



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 411.001.06.2017

K/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Dobrowieś - Świątek

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	K/17/001 - Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag przez wybranych adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli P/14/094 „Realizacja inwestycji gminnych w województwie łódzkim.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
<i>Kontroler</i>	Jan Dółka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/60/2017 z dnia 06.04.2017 r. (dowód: akta kontroli str.1)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Zarząd Lokali Miejskich ul. Al. Tadeusza Kościuszki 47,90-514 Łódź.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Andrzej Chojnacki p.o. Dyrektora Zarządu Lokali Miejskich od dnia 1 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 2)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie wniosku pokontrolnego dotyczącego przestrzegania zasad udzielania zamówień publicznych dodatkowych w trybie z wolnej ręki. Szczegółowa analiza trzech postępowań przeprowadzonych w latach 2015-2017 wykazała, że przy udzielaniu zamówień dodatkowych, rozszerzających zakres rzeczowy i finansowy prowadzonych robót, przestrzegano zasad określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (Pzp). Pomimo deklaracji wyrażonej w odpowiedzi dyrektora Administracji Zasobów Komunalnych Łódź-Śródmieście na Wystąpienie Pokontrolne z dnia 7 lipca 2014 r. nie opracowano wewnętrznych przepisów precyzujących sposób udzielania zamówień dodatkowych, ponieważ czynności takie były przeprowadzane wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy Pzp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena realizacji działań w celu wykonania wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli nr P/14/094

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.

zwiększających zakres rzeczowy i wartość robót w trybie przewidzianym w art. 144 Pzp na łączną kwotę 141.039,36 zł (0,39% wartości prowadzonych robót w tym czasie). Po dniu wejścia w życie zmian w przepisach Pzp, Zarząd Lokali Miejskich prowadząc postępowania w trybie tej ustawy nie zlecał zadań dodatkowych na podstawie uchylonych przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 33-149)

1.3. Szczegółowej kontroli poddano trzy postępowania o zamówienia publiczne przeprowadzone i zakończone w latach 2015 -2017.

Kontrola dwóch postępowań o zamówienia publiczne przeprowadzonych w latach 2015 i 2016 w trybie przetargu nieograniczonego dotyczących remontu lokalu socjalnego w budynku przy ul. Leczniczej nr 2 oraz remontu budynku przy ul. Kilińskiego nr 238, wykazała, iż postępowania te poprzedzone były opracowaniem Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), w których ujęto zakres robót remontowych w postaci opisu przedmiotu zamówienia w sposób określony w przepisie art. 36 Pzp. Zawarte umowy z wykonawcami zamówień (nr 472/ 2015 na kwotę 26.307,18 zł (brutto) i nr 40/2016 na kwotę 45.145,49 zł(brutto) były zgodne z postanowieniami wzorów umów załączonymi do SIWZ, a terminy ich wykonania odpowiadały terminom ustalonym w SIWZ.

W trakcie trwania robót spisano notatki służbowe na okoliczność wystąpienia nieprzewidzianych okoliczności zwiększających zakres rzeczowy robót (z dnia 29 września 2015 r. i 21 marca 2016 r.), podpisane przez przedstawicieli inwestora posiadających uprawnienia budowlane i wykonawców robót. Notatki te określały zakres rzeczowy prac dodatkowych. Wnioski o zwiększenie zakresu rzeczowego robót zostały zatwierdzone przez dyrektora. Do dotychczasowych wykonawców wysyłano zaproszenia, wskazując jednocześnie na konieczność opracowania kosztorysów ofertowych, a po przeprowadzonych negocjacjach, na podstawie skorygowanych kosztorysów spisano stosowne umowy na roboty dodatkowe (nr 507/2015 na kwotę 2.748,38 zł (brutto) i 92/2016 na kwotę 9.624,38 zł (brutto).

