

Łódź, 22 sierpnia 2019 roku

Pan
Grzegorz Misiorny
Dyrektor Zarządu Dróg
i Transportu w Łodzi

WK-602/35/2019

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.) informuję Pana Dyrektora, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła – w ramach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta Łodzi – kontrolę w Zarządzie Dróg i Transportu w Łodzi¹ obejmującą zagadnienia dotyczące realizacji zadań związanych z holowaniem i przechowywaniem pojazdów zholowanych na podstawie art. 50a i 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1990 ze zm.) oraz naliczania opłat za zajęcie pasa drogowego. Kontrolę przeprowadzono z wykorzystaniem programowalnych urządzeń informatycznych wspierających analizę danych, co pozwoliło na badanie pełnych zasobów danych kontrolowanej jednostki. Ujawnione nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz braku wystarczających procedur kontroli wewnętrznej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości – szczegółowo opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce – dotyczyły w szczególności:

I.

W zakresie procedur wewnętrznych dotyczących naliczania i egzekwowania opłat za zajęcie pasa drogowego oraz ujawniania przypadków korzystania z pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi

Zarząd Dróg i Transportu nie wprowadził sformalizowanych procedur służących ujawnianiu przypadków zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, a obowiązująca praktyka nie zapewniała skuteczności w zakresie naliczania i egzekwowania opłat za zajęcie pasa drogi. W zakresie reguł dotyczących ujawniania przypadków zajęcia

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach 18 grudnia – 13 lutego 2019 roku. W dniu 25 czerwca 2019 roku jednostka odmówiła podpisania protokołu kontroli.

pasa drogowego bez zezwolenia złożono tylko wyjaśnienia, powołując w nich przepisy ustawy o drogach publicznych oraz ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, jako podstawy materialno-prawne opisujące przypadki samowolnego zajęcia pasa drogowego, opierając wykrywalność ewentualnych zdarzeń na: [1] własnej inicjatywie pracownika, [2] zgłoszeniach pisemnych lub telefonicznych od mieszkańców, [3] zgłoszeniach pisemnych lub telefonicznych pracowników innych wydziałów ZDiT (np. Wydział Inżynierii Ruchu i Sterowania Ruchem, Wydział Eksploatacji), komórek organizacyjnych UMŁ (np. Biura Inżyniera Miasta, Wydziału Gospodarki Komunalnej), innych służb (np. policja, straż miejska).

Niewątpliwie zawarte w ustawie o drogach publicznych oraz ustawie Kodeks postępowania administracyjnego unormowania określają wzorce postępowania na wypadek ziszczenia się opisanych w nich zdarzeń, niemniej żadne z nich - zdaniem RIO w Łodzi - nie wskazuje metod prowadzących do ujawnienia zajścia (zdarzenia) konkretyzującego i indywidualizującego abstrakcyjne i generalne postanowienia tych ustaw. Tymczasem ujawnienie przypadków korzystania z pasa drogowego bez zezwolenia, to przede wszystkim uchwycenie zjawiska (stanu faktycznego) wypełniającego znamiona wyrażone treścią przepisów, a dopiero później jego utrwalenie w dokumentacji. Warto również zauważyć, że oparcie potencjalnego modelu kontrolnego na „własnej inicjatywie pracowników” nie jest rozwiązaniem gwarantującym optymalizację standardów wykrywalności przypadków bezprawnego zajęcia pasa drogowego, jak również nie zabezpiecza w sposób wystarczający interesu ekonomicznego Miasta Łodzi, w zakresie realizacji wpływów budżetowych z tytułu opłat i kar powodowanych tym zajęciem.

Natomiast w zakresie procedur dotyczących naliczania i egzekwowania opłat za zajęcie pasa drogowego nie były one dostatecznie precyzyjne i dostosowane do potrzeb jednostki. Przede wszystkim nie określono reguł zapisywania danych o ilości i rodzaju prowadzonych spraw, wymagających takiej rejestracji z uwagi na liczbę prowadzonych postępowań. Ponadto, przyjęte przez Zarząd Dróg i Transportu rozwiązania informatyczne nie posiadały instrukcji ich stosowania oraz opisu metody oznaczania ewidencjonowanych spraw, które były odmienne od oznaczeń przyjętych dla rejestru wydanych decyzji. Ograniczało to możliwość porównania spraw prowadzonych przez komórkę organizacyjną Zarządu Dróg i Transportu z decyzjami przekazanymi do ich finansowej realizacji Centrum Usług Wspólnych, zapewniającemu obsługę finansową zadania.

