



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-006-04/2014
P/14/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/009 – Zamówienia publiczne współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler/Kontrolerzy]	Andrzej Brunejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92075 z dnia 25 listopada 2014 r. Małgorzata Bielecka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92076 z dnia 25 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Gmina Miejska Szydłowiec, zwana w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego „Gminą” Urząd Miejski w Szydłowcu, 26-500 Szydłowiec, ul. Rynek Wielki 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Ludew, Burmistrz Szydłowca ¹ (dowód: akta kontroli str. 5-10)
Zakres kontroli	Działania dotyczące udzielania zamówienia publicznego na zadanie pn. Remont zamku w Szydłowcu w ramach projektu kluczowego współfinansowanego z regionalnego programu operacyjnego na lata 2007-2013
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2007 r. do 19 grudnia 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Burmistrza Szydłowca dotyczącą przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zadania pn. Remont budynku Zamku w Szydłowcu. Czynności w ramach przedmiotowego postępowania, tj. ogłoszenie o zamówieniu, opis oraz oszacowanie wartości przedmiotu zamówienia, dokumentacja przetargowa i specyfikacja istotnych warunków zamówienia (dalej SIWZ), wybór najkorzystniejszej oferty oraz zawarcie umowy z wybranym wykonawcą, przeprowadzone zostały zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², dalej PZP.

Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość polegająca na nieudzieleniu w jednym przypadku przez Burmistrza Szydłowca odpowiedzi do wszystkich wykonawców na pytania dotyczące SIWZ, stanowiąca naruszenie art. 38 ust. 1 PZP, miała charakter formalny i w sposób zasadniczy nie wpłynęła na realizację zamówienia, w tym na wybór wykonawcy.

¹ Poprzednio Burmistrem Szydłowca był Andrzej Jarzyński.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Opis stanu
faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Gmina Szydłowiec na podstawie umowy z dnia 16 czerwca 2011 r., (dalej Umowa³) zawartej z Mazowiecką Jednostką Wdrażania Programów Unijnych (dalej MJWPU) uzyskała dofinansowanie inwestycji ze środków EFRR na projekt pn. *Odnowa zabytkowych obiektów i przestrzeni publicznej w Szydłowcu, poprawa funkcjonalności i dostępności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza*. W Umowie podano m.in., że wartość całego projektu wyniesie 30 115,0 tys. zł, w tym środki z EFRR w kwocie 25 384,3 tys. zł (85% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowanych), a okres realizacji projektu ustalono od 4 listopada 2008 r. do 30 listopada 2014 r.⁴ Przedmiotem Umowy był szereg działań, które składały się na rewitalizację części śródmiejskiej Szydłowca⁵.

(dowód: akta kontroli str. 237-269, 276-280, 332-419, 420-421, 734-735)

Kontrolą objęto prawidłowość przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania pn. Remont budynku zamku w Szydłowcu w ramach projektu *Odnowa zabytkowych obiektów i przestrzeni publicznej w Szydłowcu, poprawa funkcjonalności i dostępności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza* współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Priorytet V Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu, Działanie 5.2 Rewitalizacja miast w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013.

Rozwiązania organizacyjne w Gminie dotyczące udzielania zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 26 Regulaminu organizacyjnego⁶ do zadań stanowiska do spraw zamówień publicznych należało m.in. przygotowywanie projektów przepisów wewnętrznych i procedur zamówień, przygotowywanie ogłoszeń dotyczących zamówień publicznych do publikacji, udział w komisjach przetargowych, sporządzanie sprawozdań z zakresu zamówień publicznych. W trakcie przeprowadzanego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację ww. zadania stanowisko do spraw zamówień publicznych nie było obsadzone.

Jak wyjaśnił Burmistrz Szydłowca obsadzenie stanowiska ds. zamówień publicznych wiąże się z pozyskaniem pracownika, który będzie posiadał wiedzę merytoryczną i znał specyfikę ustawy – prawo zamówień publicznych. Podjęto rozmowy z pracownikami Urzędu Miejskiego, którzy wyrazili chęć objęcia tego stanowiska w ramach przesunięć wewnętrznych. Działania te jednak nie zostały sfinalizowane.

