

ZD-VI.1711.2.2019

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli doraźnej przeprowadzonej w:
Białostockim Centrum Onkologii
im. Marii Skłodowskiej-Curie w Białymstoku

Białystok, 2019

Na podstawie *art. 121 ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej Dz.U.2018.2190 t.j.* Departament Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku przeprowadził kontrolę doraźną w Białostockim Centrum Onkologii im. Marii Skłodowskiej-Curie w Białymstoku, ul. Ogrodowa 12, zwane w dalszej części wystąpienia „Centrum”.

Kontrolę przeprowadzono w terminie od 18.02.2019 r. do 19.02.2019 r. przez: Rafała Kołakowskiego – Głównego specjalistę w Departamencie Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku, na podstawie upoważnienia Nr ZD-VI.087.3.2019 z dnia 18.02.2019 r. oraz Tomasza Ostaszewskiego – Głównego specjalistę w Departamencie Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku, na podstawie upoważnienia Nr ZD-VI.087.4.2018 z dnia 21.02.2018 r.

Kontrolerzy wpisali się do książki kontroli Centrum w dniu 18.02.2019 r. pod pozycją 5/2019.

Wyjaśnień w trakcie kontroli udzielali:

- Pani Alicja Skindzielewska – Zastępca Dyrektora ds. Ekonomicznych/Główny Księgowy, oraz inni pracownicy w miarę zachodzących potrzeb.

Pismem ZD.VI.1711.2.2019 z dnia 28.02.2019 r. wystosowane zostały do Dyrekcji Centrum pytania dotyczące przedmiotowego postępowania z terminem udzielenia odpowiedzi na dzień 6 marca 2019 r. Odpowiedź na pytanie otrzymano w dniu 29.03.2019 r. Termin udzielenia odpowiedzi na wniosek Dyrektor Centrum /pisma nr DS/34/2019 z dnia 05.03.2019 r. oraz DS./55/2019 został wydłużony za zgodą Marszałka Województwa Podlaskiego do dnia 30.03.2019 r. /pisma: ZD-VI.1711.2.2019 r. z dnia 05.03.2019 r. oraz z dnia ZD-VI.1711.2.2019 z dnia 25.03.2019 r./

I. Zakres kontroli

- 1) Prawidłowość gospodarowania mieniem oraz środkami publicznymi.
- 2) Gospodarka finansowa.

II. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

2.1. Centrum, jest samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej posiadającym osobowość prawną. Postanowieniem Sądu Rejonowego w Białymstoku, XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego został wpisany do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji, publicznych zakładów opieki zdrowotnej pod nr KRS 0000002253, Numer Identyfikacji Podatkowej 966-13-30-466 nadany przez Urząd Skarbowy w Białymstoku. Numer w Krajowym Rejestrze Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej 050657379 został nadany przez Urząd Statystyczny w Białymstoku. Siedziba Centrum znajduje się w Białymstoku, przy ul. Ogrodowej 12.

2.2. Dyrektorem Centrum od dnia 08.08.2017 r. jest Pani Magdalena Joanna Borkowska.

2.3. Zastępstwo Dyrektora

W regulaminie organizacyjnym przewidziane zostały następujące stanowiska:

- 1) Zastępca Dyrektora ds. Lecznictwa, funkcję tę pełni Pan Marek Kiluk.
- 2) Zastępca Dyrektora ds. Ekonomicznych/Główny Księgowy – funkcję tę pełni Pani Alicja Skindzielewska, która spełnia wymogi odnośnie kwalifikacji i posiadanego doświadczenia zawodowego wymaganego do pełnienia funkcji Głównego księgowego w zakładach opieki zdrowotnej, określonych w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 20 lipca 2011 roku, w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych stanowiskach pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami oraz art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

2.4. Statut Centrum zatwierdzony został Uchwałą Nr XXIV/290/12 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Białostockiemu Centrum Onkologii im. Marii Skłodowskiej – Curie w Białymstoku. Ostatnia zmiana statutu wprowadzona została uchwałą Nr XLIV/390/17 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 grudnia 2017 r.

2.5. Cele i zadania Centrum

Celem działania Centrum jest prowadzenie działalności leczniczej polegającej na udzielaniu świadczeń zdrowotnych oraz promocji zdrowia.

2.6. Do podstawowych zadań Centrum należy:

- 1) udzielanie stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych szpitalnych i innych niż szpitalne,
- 2) udzielanie ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych,
- 3) wykonywanie badań diagnostycznych dla innych podmiotów leczniczych,
- 4) prowadzenie działalności związanej z bezpieczeństwem i higieną pracy i p.poż.
- 5) kształcenie, doksztalcenie osób wykonujących zawody medyczne,
- 6) prowadzenie działalności profilaktycznej oraz opracowywanie stosownych wniosków dot. leczenia onkologicznego i opieki onkologicznej,
- 7) prowadzenie obowiązującej dokumentacji, sprawozdawczości, statystyki medycznej oraz podlaskiego biura rejestracji nowotworów,
- 8) współpraca z instytutami naukowymi, uczelniami wyższymi i innymi podmiotami prowadzącymi badania naukowe,
- 9) realizacja zadań określonych przepisami prawa z zakresu obronności państwa,
- 10) wykonywanie innych zadań wynikających z odrębnych przepisów.

III. Ustalenia

3.1. Realizacja inwestycji pn. „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynku Białostockiego Centrum Onkologii” /budynek administracyjny nr 16 położony w Białymstoku przy ul. Warszawskiej 15/ wg stanu na dzień 19.02.2019 r.

