

UCHWAŁA NR
Rady Miasta Krakowa
z dnia

KANCELARIA RADY MIASTA KRAKOWA SEKRETARIAT	
wpłynęło dnia:	2019 -04- 10
Nr	01434
Podpis	

w sprawie skargi na działanie Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie

Na podstawie art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) Rada Miasta Krakowa uchwala, co następuje:

§ 1. Uznaje się za niezasadną skargę (...)* na działanie Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie, opisane w treści przedmiotowej skargi.

§ 2. Uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia skargi stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W imieniu Komisji

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrzenia skarg rada gminy jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności Prezydenta Miasta i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zgodnie z art. 18 b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji, przedkłada się Radzie Miasta Krakowa projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia przedmiotowej skargi. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Krakowa proponuje uznać skargę za niezasadną, uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia skargi stanowi załącznik do projektu uchwały.

Skarga (...) * dotyczy nieprawidłowości w działaniu Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie, w tym Zastępcy Dyrektora jednostki.

Z informacji uzyskanych od Dyrektora Zarządu Zieleni Miejskiej wynika, że informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym Zastępcy Dyrektora Zarządu Zieleni Miejskiej ds. Inwestycji udostępnione są w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa. Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonuje m.in. Naczelnik Urzędu Skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe. Zgodnie z art. 24h ust. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.), w przypadku podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, podmiot dokonujący analizy oświadczenia występuje do Centralnego Biura Antykorupcyjnego z wnioskiem o kontrolę jej oświadczenia majątkowego. Z powyższego wynika, że w sytuacji gdy podmioty, które są uprawnione do analizy oświadczenia majątkowego nie skierowały wniosku o jego kontrolę, uznać należy, że nie było podstaw do zakwestionowania oświadczenia majątkowego złożonego przez Zastępcę Dyrektora Zarządu Zieleni Miejskiej ds. Inwestycji.

W kwestii zarzutu używania służbowego samochodu w weekendy - ze względu na charakter pracy, konieczność pełnienia obowiązków służbowych również w dni ustawowo wolne od pracy, w celu zapewnienia mieszkańcom udziału w organizowanych wydarzeniach, pracownicy Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie korzystają z samochodów służbowych. Z uwagi na ten konkretny przypadek, na polecenie Dyrektora Zarządu Zieleni Miejskiej, zostanie przeprowadzona kontrola wewnętrzna w zakresie, o jakim mowa w skardze.

Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie poinformował również, że powołuje komisję przetargową, do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach. Komisja przetargowa jest zespołem pomocniczym, powoływanym do oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz do badania i oceny ofert. Przedstawia ona również propozycje wykluczenia wykonawcy, odrzucenia oferty oraz wyboru najkorzystniejszej oferty, a także występuje ewentualnie z wnioskiem o unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia. W Zarządzie Zieleni Miejskiej funkcjonuje również zespół do spraw nadzoru nad realizacją udzielonego zamówienia. W przypadku udzielenia przez Zarząd Zieleni Miejskiej zamówienia na roboty budowlane lub usługi, którego wartość jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 1 000 000 euro, nadzór nad realizacją udzielonego zamówienia sprawuje zespół osób, powołanych przez Dyrektora Zarządu Zieleni Miejskiej.

W Zarządzie Zieleni Miejskiej w Krakowie prowadzone są postępowania przetargowe na roboty budowlane, dostawy i usługi zgodnie z przyjętym planem zamówień publicznych na dany rok. Zadania inwestycyjne są realizowane najczęściej w trybie przetargów nieograniczonych. W 2018 roku (tylko do końca maja) zostało unieważnionych 15 postępowań, m.in. z powodu przekroczenia kwoty, którą Zarząd Zieleni Miejskiej zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (4 przypadki). W przypadku unieważnienia postępowań przetargowych, są one najczęściej ogłaszane ponownie w tym samym zakresie, bądź po ograniczeniu zakresu prac, jeśli kwota złożonych ofert znacząco przewyższała kwotę kosztorysu inwestorskiego.