(dowód: akta kontroli str. 11-43, 93-94)

³ Do umowy zawarto sześć aneksów, które dotyczyły zmian m.in. wysokości VAT, terminów i zakresów realizacji. W załączonym do Umowy wniosku o dofinansowanie Projektu i Harmonogramie rzeczowo-finansowym podano uszczegółowienia (kategorie i wydatki) dla wszystkich zaplanowanych działań. Zmiany wprowadzone aneksami nie dotyczyły nazw kategorii określonych dla robót budowlanych na Zamku.

⁴ Burmistrz Szydłowca pismem z dnia 13 listopada 2014 r. wystąpił do MJWPU o przedłużenie terminu realizacji projektu do 30 marca 2015 r. Do czasu zakończenia kontroli nie otrzymał odpowiedzi na wniosek.

⁵ W ramach Umowy zaplanowano także roboty budowlane dotyczące: Budyńku „Pod Dębem” (zaplanowano przebudowę i remont istniejącego budynku znajdującego się w pierzei Rynku oraz rozbudowę o nowy budynek boczny); Parku Radziwiłłowskiego i wyspy zamkowej (prace rewitalizacyjne ze zmianą organizacji alei, nasadzeniem drzew, remontem mostków, wprowadzeniem elementów małej architektury i elementów kamiennych, ect.); Rynku Wielkiego, Skweru Staromiejskiego; Ulicy Radomskiej (częściowa wymiana nawierzchni, nowe miejsca parkingowe, przebudowa kanalizacji deszczowej, modernizację oświetlenia ulicznego oraz oświetlenia zabytkowych pomników, organizację zieleni, wprowadzenie małej architektury).

⁶ Zarządzenie Nr 51/2012 Burmistrza Szydłowca z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Szydłowcu.

W Gminie przed ogłoszeniem zamówienia⁷ o udzielenie postępowania na remont zamku w Szydłowcu nie zostały ustanowione procedury wewnętrzne udzielania zamówień publicznych. W sprawozdaniu z audytu wewnętrznego⁸ podano m.in., że *W trakcie prowadzenia postępowań dotyczących udzielenia zamówień publicznych powyżej 14 tys. euro Zamawiający stosuje prawo zamówień publicznych. Nie opracowano wewnętrznego regulaminu określającego szczegółowy tryb postępowania wraz z załącznikami, które powinny uwzględniać potwierdzenie posiadania środków finansowych, zgodność realizacji przyjętych zadań czy przewidywalny tryb postępowania w procesie zamówień.* Ponadto audytor wewnętrzny zwrócił uwagę, iż *Dokumentacja zamówienia nie zawiera wniosku o udzielenie zamówienia publicznego, który powinien uwzględniać między innymi informacje dotyczące wydziału merytorycznego wszczynającego zamówienia i potwierdzającego ujęcie wydatku w budżecie (...), wydziału finansowego potwierdzającego środki finansowe na sfinalizowanie zamówienia oraz zatwierdzenie przez kierownika zamawiającego warunków zamówienia.*

(dowód: akta kontroli str. 44-57)

Realizując wyniki przeprowadzonego audytu wewnętrznego, Zarządzeniem Nr 11/2013 Burmistrza Szydłowca z dnia 29 stycznia 2013 r., został ustanowiony *Regulamin udzielenia zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Szydłowcu do postępowań o wartości przekraczającej kwotę 14.000 euro.*

(dowód: akta kontroli str. 58-77)

Do koordynacji prac związanych z realizacją projektu w ramach Umowy z MJWPU został powołany zarządzeniem Burmistrza⁹ Zespół koordynujący. Do jego zadań należało m.in. przygotowywanie dokumentów i materiałów oraz koordynowanie wszelkich prac niezbędnych do jego realizacji, inicjowanie i prowadzenie działań w ramach Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 350-351, 491-494, 630)

Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 19 ust. 1 PZP, Burmistrz Szydłowca Zarządzeniem Nr 4/2013 z dnia 10 stycznia 2013 r. powołał Komisję przetargową w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na remont Zamku w Szydłowcu. W zarządzeniu podano m.in., że szczegółowe zadania Komisji przetargowej oraz tryb jej pracy określa Regulamin pracy komisji. Zgodnie z tym Regulaminem, Komisja przetargowa przygotowując i prowadząc postępowanie w szczególności m.in. ustala wartość zamówienia, przedstawia propozycje trybu udzielenia zamówienia, przygotowuje SIWZ, dokonuje oceny ofert. Dokumenty sporządzane przez komisję zatwierdza kierownik zamawiającego.

Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 17 ust. 1 i 2 PZP członkowie Komisji przetargowej oraz Burmistrz złożyli oświadczenia o braku okoliczności powodujących wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 78-81, 84-92, 100)

⁷ Ogłoszenie zostało upublicznione od 22 stycznia 2013 r.

⁸ Pełna nazwa: *Sprawozdanie z przeprowadzenia zadania zapewniającego, Opinia dla Kierownictwa z dnia 10 września 2012 r.* Celem audytu była ocena przestrzegania adekwatności, skuteczności i efektywności systemu kontroli wewnętrznej w zakresie wydatków wynikających z realizacji umowy związanej z finansowaniem inwestycji projektu kluczowego.

⁹ Z dnia 2 kwietnia 2013 r., Nr 9/2010 w sprawie powołania Zespołu realizującego i koordynującego prace związane z realizacją zadań w ramach Projektu Kluczowego „Odnowa zabytkowych obiektów i przestrzeni w Szydłowcu, poprawa funkcjonalności i dostępności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza”.

Oszacowanie wartości zamówienia

Opis stanu
faktycznego

Szacunkowa wartość zamówienia została ustalona, stosownie do wymogów określonych w art. 32 ust.1 i art. 33 ust. 1 PZP¹⁰, 14 stycznia 2013 r. przez Naczelnika Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Inwestycji Urzędu na podstawie kosztorysów inwestorskich. Kwotę, jaką zamawiający przeznaczył na realizację zamówienia określono na 7.760,0 tys. zł netto¹¹ (1.930.515,01 Euro). Ustalenia wartości szacunkowej zamówienia dokonano w terminie określonym w art. 35 ust. 1 PZP.

(dowód: akta kontroli str. 82-94, 96-99, 1082-1086)

Ogłoszenie o zamówieniu publicznym

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do art. 11 ust. 7 PZP ogłoszenie o zamówieniu zostało przekazane drogą elektroniczną w dniu 22 stycznia 2013 r. Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich oraz opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (2013/S 018-026037) z dnia 25 stycznia 2013 r.¹², zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Gminy¹³ oraz w siedzibie zamawiającego na tablicy ogłoszeń od dnia 22 stycznia do 6 marca 2013 r.¹⁴. Termin składania ofert wyznaczony został do 6 marca 2013 r., tj. 43 dni od dnia przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Unii Europejskiej. Termin składania ofert został ustalony zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 1 PZP. Wszystkie ogłoszenia zawierały informację o uzyskanym przez zamawiającego dofinansowaniu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej EFRR). Zgodnie z art. 13 ust. 1 PZP zamawiający, po zatwierdzeniu albo uchwaleniu planu finansowego zgodnie z obowiązującymi przepisami – raz w roku, może przekazać Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej lub zamieścić na własnej stronie internetowej (tzw. Profil nabywcy), wstępne ogłoszenie informacyjne o planowanych w terminie następnych 12 miesięcy zamówieniach. Burmistrz nie korzystał z możliwości zamieszczenia wstępnego ogłoszenia o planowanym zamówieniu publicznym na remont budynku zamku.

(dowód: akta kontroli str. 101-132, 427-428)

Opis przedmiotu zamówienia

Opis stanu
faktycznego

Przedmiot zamówienia na roboty budowlane zamku w Szydłowcu został opisany zgodnie z art. 31 ust. 1 PZP. Załączono dokumentację wskazaną w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹⁵, tj. projekt budowlany instalacji okablowania strukturalnego, projekt budowlany sanitariatów, projekt budowlany instalacji wentylacji mechanicznej, projekt budowlany instalacji elektrycznej wewnętrznej, projekt budowlany systemu sygnalizacji napadu i włamania, projekt budowlany systemu sygnalizacji pożaru¹⁶. Ponadto sporządzono specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych dotyczących: robót rozbiórkowych, betonowania bez zbrojenia, robót murowych, hydroizolacji, podłoży i podkładów z zapraw betonu oraz kruszyw, izolacji

¹⁰ Zgodnie z art. 32 ust. 1 PZP podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług. W myśl art. 33 ust. 1 PZP wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się m.in. na podstawie kosztorysu inwestorskiego.

