



LLU. 430.003.2022
Nr ewid. 145/2022/P/22/066/LLU

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA INWESTYCJI MIEJSKICH NA TERENIE WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja inwestycji miejskich na terenie województwa lubelskiego

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie



Edward Szempruch

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 31.01.2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	12
4. WNIOSKI	25
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	26
5.1. Organizacja i wykonanie zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji miejskich.....	26
5.2. Realizacja inwestycji miejskich	33
5.2.1. Przygotowanie do realizacji inwestycji miejskich	33
5.2.2. Realizacja, nadzór i rozliczenie inwestycji miejskich	46
5.3. Utrzymanie inwestycji w okresie rękojmi i gwarancji	77
6. ZAŁĄCZNIKI	80
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	80
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	90
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	102
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	104

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

budowa	Wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa, nadbudowa obiektu budowlanego.
budowla	Każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.
budynek	Obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach.
dokumentacja powykonawcza	Dokumentacja budowy z naniesionymi zmianami dokonanymi w toku wykonywania robót oraz geodezyjnymi pomiarami powykonawczymi.
jst	Jednostka(tki) samorządu terytorialnego.
LWKZ	Lubelski Wojewódzki Konserwator Zabytków.
Npzp	Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.), obowiązująca od 1 stycznia 2021 r.
obiekt budowlany	Budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.
PFU	Program funkcjonalno-użytkowy, który służy do ustalenia planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych, przygotowania oferty szczególnie w zakresie obliczenia ceny oferty oraz wykonania prac projektowych.
PINB	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego.
pozwolenie na budowę	Decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego.
Prawo budowlane lub Pb	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane	Tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.
przebudowa	Wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego.
Pzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.

- remont** Wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.
- roboty budowlane** Budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.
- SIWZ** Specyfikacja istotnych warunków zamówienia; podstawowy dokument przygotowany przez zamawiającego w celu przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne; umożliwia wykonawcom podjęcie decyzji o udziale w postępowaniu i przygotowanie oferty zgodnej z wymaganiami oraz potrzebami zamawiającego.
- STWiOR** Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót, która stanowi opracowanie zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót.
- Ufp** Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
- UM** Urząd/urzędy miast.
- WPF** Wieloletnia Prognoza Finansowa.
- ZDK** Zamojski Dom Kultury.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo przygotowano oraz przeprowadzono wybrane inwestycje miejskie w województwie lubelskim?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy urzędy miast były przygotowane do realizacji inwestycji pod względem organizacyjnym?
2. Czy urzędy miast prawidłowo przygotowały, realizowały, nadzorowały i dokonały rozliczenia inwestycji?
3. Czy urzędy miast egzekwowały od wykonawcy robót realizację obowiązków w zakresie rękojmi i gwarancji określonych w umowie na roboty budowlane?

Jednostki kontrolowane

Cztery urzędy miast:
UM Lublin,
UM Puławy,
UM Świdnik,
UM Zamość

Okres objęty kontrolą

Lata 2016–2022¹

Inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego wpływają istotnie na warunki i jakość życia lokalnych społeczności. Od ich prawidłowego zaplanowania, przygotowania i przeprowadzenia zależy poziom zaspokojenia potrzeb mieszkańców miast oraz ich rozwój społeczny i gospodarczy. Miasta same decydują o wyborze kierunku inwestowania w zakresie zadań własnych, a podejmowane inwestycje wpływają na jakość i dostępność infrastruktury technicznej i społecznej. Wielkość inwestycji traktowana jest jako ważny wskaźnik rozwoju i kondycji finansowej danego obszaru².

Inwestycje miejskie związane z budową obiektów pozwalających na rozwijanie pozazawodowych zainteresowań mieszkańców (baseny, stadiony i hale sportowe), a także zespoły szkolne i obiekty instytucji kultury, mają duże znaczenie dla organów decyzyjnych, ponieważ wpływają na zwiększenie atrakcyjności obszaru miejskiego dla mieszkańców i inwestorów oraz na opinie mieszkańców o władzach samorządowych. Wiążą się jednak z koniecznością poniesienia znacznych nakładów oraz z zaangażowaniem kapitału ludzkiego i finansowego w długi proces inwestycyjny. Wymagają też szczególnej ostrożności i systematycznych analiz zmian uwarunkowań ich realizacji, zwłaszcza w sytuacji, gdy inwestorzy i wykonawcy mają do czynienia z szybko rosnącymi cenami, brakiem dostępności materiałów oraz odpływem pracowników, głównie z Ukrainy, którzy stanowili istotną część personelu firm budowlanych.

Atrakcyjność miast i szanse ich rozwoju zależą w dużej mierze od prowadzonych na ich terenie inwestycji, zwłaszcza z zakresu infrastruktury komunalnej, które służą zaspokojeniu podstawowych potrzeb mieszkańców i szeroko rozumianej ochronie środowiska. Rola gminy miejskiej, jako jednostki samorządu terytorialnego, nie kończy się jedynie na realizacji wynikających z ustawy zadań własnych i zleconych oraz ich finansowania. O znaczeniu inwestycji samorządowych dla innych przedsięwzięć, w tym dla rozwoju lokalnych firm oraz dla rozwoju gospodarczego decyduje właściwie zaplanowane i przeprowadzenie inwestycji infrastrukturalnych, które przyczynia się do realizacji kolejnych zadań (np. uzbrojenie terenów pod budownictwo przyciąga inwestorów budowlanych). Ponadto inwestycje finansowane przez samorządy tworzą koniunkturę na rynku usług budowlanych i przyczyniają się do przeciwdziałania bezrobociu i wzmacniają lokalny rynek pracy. Inwestycje infrastrukturalne i inne przedsięwzięcia komunalne podnoszą na stałe standard życia mieszkańców, gdyż powstaje infrastruktura, z której przez lata będą korzystać: wodociągi, kanalizacja, drogi, obiekty do rekreacji i wypoczynku, szkoły, przedszkola.

Podstawą dobrze przeprowadzonej inwestycji jest prawidłowe jej przygotowanie i poprowadzenie zarówno pod względem dokumentacyjnym i finansowym (odpowiednie zabezpieczenie środków w budżecie gminy), jak również wybór wykonawcy gwarantującego zrealizowanie umowy oraz ustanowienie nadzoru inwestorskiego weryfikującego prawidłowość realizacji zadania. Brak wystarczających środków finansowych i urzędni-

¹ Czynności kontrolne rozpoczęto 7 lutego 2022 r., a ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano 9 sierpnia 2022 r.

² M. Smoleń, L. Urban, Inwestycje w procesie kreowania rozwoju gospodarki regionu, s. 28.

WPROWADZENIE

ków odpowiednio przygotowanych do pełnienia nadzoru inwestorskiego, posiadających wymagane uprawnienia budowlane, to najczęściej podnoszony problem, z jakim borykają się jst realizujące inwestycje budowlane.

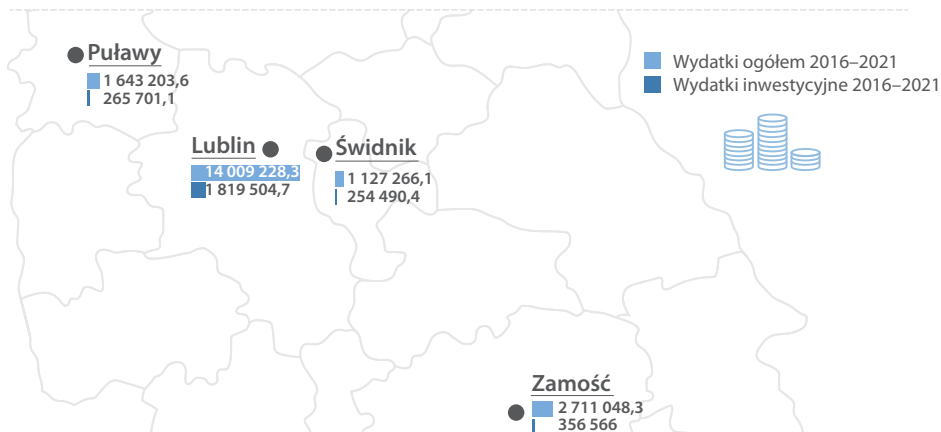
W latach 2016–2021 na terenie województwa lubelskiego wydatki gmin ogółem wyniosły 65 654 843,1 tys. zł, a wydatki inwestycyjne kształtowały się na poziomie 10 211 839,8 tys. zł, z tego w: 2016 r. – 808 745,8 tys. zł, 2017 r. – 1 214 816,5 tys. zł, 2018 r. – 2 149 338,4 tys. zł, 2019 r. – 1 941 481,8 tys. zł, 2020 r. – 2 024 328,8 tys. zł, w 2021 r. – 2 073 133,5 tys. zł. Stanowią one od 9,6% do 19,8% wydatków ogółem³.

W objętych kontrolą urzędach miast (tj. w Lublinie, Zamościu, Puławach i w Świdniku) wydatki te wynosiły 2 696 262,26 tys. zł i stanowiły 13,8% wydatków ogółem (19 490 746,36 tys. zł) poniesionych w latach 2016–2021.

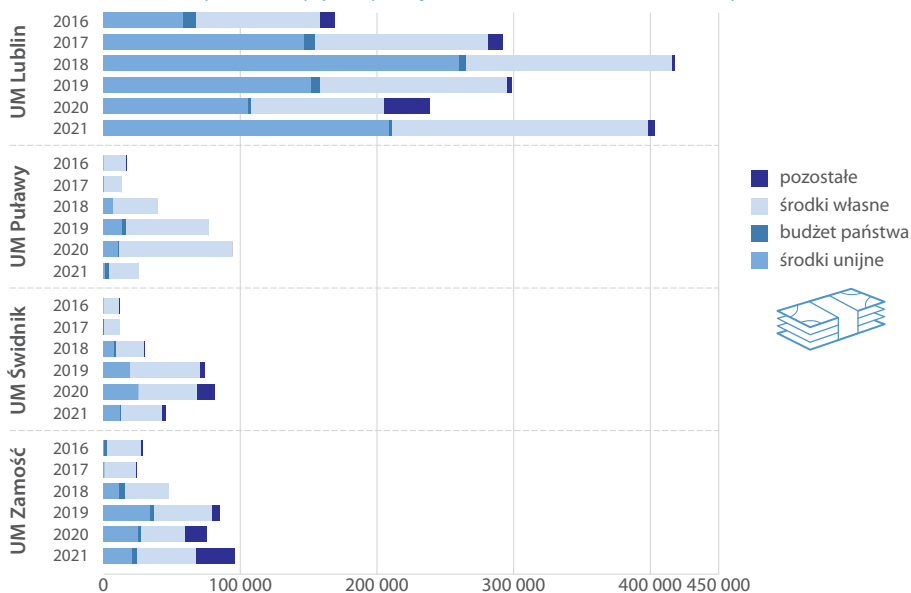
Infografika nr 1

Wydatki inwestycyjne a wydatki ogółem w latach 2016–2021 (w tys. zł)

Wydatki inwestycyjne a wydatki ogółem w latach 2016–2021 (tys. zł)



Wartość zrealizowanych inwestycji z wyodrębnieniem źródeł finansowania (tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

³ Od 2019 r. wynosiły ok. 16% wydatków ogółem.

Zdiagnozowane problemy w realizacji inwestycji wynikające z braku dostępu do merytorycznie przygotowanej kadry posiadającej odpowiednie uprawnienia, nierzetelny nadzór nad przygotowaniem i realizacją inwestycji stwierdzone w ramach innych kontroli NIK⁴, a także zmiany przepisów prawa budowlanego czy zamówień publicznych uzasadniały podjęcie (z inicjatywy własnej) niniejszej kontroli. Koncentrowała się ona głównie na ocenie prawidłowości przygotowania, realizacji, nadzoru, rozliczeń oraz egzekwowania praw zamawiającego w okresie obowiązywania rękojmi i gwarancji inwestycji miejskich.

W objętych kontrolą urzędach analizie poddano 12 zadań inwestycyjnych oraz dokumentacje projektowe⁵ opracowane w ramach tych zadań. Były to:

- Rewitalizacja przyrodnicza Parku Ludowego w Lublinie znajdującego się w obszarze Zintegrowanego Centrum Komunikacyjnego dla Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego (dalej: rewitalizacja Parku Ludowego w Lublinie);
- Budowa szkoły podstawowej, przedszkola, domu kultury przy ul. Berylowej (dalej: budowa szkoły przy ul. Berylowej w Lublinie);
- Przebudowa budynku Zespołu Szkół Ekonomicznych im. A. i J. Vetterów przy ulicy Bernardyńskiej w Lublinie (dalej: przebudowa ZSE w Lublinie);
- Przebudowa Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w Puławach – etap I (dalej: przebudowa Domu Chemika w Puławach);
- Przebudowa Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w Puławach – etap I – System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo (dalej: dostawa systemu elektroakustycznego do Domu Chemika w Puławach);
- Budowa hali widowiskowo-sportowej w Puławach (dalej: budowa hali w Puławach);
- Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego przy ul. Fabrycznej w Świdniku zgodnie z programem funkcjonalno-użytkowym (dalej: budowa Parku Avia w Świdniku);
- Projekt „Zielony LOF” w Świdniku w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Terytorialnego (dalej: Zielony LOF w Świdniku);
- Budowa żłobka miejskiego przy ul. Bartłomieja Kopera w Świdniku z zastosowaniem technologii modułowej-ekologicznej (dalej: budowa żłobka w Świdniku);

⁴ W tym kontroli nr: P/14/094, S/17/002, P/19/080 i P/20/68.

⁵ W UM Lublin – trzy umowy na trzy dokumentacje projektowe, UM Zamość – pięć umów na pięć dokumentacji projektowych, UM Świdnik – trzy umowy na sześć dokumentacji projektowych, UM Puławy – jedna umowa na jedną dokumentację projektową (w zakresie uwzględnienia w umowie zapisów dotyczących przeniesienia na Miasto Puławy praw autorskich do dokumentacji projektowej oraz nadzoru autorskiego analizie poddano trzy umowy).

WPROWADZENIE

- Roboty budowlane i prace konserwatorskie przy realizacji remontu konserwatorskiego obiektu Akademii Zamojskiej w Zamościu⁶ (dalej: remont konserwatorski Akademii Zamojskiej w Zamościu);
- Rozbudowa Zamojskiego Domu Kultury przy ul. Partyzantów – I etap (dalej: rozbudowa ZDK w Zamościu);
- Przebudowa wraz z rozbudową części istniejącego budynku Prokuratury Rejonowej z przystosowaniem do funkcji Domu Dziecka przy ul. Wyszyńskiego w Zamościu (dalej: przebudowa Domu Dziecka w Zamościu).

⁶ Zadanie było w trakcie realizacji.

2. OCENA OGÓLNA

Urzędy miast nie w pełni prawidłowo przygotowały, a następnie realizowały wybrane do kontroli inwestycje miejskie w województwie lubelskim

Skontrolowane urzędy nie zapewniły w pełni prawidłowego przygotowania i przeprowadzenia inwestycji miejskich objętych kontrolą⁷. Istotne nieprawidłowości w trakcie ich przygotowania stwierdzono w przypadku czterech zadań inwestycyjnych (33,3%), a w obszarze ich przeprowadzenia w siedmiu (58,3%). Ustalenia kontroli wskazują na niewystarczający nadzór inwestorów publicznych nad przygotowaniem i realizacją zadań inwestycyjnych.

Urzędy miast były przygotowane pod względem organizacyjnym do realizacji inwestycji. Dla zapewnienia ciągłości finansowania długoterminowe zadania ujmowane były w wieloletniej prognozie finansowej, uwzględniającej wydatki na kolejne lata. Zadania dotyczące inwestycji były przypisane do realizacji wyodrębnionym komórkom organizacyjnym. W niektórych urzędach, ze względu na wysokość proponowanych wynagrodzeń, występowały problemy z pozyskaniem do pracy osób mających niezbędne uprawnienia budowlane. W takich przypadkach dla zapewnienia prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych, zlecano go podmiotom zewnętrznym.

Nie wszystkie zadania w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, nadzoru oraz ich rozliczenia wykonane zostały prawidłowo. W UM Świdnik jedna umowa nie przewidywała możliwości zmniejszenia wynagrodzenia ryczałtowego w przypadku mniejszego zakresu zleconego opracowania projektowego, co było główną przyczyną poniesienia wydatku w kwocie 77,5 tys. zł za niewykonane w części opracowania. W UM Zamość nierzetelnie sporządzono opis przedmiotu zamówienia na dokumentację projektową. W objętych kontrolą urzędach stwierdzono przypadki nierzetelnego dokonywania odbioru dokumentacji projektowej oraz kosztorysów inwestorskich.

W dwóch urzędach (Lublin i Zamość) skontrolowane postępowania o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane przeprowadzono z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zawarte umowy zabezpieczały interesy zamawiającego. Stwierdzone w tych urzędach nieprawidłowości nie miały istotnego charakteru i nie wpłynęły na rozstrzygnięcia postępowań. W UM Puławy w dwóch zadaniach jedno z kryteriów oceny ofert opisano w sposób niepozwalający na ustalenie zakresu wymagań zamawiającego, co miało wpływ na wybór oferty. W UM Świdnik wyboru wykonawcy zadania realizowanego w formule „zaprojektuj-wybuduj” w trybie z wolnej ręki, po unieważnieniu przetargu nieograniczonego, dokonano z naruszeniem zasady pisemności, o której mowa w art. 9 ust. 1 Pzp. Procedura wyboru wykonawcy zadania trwała 202 dni, w trakcie których nie udokumentowano istotnych ustaleń mających wpływ na wysokość wynagrodzenia wykonawcy.

Objęte kontrolą urzędy miast uzyskały wymagane przepisami pozwolenia na budowę, w przypadku dwóch urzędów nie uzyskano jednak ich zmiany, pomimo zmiany sposobu zagospodarowania terenu oraz zakresu prac objętych pozwoleniem wodnoprawnym. Obowiązki nałożone na poszczególne miasta w tych pozwoleniach zostały zrealizowane. W dwóch urzędach nierzetelnie przeprowadzono weryfikację wniosków o zawarcie aneksów do umów o roboty budowlane. W rezultacie w UM Puławy zwiększono wynagrodzenie wykonawców o łączną kwotę 606,6 tys. zł, pomimo tego, że umowy w tych przypadkach nie przewidywały zmiany wynagrodzenia. W UM Lublin nierzetelnie udokumentowano i przeprowadzono weryfikację przesłanek zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy robót o łączną kwotę 7650 tys. zł ze względu na zmianę technologii wykonania alejek w Parku Ludowym. Zaakceptowane wynagrodzenie było wyższe o 3651,2 tys. zł od wyceny dokonanej przez projektanta i o 971,3 tys. zł od wyceny dokonanej przez inspektora nadzoru.

⁷ Kontrolą objęto 12 zadań inwestycyjnych (po trzy zadania w czterech miastach z województwa lubelskiego).

OCENA OGÓLNA

Do zakończenia kontroli zrealizowano i oddano do użytku 11 z 12 skontrolowanych inwestycji⁸.

Rozliczeń inwestycji dokonano prawidłowo, uwzględniając faktycznie wykonane roboty. W trzech urzędach miast prawidłowo naliczano i egzekwowano kary umowne. W UM Lublin nie podejmowano działań w celu dochodzenia od wykonawców dwóch skontrolowanych zadań kar umownych w łącznej kwocie 311,4 tys. zł, pomimo wystąpienia ku temu przesłanek. Dopiero w trakcie kontroli NIK wystawiono noty obciążeniowe na kwotę 26,4 tys. zł. W UM Lublin również nierzetelnie udokumentowano okoliczności zawarcia aneksów do dwóch umów, w szczególności nie ustalono czy nieterminowa realizacja poszczególnych elementów robót nastąpiła z winy wykonawcy i czy powinny być naliczone kary umowne w maksymalnej wysokości 4167 tys. zł.

Urzędy prawidłowo korzystały z uprawnień wynikających z udzielonych gwarancji i rękojmi oraz podejmowały działania na rzecz zapewnienia właściwego utrzymania oddanych do użytkowania obiektów. W UM Zamość stwierdzono nierzetelny nadzór nad realizacją przez wykonawców obowiązków w zakresie przeprowadzania przeglądów technicznych, serwisów i konserwacji wind, co skutkowało niegospodarnym poniesieniem wydatków w kwocie 19,8 tys. zł. Kwota ta została zwrócona przez wykonawców robót w trakcie kontroli NIK.