Sumując, udostępniona dokumentacja nie zapewniała możliwości powiązania załatwianej sprawy z wydaną decyzją, niosąc ze sobą negatywne konsekwencje w zakresie porównywalności rezultatów pracy wydziału merytorycznego z komórką księgową odpowiedzialną za realizację efektu finansowego.

W konsekwencji stosowane procedury i ich dokumentowanie powinno być przedmiotem analizy z punktu widzenia wymogów wynikających z art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869), zgodnie z którym – kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Stosownie do art. 69 ust.1 pkt 3 ww. ustawy, zapewnienie

funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

W zakresie realizacji dochodów z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego

Kontrolę w powyższym zakresie przeprowadzono z wykorzystaniem technik audytu elektronicznego, dwuetapowo, łącząc ze sobą prowadzone przez kontrolowanego rejestry spraw, decyzji i przypisów. W rezultacie kontroli stwierdzono, w szczególności:

- przypadki nieterminowego wystawienia lub niewystawienia upomnień dla decyzji objętych kontrolą zidentyfikowanych jako wydane, przypisane i nieopłacone, z opóźnieniem sięgającym: [1] od 105 do 120 dni dla 14 decyzji na kwotę 3.397,05 zł (7 decyzji bez upomnień); [2] od 120 do 150 dni dla 36 decyzji na kwotę 15.842,72 zł (12 decyzji bez upomnień); [3] od 150 do 210 dni dla 17 decyzji na kwotę 16.946,76 zł (3 decyzje bez upomnień); [4] od 210 do 365 dni dla 5 decyzji na kwotę 2.022,47 zł (2 decyzje bez upomnień); [5] powyżej 365 dni dla 4 decyzji na kwotę 940,97 zł;
- przypadki nieprzypisania i nieopłacenia decyzji z powodu braku przekazania przez operatora pocztowego zwrotnego potwierdzenia odbioru przesyłki, na kwotę 19.565,09 zł, bez podania powodów uzasadniających bezczynność kontrolowanego w zakresie reklamowania świadczonych usług pocztowych oraz niepodejmowania prób ponownego doręczenia decyzji stronie (m.in. decyzja karna za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia nr 4013.3.26.3.2017 na kwotę 18.972,17 zł, wydana w dniu 28 lipca 2017 roku, której nieprzypisanie RIO w Łodzi ujawniło po 570 dnia od dnia jej wydania);
- przypadki niedoręczenia decyzji stronie, na łączną kwotę 18.724,03 zł (sytuacje takie komplikują sytuację prawną załatwienia sprawy i dochodzenia ewentualnych należności oraz niosą ryzyko odszkodowania z tytułu bezczynności organu). Ponadto, spośród wymienionych wyżej decyzji 9 z nich opłacono, mimo że brak było podstaw do spełnienia świadczenia z uwagi na niedoręczenie decyzji, co jest warunkiem jej wejścia do obrotu prawnego (decyzje: nr 40152.0.113.1.2017 z dnia 1 czerwca 2017 roku w kwocie 8,30 zł, nr 40152.0.132.1.2017 z dnia 3 lipca 2017 roku w kwocie 388,40 zł, nr 40152.0.133.1.2017 z dnia 3 lipca 2017 roku w kwocie 7,07 zł, nr 40152.0.211.1.2017 z dnia 28 sierpnia 2017 roku w kwocie 4,73 zł, nr 40152.0.23.1.2017 z dnia 13 marca 2017 roku w kwocie 101,40 zł, nr 40152.0.25.1.2017 z dnia 23 lutego 2017 roku w kwocie 32,25 zł, nr 40152.0.99.1.2017 z dnia 5 czerwca 2017 roku w kwocie 8,22 zł, nr 40152.0.223.1.2018 z dnia 20 sierpnia 2018 roku w kwocie 5,14 zł, nr 40152.0.82.1.2018 z dnia 7 maja 2018 roku w kwocie 9,33 zł).

