

PREZYDENT MIASTA
STARGARD

Stargard, 10.02.2016 r.

Pan Krzysztof Dybowski
Radny Rady Miejskiej
w Stargardzie

TZ.0003.1.2015.1

W odpowiedzi na interpelację znak: ERM.0003.12.2016.2 z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie kryteriów wyboru wykonawców inwestycji miejskich oraz jakości nadzoru inwestorskiego proszę przyjąć następujące wyjaśnienia.

Istotnie, Urząd Miejski posiada wiedzę o ujawnionych po dokonaniu rozliczeń końcowych remontu i przebudowy Młodzieżowego Domu Kultury nieopłaconych roszczeniach podwykonawców. Należy zaznaczyć, że wszystkie te roszczenia dotyczą podwykonawców, z którymi wykonawca zawarł umowy, których nie zgłosił zamawiającemu pomimo ciężącego obowiązku przedkładania takich projektów umów. Również sami podwykonawcy nie uznali za stosowne dokonać wcześniejszego (na etapie prowadzenia robót) zgłoszenia – co pozwoliłoby Zamawiającemu na skuteczny nadzór nad obowiązkiem uregulowania należności podwykonawcom. Nie oznacza to jednak, że Zamawiający pozostaje bierny w tej sytuacji. Prowadzone są czynności wyjaśniające i weryfikacyjne, dotyczące rzeczywistego zakresu prac realizowanych przez podwykonawców i ich wartości. Wykonawca wzywany jest do złożenia wyjaśnień oraz do wywiązywania się z zawartych umów. W świetle prawa zamawiający może zostać zwolniony z odpowiedzialności za opłacenie wynagrodzenia podwykonawców, jeżeli nie posiadał na etapie prowadzenia robót żadnej wiedzy o udziale podwykonawców, szczególnie w sytuacji kiedy sami podwykonawcy „milcząco” uczestniczyli w procedurze nie ujawniając się zamawiającemu. Należy przypomnieć, że przy realizacji inwestycji brało udział kilkunastu podwykonawców. Wszyscy podwykonawcy zgłoszeni oficjalnie zamawiającemu złożyli wymagane oświadczenia o otrzymaniu od wykonawcy należnego wynagrodzenia.

Wykonawca już po zawarciu aneksu do umowy rozliczającego w pełni inwestycję oraz po dokonaniu końcowego odbioru robót zgłosił dodatkowe roszczenia finansowe – w opinii zamawiającego oraz w świetle postanowień umowy całkowicie spóźnione i nieuprawnione.

Wybierając w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego ofertę najkorzystniejszą zamawiający oprócz ceny może kierować się również innymi kryteriami, w tym kryteriami wymienionymi w interpelacji. Warto przyrzeć się praktycznej wartości proponowanych przez ustawodawcę w art. 91 ustawy pzp kryteriów przy specyfice robót budowlanych. Roboty budowlane wykonywane są w oparciu o projekt budowlany. Projekt budowlany tworzony jest w m.in. oparciu o wytyczne inwestora i użytkownika, poprzedzony jest fazami koncepcyjnymi i uzgodnieniami, w których doprecyzowane są docelowe cechy