W przypadku, jeżeli w postępowaniu przetargowym nie została złożona żadna oferta, zamawiający, zgodnie z przepisami ustawy dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1986), ma możliwość zaproszenia wybranego wykonawcy do negocjacji warunków umowy w trybie

zamówienia z wolnej ręki. Aktualna sytuacja na rynku usług budowlanych powoduje, iż brakuje chętnych wykonawców do negocjacji warunków zamówienia w tym trybie, a w przypadku zgłoszenia się do zamawiającego takiego wykonawcy, jego oferta często przewyższa środki zabezpieczone na realizację zadania.

Zamawiający ma prawo podawać szacunkowe kwoty, które są przeznaczone na realizację zadania w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. W ogłoszeniu o zamówieniu publicznym należy podać całkowitą wartość zamówienia. Można ją wpisać, jeżeli zamawiający decyduje się na podanie szacunkowej wartości zamówienia już na etapie ogłoszenia. Zgodnie z zasadą jawności gospodarowania środkami publicznymi, zawartą w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.), budżet jednostek sektora finansów publicznych jest podawany do publicznej wiadomości, stąd potencjalny wykonawca z łatwością dowie się jaką kwotą zamawiający dysponuje w ramach konkretnego zadania.

Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie zarządzeniem nr 39/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. wprowadził regulamin określający zasady i formy udzielania zamówień finansowanych ze środków publicznych w Zarządzie Zieleni Miejskiej w Krakowie, regulujący kwestie związane z zamówieniami, przy których udzielaniu nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, gdy wartość zamówienia nie przekracza wartości wskazanej w art. 4 pkt 8 tej ustawy. Do udzielenia zamówienia stosuje się wówczas przepisy Kodeksu cywilnego. W ramach takiego postępowania wybrana zostaje do realizacji oferta, która jest najkorzystniejsza, zgodnie z opisanymi kryteriami oceny ofert, spełniająca zarazem wymagania opisane w zapytaniu i jego załącznikach. Zamawiający zastrzega sobie możliwość weryfikacji treści oferty wykonawcy oraz możliwość żądania od wykonawców dodatkowych wyjaśnień, uzupełnień, prezentacji itp., w zakresie oferowanego przedmiotu zamówienia oraz w aspekcie posiadanej wiedzy i doświadczenia itp.

W przypadku zamówień, których wartość jest niższa od kwoty 10000,01 zł (netto), dysponent środków przeprowadza, przy zachowaniu należytej staranności, uproszczoną procedurę rozeznania rynku, dokumentując (np. za pomocą wydruku ze strony internetowej, ofert, e-maili lub w inny sposób w formie pisemnej) uzyskanie informacji od co najmniej trzech wykonawców, o ile na rynku liczba wykonawców nie jest ograniczona, przy czym dokumentacja z przeprowadzonego rozpoznania cenowego wraz z oceną i uzasadnieniem wyboru danego wykonawcy załączona jest do wniosku o udzielenie zamówienia, a w takich przypadkach na fakturze lub rachunku umieszcza się oświadczenie zamawiającego: „Przed realizacją zamówienia dokonano rozeznania rynku z należytą starannością” lub uzasadnia wybór danego wykonawcy w przypadku konieczności udzielenia zamówienia danemu wykonawcy bez dokonania procedury rozeznania rynku.

W przypadku zamówień, których wartość jest wyższa od kwoty 10 000 zł (netto) a niższa od kwoty 50 000 zł (netto), dysponent środków przeprowadza, przy zachowaniu należytej staranności, procedurę rozeznania rynku w formie pisemnego zapytania ofertowego wysłanego faksem, emailem lub osobiście do co najmniej trzech wykonawców, o ile na rynku liczba wykonawców nie jest ograniczona, przy czym dokumentacja z przeprowadzonego zapytania wraz z oceną i uzasadnieniem wyboru danego wykonawcy lub uzasadnienie wyboru danego wykonawcy w przypadku konieczności udzielenia zamówienia danemu wykonawcy bez dokonania procedury zapytania ofertowego, sporządzana i kompletowana jest przez odpowiedzialnego za zamówienie pracownika Zarządu Zieleni Miejskiej i po zakończeniu postępowania przekazywana do odpowiedniej komórki organizacyjnej Zarządu Zieleni Miejskiej.