W zakresie holowania i przechowywania pojazdów usuniętych na mocy ustawy Prawo o ruchu drogowym

1. Łączna liczba pojazdów zinwentaryzowanych przez kontrolowanego wynosiła 504 sztuki, w tym 192 pojazdy wykazano - jako przejęte na własność Miasta, i 42 zlikwidowane.

Zestawienie pojazdów w podziale na podstawę prawną holowania oraz status postępowania likwidacyjnego.

Podstawa prawna zholowania	Łączna liczba pojazdów (kolumny 3+5)	Pojazdy przejęte na własność	Pojazdy przejęte na własność i zlikwidowane	Pojazdy nieprzejęte i niezlikwidowane
1	2	3	4	5
Art 50a	227	158	9	69
Art 130a	277	34	33	243
suma	504	192	42	312

Po wykluczeniu pojazdów, wobec których nie upłynął termin uzasadniający wszczęcie postępowania likwidacyjnego, przeprowadzenie takiego postępowania okazałoby się bezprzedmiotowe oraz pojazdów, które mimo figurowania na liście zostały nabyte przez Miasto – **239 pojazdów** to pojazdy o niezakończonych procedurze nabycia. Pojazdy znajdują się na parkingu Miasta Łodzi, w następstwie wypełnienia przesłanek określonych w art 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym. Zdecydowaną większość wśród ww. pojazdów stanowiły pojazdy zholowane rok i wcześniej przed podjęciem kontroli przez RIO w Łodzi. Przy czym, najwcześniejszego holowania pojazdu, wobec którego nie zakończono postępowania o nabycie własności, dokonano w dniu 7 lutego 2007 roku i od tego też czasu pojazd ten, jak również pozostałe, opisane wyżej, znajdują się we władaniu Miasta Łodzi. Sumując, spośród 239 pojazdów przechowywanych na parkingu, wobec 175 nie podjęto przez okres dłuższy niż rok działań prowadzących do uregulowania ich statusu prawnego pozwalającego na skuteczne złożenie wniosku o nabycie własności. Natomiast wobec 154 pojazdów, w tym 24 usuniętych w trybie art 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym, mimo nabycia prawa własności przez Miasto, kontrolowany nie zakończył postępowań w sposób gwarantujący możliwość ubiegania się o zwrot kosztów ich usuwania i przechowywania.

W zakresie ewidencji przypisów należności z tytułu kosztów usuwania i przechowywania pojazdów usuniętych na mocy art. 50a i art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz windykacji należności

1. Stwierdzono, że zaległości z tytułu należności wynosiły 727.167,39 zł wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 roku i 718.531,00 zł wg stanu na dzień 30 września 2018 roku. Łączna kwota zmniejszeń dokonanych w okresie od dnia 1 stycznia 2017 roku do dnia 30 września 2018 roku wyniosła 28.010,28 zł. Dodatkowo większość zaległości dotyczyła zobowiązań przypisanych przed dniem 1 stycznia 2017 roku:
 - 113 przypisów w roku 2016 na kwotę 464.396,38 zł,
 - 42 przypisy w roku 2015 na kwotę 153.987,68 zł,
 - 17 przypisów w roku 2014 na kwotę 90.200,48 zł,

- 2 przypisy w roku 2013 na kwotę 1.289,00 zł,
- 1 przypis w roku 2012 na kwotę 3.400,00 zł.

Zdecydowana większość ilościowa i wartościowa niezrealizowanych należności - 464.396,38 zł dotyczyła 2016 roku, przy czym znaczącą kwotę stanowią także należności przypisane w roku 2015 w kwocie 153.987,68 zł. Ponadto, w obu przypadkach przeterminowane należności oscylowały w przedziale dwóch i pół, trzech lat, co należy odczytać jako znaczący już okres czasu sugerujący występowanie trudności w dochodzeniu należności, albo brak efektywności procesu windykacyjnego.

2. Na podstawie próby obejmującej 17 ze 113 kontrahentów przypisanych w roku 2016, 14 z 42 przypisanych w roku 2015 oraz 8 z 17 przypisanych w roku 2014 (łącznie 39 przypadków z zaległościami w kwocie 185.345,38 zł) ustalono, że:
 - 25 kontrahentów otrzymało upomnienia na kwotę 119.513,36 zł, w tym 6 upomnień wystawiono w okresie trwania kontroli RIO w Łodzi,
 - 14 kontrahentom nie wystawiono upomnień, z czego wobec 6 brak upomnienia kontrolowany uzasadnił niemożliwością ustalenia danych adresowych umożliwiających doręczenie wezwania do zapłaty.

