

Ko-II.1711.2.2019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**z kontroli zamówienia publicznego na realizację zadania inwestycyjnego ZSS/P/025
pn.: „Zakład Opiekuńczo-Lecznicy i Rehabilitacji Medycznej – modernizacje”
w zakresie: budowa dróg wewnętrznych**

Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:

- art. 121 ust. 3 i art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018 r., poz. 2190), w związku z § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania kontroli podmiotów leczniczych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1331),
- upoważnienia Prezydenta Miasta Poznania nr 258/2019 i 263/2019 z dnia 29 stycznia 2019 r. do przeprowadzenia kontroli.

Jednostka kontrolowana:

Zakład Opiekuńczo-Lecznicy i Rehabilitacji Medycznej Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej z siedzibą przy ul. Mogileńskiej 42 w Poznaniu (dalej w projekcie wystąpienia pokontrolnego zwany ZOLiRM).

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Irena Majer Dyrektor ZOLiRM, zatrudniona na stanowisku Dyrektora w okresie od 18 maja 2009 r. do chwili obecnej (zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania nr 291/2009/P z dnia 14.05.2009 r.).

Kontrolujący:

Roman Przybylski (główny specjalista), Kinga Duda (główny specjalista) – pracownicy Biura Kontroli Urzędu Miasta Poznania.

Przedmiot kontroli:

kontrola zamówienia publicznego na realizację zadania inwestycyjnego ZSS/P/025 pn.: „Zakład Opiekuńczo-Lecznicy i Rehabilitacji Medycznej – modernizacje” w zakresie: budowa dróg wewnętrznych.

Okres objęty kontrolą: okres realizacji zadania inwestycyjnego (wraz z procedurą przetargową), tj. rok 2017 i 2018.

Czynności kontrolne przeprowadzono w dniach: od 01 lutego 2019 r. do 15 lutego 2019 r.

Tryb kontroli: kontrola planowa w trybie zwykłym.

1. USTALENIA I OCENA

W trakcie czynności kontrolnych dokonano weryfikacji dokumentacji dotyczącej realizacji zadania inwestycyjnego ZSS/P/025 pn.: „Zakład Opiekuńczo-Lecznicy i Rehabilitacji Medycznej – modernizacje” w zakresie przeprowadzonej procedury przetargowej oraz realizacji i rozliczenia ww. zadania, w ramach której dokonano wymiany istniejącej nawierzchni zewnętrznych ciągów pieszo-jezdnych na nawierzchnię z kostki pozbrukowej w ZOLiRM oraz rozbiórki pomieszczeń gospodarczych.

Powyższe zadanie inwestycyjne związane jest m.in. z potrzebą podjęcia działań związanych z decyzją Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu nr PZ.5580.76.3.2015 z dnia 19 stycznia 2015 r. nakładającej obowiązek zapewnienia drogi pożarowej umożliwiającej dojazd pojazdów jednostek ochrony przeciwpożarowej do budynku o każdej porze roku i spełniającej wymagania obowiązujących przepisów prawa, w tym ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

1.1. Przyznanie i rozliczenie dotacji celowej:

W dniu 04 stycznia 2017 r. zawarta została umowa nr ZSS-V.3041.10.1.2017 (Fn 117/17) pomiędzy Miastem Poznań reprezentowanym przez Jędrzeja Solarskiego Zastępcę Prezydenta Miasta Poznania a Ireną Majer Dyrektorem ZOLiRM, na udzielenie dotacji celowej w zakresie realizacji zadania inwestycyjnego nr ZSS/P/025 pn. „Zakład Opiekuńczo-Lecznicy i Rehabilitacji Medycznej – modernizacje” dot. realizacji budowy dróg wewnętrznych. Wykonanie dotacji w kwocie 300 tys. zł wyznaczono w terminie do 31 grudnia 2017 roku.

W poniższym zestawieniu przedstawiono rozliczenie przedmiotowej dotacji celowej oraz środki wydatkowane na to zadanie przez ZOLiRM.