⁸ Zakończenie zadania remont konserwatorski Akademii Zamojskiej w Zamościu powinno nastąpić do 30 września 2023 r.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zadania inwestycyjne objęte kontrolą nie zawsze były prawidłowo przygotowane i zrealizowane

Urzędy miast nie w pełni prawidłowo przygotowywały i realizowały skontrolowane inwestycje miejskie. Urzędy miast były przygotowane pod względem organizacyjnym do realizacji inwestycji. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.:

- niezachowania zasady pisemności, stosownie do obowiązującego wówczas art. 9 ust. 1 Pzp przy budowie Parku Avia w Świdniku;
- nierzetelnie sporządzonego opis przedmiotu zamówienia na dokumentację projektową dla zadania dotyczącego przebudowy Domu Dziecka w Zamościu, gdyż w ogłoszeniu o zamówieniu przewidziano adaptację pomieszczeń na dwóch kondygnacjach budynku, a z załącznika do ogłoszenia wynikały potrzeby lokalowe przekraczające możliwość takiego zaprojektowania;
- zawarcia odrębnej umowy na sprawowanie nadzoru autorskiego nad zadaniem dotyczącym rozbudowy ZDK w Zamościu za 24,6 tys. zł mimo, że zgodnie z umową na dokumentację projektową, było to obowiązkiem projektanta;
- zlecenia realizacji inwestycji przebudowy Domu Dziecka w Zamościu na działce, co do której Miasto nie posiadało dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do dysponowania nieruchomością;
- niejednoznacznego opisanie kryterium oceny ofert w części dotyczącej „jakości” w dwóch zadaniach realizowanych przez UM Puławy, co w przypadku budowy hali w Puławach prowadziło do wyboru innej oferty niż ta z najniższą ceną;
- zakwalifikowania zamówienia na „System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo” do Domu Chemika w Puławach na kwotę 6049,1 tys. zł jako roboty budowlane, a nie dostawy;
- nierzetelnego udokumentowania okoliczności zawarcia aneksów do umowy na budowę szkoły przy ul. Beryłowej oraz rewitalizację Parku Ludowego przez UM Lublin w szczególności w zakresie wystąpienia interesu publicznego stanowiącego przesłankę do zmiany umowy i naliczania kar umownych w łącznej wysokości 4167 tys. zł;
- nierzetelnego opisanie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane dotyczącego remontu konserwatorskiego Akademii Zamojskiej oraz rozbudowy ZDK w Zamościu w postępowaniach przetargowych, co skutkowało w przypadku ZDK zakwalifikowaniem części robót o łącznej wartości 1470,7 tys. zł jako dodatkowe;
- niewystąpienia o zmianę pozwolenia na budowę w ramach zadania dotyczącego przebudowy Domu Dziecka w Zamościu pomimo zmiany projektu budowlanego w zakresie sposobu zagospodarowania terenu;
- zawarcia aneksów nr 1 i 2 do umowy o roboty budowlane w ramach zadania przebudowy Domu Chemika w Puławach, zwiększających wynagrodzenie wykonawcy robót o kwotę 486,8 tys. zł, w związku ze wstrzymaniem robót z uwagi na postępowanie prowadzone przez konserwatora zabytków, w sytuacji gdy umowa umożliwiała jedynie wydłużenie terminu realizacji;
- poniesieniu z naruszeniem zasad zawartych w art. 44 ust. 3 pkt 1 Ufp wydatków w kwocie 119,8 tys. zł w ramach zadania związanego z systemem elektroakustycznym, inspicjenta i wideo do Domu Chemika w Puławach;

- nienaliczenia przez UM Lublin kar umownych w wysokości 311,4 tys. z uwagi na niewywiązywanie się przez wykonawców zadań z obowiązków umownych. Wysokość kar umownych oraz katalog zdarzeń uprawniających do ich naliczenia ma co do zasady wpływ na cenę ofertową, jak również może zniechęcać potencjalnych wykonawców do składania ofert. Ustanowienie kar, a następnie ich nieegzekwowanie nie leży więc w interesie zamawiającego.

Urzędy miast na ogół prawidłowo korzystały z uprawnień wynikających z udzielonych rękojmi i gwarancji oraz podejmowały właściwe działania na rzecz zapewnienia odpowiedniego utrzymania oddanych do użytkownika obiektów. [str. 33–79]

W latach 2016–2021 w objętych kontrolą urzędach opracowano koncepcje dotyczące 37 zadań na kwotę 3226,1 tys. zł, z tego 24 zadania (koncepcji o wartości 582,2 tys. zł) nie zostało ujętych w WPF. Przedsięwzięcia, dla których opracowano dokumentację projektową miały charakter przyszłościowy lub krótkoterminowy i zgodnie z art. 226 ust. 3 i 4 oraz art. 227 Ufp, nie wymagały uwzględnienia w WPF. W analogicznym okresie sporządzono 509 dokumentacji projektowych na kwotę 27 071,2 tys. zł, z tego 375 (o wartości 10 989,7 tys. zł nie zostało ujętych w WPF). Zgodnie z wyjaśnieniami kierowników kontrolowanych jednostek niewykorzystana dotychczas dokumentacja projektowa zostanie w przyszłości wykorzystana do realizacji zadań, gdyż brak finansowania na etapie przygotowania projektu nie wyklucza jego realizacji w przyszłości. [str. 30–31]

W WPF nie ujmowano wszystkich opracowanych koncepcji oraz dokumentacji projektowych

Skontrolowane zadania inwestycyjne były ujmowane w WPF w wysokościach wynikających z kosztorysów inwestorskich, przybliżonych nakładów wynikających z programów funkcjonalno-użytkowych lub przeprowadzanych analiz własnych. Jedynie w UM Lublin opracowano procedury w zakresie zgłaszania zadań do WPF, dokonywania zmian, jak również opracowywania informacji o jej kształtowaniu. [str. 29–31]

Skontrolowane zadania inwestycyjne były ujmowane w WPF, ale tylko w jednym urzędzie opracowano procedury zgłaszania do niego zadań

Objęte kontrolą urzędy miast były przygotowane organizacyjnie do realizacji inwestycji. Zadania związane z przygotowaniem, realizacją i monitorowaniem inwestycji były przypisane wydzielonym komórkom organizacyjnym oraz ich pracownikom.

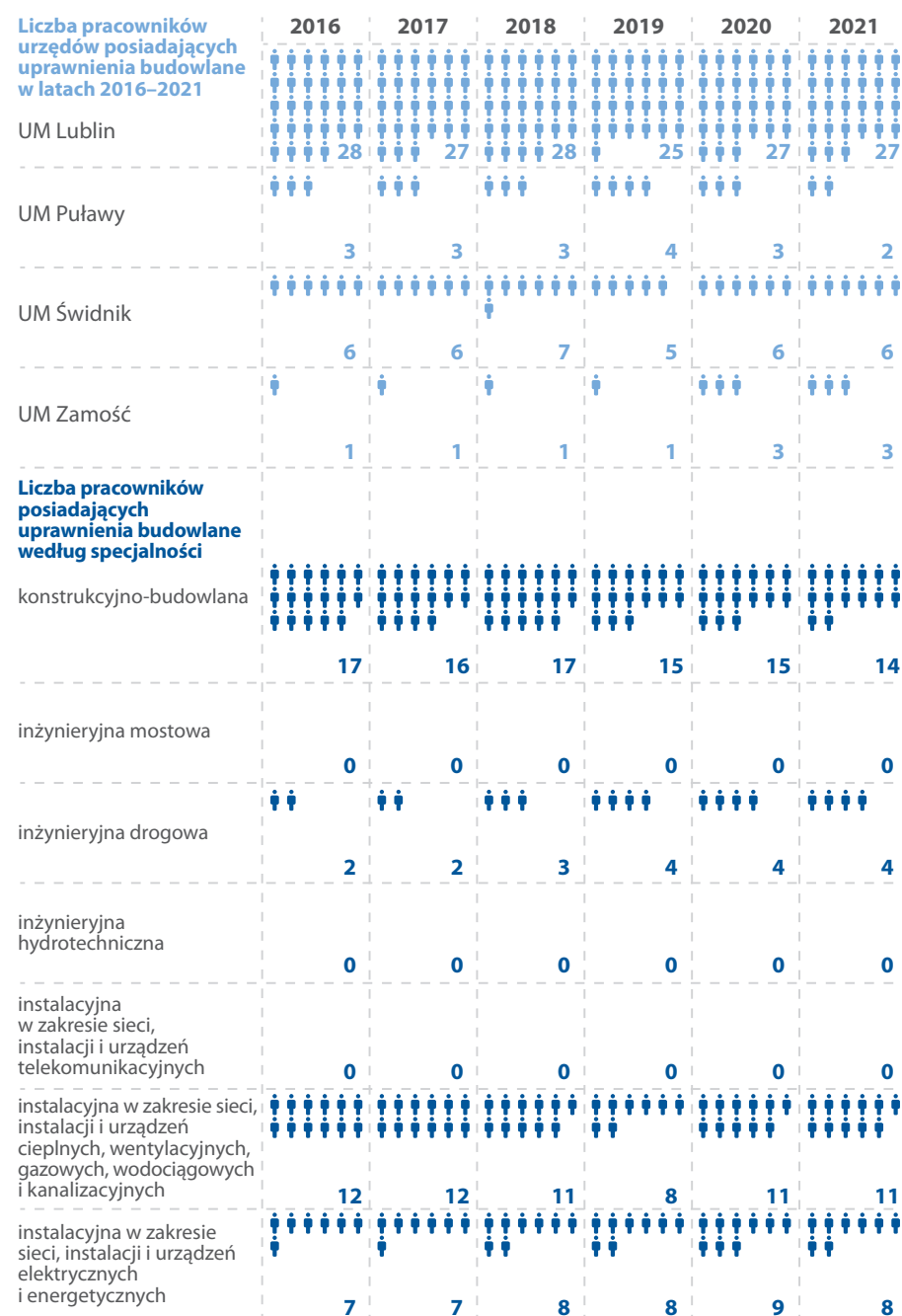
Urzędy były przygotowane organizacyjnie do realizacji inwestycji

W latach 2016–2021 średnioroczne zatrudnienie w komórkach do spraw inwestycji wynosiło: w UM Lublin od 37 do 39 osób, z czego od 25 do 28 posiadało uprawnienia budowlane; w UM Puławy pięć osób, z czego od dwóch do czterech osób posiadało uprawnienia budowlane; w UM Świdnik od ośmiu do dziesięciu osób, z czego od sześciu do siedmiu osób posiadało uprawnienia budowlane; UM Zamość od 40 do 48 osób, z czego od jednej do trzech osób posiadało uprawnienia budowlane. [str. 26–29]

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2

Liczba pracowników z uprawnieniami budowlanymi oraz liczba pracowników z uprawnieniami budowlanymi z podziałem według specjalności



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Nierzetelne przygotowanie postępowań o udzielenie zamówień na dokumentację projektową w dwóch urzędach

W UM Zamość nierzetelnie sporządzono opis przedmiotu zamówienia na dokumentację projektową dla zadania dotyczącego przebudowy Domu Dziecka. W ogłoszeniu o zamówieniu przewidziano adaptację pomieszczeń na dwóch kondygnacjach budynku, a z załącznika do ogłoszenia wynikały potrzeby lokalowe przekraczające możliwość takiego zaprojektowania. Skutkowało to koniecznością zawarcia aneksu do umowy na dokumentację projektową rozszerzającego zakres przedmiotu umowy⁹ o trzecią

⁹ Umowa zawarta w oparciu o Regulamin wewnętrzny udzielania zamówień publicznych.

kondygnację budynku i wydłużającego termin jej realizacji o 25 dni¹⁰. W UM Świdnik w umowie na opracowanie dokumentacji projektowej dla Zielonego LOF nie zawarto postanowień pozwalających na jej zmianę w przypadku faktycznej zmiany zakresu jej realizacji. Skutkiem braku takich zapisów było zatwierdzenie do wypłaty pełnej kwoty wynagrodzenia ustalonego jako ryczałtowe za opracowanie dokumentacji projektowej, w tym za niewykonaną część dla Zielony LOF Źródło¹¹ w kwocie 77 490 zł, oraz zapłata za nadzór autorski pomimo niepełnienia tego nadzoru w tej części w wysokości 8610 zł. [str. 34–35]

W UM Świdnik wyboru wykonawcy zadania realizowanego w formule „zaprojektuj-wybuduj” dokonano na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 Pzp¹² z naruszeniem zasady pisemności (art. 9 ust. 1 Pzp). Procedura wyboru wykonawcy zadania trwała 202 dni, w trakcie których nie udokumentowano istotnych ustaleń, które miały wpływ na wysokość wynagrodzenia określonego w ofercie i umowie, wyższego o 48% (tj. 16 760,9 tys. zł) od wartości szacowanej oraz zmian w stosunku do założeń przyjętych w PFU dotyczących rozwiązań konstrukcyjno-materiałowych i sposobu zagospodarowania terenu inwestycji. W postępowaniu tym zostało złożone przez oferenta oświadczenie o spełnieniu warunku udziału w postępowaniu, które było niezgodne ze stanem faktycznym i miało istotne znaczenie dla uzyskania zamówienia o wartości 51 660 tys. zł. Miasto Świdnik na etapie podpisywania umowy nie miało podstaw, żeby to oświadczenie kwestionować. [str. 35–37]

Prawidłowo przygotowana umowa na sporządzenie dokumentacji projektowej zawierająca odpowiednie wymagania co do opracowań, które są niezbędne do realizacji zadania (projektów, przedmiarów, kosztorysów, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót), a także uregulowania odnośnie terminu, kar umownych, rękojmi, gwarancji, aktualizowania i wprowadzania zmian, nadzoru autorskiego oraz przeniesienia autorskich praw majątkowych jest szczególnie istotna w procesie inwestycyjnym. Jedynie w umowie na budowę Parku Avia w Świdniku nie uwzględniono zapisów o pełnieniu nadzoru autorskiego oraz przeniesieniu na Miasto autorskich praw majątkowych i zależnych.

Trzy urzędy miast (Lublin, Zamość i Świdnik) poniosły wydatki w kwocie 201 tys. zł na aktualizację dokumentacji projektowej, gdyż w umowach nie zawarto uregulowań o obowiązku naniesienia poprawek w opracowanej dokumentacji projektowej w zakresie niezbędnym do uzyskania pozwo-

Bardzo długie postępowanie o udzielenie zamówienia z wolnej ręki z naruszeniem zasady pisemności określonej w Pzp

Umowy na dokumentację projektową nie zawierały zapisów o obowiązku ich aktualizacji

¹⁰ Nie zwiększono wynagrodzenia wykonawcy.

¹¹ Umowa dotyczyła wykonania odrębnych dokumentacji projektowych dla czterech zadań inwestycyjnych (Zielony LOF Brzeziny, Zielony LOF Avia, Zielony LOF Wysypisko i Zielony LOF Źródło).

¹² Aktualnie obowiązujący przepis art. 214 ust. 1 pkt 6 Npzp: Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego albo przetargu ograniczonego nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo wszystkie wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu zostały odrzucone na podstawie art. 146 ust. 1 pkt 2 albo nie zostały złożone żadne oferty albo wszystkie oferty zostały odrzucone na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lub, ze względu na ich niezgodność z opisem przedmiotu zamówienia, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione.

lenia na budowę oraz aktualizacji lub jej zmiany na etapie prowadzenia postępowania na wybór wykonawcy robót oraz realizacji prac budowlanych. Zapisy odnośnie aktualizacji dokumentacji projektowej zawarto w trzech umowach na dokumentację projektową realizowanych przez UM Zamość (przebudowa Domu Dziecka i remont konserwatorski Akademii Zamojskiej¹³). Dziewięć z 12 objętych analizą umów tych zapisów nie zawierało. Poddane analizie umowy na dokumentację projektową zawierały zróżnicowane zapisy dotyczące zakresu opracowań projektowych, zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, rękojmi, gwarancji, nadzoru autorskiego oraz przeniesienia prawa autorskich. [str. 37–38]

Dokumentacja projektowa nie zawsze opracowana i sprawdzona przez osoby posiadające uprawnienia do projektowania w odpowiedniej specjalności

Odebrane przez skontrolowane urzędy, dokumentacje projektowe zostały opracowane i sprawdzone przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Pojedyncze nieprawidłowości stwierdzono w dwóch zadaniach. Odebrana dokumentacja projektowa dotycząca branży telekomunikacyjnej budowy szkoły przy ul. Beryłowej w Lublinie została opracowana i sprawdzona przez osoby nieposiadające uprawnień w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych. Odebrane projekty wykonawcze (doziemnej kanalizacji deszczowej oraz przyłącza wod.-kan.) w zakresie budowy hali w Puławach nie zostały sprawdzone pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej: w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych. [str. 41]

Nierzetelne odbiory dokumentacji projektowych

W skontrolowanych urzędach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące dokonywania odbioru dokumentacji projektowej oraz kosztorysów inwestorskich bez przeprowadzenia rzetelnej analizy ich poprawności i sprawdzenia zgodności z przepisami prawa. I tak:

- dwa odebrane opracowania były niezgodne z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹⁴. W zadaniu dotyczącym budowy szkoły przy ul. Beryłowej w Lublinie odebrany przez UM Lublin projekt wykonawczy nie stanowił uzupełnienia projektu budowlanego w zakresie instalacji fotowoltaicznej. Przedmiar¹⁵ dotyczący budowy Parku Avia w Świdniku odebrany przez UM Świdnik zawierał elementy typowe dla harmonogramu rzeczowo-finansowego i nie spełniał wymogów określonych rozporządzeniem w sprawie dokumentacji projektowej;
- trzy odebrane dokumentacje, tj. dotyczące budowy szkoły przy ul. Beryłowej w Lublinie, rozbudowy ZDK i przebudowy Domu Dziecka w Zamościu były niezgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;

¹³ Dwie umowy.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129 (dalej: rozporządzenie w sprawie dokumentacji projektowej).

¹⁵ O wartości 24,6 tys. zł.

- odebrane przez skontrolowane urzędy kosztorysy inwestorskie dla pięciu¹⁶ z 12 skontrolowanych zadań nie zostały sporządzone zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Transportu z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, gdyż w szczególności nie zawierały: ogólnej charakterystyki obiektu lub robót, w tym krótkiego opisu technicznego wraz z istotnymi parametrami, które określają wielkość obiektu lub robót; numeru specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, zawierającej wymagania dla danej pozycji przedmiaru; wyliczenia ilości jednostek miar robót podstawowych; nazw i kodów Wspólnego Słownika Zamówień (CPV);
- w dwóch kontrolowanych zadaniach (budowa hali w Puławach i rewitalizacja Parku Ludowego w Lublinie) odebrano kosztorysy inwestorskie, w których do wyceny kosztów robocizny przyjęto stawkę za roboczogodzinę niższą niż minimalna stawka godzinowa w roku opracowania i odebrania kosztorysów przez dany urząd;
- w UM Puławy dla zadania dotyczącego budowy hali nie wyegzekwano projektu geotechnicznego, o którym mowa w § 10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych¹⁷, mimo że w opinii geotechnicznej przedłożonej przez tego wykonawcę projektowany obiekt hali sportowo-widowiskowej został zakwalifikowany do drugiej kategorii geotechnicznej;
- w UM Zamość dla zadania dotyczącego rozbudowy ZDK dokonano odbioru dokumentacji projektowo-wykonawczej, pomimo że wykonawca dokumentacji nie przedstawił wymaganych postanowieniami umowy opinii i uzgodnień z LWKZ oraz potwierdzenia złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę;
- w UM Lublin dokonano odbioru dokumentacji węzła ciepłego w ramach budowy szkoły przy ul. Berylowej, która nie została uzgodniona z Lubelskim Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej S.A.¹⁸.

