

PROTOKÓŁ Z KONTROLI

Data i czas kontroli: 7.10.2013 r. w godzinach od 14:30 do 16:00

Miejsce kontroli: Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi (ul. Piotrkowska 175, 90-447 Łódź)

Zakres kontroli: utrzymanie czystości na drogach i terenach gminnych oraz utrzymanie czystości na przystankach MPK

Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli: Uchwała Nr XLVII/898/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 sierpnia 2012 roku w sprawie zlecenia Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Łodzi przeprowadzenia kontroli zadania pn.: „Utrzymanie czystości na drogach i terenach gminnych oraz utrzymanie czystości na przystankach MPK” zmieniona uchwałami:

- LII/1062/12 z dnia 21 listopada 2012 roku,
- LVIII/1209/13 z dnia 6 marca 2013 roku,
- LXIV/1345/13 z dnia 12 czerwca 2013 roku,
- LXX/1485/13 z dnia 25 września 2013 roku.

Skład zespołu kontrolnego:

- Adam Wieczorek,
- Czesław Telatycki.

Zespół kontrolny został wyłoniony z członków Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Łodzi.

Skontrolowana dokumentacja:

- Uchwała Nr LXXVIII/1389/10 z dnia 27 stycznia 2010 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Łodzi na 2010 rok,
- dokumentacja zamówienia publicznego sygnatura akt ZDiT.NZ.333-82/10 (publikacja w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich w dniu 24 lipca 2010 roku pod numerem 2010/S 142-218972),
- Umowy związane z postępowaniem ZDiT.NZ.333-82/10 (przetarg nieograniczony):
 - a) Umowa nr 3341.1/NZ/2011 z dnia 3 stycznia 2011 roku,
 - b) Umowa nr 3341.6/NZ/2011 z dnia 14 stycznia 2011 roku,

- c) Umowa nr 3341.191/NZ/2010 z dnia 28 grudnia 2010 roku,
- d) Umowa nr 3341.192/NZ/2010 z dnia 28 grudnia 2010 roku,
- e) Umowa nr 3341.173/NZ/2010 z dnia 23 listopada 2010 roku,
- f) Umowa nr 3341.180/NZ/2010 z dnia 24 listopada 2010 roku,
- g) Umowa nr 3341.193/NZ/2010 z dnia 29 grudnia 2010 roku,
- h) Umowa nr 3341.4/NZ/2011 z dnia 10 stycznia 2011 roku,
- i) Umowa nr 3341.174/NZ/2010 z dnia 23 listopada 2010 roku,
- j) Umowa nr 3341.180/NZ/2010 z dnia 24 listopada 2010 roku,
- k) Umowa nr 3341.5/NZ/2011 z dnia 10 stycznia 2011 roku,
- l) Umowa nr 3341.183/NZ/2010 z dnia 29 listopada 2010 roku,
- m) Umowa nr 3341.181/NZ/2010 z dnia 24 listopada 2010 roku,
- Umowy związane z postępowaniem ZDiT.NZ.3320-87/08 (przetarg nieograniczony):
 - a) Umowa nr 3341.180/NZ/2008 z dnia 19 listopada 2008 roku,
- Umowy związane z postępowaniem ZDiT.NZ.3320-117/10 (przetarg nieograniczony):
 - a) Umowa nr 3341.19/NZ/2011 z dnia 22 lutego 2011 roku,
- Umowy związane z postępowaniem ZDiT.NZ.3320-144/10 (zamówienie w trybie z wolnej ręki):
 - a) Umowa nr 3341.189/NZ/2010 z dnia 1 grudnia 2010 roku,
- Umowy związane z postępowaniem ZDiT.NZ.3320-145/10 (zamówienie w trybie z wolnej ręki):
 - a) Umowa nr 3341.188/NZ/2010 z dnia 1 grudnia 2010 roku,
- Umowy związane z postępowaniem ZDiT.NZ.3320-151/10 (zamówienie w trybie z wolnej ręki):
 - a) Umowa nr 3341.194/NZ/2010 z dnia 28 grudnia 2010 roku,
- Raport Biegłych Rewidentów Wilk, Grecki, Stopczyńska i Partnerzy z dnia 6 czerwca 2011 roku,
- Raport Biegłych Rewidentów Wilk, Grecki, Stopczyńska i Partnerzy z dnia 8 lipca 2011 roku,

Wnioski i wykaz nieprawidłowości:

W zakresie utrzymania czystości na przystankach MPK w okresie od września 2010 roku do marca 2011 roku, zespół kontrolny nie wnosi zastrzeżeń.