Lp.	Przedmiot umowy	Dyspozycja przekazania dotacji WZiSS UMP	Nr umowy z wykonawcą	Oznaczenie faktury wykonawcy	Środki wydatkowane	Środki z dotacji celowej
1	wykonanie dokumentacji projektowej - część 1	z dn. 22.06.2017 r., ZSS-V.3031.1163.2017, nr rej.: 220517-1734	ZOLiRM/19/2017	faktura 03/05/2017	7 999,92 zł	7 999,92 zł
2	przygotowanie dokumentacji przetargowej (umowa o dzieło z dnia 03.08.2017 r.)	z dn. 27.09.2017 r., ZSS-V.3031.2208.2017, nr rej.: 270917-2308	ZOLiRM/25/2017	rachunek do umowy z dn. 03.08.2017 r.	1 500,00 zł	1 500,00 zł
3	przygotowanie dokumentacji przetargowej (umowa o dzieło z dnia 18.09.2017 r.)	z dn. 16.11.2017 r., ZSS-V.3031.2677.2017, nr rej.: 161117-2613	ZOLiRM/26/2017	rachunek do umowy z dn. 18.09.2017 r.	500,00 zł	500,00 zł

4	wykonanie dokumentacji projektowej - część 2 (płatne po zakończeniu pełnienia nadzoru autorskiego)	z dn. 18.12.2017 r., ZSS-V.3031.2959.2017, nr rej.: 181217-2085	ZOLiRM/19/2017	faktura 06/12/2017	1 999,98 zł	290 000,08 zł
5	pełnienie funkcji inspektora nadzoru		ZOLiRM/47/2017	faktura 03/12/2017	2 902,80 zł	
6	wykonanie robót budowlanych		ZOLiRM/46/2017	faktura 133/2017	313 558,17 zł	

suma	328 460,87 zł	300 000,00 zł
kwota wydatkowana ze środków własnych ZOLiRM		28 460,87 zł

W wyniku przeprowadzonej w trakcie kontroli analizy umowy na udzielenie dotacji celowej z dnia 04 stycznia 2017 r. nr ZSS-V.3041.10.1.2017, mając na uwadze zapis §3 ust. 3 tierd pierwszy, nakładający na beneficjenta obowiązek pisemnego informowania Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych UMP o „planowanych zmianach mających istotny wpływ na przebieg realizacji zadania (...) oraz zakresu rzeczowego realizowanego zadania, w celu uzyskania zgody”, w zaistniałej sytuacji, polegającej na zmniejszeniu zakresu realizowanych prac poprzez podział zadania na dwa etapy oraz jego dalszej realizacji (w ramach uzyskanej dotacji) w formie wykonania zakresu etapu nr 1 zadania (szczegółowy opis w pkt 1.2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), należałoby uznać, że beneficjent winien zawiadomić o tym fakcie WZiSS UMP. Niemniej jednak, ze względu na zastosowany w umowie ogólny zapis zakresu wykonania zadania, określonego w załączniku nr 1 do umowy pn. „Harmonogram rzeczowo-finansowy: „Budowa dróg wewnętrznych”, z kwotą dotacji Miasta w wysokości 300 tys. zł oraz terminem realizacji „I.2017 – XII.2017”, nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, czy zakres zadania uległ zmianie, w rozumieniu cytowanego zapisu. Kontrolujący przyjęli w związku z tym, że zadanie po dokonaniu ww. zmiany mieści się więc nadal w zastosowanym w umowie określeniu przedmiotu umowy.

1.2. Weryfikacja procedury przetargowej

Szczegółowa analiza udostępnionej w ramach kontroli dokumentacji, dokonana w zakresie zgodności z wymogami ustawy prawo zamówień publicznych Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, tj. z dnia 26 listopada 2015 r., zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1020 oraz Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 tj. z dnia 20 lipca 2017 r. (dalej w wystąpieniu pokontrolnym nazywanej pzp), przedstawiona została w tabelarycznych zestawieniach stanowiących załącznik nr 1.

Wykaz wszystkich zweryfikowanych w ramach kontroli dokumentów przedstawiono natomiast w załączniku nr 2.

Realizacja zadania inwestycyjnego będącego przedmiotem dotacji celowej prowadzona była w ramach dwóch postępowań: na realizację dokumentacji projektowo-wykonawczej oraz wykonanie robót budowlanych.

1.2.1. Zlecenie wykonania dokumentacji projektowo-wykonawczej

Postępowanie na zlecenie wykonania dokumentacji projektowo-wykonawczej zostało zrealizowane w trybie zapytania ofertowego na podstawie art. 4 ust 8 w związku z art. 6a ustawy pzp. Mając na uwadze, że kierownik zakładu wprowadził regulamin udzielania zamówień publicznych poniżej 30 000 euro w ZOLiRM (zarządzenie Dyrektora ZOLiRM nr 15/2014 z dnia 01.07.2014 r.), postępowanie prowadzone było w trybie wewnętrznej procedury dla zamówień powyżej kwoty 8 tys. euro (pomimo, iż szacowana kwota zamówienia ustalona została w wartości poniżej kwoty 8 tys. euro, zastosowano procedurę dla wartości powyżej tej kwoty, co jest zgodne z § 1 ust. 7 ww. zarządzenia).