¹¹ W związku z opinią sporządzoną przez podmiot zewnętrzny odnośnie ustalenia wartości zamówień służących realizacji projektu *Odnowa zabytkowych obiektów i przestrzeni publicznej w Szydłowcu*. W opinii tej m.in. podano, że Gmina zamierza zrealizować sześć zadań na łączną kwotę 30.379,6 tys. zł, a przy zamówieniu współfinansowanym z funduszy unijnych Gmina powinna ustalając wartość zamówienia połączyć wszystkie sześć zadań składających się na roboty budowlane w projekcie.

¹² W związku z tym, iż w opinii sporządzonej przez podmiot zewnętrzny podano, że wartość zamówień przekroczy kwotę 30 mln zł, tj. powyżej 5 mln euro, to ogłoszenie o zamówieniu winno być opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, stosownie do wymogów określonych w § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Europejskich (Dz. U. Nr 262, poz. 1649).

¹³ <http://www.bip.szydlowiec.pl/>

¹⁴ http://bip.szydlowiec.pl/zamowienia_publiczne

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1129.

¹⁶ Dokumentacja została sporządzona przez biuro architektoniczne ze Szczecina.

termicznych i akustycznych, obróbek blacharskich, instalacji wodno-kanalizacyjnych, centralnego ogrzewania, instalacji elektrycznych wewnętrznych, robót malarskich, okładzin systemowych ścian, stolarki i ślusarki, tynków i okładzin wewnętrznych, okładzin i wykładzin (płytki ceramiczne). W ww. dokumentach podano, iż nazewnictwo i określenia są zgodne z obowiązującymi podanymi w normach PN i przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁷. Ponadto wskazano, iż specyfikacja techniczna jest dokumentem będącym podstawą do udzielenia zamówienia i zawarcia umowy na wykonanie robót.

W trakcie badania dokumentacji dotyczącej opisu przedmiotu zamówienia oraz pytań wykonawców do SIWZ, nie stwierdzono naruszenia obowiązku sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą cech technicznych i jakościowych, z zachowaniem polskich norm oraz w sposób, który mógłby utrudnić uczciwą konkurencję. Ustalono, że stosownie do art. 29 ust. 3 PZP zamawiający wskazał, że dopuszcza oferowanie materiałów lub urządzeń równoważnych w stosunku do wskazanych w dokumentacji projektowej i SIWZ. Zgodnie z art. 30 ust. 7 PZP do opisu przedmiotu zamówienia zastosowano nazwy i kody określone we Wspólnym Słowniku Zamówień. Ponadto w SIWZ podano m.in., że przedmiotem zamówienia są prace obejmujące remont nawierzchni dziedzińca i dachu.

(dowód: akta kontroli str. 134-236)

Poprawność dokumentacji przetargowej i SIWZ oraz zgodność przedmiotu zamówienia z umową o dofinansowanie realizacji projektu

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do zapisów art. 42 ust. 1 PZP specyfikacja istotnych warunków zamówienia została zamieszczona na stronie internetowej Gminy¹⁸. Treść specyfikacji udostępnionej na stronie internetowej odpowiada treści SIWZ zatwierdzonej przez Burmistrza Gminy.

Stwierdzono, że SIWZ była kompletna pod względem zgodności z wymaganiami określonymi w art. 36 PZP, tj. opis sposobu oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu został dokonany w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji gdyż:

- zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 26 ust. 1 PZP zamawiający zażądał od wykonawców złożenia dokumentów i oświadczenia potwierdzającego brak podstaw do wykluczenia wykonawcy z postępowania z powodu niespełniania warunków, o których mowa w art. 24 ust. 1 PZP i spełnianie warunków udziału w postępowaniu, o których mowa w art. 22 ust. 1 PZP,
- dla potwierdzenia braku podstaw do wykluczenia wykonawcy z postępowania zamawiający zażądał przedstawienia oświadczenia oraz dokumentów wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 1 - 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane¹⁹,
- dla potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu, o których mowa w art. 22 ust. 1 PZP zamawiający zażądał przedstawienia dokumentów określonych w § 1 ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, tj. m.in.:
 - wykazu robót budowlanych,
 - wykazu osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia wraz z oświadczeniem, iż posiadają wymagane uprawnienia budowlane,
 - posiadania uprawnień do wykonywania działalności - oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu,

¹⁷ Dz. U. 2013 r., poz. 1409 ze zm.

