

Lublin, 26 czerwca 2014 r.

RIO – II – 602/1/2014

Pan Krzysztof Adamowicz
Pełniący Funkcję Wójta Gminy
Międzyrzec Podlaski
ul. Warszawska 20
21-560 Międzyrzec Podlaski

Szanowny Panie Wójcie

W dniach od 19 marca do 3 kwietnia 2014 r. (z uzasadnionymi przerwami) Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej gminy Międzyrzec Podlaski w zakresie prawidłowości udzielenia i realizacji zamówienia publicznego pn. „Budowa sali gimnastycznej z zapleczem przy Publicznym Gimnazjum nr 2 w Krzewicy”. Protokół kontroli podpisano 12 maja 2014 r.

W zakresie nieprawidłowości o nieistotnym charakterze, co do których w trakcie kontroli udzielono stosownego instruktażu – nie formułowano wniosków pokontrolnych.

Poniżej podaję stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia oraz wnioski co do sposobu ich wyeliminowania, stosownie do przepisów art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.).

W załączniku do wystąpienia pokontrolnego wskazuję osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości.

- 1. Żądanie od wykonawców – w celu oceny spełniania warunku dotyczącego posiadania wiedzy i doświadczenia – wykazania się wykonaniem co najmniej 2 robót w zakresie budowy obiektów kubaturowych, każda o co najmniej 2500 m³ i o wartości minimum 1.500.000 zł brutto, w sytuacji kiedy przedmiotem zamówienia były roboty wykończeniowe*

wybudowanego już w stanie surowym obiekcie, a oszacowana przez zamawiającego wartość zamówienia wynosiła 857.909,43 zł netto – str. 3-4 protokołu.

Opisu sposobu dokonania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu dokonywać w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i w ogłoszeniu o zamówieniu w sposób związany z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalny do przedmiotu zamówienia, stosownie do przepisów art. 22 ust. 4 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 5 i art. 41 pkt 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.).

2. *Zawarcie 10 maja 2012 r. umowy na budowę sali gimnastycznej z zapleczem przy Publicznym Gimnazjum nr 2 w Krzewicy niezgodnie z postanowieniami specyfikacji istotnych warunków zamówienia, przez wprowadzenie do umowy dodatkowych regulacji dotyczących możliwości dokonania jej zmian w szerokim zakresie – nieujętych wcześniej w załączonym do specyfikacji wzorze umowy – w sytuacji, kiedy w specyfikacji przewidziano wyłącznie możliwość zmiany terminu realizacji umowy (tylko w 3 wskazanych przypadkach), a w ogłoszeniu o zamówieniu nie przewidziano żadnych możliwości dokonywania istotnych zmian postanowień zawartej umowy – str. 8-9 protokołu.*

Umowy w sprawach zamówień publicznych zawierać zgodnie z istotnymi dla zamawiającego postanowieniami, które zamierza wprowadzić do treści zawieranej umowy – zamieszczonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub w dołączonym do niej wzorze umowy, jeżeli zamawiający wymaga od wykonawcy, aby zawarł z nim umowę na takich warunkach – i zaakceptowanymi przez wykonawcę w złożonej ofercie, w związku z przepisami art. 82 ust. 3 i art. 140 ust. 1 oraz art. 36 ust. 1 pkt 16 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

3. *Dokonanie aneksem nr 1 z 6 lipca 2012 r. zmian postanowień zawartej 10 maja 2012 r. umowy na budowę sali gimnastycznej z zapleczem przy Publicznym Gimnazjum nr 2 w Krzewicy, w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, polegających na zmianie formy wynagrodzenia wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy – z ryczałtowej na kosztorysową – w sytuacji gdy zamawiający nie przewidział możliwości dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz nie określił jej warunków. W konsekwencji tej zmiany, wykonawcy zlecono wykonanie robót dodatkowych (związanych i niezwiązanych bezpośrednio z przedmiotem umowy) o łącznej wartości 273.331,33 zł brutto, co – w przypadku zapłaty za roboty dodatkowe związane z przedmiotem umowy o łącznej wartości 157.051,34 brutto, przy pozostawieniu*

niezmiennego wynagrodzenia ryczałtowego – byłoby niedopuszczalne – str. 9-15 protokołu.

Nie dokonywać istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, z wyjątkiem sytuacji gdy zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany, stosownie do przepisów art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, mając na uwadze, że zmiana umowy dokonana z naruszeniem tych zasad podlega unieważnieniu, zgodnie z przepisem art. 144 ust. 2 tej ustawy.