W dniu 20.03.2017 r. w wyniku zapytania ofertowego skierowanego do 3 oferentów, dokonano wyboru wykonawcy, z którym w dniu 21.03.2017 r. zawarto umowę nr ZOLiRM/19/2017 na wykonanie dokumentacji projektowo-wykonawczej. W dniu 25.04.2017 r. dokonano odbioru dokumentacji oraz wypłaty na tej podstawie w dniu 05.06.2017 r. wynagrodzenia w postaci 80% wartości zamówienia, tj. 7 999,92 zł. Pozostała kwota (20% wartości zamówienia płatna po zakończeniu pełnienia nadzoru autorskiego) została wypłacona na podstawie dokonanego w dniu 06.12.2017 r. odbioru końcowego – w dniu 22.12.2017 r. wypłacono kwotę 1 999,98 zł.

W związku z zastosowanym w § 1 ust. 4 ppkt e) zapisem umowy, cyt.:

„4. Obowiązki Projektanta w trakcie sprawowania Nadzoru Autorskiego, o którym mowa w ust. 1:

(...)

e) uczestnictwo w odbiorach częściowych oraz końcowym budowy (w ramach wizyt na budowie)”,

wskazać należy, że na podstawie przedstawionego protokołu odbioru końcowego nie można potwierdzić udziału przedstawiciela Projektanta w odbiorze końcowym – brak podpisu na protokole odbioru końcowego. Pomimo, iż podpis ten nie jest w zapisach umowy wymagany, zdaniem kontrolujących stanowić mógłby potwierdzenie zakończenia pełnienia przez projektanta nadzoru autorskiego.

1.2.2. Przetarg na wykonanie robót budowlanych

Przeprowadzona przez ZOLiRM procedura zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na realizację robót budowlanych, w której ogłoszenie zostało opublikowane w dniu 09.08.2017 r., a otwarcie ofert nastąpiło w dniu 24.08.2017 r., został unieważniony. Powyższe spowodowane było faktem, że cena najkorzystniejszej oferty, tj. 491 587,55 zł przewyższała kwotę, która zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowania zamówienia, tj. 300 000 zł.

Przed przystąpieniem do ogłoszenia kolejnego przetargu dokonano zmiany zakresu zadania poprzez zmniejszenie wielkości robót związanych z wykonaniem wydzielonego placu z pierwotnie ustalonego zakresu robót. W przetargu ogłoszonym w dniu 18.09.2017 r., w którym otwarcie ofert nastąpiło 03.10.2017 r., w przedmiarze robót stanowiącym załącznik do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, w odniesieniu do unieważnionego postępowania zmniejszeniu uległa m.in. ilość nawierzchni z kostki brukowej betonowej typu H z 1549 m² na 1091 m² (informacja zawarta w kosztorysie inwestorskim stanowiącym załącznik do SIWZ).

W dniu 11.10.2017 r. zawarto umowę nr ZOLiRM/46/2017 z firmą Dekado Sp. z o.o. na wykonanie całości robót budowlanych w zakresie szczegółowo określonym w opisie przedmiotu zamówienia – zał. nr 2 do SIWZ oraz udzielenie gwarancji i rękojmi na zastosowane materiały i wykonane roboty budowlane oraz świadczenie bezpłatnego serwisu w okresie gwarancji.

W dniu 11.10.2017 r. ZOLiRM zawarł także umowę nr ZOLiRM/47/2017 z p. Wojciechem Kropikiem prowadzącym działalność pn. Wojciech Kropik Nadzory Budowlane, Kierowanie Robotami i Doradztwo Techniczne na pełnienie nadzoru inwestorskiego nad zadaniem pn. „Wykonanie nawierzchni na terenie ZOLiRM przy ul. Mogileńskiej 42 w Poznaniu”.

Wykonawca zgłosił pisemnie w dniu 22.11.2017 r. gotowość do dokonania odbioru robót.

W dniu 06.12.2017 r. dokonano odbioru końcowego robót bez uwag. W protokole odbioru końcowego potwierdzono, że roboty wykonano zgodnie z dokumentacją projektową i załączoną specyfikacją techniczną. Na podstawie wystawionej przez wykonawcę faktury nr 133/2017 z dnia 11.12.2017 r., zamawiający dokonał zapłaty za realizację przedmiotu umowy.