Wartość dodatkowych zamówień stanowiła 10,4% i 21,3% wartości zamówienia podstawowego i zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp nie przekraczała 50% wartości tego zamówienia.

Rozliczenie wykonanych prac dokonano na podstawie spisanych protokołów odbiorów zarówno robót podstawowych jak i dodatkowych oraz kosztorysów powykonawczych. Wystawione faktury odpowiednio nr 55/10/205 z dnia 29.10.2015 r. na kwotę 26.307,18zł (brutto) i nr 262/2016 z dnia 12.05.2016 r. na kwotę 44.823,25 zł (brutto) oraz na roboty dodatkowe o nr odpowiednio 56/2015 z dnia 29.10.2015 r. na kwotę 2.748,38 (brutto) i 263/2016 z dnia 12.05.2016 r. na kwotę 7.950,05 zł (brutto) były zgodne z załączonymi kosztorysami powykonawczymi.

(dowód akta kontr. str.150-312)

Kontrola NIK w 2014 r. wykazała, iż dyrektor Administracji Zasobów Komunalnych Łódź – Śródmieście zlecił wykonanie zamówienia dodatkowego przez tego samego wykonawcę w trybie przewidzianym w przepisie art. 67 ust. 1 pkt.5 lit a i b pomimo niewystąpienia przesłanek do zastosowania tego trybu. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z dnia 7 lipca 2014 r. dyrektor Administracji Zasobów Komunalnych Łódź – Śródmieście zadeklarował wdrożenie dodatkowej procedury weryfikacji dokumentacji projektowych i kosztorysów inwestorskich w celu skutecznego ograniczenia występowania przesłanek dokonywania zamówień dodatkowych w trakcie wykonywania prac budowlanych.

1.1.

Na mocy uchwały Rady Miejskiej w Łodzi nr XXIII/561/16 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej Zarząd Lokali Miejskich i nadania jej statutu, na bazie dotychczasowych 5 jednostek organizacyjnych o nazwie Administracja Zasobów Komunalnych przypisanych do poszczególnych dzielnic miasta utworzono Zarząd Lokali Miejskich (ZLM). Zarządzeniem Prezydenta Miasta ustalono strukturę organizacyjną ZLM, wskazując, iż w jego skład wchodził m.in.: Wydział Zamówień Publicznych, do zadań, którego należało przeprowadzanie postępowań o udzielanie zamówień publicznych oraz sporządzanie umów z dostawcami i wykonawcami robót. Przygotowania niezbędnej dokumentacji projektowej na roboty budowlane i rozbiórkowe oraz dokumentów wskazujących na konieczność przeprowadzenia postępowania w trybie przewidzianym w Pzp, były prowadzone przez Wydział Remontów, zaś nadzór nad realizacją prac oraz odbiory wykonanych robót (w tym ocenę poprawności wystawionych faktur) dokonywał Wydział Technicznej Obsługi Nieruchomości.³

(dowód: akta kontroli str. 3-32)

1.2.

W latach 2014 -2017 (I kwartał) przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego łącznie 639 postępowań na roboty budowlane remontowe i usługi. Wartość robót na podstawie umów podpisanych z wybranymi oferentami uczestniczącymi w tych postępowaniach wyniosła 135.972.145,71 zł (brutto). W omawianym okresie dokonano w 94 przypadkach zwiększenia wartości robót w formie umów na roboty dodatkowe oraz aneksów zwiększających zakres rzeczowy i finansowy robót na kwotę brutto 862.472,95 zł (tj. o 0,6% wartości robót ogółem). W okresie od dnia 28 lipca 2016 r., (po uchyleniu dotychczas obowiązującego przepisu art. 67 ust. 5 lit a i b Pzp) do końca I kw. 2017 r. przeprowadzono 62 postępowania na łączną kwotę 36.016.078,86 zł brutto. W prowadzonych postępowaniach o zamówienie publiczne w tym czasie, w projektach umów stanowiących integralną część Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) zamieszczano zapisy wynikające z przepisu art. 144 Pzp. W okresie od 28 lipca 2016 r. do końca I kwartału 2017 r. spisano 10 aneksów z wykonawcami realizującym zadania zamówienia publicznego,

³ Zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi nr 3260/VII/16 w sprawie zatwierdzenia Regulaminu organizacyjnego jednostki budżetowej o nazwie Zarząd Lokali Miejskich.
Zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi nr 5510/VII/16 w sprawie zatwierdzenia Regulaminu organizacyjnego jednostki budżetowej o nazwie Zarząd Lokali Miejskich.