[str. 39–44]

Siedem z 17¹⁹ podlegających kontroli dokumentacji projektowych nie zostało odebranych w terminach określonych w umowie. W dwóch przypadkach naliczono kary umowne w wysokości 35,2 tys. zł²⁰. Miasto Zamość dla zadania dotyczącego rozbudowy ZDK dokonało odbioru bez uwag niekompletnego przedmiotu umowy, pozbawiając się prawa dochodzenia kar umownych za opóźnienie w opracowaniu dokumentacji projektowej

Nieterminowo
dokonywano odbioru
dokumentacji projektowej

¹⁶ Budowa szkoły przy ul. Berylowej w Lublinie, rewitalizacja Parku Ludowego w Lublinie, rozbudowa ZDK w Zamościu, budowa Parku Avia w Świdniku, budowa hali w Puławach.

¹⁷ Dz. U. 2012 r. poz. 463 (dalej: rozporządzenie w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych).

¹⁸ Dalej: LPEC.

¹⁹ W przypadku zadania przebudowa ZSE w Lublinie sprawdzono trzy umowy.

²⁰ 30 000 zł przez UM Świdnik i 5150,96 zł przez UM Lublin.

(0,05% wynagrodzenia całkowitego, tj. 36,90 zł za każdy dzień zwłoki). W pozostałych przypadkach terminy nie zostały dochowane z przyczyn niezależnych od wykonawców dokumentacji projektowej, tj. przeciągających się konsultacji i uzgodnień. [str. 44–45]

Miasto Zamość dwukrotnie wydatkowało środki finansowe na nadzór autorski sprawowany nad rozbudową ZDK

W umowie na opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania dotyczącego rozbudowy ZDK w Zamościu wskazano, że jej wykonawca był zobowiązany do sprawowania nadzoru autorskiego. Pomimo tego, w trakcie realizacji tego zadania zawarto odrębną umowę na nadzór autorski i z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 Ufp wydatkowano kwotę 24,6 tys. zł. [str. 38]

Prawidłowy wybór wykonawców ośmiu zadań

Postępowania na wybór wykonawców ośmiu²¹ z 11 zadań²² zostały przeprowadzone z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zamówień udzielono wykonawcom, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty, a zawarte umowy należyście zabezpieczały interesy objętych kontrolą miast. W UM Lublin i UM Zamość stwierdzone nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych na roboty budowlane nie wpłynęły na rozstrzygnięcia postępowań. Dotyczyły one m.in. oszacowania wartości zamówienia z naruszeniem reguł określonych w art. 32–33 i art. 35 Pzp (UM Lublin) czy nierzetelnego opisu przedmiotu zamówienia i niejednoznacznego określenia zakresu robót do wykonania, co było przyczyną zlecenia robót dodatkowych na łączną kwotę 1470,7 tys. zł (UM Zamość).

Nieprawidłowości przy wyborze wykonawców robót budowlanych

W UM Puławy stwierdzono nieprawidłowości przy udzieleniu zamówień publicznych dla wszystkich objętych kontrolą zadań, w tym zamówienie o wartości 6049,1 tys. zł na dostawę systemu elektroakustycznego do Domu Chemika zakwalifikowano jako roboty budowlane a nie dostawy, co naruszało art. 5c ust. 1 Pzp, a w konsekwencji przepisy art. 29 ust. 1 i 2 Pzp. [str. 48–52]

Kryteria oceny ofert w zamówieniach realizowanych przez UM Puławy niezgodne z Pzp

Naruszenia stwierdzone przy przedsięwzięciach dotyczących budowy hali i przebudowy Domu Chemika²³ miały istotny wpływ na wybór oferty. W tych zadaniach niejednoznacznie opisano kryteria oceny ofert w części dotyczącej „jakości”, tj. w sposób niepozwalający na ustalenie zakresu wymagań zamawiającego oraz sposobu dokonywania oceny w ramach tego kryterium, co prowadziło do naruszenia zasad przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców, określonych w art. 7 ust. 1 Pzp. Nieprecyzyjne kryterium „jakości” zadecydowało o wyborze wykonawcy tych zadań, w sytuacji gdy oferta wybranego wykonawcy nie przedstawiała najniższej ceny. [str. 50–51]

Realizacja zadania na działce bez prawa do jej dysponowania

W umowie dotyczącej przebudowy Domu Dziecka w Zamościu zlecono wykonanie części zadania na działce do której Miasto nie posiadało dokumentu potwierdzającego prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, co było niezgodne z art. 4 Prawa budowlanego. [str. 52]

²¹ Trzy w UM Lublin, trzy w UM Zamość, dwa UM Świdnik.

²² Zadanie dotyczące budowy Parku Avia realizowane było w formule „zaprojektuj-wybuduj”.

²³ Nieprawidłowość taka została stwierdzona podczas kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (dalej: UM WL).

Objęte kontrolą urzędy miast nie sprawdzały spełnienia przez wykonawców obowiązku zatrudnienia pracowników na podstawie umowy o pracę, mimo że w umowach przewidziano kary umowne za jego nieprzestrzeganie. Główną przyczyną takiego postępowania był fakt niestwierdzenia zdarzeń i okoliczności, które budziłyby wątpliwości co do zatrudnienia osób, a także brak ustawowego czy umownego obowiązku wykonywania takiej kontroli. [str. 58]

Urzędy
nie kontrolowały
zatrudnienia
pracowników
realizujących prace
na budowie

Na realizację zadań objętych kontrolą zawarto umowy o roboty budowlane o łącznej wartości 313 200,9 tys. zł. W trakcie ich realizacji zwiększono wartość zrealizowanych umów o 37 072,7 tys. zł, tj. o 11,83%. Umowa na przebudowę Domu Dziecka w Zamościu nie była zmieniana, natomiast umowa dotycząca remontu konserwatorskiego Akademii Zamojskiej do czasu zakończenia kontroli NIK nie została zrealizowana.

Nieprawidłowości
przy dokonywaniu zmian
wynagrodzeń
w umowach na roboty
budowlane

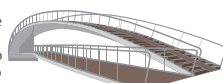
W dwóch urzędach (Zamość i Świdnik) wprowadzone zmiany do umów o roboty budowlane były zgodne ze złożonymi ofertami i nie modyfikowały w istotny sposób zawartej umowy oraz nie naruszały art. 144 Pzp. W urzędach miast Lublin i Puławy stwierdzono istotne nieprawidłowości w zakresie wprowadzonych zmian do realizowanych umów. Dotyczyły one:

- zawarcia przez Miasto Puławy dwóch aneksów do umowy o roboty budowlane dotyczące przebudowy Domu Chemika i dokonania zapłaty w kwocie 486,8 tys. zł brutto w związku ze wstrzymaniem robót z uwagi na postępowanie prowadzone przez konserwatora zabytków, w sytuacji gdy umowa umożliwiała w takiej sytuacji jedynie wydłużenie terminu realizacji;
- dokonania zmiany parametrów technicznych urządzeń planowanych w ramach realizacji zamówienia na dostawę systemu elektroakustycznego do Domu Chemika w Puławach i sporządzenia protokołów konieczności, które dotyczyły zgodnie z umową, robót zamiennych, a nie wykonania zamiany urządzeń. Na tej podstawie poniesiono wydatki w wysokości 119,8 tys. zł w sytuacji, gdy zgodnie z umową taka zmiana mogła być wprowadzona, jednak bez zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy;
- nierzetelnego udokumentowania i przeprowadzenia weryfikacji przesłanek zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy robót o łączną kwotę 7650 tys. zł brutto (podczas realizacji rewitalizacji Parku Ludowego w Lublinie), które nastąpiło na podstawie aneksu dotyczącego zmiany technologii posadowienia alejek. W aneksie Miasto Lublin zaakceptowało natomiast wynagrodzenie wykonawcy za ww. roboty w kwocie wyższej od wyceny sporządzonej przez projektanta o kwotę 3651,2 tys. zł brutto i przez inspektora nadzoru w branży budowlanej o 971,3 tys. zł brutto.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 3

Wartość umów na roboty budowlane objętych kontrolą zadań inwestycyjnych

		Wartość pierwotna z umowy na roboty budowlane (tys. zł)	Końcowa wartość umów z aneksami (tys. zł)	Końcowa wartość rozliczenia z wykonawcą robót budowlanych (tys. zł)
UM Puławy	Przebudowa Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w Puławach – etap I 	28 805,2	35 316,1	34 959,2
	Przebudowa Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w Puławach – etap I” – System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo	6 049,1	6 263,8	6 263,8
	Budowa hali widowiskowo-sportowej w Puławach 	86 929,63	102 446,2	102 446,2
UM Świdnik	Budowa kompleksu sportowo – rekreacyjnego przy ul. Fabrycznej w Świdniku zgodnie z programem funkcjonalno-użytkowym 	51 660	51 920,1	51 920,1
	Zielony LOF w Świdniku AVIA 	3 791,9	3 924,5	3 891,1
	Budowa żłobka miejskiego przy ul. Bartłomieja Kopera w Świdniku z zastosowaniem technologii modułowej – ekologicznej 	7 898,7	8 406,2	8 406,2
UM Zamość	Rozbudowa Zamojskiego Domu Kultury przy ul. Partyzantów 13 – I etap (dwie umowy) 	10 289,4	11 767,5	11 767,5
	Przebudowa wraz z rozbudową części istniejącego budynku Prokuratury Rejonowej z przystosowaniem do funkcji Domu Dziecka przy ul. Wyszyńskiego 2A w Zamościu 	3 199,6	3 199,6	3 199,6
	Rewitalizacja przyrodnicza Parku Ludowego w Lublinie znajdującego się w obszarze Zintegrowanego Centrum Komunikacyjnego dla Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego 	34 383	42 071,3	43 833,7
UM Lublin	Przebudowa budynku Zespołu Szkół Ekonomicznych im. A. i J. Vetterów przy ulicy Bernardyńskiej 14 w Lublinie 	11 895,8	11 978,0	13 093,7
	Budowa szkoły podstawowej, przedszkola, domu kultury przy ul. Berylowej 	68 298,6	70 492,5	70 492,5

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Również w UM Lublin podczas realizacji zadań dotyczących rewitalizacji Parku Ludowego oraz budowy szkoły przy ul. Berylowej nierzetelnie udokumentowano okoliczności zawarcia trzech aneksów do umów na roboty budowlane w zakresie wystąpienia interesu publicznego stanowiącego przesłankę zmiany umowy. Aneksy zawarto powołując się na zapisy umów dotyczące możliwości zmiany harmonogramu w przypadku konieczności rozbięcia (uszczegółowienia) poszczególnych jego pozycji na podpozycje, jeżeli zmiana taka podyktowana jest względami rozliczenia robót i/lub jest niezbędna z uwagi na potrzebę usprawnienia procesu odbiorowego oraz, że zmiany te nastąpiły w zakresie niezbędnym dla zabezpieczenia interesu publicznego. Na tej podstawie dokonano wydłużenia przewidzianego

nych w umowie terminów pośrednich realizacji poszczególnych elementów (etapów) robót, a tym samym zrezygnowano z możliwości naliczenia i wyegzekwowania kar umownych za niedotrzymanie tych terminów, które przewidziano w umowie o roboty budowlane w łącznej wysokości 607 tys. zł.

Ustalono, że dokonując uszczegóławiania poszczególnych elementów (etapów) robót wskazanych w harmonogramach rzeczowo-finansowych dokonano wydłużenia terminów pośrednich/cząstkowych, podczas gdy w umowie o roboty budowlane przewidziano kary umowne za ich niedotrzymanie. Upływ terminów realizacji 41 elementów (etapów) robót zobowiązywał zamawiającego do ustalenia przed podpisaniem aneksów, czy opóźnienie nastąpiło z winy wykonawcy robót i w takim przypadku do naliczenia kar umownych. Kary te przewidziano w umowach w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki, (tj. razem 4167 dni) co dawało maksymalny wymiar kar umownych w wysokości 4167 tys. zł.

Wysokość kar umownych oraz zakres/katalog zdarzeń uprawniających do ich naliczenia ma co do zasady wpływ na wysokość ceny ofertowej, a w konsekwencji na kwotę wydatków poniesionych przez zamawiającego na realizację zadania inwestycyjnego. Ustanowienie kar umownych za poszczególne elementy robót, a następnie ich nieegzekwowanie nie leży w interesie zamawiającego. [str. 59–63]

W objętych kontrolą 12 zadaniach inspektorów nadzoru inwestorskiego ustanawiano w specjalnościach: konstrukcyjno-budowlanej, inżynieryjno-drogowej i mostowej, instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych, instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych. W UM Lublin nieustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego dla dwóch skontrolowanych zadań (tj. rewitalizacja Parku Ludowego i budowa szkoły przy ul. Berylowej) w branży telekomunikacyjnej, podczas gdy roboty tego rodzaju wchodziły w zakres zamówienia. Nadzór inwestorski nad zadaniami inwestycyjnymi objętymi badaniem był prowadzony przez pracowników urzędów miast Lublin i Świdnik²⁴ natomiast w urzędach miast Puławy i Zamość zlecano podmiotom zewnętrznym. [str. 55]

Roboty budowlane w ramach skontrolowanych zadań inwestycyjnych zostały rozpoczęte po uzyskaniu wymaganych prawem pozwoleń na budowę. Jednak przed realizacją przebudowy Domu Dziecka w Zamościu, pomimo dokonania zmian w zagospodarowaniu terenu (rozszerzono zakres inwestycji o wykonanie miejsc postojowych i dojazdów utwardzonych), nie uzyskano zmiany pozwolenia na budowę, czym naruszono przepisy art. 36a ust. 1 w związku z art. 36a ust. 5 pkt 1 Prawa budowlanego.

W przypadku inwestycji dotyczącej rewitalizacji Parku Ludowego w Lublinie nie zostały podjęte działania w celu zmiany decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego w zakresie wykonania odbudowy sieci drenarskiej o dodatkowej długości 2461,3 m. Wydana przed rozpoczęciem robót budowlanych decyzja uprawniała Urząd do wykonania 424,9 m sieci drenarskiej. Pozwolenie na budowę zostało wydane z uwzględnieniem warunków wynikających z tej decyzji. [str. 55–56]

W UM Lublin roboty budowlane w branży telekomunikacyjnej nadzorował i odbierał inspektor nadzoru branży elektrycznej

Dwie inwestycje zrealizowane bez zmiany pozwolenia na budowę

²⁴ Dla jednego zadania został zlecony podmiotowi zewnętrznemu.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

**Dzienniki budowy
nie zawsze prowadzone
prawidłowo**

Dla skontrolowanych zadań inwestycyjnych prowadzono dzienniki budowy. Nie we wszystkich urzędach jednak prawidłowo.

W UM Lublin dla trzech skontrolowanych zadań stwierdzono nierzetelny nadzór nad prowadzeniem dzienników budowy, gdyż nie wyegzekwowano ich prowadzenia w sposób zgodny z rozporządzeniem w sprawie dziennika budowy, a dla zadania dotyczącego rewitalizacji Parku Ludowego ze specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót – budowa alejek parkowych, zjazdy i wejścia. Nierzetelnie udokumentowano podjęcie prac przygotowawczych poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę zrealizowanych przed upływem terminu jego ważności, a w dzienniku budowy nie zawarto zapisów, dokumentujących okoliczności świadczących o niewygaśnięciu pozwolenia na budowę.

Inwestor i ustanowieni przez niego inspektorzy nadzoru są zobowiązani do dbania o rzetelność wpisów w dzienniku budowy, zwłaszcza że są też uprawnieni do ich dokonywania. [str. 63–65]

**Rzetelnie dokonywano
rozliczeń finansowych
z wykonawcami robót**

W skontrolowanych zadaniach zestawienie zapisów w dziennikach budowy z fakturami i protokołami odbioru wykazało, że płatności dokonywano za roboty faktycznie wykonane. Nadzór w tym zakresie sprawowany był przez inspektorów nadzoru inwestorskiego, którzy zatwierdzali protokoły odbioru przedkładane wraz z fakturami. Płatności końcowych dokonano po zakończeniu realizacji zadań i dokonaniu odbioru końcowego. Tylko w dwóch przypadkach w jednej inwestycji przeprowadzanej przez Miasto Lublin stwierdzono zlecenie do banku dyspozycji zapłaty za faktury częściowe o łącznej wartości 9483,8 tys. zł przed otrzymaniem oświadczeń podwykonawców o otrzymaniu płatności. [str. 69–70]

**Za dwie faktury
dokonano płatności
przed otrzymaniem
oświadczeń
podwykonawców**

W objętych kontrolą umowach o roboty budowlane przewidziano możliwość zastosowania kar umownych, z których jedynie Miasto Lublin nie korzystało pomimo wystąpienia ku temu przesłanek. Miasto Zamość naliczyło wykonawcy remontu konserwatorskiego budynku dawnej Akademii Zamojskiej kary w wysokości 4917,3 tys. zł z tytułu odstąpienia przez wykonawcę od umowy. Jednak po wielomiesięcznym sporze zawarto z wykonawcą ugodę i porozumienie, a obie strony zrzekły się m.in. roszczeń z tytułu kar umownych. Miasto Świdnik naliczyło wykonawcy projektu „Zielony LOF” kary umowne w wysokości 2,4 tys. zł za niewywiązanie się z obowiązku terminowej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy. W przypadku Miasta Puławy nie wystąpiły przesłanki do naliczenia ww. kar umownych.

**Niedochodzenie
kar umownych**

Miasto Lublin nie naliczyło wykonawcom dokumentacji projektowej i robót budowlanych kar umownych w łącznej wysokości 211,4 tys. zł za niewywiązanie się z obowiązków określonych w skontrolowanych umowach. Nie podjęło również działań zmierzających do naliczenia kar umownych w wysokości 100 tys. zł z tytułu nieprzedłożenia podczas realizacji budowy szkoły przy ul. Berylowej dwóch umów i ośmiu aneksów zawartych przez wykonawcę robót z podwykonawcami. W trakcie kontroli NIK Miasto wystawiło noty obciążeniowe na kwotę 26,4 tys. zł. [str. 74–77]

Dla 11 z 12²⁵ poddanych analizie zadań inwestycyjnych wykonawcy przekazali dokumentację powykonawczą. W ramach dokumentacji powykonawczej zadania dotyczącego przebudowy Domu Dziecka w Zamościu wykonawca przekazał projekt budowlany z naniesionymi zmianami wprowadzonymi w trakcie realizacji inwestycji. Zmiany zostały naniesione na projekt z 2016 r., a nie na projekt z 2018 r. stanowiący opis przedmiotu zamówienia w przetargu na roboty budowlane. W rezultacie powyższego organ nadzoru budowlanego wydający pozwolenie na użytkowanie nie posiadał wiedzy o wprowadzonych zmianach w zakresie zagospodarowania terenu inwestycji. [str. 71]

Jedna nieprawidłowa dokumentacja powykonawcza

Tylko w trzech przypadkach (budowa Parku Avia w Świdniku, rozbudowa ZDK, przebudowa Domu Dziecka w Zamościu) wydano pozwolenie na użytkowanie, w pozostałych PINB potwierdził, że przyjmuje zawiadomienie o zakończeniu robót i nie wnosi sprzeciwu do użytkowania. Zawiadomienie PINB zostało wydane w związku z art. 31zy¹ ustawy COVID-19, zgodnie z którym w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przepisów art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego nie stosowało się, a wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie złożone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli nie wydano decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, traktowało się jak zawiadomienie o zakończeniu budowy, o którym mowa w art. 54 Pb.

W 90% obiektów prawidłowo przystąpiono do ich użytkowania

[str. 71–72]

Do użytkowania 10 z 11 obiektów budowlanych zrealizowanych w ramach skontrolowanych zadań przystąpiono po przyjęciu zawiadomienia o zakończeniu budowy i braku sprzeciwu PINB w zakresie przystąpienia do użytkowania lub uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie. W przypadku ZDK w Zamościu do użytkowania obiektu przystąpiono 47 dni przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie. W tym okresie obowiązywał art. 31zy¹ ustawy COVID-19, który wyłączył stosowanie art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego.

Jeden obiekt został oddany do użytkowania przed uzyskaniem stosownego pozwolenia na użytkowanie

Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Ministra Rozwoju i Technologii oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego rozwiązania wprowadzone na podstawie art. 31zy¹ ustawy COVID-19 jako przejściowe, na czas największego nasilenia pandemii zostały uwzględnione w ramach aktualnie procedowanych zmian Prawa budowlanego. Tak więc obiekty użyteczności takie jak szkoły, przedszkola, hale sportowo-widowiskowe czy baseny będą oddawane do użytkowania po złożeniu zawiadomienia o zakończeniu budowy bez przeprowadzenia kontroli PINB. [str. 72–73]

W skontrolowanych urzędach miast inwestorzy publiczni prawidłowo korzystali z uprawnień wynikających z gwarancji należytej jakości. W razie ujawnienia wad lub usterek w oddanych do użytku obiektach objętych gwarancją oraz wystąpienia uzasadnionych przesłanek wskazujących na odpowiedzialność wykonawcy robót za ich powstanie, rzetelnie egzekwowano dokonanie odpowiednich napraw gwarancyjnych.

