



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4112-04-01/2013

S/13/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/005 – Prawidłowość udzielenia i realizacji zamówienia publicznego na rewaloryzację i rewitalizację zabytkowego przedpola Pałacu Wilanowskiego		
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie		
Kontroler	1. Sławomir Nowak, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84632 z dnia 11 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)		
Jednostka kontrolowana	Muzeum Pałac w Wilanowie ul. Stanisława Kostki Potockiego 10/16, 02-958 Warszawa	[Regon 010956038] ¹	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Olaf Jaskanis, Dyrektor Muzeum Pałacu w Wilanowie (dowód: akta kontroli str. 3-5)		

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Muzeum przeprowadziło postępowanie o zamówienie publiczne dotyczące wyboru wykonawcy rewaloryzacji i rewitalizacji zabytkowego przedpola Pałacu Wilanowskiego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo Zamówień Publicznych³.

Umowa na wykonanie nawierzchni alejek ogrodu została zrealizowana zgodnie z projektem i warunkami zamówienia. Zmiana użytego materiału (z kostki na bruk) była zmianą nieistotną i wynikała z zaleceń nadzoru archeologicznego, a jej celem było odtworzenie zabytkowej nawierzchni drogi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość przeprowadzenia oceny ofert w przetargu.

Opis stanu faktycznego

Zamówienie publiczne Rewaloryzacja i Rewitalizacja Zabytkowego Przedpola Pałacu Wilanowskiego zostało udzielone w ramach projektu „*Rewaloryzacja i adaptacja przedpola Pałacu w Wilanowie, barokowej perły mazowieckich rezydencji*”

¹ Zwany w dalszej części protokołu Muzeum lub Zamawiającym

² 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

³ Dz. U z 2010 r. Nr 113 poz. 759 z zm.) – zwana w dalszej części Pzp.

królewskich dla potrzeb obsługi i recepcji turystycznej – etap I” objętego dofinansowaniem⁴ z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013, (priorytet VI Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji, działanie 6.2 Turystyka). Przedmiotem zamówienia było:

- zadanie 1 – wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zieleni i alejkach w zabytkowym ogrodzie pomiędzy fosą, ul. Kostki Potockiego i ul. Przyczółkową,
- zadanie 2 – wykonanie rozbudowy i modernizacji systemu monitoringu,
- zadanie 3 – modernizacja linii kablowych oświetlenia, kiosku multimedialnego i automatu biletowego oraz dostawa wraz z montażem sprzętu, osprzętu i wyposażenia.

W postępowaniu nie dopuszczono możliwości składania ofert częściowych, a jedynym kryterium oceny była cena. Ogłoszenie o zamówieniu zamieszczono m.in. w Biuletynie Zamówień Publicznych nr 141511-2011 w dniu 18 maja 2011 r. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ) była dostępna na stronie internetowej zamawiającego w okresie od 18 maja do 1 lipca 2011 r. Termin składania ofert upływał z dniem 3 czerwca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 6-11)

Wartość zamówienia została określona na podstawie kosztorysu inwestorskiego z dnia 24 marca 2011 r. na kwotę (netto) 4 111 529,65 zł tj. równowartość 1 070 989,75 euro (brutto – 5 057 181,47 zł).

(dowód: akta kontroli str. 6; 136-142)

W dniu 3 czerwca 2011 r., bezpośrednio przed otwarciem ofert, które wpłynęły w ww. postępowaniu zamawiający podał kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia.

W postępowaniu złożono cztery oferty których cena (brutto) wykonania ww. zadań wynosiła od 3 055 184,07 zł do 5 718 033,59 zł.⁵ Żaden z oferentów nie został wykluczony i żadna z ofert nie została odrzucona; zamawiający nie wzywał też oferentów do złożenia dokumentów lub poprawienia omyłek.

(dowód: akta kontroli str. 8-10; 143-145; 147-148; 150-151; 153-154)

Komisja przetargowa w dniu 14 czerwca 2011 r. zakończyła pracę wybierając ofertę najkorzystniejszą o najniższej cenie – 3 054 518 zł, a 15 czerwca 2011 r. zawiadomiono o dokonanych wyborach wszystkich oferentów oraz zamieszczono informacje na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń w siedzibie muzeum.

