



MARZAŁEK
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Opera Bałtycka w Gdańsku
Wpłynęło dnia 6.05.19
Nr z rejestru 3181/2019
Podpis [Signature]

DAK-K.1711.6.2019
EOD: 21047/04/2019

Gdańsk, dnia 26 kwietnia 2019 roku

Pan
Romuald Pokojski
p.o. Dyrektora Opery Bałtyckiej w Gdańsku
Aleja Zwycięstwa 15
80-219 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

opracowane na podstawie ustaleń kontroli przeprowadzonej przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego w **Operze Bałtyckiej w Gdańsku**, Aleja Zwycięstwa 15, 80-219 Gdańsk (dalej jako: Opera) w terminie od dnia 11 lutego 2019 r. do dnia 25 lutego 2019 r.

1. Podstawa prawna:

§ 15 „Instrukcji planowania i przeprowadzania kontroli przez Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego (DAK)” w jednostkach organizacyjnych Województwa Pomorskiego oraz innych jednostkach otrzymujących środki finansowe z budżetu Województwa Pomorskiego, stanowiącej załącznik nr 1 do Uchwały nr 224/215/17 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 28 lutego 2017 r., zmienionej Uchwałą nr 1056/370/18 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 9 października 2018 r.

2. Ocena kontrolowanej działalności:

W okresie objętym kontrolą Opera ponosiła wydatki na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki. Kontrola dowodów księgowych w zakresie efektywności, celowości, gospodarności i legalności ponoszonych wydatków prowadzona była zgodnie z procedurami wewnętrznymi.

W zakresie dotyczącym gospodarki kasowej ustalono, że operacje kasowe były potwierdzane dowodami kasowymi KP – dowód wpłaty i KW – dowód wypłaty, sporządzano raporty kasowe. Opera przeprowadziła inwentaryzację kasy na ostatni dzień roku obrotowego 2018. Stwierdzono uchybienia dotyczące zapisów w *Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej* oraz stałego zapasu gotówki w kasie, co opisano w pkt 3 lit. B niniejszego wystąpienia.

Zamówienia publiczne były udzielane zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych oraz regulacjami wewnętrznymi, z wyjątkiem uchybień opisanych w pkt 3 lit. A niniejszego wystąpienia. Zakupów do równowartości wyrażonej w złotych kwoty 30 000 euro netto, co do zasady dokonywano zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi.

W zakresie dotyczącym kontroli zarządczej zweryfikowano standard komunikacja i informacja. W wyniku kontroli prawidłowości prowadzenia strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Opery, stwierdzono uchybienia, które zostały w trakcie kontroli usunięte przez Operę.

W ramach weryfikacji prawidłowości zawierania i rozliczania umów cywilnoprawnych w tym sposobu uregulowania zasad związanych z rozliczaniem kosztów podróży i noclegów osób zatrudnionych

na podstawie umów cywilnoprawnych stwierdzono, że warunkiem wypłaty wynagrodzeń w zakresie kontrolowanych umów było potwierdzenie wykonania dzieła, płatność za realizację dzieła następowała w wyznaczonym w umowie terminie.

3. Zalecenia pokontrolne dotyczące:

A. Prawidłowości udzielania zamówień publicznych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych i dokonywania zakupów poniżej 30 000 euro netto, w tym weryfikacja prawidłowości procedur i dokonywania zakupów zgodnie z procedurami.

1) Ustalenie: W postępowaniu pn. „Modernizacja budynku Opery Bałtyckiej w Gdańsku” w ramach oświadczenia wstępnego zamawiający żądał od wszystkich wykonawców składających oferty złożenia wykazu usług wykonanych, w ciągu ostatnich 3 lat, przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, tj. dokumentu potwierdzającego okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy Pzp. Zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy Pzp zamawiający mógł żądać tych dokumentów jedynie od wykonawcy, którego oferta została w toku przeprowadzonego postępowania oceniona jako najkorzystniejsza, tj. uplasowała się na najwyższej pozycji w rankingu ofert. Powyższe jest niezgodne z art. 25a ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.).