Prawidłowo korzystano z uprawnień gwarancyjnych

²⁵ Zadanie dotyczące remontu konserwatorskiego Akademii Zamojskiej realizowane przez UM Zamość nie zostało zakończone.

W okresie obowiązywania gwarancji dokonywano przeglądów gwarancyjnych wykonanych robót zgodnie z postanowieniami umów na roboty budowlane, z wyjątkiem zadania dotyczącego budowy żłobka w Świdniku, gdzie przegląd przeprowadzono z ponad miesięcznym opóźnieniem.

**Brak nadzoru
UM Zamość
nad obowiązkami
wykonawców**

W jednym z czterech skontrolowanych urzędów miast (tj. w UM Zamość) nie zapewniono skutecznego nadzoru nad realizacją obowiązków przez wykonawców trzech umów na roboty budowlane polegających na świadczeniu przez nich usług w zakresie: konserwacji wind, przeglądów serwisowych oraz przeglądów gwarancyjnych. Skutkowało to poniesieniem przez dwóch użytkowników obiektów budowlanych wydatków z tego tytułu na rzecz innych podmiotów w łącznej wysokości 19,8 tys. zł, mimo że to wykonawcy robót budowlanych byli zobowiązani do wykonywania tych usług.

W skontrolowanych jednostkach umowy zawarte z wykonawcami objętych kontrolą robót przewidywały naliczenie kar umownych z tytułu zwłoki lub opóźnienia w usuwaniu usterek. W żadnym z czterech skontrolowanych urzędów, nie stwierdzono okoliczności uzasadniających ich naliczenie i egzekwowanie od wykonawców robót. [str. 77–79]

**Niewystarczający
nadzór inwestorski**

W Urzędach objętych kontrolą nadzór nad realizacją zadań został zapewniony przez powołane zespoły²⁶ lub udział co najmniej dwóch członków komisji przetargowej w nadzorze nad udzielonym zamówieniem, stosownie do art. 20a Pzp. Nadzór ten nie był jednak w pełni rzetelny o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości dotyczące w szczególności zawartych aneksów do umów na roboty budowlane czy nienaliczanie kar umownych pomimo wystąpienia przesłanek do ich naliczenia i wyegzekwowania. [str. 63]

**Bariery
w realizacji inwestycji**

Urzędy miast z terenu województwa lubelskiego identyfikowały bariery, które stanowiły istotne przeszkody w prawidłowym przygotowaniu i realizacji inwestycji. Kierownicy tych jednostek wskazali m.in. na:

- trudności z zapewnieniem kadry technicznej z odpowiednimi uprawnieniami i doświadczeniem merytorycznym w przygotowaniu, prowadzeniu i nadzorowaniu robót budowlanych;
- spadek możliwości inwestycyjnych gmin wynikający m.in. z sukcesywnego ograniczania dochodów z tytułu podatku od osób fizycznych²⁷ (stanowiących jedno z głównych źródeł ich dochodów²⁸);
- sytuację ekonomiczno-polityczną (COVID, wysoka inflacja, rosnące koszty obsługi długu wynikające ze wzrostu stóp procentowych, przerwane łańcuchy dostaw, wojna w Ukrainie). [str. 32–33, 45–46]

²⁶ Rozbudowa ZDK w Zamościu, remont konserwatorski Akademii Zamojskiej, przebudowa Domu Chemika w Puławach i dostawa systemu elektroakustycznego.

²⁷ Wynikają one z: wprowadzenia zwolnienia od podatku dochodowego dla podatników, do ukończenia przez nich 26. roku życia, obniżenia kosztów pracy przez ponad dwukrotne podniesienie kosztów uzyskania przychodów dla pracowników, obniżenia z 18% do 17% stawki podatku określonej w pierwszym przedziale skali podatkowej (zmiany z 2019 r.) i wprowadzenia tzw. Polskiego Ładu, zmniejszającego dochody z PIT (Według szacunków Unii Metropolii Polskich zmiana ta uszczupli dochody jst w 2022 r. o ok. 20%).

²⁸ Przy wprowadzaniu zmian podatkowych nie zapewniono jst adekwatnej rekompensaty ich dochodów, co przy jednoczesnym wroście cen towarów i usług konsumpcyjnych, powodując ich realne zubożenie. To natomiast skutkuje rezygnacją z realizacji projektów inwestycyjnych celem sfinansowania w pierwszej kolejności niezbędnych wydatków bieżących, zmniejszeniem jakości realizowanych zadań publicznych i wzrostem deficytu budżetów jst.

4. WNIOSKI

Przy realizacji inwestycji budowlanych istotną rolę odgrywa dokumentacja projektowa, gdyż od jej jakości i poprawności zależy realizacja procesu budowlanego. Prawidłowo przygotowana umowa na sporządzenie dokumentacji projektowej zawierająca odpowiednie wymagania co do opracowań, które są niezbędne do realizacji zadania²⁹ (projektów, przedmiarów, kosztorysów, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót), a także uregulowania odnośnie terminu, kar umownych, rękojmi, gwarancji, aktualizowania i wprowadzania zmian, nadzoru autorskiego oraz przeniesienia autorskich praw majątkowych jest szczególnie istotna w tym procesie.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze przez organy wykonawcze nad przygotowaniem i realizacją inwestycji miejskich. Przy realizacji zadań inwestycyjnych istotne znaczenie odgrywa odpowiednie ich przygotowanie. Przy prowadzeniu robót budowlanych przy udziale podwykonawców konieczny jest właściwy nadzór nad umowami czy płatnościami na ich rzecz. Jak wynika z opracowania „Kary umowne z perspektywy wykonawcy – raport JDP”³⁰ blisko 80% respondentów wskazało, że na etapie kalkulowania ceny oferty bierze pod uwagę wysokość kar umownych przewidzianych przez zamawiającego wobec wykonawcy i katalog przyczyn, za które naliczane są kary. Z kolei z „Raportu dotyczącego stosowania kar umownych w zamówieniach publicznych”³¹ opracowanego przez Urząd Zamówień Publicznych wynika, że zbyt represyjne reguły odpowiedzialności w karach umownych mogą zniechęcać do składania ofert i mogą stanowić przyczynę małego zainteresowania wykonawców ubieganiem się o uzyskanie zamówienia publicznego, co wpływa na konkurencyjność postępowań oraz niekiedy konieczność ich unieważnienia.

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Zainicjowanie czynności zmierzających do opracowania jednolitego wzoru umowy na dokumentację projektową.

Wzmocnienie nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji miejskich poprzez:

- ustanawianie kar umownych adekwatnych do zakresu zamówienia i ich konsekwentne egzekwowanie;
- zapewnienie rzetelnego dokumentowania przebiegu budowy;
- rzetelne weryfikowanie i monitorowanie zakresu i warunków udziału podwykonawców w realizacji zadań inwestycyjnych;
- wprowadzenie w umowach na dokumentację projektową zapisów w zakresie obowiązku jej aktualizacji na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, postępowania przetargowego i realizacji robót budowlanych.

Prezes Urzędu
Zamówień Publicznych
Prezydenci/
burmistrzowie Miast

²⁹ Z uwzględnieniem zmian jakie zostały wprowadzone do art. 34 Prawa budowlanego w zakresie dokumentacji projektowej.

³⁰ <https://jdp-law.pl/kary-umowne-z-perspektywy-wykonawcy-raport-jdp/>

³¹ https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0018/36414/Raport-kary_umowne_2018.pdf

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Organizacja i wykonywanie zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji miejskich

Urzędy miast objęte kontrolą były przygotowane organizacyjnie do realizacji inwestycji. Zadania związane z przygotowaniem, realizacją i monitorowaniem inwestycji były przypisane wydzielonym komórkom organizacyjnym oraz ich pracownikom. Niemniej jednak, jako najistotniejszą barierę w prowadzeniu działalności inwestycyjnej, jst wskazywały trudności z zapewnieniem kadry technicznej z odpowiednimi uprawnieniami i doświadczeniem merytorycznym do przygotowania i prowadzenia inwestycji, w tym do nadzoru nad robotami.

Urzędy
były przygotowane
organizacyjnie
do realizacji inwestycji

W skontrolowanych urządach zostały wyznaczone komórki organizacyjne odpowiedzialne za przygotowanie i realizację inwestycji. I były to: w UM Lublin – Wydział Inwestycji i Remontów, w UM Puławy – Wydział Rozwoju Miasta³², w UM Świdnik – Referat Inwestycji funkcjonujący w ramach Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych, w UM Zamość – Wydział Inwestycji Miejskich i Zamówień Publicznych, Wydział Rozwoju Miasta i Funduszy Zewnętrznych oraz Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

W latach 2016–2021 średnioroczne zatrudnienie w komórkach do spraw inwestycji kształtowało się następująco:

- UM Lublin – od 37 do 39 osób, z czego od 11 do 12 posiadało uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej³³, jedna w inżynierskiej drogowej, od siedmiu do 10 osób³⁴ instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych oraz od czterech do sześciu osób³⁵ w instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i energetycznych;
- UM Puławy – pięć osób, z czego jeden z pracowników posiadał uprawnienia w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, od jednego do trzech w specjalności konstrukcyjno-budowlanej³⁶;
- UM Świdnik – od ośmiu do dziesięciu osób³⁷, z czego od jednej do trzech posiadało uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej³⁸, od jednej do trzech w inżynierskiej drogowej³⁹, po jednej w instalacyjnej: w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych oraz sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i energetycznych;

³² Do 12 grudnia 2018 r. – Wydział Inwestycji.

³³ Dwanaście w 2016 r., 11 w 2017 r., 12 w 2018 r., 11 w 2019 r., 12 w 2020 r. i w 2021 r.

³⁴ Dziesięć w 2016 r. i w 2017 r., dziewięć w 2018 r., siedem w 2019 r., osiem w 2020 r. i w 2021 r.

³⁵ Pięć w 2016 r. i w 2017 r., sześć w latach 2018–2021.

³⁶ W latach 2016–2018 i w 2020 r. były to dwie osoby, w 2019 r. – trzy, zaś w 2021 r. – jedna.

³⁷ Osiem (w 2016 r. i w 2019 r.), dziewięć (w 2015 r., w 2017 r. i w 2020 r.) oraz 10 osób (w 2018 r. i w 2021 r.)

³⁸ Trzy od 2016 r. do 2018 r., jedna od 2019 r. do 2021 r.

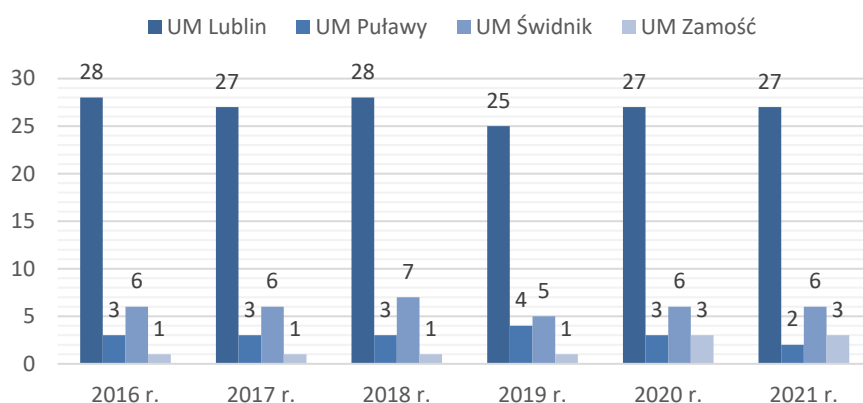
³⁹ Jedna od 2016 r. do 2017 r., dwie w 2018 r. oraz trzy od 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

UM Zamość – od 40 do 48 osób⁴⁰, z czego za przygotowanie i realizację inwestycji średniorocznie było odpowiedzialnych 23 pracowników, z których od jednego do dwóch posiadało uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej: w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych⁴¹ oraz jeden w instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i energetycznych⁴².

Wykres nr 1

Liczba pracowników urzędów posiadających uprawnienia budowlane



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Dla każdego z pracowników został określony w formie pisemnej zakres czynności, a większości zatrudnionych osób przypisano zadania związane z procesem inwestycyjnym.

Przykłady zadań pracowników Urzędu Miasta Lublin:

- ustalanie i planowanie zadań inwestycyjnych oraz tworzenie rocznych i wieloletnich planów inwestycyjnych;
- realizacja i koordynacja zadań inwestycyjnych przewidzianych w budżecie Miasta dotyczących sporządzania dokumentacji projektowej, kosztowej i formalno-prawnej;
- analiza dokumentacji projektowej pod względem kompletności i zakresu rzeczowego, niezbędnej do prawidłowej realizacji inwestycji;
- sporządzanie dokumentacji dla realizowanych zadań inwestycyjnych, niezbędnej do udzielenia zamówienia publicznego i wyboru wykonawców przy zachowaniu procedur wynikających z obowiązujących przepisów, współpracy z Biurem Zamówień Publicznych i udziału w komisjach przetargowych;
- sprawowanie nadzoru inwestorskiego pod względem jakości, prawidłowości oraz pod względem technicznym (w zakresie dotyczącym obowiązków inspektora nadzoru wynikających z przepisów prawa budowlanego i innych przepisów i norm branżowych), wykonywanie czynności odbioru inwestycji, weryfikacja dokumentacji powykonawczej, rozliczanie inwestycji, remontów i awarii, ewidencja środków trwałych i wykonywanie uprawnień w okresie gwarancji.

⁴⁰ Czterdzieści pięć w 2016 r., 48 w 2017 r., 47 w 2018 r., 44 w 2019 r., 40 w 2020 r. i 45 w 2021 r.

⁴¹ Jeden od 2016 r. do 2019 r., dwóch od 2020 r.

⁴² Od 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Funkcje w budownictwie

Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie⁴³, mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją, stwierdzone decyzją, zwaną dalej „uprawnieniami budowlanymi”, wydaną przez organ samorządu zawodowego.

Uprawnienia budowlane są udzielane w specjalnościach:

- 1) architektonicznej;
- 2) konstrukcyjno-budowlanej;
- 3) inżynierskiej:
 - a) mostowej,
 - b) drogowej,
 - c) kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych,
 - d) kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym,
 - e) hydrotechnicznej,
 - f) wyburzeniowej;
- 4) instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń:
 - a) telekomunikacyjnych;
 - b) cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych;
 - c) elektrycznych i elektroenergetycznych.

Urzędy nie zatrudniały osób posiadających uprawnienia budowlane w specjalności w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych

W urzędach, w których przeprowadzono kontrolę, nie zatrudniano osób posiadających uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych. 92% objętych szczegółowym badaniem zadań inwestycyjnych obejmowało roboty w branży telekomunikacyjnej⁴⁴. Realizację nadzoru w tym zakresie zlecano podmiotom zewnętrznym.

Nie zatrudniono także pracowników posiadających uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej mostowej oraz inżynierskiej hydrotechnicznej.

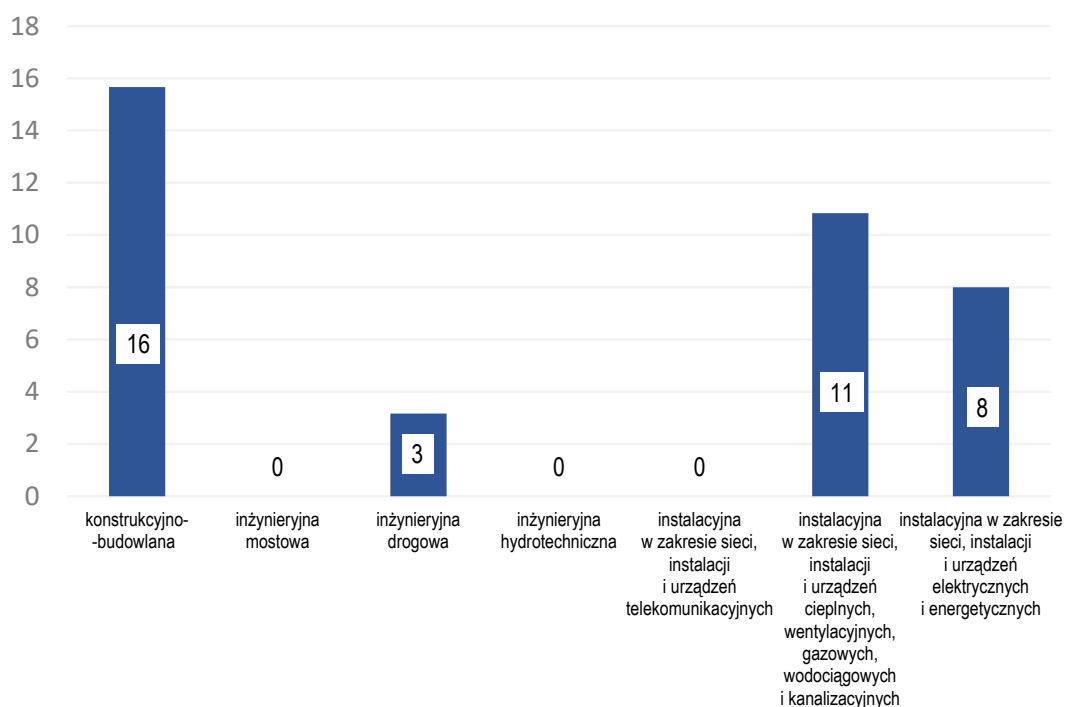
⁴³ Obejmują działalność dotyczącą m.in. projektowania, sprawdzania projektów architektoniczno-budowlanych i technicznych oraz sprawowania nadzoru inwestorskiego, kierowania budową lub innymi robotami budowlanymi, wykonywanie nadzoru inwestorskiego.

⁴⁴ Z wyłączeniem – Zielony LOF w Świdniku AVIA.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 2

Średnia liczba pracowników urzędów posiadających uprawnienia budowlane, zatrudnionych w latach 2016–2021, według specjalności



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Kontrolowane urzędy sporządzały wieloletnie prognozy finansowe, określające planowane przedsięwzięcia inwestycyjne. Objęte szczegółową analizą zadania inwestycyjne zostały tam ujęte w odpowiednich wartościach. Jedynie w UM Lublin opracowano procedury w zakresie zgłaszania zadań do WPF, dokonywania zmian, jak również opracowywania informacji o jej kształtowaniu. Zadania były ujmowane w wysokości wynikającej z kosztorysów inwestorskich, jak również w wysokości przybliżonych nakładów wynikających z programów funkcjonalno-użytkowych lub przeprowadzanych analiz własnych. WPF aktualizowane były po przeprowadzonych postępowaniach przetargowych, tak aby umożliwić podpisanie umowy, tj. zapewnić finansowanie zadania w całym okresie jego realizacji oraz w wyniku zlecenia aneksami robót dodatkowych, nie objętych podstawowym zakresem zamówienia.

W latach 2016–2021 w objętych kontrolą urzędach opracowano 37 koncepcji (w tym: UM Lublin – 22, UM Puławy – cztery, UM Świdnik – dwie, UM Zamość – dziewięć) za kwotę 3226,1 tys. zł, z tego 24 (UM Lublin – 16, UM Puławy – jedna, UM Świdnik – dwie, UM Zamość – pięć) o wartości 1582,2 tys. zł nie zostało ujętych w WPF.

