

# **Raport z audytu dot. Oceny procesu zakupu kontenera na potrzeby archiwum Urzędu Gminy**

Opracowany przez:

Agnieszkę Kabat – certyfikowanego audytora sektora publicznego

Celem zadania jest przysporzenie wartości oraz usprawnienie procesów zarządzania jednostką z zachowaniem zasady, że audytor nie przyjmuje na siebie odpowiedzialności lub uprawnień wchodzących w zakres zarządzania jednostką.

Biorąc powyższe pod uwagę, audytor skupił się na określeniu ryzyka w przyjętym przez jednostkę sposobie postępowania oraz na identyfikacji procesów, które mogłyby to ryzyko zminimalizować. Podjęcie decyzji odnośnie dalszego postępowania należy jednak do wyłącznych kompetencji organów Gminy Kołobrzeg. W celu potwierdzenia prawidłowości przyjętych do analizy rozwiązań, zadanie rozpoczęto od ustalenia stanu faktycznego.

Oparto się na dokumentach przekazanych audytorowi przez zamawiającego w dniu 28.05.2023 r. oraz 07.06.2024 r.

Data: czerwiec 2024 r.

### Stan faktyczny

1. W związku z zakupem kontenera dwukrotnie wystosowano zapytania ofertowe do potencjalnych wykonawców. Oba postępowania przeprowadzone zostały w Referacie Inwestycji i Rozwoju – o czym więcej poniżej. *Gozp. Komunikacji*
2. Ostatecznie zdecydowano o wyłonieniu wykonawcy z wolnej ręki – o czym więcej poniżej.
3. Ustalenie szacunkowej wartości zamówienia nastąpiło w dniu 07.11.2023 r. (notatka Kierownika Referatu Inwestycji i Rozwoju). *G. K.*
4. Wartość zamówienia ustalono na podstawie oferty potencjalnego wykonawcy.
5. Zapytanie skierowano wyłącznie jednego podmiotu – firma MOBILBOX POLSKA Sp. z o.o. z Wólki Kosowskiej.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Referatu Inwestycji i Rozwoju cyt." Oszacowanie przedmiotu zamówienia poprzedzone było analizą rynku, poprzez weryfikację, dostępnych na stronach internetowych dostawców, cen za dostawy obiektów kontenerowych bez wymaganego wyposażenia oraz na podstawie przeprowadzanych rozmów telefonicznych z potencjalnymi dostawcami. Analiza danych internetowych pozwoliła poznać informację, że wartość dostawy kontenera nie będzie przewyższała kwot, o których mowa w przepisach PZP. Spersonalizowane zapytanie dotyczące obiektu, który mógłby spełniać wymagania dotyczące przechowywania akt, zostało wysłane do jednej firmy, ponieważ inne na ten czas nie były zainteresowane ewentualną współpracą".

6. W dniu 13.10.2023 r. otrzymano ofertę firmy MOBILBOX POLSKA Sp. z o.o. o wartości 112 800 zł netto i terminie realizacji 6/7 tygodni od momentu złożenia zamówienia i dokonania płatności.
7. Oferta uwzględniała koszty: wykonania kontenerów, załadunku i transportu, 38 regałów, montażu na miejscu. Cena nie uwzględniała dodatkowych wydatków takich jak m.in. monitoring, klimatyzacja, instalacja teletechniczna, instalacja zewnętrzna, zabezpieczenia ppoż, przygotowanie podłoża itd.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Referatu Inwestycji i Rozwoju cyt." Po sygnałach od potencjalnych dostawców o braku możliwości kompleksowej realizacji zamówienia, Zamawiający przeprowadził analizę w celu ustalenia czy w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, czy też z odrębnymi zamówieniami. W tym celu zweryfikowano takie kryteria jak: podobieństwo przedmiotowe i funkcjonalne zamówienia, tożsamość czasowa zamówienia (możliwe udzielenie zamówienia w tym samym czasie) i możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę. O ile funkcjonalność była kryterium względnie tożsamym (kontener winien być ustawiony na

przygotowanym podłożu, czy winien mieć możliwość podłączenia do sieci elektroenergetycznej – jednak nie są to elementy bez których obiekt nie mógłby zostać wykonany), oceniłam to zamówienie jako zamówienie odrębne (przedmiot zamówienia nie może być zrealizowany przez tego samego dostawcę). W związku z tym zamówienie polegające na wykonaniu instalacji elektrycznej, teletechnicznej, klimatyzacji zostało wycenione odrębnie”.