obiekty. To na etapie projektowania przesądza się o funkcjonalności rozwiązań użytkowych, jakości materiałów i urządzeń, zastosowanych technologiach z uwzględnieniem aspektów eksploatacyjnych, energooszczędności, trwałości i optymalnej wydajności zamontowanych urządzeń, itp. Oznacza to, że wykonawcy nie konkurują na etapie postępowania przetargowego tymi parametrami – one są jednoznacznie przesądzone projektem budowlanym, a rolą nadzoru inwestorskiego jest ich wyegzekwowanie. Również inne sugerowane ustawowe kryteria atrakcyjnie jawiące się w odbiorze społecznym – w praktyce są mało przydatne w procedurze przetargowej. Obiecująco z pozoru brzmiące zapisy o „wpływie sposobu wykonania zamówienia na rynek pracy w miejscu wykonywania zamówienia” (tzw. aspekty społeczne) w istocie nie jest (jak mogłoby się wydawać) możliwością preferowania wykonawców lub podwykonawców lokalnych, albo obowiązkiem zatrudniania pracowników miejscowych itp. Są to działania protekcyjno-korupcyjne, zakazane ustawodawstwem krajowym i unijnym. W istocie aspekty społeczne ograniczają się np. do korzystania przy zamówieniu z osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy – ale już niekoniecznie osób zamieszkałych na terenie miasta! Podobnie inne nośne kryteria dotyczące innowacyjności i aspektów środowiskowych przy robotach budowlanych na obiektach zabytkowych stają się w praktyce mało użytecznymi narzędziami. Nie jest prawdą, że „zamawiający ma pełną swobodę przy stosowaniu wyznaczników oceny ofert”. Zabronione jest ocenianie wykonawców na podstawie ich cech i właściwości. Niedopuszczalne jest stosowanie kryteriów według których oceniano by np. ilość rzetelnie wykonanych podobnych zamówień, potencjał techniczny wykonawcy, jego kondycja finansowa – zabronione jest nawet ocenianie na podstawie źle lub nienależycie wykonanych uprzednich zamówień, o których wiedzę ma zamawiający. Zgodnie z art. 24a ustawy pzp Zamawiający może wykluczyć z postępowania o udzielenie zamówienia wykonawcę, który nie wykonał lub nienależycie wykonał wcześniejsze zamówienie. W praktyce stosowanie tego przepisu jest wielce utrudnione. Otóż, aby skutecznie wykluczyć nierzetelnego wykonawcę należy mu odwołać zamierzone działania lub rażącego niedbalstwo. Co więcej nie można wykluczyć z postępowania wykonawcy, *„który udowodni, że podjął konkretne środki techniczne, organizacyjne i kadrowe, które mają zapobiec zawinieniu i poważnemu naruszeniu obowiązków zawodowych w przyszłości oraz naprawił szkody powstałe w wyniku naruszenia obowiązków zawodowych lub zobowiązań się do ich naprawienia.”* – takie obwarowania przepisu skutecznie pomniejsza jego realny rygorizm. Kolejny przytoczone kryterium terminu realizacji w opinii zamawiającego jest kryterium bardzo ryzykownym. Wykonawca ubiegający się o zamówienia jest w stanie desperacko zaproponować nierealne, nieprzemyślane terminy, których niedochowanie, oprócz kar finansowych, powoduje uciążliwe implikacje z umowami na dofinansowanie ze środków unijnych. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia określa wszystkie istotne warunki kontraktu. Warunki te narzuca zamawiający zabezpieczając w dopuszczalnej mierze wszystkie swoje interesy. W sytuacji więc kiedy określone są przetargowe warunki progowe, których spełnienie pozwala wykonawcom ubiegać się o zamówienie – w praktyce wyselekcjonowane grono zakwalifikowanych wykonawców konkuruje w znacznej mierze jedynie ceną. Dodać należy, że wyznaczając warunki ubiegania się o zamówienie zamawiający również nie ma pełnej swobody – warunki te, jak nakazuje ustawodawca, nie mogą być nadmiernie wygórowane, muszą być pozostawiać

w rozsądnej proporcji do skali i specyfiki przedmiotu zamówienia. Charakterystyczne jest stanowisko Rządu z 2014 r. wobec poselskiego projektu mającego wprowadzić przepisy zakazujące stosowania ceny jako jedyne kryterium – *„Równocześnie należy zauważyć, iż w przypadku zamówień na roboty budowlane, gdy zamawiający dokonuje szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia i precyzyjnie określa termin wykonania zamówienia, warunki gwarancji, parametry techniczne i jakościowe, wskazywanie dodatkowego, poza ceną, kryterium oceny ofert jest bezprzedmiotowe, albowiem wymagania, których mogą dotyczyć ewentualne pozacenowe kryteria oceny ofert, są bezwzględnie wymagane od każdego z wykonawców przystępujących do postępowania o udzielenie zamówienia. Tym samym, w przedstawionej powyżej sytuacji jest uzasadnione, aby jedynym kryterium oceny ofert pozostała cena”*. Jak wiemy, ustawodawca nie uwzględnił tego stanowiska i obowiązuje obecnie odmienne regulacje.