¹⁸ http://bip.szczolowiec.pl/zamowienia_publiczne.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 231.

- informacji o posiadanych środkach finansowych,
- opłaconej polisy ubezpieczeniowej.

Sformułowane w SIWZ warunki udziału w postępowaniu nie ograniczały kręgu wykonawców do wykonawców przynależących do odpowiedniej izby samorządu zawodowego, odniesienia warunku uczestnictwa w postępowaniu do ceny składanej oferty, postawienia wymogu dysponowania przez wykonawców sprzętem/urządzeniami, maszynami niezbędnymi do realizacji zamówienia jedynie na czas wykonania zobowiązania będącego przedmiotem postępowania.

Kontrola ustaliła, że w przedmiotowym postępowaniu nie wystąpiły okoliczności do wykluczenia wykonawcy, w związku z przesłankami wynikającymi z art. 24 ust. 2 PZP. W trakcie przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie była zmieniona przez zamawiającego specyfikacja istotnych warunków zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 133, 480-484, 859, 886-917, 924-930)

Przedmiot zamówienia określony w SIWZ odpowiadał zakresowi robót budowlanych i był zgodny z wnioskiem o dofinansowanie projektu.

Korzystając z uprawnienia określonego w art. 36b ust. 1 PZP zamawiający zażądał wskazania przez wykonawcę w ofercie części zamówienia, których wykonanie powierzy podwykonawcom.

Zamawiający w terminie określonym w art. 26 ust. 3 PZP wezwał dwóch wykonawców do uzupełnienia dokumentów m.in. polisy odpowiedzialności cywilnej, zaświadczenia ZUS. Złożone w trakcie postępowania uzupełniające dokumenty potwierdzały spełnianie przez wykonawcę wymagań i warunków udziału w tym postępowaniu (przedstawione dokumenty pozostałych oferentów w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości potwierdzały spełnianie wymagań określonych przez zamawiającego).

(dowód: akta kontroli str. 644-652, 653-704, 705-716)

Zamawiający, oprócz jednego przypadku, udzielił odpowiedzi wszystkim wykonawcom w terminach określonych w art. 38 ust. 1 PZP. Pytania wykonawców do SIWZ wraz z odpowiedziami zostały przekazane wszystkim wykonawcom i zamieszczone zostały na stronie internetowej Gminy.

W dniu 13 lutego 2013 r. jeden z oferentów (CIAŁBUD) zwrócił się do Zamawiającego o udzielenie odpowiedzi na trzy pytania. Na jedno z pytań została udzielona odpowiedź wszystkim wykonawcom i zamieszczona na stronie internetowej Gminy. Na pozostałe dwa pytania została udzielona odpowiedź tylko ww. oferentowi²⁰.

Jak wyjaśnił Z-ca Burmistrza *zgodnie z art. 38 ust. 1 PZP wykonawca może zwrócić się do zamawiającego o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Natomiast pismo z 13 lutego 2013 r. w swojej treści zawiera przede wszystkim sugestie dotyczące opisu warunków zamówienia jakie powinien postawić zamawiający w zakresie posiadanej wiedzy i doświadczenia oraz wysokości wadium, a także przykłady innych postępowań, co wskazuje, że w treści pisma nie zostały zawarte konkretne pytania dotyczące SIWZ. SIWZ jest dokumentem opracowywanym przez Zamawiającego na podstawie obowiązujących przepisów. W odpowiedzi udzielonej firmie CIAŁBUD w części odnoszącej do warunków posiadania wiedzy i doświadczenia Zamawiający przytoczył jedynie przepisy w tym zakresie. W związku z powyższym, że treść pisma nie można traktować jako konkretne pytania do SIWZ to odpowiedź nie została opublikowana na stronie internetowej ani też udzielona pozostałym wykonawcom. Ponadto Wykonawca uznając, że Zamawiający ustalając warunki udziału w postępowaniu naruszył przepisy*