Zgłoszone zastrzeżenie:

Kontrolowany wyjaśnił między innymi, że: *wykonawcy mogą potwierdzić brak podstaw do wykluczenia oraz spełnianie warunków udziału w postępowaniu na dwóch dokumentach – wstępnym oświadczeniu o treści zaproponowanej przez Zamawiającego oraz wstępnym oświadczeniu, złożonym w formie Jednolitego Europejskiego Dokumentu Zamówienia (dalej: JEDZ). Przy czym, zwrócić uwagę należy, iż formułowanie treści wstępnego oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu, stosowanego do postępowań o wartości nie przekraczającej kwot o których mowa w art. 11 ust. 8 ustawy PZP, leży wyłącznie w gestii Zamawiającego – w przeciwieństwie do treści Jednolitego Europejskiego Dokumentu Zamówienia, która została narzucona Dyrektywą Unijną. Kontrolowany argumentował, że w JEDZ, w części IV (kryteria kwalifikacji) pkt c (zdolność techniczna i zawodowa) lit. 1b ustawodawca, w celu wstępnego potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu, wymaga wskazania wykazu dostaw lub usług. W Instrukcji wypełniania JEDZa, zamieszczonej na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych, przy części IV pkt c lit b) również znajdujemy informacje, iż przy sporządzaniu wykazu proszę podać kwoty, daty i odbiorców, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Mając na względzie powyższe oraz fakt, iż formułowanie treści wstępnego oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu, stosowanego do postępowań o wartości nie przekraczającej kwot o których mowa w art. 11 ust. 8 ustawy PZP, leży wyłącznie w gestii Zamawiającego, uznać należy, iż dopuszczalne jest żądanie w ramach wstępnego oświadczenia o spełnianiu warunków, przedłożenia wykazu usług wykonanych w okresie ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – to w tym okresie.*

Informuję, że na podstawie § 14 ust. 6 pkt 3 Instrukcji kontroli, uwzględniam zgłoszone zastrzeżenie w całości.

Przypominam jednak, że zgodnie z dyspozycją art. 25a ust. 1 Pzp do oferty lub wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wykonawca dołącza aktualne na dzień składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oświadczenie w zakresie wskazanym przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ. Informacje zawarte w oświadczeniu stanowią wstępne potwierdzenie, że wykonawca:

- 1) nie podlega wykluczeniu oraz spełnia warunki udziału w postępowaniu;
- 2) spełnia kryteria selekcji, o których mowa w art. 51 ust. 2, art. 57 ust. 3 i art. 60d ust. 3 Pzp.

Oznacza to, że wstępny etap badania sytuacji podmiotowej wykonawców zaczyna się od złożenia jedynie oświadczeń w zakresie podstaw wykluczenia i spełniania warunków udziału w postępowaniu, względnie kryteriów selekcji w tych procedurach, w których zamawiający takie kryteria ustanawia.