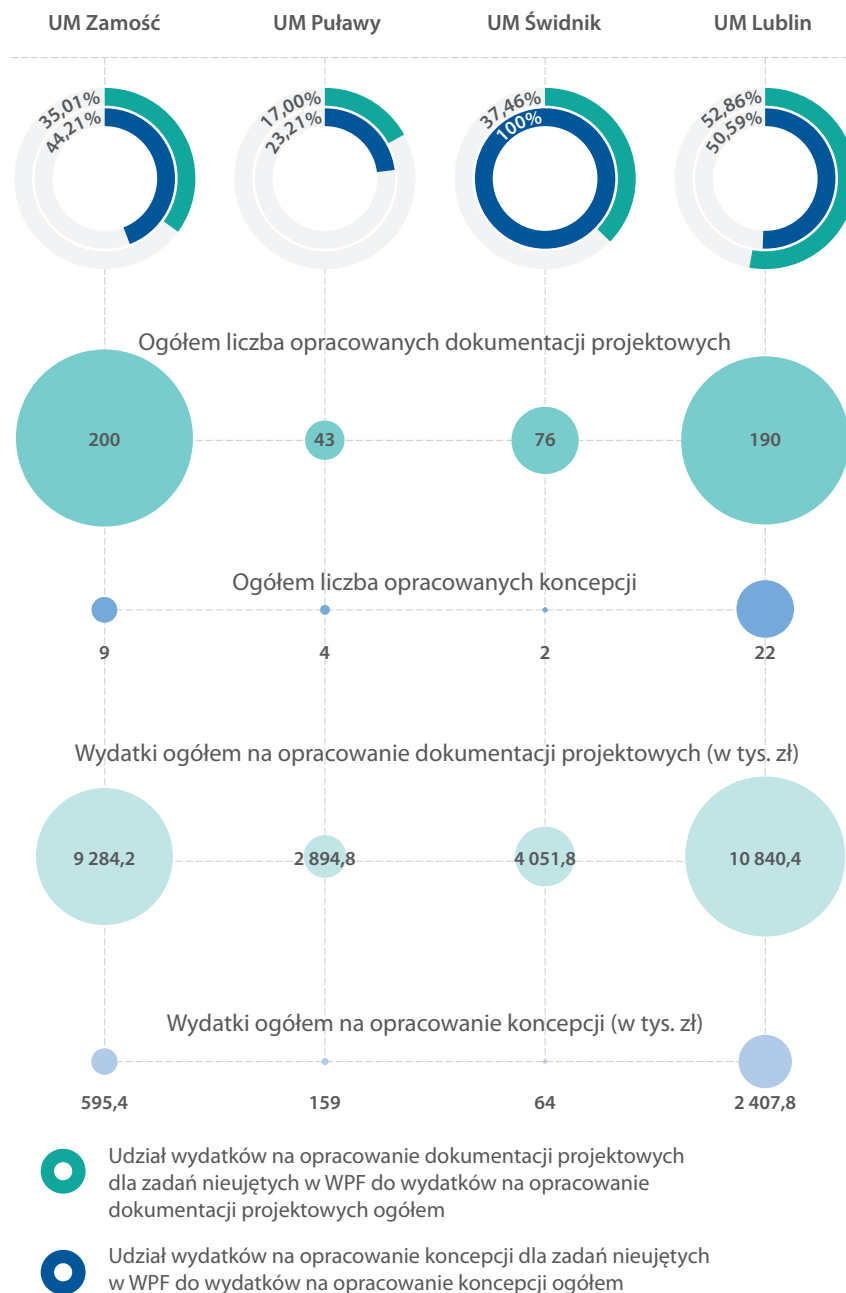
Skontrolowane zadania inwestycyjne były ujmowane w WPF, ale tylko w jednym urzędzie opracowano procedury zgłaszania do niego zadań

W WPF nie ujmowano wszystkich opracowanych koncepcji oraz dokumentacji projektowych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Wydatki na opracowanie koncepcji i dokumentacji projektowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

W analogicznym okresie sporządzono 509 dokumentacji projektowych (w tym: UM Lublin – 190, UM Puławy – 43, UM Świdnik – 76, UM Zamość – 200) na kwotę 27 071,2 tys. zł, z tego 375 (UM Lublin – 152, UM Puławy – 27, UM Świdnik – 33, UM Zamość – 163) o wartości 10 989,7 tys. zł nie zostało uwjętych w WPF.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 1

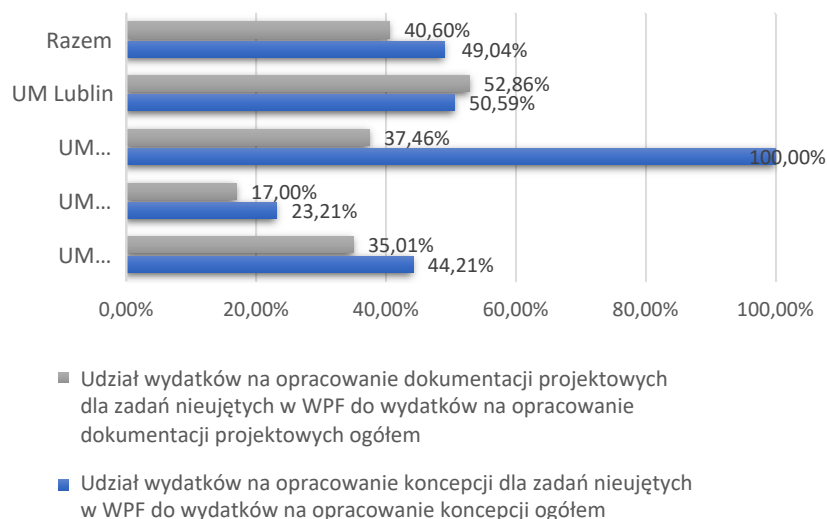
Wydatki na opracowanie koncepcji i dokumentacji projektowych w latach 2016–2019

JST	Rok	Ogółem liczba opracowanych koncepcji	Wydatki ogółem na opracowanie koncepcji (w tys. zł)	Liczba opracowanych koncepcji dla zadań nieujętych w WPF	Wydatki na opracowane koncepcje dla zadań nieujętych w WPF (w tys. zł)	Ogółem liczba opracowanych dokumentacji projektowych	Wydatki ogółem na opracowanie dokumentacji projektowych (w tys. zł)	Liczba opracowanych dokumentacji projektowych dla zadań nieujętych w WPF	Wydatki na opracowane dokumentacje projektowe dla zadań nieujętych w WPF (w tys. zł)
UM Zamość	2016 r.	3	270,6	0	0,0	63	2 218,3	49	908,5
	2017 r.	2	40,6	2	40,6	54	1 088,1	51	1 020,8
	2018 r.	1	68,9	1	68,9	27	1 545,4	25	708,6
	2019 r.	2	153,7	2	153,7	22	1 023,9	17	306,9
	2020 r.	0	0,0	0	0,0	16	2 874,9	8	89,3
	2021 r.	1	61,6	0	0,0	18	533,6	13	216,0
UM Puławy	2016 r.	1	36,9	1	36,9	8	173,4	6	46,7
	2017 r.	0	0,0	0	0	21	2 390,7	16	325,6
	2018 r.	1	119,9	0	0	1	11,5	1	11,5
	2019 r.	0	0,0	0	0	4	31,4	2	11,3
	2020 r.	1	1,2	0	0	6	155,9	1	91,0
	2021 r.	1	1,0	0	0	3	131,9	1	6,0
UM Świdnik	2016 r.	1	24,0	1	24,0	13	527,0	10	344,2
	2017 r.	0	0,0	0	0,0	10	540,9	7	350,6
	2018 r.	0	0,0	0	0,0	9	768,3	4	281,6
	2019 r.	0	0,0	0	0,0	15	1 034,7	7	424,9
	2020 r.	0	0,0	0	0,0	11	539,5	1	5,8
	2021 r.	1	40,0	1	40,0	18	641,4	4	110,7
UM Lublin	2016 r.	5	124,9	3	41,8	45	2 367,7	34	1 226,1
	2017 r.	4	284,1	2	239,9	46	2 815,0	42	2 054,9
	2018 r.	5	1 324,0	4	278,5	35	984,0	31	815,7
	2019 r.	2	227,5	2	227,6	27	2 503,4	17	594,0
	2020 r.	3	396,1	3	396,1	20	1 316,2	14	406,9
	2021 r.	3	51,1	2	34,2	17	854,1	14	632,1
Razem 4 JST		37	3 226,1	24	1 582,2	509	27 071,2	375	10 989,7

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Wykres nr 3

Udział wydatków na opracowanie koncepcji i dokumentacji projektowych dla zadań nieujętych w WPF do wydatków na opracowanie koncepcji i dokumentacji projektowych ogółem



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

W skontrolowanych urzędach nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych dotyczących procesu przygotowania i realizacji inwestycji. Jedynie w UM Zamość przeprowadzono audyt wewnętrzny, którego zaleceniem było wzmocnienie nadzoru nad sporządzeniem umów i protokołów odbioru robót. Działalność urzędów w zakresie związanym z udzielaniem zamówień publicznych na roboty budowlane lub realizacją inwestycji, a także jej utrzymaniem w okresie trwałości była przedmiotem kontroli

Kontrole inwestycji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przeprowadzonych przez instytucje zewnętrzne, głównie podmioty udzielające dofinansowania. Przeprowadzona przez UM WL kontrola zadania dotyczącego przebudowy Domu Chemika w Puławach wykazała, że:

- UM Puławy w ogłoszeniu o zamówieniu nie zawarł informacji w zakresie podstaw wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, oraz informacji w zakresie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw wykluczenia, czyli naruszył art. 41 pkt 7 i 7a ustawy Pzp. Nie zapewnił więc pełnej informacji dotyczącej wymagań, które wykonawcy powinni spełnić w celu uzyskania zamówienia;
- opis kryteriów oceny ofert w części dotyczącego kryterium „Jakość” został sformułowany w sposób niejednoznaczny, który nie pozwalał na ustalenie zakresu wymagań zamawiającego oraz sposobu dokonywania oceny w ramach tego kryterium. W konsekwencji brak było jasnych zasad przyznawania punktów w ramach poszczególnych segmentów jakości, co rodziło realne ryzyko dokonania oceny w sposób uznaniowy i dowolny. Stanowi to również naruszenie zasad jawności, przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców (art. 7 ust. 1 Pzp oraz art. 91 ust. 2d Pzp);
- w projektach budowlanych i wykonawczych stanowiących załącznik do SIWZ UM Puławy wskazał znaki towarowe konkretnych rozwiązań i urządzeń np. stropy gęstożebrowe typu Technobeton, siatka tynkarska Rabbita.

Przez instytucję udzielającą dofinansowania została nałożona na Miasto korekta finansowa w wysokości 10% wydatków kwalifikowalnych. Wysokość dofinansowania wynosiła 14 670 634,82 zł.

Bariery utrudniające prawidłowe przygotowanie inwestycji

Urzędy miast⁴⁵ z terenu województwa lubelskiego identyfikowały bariery, które stanowiły istotną przeszkodę w prawidłowym przygotowaniu inwestycji:

- braki na rynkach lokalnych kandydatów posiadających uprawnienia budowlane i przygotowanie merytoryczne do pracy w samorządzie;
- ograniczone możliwości jst w zakresie zaproponowania odpowiedniego wynagrodzenia dla osób posiadających uprawnienia budowlane i merytoryczne przygotowanie do realizacji inwestycji w jednostkach publicznych;
- częste zmiany przepisów prawa zamówień publicznych oraz prawa budowlanego oraz niejednolita interpretacja poszczególnych zjawisk prawnych;
- ograniczone możliwości finansowe jst w zakresie finansowania inwestycji powodujące konieczność korzystania z zewnętrznych źródeł, w tym kredytów, obligacji, pożyczek;
- niestabilna sytuacja na rynku inwestycyjnym spowodowana COVID-19 oraz wojną za wschodnią granicą Rzeczypospolitej Polskiej;

⁴⁵ Biała Podlaska, Biłgoraj, Chełm, Hrubieszów, Janów Lubelski, Krasnostaw, Kraśnik, Lubartów, Lublin, Łęczna, Łuków, Opole Lubelskie, Parczew, Puławy, Radzyń Podlaski, Ryki, Świdnik, Tomaszów Lubelski, Włodawa, Zamość.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- brak możliwości wyeliminowania z postępowania przetargowego nierzetelnych oferentów/wykonawców;
- niestabilność na rynku budowlanym i znaczący wzrost cen materiałów budowlanych;
- żądania gestorów sieci i urzędzeń (szczególnie sieci energetycznych i telekomunikacyjnych) ich przebudowy na koszt inwestora, co często jest przyczyną zaniechania realizacji inwestycji.

Jedynie Burmistrz Miasta Świdnik stwierdził, że kwestie organizacyjne i kadrowe nie stanowią barier w przygotowaniu i prowadzeniu inwestycji.

5.2. Realizacja inwestycji miejskich

Nie wszystkie zadania w zakresie przygotowania inwestycji zostały wykonane prawidłowo. Stwierdzone istotne nieprawidłowości na etapie przygotowania inwestycji dotyczyły:

- niezachowania zasady pisemności, stosownie do obowiązującego wówczas art. 9 ust. 1 Pzp przy budowie Parku Avia w Świdniku;
- niezabezpieczenia interesu Miasta Świdnik w umowie na opracowanie dokumentacji projektowej na budowę Zielonego LOF, tj. nie zawarto postanowień pozwalających na jej zmianę w przypadku faktycznej zmiany zakresu jej realizacji oraz brak podjęcia działań do dostosowania wynagrodzenia do zmienionego przedmiotu umowy;
- niezabezpieczenia interesu Miasta Świdnik poprzez nieuwzględnienie w umowie dotyczącej Parku Avia postanowień dotyczących zobowiązania wykonawcy do przeniesienia praw autorskich na Miasto;
- nierzetelnie sporządzonego opisu przedmiotu zamówienia na dokumentację projektową dla zadania dotyczącego przebudowy Domu Dziecka w Zamościu, gdyż w ogłoszeniu o zamówieniu przewidziano adaptację pomieszczeń na dwóch kondygnacjach budynku, a z załącznika do ogłoszenia wynikały potrzeby lokalowe przekraczające możliwość zaprojektowania ich na dwóch kondygnacjach;
- zawarcia odrębnej umowy na sprawowanie nadzoru autorskiego nad zadaniem dotyczącym rozbudowy ZDK w Zamościu za 24,6 tys. zł mimo, że zgodnie z umową na dokumentację projektową, było to obowiązkiem projektanta;
- zlecenia realizacji inwestycji przebudowy Domu Dziecka w Zamościu na działce, co do której Miasto nie posiadało dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do dysponowania nieruchomością;

5.2.1. Przygotowanie do realizacji inwestycji miejskich

Analiza dwunastu⁴⁶ postępowań o zamówienie publiczne, przeprowadzonych przez cztery skontrolowane urzędy, dotyczących sporządzenia lub aktualizacji dokumentacji projektowych (pięciu w trybie przetargu nieograniczonego, jednego w trybie negocjacji bez ogłoszenia, jednego w trybie zamówienia z wolnej ręki i pięciu w oparciu o przepisy wewnętrzne) wykazała, że:

Wybór wykonawców dokumentacji projektowej zgodny z Pzp

⁴⁶ W UM Puławy analizie podlegało jedno postępowanie na wybór dokumentacji projektowej, w UM Świdnik – dwa, gdyż w jednym przypadku zadanie realizowane było w formule „zaprojektuj-wybuduj”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- ustalenia wartości zamówienia dokonywano z zachowaniem reguł określonych w art. 32–33 i art. 35 Pzp. Jedynie w UM Puławy nierzetelnie oszacowano wartość zamówienia na wybór wykonawcy dokumentacji projektowo-kosztorysowej hali widowiskowej, gdyż nie uwzględniała ona kosztów nadzoru autorskiego (mimo że sprawowanie tego nadzoru stanowiło część składową zamówienia publicznego, a w ramach składanej oferty wykonawcy mieli podać oczekiwaną wysokość wynagrodzenia z tego tytułu), a ponadto do jej celów wykorzystano nieaktualną wersję zasad wyceny opracowaną przez Stowarzyszenie Architektów Polskich (SARP);
- umowy zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w SIWZ lub w zapytaniu ofertowym;
- zapisy umów były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonych ofert i wzorem umowy;
- wyegzekwowano od wykonawców wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, z wyjątkiem umowy na opracowanie dokumentacji projektowej na przebudowę Domu Dziecka w Zamościu⁴⁷;
- w umowach wymagano zgodności opracowanej dokumentacji z przepisami Prawa budowlanego, aktami wykonawczymi, a także miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- w umowach określono kary umowne za nieterminowe opracowanie dokumentacji projektowej.

Nierzetelne przygotowanie zamówień na dokumentację projektową w dwóch urzędach

W 10 z 12 badanych postępowań prawidłowo został sporządzony opis przedmiotu zamówienia na dokumentację projektową. W dwóch urzędach stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości. W UM Zamość nierzetelnie sporządzono opis przedmiotu zamówienia na dokumentację projektową na przebudowę Domu Dziecka. W ogłoszeniu o zamówieniu przewidziano adaptację pomieszczeń na dwóch kondygnacjach budynku, a z załącznika do ogłoszenia wynikały potrzeby lokalowe przekraczające możliwość zaprojektowania ich na dwóch kondygnacjach. Skutkowało to koniecznością zawarcia aneksu do umowy na dokumentację projektową rozszerzającego zakresu przedmiotu umowy⁴⁸ o trzecią kondygnację budynku i wydłużenie terminu jej realizacji o 25 dni⁴⁹. W UM Świdnik w umowie dotyczącej opracowania dokumentacji projektowej dla Zielonego LOF nie zawarto postanowień pozwalających na jej zmianę w przypadku faktycznej zmiany zakresu realizacji zamówienia. Umowa ta dotyczyła wykonania odrębnych dokumentacji projektowych dla czterech zadań inwestycyjnych (Zielony LOF Brzeziny, Zielony LOF Avia, Zielony LOF Wysypisko i Zielony LOF Źródło) za łączną kwotę 442 800 zł brutto oraz pełnienia nadzoru autorskiego za 49 200 zł brutto. Zgodnie z ofertą wynagrodzenie brutto

⁴⁷ Zabezpieczenie wynosiło 7 tys. zł.

⁴⁸ Umowa zawarta w oparciu o Regulamin wewnętrzny udzielania zamówień publicznych.

⁴⁹ Nie zwiększono wynagrodzenia wykonawcy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

za opracowanie dokumentacji projektowej na Zielony LOF Źródło wyniosło 77 490 zł brutto, a za pełnienie nadzoru autorskiego w odniesieniu do tej części oferty 8610 zł. Zakres umowy został zmieniony, gdyż nie opracowano dokumentacji dla Zielony LOF Źródło. Skutkiem braku w umowie uregulowań dotyczących możliwości zmiany wynagrodzenia wykonawcy zadania było zatwierdzenie do wypłaty pełnej kwoty za opracowanie dokumentacji projektowej, pomimo niewykonania tej dokumentacji dla Zielony LOF Źródło⁵⁰ oraz dokonanie zapłaty za nadzór autorski pomimo niepełnienia tego nadzoru w tej części umowy.

Wykonawca budowy Parku Avia w Świdniku realizowanej w formule „zaprojektuj-wybuduj” został wyłoniony w trybie z wolnej ręki, po uprzednim unieważnieniu postępowania przetargowego z uwagi na brak ofert oraz wycofaniu się z dalszych rozmów przez innego wykonawcę, do którego skierowano zaproszenie do negocjacji. O wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, Miasto pismem z 14 grudnia 2017 r. zawiadomiło Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, wskazując, że uprzednie postępowanie w trybie z wolnej ręki, prowadzone na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 Pzp, zostało unieważnione. Procedura negocjacyjna z wybranym wykonawcą trwała 187 dni, a umowa z wykonawcą została podpisana 4 lipca 2018 r. (tj. po 302 dniach od dnia unieważnienia postępowania prowadzonego w trybie konkurencyjnym i 202 dniach od chwili wystosowania zaproszenia do złożenia oferty).

Bardzo długie postępowanie o udzielenie zamówienia z wolnej ręki z naruszeniem zasady pisemności określonej w Pzp

W przepisach Pzp i Npzp nie określono terminu, w którym powinien być wyłoniony wykonawca zamówienia z wolnej ręki, po unieważnieniu postępowania prowadzonego w trybie przetargu ograniczonego lub nieograniczonego, gdy nie wpłynęła żadna oferta i pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione. Wydłużenie w czasie rozmów negocjacyjnych, tj. terminu na złożenie oferty może prowadzić do sytuacji zawierania umowy przez zamawiającego po upływie znacznego okresu czasu i w innych warunkach rynkowych.