Jednocześnie w odpowiedzi na pytanie audytora doprecyzowano, iż osoba odpowiedzialna za archiwum w Urzędzie Gminy przekazała wymogi, jakie winien spełniać obiekt do przechowywania dokumentów.

8. Uchwałą nr LIX /489/2023 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 12.10.2023 r. zabezpieczono kwotę 200 tys zł na realizację zadania pn. Posadowienie budynku kontenerowego na potrzeby archiwum zakładowego Urzędu Gminy.
9. Zapytanie ofertowe wysłano dwukrotnie. Pierwszy raz w dniu 28.11.2023 r. Termin złożenia ofert 30.11.2023 r. do godz. 8.50. Termin realizacji 28.12.2023 r.
10. Zapytanie ofertowe wysłano do niniejszych podmiotów: ekontenery, Dariusz Rzepa, abr Kontenery, Anga, Constal, Mobilbud, Weldon, Mobilne Kontenery, Kontix, Mobilbox.
11. W odpowiedzi na powyższe zapytanie nie wpłynęła żadna oferta. Potencjalni wykonawcy wskazywali, iż termin realizacji zamówienia wskazany przez zamawiającego jest nierealny. Minimalny czas na wykonanie i montaż kontenera to 5-7 tygodni.
12. Z prowadzonego postępowania nie sporządzono protokołu.
13. Drugie zapytanie ofertowe zostało przesłane potencjalnym oferentom w dniu 30.11.2023 r. Termin złożenia ofert 06.12.2024 r. do godz. 11.50. Termin realizacji zamówienia 31.01.2024 r.
14. Zapytanie skierowano do niniejszych podmiotów: ekontenery, Dariusz Rzepa, abr Kontenery, Anga, Constal, Mobilbud, Weldon, Mobilne Kontenery, Kontix.
15. We wskazanym terminie wpłynęła oferta firmy BPlusL Polska na kwotę 132 tys zł netto, jednak termin realizacji zamówienia wykraczał poza termin wymagany przez zamawiającego. Po wskazanym terminie na złożenie ofert, w dniu 18.12.2023 r., wpłynęła oferta firmy Weldon na kwotę 93 600 zł netto. Z terminem realizacji marzec 2024 r.
16. Z prowadzonego postępowania nie sporządzono protokołu.
17. Audytor zwrócił się do Kierownika Referatu Inwestycji i Rozwoju z następującymi pytaniami:
  - 1) oferenci wskazują w ofertach, iż posadowienie kontenera może wymagać zezwoleń urzędowych, których pozyskanie leży po stronie zamawiającego:

- Czy w Państwa przypadku takie zezwolenia były/są również wymagane?
  - Jeśli tak, to czy urząd je pozyskał?
  - Jakie to zezwolenia?
  - Jeśli nie posiadacie stosownych zezwoleń, to czy może Pani wskazać na podstawie których zapisów ustawy Prawo Budowlane odstąpiono od spełnienia niniejszego wymogu?
  - Czy zaplanowane miejsce na posadowienie kontenera jest zgodne z obowiązującym w jednostce Planem zagospodarowania przestrzennego?
- 2) Oferenci wskazują także na konieczność sporządzenia dokumentacji architektoniczno – budowlanej.
- Czy urząd dysponuje ww. dokumentacją?
  - Kto i kiedy ją sporządził/ zatwierdził?
  - Jeśli nie, na podstawie jakich przepisów odstąpiono od realizacji niniejszego wymagania?
- 3) Już z treści korespondencji dotyczącej pierwszego zapytania ofertowego jak również na podstawie oferty dotyczącej szacowania wartości zamówienia, było oczywiste, że minimalny termin realizacji takiego zamówienia to 6/7 tygodni od podpisania umowy/wpłacenia zaliczki.
- Dlaczego zatem przy drugim zapytaniu ponownie wskazano tak krótki termin na realizację zamówienia (wskazano konkretną datę 31.01.2024 r.)?
- 4) Konstruując zapytanie ofertowe nie wskazywano na konieczność spełnienia przez kontenery wymagań Archiwum Państwowego. Dlaczego ?
- 5) Na wniosek sekretarza (później zastępcy wójta) odstąpiono od stosowania regulaminu zamówień do 130 tys zł i podpisano umowę z firmą Q4.pl. Z tą samą firmą podpisano także umowę na dzierżawę kontenerów. Czy Pani jest wiadomo dlaczego?