(dowód: akta kontroli str. 9-10)

Pismem z dnia 17 czerwca 2011 r. jeden z oferentów zażądał od Muzeum odrzucenia wybranej oferty z uwagi na rażąco niską cenę, głównie w zakresie wykonania nawierzchni alejek z kostki kamiennej (pozycja 35 i 36 kosztorysu ofertowego).

(dowód: akta kontroli str. 165)

Analiza złożonych w ww. postępowaniu formularzy ofertowych czterech wykonawców w zakresie dotyczącym wykonania nawierzchni z kostki kamiennej na podsypce cementowo – piaskowej wykazała, że oferowana przez wybranego

⁴ Umowa nr UDA-RPMA.06.02.00-14-001/10-00 dofinansowania 85% wartości inwestycji zawarta w dniu 16 listopada 2010 r.

⁵ Oferta: AKG Architektura Krajobrazu (cena 3 055 184,07 zł); Konsorcjum: Park-M Sp. z o. o. oraz Przedsiębiorstwo usługowe SEZAM Sp. z o. o. (cena 4 999 148,49 zł); Konsorcjum: Zakład Usług Brukarski Spółka Jawna oraz PLANERIA Sp. z o. o. oraz G4S Security System Polska Sp. z o. o. (cena 5 460 878,28 zł); ANTI S.A. (cena 5 718 033,59 zł).

oferenta cena była o 34 840,80 zł niższa od ceny określonej przez Zamawiającego w kosztorysie inwestorskim. Ceny pozostałych oferentów w tym zakresie były wyższe od ceny określonej w kosztorysie inwestorskim o 332,5 tys. zł – 724,6 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 135-155)

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, że reakcją Muzeum na informację przekazaną w piśmie z dnia 17 czerwca 2011 r. było poddanie wnikliwej analizie ofert. Wartość obu kwestionowanych pozycji kosztorysowych stanowiła ok. 10% wartości zamówienia i nie miała decydującego wpływu na wybór wykonawcy zamówienia. Kosztorys inwestorski nie został przeszacowany i opierał się m.in. na dokumentacji projektowej, założeniach wyjściowych do kosztorysowania oraz cenach jednostkowych robót podstawowych.

(dowód: akta kontroli str. 179-180)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁶ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Zgodność realizacji robót w zakresie nawierzchni alejek z warunkami zamówienia

Opis stanu
faktycznego

Z wykonawcą wybranym w trybie przetargu nieograniczonego zawarto w dniu 1 lipca 2011 r. umowę⁷, której przedmiotem było: wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich robót budowlanych przy zielni i alejkach w zabytkowym ogrodzie pomiędzy fosą, ulicą Kostki Potockiego i ulicą Przyczółkową (zadanie nr 1) rozbudowa i modernizacja systemu monitoringu (zadanie nr 2) modernizacja linii kablowych oświetlenia, kiosku multimedialnego i automatu biletowego oraz dostawa wraz z montażem sprzętu, osprzętu i wyposażenia (zadanie nr 3).

Termin zakończenia i odbioru prac wyznaczono na dzień 31 marca 2012 r. Szczegółowy zakres prac wykonywanych w układzie miesięcznym został określony w Harmonogramie rzeczowo – finansowym stanowiącym załącznik do umowy.

Zakres rzeczowy prac określony został m.in. w *Projekcie konserwatorskim rekonstrukcji i rewitalizacji przedpoła dziedzińca wilanowskiego między fosą a ul. Kostki Potockiego i Przyczółkową*⁸ dotyczącym: zagospodarowania terenu, projektu alejek spacerowych, projektu zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 12-22)

Do obowiązków Wykonawcy zgodnie z § 3 ww. umowy należało m.in.: wykonanie przedmiotu umowy zgodnie z dokumentacją techniczną, obowiązującymi przepisami, normami i warunkami technicznymi wykonania i odbioru robót, ze wskazówkami Zamawiającego oraz zasadami wiedzy technicznej i sztuką budowlaną a także koordynacja prac ziemnych z zespołem archeologicznym, prowadzącym z ramienia Zamawiającego nadzór archeologiczny.