Oferta wykonawcy została przyjęta jako spełniająca warunek wykonania budynku krytej pływalni z basenem z niecką ze stali nierdzewnej o wymiarach min. 25x12,5 m wraz z technologią wody basenowej, zjeżdżalnią rurową i wanną hamowną ze stali nierdzewnej z uwagi na jednoznaczną treść złożonego przez oferenta oświadczenia⁵¹, potwierdzającego okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania zamówienia (na kwotę 51 660 000 zł brutto). Ustalono, że w ramach wskazanej przez oferenta

⁵⁰ Umowa dotyczyła wykonania odrębnych dokumentacji projektowych dla czterech zadań inwestycyjnych (Zielony LOF Brzeziny, Zielony LOF Avia, Zielony LOF Wysypisko i Zielony LOF Źródło) za łączną kwotę 442 800 zł brutto oraz pełnienia nadzoru autorskiego za 49 200 zł brutto (łącznie 492 000 zł brutto). Zgodnie z ofertą wynagrodzenie brutto za opracowanie dokumentacji projektowej na Zielony LOF Źródło wyniosło 77 490 zł brutto, a za pełnienie nadzoru autorskiego w odniesieniu do tej części oferty 8610 zł.

⁵¹ Wykonawca na pytania „czy niecka basenu wykonana została ze stali nierdzewnej” oraz „czy wanna hamowna wykonana została ze stali nierdzewnej” udzielił odpowiedzi „TAK”.

inwestycji⁵² w budynku krytej pływalni został wykonany basen w technologii żelbetowej, a wylot ze zjeżdżalni nie kończył się w wannie hamowniczej ze stali nierdzewnej. Przyjęto również oświadczenie oferenta wraz z dodatkowymi wyjaśnieniami z 27 czerwca 2018 r., z których wynikało, że w ramach inwestycji wykonał w całości wszystkie opisane obiekty, a nie tylko dokończył budowę obiektów istniejących oraz zaprojektował krytą pływalnię i uznano, że oferent spełnił warunek wykonania co najmniej jednego zadania polegającego na zaprojektowaniu i wybudowaniu krytej pływalni. Miasto Świdnik na etapie podpisywania umowy nie miało podstaw, żeby to oświadczenie kwestionować.

Wartość zamówienia na budowę Parku Avia w kwocie 28 373 222,50 zł netto (co stanowiło równowartość 6 796 144,22 euro) została ustalona na podstawie zestawienia szacunkowych kosztów inwestycji przez biuro projektowe, które sporządziło PFU.

Zasada pisemności, o której mowa w obowiązującym w trakcie negocjacji art. 9 ust. 1 Pzp, nie została zachowana, gdyż nie udokumentowano istotnych ustaleń, jakie podejmowane były z wykonawcą na etapie negocjacji, m.in. w zakresie:

- a) wynagrodzenia, które zaproponowane zostało w ofercie z 19 czerwca 2018 r. i przyjęte w umowie z 4 lipca 2018 r. (42 000 000 zł netto, 51 660 000 zł brutto). Wartość ta była wyższa od wartości oszacowanej przez wykonawcę PFU⁵³ o 16 760 936,32 zł brutto (tj. o 48%).
- b) czynników, które wpłynęły na wysokość wartości zamówienia, w tym zmian w stosunku do założeń przyjętych w PFU w zakresie m.in.:
 - rozwiązań konstrukcyjno-materiałowych, głównie w zakresie posadowienia budynku, pośrednio na palach żelbetowych w związku z przeprowadzonymi przez wykonawcę w trakcie negocjacji badaniami gruntu oraz konstrukcji ścian (na żelbetową)⁵⁴; zwiększyło to wartość realizacji budynku krytej pływalni wskazaną w ofercie⁵⁵ w porównaniu do przyjętej w PFU⁵⁶ o 11 565 341,77 zł, tj. o 59,5%, co stanowiło 90% wzrostu wartości robót budowlanych, a tym samym miało wpływ na wysokość wartości zamówienia⁵⁷;
 - odstąpienia od wykorzystania uwzględnionej w PFU działki nr ewid. 151/9, którą Miasto wydzierżawiło⁵⁸ od Regionalnego Par-

⁵² Dokończenie budowy „pod klucz” z pierwszym wyposażeniem kompleksu wodno-rekreacyjnego w Koszalinie w rejonie ulic Gdańska, Rolna i Kopernika, działka nr 241/13 obręb 18 – umowa nr 72P/13 z 2 października 2013 r. zawarta z Zarządem Obiektów Sportowych sp. z o.o. w Koszalinie.

⁵³ 28 373 222,50 zł netto, 34 899 063,68 zł brutto.

⁵⁴ W PFU założono konstrukcję żelbetową słupowo-płytową z wypełnieniem ścian m.in. cegłą, z posadowieniem na ławach (ewentualnie płytach) fundamentowych oraz zawarto stwierdzenie, że *Zamawiający nie posiada badań geologicznych, ich wykonanie leży w gestii Wykonawcy* (pkt 5.6).

⁵⁵ Pkt C.a. Zestawienia szacowanych kosztów inwestycji 31 000 341,77 zł netto.

⁵⁶ 19 435 000 zł netto.

⁵⁷ 11 565 341,77 zł netto (kwota różnicy wartości realizacji budynku krytej pływalni – pkt C.a. Zestawienia szacowanych kosztów inwestycji) do 12 854 000 zł netto (kwota różnicy wartości etapu I i II robót budowlanych – pkt I. Zestawienia szacowanych kosztów inwestycji).

⁵⁸ Umowa nr 2017/09/28/WMK/374 z 28 września 2017 r. Łączne koszty dzierżawy działki nr ewid. 151/9 w okresie od 1 października 2017 r. do 31 grudnia 2022 r. wyniosły 19 853,77 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ku Przemysłowego Świdnik sp. z o.o. w celu zbilansowania miejsc parkingowych dla obiektów sportowych budowanych na działkach nr ewid. 148/4 i 148/3 (§ 2 ww. umowy);

- sposobu wykorzystania działki nr ewid. 148/4 w związku z rozbiórką hali sportowej, w tym m.in. pod budowę miejsc parkingowych.

Naruszenie zasady pisemności określonej w Pzp, nieudokumentowanie wszystkich czynników mających wpływ na wartość oferty, w tym zmienionych w odniesieniu do założeń przyjętych w PFU, prowadzenie przez 202 dni procedury wyboru wykonawcy zadania miało istotne znaczenie dla uzyskania zamówienia w zmienionych warunkach w stosunku do postępowania prowadzonego w trybie konkurencyjnym.

Badaniem objęto dokumentacje projektowe opracowane na podstawie:

- trzech umów⁵⁹ w UM Lublin na łączną kwotę ryczałtową – 899,2 tys. zł;
- jednej umowy⁶⁰ w UM Puławy na kwotę 1597,8 tys. zł;
- pięciu umów⁶¹ w UM Zamość na kwotę 1741,9 tys. zł;
- trzech umów⁶² w UM Świdnik na kwotę 3173,4 tys. zł.

Dokumentacje projektowe dotyczące budowy szkoły przy ul. Berylowej w Lublinie oraz hali w Puławach zostały opracowane przez podmioty, które były autorem koncepcji.

Dziewięć z 12 analizowanych umów nie zawierało zapisów o obowiązku naniesienia poprawek w dokumentacji projektowej w zakresie niezbędnym do uzyskania pozwolenia na budowę oraz aktualizacji lub jej zmiany na etapie prowadzenia postępowania na wybór wykonawcy robót oraz realizacji prac budowlanych⁶³. I tak, Miasto Lublin za opracowanie dokumentacji zamiennej⁶⁴ dla zadania dotyczącego rewitalizacji Parku Ludowego wydatkowało dodatkowo 97,7 tys. zł, a Miasto Świdnik za aktualizację dokumentacji projektowej dotyczącej budowy żłobka – 83,6 tys. zł, zaś Miasto Zamość za dwukrotną aktualizację dokumentacji dotyczącej rozbudowy ZDK kwotę 19,7 tys. zł. Z wyjaśnień kierowników kontrolowanych jednostek wynika, że zakres przedmiotu zamówienia na dokumentację pro-

Umowy na dokumentację projektową

Umowy na dokumentację projektową nie zawierały zapisów o obowiązku ich aktualizacji

⁵⁹ Rewitalizacja Parku Ludowego – umowa z 4 lipca 2016 r. na kwotę 289,1 tys. zł, przebudowa ZSE – umowa z 28 kwietnia 2015 r. na kwotę 147,6 tys. zł, budowa szkoły przy ul. Berylowej – umowa z 5 kwietnia 2016 r. na kwotę 462,5 tys. zł.

⁶⁰ Dotyczącej budowy hali widowiskowo-sportowej z 1 września 2016 r.

⁶¹ Remont konserwatorski Akademii Zamojskiej – trzy umowy na kwotę 1598,7 tys. zł, rozbudowa ZDK – jedna umowa na kwotę 73,8 tys. zł, przebudowa Domu Dziecka – jedna umowa na kwotę 69,4 tys. zł.

⁶² Zielony LOF – umowa z 20 lipca 2017 r. na kwotę 492 tys. zł, budowa żłobka – umowa z 18 grudnia 2017 r. na kwotę 98,4 tys. zł, budowa Parku Avia – umowa z 4 lipca 2018 r., gdzie określono wynagrodzenia za opracowanie dokumentacji projektowej na kwotę 2583 tys. zł (w umowie z podwykonawcą na opracowanie dokumentacji projektowej wartość wynagrodzenia wynosiła 500 tys. zł).

⁶³ Zapisy odnośnie aktualizacji dokumentacji projektowej zawarto w trzech umowach na dokumentację projektową realizowanych przez UM Zamość (przebudowa Domu Dziecka – jedna umowa i remont konserwatorski Akademii Zamojskiej – dwie umowy).

⁶⁴ Dokumentacja zamienna dotyczyła m.in. rozwiązania kolizji występujących w trakcie realizacji inwestycji, a także opracowanie detali/szczegółów do projektu budowlanego zamiennego wielobranżowego umożliwiających realizację robót budowlanych i projektu wykonawczego nasadzeń.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jektową obejmuje jej opracowanie na podstawie konkretnych wytycznych zawartych w umowie, zlecając jej opracowanie urząd nie jest w stanie przewidzieć jaki miałby być zakres aktualizacji.

Tylko jedna badana umowa nie zawierała zapisów dotyczących sprawowania nadzoru autorskiego

Jedna z objętych badaniem umów (w UM Świdnik) nie zawierała zapisów dotyczących sprawowania nadzoru autorskiego.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego do obowiązków projektanta należy sprawowanie nadzoru autorskiego na żądanie inwestora lub organu administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie:

- stwierdzania w toku wykonywania robót budowlanych zgodności realizacji z projektem;
- uzgadniania możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie, zgłoszonych przez kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego.

W umowie dotyczącej budowy Parku Avia w Świdniku realizowanej w formule „zaprojektuj-wybuduj” nie określono postanowień dotyczących nadzoru autorskiego. Regulacje w tym zakresie zawierała natomiast zawarta przez wykonawcę zadania umowa z podwykonawcą o prace projektowe i o wykonywanie nadzoru autorskiego, zgodnie z którą do obowiązków podwykonawcy należało pełnienie nadzoru autorskiego wielobranżowego nad realizacją inwestycji.

Miasto Zamość dwukrotnie wydatkowało środki finansowe na nadzór autorski sprawowany na rozbudowę ZDK

Podczas realizacji zadania związanego z rozbudową ZDK w Zamościu zawarto odrębną umowę na nadzór autorski za kwotę 24,6 tys. zł, pomimo że w umowie na opracowanie dokumentacji projektowej jej wykonawca zobowiązany był do sprawowania nadzoru autorskiego w zakresie obejmującym:

- stwierdzanie w toku wykonania robót budowlanych zgodności realizacji tych robót z dokumentacją projektową;
- wyjaśnianie wątpliwości powstałych w toku realizacji robót dotyczących projektu budowlanego i wykonawczego i zawartych w nim rozwiązań oraz ewentualne uszczegółowienie dokumentacji projektowej oraz poprawianie błędnych rozwiązań projektowych.

Powyższe naruszało art. 44 ust. 3 pkt 1 Ufp⁶⁵.

Przeniesienie praw autorskich

W jednej z 12 objętych analizą umów na dokumentację projektową nie uwzględniono zapisów dotyczących przeniesienia na miasto autorskich praw majątkowych i zależnych w celu jej wykorzystania w szczególności do realizacji inwestycji. Dotyczyło to umowy na budowę Parku Avia w Świdniku. Postanowienia te zostały zawarte w umowie pomiędzy wykonawcą zadania a podwykonawcą odpowiedzialnym za sporządzenie dokumentacji projektowej. Prawa autorskie przeniesiono na Miasto Świdnik dopiero w dniu podpisania protokołu odbioru końcowego robót budowlanych.

⁶⁵ Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Uwzględnienie w umowach na dokumentację projektową zapisów dotyczących przeniesienia autorskich praw majątkowych i zależnych jest istotne, gdyż umożliwia zamawiającemu korzystanie z opracowania na różnych polach eksploatacji, dotyczących w szczególności⁶⁶:

- realizacji inwestycji;
- wprowadzania do obrotu oryginału albo egzemplarzy, na których utwór utrwalono;
- utrwalania i zwielokrotniania każdą możliwą techniką, w szczególności poprzez drukowanie, wykonywanie odbitek, przy użyciu nośników magnetycznych, magneto-optycznych, cyfrowych, technik video, techniki komputerowej lub przy pomocy rzutnika;
- publicznego udostępniania utworu w taki sposób, aby każdy mógł mieć do niego dostęp w miejscu i czasie przez siebie wybranym, w szczególności na ogólnodostępnej wystawie lub ekspozycji, wyświetlania, wprowadzania do pamięci komputera, przesyłania za pomocą sieci multimedialnej, komputerowej i teleinformatycznej, w tym Internetu;
- udostępnienia w ramach przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej;
- prowadzenia wszelkich postępowań o udzielenie zamówień publicznych związanych z realizacją inwestycji przez zamawiającego, na terenie, dla którego została opracowana dokumentacja;
- ubiegania się o dofinansowanie ze środków budżetowych lub funduszy Unii Europejskiej – jako element wniosków o dofinansowanie ze środków budżetowych lub funduszy Unii Europejskiej;
- wykorzystania dokumentacji projektowej i wykonanych opracowań przez wykonawców wykonujących kolejną dokumentację projektową na podstawie oddzielnego zamówienia;
- w przypadku: przebudowy, rozbudowy, zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych, zmiany sposobu zagospodarowania terenu, zmiany decyzji co do budowy budynków, budowli i innych obiektów budowlanych przez zamawiającego, na terenie dla którego była opracowana dokumentacja projektowa;
- do wykorzystania innego niż wymienione powyżej, lecz służącego celom promocyjnym i informacyjnym oraz niezbędnym do przygotowania i realizacji inwestycji.

W 10 z 12 objętych analizą zadań odebrane opracowania były zgodne z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie dokumentacji projektowej. Projekty wykonawcze powinny uzupełniać i uszczegóławiać projekt budowlany w zakresie i stopniu dokładności niezbędnym do sporządzenia przedmiaru robót, kosztorysu inwestorskiego, przygotowania oferty przez wykonawcę i realizacji robót budowlanych. Podczas realizacji zadania budowa szkoły przy ul. Beryłowej w Lublinie odebrany przez Miasto projekt wykonawczy nie stanowił uzupełnienia projektu budowlanego w zakresie instalacji fotowoltaicznej. Z opisu technicznego dokumentacji projektowej nie można było odczytać podstawowych parametrów instalacji, w tym jej mocy. W wyniku zapytań oferentów do treści SIWZ Mia-

Nierzetelne dokonywanie odbiorów dokumentacji projektowej

⁶⁶ Zapisy z umów realizowanych przez UM Lublin.

sto Lublin udostępniło szczegółowy projekt wykonawczy, który umożliwił dokonanie wyceny. Dokumentacja ta nie zawierała również warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej dla wytwórców dla zaprojektowanej instalacji fotowoltaicznej, gdyż projekt instalacji fotowoltaicznej nie zawierał informacji o jej mocy. Planowanie instalacji fotowoltaicznych powinno odbywać się z uwzględnieniem analizy opłacalności jej montażu poprzez określenie mocy, wartości, ilości wytworzonej energii oraz czasu zwrotu inwestycji.

Odebrany przez Miasto Świdnik przedmiar⁶⁷ dotyczący budowy Parku Avia nie spełniał wymogów określonych rozporządzeniem w sprawie dokumentacji projektowej, tj. nie zawierał zestawienia przewidywanych do wykonania robót podstawowych w kolejności technologicznej ich wykonania wraz z ich szczegółowym opisem lub wskazaniem podstaw ustalających szczegółowy opis oraz wskazaniem właściwych *specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych*, z wyliczeniem i zestawieniem ilości jednostek przedmiarowych robót podstawowych.

W skontrolowanych urzędach miast stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego odbioru opracowań wymaganych umową. I tak, w:

- UM Puławy nie wyegzekwowano projektu geotechnicznego, o którym mowa w § 10 rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych, mimo że w opinii geotechnicznej przedłożonej przez tego wykonawcę projektowany obiekt hali widowiskowo-sportowej został zakwalifikowany do drugiej kategorii geotechnicznej. Stosownie do § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia, w przypadku obiektów budowlanych drugiej kategorii geotechnicznej opracowuje się, oprócz opinii geotechnicznej i dokumentacji badań podłoża gruntowego, także projekt geotechniczny. Zarówno treść SIWZ, jak i zapisy umowy zawartej z wybranym biurem projektowym przewidywały, że: w ramach części I zamówienia wykonane zostaną badania geotechniczne warunków posadowienia obiektów w zakresie niezbędnym do wykonania projektu budowlanego i wykonawczego, natomiast w ramach części II zamówienia – sporządzona zostanie „dokumentacja geotechniczna” (nie precyzowano jej rodzaju). Urząd dokonał odbioru opinii geotechnicznej i dokumentacji badań podłoża, dokumentując ten fakt protokołem zdawczo-odbiorczym z 3 marca 2017 r. Zamawiający nie wyegzekwował od wykonawcy sporządzenia projektu geotechnicznego. Prezydent Miasta nie wyjaśnił przyczyn takiego postępowania;
- UM Zamość dokonano odbioru dokumentacji projektowo-wykonawczej dla zadania dotyczącego rozbudowy ZDK, pomimo, że wykonawca dokumentacji nie przedstawił wymaganych postanowieniami umowy opinii i uzgodnień z LWKZ oraz potwierdzenia złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Wniosek o pozwolenie na budowę został złożony po siedmiu dniach od terminu przekazania dokumentacji. Nie dochowano należytej staranności również przy odbiorze III etapu umowy na opracowanie dokumentacji aranżacji pomieszczeń

⁶⁷ O wartości 24,6 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- oraz wyposażenia multimedialnego Akademii Zamojskiej poprzez:
- 1) wskazanie w protokole odbioru daty zgłoszenia do odbioru jako daty wykonania III etapu usługi przy jednoczesnym oświadczeniu o braku wad w wykonanym przedmiocie umowy oraz braku innych zastrzeżeń co do sposobu wykonania umowy, pomimo że braki oraz wady zostały stwierdzone przez komisję odbiorową;
 - 2) niedotrzymanie terminu na przekazanie wykonawcy uwag dotyczących braków formalnych (uwagi przekazano po 9 i 10 dniach roboczych, zamiast po pięciu od dnia zgłoszenia dokumentacji do odbioru);
 - 3) niewyznaczenie wykonawcy terminu na usunięcie stwierdzonych braków lub wad;
- UM Lublin dokonano odbioru „Projektu budowlano-wykonawczego budowy budynku wielofunkcyjnego – dokumentacja węzła cieplnego, w skład którego wchodzi: przedszkole, dom kultury, szkoła podstawowa z salą gimnastyczną przy ul. Berylowej. Stacja wymienników ciepła. Część technologiczna” bez uzgodnienia LPEC. Dokumentację zamienną na węzeł cieplny opracowaną we wrześniu 2017 r. uzgodniono z LPEC dopiero 17 października 2017 r.;
 - UM Świdnik dokonano odbioru kosztorysu dla budowy Parku Avia pomimo, że nie spełniał on wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie kosztorysowania.

Odebrane dokumentacje projektowe, dotyczące 10 skontrolowanych inwestycji, zostały opracowane przez osoby posiadające uprawnienia do projektowania w odpowiedniej specjalności (art. 20 ust. 1 pkt 1 i 1a Prawa budowlanego) i sprawdzone pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności (art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego).