W wyniku weryfikacji dokumentów potwierdzających rozliczenie z wykonawcą, stwierdzono, iż zabezpieczenie należytego wykonania umowy ZOLiRM/46/2017 z dnia 11.10.2017 r. zostało zwrócone wykonawcy po terminie wynikającym z umowy, tj. winno nastąpić, zgodnie z § 13 ust. 6 umowy, w ciągu 30 dni od daty dokonania odbioru końcowego przedmiotu umowy i podpisania protokołu odbioru. Zwrot 70 % kwoty stanowiącego zabezpieczenie należytego wykonania umowy został dokonany w dniu 22.10.2018 r. Zgodnie z pismem wewnętrznym ZOLiRM z dnia 19.10.2018 r. pozostałe 30 %, tj. 4 703,37 zł zostało zatrzymane do 20.12.2022 r. z tytułu rękojmi za wady fizyczne (§ 13 ust. 7 umowy).

Kontrolujący zwrócili szczególną uwagę na zapis zastosowany w § 12 ww. umowy dot. dokonania odbioru końcowego robót, cyt.:

„2. Wykonawca składa pisemny wniosek o dokonanie odbioru końcowego robót.

(...)

4. Jeżeli Zamawiający uzna, że roboty zostały zakończone, a ewentualne usterki usunięte w porozumieniu z Wykonawcą, w terminie do 7 dni roboczych licząc od dnia otrzymania wniosku, o których mowa w ust. 2 wyznaczy datę rozpoczęcia odbioru końcowego robót.

5. Zamawiający dokona odbioru końcowego robót i sporządzi protokół końcowy odbioru robót w terminie 7 dni roboczych licząc od daty rozpoczęcia odbioru końcowego robót.”

Mając na uwadze, że zamawiający w terminie 7 dni od daty otrzymania zgłoszenia gotowości do dokonania odbioru zobowiązany jest do wyznaczenia daty odbioru końcowego, w terminie nie określonym w umowie, należy stwierdzić, że zastosowanie powyższego zapisu umożliwia zamawiającemu wydłużenie procedury dokonania odbioru robót. W umowie wyznaczono termin na realizację przedmiotu umowy jako 42 dni od daty jej zawarcia. Pomimo, że zgłoszenie gotowości do odbioru zostało dostarczone w terminie, odbiór końcowy został dokonany 56 dni od daty zawarcia umowy. W celu zachowania transparentności prowadzenia procedury odbioru końcowego robót, zdaniem kontrolujących, w umowie winien być wskazany maksymalny termin na dokonanie odbioru końcowego.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że w SIWZ do powyższego postępowania zapisano, że załącznikiem jest „przedmiar robót”, a załączono „kosztorys ofertowy”. Z dokumentu tego usunięto co prawda pozycje cen jednostkowych i wartości, co powoduje, że ma on charakter przedmiaru robót, w dokumentacji przetargowej winno być jednak zachowane właściwe nazewnictwo załączanych dokumentów.

Analiza porównawcza protokołów z postępowania przetargu unieważnionego i rozstrzygniętego (na „Etap 1”) wykazała, że w drugim postępowaniu (na „Etap 1”), w którym dokonano zmiany ograniczając zakres inwestycji poprzez jej podział na Etap 1 i 2, zastosowano błędne zapisy odnoszące się do pierwotnego postępowania.

W pkt 2 ppkt 4 wartość zamówienia została określona jako 255 483,87 zł (wartość taka sama jak w przetargu przed zmianą zakresu), a kosztorys inwestorski ustalający wartość szacunkową (po zmianie zakresu), wycenił wartość robót na 256 023,80 zł.

Dodatkowo w pkt 2 ppkt 5 wskazano w obu protokołach (przed i po zmianie zakresu), jako datę ustalenia wartości zamówienia datę 01 maja 2017 r. W określeniu przedmiotu zamówienia w protokole z postępowania po zmianie zakresu powinna ulec zmianie także nazwa przedmiotu zamówienia, np. poprzez dodanie zapisu „Etap 1”.

1.3. Umowy na przygotowanie dokumentacji przetargowej

Zamawiający zgodnie z zapisami art. 15 ustawy pzp zawarł umowy o dzieło z dnia 03.08.2017 r. nr ZOLiRM/25/2017 oraz z dnia 18.09.2017 r. nr ZOLiRM/26/2017, w trybie art. 4 ust. 8 ustawy pzp, na wykonanie pomocniczych działań zakupowych przy udzielaniu zamówienia publicznego, w szczególności obejmującej: opracowanie autorskiej specyfikacji istotnych warunków zamówienia w celu dokonania wyboru wykonawcy zgodnie z ustawą pzp, zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych, Biuletynie Informacji Publicznej, ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych, opracowania protokołu z postępowania, wzięcia udziału z posiedzeniach komisji przetargowej.