Ad 1) W odpowiedzi na powyższe wyjaśniono, iż cyt. "Konieczność posadowienia kontenera z przeznaczeniem na przechowywanie akt było efektem wprowadzenia na etapie realizacji inwestycji związanej ze zmianą sposobu użytkowania piwnic Urzędu na pomieszczenia biurowe, w której to inwestycji archiwum zakładowe miało się znajdować w dotychczasowej lokalizacji. Zmiana wprowadzona na etapie inwestycji na wniosek zastępcy wójta – p. Mackiewicza po uzgodnieniu z Wójtem Włodzimierzem Popiolkiem, polegała na adaptacji tego pomieszczenia na „małą salkę konferencyjną”. Na czas remontu archiwum zostało przeniesione do Drzonowa. Niejednokrotnie podkreślałam w rozmowie z wójtem, że ta lokalizacja jest najbardziej optymalna, ponieważ nie wymaga ponoszenia dużych nakładów finansowych. Jednak z uwagi na przeznaczenie tych pomieszczeń na salkę Koła Gospodyń Wiejskich, została podjęta decyzja o konieczności posadowienia kontenera, który miał

tymczasowo służyć jako składnica akt urzędowych. Co do lokalizacji posadowienia kontenera pomimo informacji z mojej strony, że na nieruchomościach oznaczonych numerami 310 oraz 311 obręb ewidencyjny 11 Miasto Kołobrzeg, zgodnie z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ma możliwości posadawiania tego typu obiektów, nie był to argument, który wpłynął na zmianę decyzji.

Gmina nie występowała o wymagane prawem zezwolenia (tj. zgłoszenie robót na posadowienie obiektu tymczasowego), ponieważ brak zgodności z zapisami MPZP skutkowałby wydaniem decyzji odmownej.

Ad 2) cyt. „Gmina nie dysponuje dokumentacją architektoniczno-budowlaną”. *nie odp.*

Ad 3) cyt. „Z uwagi na pilną potrzebę realizacji”.

Ad 4) cyt. „Zapis dotyczący wymogów, jakie powinien spełniać obiekt były uwzględnione w załączniku do zapytania ofertowego. Wymogi te zostały przekazane przez Panią odpowiedzialną za Archiwum.

Ad 5) cyt. „Nie jest mi wiadomo z jakiego powodu odstąpiono od stosowania Regulaminu zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwot, o których mowa w ustawie PZP. W związku z brakiem możliwości realizacji tego zamówienia w moim Referacie – z uwagi na braki kadrowe oraz dużą ilość pracy związanej z realizacją bieżących zadań, sprawa zakupu kontenera została przekazana do zastępcy wójta. Po przekazaniu tej sprawy dalej nie brałam udziału w finalizowaniu spraw związanych z zakupem i dostawą kontenera. Należy również zauważyć, że rozsyłane zapytania ofertowe posiadały formularz umowy, stosowany w Urzędzie Gminy Kołobrzeg. Umowa, która rzekomo została zawarta, a o zawarciu której dowiedziałam się od wójta Jerzego Wolskiego, nie jest zawarta na formularzu stanowiącym załącznik do zapytania ofertowego. Oświadczam, zatem, że nie uczestniczyłam w wyborze wykonawcy, z którym ta umowa została zawarta”.

18. W dniu 23.02.2024 r. ówczesny sekretarz gminy zawnioskował do kierownika jednostki o odstąpienie od konieczności stosowania Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość jest mniejsza od kwoty 130 tyś. zł. Jako uzasadnienie wskazano, iż w roku 2023 kilkakrotnie, jednak bezskutecznie próbowano wyłonić wykonawcę i dostawcę kontenera. Wskazano przy tym, iż potencjalni wykonawcy nie są zainteresowani złożeniem oferty bowiem mają zamówienia na kolejne kilka lat. Natomiast Urząd, ze względu na zbliżającą się kontrolę z Archiwum Państwowego jest zainteresowany jak najszybszą realizacją zamówienia.