W dniu 10 kwietnia 2018 r. w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, zamawiający (Centrum) zawarło z firmą MK-BUD Firma Budowlana – Handel Mariusz Kosiński umowę nr 3/DZP-PN/5/2018 na wykonanie wielobranżowych robót budowlanych w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynku Białostockiego Centrum Onkologii”. Projekt realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego

Województwa Podlaskiego na lata 2014 – 2020, Osi Priorytetowej V. Gospodarka Niskoemisyjna.

Zgodnie z §3 ust. 1 umowy zakres zadania obejmował m.in. roboty termomodernizacyjne, wymianę zewnętrznej stolarki okiennej i drzwiowej, przebudowę pomieszczeń, wykonanie szybu dźwigowego, wymianę instalacji C.O., instalacji oświetleniowej, a także montaż ogniw fotowoltaicznych na dachu budynku nr 16 zgodnie z przedłożonymi przez Zamawiającego projektami technicznymi, przedmiarami robót i opisem robót zawartych w SIWZ /zał. nr 2 opisu przedmiotu zamówienia/

Opis przedmiotu zamówienia szczegółowo opisany został w Załączniku nr 2 do SIWZ, w dokumentacji projektowej (w tym w przedmiarach robót), specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych (załącznik nr 5 do SIWZ).

Wartość robót na podstawie złożonej przez Wykonawcę oferty, strony ustaliły na kwotę ryczałtową w wysokości netto 2.473.816,45 zł, podatek VAT 23%, 568.977,78 zł, brutto 3.042.794,23 zł.

W związku z ww. zamówieniem podstawowym Zamawiający udzielił temu samemu wykonawcy:

- 1) powołując się na art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. w związku z postanowieniami SIWZ oraz w związku z przepisem §25 ust. 2 lit. g, a także w związku z §25 ust. 2 lit. h umowy nr 3/DZP-PN/5/2018 zamówienia na roboty dodatkowe - aneks nr 1 z dnia 6 czerwca 2018 r. do w/w umowy z dnia 10 kwietnia 2018 r. Wartość robót dodatkowych 455.972,97 zł brutto, tj. 370.709,73 zł netto, VAT 85.263,24 zł.
- 2) z wolnej ręki, powołując się na art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp, zamówienia na roboty budowlane polegające na wymianie stropów w budynku nr 16 oraz zmianie lokalizacji studzienki teletechnicznej - umowa nr 180/DZP-WR/31/2018 z dnia 15 stycznia 2019 r. Wartość robót netto 477.000,00 zł, VAT 109.710,00 zł, brutto 586.710,00 zł.

Ad. 1)

Na etapie postępowania podstawowego Zamawiający przewidział w specyfikacji istotnych warunków zamówienia możliwość dokonania zmiany umowy na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 3. „*Zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy lub umowy ramowej w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:*

(...)

zostały spełnione łącznie następujące warunki:

- a) *konieczność zmiany umowy lub umowy ramowej spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć,*
- b) *wartość zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej;(…)*”

Zmiana umowy podstawowej w zakresie zwiększenia zakresu robót budowlanych i tym samym zwiększenia wartości wynagrodzenia wykonawcy, uzasadniona została potrzebą wzmocnienia konstrukcji stropów nad parterem i I kondygnacją budynku oraz wymianą stropodachu.

W dniu 8 maja 2018 r. kierownik budowy, w wyniku stwierdzenia znacznych ugięć stropów, wstrzymał dalsze prace rozbiórkowe w przedmiotowym obiekcie /wpis w dzienniku budowy z dnia 08.05.2018 r/. Decyzję tę potwierdził również Inspektor nadzoru.

W piśmie z dnia 25.05.2018 r. projektant /pełniący nadzór autorski jednostka projektowa ARH+/ wskazał: „(...) *Tak znaczne ugięcie i uszkodzenia belek stropowych nie zapewniają odpowiedniej nośności stropu i jego dalszej przydatności w późniejszym okresie eksploatacji budynku po jego przebudowie. W związku z powyższym zaleca się wzmocnienie stropów kondygnacji powtarzalnych w miejscach przekroczenia granicznego ugięcia i występowania korozji zbrojenia belek stropowych.*”

W związku z tym zalecił: „*Przed wykonaniem elementów wzmocniających należy podstemplować stropy na całej powierzchni i dokonać oceny stanu belek stropowych. Ocenę stanu belek należy dokonać poprzez wykonanie badań nieniszczących w celu ustalenia klasy betonu (np. badanie Młotkiem Schmidta). W przypadku stwierdzenia klasy betonu niższej niż C16/20 (B20) i korozji zbrojenia elementy te należy wymienić.*

Konstrukcja stropodachu na skutek nieszczelności poszycia i wadliwego wykonania wykazuje najsilniejszą degradację i kwalifikuje się do wymiany.”

W dniu 25.05.2018 r. w trakcie narady koordynacyjnej projektant przedłożył projekt wykonawczy konstrukcyjny wzmocnienia stropów oraz wymiany stropodachu.

Wykonawca firma MK–BUD przedstawiła kosztorys ofertowy wykonania przedmiotowych robót na kwotę 370.709,73 zł. netto tj. 455.972,97 zł. brutto.

Po zatwierdzeniu kosztorysu przez Inwestora w dniu 6 czerwca 2018 r. strony zawarły aneks nr 1 do umowy podstawowej.

W analizowanym przypadku 50% wartości zamówienia podstawowego stanowi kwota 1.236.908,22 zł. netto. Wartość robót dodatkowych wg aneksu nr 1 opiewa na kwotę 370.709,73 zł. netto. W związku z tym wartość zamówienia dodatkowego nie przekroczyła wymaganej kwoty, warunek ten został spełniony.