W przypadku uzgodnienia w umowie o roboty budowlane wynagrodzenia ryczałtowego, przestrzegać przepisów art. 632 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121), w myśl których, jeżeli strony umówiły się o wynagrodzenie ryczałtowe, przyjmujący zamówienie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac. Jeżeli wskutek zmiany stosunków, której nie można było przewidzieć, wykonanie dzieła groziłoby przyjmującemu zamówienie rażącą stratą podwyższyć ryczałt lub rozwiązać umowę może tylko sąd.

4. *Zawarcie w dniach 26 lipca oraz 1 i 18 października 2012 r. aneksów do umowy z 10 maja 2012r. na budowę sali gimnastycznej z zapleczem przy Publicznym Gimnazjum nr 2 w Krzewicy, którymi zlecono dotychczasowemu wykonawcy realizację robót dodatkowych (związanych i niezwiązanych bezpośrednio z przedmiotem zamówienia) o łącznej wartości 222.220,60 zł netto (273.331,33 zł brutto), odpowiadającej równowartości 55.284,26 euro – bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, przy czym w przypadku niektórych robót nie zachodziły też wszystkie okoliczności wskazane w przepisach art. 67 ust. 1 pkt 5 Prawa zamówień publicznych, które mogłyby uzasadniać ich udzielenie dotychczasowemu wykonawcy w trybie z wolnej ręki – str. 11-17 protokołu.*

Przestrzegać obowiązku zlecenia zadań na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty oraz zawierania umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane – na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, stosownie do przepisów art. 44 ust. 4 i art. 254 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

Zamówień publicznych udzielać wyłącznie wykonawcom wybranym zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia przeprowadzonego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, z zastosowaniem jednego z trybów postępowania wskazanych w art. 10 tej ustawy, stosownie do przepisów jej art. 7 ust. 1 i 3, pamiętając, że przepisów ustawy nie stosuje się przy udzielaniu zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości

30.000 euro, zgodnie z art. 4 pkt 8 tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym od 16 kwietnia 2014 r.

Zamówień dodatkowych w trybie zamówienia z wolnej ręki udzielać jedynie w sytuacji łącznego spełnienia przesłanek wskazanych w przepisach art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. w przypadku udzielania dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 50 % wartości realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów lub wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego.

5. *Nieujęcie w przedmiarach robót, stanowiących podstawę sporządzenia kosztorysów ofertowych w postępowaniu o udzielenie zamówienia na budowę sali gimnastycznej z zapleczem przy Publicznym Gimnazjum nr 2 w Krzewicy, wszystkich robót niezbędnych do wykonania przedmiotu zamówienia oraz ujęcie niektórych robót w ilościach zaniżonych, co skutkowało zleceniem wykonawcy szeregu robót dodatkowych, których konieczność wykonania można było przewidzieć na etapie opisu przedmiotu zamówienia podstawowego – str. 16, 19-24 protokołu.*

Przedmiot zamówienia na roboty budowlane opisywać zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, tj.:

- w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty oraz w sposób, który nie będzie utrudniał uczciwej konkurencji, stosownie do przepisów art. 29 ust. 1 i 2 ustawy,
- za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, sporządzonych zgodnie z przepisami rozporządzenia 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 – użytkowego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1129), stosownie do przepisów art. 31 ust. 1 powołanej ustawy.

Opisanie przedmiotu zamówienia z należyłą starannością ma na celu m.in. zagwarantowanie potencjalnym wykonawcom uzyskanie tych samych informacji, co do przedmiotu zamówienia, a w efekcie dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej oraz uniknięcie konieczności udzielania zamówień dodatkowych.

6. *Wyplacenie wykonawcy budowy sali gimnastycznej z zapleczem przy Publicznym Gimnazjum nr 2 w Krzewicy wynagrodzenia w zawyżonej wysokości, w wyniku*

nieprzestrzegania postanowień umownych dotyczących wynagrodzenia kosztorysowego, ustalanego w oparciu o zakres faktycznie zrealizowanych robót, w tym m.in. z powodu:

- a) *dwukrotnej zapłaty za wykonanie podokienników zewnętrznych z blachy powlekaniej – na podstawie kosztorysu zamówienia podstawowego w kwocie 1.683,03zł netto oraz ponownie – na podstawie kosztorysu robót dodatkowych w kwocie 3.060,61 zł netto,*
- b) *zapłaty za obłożenie 183,19 m² cokołu budynku sali oraz łącznika płytkami klinkierowymi o wymiarach 25 x 6 cm – w kwocie 15.956,40zł netto (których to robót nie wykonano), a cokół obłożono tańszym tynkiem mozaikowym w ilości 56,22 m²,*
- c) *zapłaty za wykonanie 174,66 m cokoliku schodowego w kwocie 2.625,33 zł netto, podczas gdy faktycznie wykonano 23,35 m cokoliku schodowego oraz 96,90 m cokoliku prostego, którego wykonanie jest tańsze – str. 18-25 protokołu.*

Wykonawców robót budowlanych rozliczać rzetelnie i zgodnie z zawartymi umowami, dokonując zapłaty jedynie za roboty faktycznie wykonane i znajdujące potwierdzenie w dokumentacji projektowej i powykonawczej. Przed wypłatą kwot wynikających z faktur wystawionych przez wykonawców – dokonywać kontroli zasadności tych wypłat, sprawdzając, czy zafakturowana kwota odpowiada ilości i wartości robót faktycznie przez wykonawcę wykonanych, mając na uwadze obowiązek dokonywania wydatków w sposób wskazany przepisami art. 44 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Wynagrodzenie kosztorysowe, zgodnie z definicją zawartą w art. 629 Kodeksu cywilnego, ustalane jest przez strony umowy na podstawie zestawienia planowanych prac i przewidywanych kosztów. Oznacza to, że wynagrodzenie to nie ma charakteru ostatecznego i wiążącego dla stron, jest jedynie prognozą i wartością wstępną, która może ulec zmianie, a ostateczną wysokość wynagrodzenia wykonawcy determinuje faktyczna ilość wykonanych przez niego prac, zawarta w sporządzonym przez niego kosztorysie powykonawczym. W przeciwnym razie, przyjmując za ostateczną wysokość wynagrodzenia wykonawcy, wartość ustaloną w umowie – niezależnie od ilości faktycznie wykonanych robót – wynagrodzenie takie przyjmuje formę wynagrodzenia ryczałtowego, o którym mowa w art. 632 tej ustawy, którego wysokość jest niezależna – co do zasady – od faktycznego rozmiaru lub kosztów wykonanych prac.

Dokonać weryfikacji i ponownego rozliczenia robót z wykonawcą budowy sali gimnastycznej z zapleczem przy Publicznym Gimnazjum nr 2 w Krzewicy.

7. *Nieprzestrzeżenie obowiązków wynikających z zawartych umów oraz z przepisów ustawy Prawo budowlane przez inspektorów nadzoru inwestorskiego przy realizacji zamówienia na budowę sali gimnastycznej z zapleczem przy Publicznym Gimnazjum nr 2 w Krzewicy, polegające na potwierdzeniu – w protokole końcowego odbioru robót z dnia 24 października 2012 r. – stanu niezgodnego z faktycznym. Inspektorzy, wraz z pozostałymi członkami komisji odbioru, potwierdzili wykonanie robót zgodnie*

z dokumentacją budowlaną i umową, podczas gdy część robót nie została wykonana bądź została wykonana w sposób odmienny od określonego umową – str. 25-27 protokołu.

Od inspektorów nadzoru inwestorskiego egzekwować należące do nich obowiązki wynikające z zawartych umów oraz przepisów art. 25 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), w tym m.in. reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, potwierdzanie faktycznie wykonanych robót, a także kontrolowanie rozliczeń budowy w przypadku ich żądania, zgodnie z przepisami art. 25 pkt 1 i 4 tej ustawy.

Ponadto obowiązek rzetelnego sprawdzania zgodności wykonanych robót z zawartą umową egzekwować także od członków komisji powoływanych do odbioru wykonanych robót budowlanych.

Jeżeli uważa Pan, że wśród wniosków zawartych w tym wystąpieniu są takie, które naruszają prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, przysługuje Panu – zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w ciągu 14 dni od otrzymania tego wystąpienia.

Jednocześnie informuję, że – stosownie do przepisu art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – jest Pan zobowiązany zawiadomić Izbę o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub o przyczynach ich niewykonania, w formie pisemnej i elektronicznej (plik w formacie Microsoft Word (*.doc) lub Rich Text Format (*.rtf) na adres: wkgf@lublin.rio.gov.pl), w terminie 30 dni od daty doręczenia Panu tego wystąpienia, mając na uwadze przepisy art. 27 tej ustawy.

Jacek Grządka

Do wiadomości:

Rada Gminy Międzyrzec Podlaski