(dowód: akta kontroli str. 14-16)

⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁷ Umowa Nr 281/CI/IL/2011 z dnia 1 lipca 2011 r. o wartości (brutto) 3 055 184,07 zł.

⁸ Stanowiącej załącznik do SIWZ oraz zawartej z wykonawcą umowy.

Do ww. umowy wprowadzono zmiany dwoma aneksami:

- aneks nr 1 z dnia 9 stycznia 2012 r. zmieniający harmonogram rzeczowo – finansowy w układzie miesięcznym bez zmiany ustalonego w umowie wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 23-24)

- aneks nr 2 z dnia 29 marca 2012 r. ,zmieniający termin zakończenia robót (z uwagi na silne mrozy uniemożliwiające realizację prac przy zieleni) na dzień 30 kwietnia 2012 r. oraz harmonogram rzeczowo – finansowy w układzie miesięcznym, bez zmiany ustalonego w umowie wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 25-27)

Z tytułu realizacji ww. umowy wykonawca wystawił 16 faktur (w okresie od września 2011 r. do maja 2012 r.) na łączną kwotę (brutto) 3 055 184,07 zł do których załączył protokoły odbioru wykonanych robót, potwierdzone przez Wykonawcę, kierownika budowy, inspektora nadzoru oraz przedstawicieli Muzeum.

Każda faktura była opisana w zakresie sprawdzenia pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, zatwierdzona do wypłaty, a także zadekretowana przez dyrektora Muzeum z dyspozycją polecenia zapłaty. Dowody księgowe zostały opisane w zakresie kwalifikowalności wydatku z podziałem na wkład EFRR⁹ i wkład krajowy, zapłata wynagrodzenia nastąpiła w terminach określonych w fakturach i w wysokości zgodnej z umową.

(dowód: akta kontroli str. 31-122; 183-184)

Oględziny, przeprowadzone w toku kontroli NIK, wykazały, że nawierzchnia utwardzona drogi prowadzącej od ulicy Stanisława Kostki Potockiego do Pawilonu Rzeźby wraz z drogą prowadzącą do bramy pałacowej wzdłuż fosy (na odcinku od Muzeum Plakatu do bramy Dziedzińca Gospodarczego) została wyłożona tzw. kocimi łbami (kamienie – otoczaki). Zmiana nawierzchni z kostki granitowej (zaplanowanej w *Projekcie konserwatorskim rekonstrukcji i rewitalizacji przedpoła dziedzińca wilanowskiego między fosą a ul. Kostki Potockiego i Przyczółkową*) na „kocie łby” została wykonana na powierzchni 537,8 m².

Natomiast nawierzchnia zjazdów z drogi (m.in. do garaży, do Muzeum Plakatu) oraz chodnik wzdłuż fosy zostały wykonane z kostki granitowej ciętej.

(dowód: akta kontroli str. 158; 173-174)

Zmiana nawierzchni była konsekwencją dokonanego odkrycia archeologicznego, podczas prac związanych z usuwaniem asfaltu na odcinku wzdłuż pałacowej fosy gdzie odnaleziono zabytkowy bruk kamienny, o czym poinformował w dniu 16 sierpnia 2011 r. Zespół Archeologiczno-Konserwatorski prowadzący badania towarzyszące pracom ziemnym przy rewaloryzacji parku na przedpołu pałacu wilanowskiego na zlecenie Muzeum¹⁰. Komisja powołana przez Dyrektora Muzeum, uznała za konieczne zachowanie oryginalnego, zabytkowego materiału kamiennego odsłoniętego w alei do wtórnego wykorzystania jako nawierzchni historycznej na terenie zespołu parkowego, co wiązało się z zachowaniem lokalnej tradycji brukarskiej oraz utrzymaniem wysokich parametrów techniczno – użytkowych. W dniu 19 sierpnia 2011 r. o decyzji Muzeum, podjętej za zgodą projektanta, dotyczącej zastosowania historycznego kamienia na drodze dojazdowej,

⁹ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego zadanie dofinansowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013, działanie 6.2 turystyka; priorytet VI *Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji*.