W trakcie kontroli sprawdzono spełnienie przez Zamawiającego warunku określonego w art. 144 ust. 1 pkt. 3 lit. a) tj. działanie z należytą starannością. Wymagane jest, aby zamawiający przygotowując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, przeanalizował z należytą starannością wszelkie uwarunkowania faktyczne związane ze stanem technicznym budynku nr 16. Wymóg nieprzewidywalności oznacza, że stan techniczny stropów i stropodachu stanowiący o konieczności wykonania robót dodatkowych, nieprzewidzianych w pierwotnej dokumentacji projektowej/technicznej, był nieznanym zamawiającemu oraz niemożliwy do poznania na etapie przygotowywania dokumentacji projektowej, a dopiero na skutek rozpoczęcia wykonywania opisanych robót rozbiórkowych.

Mając na uwadze dotychczasowy okres użytkowania obiektu /budynek wzniesiony został w latach 50. XX wieku/ oraz fakt, iż zakres przewidywanych prac obejmował zmianę funkcji pomieszczeń na wszystkich kondygnacjach m.in. wyburzenie i wybudowanie nowych ścianek działowych poszczególnych kondygnacji bezpośrednio podpierających poszczególne stropy, wykonanie opinii lub ekspertyzy technicznej powinno być dokonane przed rozpoczęciem prac projektowych. Obowiązek taki nakłada Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12.04.2002 r. /Dz.U.2015.1422 t.j. z dnia 2015.09.18/ w sprawie

warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z § 206 przedmiotowego rozporządzenia opracowanie projektu rozbudowy, nadbudowy, przebudowy oraz zmiany sposobu użytkowania istniejącego obiektu powinno być poprzedzone wykonaniem ekspertyzy o stanie technicznym budynku. *„Zgodnie z par. 206 pkt. 2 - Rozbudowa, nadbudowa, przebudowa oraz zmiana sposobu użytkowania budynku powinny być poprzedzone ekspertyzą techniczną stanu konstrukcji i elementów budynku z uwzględnieniem stanu podłoża gruntowego.”*

Wykonawca dokumentacji projektowej firma ARH+, w ramach realizowanego zamówienia opracował m.in. inwentaryzację budynku oraz ekspertyzę techniczną /pismo Dyrektor BCO DS./60/2019 z dnia 28.03.2019 r./ Na tym etapie rzeczywisty stan techniczny stropów i stropodachu nie został stwierdzony.

W piśmie z dnia 25.05.2018 r. projektant wskazał, że tu cyt.: *„nadmiernego ugięcia stropu nie dało się stwierdzić podczas wizji lokalnej na potrzeby pierwszej ekspertyzy z uwagi na fakt, że budynek był stale użytkowany i nie można było uzyskać dostępu do wszystkich pomieszczeń. Nie było również możliwości dokonania odkrywek niszczących – obiekt był w ciągłym użytkowaniu. Projekt przebudowy przewidywał usunięcie ścianek działowych. Ściany działowe stanowią jedynie obciążenie liniowe stropów, a nie ich podparcie. W związku z powyższym usuwanie ścian działowych nie stanowiło zagrożenia dla konstrukcji budynku.”*

Należy wskazać, że w interesie Inwestora było podjęcie decyzji o sposobie realizacji inwestycji na podstawie rzetelnych informacji na temat stanu technicznego budynku. Wyżej cytowane wyjaśnienia biura projektowego dowodzą, że Inwestor na etapie przygotowawczym nie posiadał pełnej wiedzy w tym zakresie.

Fakt iż, ekspertyza techniczna wykonana została na użytkowanym obiekcie, nie może stanowić podstawy braku dokonania wnikliwej analizy i oceny istniejącej konstrukcji, określenia jej dalszej przydatności.

Z wyjaśnień projektanta wynika, że gdyby obiekt nie był w ciągłym użytkowaniu, wówczas możliwe byłoby dokonanie odkrywek niszczących i ustalenie rzeczywistego stanu stropów i stropodachu. Kluczowym warunkiem było udostępnienie jednostce projektowej budynku wyłączzonego z użytkowania.

Brak spełnienia powyższego warunku skutkowało nieuwzględnieniem przez zamawiającego wszystkich czynników mających wpływ na oszacowanie wartości zamówienia i tym samym zainteresowanie potencjalnych wykonawców przedmiotowym zamówieniem.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż ze strony Zamawiającego jak i jednostki projektowej powinna zostać dołożona należyta staranność przy określaniu faktycznego stanu technicznego budynku.

Ad. 2)

1. Zamówienie udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp dotyczyło robót budowlanych polegających na wymianie stropów w budynku nr 16 /uprzednio wzmocnionych na podstawie aneksu nr 1 do umowy podstawowej opisanych w pkt. Ad. 1 niniejszego wystąpienia/ zgodnie z ekspertyzą z dnia 17.09.2018 r. oraz zmianie

lokalizacji studzienki teletechnicznej. W dniu 10.10.2018 r. kierownik budowy wpisem w dzienniku budowy wskazał, że po zbiciu tynku na istniejących stropach ujawniła się ich bardzo słaba jakość. Wg opinii kierownika stropy nie nadawały się do dalszego użytkowania. W dniu 12.10.2018 r. /wpis w dzienniku budowy/ projektant konstrukcji potwierdził bardzo zły stan stropów i zalecił ich wymianę.