W ww. umowach zastosowane zostały takie same zapisy określające przedmiot umowy – brak jest podziału na zakres realizowanych prac odnoszących się np. do przygotowania procedury przetargowej na wykonanie dokumentacji projektowo-wykonawczej lub na realizację robót budowlanych.

Dodatkowo na etapie zawierania ww. umowy, nie należy zdaniem kontrolujących wskazywać trybu zamówienia publicznego (wskazano przetarg nieograniczony), ponieważ do osoby przygotowującej dokumentację przetargową należy określenie właściwej procedury zamówienia.

1.4. Oczywiste omyłki pisarskie w dokumentacji przetargowej

W protokole z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego ZOLiRM.IV/381-08/17 z dnia 13.10.2017 r. dotyczącego wykonania nawierzchni na terenie ZOLiRM przy ul. Mogileńskiej 42 w Poznaniu, w pkt 10 „Miejsce i termin składania ofert”, ppkt. 3 „Termin składania ofert upłynął w dniu **03.10.2016 r.** o godzinie 13:45” stwierdzono oczywistą omyłkę pisarską w dacie, tj. winno być „Termin składania ofert upłynął w dniu **03.10.2017 r.** o godzinie 13:45”.

W protokole z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego ZOLiRM.IV/381-06/17 z dnia 30.08.2017 r. dotyczącego wykonania nawierzchni na terenie ZOLiRM przy ul. Mogileńskiej 42 w Poznaniu, w pkt 10 „Miejsce i termin składania ofert”, ppkt. 3 „Termin składania ofert upłynął w dniu **24.08.2016 r.** o godzinie 13:45” stwierdzono oczywistą omyłkę pisarską w dacie, tj. winno być „Termin składania ofert upłynął w dniu **24.08.2017 r.** o godzinie 13:45”.

2. WNIOSKI

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że zakres wykonanych prac wynikający z umowy o udzielenie dotacji celowej został zrealizowany i rozliczony. Zamierzony cel polegający na zapewnieniu bezpieczeństwa poprzez zmodernizowanie strefy komunikacyjnej na terenie ZOLiRM został osiągnięty. Wydzielona część zadania (Etap II), której nie wykonano w ramach przedmiotowego zadania, nie wpływa na zapewnienie ciągłości obsługi komunikacyjnej Zakładu i została zaplanowana do realizacji w terminie późniejszym.

Stwierdzone nieprawidłowości oraz oczywiste omyłki pisarskie w dokumentacji, nie miały istotnego wpływu na przebieg procesu inwestycyjnego oraz rozliczenie zadania inwestycyjnego, a także zachowanie zgodności prowadzonej procedury przetargowej z wymogami ustawy prawo zamówień publicznych.

3. ZALECENIA POKONTROLNE

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w zweryfikowanej w ramach kontroli dokumentacji, należy podjąć działania celem wyeliminowania ich występowania w przyszłości. Dotyczy to w szczególności zachowania należytej staranności oraz spójnego nazewnictwa przy przygotowaniu dokumentacji z przetargu, w tym m.in. protokołów z postępowania i specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W sytuacji ponownego przygotowania procedury przetargowej w podobnym zakresie, należy dokonać weryfikacji wszystkich przygotowywanych dokumentów.

Dodatkowo warto rozważyć wprowadzenie zmian w zakresie nadzoru nad dokumentacją dotyczącą zadania inwestycyjnego oraz przygotowywanych umów, w odniesieniu np. do udokumentowania poprzez podpis przedstawiciela Projektanta na protokole odbioru końcowego robót budowlanych, potwierdzającego zakończenie pełnienia funkcji nadzoru autorskiego oraz precyzyjnego ustalania, w zawieranych umowach, terminu obioru robót.

Należy także w przyszłości przeciwdziałać zaistnieniu sytuacji braku terminowej realizacji zobowiązań wynikających z zawartych umów, w tym zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 egzemplarzach:

- egzemplarz nr 1 – dla Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego i Rehabilitacji Medycznej przy ul. Mogileńskiej 42 w Poznaniu,
- egzemplarz nr 2 – dla Biura Kontroli Urzędu Miasta Poznania.

Miejsce i data sporządzenia wystąpienia pokontrolnego:

Poznań 29.03.2019r.

PREZYDENT MIASTA POZNANIA
Jacek Jaśkowiak

podpis Prezydenta Miasta Poznania