Ustalone
nieprawidłowości

²⁰ 1. Dlaczego specyfikacja stawia tak niskie wymagania uczestnikom przetargu. Dotyczy to m.in. osób biorących udział w tym przedsięwzięciu w zakresie robót związanych z konserwacją sztuki, polichromii, konserwacji i rekonstrukcji elementów drewnianych i metalowych, od których nie wymaga się stosownych uprawnień? 2. Dlaczego ubezpieczenie związane z należytych wykonaniem dzieła jest wymagane dopiero po zakończeniu procedury przetargowej, co będzie kiedy wybrany oferent takiego zabezpieczenia nie otrzyma lub nie będzie miał na nie środków?

ustawy miał możliwość na podstawie art. 180 ust. 1 PZP wnieść odwołanie od niezgodnej z przepisami ustawy czynności Zamawiającego do Prezesa Izby.

(dowód: akta kontroli str. 96-99, 425-428)

W ocenie NIK pytania zawarte w piśmie CIAŁBUD dotyczyły treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia i z tego względu pytania wraz z wyjaśnieniami winny być przekazane innym wykonawcom, którym została przekazana SIWZ. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter formalny i nie miała wpływu na wynik postępowania i wybór wykonawcy.

Wybór najkorzystniejszej oferty

Opis stanu
faktycznego

Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty zgodnie z kryterium (jedynym kryterium była cena) określonym w SIWZ. Przyjęte kryterium oceny ofert nie utrudniało uczciwej konkurencji oraz nie naruszało zasady równego traktowania wykonawców. Wymagana przez zamawiającego kwota wadium oraz jej forma określona została zgodnie z art. 45 ust. 4 i 6 PZP i została wniesiona przez wszystkich wykonawców przed upływem terminu składania ofert. Zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 1 PZP zamawiający prawidłowo wyznaczył terminy składania ofert przez wykonawców.

Nie zaistniały przesłanki określone w art. 93 ust. 1 PZP, które prowadziłyby do unieważnienia postępowania na etapie wyboru oferty.

W wyniku badania ofert złożonych przez wykonawców ustalono, że oferty składane przez wykonawców nie zawierały rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia, a zamawiający nie skorzystał z możliwości określonych w art. 90 ust. 1 PZP i nie występował do wykonawcy o złożenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Inwestycji (...) *Cena wykonania zamówienia w wysokości 5.990,2 tys. zł brutto przyjęta w ofercie złożonej przez firmę REMAR nie różni się w znacznym stopniu od cen przyjętych przez innych oferentów. Różnica w cenie pomiędzy ofertą firmy REAMAR a ofertą firmy DARCO wynosi zaledwie 203,0 tys. zł. Ponadto po przeanalizowaniu poszczególnych pozycji kosztorysu ofertowego nie stwierdzono, żeby poszczególne ceny odbiegały od cen rynkowych podobnych zamówień.*

W trakcie prowadzonego postępowania nie zaistniały przesłanki określone w art. 24 ust. 1 PZP²¹, które stanowiłyby podstawę do wykluczenia wykonawców. Wykonawcy nie korzystali z uprawnienia złożenia odwołań do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej.

(dowód: akta kontroli str. 859, 886-917)

Zgodnie z art. 92 ust. 1 PZP po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający zawiadomił wykonawców, którzy złożyli oferty o:

- wyborze najkorzystniejszej oferty wraz ze wskazaniem nazwy i adresu wykonawcy, którego ofertę wybrano,
- uzasadnieniu jej wyboru, punktacji przyznanej ofertom wykonawców, których oferty zostały odrzucone wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym, wykonawców wykluczonych z postępowania wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym oraz terminie, po upływie którego umowa może być zawarta. Informacje o wyborze najkorzystniejszej oferty zostały zamieszczone na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń w Urzędzie.

²¹ Zgodnie z tym artykułem z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wyklucza się m.in. wykonawców, w stosunku do których otwarto likwidację lub upadłość, którzy zalegają z uiszczeniem podatków, opłat lub składek, którzy nie wykazali spełnienia warunków udziału w postępowaniu.

Z przeprowadzonego postępowania sporządzony został pisemny protokół postępowania o udzielenie zamówienia, który spełniał wymagania określone w art. 96 ust. 1 PZP.