¹⁰ Badania prowadzone były na podstawie decyzji Stołecznego Konserwatora Zabytków nr 35A/08 z dnia 16 kwietnia 2010 r.

poinformowano wykonawcę. Zmiana nawierzchni została odnotowana w dzienniku budowy.¹¹

(dowód: akta kontroli str.124-128; 166-172)

Kierujący nadzorem archeologicznym wyjaśnił, że fakt odkrycia bruku był dla archeologów sporym zaskoczeniem. Forma bruku i reguły jego ułożenia była zgodna z tradycją sztuki brukarskiej epoki. Powtórne ułożenie bruku było ze względów historycznych i konserwatorskich właściwe.

(dowód: akta kontroli str. 186)

Dyrektor Muzeum, odnosząc się do zmiany nawierzchni wyjaśnił, m.in. że na etapie prac projektowych była przeprowadzona kwerenda dokumentacji historycznej i żadne istniejące materiały archiwalne pozostające w dyspozycji muzeum nie dawały podstaw do przypuszczenia, że pod nawierzchnią bitumiczną znajduje się dobrze zachowany bruk kamienny. Każdy wykonawca, który zostałby wybrany w drodze przedmiotowego zamówienia, musiałaby zgodnie z decyzją zamawiającego zrealizować zadanie wykonania odtworzenia odkrytego bruku.

(dowód: akta kontroli str.181-182)

W opracowanym kosztorysie wykonawca obliczył koszty zmian w zakresie nawierzchni, dokonując wyszczególnienia m.in. jakie materiały nie zostaną wykorzystane oraz jakie prace zostaną wykonane w związku ze zmianą. Łączna wartość skalkulowanych prac przekroczyła o kwotę 3 899,45 zł wartość kosztorysu ofertowego złożonego w postępowaniu przetargowym.

(dowód: akta kontroli str.157-161)

Dyrektor Muzeum wyjaśnił m.in. że wykonawca nie wniósł o zmianę wynagrodzenia, ponieważ w wyniku zmian nie uzyskał oszczędności ani nie osiągnął nieuzasadnionego zysku, a Muzeum nie poniosło żadnych dodatkowych wydatków w tym zakresie. Powyższa zmiana nie była istotną zmianą umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru Wykonawcy. W opisie przedmiotu zamówienia SIWZ (pkt. 3.1) wykonaniu alejek parkowych przypisano według Wspólnego Słownika Zamówienia CPV kod 45233161-5 w związku z czym wykonanie nawierzchni alejki parkowej z kostki granitowej, nawierzchni gruntowej, asfaltowej, kamienia polnego czy wykonania w innych technologiach, dotyczy opisu według tego samego kodu CPV. Zmiana części nawierzchni alejek parkowych była wywołana przyczyną zewnętrzną – wynikiem odkryć archeologicznych, które w sposób obiektywny uzasadniały te zmiany, a zamawiający nie mógł wcześniej tego przewidzieć. Przedmiotowy zakres zmian nie miał wpływu na koszty przedsięwzięcia w stosunku do złożonej oferty wykonawcy, a zmiany podyktowane były obiektywnymi względami tj. historycznymi i konserwatorskimi. Muzeum, zgodnie ze statutowymi i ustawowymi obowiązkami opiekuna dziedzictwa narodowego, zobowiązane było te działania podjąć.

(dowód: akta kontroli str.181-182)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

¹¹ Dzienniki budowy nr 163 z 2011 (tom I) wydany 28 lipca 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z prawdopodobieństwem ujawniania w prowadzonych przez Muzeum pracach remontowych, rewitalizacyjnych i konserwatorskich nieprzewidzianych odkryć historycznych, a co za tym idzie możliwością zmiany umów z wykonawcami tych prac, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność zagwarantowania sobie dopuszczalności dokonania tych zmian przy udzielaniu zamówień publicznych, stosownie do art. 144 ustawy Pzp.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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 18 marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Sławomir Nowak
specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis

¹² Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.