W przypadku postępowań o wartości poniżej progów unijnych są to oświadczenia nazwane przez UZP oświadczeniami „zwykłymi” wykonawców. Przyjmuje się, że zamawiający powinni przygotować wzór takiego oświadczenia i udostępnić go wykonawcom wraz z SIWZ lub ogłoszeniem. Na jego treść powinny składać się w szczególności oświadczenia w zakresie spełniania warunków udziału w postępowaniu, niepodlegania wykluczeniu, korzystania z potencjału podmiotów trzecich, prawdziwości informacji zawartych w oświadczeniu. Warto mieć na uwadze, że takie przykładowe wzorce zostały przygotowane przez UZP i są dostępne na stronie internetowej Urzędu w części „Wzory oświadczeń i dokumentów z zakresu znowelizowanych przepisów ustawy Pzp” (vide: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/wzorcowe-dokumenty/wzory-oswiadczen-i-dokumentow-z-zakresu-znowelizowanych-przepisow-ustawy-pzp>). To wstępne potwierdzenie składane przez wykonawców przybiera postać oświadczenia wiedzy wykonawcy co do wskazanych okoliczności. Natomiast zgodnie z art. 26 ust. 1 i 2 **regułą jest**, że jedynie wykonawca, którego oferta została oceniona najwyżej, będzie przedkładał na żądanie zamawiającego zestaw oświadczeń oraz dokumentów potwierdzających brak podstaw do wykluczenia, spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz kryteriów selekcji. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 26.07.2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz.U z 2016 r. poz. 1126 ze zm.) w celu potwierdzenia spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji dotyczących zdolności technicznej lub zawodowej zamawiający może żądać m.in. następujących dokumentów: wykazu dostaw lub usług wykonanych, a w przypadku świadczeń okresowych lub ciągłych również wykonywanych, w okresie ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania ofert albo wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie, wraz z podaniem ich wartości, przedmiotu, dat wykonania i podmiotów, na rzecz których dostawy lub usługi zostały wykonane, oraz załączeniem dowodów określających czy te dostawy lub usługi zostały wykonane lub są wykonywane należycie, przy czym dowodami, o których mowa, są referencje bądź inne dokumenty wystawione przez podmiot, na rzecz którego dostawy lub usługi były wykonywane, a w przypadku świadczeń okresowych lub ciągłych są wykonywane, a jeżeli z uzasadnionej przyczyny o obiektywnym charakterze wykonawca nie jest w stanie uzyskać tych dokumentów - oświadczenie wykonawcy; w przypadku świadczeń okresowych lub ciągłych nadal wykonywanych referencje bądź inne dokumenty potwierdzające ich należyte wykonywanie powinny być wydane nie wcześniej niż 3 miesiące przed upływem terminu składania ofert albo wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Zastosowane w ustawie rozgraniczenie na weryfikację „wstępną”, opartą na oświadczeniach i „ostateczną”, opartą na dokumentach, a w przypadku niemożności ich uzyskania oświadczeniach, przeprowadzaną w odniesieniu do wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona, jest słuszne i właściwie zabezpiecza zarówno interes wykonawcy, jak i prawidłowość toku przeprowadzanego postępowania przy jednoczesnym zmniejszeniu obciążeń administracyjnych, zarówno po stronie zamawiających, jak i wykonawców. Kontrolowany wskazał, że: „(...) mając na względzie treść art. 44 ustawy o finansach publicznych Zamawiający uznał, iż żądanie od wykonawcy wstępnego oświadczenia, bez wskazania wykazu usług, nie daje gwarancji, iż przyznane w drodze dotacji środki zostaną wydane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Powszechna jest bowiem praktyka Wykonawców, w której to potwierdzają oni wstępne spełnianie warunków pomimo ich niespełnienia. Chcąc mieć pewność, iż wykonawca złoży prawidłowe oświadczenia i chcąc je zweryfikować na etapie wstępnym, Zamawiający podjął decyzję o przeniesieniu rozwiązań zawartych w dokumencie JEDZ na grunt postępowania o wartości szacunkowej mniejszej niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8.”. Rodzaj dokumentów, jakich zamawiający może żądać, określa rozporządzenie wydane na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy Pzp. Zamawiający może żądać przedłożenia dokumentów wymienionych w rozporządzeniu **w formie w nim przewidzianej**, jednak tylko tych, które są niezbędne do prowadzonego postępowania (co również wynika z dyspozycji art. 25). W wyżej cytowanym Rozporządzeniu w § 2 ust. 4 pkt 2) wymieniono **wykaz usług (...) wraz z załączeniem dowodów** określających, czy usługi te zostały wykonane lub są wykonywane należycie. W związku z powyższym, jeżeli Kontrolowany obawiał się, że wykonawcy w ramach oświadczenia wstępnego potwierdzą **wstępne spełnianie warunków pomimo ich niespełnienia**

należało określić w SIWZ wymóg dotyczący przedłożenia przez wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona wykazu usług, o którym mowa w § 2 ust. 4 pkt 2) cytowanego Rozporządzenia. Zamawiający natomiast żądał wykazu usług wraz z podaniem danych, o których mowa w ww. rozporządzeniu już na etapie oświadczenia wstępnego, „zmuszając” przy tym wszystkich wykonawców zainteresowanych złożeniem oferty do podania informacji, których zamawiający mógłby wymagać wyłącznie w odniesieniu do wykonawcy, którego oferta została oceniona jako najkorzystniejsza. Niemniej przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych nie określają ani formy ani wzoru oświadczenia wstępnego dla zamówień dokonywanych w kwotach określonych dla zamówień krajowych. Wobec powyższego należy uznać, że przedmiotowy dokument w tego typu zamówieniach może mieć dowolną formę, a z jego treści ma wynikać, że okoliczności, na które powołuje się wykonawca są prawdziwe.