Zamówienie publiczne na roboty remontowe lokalu zamiennego przy ul. Wschodniej 15 m. 12 poprzedzono opracowaniem SIWZ, które spełniała wymogi określone w art. 36 Pzp. W załączonym do SIWZ projekcie umowy, wskazano na możliwość zastosowania przepisu art. 144 Pzp tj., zmian postanowień zawartej umowy w przypadku wystąpienia okoliczności wskazanych w tym przepisie. Z poddanej szczegółowej kontroli dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne (nr 327/2016 z dnia 2 stycznia 2017 r.) dotyczącej robót remontowych m.in. powyższego lokalu wynikało, że w trybie art. 144 ust.1 pkt 6 Pzp do umowy nr 327/4/2016 z dnia 9 lutego 2017 r. na kwotę 90.174,23 zł (brutto) sporządzono aneks nr 1 zwiększający zakres rzeczowy robót i koszt wykonania całego zadania o kwotę 7448,48 zł tj. o 8,2%. Wartość tych zmian zgodnie z art. 144 ust. 1 pkt 6 Pzp była niższa od kwot określonych w tym przepisie.

(dowód akta kontr. str. 313-399)

W odpowiedzi na Wystąpienie Pokontrolne z dnia 7 lipca 2014 r., dyrektor Administracji Zasobów Komunalnych Łódź – Śródmieście wskazał, iż planowane jest wdrożenie dodatkowej procedury weryfikacji dokumentacji projektowych i kosztorysów inwestorskich w celu skutecznego ograniczenia występowania przesłanek dokonywania zamówień dodatkowych w trakcie wykonywania prac budowlanych. Przepisy wewnętrzne w tym zakresie nie zostały jednak wprowadzone do stosowania, natomiast bezpośrednio stosowano przepisy ustawy Pzp. Na skutek zmian organizacyjnych w Urzędzie Miasta Łodzi wprowadzonych uchwałą Rady Miejskiej nr XXIII/561/16 w miejsce dotychczasowych pięciu jednostek Administracji Zasobów Komunalnych utworzono jeden Zarząd Lokalni Miejskich. W nowoutworzonym Zarządzie wewnętrzna procedura weryfikacji dokumentacji projektowych nie została opracowana i wdrożona. ZLM ustalał procedury zawierania umów dodatkowych w przypadku zaistnienia konieczności ich wykonania w oparciu o przepisy ustawy Pzp. obejmujące m.in. czynności inspektorów nadzoru inwestorskiego w postaci obowiązkowej weryfikacji zgłoszonych koniecznych do wykonania robót dodatkowych. W ocenie dyrektora ZLM takie działania w wystarczającym stopniu zabezpieczają interesy zamawiającego i wprowadzanie dodatkowych procedur jest nieuzasadnione. Analiza prowadzonych postępowań wykazała, że zamówienia na roboty dodatkowe były składane i prowadzone zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

(dowód akta kontr. str.400-402)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli⁴, zwanej dalej „ustawą o NIK”, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Delegatury NIK w Łodzi.

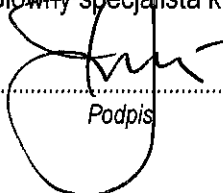
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

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.

Łódź, dnia 18 maja 2017 r.

Kontroler:

Jan Dółka
Główny specjalista k. p.


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
Podpis