W przypadku zamówień, których wartość jest wyższa od kwoty 50 000 zł (netto) a niższa od równowartości wyrażonej w euro kwoty 30000 euro (netto), dysponent środków przeprowadza, przy zachowaniu należytej staranności, procedurę rozeznania rynku w formie pisemnego publicznego zapytania ofertowego opublikowanego na

stronie internetowej Zarządu Zieleni Miejskiej i ewentualnie wysłanego faksem, emailem lub osobiście do co najmniej trzech wykonawców, o ile na rynku liczba wykonawców nie jest ograniczona, przy czym dokumentacja z przeprowadzonego zapytania wraz z oceną i uzasadnieniem wyboru danego wykonawcy lub uzasadnienie wyboru danego wykonawcy w przypadku konieczności udzielenia zamówienia danemu wykonawcy bez dokonania procedury zapytania ofertowego, sporządzana i kompletowana jest przez odpowiedzialnego za zamówienie pracownika Zarządu Zieleni Miejskiej i po zakończeniu postępowania przekazywana do odpowiedniej komórki organizacyjnej. W przypadku tych zamówień informacje dotyczące realizowanej procedury, a w szczególności Publiczne Zapytanie Ofertowe, wraz z uwzględnieniem niezbędnych okoliczności mogących mieć wpływ na jego udzielenie, zamieszcza się na stronie internetowej Zarządu Zieleni Miejskiej, co ma na celu zapewnienie przejrzystości oraz równego traktowania podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia. Po zakończeniu postępowania niezwłocznie zamieszcza się na stronie internetowej Zarządu Zieleni Miejskiej informacje o udzieleniu przedmiotowego zamówienia, a także podaje nazwę (firmę) albo imię i nazwisko podmiotu, z którym zawarta została umowa o wykonanie zamówienia, bądź informację o nieudzieleniu tego zamówienia.

Przeprowadzenie procedury rozeznania rynku polega na zebraniu porównywalnych informacji ze stron internetowych, ofert, e-maili lub innych materiałów w formie pisemnej od co najmniej trzech wykonawców oferujących produkty trzech różnych producentów, mające na celu należyte ustalenie wartości danego zamówienia wraz z pisemnym uzasadnieniem wyboru wykonawcy oraz z podaniem kryterium, na podstawie którego została wybrana oferta, bądź wskazaniem, że dokonana procedura rozpoznania rynku miała na celu należyte ustalenie wartości danego zamówienia. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Zarządu Zieleni Miejskiej, każdorazowe rozeznanie rynku, dokonywane jest według procedur wymagających należytej staranności i zapewnienia konkurencyjnego trybu udzielania zamówień.

W przedstawionych wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie wskazał, iż zarzut zlecenia wykonania jednemu lub maksymalnie dwóm producentom obiektów małej architektury jest bezzasadny. W wykazie zaewidencjonowanych ławek na terenach zarządzanych przez Zarząd Zieleni Miejskiej znajduje się przynajmniej kilkadziesiąt stosowanych wzorów. W przypadku, gdy Zarząd Zieleni Miejskiej zleca wykonanie dokumentacji projektowej przez podmiot zewnętrzny, wzory dobierane są przez projektantów, którzy odpowiadają za stosowane przez siebie rozwiązania techniczne i estetyczne. Ponadto, wzory obiektów małej architektury są często przedmiotem uzgodnień z podmiotami trzecimi, np. urzędem właściwym w sprawie ochrony zabytków w przypadku obiektów objętych ochroną konserwatorską, innymi jednostkami miejskimi, pełnomocnikiem Prezydenta Miasta Krakowa ds. Osób Niepełnosprawnych, Plastykiem Miasta Krakowa. Ponadto, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, Zarząd Zieleni Miejskiej jako zamawiający, stosuje zapisy zabezpieczające przed stosowaniem określonych modeli elementów małej architektury konkretnych producentów.