Mając na uwadze zakres i wartość robót dodatkowych zleconych na podstawie aneksu nr 1 z dnia 6 czerwca 2018 r. do umowy z dnia 10 kwietnia 2018 r. kontrolujący pismem ZD-VI.1711.2.2019 z dnia 28.02.2019 r. zwrócili się do Dyrekcji Centrum m.in. z zapytaniem:

„Dlaczego Zamawiający na mocy aneksu nr 1 do umowy z dnia 10 kwietnia 2018 r. zlecił roboty dodatkowe polegające na wykonaniu elementów wzmacniających stropy w budynku nr 16, a następnie na mocy umowy nr 180/DZP-WR/31/2018 z dnia 15 stycznia 2019 r., zlecił całkowitą wymianę tychże stropów? Proszę o udzielenie odpowiedzi w kontekście art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”

Pismem DS./60/2019 z dnia 28.03.2019 r. Dyrektor Centrum wyjaśniła, tu cyt: *„Po wykonaniu części rozbiórek wewnątrz budynku Kierownik Budowy wstrzymał roboty budowlane, bowiem okazało się, że stropy na części budynku zostały wykonane wbrew wszelkim technologiom i zostały podparte na ściankach działowych, aby zapewnić ich stateczność. Istniejące stropy należało podeprzeć tymczasowo, co zostało wykonane. Przedstawiona koncepcja polegała na rozwiązaniu podparcia stropów podciągami żelbetowymi w połowie rozpiętości, co poprawiłoby stateczność stropów i ściany podłużnej od ulicy Warszawskiej (zagrożonej katastrofą budowlaną). Po wykonaniu podciągów i odkryciu wszystkich elementów konstrukcyjnych stropu (skuciu tynków i warstw nadbetonu) okazało się że żebra nośne stropu nie są prefabrykowane, a wylane z betonu żwirowego o niskiej nośności. W związku z powyższym należało wykonać wymianę stropów z rozdziałem na części, aby zachować stateczność konstrukcji.(...)”*

Mając na uwadze opinie inspektorów nadzoru Zamawiający zdecydował się na zawarcie umowy nr 180/DZP-WR/31/2018 związanej z koniecznością wymiany stropów w oparciu o przepis art. 67 ust. 1 pkt 6 PZP z uwzględnieniem racjonalności wydatków publicznych. W ocenie zamawiającego roboty będące przedmiotem umowy nr 180/DZP – WR/31/2018 spełniają warunki określone w art. 67 ust. 1 pkt 6) PZP tzn. obejmują swoim zakresem roboty wspólne z zakresem robót realizowanych w ramach zamówienia udzielonego pierwotnie oraz nie są z nim sprzeczne, a przeprowadzenie tych robót umożliwiło kontynuację realizacji zamówienia podstawowego.(...)”

Odnosząc się do art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przyjęte rozwiązanie techniczne było poprawne, a etapowanie robót wynikało z chęci ograniczenia ich kosztów. (...)”

Argumentacji Dyrekcji Centrum dotyczącej zasadności tzw. „etapowania” robót związanych z naprawą stropów, nie potwierdzają wyjaśnienia projektanta oraz innych osób bezpośrednio zaangażowanych w proces budowlany, kolejno:

- 1) Opinia projektanta o specjalności konstrukcyjno – budowlanej przedstawiciela firmy ARH+ pełniącej nadzór autorski realizowanej inwestycji, który w piśmie z dnia 25.05.2018 r. stwierdził: (...) *projekt przebudowy przewidywał usunięcie ścianek działowych. Ściany działowe stanowią jedynie obciążenie liniowe stropów, a nie ich podparcie. W związku z powyższym usuwanie ścian działowych nie stanowiło zagrożenia dla konstrukcji budynku. (...)*”;
- 2) Treść notatki z narady koordynacyjnej w dniu 25.05.2018 r. Ustalenia: (...) 4. *Do dnia 28.05.2018 r. projektant dostarczy kompletny projekt naprawy budynku – elementów zagrożonych (...)*”;
- 3) Pismo wykonawcy robót /MK-BUD Firma Budowlana – Handel MK/ z dnia 15.03.2019 r. w którym zamieszczona została informacja, tu cyt: „(...) *W dniu 29.05.2018 r. złożyliśmy Państwu ofertę (kosztorysy) na wykonanie elementów wzmacniających strop z wyraźną informacją, że nie zawiera ona badania młotkiem Schmidta. Zatem i przyjęty do realizacji przez nas zakres robót w aneksie dotyczącym wykonania belki żelbetowej nie zawierał takiego badania. Zasadność tego badania pozostawiliśmy do decyzji inwestora, ponieważ można je było traktować jako uzupełnienie do oceny wzrokowej stropu, która i tak jednoznacznie potwierdziła występowanie korozji na znacznej powierzchni odsłoniętego zbrojenia oraz nieakceptowalne ubytki betonu na jego powierzchni. Zamawiający nie zlecił nam tego badania ani nie przekazał nam informacji czy zlecił je we własnym zakresie. (...)*”
- 4) Opinia techniczna z dnia 27.05.2018 r. Inspektora nadzoru nad remontem budynku administracji, który wskazał, tu cyt: „ (...) *wzmacnianie istniejących stropów należy wykonać natychmiast i operacja ta nie może zostać odwleczona bo zwlekanie spowoduje dalszą destrukcję, szczególnie zamrożenie budynku w okresie zimowym spowoduje, że remont wielokrotnie zwiększy koszty bo stropy będzie trzeba wykonać nowe. Według mojej opinii należy przeprowadzić dodatkowe wzmocnienie stropów zgodnie z projektem Biura Projektów, gdyż przesunięcie decyzji daje tylko dwie alternatywy albo wyburzamy budynek lub wymieniamy stropy co z wielokrotni koszty. (...)*”;
- 5) Treść pisma projektanta z dnia 11.09.2018 r.:
„*W dniu 11.09.2018 r. na prośbę Kierownika budowy została odbyta wizyta na placu budowy. Kierownik budowy poprosił o wyrażenie opinii na temat istniejących belek stropowych (...) Po dokonaniu zdjęcia warstw tynku zostały uwidocznione wszystkie belki stropowe. Na znacznej ilości belek stropowych znajdują się znaczne ubytki otuliny zbrojenia i daleko posunięta korozja prętów zbrojeniowych. W odniesieniu do pisma z dnia 25 maja 2018 r., w którym znalazło się zalecenie przeprowadzenia badań materiałowych belek stropowych w celu sprawdzenia ich wytrzymałości i przydatności do dalszej eksploatacji. Zalecenie odnosiło się do wykonania badań przed przystąpieniem do wykonania elementów wzmacniających w celu sprawdzenia zasadności ich wykonania. Bez przeprowadzenia badań materiałowych belek stropowych przy tak znacznych ubytkach otuliny i korozji zbrojenia nie można stwierdzić faktycznej nośności ww. elementów pod kątem dalszego użytkowania pomimo wykonania dodatkowych elementów wzmacniających.*”