W zakresie realizacji zadania utrzymania czystości na drogach i terenach gminnych przez Miasto Łódź w okresie od września 2010 roku do marca 2011 roku, stwierdza się następujący szereg nieprawidłowości i zastrzeżeń:

1. Nieprzeprowadzenie postępowań w zakresie zamówień publicznych na letnie i zimowe, ręczne i mechaniczne oczyszczanie pasów dróg publicznych na terenie Miasta Łodzi w latach 2010-2013 w okresie umożliwiającym zabezpieczenie Miasta przed meteorologiczną zimą w sezonie 2010/2011.

W dniu 9.07.2010 r. Wydział Utrzymania Czystości Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi sporządził wniosek o rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Letnie i zimowe, ręczne i mechaniczne oczyszczanie pasów dróg publicznych na terenie Miasta Łodzi w latach 2010-2013”. Przedmiot zamówienia został podzielony na trzynaście zadań, odpowiadających podziałowi Łodzi na rejony dokonany przez Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi. Postępowanie przetargowe prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego. Szacunkowa wartość przedmiotu zamówienia wynosiła 121 022 662,00 zł. W dniu 24.07.2010 r. ogłoszenie zamówienia publicznego zostało umieszczone w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich (zamówienie przekazano do publikacji w dniu 21.07.2010 r.). Termin składania ofert wyznaczono na 31.08.2010 r. W skutek zaskarżeń podmiotów zainteresowanych do Krajowej Izby Odwoławczej Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi dwukrotnie zmieniał zapisy Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w związku z czym przekładał termin składania ofert ostatecznie do 23.09.2010 r. Ze względu na liczne zaskarżenia wyników postępowania przetargowego przez oferentów do Krajowej Izby Odwoławczej pierwsza z umów na trzynaście rejonów Łodzi została podpisana dopiero w dniu 23 listopada 2010 r., a ostatnia 22 lutego 2011 r. W tym zakresie Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Łodzi oceniła działalność Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi negatywnie. ZDiT jako profesjonalny i doświadczony podmiot przeprowadzający zamówienia publiczne powinien przewidzieć możliwą długość postępowania przetargowego z uwzględnieniem całej procedury odwoławczej. Należy mieć na względzie, że Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi wielokrotnie przeprowadzał analogiczne postępowania przetargowe w wcześniejszych okresach. Z powodu opieszałości w przeprowadzeniu zamówienia publicznego na utrzymanie czystości dróg gminnych w trybie najbardziej konkurencyjnym (przetarg nieograniczony lub przetarg ograniczony) Miasto Łódź nie zostało prawidłowo zabezpieczone przez obfitymi opadami atmosferycznymi śniegu, które nastąpiły na początku zimy 2010 r.

2. Konieczność dokonania zamówień publicznych w trybie najmniej konkurencyjnym, czyli w trybie z wolnej ręki z powodu braku przeprowadzenia przetargu nieograniczonego na utrzymanie czystości dróg gminnych w terminie umożliwiającym zabezpieczenie Miasta Łodzi w zakresie odśnieżania dróg.

Z powodu późnego dokonania zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego (ZDiT.NZ.333-82/10, ZDiT.NZ.3320-87/08, ZDiT.NZ.3320-117/10) i brakiem jego rozstrzygnięcia koniecznym było dokonanie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki o łącznej wartości 4 888 230,80 zł. W sumie dokonano trzech zamówień w trybie z wolnej ręki, w których podpisano umowy z następującymi podmiotami:

- GNOM Sp. z o.o. ul. Techniczna 20, 92-519 Łódź (dwie umowy: nr 3341.189/NZ/2010 z dnia 1 grudnia 2010 r. oraz nr 3341.194/NZ/2010 z dnia 28 grudnia 2010 r.).

- Zakład Drogownictwa i Inżynierii Sp. z o.o. ul. Ekologiczna 26, 91-613 Łódź (jedna umowa: nr 3341.188/NZ/2010 z dnia 1 grudnia 2010 r.).

Tryb dokonanych zamówień publicznych nie pozwolił na uzyskanie pełnej konkurencyjności i możliwie najniższej ceny zamówienia, gdyż zapytania kierowane były do konkretnych podmiotów lub podmiotu. Poprzez to i poprzez sytuację, w której nastąpiły obfite opady atmosferyczne śniegu w listopadzie i grudniu 2010 r. takie podmioty, do których kierowano zapytania mogły wykorzystywać sytuację i narzucać zawyżone ceny. Mogło to mieć znaczny wpływ na to, że w sezonie zimowym 2010/2011 koszty poniesione na odśnieżanie dróg były wyższe o 59,99% niż w sezonie zimowym 2009/2010. Porównując te wartości kwotowo było to:

- sezon 2009/2010 – 32 638 936,73 zł,

- sezon 2010/2011 – 52 218 682,28 zł.