Dokumentacja projektowa nie zawsze opracowana i sprawdzona przez osoby posiadające uprawnienia do projektowania w odpowiedniej specjalności

Dla dwóch zadań część odebranych dokumentacji projektowych nie zostało opracowane i sprawdzone przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Dokumentacja projektowa w branży telekomunikacyjnej dotycząca budowy szkoły przy ul. Berylowej została opracowana i sprawdzona przez osoby nieposiadające uprawnień w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych. Projekty wykonawcze (doziemnej kanalizacji deszczowej oraz przyłącza wod.-kan.) w zakresie budowy hali w Puławach nie zostały sprawdzone pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej: w zakresie sieci, instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych.

Kosztorysy inwestorskie stanowią podstawę do oszacowania wartości zamówienia na roboty budowlane zgodnie z wymogiem wynikającym z Pzp. Na zamawiającym ciąży obowiązek oszacowania wartości zamówienia z należytą starannością. Rzetelnie określona wartość zamówienia ma bowiem istotne znaczenie nie tylko do odpowiedniego zaplanowania środków budżetowych niezbędnych do realizacji zamówienia, ale też do oceny, czy przedłożone przez wykonawców oferty nie zawierają rażąco niskiej ceny.

Kosztorysy inwestorskie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Odebrane kosztorysy inwestorskie dla pięciu⁶⁸ z 12 skontrolowanych zadań nie zostały sporządzone zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kosztorysowania, gdyż w szczególności nie zawierały:

- ogólnej charakterystyki obiektu lub robót, w tym krótkiego opisu technicznego wraz z istotnymi parametrami, które określają wielkość obiektu lub robót;
- numeru specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, zawierającej wymagania dla danej pozycji przedmiaru;
- wyliczenia ilości jednostek miar robót podstawowych;
- nazw i kodów Wspólnego Słownika Zamówień (CPV).

Przykłady nieprawidłowości dotyczącej przyjęcia do wyceny kosztów robocizny niższych niż stawka za roboczogodzinę w danym roku

W **UM Puławy** (budowa hali widowiskowo-sportowej) odebrano kosztorysy inwestorskie w branży sanitarnej, w których do wyceny kosztów robocizny przyjęto stawkę 11,50 zł za roboczogodzinę, podczas gdy minimalna stawka godzinowa w 2017 r. (roku sporządzenia kosztorysów oraz ich odbioru ze strony Urzędu) wynosiła 13 zł;

W **UM Lublin** (rewitalizacja Parku Ludowego) odebrano kosztorysy inwestorskie dotyczące zagospodarowania terenu, hydrotechniki, toalet publicznych, dydaktycznego ogrodu wodnego, kładki pieszo-rowerowej, zewnętrznych instalacji wod-kan., branży budowlanej, w których do wyceny kosztów robocizny przyjęto stawkę 13,45 zł, 13,65 zł, 13,39 zł za roboczogodzinę, podczas gdy minimalna stawka godzinowa w 2018 r. (roku sporządzenia kosztorysów oraz ich odbioru ze strony Urzędu) wynosiła 13,70 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami prezydentów ww. miast przyczyną takiego postępowania było przyjęcie do wyceny stawki robocizny wynikającej z aktualnego wydawnictwa Sekocenbud.

Dokumentacje projektowe zawierały wymagane prawem opracowania

Opracowane projekty budowlane spełniały wymogi i zawierały elementy określone w art. 34 Prawa budowlanego i zostały sporządzone na aktualnych mapach do celów projektowych, a projektanci oraz osoby sprawdzające dokumentację złożyli wymagane oświadczenia o sporządzeniu projektów budowlanych zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, stosownie do art. 20 ust. 4 ww. ustawy.

Dokumentacje projektowe nie zawsze zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego

W trzech z 12 objętych kontrolą zadaniach miasta odebrały dokumentacje projektowe, które nie były zgodne z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż:

- projekt budowlany dotyczący budowy szkoły przy ul. Berylowej w Lublinie nie zawierał informacji o mocy zaprojektowanej instalacji fotowoltaicznej. Z projektu wykonawczego udostępnionego na zapytania oferentów wynikało, że zaprojektowana instalacja posiadała moc 152 kW, czego mpzp nie dopuszczał. W konsekwencji Miasto Lublin wycofało wnioski o określenie warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej dla wytwórców (na źródło o mocy 152 kW)⁶⁹, z powodu niemożności przedłożenia wypisu i wrysu z mpzp, który powinien

⁶⁸ Budowa szkoły przy ul. Berylowej w Lublinie, rewitalizacja Parku Ludowego w Lublinie, rozbudowa ZDK w Zamościu, budowa Parku Avia w Świdniku i budowa hali widowiskowo-sportowej w Puławach.

⁶⁹ Pismem z 13 czerwca 2019 r., znak: IR-IN-IV.7013.21.2018.

- potwierdzać dopuszczalność lokalizacji instalacji fotowoltaicznej na terenie objętym inwestycją, wskazanym we wniosku o określenie warunków przyłączenia. Skutkowało to koniecznością zmiany na etapie realizacji inwestycji mocy instalacji do poziomu nie przekraczającego 50 kW (instalacje niewymagające pozwoleń na budowę oraz zapisów w mpzp);
- dla zadania dotyczącego rozbudowy ZDK w Zamościu nie uzyskano przed sporządzeniem projektu budowlanego wytycznych konserwatorskich, które były wymagane zapisami mpzp;
 - w projekcie budowlanym dotyczącym przebudowy Domu Dziecka w Zamościu przyjęto powierzchnię biologicznie czynną mniejszą niż wynikająca z mpzp.

Przykład zaakceptowania w dokumentacji projektowej na przebudowę Domu Dziecka w Zamościu powierzchni biologicznie czynnej mniejszej niż wynikająca z mpzp

Miasto Zamość w 2016 r. przyjęło projekt budowlany, w którym do ustalenia powierzchni biologicznie czynnej przyjęto obszar inwestycji o powierzchni 768,16 m², a nie 1064,78 m² wynikające z projektu zagospodarowania terenu. W projekcie budowlanym stanowiącym opis przedmiotu zamówienia (po aktualizacji dokumentacji w 2018 r.) przyjęto inną wydzieloną powierzchnię tej działki, tj. 1036 m². Powyższe miało wpływ na nieprawidłowe ustalenie w projekcie budowlanym z 2016 r. powierzchni biologicznie czynnej (51,9%), podczas gdy przyjęcie 1064,78 m² wskazywałoby na 37,46% powierzchni biologicznie czynnej, tj. mniejszej niż wynikająca z § 15 ust. 4 pkt 3 uchwały nr XXII/228/2012 Rady Miasta Zamość z dnia 24 września 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Zamość (40%). Ponadto w zaktualizowanym w 2018 r. projekcie budowlanym stanowiącym opis przedmiotu zamówienia wyliczono powierzchnię biologicznie czynną dla ww. działki 38,6% (400,5 m² z 1036 m²), tj. również mniejszą niż wynikająca z mpzp. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta z uwagi na aplikowanie o fundusze z UE i konieczność załączenia dokumentacji projektowej do wniosku o dofinansowanie wielkość wydzielonej działki 18/16 przyjętej na mapie do celów projektowych, została określona przez zespół projektowy na podstawie minimalnych potrzeb dla przebudowy budynku na potrzeby Domu Dziecka.

Dokumentacja projektowa służy opisaniu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane. Od jakości tej dokumentacji zależy przebieg procesu realizacji robót. W objętych kontrolą urzędach nie wprowadzono formalnych procedur dotyczących odbioru dokumentacji projektowej. W UM Lublin przyjęto, że zakres rzeczowy dokumentacji jest weryfikowany przez pracowników wydziału inwestycji i remontów, tj. osoby posiadające uprawnienia budowlane do nadzorowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalnościach: konstrukcyjno-budowlanej, instalacyjno-inżynierskiej w zakresie instalacji sanitarnych oraz do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i energetycznych. Odbioru dokumentacji projektowej dokonywał Dyrektor tego wydziału.

W UM Zamość sporządzone dokumentacje projektowe przed odbiorem były jedynie sprawdzane pod kątem kompletności i pod względem formalnym przez pracowników nieposiadających uprawnień budowlanych.

Formalny odbiór dokumentacji projektowej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nie dokonano i nie zlecono merytorycznej weryfikacji dokumentacji projektowych skontrolowanych zadań.

W UM Puławy wykonawca dokumentacji przedstawiał inwestorowi oświadczenia o weryfikacji sporządzonej dokumentacji. Weryfikację przeprowadziły osoby⁷⁰ posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane w poszczególnych branżach. Na tej podstawie Urząd dokonywał odbioru wykonanych prac, potwierdzając tym samym ich poprawność i zapłaty wynagrodzenia umownego. W jednym przypadku po formalnym odbiorze prac Urząd zgłosił wykonawcy uwagi odnośnie do dokumentacji projektowej i kosztorysowej oraz wskazał na jej wady.

W UM Świdnik odbioru dokumentacji dokonywał formalnie powołany Zespół po jej sprawdzeniu, pisemnym zgłoszeniu ewentualnych uwag oraz jej uzupełnieniu/skorygowaniu przez wykonawców. Nie zlecano podmiotom zewnętrznym sprawdzania dokumentacji.

Dobra praktyka

W UM Świdnik powoływano formalne Zespoły do odbioru dokumentacji projektowej. I tak:

- w przypadku zadania Zielony LOF w skład Zespołu wchodził: naczelnik Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych (uprawnienia w branży sanitarnej), inspektor ds. inwestycji (uprawnienia w branży elektrycznej), kierownik Referatu Inwestycji, kierownik Referatu Biuro Funduszy Europejskich oraz Prowadzenie Spraw dot. Pozyskiwania Źródeł Finansowania Zadań Budżetowych, inspektor ds. ochrony środowiska i inwestycji (uprawnienia w zakresie nadzoru terenów zielonych);
- w przypadku zadania dotyczącego budowy Żłobka Zespół składał się z naczelnika Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych (posiadał uprawnienia w branży sanitarnej), kierownika Referatu Inwestycji (posiadał uprawnienia w branży drogowej, pracownika z uprawnieniami w specjalności konstrukcyjno-budowlanej oraz inspektor ds. inwestycji (uprawnienia w branży elektrycznej).

Nieterminowo dokonywano odbioru dokumentacji projektowej

Siedem z 17⁷¹ podlegających kontroli dokumentacji projektowych nie zostało odebranych w terminach określonych w umowie. W dwóch umowach naliczono kary umowne w wysokości 35,2 tys. zł⁷². Miasto Zamość dla zadania dotyczącego rozbudowy ZDK dokonało odbioru bez uwag niekompletnego przedmiotu umowy, pozbawiając się prawa dochodzenia kar umownych za opóźnienie w opracowaniu dokumentacji projektowej (0,05% wynagrodzenia całkowitego, tj. 36,90 zł za każdy dzień zwłoki). Taka sama sytuacja wystąpiła w trakcie odbioru III etapu umowy na opracowanie dokumentacji aranżacji pomieszczeń oraz wyposażenia multimedialnego Akademii Zamojskiej. W protokole odbioru tego etapu wskazano, że data zgłoszenia do odbioru jest tożsama z datą wykonania opracowania przy jednoczesnym oświadczeniu o braku wad w wykonanym przedmiocie umowy oraz braku innych zastrzeżeń co do sposobu wykonania umowy, pomimo że braki oraz wady zostały stwierdzone przez komisję

⁷⁰ Inne niż osoby, które sporządziły i wcześniej sprawdziły te projekty.

⁷¹ W przypadku zadania przebudowa ZSE w Lublinie sprawdzono trzy umowy.

⁷² 30 000 zł przez UM Świdnik i 5150,96 zł przez UM Lublin.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

odbiorową. Skutkiem takiego postępowania było uniemożliwienie ustalenia i dochodzenia kar umownych, które zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 2 lit. b) umowy winny wynosić 6592,80 zł (1% wynagrodzenia brutto za III etap) za jeden dzień zwłoki, a za okres od 9 lutego do 4 kwietnia 2019 r. (tj. za 55 dni), przy założeniu wystąpienia zwłoki wyłącznie po stronie wykonawcy – 362 604 zł.

W pozostałych przypadkach (UM Lublin – dwie umowy, UM Zamość – jedna umowa) terminy nie zostały dochowane z przyczyn niezależnych od wykonawców dokumentacji projektowej, tj. przeciągających się konsultacji i uzgodnień, w tym z LWKZ.

Obiekty dotyczące dwóch z 12 zadań podlegających badaniu były wpisane do rejestru zabytków, a jeden znajdował się w strefie ochrony konserwatorskiej. Prace przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków (Akademia Zamojska oraz ZSE przy ulicy Bernardyńskiej w Lublinie) rozpoczęto po uzyskaniu odpowiednich zgód LWKZ. W przypadku przedsięwzięcia dotyczącego rozbudowy ZDK znajdującego się w strefie konserwatorskiej nie uzyskano wymaganych wytycznych konserwatorskich poprzedzających opracowanie projektu.

Realizacja robót przy obiekcie objętym ochroną konserwatorską lub wpisanym do rejestru zabytków

W procesie realizacji inwestycji skontrolowane urzędy miast identyfikowały następujące problemy i bariery:

Bariery w realizacji inwestycji

- rozbudowane i czasochłonne procedury dotyczące kwestii podwykonawstwa na etapie realizacji umów o roboty budowlane dotyczące konieczności weryfikacji umów o podwykonawstwo oraz ich projektów;
- zbyt rozbudowane i stale powiększające się obowiązki nakładane na zamawiającego przez Pzp lub inne ustawy dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych, kontroli/nadzoru w zakresie prawa pracy (kwestia zatrudniania na podstawie stosunku pracy/umowy o pracę), elektromobilności, podwykonawstwa;
- rozbieżności interpretacyjne przepisów Pzp w orzecznictwie w szczególności dotyczące realizacji umów na roboty budowlane, np. w zakresie zabezpieczenia należytego wykonania umowy; zmienność i brak stabilności przepisów Pzp, a tym samym konieczność równoległej pracy z umowami zawartymi w oparciu o różne przepisy;
- presja czasowa towarzysząca procedurze udzielania i realizacji zamówienia;
- czasochłonne analizy formalnoprawne w robotach budowlanych dotyczące kwestii robót zamiennych czy dodatkowych, w tym weryfikacji zaistniałego (i rzadko identycznego) stanu faktycznego zaistniałego na budowie w oparciu o Pzp i postanowienia umowy, mogące prowadzić do różnych wniosków i interpretacji;
- elektronizacja procesu zamówień publicznych, utrudniająca składanie ofert zwłaszcza małym przedsiębiorcom.

Ponadto zgłaszane były problemy dotyczące realizacji dużych i skomplikowanych dokumentacji projektowych. Projektanci, którzy podejmowali się wykonania takiej dokumentacji, mieli problemy z koordynacją poszczególnych branż, tak żeby zachować pełną spójność dokumentacji projektowej we wszystkich jej zakresach (rozwiązania techniczne, przedmiary,

kosztorysy). W konsekwencji przekładało się to na późniejsze problemy realizacyjne. Kolejną istotną barierą w realizacji inwestycji była trudność w wyegzekwowaniu od wykonawców takiej dokumentacji, która byłaby zgodna z art. 29 ust. 3 Pzp i nie zawierała nazw towarów, materiałów, urządzeń, technologii.

5.2.2. Realizacja, nadzór i rozliczenie inwestycji miejskich

Nie wszystkie skontrolowane zadania w zakresie realizacji inwestycji, nadzoru oraz ich rozliczenia wykonane zostały prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- niejednoznacznym opisanium kryterium oceny ofert w części dotyczącej „jakości”, co w przypadku budowy hali w Puławach prowadziło do wyboru innej oferty niż ta z najniższą ceną (o wyłonieniu innej oferty decydowało wówczas nieprecyzyjnie opisane kryterium jakości);
- nienaliczeniu kar umownych w wysokości 211,4 tys. zł za niewywiązywanie się z obowiązków określonych w skontrolowanych umowach dotyczących przebudowy ZSE i budowy szkoły przy ul. Beryłowej realizowanych przez UM Lublin (w trakcie kontroli NIK wystawiono noty obciążeniowe na kwotę 26,4 tys. zł);
- niepodejmowaniu przez UM Lublin działań zmierzających do naliczenia kar umownych dla wykonawcy zadania realizującego budowę szkoły przy ul. Beryłowej w wysokości 100 tys. zł za nieprzedłożenie dwóch umów oraz ośmiu aneksów do umów z podwykonawcami w terminie siedmiu dni od ich zawarcia;
- nierzetelnym udokumentowaniu okoliczności zawarcia aneksów do umowy na budowę szkoły przy ul. Beryłowej oraz rewitalizację Parku Ludowego przez UM Lublin w szczególności w zakresie wystąpienia interesu publicznego stanowiącego przesłankę do zmiany umowy i nienaliczania kar umownych w łącznej wysokości 4167 tys. zł;
- nierzetelnym udokumentowaniu podjęcia, w okresie od 16 września 2019 r. do 11 października 2019 r., prac przygotowawczych poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych objętych decyzją o pozwoleniu na budowę na przebudowę ZSE w Lublinie, która stała się ostateczna 22 września 2016 r.;
- nierzetelnym opisanium przedmiotu zamówienia na roboty budowlane dotyczącego remontu konserwatorskiego Akademii Zamojskiej oraz rozbudowy ZDK w Zamościu w postępowaniach przetargowych, co skutkowało w przypadku ZDK zakwalifikowaniem części robót o łącznej wartości 1470,7 tys. zł jako dodatkowe;
- nierzetelnym udokumentowaniu i przeprowadzeniu weryfikacji wniosku o zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy robót w ramach zadania dotyczącego rewitalizacji Parku Ludowego w Lublinie o łączną kwotę 7650 tys. zł brutto;
- zakwalifikowaniu zamówienia na „System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo” do Domu Chemika w Puławach na kwotę 6049,1 tys. zł jako roboty budowlane, a nie dostawy;
- niewystąpieniu o zmianę pozwolenia na budowę w ramach zadania dotyczącego przebudowy Domu Dziecka w Zamościu pomimo zmiany projektu budowlanego w zakresie sposobu zagospodarowania terenu;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zawarciu aneksów nr 1 i 2 do umowy o roboty budowlane w ramach zadania przebudowy Domu Chemika w Puławach, zwiększających wynagrodzenie wykonawcy robót o kwotę 486,8 tys. zł, w związku ze wstrzymaniem robót z uwagi na postępowanie prowadzone przez konserwatora zabytków, w sytuacji gdy umowa umożliwiała jedynie wydłużenie terminu realizacji;
- poniesieniu z naruszeniem zasad zawartych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatków w kwocie 119,8 tys. zł w ramach zadania związanego z systemem elektroakustycznym, inspicjenta i wideo do Domu Chemika w Puławach;
- nieustanowieniu przez UM Lublin inspektora nadzoru inwestorskiego w branży telekomunikacyjnej dla dwóch zadań: budowa szkoły przy ul. Berylowej oraz rewitalizacja Parku Ludowego.

W objętych kontrolą urzędach miast wydatki inwestycyjne wynosiły 2 696 262,26 tys. zł i stanowiły 13,8% wydatków ogółem (19 490 746,36 tys. zł) poniesionych w latach 2016–2021. 51,2% tych wydatków stanowiły środki własne, 41,6% środki finansowe pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, 2% pochodziło z budżetu państwa, a 5,2% z pozostałych źródeł⁷³. Zostały poniesione na realizację 1983 zadań inwestycyjnych.