Natomiast w zakresie tytułów egzekucyjnych na 39 kontrahentów tytuł egzekucyjny otrzymało 14 (3 wystawione w okresie trwania kontroli). W 6 przypadkach powołano się na brak możliwości ustalenia danych korespondencyjnych adresata. Wobec pozostałych 18 kontrahentów przyznano brak wystawienia tytułów egzekucyjnych, z czego 10 kontrahentom wystawiono upomnienia (6 w dniach 11 – 12 lutego 2019 roku). Powyższe 18 pozycji dotyczyło przypisów dokonanych w miesiącach listopad - grudzień 2015 roku.

W ujęciu procentowym efektywność dochodzenia należności budżetowych Miasta Łodzi z tytułu zwrotu kosztów związanych z usuwaniem pojazdów z dróg nie osiągnęła połowy kontrolowanej próby, wyłączając działania podjęte w następstwie kontroli RIO w Łodzi. Na 39 kontrahentów (100% próby) 48,72 % otrzymało upomnienia, a wobec 28,21% postępowanie windykacyjne rozszerzono o tytuły egzekucyjne. Powyższe dane ilościowe świadczą o niewystarczającej skuteczności w dochodzeniu należności.

W zakresie realizacji zadań związanych z holowaniem i parkowaniem pojazdów na podstawie umów wykonawcami wyłonionymi w drodze przetargu

1. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na usuwanie (holowanie) pojazdów z dróg znajdujących się na terenie miasta Łodzi w latach 2016-2018, zamawiający ustalił dwa kryteria oceny ofert: cenę oraz czas realizacji usunięcia pojazdu od momentu zgłoszenia. W zakresie czasu realizacji Zarząd Dróg i Transportu określił, iż maksymalny czas realizacji holowania pojazdu od momentu zgłoszenia przez zamawiającego to 30 minut. W tomie drugim specyfikacji istotnych warunków zamówienia

zawarto natomiast informację, że podczas zalegania pokrywy śnieżnej lub zagrożenia jej zalegania na drogach, wymagany jest niezwłoczny dojazd i usunięcie pojazdu w czasie do 15 minut od momentu zgłoszenia. Zgodnie z unormowaniami wynikającymi z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.) - kryteriami oceny ofert są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia. W opisywanym postępowaniu zastosowano wprawdzie dwa kryteria oceny ofert, jednak przytoczone powyżej zapisy zawarte w opisie przedmiotu zamówienia spowodowały, iż ustalone przez zamawiającego kryteria nie mogły faktycznie funkcjonować i jedynym kryterium oceny ofert była w rzeczywistości cena. Zamawiający dokonując opisu kryteriów oceny ofert dopuszczał możliwość realizacji usunięcia pojazdu od momentu zgłoszenia przez zamawiającego do 30 minut przyznając wówczas 0 punktów, natomiast opisując przedmiot zamówienia zawarł zapis bezwzględnie zobowiązujący wykonawcę od realizacji usługi w ciągu 15 minut w sytuacji zalegania pokrywy śnieżnej. Brak było, zatem spójności między ustalonymi przez zamawiającego warunkami wykonania zamówienia a ustalonymi kryteriami oceny ofert.

Ponadto, powyżej opisany zakres czasowy określony został w sposób zbyt rygorystyczny, biorąc pod uwagę faktyczne uwarunkowania w ruchu drogowym panujące w Łodzi. Zachowanie ww. wymogów reakcji było niemożliwe do zrealizowania przy minimalnych zdolnościach technicznych jakie wyznaczył zamawiający (warunkiem udziału w postępowaniu było dysponowanie 1 holownikiem przystosowanym do przewozu samochodów do 3,5 tony oraz 1 holownikiem do przewozu pojazdów powyżej 3,5 tony). Wskazane kryteria czasowe mogły również przyczynić się do ograniczenia kręgu potencjalnych wykonawców, którzy ze względu na niemożność faktycznego wykonania usługi w podanym w SIWZ czasie nie przystępowali do przetargu. Zaznaczyć należy także, iż jednakowe określenie czasu realizacji zadania dla pojazdów holowanych zgodnie z art. 50a i art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym, było niezasadne. Celowe jest bowiem wymaganie od wykonawcy niezwłocznego usunięcia pojazdu w sytuacji, kiedy stanowi on zagrożenie czy utrudnienie w ruchu czyli pojazdu usuwanego na podstawie dyspozycji wynikającej z art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym, natomiast 30 minutowy czas usuwania pojazdów, których stan techniczny wskazuje, że są od dawna nieużywane, pozostawione bez tablic rejestracyjnych - usuwanych na mocy art. 50a powołanej ustawy, nie znajduje uzasadnienia.