W odpowiedzi na w/w pismo Inspektor nadzoru w dniu 19.09.2018 r. zalecił wykonanie ekspertyzy stropów budynku.

Wynika z nich, że wykonanie podparcia stropów monolitycznymi podciągami, słupami i stopami dla zmniejszenia obciążenia w środku ich rozpiętości /w ramach prac zleconych na podstawie aneksu nr 1/, miało zapewnić ich właściwe parametry i bezpieczne użytkowanie. Świadczą również o tym, że nie został spełniony warunek przeprowadzenia badań materiałowych belek stropowych w celu sprawdzenia ich wytrzymałości i przydatności do dalszej eksploatacji, od którego uzależnione zostało wykonanie przedmiotowych prac.

Należy wskazać, że zalecenie biura projektowego dotyczące przeprowadzenia badań materiałowych stropów zrealizowane zostało we wrześniu 2018 r. Wówczas Inwestor zlecił wykonanie opinii dotyczącej stanu technicznego dwóch stropów w budynku nr 16 z opisem sposobu ich naprawy.

W ocenie kontrolujących ekspertyza powinna zostać wykona przed przystąpieniem do wzmocnienia stropów tj. przed zawarciem aneksu nr 1 do umowy. Fakt ten również nie potwierdza wyjaśnień Dyrekcji BCO, iż naprawa stropów w etapach była działaniem zaplanowanym z uwzględnieniem wszystkich ryzyk.

Przywołane powyżej wyjaśnienia i opinie osób bezpośrednio uczestniczących w procesie budowlanym dowodzą natomiast, że właściwe opracowanie ekspertyzy technicznej na etapie projektowania inwestycji miało zasadniczy wpływ na przebieg procesu budowlanego.

Należy jednak wskazać, że dokonanie oceny, w kontekście art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zastosowanych w trakcie realizacji przedmiotowej inwestycji rozwiązań konstrukcyjno – budowlanych i przyjętego sposobu ich wykonania tzw. „etapowania” prac związanych z naprawą stropów, które w opinii Dyrekcji Centrum, tu cyt. „(...) wynikało z należytej ostrożności w zakresie bezpieczeństwa, zaś koszty realizacji należy uznać jako optymalne mając na uwadze uwarunkowania tej realizacji.(...)”, wymaga specjalistycznej wiedzy i doświadczenia. Może być wykonane przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia w branży konstrukcyjno - budowlanej oraz doświadczenie w zakresie sporządzania ekspertyz stanu technicznego budynków, kosztorysowania robót oraz pełnienia nadzoru.

2. W kwestii zamówienia udzielonego w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp należy wskazać, że:

W przypadku udzielenia, w okresie 3 lat od dnia udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych, zamówienia polegającego na powtórzeniu podobnych usług lub robót budowlanych, jeżeli takie zamówienie było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z jego przedmiotem oraz całkowita wartość tego zamówienia została uwzględniona przy obliczaniu jego wartości;

Z powyższego wynika, że w przedmiotowej sprawie zamówienie uzupełniające mogło być udzielone bez zachowania procedury konkurencyjnej, o ile zachodziły następujące przesłanki:

- zamówienie uzupełniające udzielone zostało w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia

podstawowego,

- zamówienie uzupełniające udzielone zostało dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych,
- wartość zamówienia uzupełniającego nie przekracza 50% wartości zamówienia podstawowego,
- zamówienie uzupełniające polega na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, co zamówienie podstawowe,
- zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego,
- zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego,
- zamówienie uzupełniające jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego.

W/w. przesłanki muszą być spełnione łącznie, aby zachodziła możliwość udzielenia zamówienia uzupełniającego w trybie z wolnej ręki, bez zachowania konkurencji.

Ponadto należy wskazać, że ograniczeniem dowolności działań zamawiającego, który zamierza udzielać zamówień uzupełniających, jest przepis art. 67 ust. 1a, który w opisie zamówienia podstawowego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6, nakazuje wskazać ewentualny zakres tych usług lub robót budowlanych oraz warunki na jakich zostaną one udzielone tj. okoliczności, w których zamawiający zamierza udzielić takich zamówień. W związku z powyższym wymogiem niezbędne jest sprecyzowanie zakresu rzeczowego planowanych zamówień uzupełniających, podanie ich opisu w wielkościach jednostek fizycznych opisujących ten zakres, bądź też poprzez inny opis techniczny pozwalający na identyfikację zakresu, nakazuje jednocześnie całkowitą wartość tego zamówienia uwzględnić przy obliczaniu wartości zamówienia podstawowego.