Zawarcie umowy z wykonawcą

Opis stanu
faktycznego

Umowa została zawarta 29 kwietnia 2013 r. z firmą Przedsiębiorstwo Budowlano – Handlowe „REMAR” Rafał Makowski, tj. z wykonawcą, który złożył najtańszą²² ofertę spełniającą warunki udziału w postępowaniu. Umowa była zgodna ze wzorem umowy określonym w SIWZ. Umowa z wykonawcą zawarta została w formie pisemnej w terminie określonym w art. 94 ust. 1 pkt 1 PZP. Zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie, a treść zawartej umowy z treścią projektu umowy. W umowie z wykonawcą zamieszczono informację o dofinansowaniu z EFRR. Przedmiotem umowy były prace remontowe, określone w SIWZ. Zamawiający zabezpieczył stosownymi zapisami w umowie odpowiednią realizację warunków umowy, w tym m.in. rękojmię i gwarancje, zakres odpowiedzialności odszkodowawczej, nadzór nad realizacją umowy oraz możliwe wprowadzenia zmian do umowy. Na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady, stosownie do wymogu określonego w art. 151 ust. 2 PZP pozostawiono 30% wysokości zabezpieczenia. Przedstawiona przez wykonawcę gwarancja ubezpieczeniowa obowiązywała od dnia 21 października 2014 r., a jej termin ważności upływa z dniem 4 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 799-810)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zapisy w sporządzonym przez Gminę harmonogramie rzeczowo - finansowym dotyczące realizowanego projektu, powinny odpowiadać szczegółowym zakresom prac remontowych określonych w SIWZ, aby nie było żadnych rozbieżności i wątpliwości co do zakresu prac remontowych, jakie zostały przewidziane do realizacji w ramach remontu zamku.

W ramach dofinansowania projektu pn. *Odnowa zabytkowych obiektów i przestrzeni publicznej w Szydłowcu, poprawa funkcjonalności i dostępności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza* przewidziana została realizacja zadania pn. Remont budynku Zamku w Szydłowcu. W załączonym do Umowy harmonogramie finansowo-rzeczowym Gmina zaplanowała roboty budowlane na kwotę ogółem brutto 8 309,0 tys. zł, w następujących kategoriach:

1. „Zamek - Roboty budowlane wewnętrzne” na kwotę ogółem brutto 2 493,0 tys. zł.
2. „Remont tynków zewnątrz budynku” na kwotę ogółem brutto 3 238,0 tys. zł.
3. „Roboty instalacyjno - elektryczne, wodn.-kan. teletechniczne oraz wentylacyjne” na kwotę ogółem brutto 2 578,0 tys. zł.

Powyższy harmonogram nie zawierał szczegółowego opisu prac budowlanych przewidzianych do realizacji w ramach powyższych kategorii.

Z innych dokumentów będących załącznikami do Umowy (m.in. Studium Wykonalności Inwestycji, Program prac konserwatorskich) wynika, że przewidziano w nich roboty budowlane polegające na remoncie dachu i dziedzińca zamku, tj. prace, które nie zostały wyszczególnione w harmonogramie rzeczowo-finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 257-258, 269, 271, 420-423, 441-474, 555)

We wnioskach o płatność składanych przez Gminę do MJWPU, do których załączono faktury na roboty budowlane, podawano zakres wykonanych prac, w tym roboty w zakresie pokrycia dachu, nawierzchni dziedzińca, remont elewacji przyporządkowując je do kategorii „Remont tynków zewnątrz budynku”, a MJWPU

²² Cena oferty wynosiła 5.990,2 tys. zł.

zatwierdziła i zrefundowała w badanym okresie²³ płatności na kwotę ogółem 1 023,2 tys. zł²⁴, w tym dotyczące wymiany dachu i nawierzchni dziedzińca.

W wyjaśnieniu p.o. Dyrektor MJWPU podał, że (...) wydatki są zgodne z postanowieniami RPO WM, były niezbędne do realizacji projektu i zostały poniesione w związku z realizacją projektu na faktycznie poniesione usługi. Wydatki (pokrycie dachu oraz wykonanie remontu nawierzchni) zostało przewidziane w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia dla Zadania „Remont budynku zamku w Szydłowcu”; z zatwierdzonego wniosku o dofinansowanie wynika, że całość robót finansowanych zamówieniem „Zadanie Nr 1 - Remont budynku Zamku w Szydłowcu” jest wydatkiem kwalifikowanym. Jednocześnie, wskazał, że (...) mając na względzie zapisy § 17 umowy o dofinansowanie, w ramach projektu przeprowadzona zostanie kontrola na zakończenie realizacji projektu po złożeniu przez beneficjenta wniosku o płatność końcową i obejmie ona komplet dokumentacji związanej z projektem.