W Zarządzie Dróg i Transportu brak było regulacji w zakresie zasad podziału prac dotyczących odholowywania pojazdów pomiędzy holownikiem należącym do Miasta a firmą wyłonioną w postępowaniu przetargowym. Holownik należący do miasta na przestrzeni lat 2017-2018 nie był eksploatowany w sposób umożliwiający wykonanie przy jego pomocy większej ilości zadań, co ograniczyłoby nakłady finansowe ponoszone z tego tytułu przez Miasto.

2. W postępowaniu dotyczącym usuwania pojazdów z dróg znajdujących się na terenie miasta Łodzi w latach 2019-2020, zgodnie z treścią specyfikacji

istotnych warunków zamówienia - zamawiający podzielił przedmiot zamówienia na 2 części, dopuszczając możliwość składania ofert częściowych. Wzór zamieszczony w specyfikacji istotnych warunków zamówienia ($W=W_{ci}+W_{ti}$), zakładający obliczenie łącznej ilości punktów dotyczących 1 i 2 części zamówienia był jednak niezrozumiały, bowiem nie było jasne czy po dokonaniu oceny poszczególnych części zamówienia punkty zostaną zsumowane by osiągnąć zgodnie ze wzorem „W” - łączną liczbę punktów stanowiącą sumę punktów przyznanych we wszystkich kryteriach obu części zamówienia, czy też łączna ilość punktów odnosi się do odrębnych części zamówienia. Sumowanie wyników punktowych obu części zamówienia, przy dysproporcji ceny w odniesieniu do jej poszczególnych części, mogłoby prowadzić do wyboru oferty zdecydowanie mniej korzystnej i droższej.

3. W składającej się z trzech tomów specyfikacji istotnych warunków zamówienia dotyczącej unieważnionego w dniu 19 sierpnia 2016 roku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, na usługi usuwania (holowania) pojazdów z dróg znajdujących się na terenie miasta Łodzi, znajdowały się rozbieżności dotyczące terminu wykonania zamówienia. W tomie I, termin wykonania zamówienia określono do dnia 30 czerwca 2020 roku. Tę samą datę opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 2016/S 117-209093, a także na stronie internetowej Zarządu Dróg i Transportu. Natomiast wskazany w formularzu wzór umowy (tom drugi) oraz opis przedmiotu zamówienia (tom trzeci) przewidywały, że termin realizacji zamówienia będzie trwać od dnia zawarcia umowy do dnia 31 grudnia 2020 roku. Tożsamą informację zamieszczono we wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
4. Zarząd Dróg i Transportu nie weryfikował, czy wykonawca usługi holowania pojazdów - firma LANCAR, wywiązywał się z zobowiązań wynikających z zawartej z nią umowy, dotyczących odholowania pojazdów w czasie do 29 minut od momentu zgłoszenia. W dokumentacji źródłowej brak było informacji wskazujących na czas zgłoszenia telefonicznego, przez zamawiającego lub przez osoby przez niego wskazane, potrzeby usunięcia pojazdu. Jedynie na nielicznych dyspozycjach usunięcia pojazdu wystawionych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej figurowały obok numeru dyspozycji, zapisy godzin, których nie można przyjąć w sposób jednoznaczny za czas poinformowania wykonawcy o potrzebie usunięcia pojazdu. Chociaż w wielu przypadkach usługa nie została wykonana w czasie 29 minut wynikającym z zapisów umowy, ZDiT nie naliczał żadnych kar umownych za opóźnienia, dodatkowo nie istniały procedury umożliwiające ich weryfikację.
5. Na mocy postanowień umowy, rozliczenie wykonanych usług następować powinno na podstawie faktur wystawianych za miesiąc kalendarzowy i dostarczonych do 5 dnia następnego miesiąca, po zaakceptowaniu przez zamawiającego protokołu z wykonania usług. Do faktur załączone były zestawienia zawierające nr rejestracyjny i markę pojazdu holowanego, datę holowania, nazwę ulicy, z której odbierano pojazd, numer dyspozycji usunięcia pojazdu, rodzaj pojazdu oraz koszt netto usługi. Na zestawieniach