Zaproponowano udzielenie zamówienia firmie Q4.PL z Koszalina. Wartość zamówienia 123 600 zł netto. Wskazano przy tym, iż firma ma doświadczenie

w produkcji kontenerów, głównie na eksport. Dodatkowo argumentem przemawiającym za wyborem niniejszego podmiotu był fakt, iż znajduje się niedaleko Kołobrzegu, przez co obniżone zostaną koszty transportu oraz umożliwi to szybki serwis gwarancyjny.

19. Umowę zawarto w dniu 06.03.2024 r. Wskazano w niej, iż przedmiot umowy zostanie dostarczony kupującemu w terminie 6 tygodni od daty podpisania umowy.
20. Umowa zawarta została na wzorze udostępnionym przez sprzedającego. Treść umowy znacznie odbiega od wzoru jaki został przekazany wraz z zapytaniem ofertowym przekazany potencjalnym oferentom w listopadzie 2023 r. Przede wszystkim nie zawarto w niej zapisów odnośnie kar umownych oraz rękojmi.
21. Pierwotny projekt umowy zawierał zapis mówiący o wyłączeniu rękojmi za wady, co zostało uznane przez radcę prawnego jako niekorzystne dla gminy.
22. Z powyższą firmą dodatkowo w dniu 08.03.2024 r. zawarto umowę wynajmu kontenerów na okres od 12.03.2024 – 11.04.2024.
23. Kontenery zostały dostarczone do gminy w dniu 14.03.2024 r., co zostało potwierdzone protokołem zdawczo – odbiorczym podpisanym przez ówczesnego zastępcę wójta.

## Opinia audytora

Zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Gminy Kołobrzeg Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości mniejszej od 130 000 złotych, ustalenie szacunkowej wartości zamówienia należy udokumentować w postaci notatki służbowej i załączonych do niej dokumentów. Dokumentami potwierdzającymi ustalenie szacunkowej wartości zamówienia są w szczególności:

- 1) zapytania cenowe skierowane do potencjalnych wykonawców;
- 2) odpowiedzi cenowe wykonawców;
- 3) wydruki ze stron internetowych zawierające ceny usług i towarów (opatrzone datą dokonania wydruku), aktualne katalogi, foldery;
- 4) kopie ofert lub umów z innych postępowań (obejmujących analogiczny przedmiot zamówienia) z okresu poprzedzającego moment szacowania wartości zamówienia.

Niedopuszczalne jest dzielenie i zaniżanie wartości zamówienia w celu ominięcia obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

Mimo wyjaśnień Kierownika Referatu Inwestycji i Rozwoju (o których mowa powyżej w treści raportu) nie można potwierdzić, iż szacując wartość zamówienia stosowano zasady wynikające z obowiązujących w jednostce regulacji. Nie uzasadniono bowiem, odpowiednimi dokumentami (brak notatki służbowej oraz załączników np. w postaci wydruków ze stron internetowych), właściwego rozeznania rynku. Skierowanie zapytania o cenę wyłącznie do jednego wykonawcy wskazuje, iż nie dołożono wszelkich starań celem ustalenia szacunkowej wartości zamówienia.

W niniejszym przypadku szacowanie jest szczególnie istotne, bowiem wartość zamówienia jest na granicy poszczególnych procedur (regulamin wewnętrzny /ustawa PZP).

Dokonując szacowania wartości zamówienia zdecydowano się także na odrębną wycenę części wydatków (np. infrastruktura teletechniczna, elektroenergetyczna, klimatyzacja) niezbędnych do powstania archiwum, tym samym uznano, iż w powyższym zakresie należy dokonać odrębnych zamówień.

Mimo wyjaśnień Kierownika audytowanej komórki, iż analiza rynku potencjalnych wykonawców wskazuje na brak możliwości kompleksowej realizacji zamówienia, nie można potwierdzić, iż tak właśnie jest. Nie przedłożono bowiem dokumentacji potwierdzającej powyższe ustalenia – choćby w postaci korespondencji mailowej z potencjalnymi wykonawcami.