W ogłoszeniu o zamówieniu podstawowym Zamawiający wskazał, że *"zastrzega możliwość udzielenia zamówień uzupełniających na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych - max. do wysokości 50% wartości zamówienia podstawowego"*. W trakcie kontroli sprawdzono, czy zamówienie uzupełniające było w ww. sposób przewidziane i czy jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego.

Zakres przedmiotu zamówienia w tym przypadku powinien obejmować wskazanie rodzaju czynności, jakie muszą być wykonane i liczby lub rodzaj stropów jakie mają zostać wyremontowane /wymienione.

Stwierdzono, że opis przedmiotu zamówienia podstawowego nie zawiera zakresu robót zamówienia uzupełniającego tj. wymiany stropów i stropodachu w remontowanym budynku oraz okoliczności które umożliwiłyby zakwalifikowanie ich do robót uzupełniających. W opisie przedmiotu zamówienia w branży ogólnobudowlanej wykazane zostały m.in. roboty polegające na tu cyt: *„- usunięciu żużla i żużlobetonu z przestrzeni przelazowej stropodachu oraz usunięcie części pokrycia papowego dachu wraz z warstwami spadkowymi od strony ul. Warszawskiej”*.

Należy stwierdzić, że powyższy zapis nie jest równoznaczny z tym, że zakres zamówienia uzupełniającego był przewidziany w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego oraz z tym, że zamówienie uzupełniające jest zgodne z przedmiotem

zamówienia podstawowego. Tym samym prace polegające na wymianie stropów nigdzie nie wymienione w opisie przedmiotu zamówienia podstawowego, nie stanowiły części tego opisu dlatego nie były objęte zakresem zamówienia podstawowego. Oznacza to że zamówienia uzupełniające polegające na wzmocnieniu stropów, następnie ich wymianie oraz wymianie stropodachu nie były planowane na etapie szacowania zamówienia podstawowego.

Należy również wskazać, że stopień skomplikowania robót objętych zamówieniem DZP-WR/31/2018 tj. wymiany stropów jest technologicznie znacznie trudniejszy niż zamówienia podstawowego np. wykonania ocieplenia ścian. Potwierdza to kierowane do Dyrekcji Centrum pismo wykonawcy z 15.11.2018 r. Fakt ten został również zauważony przez autora opinii z 10.2018 r. dotyczącej stanu technicznego dwóch stropów w budynku nr 16 z opisem sposobu ich naprawy, który wskazał że prace naprawcze powinny zostać wykonane przez wyspecjalizowaną brygadę przeszkoloną w zakresie napraw konstrukcji w systemie PCC.

Krajowa Izba Odwoławcza w uchwale z dnia 10 października 2017 r. sygn. akt kio/kd 58/17 wskazała:

„(...) Ponadto, udzielenie zamówienia uzupełniającego na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp nie polega bowiem na przewidywaniu abstrakcyjnego zakresu robót, o wartości odpowiadającej abstrakcyjnie określonemu przez zamawiającego odsetkowi wartości zamówienia podstawowego, ale na przewidywaniu robót uzupełniających określonych rodzajowo i o wartości uzależnionej od zakresu, rodzaju i stopnia skomplikowania w ten sposób przewidzianych robót. Powyższe wynika zresztą z samej treści art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp w których użyto sformułowania "zamówienie uzupełniające było przewidziane", co oznacza, że przewidziana ma być nie wyłącznie możliwość udzielenia zamówienia uzupełniającego, ale samo zamówienie uzupełniające jako takie, czyli zamówienie określonego rodzaju i w określonym zakresie. Zamieszczenie w ogłoszeniu o zamówieniu tak enigmatycznej informacji o zamówieniach uzupełniających, jak w przedmiotowej sprawie, nie może być więc uznane za wystarczające, w szczególności, gdy zamiarem zamawiającego było udzielenie zamówień uzupełniających wykraczających stopniem skomplikowania zupełnie poza przedmiot zamówienia podstawowego.(...)”

Należy także dodać, że brak wskazania w ogłoszeniu o zamówieniu podstawowym, że w ramach robót uzupełniających zamawiający przewiduje udzielanie (...) mogło mieć wpływ na krąg wykonawców zainteresowanych udziałem w postępowaniu o udzielenie zamówienia podstawowego.

Wiedza o możliwości rozszerzenia przedmiotu zamówienia o inne roboty mogłaby bowiem część wykonawców zarówno zachęcić, jak i zniechęcić, do złożenia oferty. Przyczyną konieczności wskazywania w ogłoszeniu o zamówieniu przewidywanych zamówień uzupełniających, jest bowiem rzetelne poinformowanie wykonawców o zakresie przedmiotu zamówienia, który będzie realizowany, po to, aby mogli oni na równych zasadach ocenić swoje możliwości realizacji zamówienia i przewidywane zyski. Tym samym sytuacja w której zamawiający po podpisaniu umowy z wykonawcą, rozszerza zakres realizacji o nowe, nigdzie uprzednio niewskazane prace, jest zaprzeczeniem równego traktowania

wykonawców i zachowania uczciwej konkurencji, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy Pzp.(...)

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że zamawiający nie był uprawniony do udzielenia zamówienia uzupełniającego na wymianę stropów w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt. 6 ustawy Pzp.

(...) Reasumując, zamówienie uzupełniające, o którym mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp stanowić ma "uzupełnienie" zamówienia podstawowego poprzez powtórzenie tego samego rodzaju zamówień, co usługi lub roboty objęte zamówieniem podstawowym oraz w zgodzie z zamówieniem podstawowym, tj. m.in. z jego zakresem. Zamówienie uzupełniające nie może być natomiast rozszerzeniem zamówienia podstawowego o zupełnie odrębne zamówienia, nie objęte w ogóle przedmiotem zamówienia podstawowego i stanowiące w istocie nowe zamówienia, które powinny być - w przypadku wartości co najmniej 30.000 euro - udzielone na zasadach ogólnych, w procedurze konkurencyjnej, zwłaszcza jeśli nie zostały także wprost przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu podstawowym. (...)"