Odnosząc się do kwestii ceny zakupu i kosztów montażu ławek Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej wyjaśnił, iż w Zarządzie Zieleni Miejskiej w Krakowie jest kilka trybów zakupu i wykonania ławek, tj.:

1)W ramach kompleksowej rewitalizacji określonej przestrzeni (w ramach realizowanych zadań inwestycyjnych):

- a. wykonawcy mają możliwość zakupu ławek seryjnie produkowanych,
- b. wykonawcy mają możliwość własnoręcznego wykonania ławek, jako elementów równoważnych,
- c. w przypadku, gdy projekt ławki jest indywidualny i dedykowany do określonej lokalizacji, konieczne jest ręczne wykonanie wszystkich elementów siedzisk.

2)W ramach zbiorczego zamówienia dla wybranych lokalizacji (w ramach bieżącego utrzymania terenów zieleni):

- a. wykonawcy mają możliwość zakupu ławek seryjnie produkowanych,
- b. wykonawcy mają możliwość własnoręcznego wykonania ławek, jako elementów równoważnych,

3)W ramach zamówienia indywidualnego dla wybranej lokalizacji (wymiana ławek w ramach bieżącego remontu).

Odnosząc się do kwestii ceny zakupu i kosztów montażu ławek Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej wyjaśnił, że obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 2342 ze zm.), nakładają na wszystkie podmioty wymóg prowadzenia ewidencji i wyceny aktywów według cen nabycia lub kosztów wytworzenia. Zgodnie z art. 28 ust. 2 ww. ustawy, na cenę zakupu lub koszt wytworzenia składają się łącznie: cena zakupu składnika aktywów, obejmująca kwotę należną sprzedającemu, bez podlegających odliczeniu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, a w przypadku importu powiększona o obciążenia o charakterze publicznoprawnym oraz powiększona o koszty bezpośrednio związane z zakupem i przystosowaniem składnika aktywów do stanu zdatnego do używania lub wprowadzenia do obrotu, łącznie z kosztami transportu, jak też załadunku, wyładunku, składowania lub wprowadzenia do obrotu, a obniżona o rabaty, opusty, inne podobne zmniejszenia i odzyski. Oznacza to, że wszystkie podmioty gospodarcze, wypełniając wymóg ustawowy, prowadzą ewidencję w taki sposób, że do ksiąg rachunkowych wprowadzana jest łączna wartość zakupu powiększona już o koszty montażu (oraz wszelkie inne koszty, o których mowa powyżej, w tym proporcjonalna część kosztów projektu, nadzoru inwestorskiego oraz inne koszty związane z realizacją danej inwestycji). Mając na względzie powyższe, rzeczywista wartość poniesiona na zakup i montaż np. ławki często odbiega od wartości rynkowej ławki.

Nawiązując do zarzutu dotyczącego zlecenia przez Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie wykonania projektów przez stale powtarzające się podmioty, Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej wyjaśnił, że w związku z publikowanymi ogłoszeniami w sprawie zamówień do udziału w postępowaniu przetargowym zgłaszają się różne firmy projektowe (ogółem kilkadziesiąt podmiotów). Powyższe informacje można uzyskać z ogólnodostępnej strony internetowej Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie, na której znajdują się zakładki z informacjami o ogłaszanych przetargach (<https://zsm.krakow.pl/przetargi.html>) oraz zamówieniach w trybie pozaustawowym (<https://zsm.krakow.pl/zamowienia.html>). Dodatkowo Zarząd Zieleni Miejskiej poszukuje nowych wykonawców, przedstawiając aktualnie ogłoszone zamówienia publiczne na portalach pozaurzędowych, bądź w trakcie ogólnodostępnych spotkań branży budowlanej. Również w przypadku świadczenia usług związanych z utrzymaniem terenów zieleni Zarząd Zieleni Miejskiej współpracował z kilkudziesięcioma różnymi kontrahentami. Ogółem liczba podmiotów, które świadczyły usługi, dostawy bądź roboty budowlane na rzecz Zarządu Zieleni Miejskiej do listopada 2018 roku wynosi 915.