zamieszczano pieczęcie pracowników ZDiT, bez zapisów informujących o faktycznie wykonanych czynnościach kontrolnych. Dodatkowo nie przestrzegano postanowień umowy, bowiem znaczna część skontrolowanych dokumentów księgowych wpłynęła po terminie w umowie określonym.

6. W umowie określono zobowiązania wykonawcy dotyczące zatrudniania pracowników wykonujących usługi w zakresie realizacji zamówienia, jak również przedkładania zamawiającemu stosownych oświadczeń związanych z ich zatrudnieniem, jednak połowa prac związanych z holowaniem pojazdów zrealizowana była przez pracowników firmy „LANDCAR” nie figurujących na takich wykazach, bowiem pracownicy wykonujący zlecenie zostali wymienieni w oświadczeniu aktualizującym wykaz osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę dopiero w dniu 2 listopada 2018 roku. Prace, które realizowali w przedmiocie usuwania z dróg pojazdów wykonywali natomiast już w sierpniu 2017 roku. Powyższe wskazuje, że dokumenty sporządzone przez wykonawcę nie były weryfikowane przez pracowników ZDiT. Dodatkowo, podkreślenia wymaga, że ZDiT nie naliczył i nie wyegzekwował przez cały okres trwania umowy żadnej z kar umownych, które powinien ponieść wykonawca w przypadku wykonywania czynności usuwania pojazdów przez osoby niezatrudnione na podstawie umowy o pracę, bądź przez osoby nie wskazane przez firmę w wykazie, o którym mowa w umowie.
7. Wykonawca usługi holowania powinien posiadać uprawnienia do prowadzenia działalności (aktualne zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub odpowiadające mu równoważne uprawnienia). Licencja na wykonywanie krajowego transportu drogowego rzeczy udzielona została dla Autoryzowanego Dystrybutora KIA Z.B.L.S. „LANDCAR” Dariusz Krzewiński, którą wykonawca posługiwał się, mimo, że nie została one objęta wkładem niepieniężnym wniesionym w drodze aktu notarialnego do firmy „LANDCAR” Sp. z o.o. Sp. k., która to firma została wykonawcą usługi. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 o transporcie drogowym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2200 ze zm.) - zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika ani licencji transportowej nie można odstępować osobom trzecim lub przenosić uprawnień z nich wynikających na osoby trzecie. Licencje jako akty prawne wydawane przez organy administracji publicznej są źródłem uzyskania uprawnień w sferze stosunków publicznoprawnych, więc nie stanowią przedmiotu obrotu dokonywanego w drodze czynności cywilnoprawnych, o czym stanowi powołany wyżej art. 13 ust 1 ustawy o transporcie drogowym. Sytuacje, w których dopuszczane jest przeniesienie uprawnień wynikających m.in. z licencji określa natomiast art. 13 ust. 2 ustawy, wskazując jednocześnie, że uprawnienia przenoszone są w drodze decyzji administracyjnej, jako wynik działań władczych z zakresu administracji publicznej, nie zaś wskutek realizacji woli licencjobiorcy. Wobec takiego uregulowania nie ma, więc zastosowania art. 553 § 1 ustawy Kodeks spółek handlowych, mówiący że spółce przekształconej przysługują wszystkie prawa i obowiązki spółki przekształcanej. Wykonawca realizował zadania nie posiadając licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego rzeczy.