Oczywiście każde zamówienie publiczne jest inne, a więc stosowanie w uzasadnionych przypadkach pozacenowych kryteriów jest często pożądane i wskazane – nie należy jednak z pozacenowych kryteriów czynić panaceum na wszelkie późniejsze możliwe zakłócenia i zagrożenia inwestycyjnego procesu budowlanego. Przy wyborze wykonawcy zamówienia publicznego zamawiającego obowiązuje szereg ograniczeń i rygorów – wszystko w trosce o zachowanie uczciwej konkurencji, na której naruszenie rynek wykonawców reaguje odwołaniami do Krajowej Izby Odwoławczej. Naturalnym jest więc, że pomimo należytej staranności przy procedurach przetargowych zdarzają się zakłócenia na etapie realizacyjnym zamówienia. Co więcej, również inwestorzy prywatni mający pełną swobodę w wyborze wykonawcy robót budowlanych, często nie są w stanie uniknąć kłopotów i rozczarowań wykonawcą, którego obdarzono zaufaniem. Dowodzi tego wiele inwestycji budowlanych również z terenu naszego miasta – taka po prostu jest specyfika branży budowlanej.

Iluzją jest przeświadczenie, że korzystanie z kryteriów pozacenowych pozwoli zapobiec potencjalnym problemom na etapie realizacyjnym inwestycji. Sam Urząd Zamówień Publicznych propagując szeroko kryteria pozacenowe w konkretnych interpretacjach znacznie ogranicza ich realny i praktyczny zakres stosowania – co powoduje, że działania te, niestety, często przybierają charakter pozorny w imię swoiście pojmowanej poprawności na tle „powszechnej” publicznej krytyki kryterium ceny jako kryterium dominującego.

Pragnę jednak oznajmić, że w prowadzonych przez Gminę postępowaniach przetargowych każdorazowo dokonywana jest analiza o celowości i doborze możliwych do zastosowania kryteriów pozacenowych – muszą one jednak mieć racjonalne, prawne i praktyczne uzasadnienie. Tam gdzie jest to wskazane i możliwe wprowadzane są regulacje wspomagające wybór oferty najkorzystniejszej, a nie jedynie oferty najtańszej. Nie jest intencją niniejszej odpowiedzi wykazywanie niemocy Zamawiającego powodowanej wyłącznie wadliwością lub niedoskonałością przepisów regulujących sferę zamówień publicznych na zasadzie – niestety, ale nic nie da się zrobić. Przeciwnie, poprzez doświadczenia i wnioski wyciągane z przeprowadzonych postępowań i zrealizowanych zadań, czynione są starania aby w kolejnych postępowaniach wprowadzać mechanizmy ograniczające możliwość udzielania zamówień firmom nierzetelnym oraz pozwalające na wybór oferty przedstawiającej najkorzystniejszy bilans ceny i wszystkich innych ważnych dla Zamawiającego aspektów.

Odnosząc się z kolei do sugestii o rozważenie możliwości „zatrudnienia profesjonalnego nadzoru inwestorskiego w celu prawidłowego przebiegu procesu remontu i modernizacji Książnicy Stargardzkiej” wyrażam przeświadczenie o wystarczającym doświadczeniu i profesjonalizmie zespołu tworzonego z inspektorów Urzędu Miejskiego przygotowujących inwestycję, sporządzających wnioski o dofinansowanie unijne, przeprowadzających postępowania przetargowe i wreszcie nadzorujących roboty budowlane. Nie widzę potrzeby angażowania zewnętrznych podmiotów do czynności nadzorczych nad miejskimi inwestycjami. Znany jest mi natomiast przypadek prowadzenie sporej inwestycji z udziałem środków pomocowych na terenie miasta z nadzorem prowadzonym przez zewnętrzną firmę, który to nadzór omalże nie doprowadził do zapaści finansowej, prawnej i proceduralnej inwestycji w stopniu wymagającym naprawczej interwencji ratunkowej prowadzonej właśnie przez zespół pracowników tutejszego Urzędu.

z poważaniem

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a

Do wiadomości:

1. Pani Agnieszka Ignasiak
Przewodnicząca Rady Miejskiej w Stargardzie
2. BP wm.

Z up. Prezydenta Miasta

Rafał Zając
Z-ca Prezydenta Miasta