3. Stwierdzono, że zamówienie z wolnej ręki na roboty dodatkowe /DZP-WR/31/2018/ zostało udzielone na kwotę wyższą niż zostało wcześniej zatwierdzone przez Z-ce Dyrektora ds. ekonomicznych/Głównego księgowego.

W negocjacjach z wykonawcą robót, ze strony zamawiającego uczestniczyła Dyrektor BCO oraz Główny Specjalista ds. inwestycji.

Z-ca Dyrektora ds. Ekonomicznych/Główny księgowy wyjaśniła: „Dodatkowo, w dniu 14.02.2019r. od mecenasa dowiedziałam się, iż zostało przeprowadzone postępowanie z wolnej ręki nr DZP-WR/31/2018 „Wymiana stropów, zmiana lokalizacji studzienki teletechnicznej”, które zakończyło się podpisaniem umowy również bez mojego podpisu i na kwotę o wiele wyższą niż wniosek, który podpisałam, tj. umowa na kwotę 586.710zł brutto, a wniosek zaakceptowany przeze mnie na kwotę 376.188,00zł brutto.”

W związku z powyższym zasadnym jest dokonanie weryfikacji przedłożonych przez Wykonawcę kosztorysów budowlanych /dotyczy zarówno robót objętych aneksem nr 1 do umowy podstawowej oraz umowy nr 180/DZP-WR/31/2018/, zarówno pod względem wykazanych w nich rodzaju i ilości robót, materiałów jak również ich cen jednostkowych, w odniesieniu do rzeczywistych potrzeb dla danej inwestycji oraz cen rynkowych.

Powyższe może być wykonane przez osobę posiadającą wiedzę specjalistyczną, uprawnienia w branży konstrukcyjno - budowlanej oraz doświadczenie w zakresie kosztorysowania robót.

4. Stwierdzono niedokonanie odpowiednich zmian planu finansowego w 2018 r., pomimo iż faktycznym zmianom uległa wielkość ponoszonych kosztów związanych z prowadzoną inwestycją. Zmiany dotyczące udzielenia zamówienia na roboty dodatkowe do umowy podstawowej powinny zostać zaopiniowane przez działającą przy Centrum radę społeczną. Dyrekcja Centrum udzielając zamówienia na roboty dodatkowe /aneks nr 1 z dnia 6 czerwca 2018 r. do umowy z dnia 10 kwietnia 2018 r./ nie przedłożyła do zaopiniowania radzie społecznej propozycji dokonania stosownych zmian w planie finansowym Centrum na 2018. Również w planie na 2019 r. nie zostały przewidziane kwoty dotyczące robót dodatkowych.

Oznacza to, że w prowadzeniu gospodarki finansowej Centrum, a w szczególności w zarządzaniu kosztami, nie aktualizowano podstawowego instrumentu jakim - stosownie do przepisu art. 53 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej - jest plan finansowy, który powinien być na bieżąco aktualizowany przez Dyрекcję, z zachowaniem w tym zakresie kompetencji rady społecznej.

5. Należy nadmienić, że w wyniku kontroli postępowania podstawowego (znak sprawy DZP-PN/5/2018) o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane, przeprowadzonej przez Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego UMWP w Białymstoku, stwierdzone zostały m.in. n/w nieprawidłowości:

– zamieszczenie niespójnych zapisów w ogłoszeniu o zamówieniu i SIWZ w zakresie dopuszczonych zmian umowy z wykonawcą. W ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający wskazał, że nie przewiduje istotnych zmian umowy z wykonawcą. Jednocześnie w SIWZ zamawiający wskazał, że zmiany umowy mogą być dokonywane (Załącznik nr 8 do SIWZ Projekt umowy - §25)

W ocenie kontrolujących (...) Rozbieżność postanowień dotyczących określenia warunków zmiany umowy w trakcie realizacji zamówienia może być postrzegana jako modyfikacja SIWZ. Niewątpliwie postanowienia specyfikacji istotnych warunków zamówienia, gdyby zostały wprowadzone do treści ogłoszenia o zamówieniu mogły mieć wpływ na ilość ofert złożonych w postępowaniu.”;

– zaniechanie przez Zamawiającego wezwania wykonawcy do uzupełnienia oświadczenia o braku podstaw do wykluczenia w pełnym zakresie na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 8 ustawy Pzp. W przypadku zaniechania złożenia przez wykonawcę prawidłowego dokumentu, Zamawiający zobligowany byłby do wykluczenia wykonawcy z postępowania na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 12 ustawy Pzp. Kontrolujący stwierdzili, że zamawiający zaniechał wezwania i udzielił zamówienia wykonawcy, który nie potwierdził spełnienia braku podstaw wykluczenia z postępowania;

– naruszenie przez Zamawiającego art. 91 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy Pzp, polegające na wskazaniu jako kryterium oceny ofert doświadczenia wykonawcy. W ocenie kontrolujących wskazane naruszenie mogło mieć wpływ na krąg wykonawców zainteresowanych udzieleniem zamówienia i pozbawiło Zamawiającego uzyskania korzystniejszej oferty.

W związku z tym, za naruszenie przepisów ustawy Pzp na Beneficjenta nałożona została 5% korekta finansowa.