W kwestii zarzutu dotyczącego braku uzgodnień bądź niszczenia chodników w przypadku realizacji inwestycji, Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie wymaga od wykonawców dostarczenia nakazanych prawem uzgodnień i opracowań. Jednocześnie każdorazowo przed przystąpieniem do projektowania bądź realizowania robót budowlanych, określane są fragmenty nawierzchni podlegające wymianie. Związane jest to z dążeniem do uporządkowania przestrzeni oraz wprowadzenia harmonii, jeżeli istnieje szansa na ujednoczenie kilku różnych rodzajów nawierzchni występujących na niewielkim fragmencie terenu, takie działania są podejmowane. Spójność nawierzchni w danej lokalizacji służy zapewnieniu prostszego utrzymania, bezpieczeństwa użytkowników (brak progów, uskoków, barier) oraz estetycznego wyglądu.

W przypadku realizowania umów związanych z inwestycjami, nadzór prowadzony nad pracami sprawowany jest wielotorowo i wieloaspektowo, zarówno przez bezpośrednio odpowiedzialnych pracowników merytorycznych Zarządu Zieleni Miejskiej, jak również przez pracowników innych komórek organizacyjnych, czuwających nad prawidłowością przebiegu prowadzonych prac, tym samym zmniejszając ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Prace te podlegają również ocenie innych, zewnętrznych podmiotów, np. właściwych dla danego obszaru Rad i Zarządów Dzielnic, dystrybutorów budowanych sieci infrastruktury technicznej i innych miejskich jednostek organizacyjnych. Dodatkowo do odbioru zrealizowanych inwestycji powoływana jest komisja odbiorowa, w skład której wchodzi najczęściej kilku pracowników merytorycznych, którzy wspólnie podejmują decyzję o odbiorze bądź braku odbioru zakresu prac oraz o treści protokołu odbioru końcowego. W pierwszej kolejności za zakres wykonanych prac odpowiada swoimi uprawnieniami kierownik budowy bądź projektant. Kolejny poziom nadzoru nad poprawnością realizacji umów stanowią pracownicy komórek merytorycznych, inspektorzy nadzoru inwestorskiego (wewnętrzni i zewnętrzni), osoby przypisane do koordynacji realizacji poszczególnych umów.

Udzielając wyjaśnień Prezydent Miasta Krakowa stwierdził, że nie dysponuje dowodami, uzasadniającymi kierowanie zawiadomienia do organów ścigania, a nieuzasadnione podjęcie działań w tym zakresie mogłoby skutkować odpowiedzialnością karną za bezpodstawne kierowanie zawiadomień przeciwko konkretnym osobom. Jeżeli Skarżący posiada dowody potwierdzające zarzuty przedstawione w skardze, właściwymi organami w zakresie podjęcia działań w tej kwestii są Policja, Prokuratura oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Prezydent poinformował również, że w dniach od 15 czerwca do 6 lipca 2018 r., w Zarządzie Zieleni Miejskiej w Krakowie przeprowadzona została przez Biuro Kontroli Wewnętrznej UMK kontrola, w zakresie „udzielania zamówień publicznych, prawidłowości zawierania umów i ich realizacji, z uwzględnieniem odbioru przedmiotu umów i naliczania kar umownych”. Działanie Zarządu Zieleni Miejskiej w tym obszarze zostało ocenione pozytywnie. Wprawdzie w trakcie kontroli stwierdzono formalne uchybienia w procedurze zamówień publicznych, niemniej jednak nie miały one wpływu na ważność wyników postępowań przetargowych i z tego względu nie rzutowały na ogólną pozytywną ocenę działalności tej jednostki.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy uznać, że zarzuty zawarte w przedmiotowej skardze są bezzasadne.

Niniejsza uchwała stanowi zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w rozumieniu art.237 § 3 w związku z art. 238 § 1 k.p.a.

Stosownie do art. 239 k.p.a. Rada Miasta Krakowa informuje, iż: „W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego”.

W imieniu Komisji