Wskazać należy, iż zamawiający może udzielić zamówienia dzieląc je na części. W takim przypadku szacując wartość zamówienia zamawiający decyduje o tym, czy przewidywane zamówienia są w istocie odrębnymi zamówieniami, czy też jednym zamówieniem (ale podzielonym na części lub udzielanym w częściach), którego wartością szacunkową jest łączna wartość wszystkich części. Odpowiednie oszacowanie wartości zamówienia zapewnia transparentność, uczciwość i konkurencyjność w procesie udzielania zamówień publicznych, a błędy poczynione przez zamawiającego na tym etapie mogą skutkować postawieniem zarzutów przez organy kontrolujące o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia oraz nie może dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami.

Negatywnie ocenić należy także etap przygotowania do realizacji inwestycji - posadowienie kontenera w miejscu niezgodnym z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest w istocie planowaniem złamania przepisów prawa. Dodatkowo jednostka nie wystąpiła o wymagane prawem zezwolenia - zgłoszenie robót na posadowienie obiektu tymczasowego. Tym samym realizacja inwestycji bez stosownego zgłoszenia byłaby niegodna z przepisami ustawy Prawo Budowlane.

Wg opinii audytora brak było podstaw do odstąpienia od obowiązujących w jednostce regulacji w zakresie zakupów do 130 tys. zł. i wyłonienia wykonawcy z tzw. wolnej ręki. Nieprawdziwe jest bowiem uzasadnienie w notatce ówczesnego sekretarza, a następnie zastępcy wójta, iż niemożliwym jest wybór wykonawcy w trybie konkurencyjnym ze względu na kilkuletni okres oczekiwania na realizację zamówienia. Podkreślenia wymaga fakt, iż uzgodniony z firmą Q4.pl termin na realizację zamówienia (kwiecień 2024 r.) jest terminem dłuższym niż wskazywany przez potencjalnych wykonawców w odpowiedzi na zapytania ofertowe z listopada 2023 r. Wskazywano wówczas 5 – 7 tygodniowy termin realizacji zamówienia, a więc luty, marzec 2024 r.

Nie można także potwierdzić, iż ustalona kwota 123 600 zł jest ceną konkurencyjną. Przypomnieć bowiem należy, iż oferta firmy MOBILBOX POLSKA Sp. z o.o. (dotyczy szacowania wartości zamówienia) opiewała na kwotę 112 800 zł netto, natomiast oferta firmy Weldon (wpłynęła po wskazanym terminie na złożenie ofert) na kwotę 93 600 zł netto.

Również zawarta umowa z firmą Q4.pl nie zabezpiecza należycie interesów zamawiającego. Przede wszystkim nie zawarto w niej zapisów odnośnie kar umownych oraz rękojmi. Treść umowy znacznie odbiega od wzoru jaki został przekazany wraz z zapytaniem ofertowym przekazany potencjalnym oferentom w listopadzie 2023 r. oraz wzoru umowy obowiązującego w jednostce.

Osoba odpowiedzialna za podpisanie umowy z firmą Q4.pl, w tym umowę dzierżawy, jest nieobecna - nie wyjaśniono zatem z jakich powodów zdecydowano się na miesięczną dzierżawę kontenera od ww. firmy. Za powyższe odpowiadał ówczesny zastępca wójta.

**Reasumując:** Biorąc pod uwagę ustalenia opisane w treści raportu, audytor negatywnie ocenia proces zakupu kontenera na potrzeby archiwum. Zidentyfikowane nieprawidłowości wskazują na brak poszanowania przepisów prawa, regulacji wewnętrznych oraz dbałości o finanse publiczne. Ustalone nieprawidłowości wymagają podjęcia dalszych stosownych kroków zgodnie z najlepszym interesem Gminy Kołobrzeg. Audytor rekomenduje rozważenie zasadności realizacji umowy zawartej z firmą Q4.pl, po uprzednim zasięgnięciu opinii prawnej. Jednocześnie należy ponownie przeanalizować, czy w niniejszej sytuacji nie mają zastosowania przepisy ustawy PZP.

Certyfikowany Audytor  
CPA nr 4252  
Agnieszka Kabat