(dowód: akta kontroli str. 135-137, 475-476, 555-596, 623-625, 799-814, 815-818, 892-894, 934, 941-943, 946-949, 953, 1087-1088)

Badania kontrolne wykazały, że pomimo, iż SIWZ był zgodny z zakresem uzupełnionego wniosku o dofinansowanie (stanowiącego załącznik do Umowy z MJWPU) zaakceptowanym przez MJWPU, to na etapie realizacji inwestycji nie zaktualizowano zapisów w harmonogramie rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do Umowy z MJWPU.

Burmistrz Szydłowca wyjaśnił, że (...) *Przyporządkowując prace do kategorii 3.2 „Remont tynków zewnątrz budynków” nie widzieliśmy konieczności zmiany w roku 2013 przed wdrożeniem postępowania przetargowego, gdyż zgodnie z dokumentami wyjściowymi, jakimi były Program prac konserwatorskich, a dokumentacja budowlana ujmowała koszty w przypisanej przez nas kategorii 3.2. (...) Dokumentacja projektowa była opracowana w 2010 roku. Już wtedy projektant sugerował wymianę pokrycia dachowego (zapisy programu prac konserwatorskich) oraz założył wymianę obróbek blacharskich, czyli elementów dachu, a także wskazał, że pomimo dobrego stanu poszycia występują na dachu ubytki w poszyciu, uszkodzenia połaci oraz braki w dachówkach kalenicowych (...) Przygotowując się do postępowania przetargowego należy zauważyć, że jest to 2013 rok, co oznacza, że przez dwa lata miejsca uszkodzeń poszycia nie były zabezpieczane, proces dewastacji trwał, pojawiły się zacieki na ścianach pomieszczeń drugiego piętra, a nawet zalanie pomieszczeń. Dlatego też w roku 2012 zweryfikowano kosztorysy inwestorskie.*

W trakcie kontroli NIK Burmistrz Szydłowca wystąpił do MJWPU pismem z dnia 11 grudnia 2014 r. o rozszerzenie w harmonogramie rzeczowo-finansowym kategorii z *Remont tynków zewnątrz budynku* na *Remont tynków zewnątrz budynku, remont dachu oraz dziedzińca*, a także o przedłużenie terminu realizacji projektu do marca 2015 r.²⁵ Do czasu zakończenia kontroli przez NIK nie została przez MJWPU udzielona odpowiedź na ww. pismo.

(dowód: akta kontroli str. 486, 548-552, 1038, 1073-1075)

²³ Wniosek za okres do 20.11.2013 z dnia 27.11.2013; Wniosek za okres do 14.02.2014 z dnia 19.02.2014; Wniosek za okres do 29.08.2014 z dnia 8.09.2014.

²⁴ FS 2013/10/00071 z dnia 25.10.2013 r. (na kwotę ogółem 1 421,2 tys. zł w tym 322,4 tys. zł - pokrycie dachu, remont budynku zamku); FS 2014/01/00007 z dnia 17.01.2014 r. na kwotę ogółem 1 526,6 tys. zł, w tym 499,2 tys. zł - pokrycie dachu; FS 2014/07/00066 z dnia 31.07.2014 r. na kwotę ogółem 549,0 tys. zł w tym 194,1 tys. zł - nawierzchnia dziedzińca; FS 2013/11/00015 z dnia 14.11.2013 r. na kwotę ogółem 7,5 tys. zł pokrycie dachu.

²⁵ Pismem z dnia 13 listopada 2014 r.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o zapewnienie udzielania odpowiedzi wszystkim wykonawcom, którym została przekazana specyfikacja istotnych warunków zamówienia, a jeżeli specyfikacja jest udostępniona na stronie internetowej, zamieszczenie odpowiedzi na tej stronie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia stycznia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy:
Andrzej Brunejko
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis
Małgorzata Bielecka
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.