2) Ustalenie: Niezgodne z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp oraz z § 2 ust. 6 pkt 3) Regulaminu udzielania zamówień o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 000 euro, wprowadzonego Zarządzeniem Dyrektora Nr 1/2018 z dnia 03.01.2018 r. szacowanie wartości zamówienia (wskazano, że wartość szacunkową zamówienia stanowi dotacja z UMWP).

Zalecenie: Należy dokonywać szacowania wartości zamówienia zgodnie z art. 32 ustawy Pzp z uwzględnieniem zasad wynikających z wewnętrznych uregulowań jednostki.

3) Ustalenie: Błędne podanie w pkt 12 „Zestawienie ofert” Protokołu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (oznaczenie sprawy: RZP/10/2018) wartości przy kryterium „doświadczenie koordynatora” (jest: 36 miesięcy, powinno być: „8 opracowań”), co jest niezgodne z § 2 ust. 2 pkt 10 Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26.07.2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1128).

Zalecenie: Protokoły postępowania o udzielenie zamówienia publicznego należy sporządzać z należytą starannością, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności w zakresie części „Zestawienie ofert”.

4) Ustalenie: W postępowaniu pn. Wykonanie, dostawa i montaż na scenie OB domu – elementu scenografii do spektaklu „Cyrulik Sewilski” Zamawiający nie zastosował wzoru zaproszenia do złożenia ofert, stanowiącego załącznik nr 2 do Regulaminu udzielania zamówień o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro, wprowadzonego Zarządzeniem Dyrektora Nr 79/2017 z dnia 16.11.2017 r.

Zalecenie: Należy przestrzegać zapisów obowiązującego Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro, w szczególności w zakresie stosowania wymaganych regulaminem dokumentów dotyczących postępowania.

B. Prowadzenia gospodarki kasowej

1) Ustalenie: Naruszenie art. 22¹ § 1 i 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 917 z późn. zm.) poprzez:


- wprowadzenie w § 3 pkt 1 Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej zapisu niezgodnego z ww. przepisem,
- pozyskanie informacji o pracownikach, wykraczających poza wytyczne wskazane w powyższym przepisie.

Zalecenie: Dostosować *Instrukcję w sprawie gospodarki kasowej* do obowiązujących przepisów i nie pozyskiwać od pracowników informacji wykraczających poza katalog wskazany w art. 22¹ § 1 i 2 Kodeksu pracy.

2) Ustalenie: Brak zabezpieczenia gotówki w formie pogotowia kasowego w prowadzonych przez Operę kasach, co jest niezgodne z Zarządzeniem Dyrektora Naczelnego i Artystycznego Nr 8/2013 z dnia 01.02.2013 r.

Zalecenie: Należy przestrzegać zapisów wewnętrznych uregulowań Opery w zakresie stałego zapasu gotówki w kasie, a przy ustalaniu zapasu gotówki w kasie należy rozważyć jego wysokość, biorąc pod uwagę wielkość przeciętnych wydatków realizowanych przez jednostkę w formie gotówkowej, oraz ewentualne możliwe do realizacji wydatki z kasy, których nie da się przewidzieć.

4. Informację o wdrożeniu zaleceń pokontrolnych należy przekazać Marszałkowi Województwa Pomorskiego w terminie do dnia 31 maja 2019 r.

z up. MARSZAŁKA
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

.....
Sławomir Kosakowski
SEKRETARZ WOJEWÓDZTWA
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU
Podpis osoby uprawnionej

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a

Do wiadomości:

1. Pan Mieczysław Struk – Marszałek Województwa Pomorskiego
2. Pan Henryk Halmann – Skarbnik Województwa Pomorskiego