IV. W wyniku przeprowadzonej kontroli sformułowano następujące oceny i uwagi:

1. Przystępując do realizacji inwestycji, Centrum nie posiadało rzetelnej informacji w zakresie stanu technicznego budynku. Opracowana inwentaryzacja nie zawierała szczegółowych informacji na temat stanu technicznego stropów i stropodachu budynku. Niedostateczne rozpoznanie stanu technicznego budynku oraz uchybienia w dokumentacji projektowej w postaci posadowienia przewidzianej do wybudowania windy na studziencie telekomunikacyjnej skutkowało udzieleniem zamówień uzupełniających na kwotę 1.042.682,97 zł. brutto oraz wydłużeniem terminu realizacji zadania.
2. Centrum, jako odpowiedzialny za zorganizowanie procesu budowlanego, dopuściło do rozpoczęcia i prowadzeniu robót polegających na wzmocnieniu stropów budynku /aneks nr 1 do umowy/ bez uprzedniego wykonania zaleceń projektanta dotyczących przeprowadzenia badań materiałowych belek stropowych w celu sprawdzenia ich wytrzymałości i przydatności do dalszej eksploatacji. Tu cyt. „*Ocenę stanu belek należało dokonać poprzez wykonanie badań nieniszczących w celu ustalenia klasy betonu (np. badanie Młotkiem Schmidta). W przypadku stwierdzenia klasy betonu niższej niż C16/20 (B20) i korozji zbrojenia elementy te należało wymienić.*”
3. Brak wystarczającego nadzoru Dyrekcji Centrum nad przygotowaniem inwestycji, co mogło być spowodowane: m.in. wprowadzoną na przełomie 2017 i 2018 r. zmianą struktury organizacyjnej Centrum i związaną z tym rotacją pracowników na poszczególnych stanowiskach, w tym w Dziale Inwestycji.
Jako przykład należy wskazać wprowadzenie w okresie 18 miesięcy zmian w strukturze organizacyjnej Centrum polegających na utworzeniu w grudniu 2017 r. stanowiska zastępcy Dyrektora ds. Ekonomicznych/Głównego księgowego i następnie rozdzieleniu tego stanowiska w maju 2019 r. na z-cę Dyrektora i Głównego księgowego.
Jako uzasadnienie połączenia stanowisk wskazano usprawnienie pracy Szpitala i zapewnienie nadzoru nad gospodarką finansową, będące efektem przemyślanej polityki kadrowo – zarządczej. Natomiast pismem DS142/2019 z dnia 10 czerwca 2019 r. Dyrektor Centrum poinformowała, że rozdzielenie funkcji zastępcy Dyrektora ds. Ekonomicznych z funkcją Głównego księgowego umożliwi skuteczniejsze zarządzanie obszarem ekonomiczno – inwestycyjnym.
4. Udzielając zamówienia publicznego na wymianę stropów w budynku nr 16 w trybie niekonkurencyjnym (umowa nr 180/DZP-WR/31/2018 z dnia 15 stycznia 2019 r.) Zamawiający postąpił z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.
Naruszenie polegało na tym, że opis przedmiotu zamówienia podstawowego nie zawierał zakresu robót zamówienia uzupełniającego tj. wymiany stropów i stropodachu w remontowanym budynku oraz okoliczności które umożliwiłyby zakwalifikowanie ich do robót uzupełniających. Zakres przedmiotu zamówienia w tym przypadku powinien obejmować wskazanie rodzaju czynności, jakie muszą być wykonane i liczby lub rodzaj stropów jakie mają zostać wyremontowane /wymienione. Powyższe powinno znaleźć odzwierciedlenie w dokumentacji projektowej stanowiącej załącznik do SIWZ.
5. Niedokonywano odpowiednich zmian planu finansowego w 2018 r., pomimo iż faktycznym zmianom uległa wielkość ponoszonych kosztów związanych z prowadzoną inwestycją.

Zmiany dotyczące udzielenia zamówienia na roboty dodatkowe do umowy podstawowej nie zostały zaopiniowane przez działającą przy Centrum radę społeczną.

Plan finansowy powinien być na bieżąco aktualizowany przez Dyрекcję, z zachowaniem w tym zakresie kompetencji rady społecznej.

6. Nieprawidłowości stwierdzono w wyniku kontroli postępowania podstawowego (znak sprawy DZP-PN/5/2018) o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane, przeprowadzonej przez Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego UMWP w Białymstoku.

Na tym czynności kontrolne zakończono.

V. Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wydano następujące zalecenia pokontrolne:

1. Wzmocnić nadzór Dyrekcji w zakresie realizacji prowadzonych przez Centrum inwestycji.
2. Zadania inwestycyjne i wydatki inwestycyjne planować z odpowiednim wyprzedzeniem dochowując należytej staranności na etapie opracowywania dokumentacji projektowej.
3. Wydatków publicznych /dotyczy planowania i realizacji inwestycji/ dokonywać zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.
4. W przypadku planowania udzielenia zamówienia uzupełniającego na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych /dot. robót budowlanych/, na etapie przygotowywania postępowania o zamówienie publiczne szczegółowo określać jego przedmiot, zakres obejmujący wskazanie czynności oraz liczbę i rodzaj elementów do wykonania.
5. Dokonywać bieżącej aktualizacji planu finansowego z zachowaniem w tym zakresie kompetencji rady społecznej.

Niniejszym Dyrektor Centrum została poinformowana, że od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz o obowiązku przedłożenia w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia, informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych oraz o wykorzystaniu uwag i wniosków, podjętych działaniach lub o przyczynach niewykonania zaleceń i niepodjęcia działań.

Białystok, dnia 2019 r.

Podpisy osób kontrolujących

.....
.....

Dyrektor Centrum:

.....

Główny Księgowy:

.....