8. W przypadku unieważnionego na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usuwanie (holowanie) pojazdów z dróg znajdujących się na terenie miasta Łodzi, w latach 2019-2020, ustalenia wartości zamówienia dokonano w dniu 7 września 2018 roku, na podstawie art. 32-35 ustawy Prawo zamówień publicznych, w oparciu o ceny zaoferowane przez wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówienia na świadczenie usług holowania w latach ubiegłych oraz ceny na usługi w holowaniu stosowane na lokalnym rynku. Wartość zamówienia bez podatku VAT ustalono na kwoty: zamówienie podstawowe 568.860,00 zł (131.934,04 euro), zamówienie polegające na powtórzeniu podobnych usług 284.430,00 zł (65.967,02 euro). Natomiast wartość zamówienia w postępowaniu o znaku: ZDIT-DZ.3321.60.2018 ustalona w dniu 3 grudnia 2018 roku na tożsame usługi wyniosła odpowiednio: zamówienie podstawowe 639.850,00 zł (148.398,54 euro), zamówienie polegające na powtórzeniu podobnych usług 255.940,00 zł (59.359,42 euro). Na przestrzeni niecałych trzech miesięcy zamawiający dokonał, więc zwiększenia szacowanej wartości zamówienia dla zamówienia podstawowego o 70.990,00 zł.

II.

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Dyrektora o podjęcie działań mających na celu ich wyeliminowanie oraz zapobieżenie występowaniu w przyszłości. W związku z powyższym RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Dokonać analizy stosowanych w jednostce procedur kontroli zarządczej oraz ich dokumentacji, w zakresie wskazanym w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Kierunkowo funkcjonujące procedury powinny zapewnić identyfikację i sprawdzalność spraw dotyczących zajęcia pasa drogowego, na każdym etapie prowadzonego postępowania, od złożenia wniosku do uregulowania zobowiązania pieniężnego wynikającego z wydanej decyzji.
2. Zapewnić prawidłową komunikację pomiędzy komórkami merytorycznymi Zarządu Dróg i Transportu i Centrum Usług Wspólnych, sprawującym obsługę finansową, określając w szczególności zasady i terminy uzgodnień służących ustaleniu kontrahentów, wydanych decyzji oraz wartości przypisanych zobowiązań.
3. Zapewnić doręczanie stronie decyzji wydawanych w sprawie opłat za zajęcie pasa drogowego.
4. Zapewnić reklamowanie u operatora pocztowego sytuacji braku zwrotu potwierdzenia doręczenia decyzji w sprawie opłaty za zajęcie pasa drogowego (lub w sprawie kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia).

5. Kontynuować czynności w celu wyegzekwowania od zobowiązanych kosztów usuwania, przechowywania, oszacowania, sprzedaży lub zniszczenia pojazdów usuniętych z dróg na mocy art. 50a i art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym.
6. Kryteria oceny ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego formułować w sposób jednoznaczny i zrozumiały, tak by zapewniały obiektywny miernik analizowanej cechy oferowanej usługi, stosując zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych kryteria oceny ofert, którymi są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia.
7. Warunki wykonywania zamówienia na usuwanie (holowanie) pojazdów z dróg znajdujących się na terenie miasta Łodzi, w zakresie czasu realizacji usługi, określać w sposób uwzględniający uwarunkowania w ruchu drogowym, jak również wymagany minimalny potencjał techniczny wykonawcy.
8. Rozważyć możliwość wykonywania przy użyciu holownika należącego do Miasta prac związanych z usuwaniem pojazdów, które nie zagrażają bezpieczeństwu w ruchu drogowym, mających charakter porządkowy, na podstawie dyspozycji wynikającej z art. 50a ustawy Prawo o ruchu drogowym.
9. Zapewnić należyty nadzór nad wykonywaniem przez wykonawców umów w sprawie zamówienia publicznego, w szczególności umów dotyczących usuwania (holowania) pojazdów z dróg znajdujących się na terenie miasta Łodzi. W sytuacji stwierdzenia zaistnienia umownie określonych przesłanek, dochodzić od wykonawców kar umownych.
10. Zapewnić należyty nadzór nad pracownikami zobowiązanymi dokonywać weryfikacji dokumentów księgowych przedkładanych przez wykonawców usług, będących podstawą wypłaty wynagrodzenia na ich rzecz.
11. Zobowiązać właściwych rzeczowo pracowników dokonujących czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego do zachowania należytej staranności podczas weryfikowania okoliczności spełnienia przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu, m.in. w odniesieniu do posiadania uprawnień do prowadzenia określonej działalności zawodowej.
12. Szacowania wartości zamówienia dokonywać w sposób rzetelny dochowując należytej staranności, stosownie do wymogu określonego w art. 32 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Dyrektora o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Łodzi

aa.