Zatem utrzymanie czystości na drogach gminnych w Łodzi w sezonie zimowym 2010/2011 było kwotowo droższe o 19 579 745,55 zł.

3. Zastosowanie błędnej podstawy prawnej uzasadniającej dokonanie trzech zamówień w trybie z wolnej ręki na odśnieżanie dróg dla wszystkich 13 rejonów Łodzi, w ramach których toczyło się postępowanie przetargowe w trybie nieograniczonym.

Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi dokonując w/w zamówień publicznych z wolnej ręki jako podstawę prawną wskazał art. 67 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych, który mówi co następuje:

„Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: 3) ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielania zamówienia”

Zdaniem Komisji Rewizyjnej w Łodzi nie byłoby konieczności dokonywania zamówień w trybie z wolnej ręki, gdyby przetarg nieograniczony został ogłoszony odpowiednio wcześniej z uwzględnieniem wszelkich możliwych odwołań i wynikających z tego opóźnień. Realną faktyczną podstawą dokonania zamówień z wolnej ręki był brak zakończenia zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, a nie obfite opady śniegu. W przypadku zakończonego przetargu i podpisanych umów, które również uwzględniały zamówienia uzupełniające nie byłoby potrzeby dokonywania zamówień z wolnej ręki na odśnieżanie dróg obficie zasypywanych w okresie listopad-grudzień 2010 r. W takiej sytuacji oczywiście istniała konieczność natychmiastowego wykonania zamówienia, a przedłużający się przetarg oraz obfite opady śniegu nie były zawinione przez Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi. Natomiast instytucja ta mogła na podstawie swoich wieloletnich doświadczeń dokładnie przewidzieć ile czasu może trwać pełna procedura przetargowa i to, że w grudniu w Polsce może padać śnieg.

4. Przeprowadzenie zamówienia w trybie z wolnej ręki w sytuacji, gdy zamówienie to jest już realizowane.

Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi w dniu 28.12.2010r. udzielił zamówienia firmie GNOM Sp. z o.o. ul. Techniczna 20, 92-519 Łódź na okres 20-29.12.2010 r. (umowa nr 3341.194/NZ/2010, sygnatura akt ZDiT.NZ.3320-151/10). Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi jako podstawę merytoryczną dokonania zamówienia

z wolnej ręki wskazał m.in. trudne warunki atmosferyczne panujące od 29.11.2010r. Zamawiający usługę mając wiedzę o panujących warunkach pogodowych od końca listopada zamówił usługę i przeprowadził procedurę dopiero dziewiątego dnia realizacji zamówienia przez firmę GNOM Sp. z o.o.

5. Władze Miasta Łodzi oraz Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi w 2010 roku nie dokonały zabezpieczenia środków na realizację zadania pn. „Letnie i zimowe, ręczne i mechaniczne oczyszczanie pasów dróg publicznych na terenie Miasta Łodzi w latach 2010-2013” w odpowiednim czasie i wysokości.

Szacunkowa wartość przedmiotu zamówienia przewidziana została na kwotę 121 022 622,00 zł. Przewidziane zostały również zamówienia uzupełniające na poziomie 50% co w efekcie dało wartość 181 533 993,00 zł. We wniosku Wydziału Utrzymania Czystości Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi z dnia 9 lipca 2010 r. o wszczęcie postępowania na zamówienie publiczne w części wniosku dotyczącym potwierdzenia zabezpieczenia środków finansowych wskazano, iż na realizację przedmiotowego zadania w planie na rok 2010 zabezpieczenie środków wynosiło 0,00zł na zadaniu 2111061 w rozdz. 90003 § 4300. Dopiero na dwa dni przed sporządzeniem w/w wniosku Radzie Miejskiej w Łodzi przedłożono do przegłosowania Uchwałę Nr XCI/1626/10, która umożliwiła władzom Łodzi zaciągnięcia zobowiązania finansowego na realizację tegoż zadania. Natomiast wysokość poniesionych kosztów dla zimy 2010/2011 wyniosła blisko 93% środków zaplanowanych na okresy zimowe 2010-2013 i około 43% wszystkich zabezpieczonych środków na lata 2010-2013. W tym zakresie należy wskazać, że doszło do znacznego niedoszacowania zadania, co może skutkować koniecznością zabezpieczania dodatkowych środków w latach następnych.

Potwierdzam przeprowadzenie kontroli:

Grzegorz Nita (Dyrektor Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi) -

DYREKTOR
ZARZĄDU DRÓG I TRANSPORTU

Podpisy osób kontrolujących :

Adam Wieczorek -

Czesław Telatycki -

Podpis kierownika

jednostki kontrolowanej:

PREZYDENT MIASTA ŁODZI

Hanna Zdanowska