Wydatki inwestycyjne

Tabela nr 2

Wydatki według źródeł

Jednostka	Rok	Środki unijne	Budżet państwa	Środki własne	Pozostałe	Razem	Liczba zrealizowanych zadań
UM Lublin	2016	58 150,00	9 148,80	91 052,00	10 365,50	168 716,30	189
	2017	146 679,60	8 016,90	125 894,90	11 254,60	291 846,00	178
	2018	260 295,60	4 889,90	150 354,90	2 362,00	417 902,40	148
	2019	151 804,40	6 526,60	136 565,80	3 955,80	298 852,60	156
	2020	105 963,20	2 117,80	96 741,30	33 914,90	238 737,20	145
	2021	208 541,00	2 615,40	187 181,10	5 112,70	403 450,20	115
UM Puławy	2016	0,00	0,00	16 425,60	500,00	16 925,60	42
	2017	19,71	0,00	13 378,46	0,00	13 398,17	55
	2018	6 758,54	0,00	32 492,84	0,00	39 251,37	49
	2019	13 588,83	2 691,97	60 501,14	0,00	76 781,94	41
	2020	10 428,45	304,43	83 362,19	0,00	94 095,07	46
	2021	958,19	2 826,83	21 963,95	0,00	25 748,97	33
UM Świdnik	2016	0,00	0,00	11 237,11	371,03	11 608,14	58
	2017	0,00	65,94	11 503,37	502,30	12 071,61	65
	2018	7 601,89	1 440,03	20 523,89	200,00	29 765,81	46
	2019	19 245,52	136,10	50 999,77	3 366,47	73 747,86	55
	2020	25 472,38	0,00	43 076,67	12 856,04	81 405,08	67
	2021	12 321,52	23,39	30 709,44	2 837,54	45 891,89	79
UM Zamość	2016	354,79	1 625,15	25 169,05	1 580,89	28 729,88	84
	2017	399,75	0,00	23 397,58	316,49	24 113,81	60
	2018	11 584,94	4 291,93	31 579,84	290,36	47 747,07	63
	2019	34 262,83	2 407,99	42 437,94	5 649,00	84 757,76	80
	2020	25 272,67	1 907,99	32 159,27	16 312,25	75 652,17	65
	2021	20 600,81	3 816,87	43 151,30	27 996,38	95 565,36	64

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

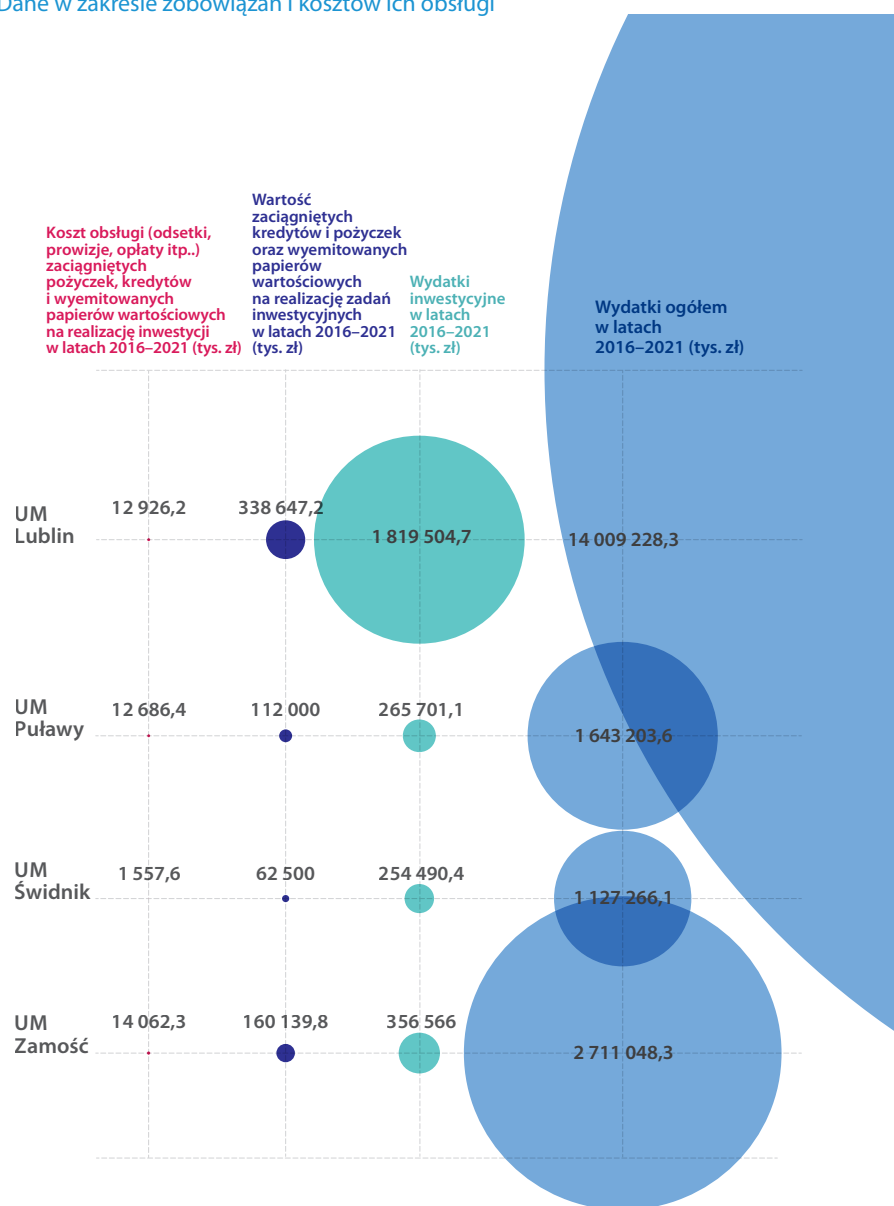
W latach 2016–2022 realizowane przez skontrolowane urzędy zadania inwestycyjne były również finansowane z kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych. Na ich realizację zaciągnięto zobowiązania finansowe w wysokości 673 287 tys. zł, których koszt obsługi wynosił 4132, 6 tys. zł.

⁷³ FRKF, FW PSP, Fundusz Dróg Samorządowych, PFRON, wpłaty podmiotów i jst na dofinansowanie inwestycji, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Dane w zakresie zobowiązań i kosztów ich obsługi



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Wybór wykonawców robót budowlanych

Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto 11 postępowań⁷⁴ przetargowych na realizację robót budowlanych przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego. Postępowania na wybór wykonawców ośmiu zadań⁷⁵ zostały przeprowadzone z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zamówień udzielono wykonawcom, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty, a zawarte umowy należycie zabezpieczały interesy skontrolowanych miast. W UM Lublin i w UM Zamość stwierdzone nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych nie wpłynęły na rozstrzygnięcia postępowań. W UM Puławy stwierdzone nieprawidłowości przy udzieleniu zamówień publicznych miały istotny wpływ na wybór oferty.

⁷⁴ Postępowanie na wybór wykonawcy zadania – budowa Parku Avia w Świdniku prowadzone było w trybie z wolnej ręki.

⁷⁵ Trzy w UM Lublin, trzy w UM Zamość, dwa UM Świdnik.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Badanie postępowań przetargowych wykazało, że:

- w postępowaniu na wybór wykonawcy rewitalizacji Parku Ludowego w Lublinie ustalenia wartości zamówienia dokonano z naruszeniem reguł określonych w art. 32–33 i art. 35 Pzp;
- opisu przedmiotu zamówienia w trzech postępowaniach dokonano niezgodnie z art. 28–30 Pzp, z czego w jednym przywołano sformułowania odnoszące się do produktów oferowanych przez konkretnego producenta (przebudowa Domu Dziecka w Zamościu⁷⁶), w jednym dotyczącym remontu konserwatorskiego Akademii Zamojskiej wszczętym w 2020 r. Miasto Zamość nie dysponowało rzetelnym opisem przedmiotu zamówienia a w kolejnym na rozbudowę ZDK zamieściło sprzeczne zapisy w zakresie robót budowlanych do wykonania;
- umowy zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w SIWZ;
- zawarte umowy były zgodne z projektami zamieszczonymi w SIWZ oraz z ofertami wykonawców;
- umowy zawierały postanowienia dotyczące rękojmi i gwarancji jakości zgodne z warunkami przetargów i ofertami złożonymi przez wykonawców. Umowy były zgodne z warunkami przetargów również w zakresie kar umownych oraz odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia;
- w umowach na roboty budowlane przewidziano zmniejszenie wynagrodzenia wykonawcy robót w przypadku rezygnacji z realizacji części prac lub wykonania robót zamiennych;
- kwota wynagrodzenia z oferty odpowiadała wynagrodzeniu wskazanemu w umowie na roboty budowlane;
- w dwóch postępowaniach dotyczących remontu konserwatorskiego Akademii Zamojskiej projekty umów (i zawarte umowy) nie przewidywały kar umownych z tytułu braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty, a w jednym postępowaniu również postanowień dotyczących zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy, w przypadku zmiany zasad gromadzenia i wysokości wpłat do pracowniczych planów kapitałowych, o których mowa w ustawie z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, jeżeli te zmiany będą miały wpływ na koszty wykonania zamówienia przez wykonawcę zgodnie z 143d ust. 1 pkt 7 Pzp.

W UM Puławy stwierdzone nieprawidłowości przy przeprowadzeniu postępowań na wybór wykonawców robót dotyczyły:

- niejednoznacznego opisanie kryteriów oceny ofert w części dotyczącej „jakości” z naruszeniem art. 7 ust. 1 Pzp w dwóch postępowaniach (przebudowa Domu Chemika i budowa hali widowiskowo-sportowe)⁷⁷;
- zakwalifikowania zamówienia na „System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo” na kwotę 6049,1 tys. zł jako roboty budowlane, a nie dostawy. Stanowiło to naruszenie art. 5c ust. 1 Pzp, a w konse-

Nieprawidłowości
w zamówieniach publicznych
w UM Puławy

⁷⁶ W postępowaniu tym kontrola UM WL wykazała posługiwanie się w opisie przedmiotu zamówienia nazwami producentów, w związku z tym dokonała korekty finansowej.

⁷⁷ Istotne naruszenie Pzp.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- kwencji naruszało przepisy art. 29 ust. 1 i 2 Pzp⁷⁸, zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta taka kwalifikacja odpowiadała głównemu przedmiotowi zamówienia;
- nieprawidłowego określenia maksymalnej wartości robót realizowanych przez wykonawców zadań przebudowa Domu Chemika i dostawa systemu elektroakustycznego, jakie mogły podlegać rozliczeniu na podstawie faktur częściowych. W projektach umów i zawartych umowach z wykonawcami tych zadań określono, że suma częściowych faktur VAT, wystawionych przez wykonawcę, nie może przekroczyć 80% wartości umowy, co naruszało art. 143a ust. 3 Pzp, zgodnie z którym w przypadku ustalenia wynagrodzenia w częściach, zamawiający może wskazać w SIWZ procentową wartość ostatniej części wynagrodzenia, która nie może wynosić więcej niż 10% wynagrodzenia należnego wykonawcy;
 - niezawarcia w umowach z wykonawcami trzech realizowanych zadań, niektórych postanowień wymaganych przepisami art. 142 ust. 5 pkt 2 i 3 Pzp, tj. dotyczących aktualizacji wynagrodzenia w przypadku zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia lub minimalnej stawki godzinowej, czy też zmiany w zakresie ubezpieczenia społecznego lub zdrowotnego;
 - nieprzekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia o zmianie umowy zawartej z wykonawcą przebudowy Domu Chemika. Zgodnie z art. 144 ust. 1c Pzp w przypadkach, o których mowa w art. 144 ust. 1 pkt 2 i 3 Pzp, zamawiający po dokonaniu zmiany umowy zamieszcza w Biuletynie Zamówień Publicznych lub przekazuje ogłoszenie o zmianie umowy. W toku kontroli ustalono, że aneks nr 9 z 22 kwietnia 2020 r. sporządzony został na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 3 Pzp;
 - ustalenia wartości zamówienia dokonano z naruszeniem reguł określonych w art. 32–33 i art. 35 Pzp w dwóch postępowaniach (przebudowa Domu Chemika i budowa hali widowiskowo-sportowej);
 - dokonania opisu przedmiotu zamówienia w trzech badanych zadaniach z naruszeniem art. 28–30 Pzp (przywołano sformułowania odnoszące się do produktów oferowanych przez konkretnego producenta).

Kryteria oceny ofert
w zamówieniach
realizowanych przez UM
Puławy niezgodne z Pzp

Przykład istotnego naruszenia Pzp w zamówieniu na budowę hali sportowo-widowiskowej w Puławach

Niejednoznacznie opisano kryteria oceny ofert w części dotyczącej „jakości”, w sposób niepozwalający na ustalenie zakresu wymagań zamawiającego oraz sposobu dokonywania oceny w ramach tego kryterium, co prowadziło do naruszenia zasad przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców, określonych w art. 7 ust. 1 Pzp. Dotyczyło to zamówień zmierzających do wyboru wykonawcy dokumentacji projektowej na budowę hali sportowo-widowiskowej oraz wykonawcy robót budowlanych w ramach tego zadania.

Zamawiający wymagał, aby wykonawcy zawarli w ofercie elementy podlegające ocenie z uwzględnieniem kryterium jakości⁷⁹, nie sprecyzował jednak, jakie rozwiązania zostaną uznane za spełniające wymagania SIWZ w stopniu

⁷⁸ Istotne naruszenie Pzp – niewłaściwa kwalifikacja rodzajowa zamówienia.

⁷⁹ Np. w przypadku postępowania na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej zadania dotyczącego budowy hali w Puławach ustalono trzy segmenty podlegające ocenie:

niedostatecznym, słabym, dobrym lub bardzo dobrym. W konsekwencji brak było jasnych zasad przyznawania punktów w ramach poszczególnych segmentów oceny jakości, co rodziło realne ryzyko dokonania oceny w sposób uznaniowy i dowolny. Niejasna metoda dokonywania oceny prowadziła do jej subiektywizacji, ponieważ była zależna od indywidualnej opinii oceniającego. W postępowaniu na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej zadania nie miało to bezpośredniego wpływu na wynik postępowania, gdyż wpłynęła tylko jedna oferta. W dwóch postępowaniach związanych z wyborem wykonawców robót budowlanych (zadania dotyczącego przebudowy Domu Chemika i budowy hali sportowo-widowiskowej) nieprecyzyjne kryterium „jakości” zadecydowało o wyborze wykonawcy danego zadania, w sytuacji gdy oferta wybranego wykonawcy nie przedstawiała najniższej ceny.

Przepis art. 36 ust. 1 pkt 13 Pzp przewidywał, że SIWZ zawiera m.in. opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobu oceny ofert, a jeżeli przypisanie wagi nie jest możliwe z obiektywnych przyczyn, zamawiający wskazuje kryteria oceny ofert w kolejności od najważniejszego do najmniej ważnego. Natomiast zgodnie z art. 91 ust. 2d Pzp zamawiający miał określić kryteria oceny ofert w sposób jednoznaczny i zrozumiały, umożliwiając sprawdzenie informacji przedstawianych przez wykonawców.

Analogiczne opisy kryterium „jakość” zastosowane przez Urząd w ramach zamówień na roboty budowlane były kwestionowane przez instytucje zewnętrzne, które kontrolowały Urząd w latach 2018–2020⁸⁰. Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości Instytucja Zarządzająca RPO WL zastosowała korekty finansowe (pomniejszenia) od wartości wydatków kwalifikowalnych, wynikających z umów zawartych z wykonawcą – w jednym przypadku sięgała ona 10% z kwoty umowy 28 805 239,13 zł. Powtarzające się nieprawidłowości w zakresie opisu kryteriów oceny ofert, potencjalnie wpływające na wynik postępowania, niosły zatem negatywne skutki finansowe dla Miasta, m.in. wskutek utraty części przysługującego mu wsparcia finansowego inwestycji kierowanego ze źródeł zewnętrznych.

Zgodnie z wyjaśnieniami byłego Prezydenta, to do członków komisji przetargowej należało dokonanie oceny stopnia przygotowania organizacyjnego i technicznego wykonawców, zgodnie ze skalą ocen zawartą w SIWZ, na podstawie dokumentów, które wykonawca zobowiązany był przedstawić w celu wykazania oczekiwanych rezultatów w ramach kryterium „jakość”.

1) Harmonogram realizacji przedmiotu zamówienia – wykres Gantt'a. Opis sposobu realizacji zamówienia – zastosowanie procedur, określenie przewidywanych zagrożeń i ich rozwiązania. 2) Przedstawienie przez Wykonawcę propozycji rozwiązań innowacyjnych, które zmniejszają koszty eksploatacji obiektu i usprawniają jego realizację. 3) Zapewnienie świadczenia dodatkowych czynności w ramach nadzoru autorskiego ponad wymagane przepisem art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane i warunkami umowy.

⁸⁰ Dotyczyło to np. przeprowadzonej w 2018 r. kontroli projektu *Utworzenie placówek świadczących pomoc osobom wykluczonym lub zagrożonym wykluczeniem społecznym na terenie Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Miasta Puławy w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia na rozbudowę i przebudowę budynku przeznaczanego do pełnienia funkcji ośrodka wsparcia* (informację pokontrolną podpisano 4 stycznia 2019 r.); przeprowadzonej na przełomie 2018 r. i 2019 r. kontroli projektu *Przebudowa Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w celu zwiększenia aktywnego udziału społeczeństwa w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia na roboty budowlane* (informację pokontrolną podpisano 27 lutego 2019 r.); przeprowadzonej w 2020 r. kontroli projektu *Odnowa funkcjonalna podobszarów rewitalizacji w Puławach służąca zwiększeniu aktywności różnych grup mieszkańców oraz poprawie bezpieczeństwa i funkcjonalności terenów publicznych w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia na realizację placu zabaw przy Miejskim Przedszkolu nr 13 w Puławach* (informację pokontrolną podpisano 29 stycznia 2021 r.).

Nierzetelny opis przedmiotu zamówienia na rozbudowę ZDK

Przykład nieprawidłowości w zakresie nierzetelnie sporządzonego opisu przedmiotu zamówienia

Nierzetelnie sporządzono opis przedmiotu zamówienia w przypadku zadania dotyczącego rozbudowy **Zamojskiego Domu Kultury** przy ul. Partyzantów 13 – I etap, w którym zawarto sprzeczne zapisy dotyczące zakresu robót do wykonania. W pkt 3.6 SIWZ wskazano, że szczegółowy opis wykonania i zakres robót zawarty jest w projekcie budowlanym oraz STWiOR stanowiących załączniki do SIWZ oraz Polskich Normach lub aprobatkach technicznych, warunkach technicznych wykonawstwa i odbioru robót. W pkt 3.2 SIWZ podano, że szczegółowy zakres robót został podany w przedmiarze. Zgodnie z § 14 ust. 1 projektu umowy za wykonanie przedmiotu umowy wykonawcy przysługiwało wynagrodzenie ryczałtowe.

W przedmiarze nie uwzględniono wszystkich robót wynikających z pozwolenia na budowę i dokumentacji projektowej.

W związku z niejednoznacznym określeniem opisu przedmiotu zamówienia Miasto było zmuszone zawrzeć aneksy na roboty budowlane na łączną 1 470 662,71 zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, przedmiar stanowił jedynie uzupełnienie opisu przedmiotu zamówienia.

NIK zauważa, że w przypadku tego postępowania przedmiar robót nie był jedynie uzupełnieniem opisu przedmiotu zamówienia, a stanowił o jego zakresie i wielkości. Mimo że prace objęte ww. aneksami wynikały z pozwolenia na budowę i dokumentacji projektowej, to Miasto zleciło je jako roboty dodatkowe, gdyż nie zostały one ujęte w przedmiarze.

Realizacja zadania na działce bez prawa do jej dysponowania

W umowie dotyczącej rozbudowy i przebudowy Domu Dziecka realizowanej przez UM Zamość zlecono wykonanie części zadania na działce nr 18/16, mimo że Miasto nie posiadało dokumentu potwierdzającego prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, co było niezgodne z art. 4 Pb⁸¹. Działka nr 18/16, stanowiąca własność Skarbu Państwa, była w trwałym zarządzie Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie. W § 7 umowy nr 690/2018 na roboty budowlane wskazano, że zamawiający oświadcza, że posiada tytuł prawny do władania gruntem w zakresie niezbędnym do realizacji przedmiotu umowy oraz dostarczy wykonawcy zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych oraz decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji. W umowie nr 1063/2019 nie wskazano na jakiej działce ma być zrealizowany przedmiot umowy, jednak jak wykazały przeprowadzone oględziny, chodnik, ogrodzenie i furtkę wykonano na działce nr 18/16. Umowę użyczenia części działki nr 18/16 o pow. 1260 m² z przeznaczeniem na potrzeby ciągu komunikacyjnego oraz siedmiu miejsc parkingowych Miasto zawarło z Komendą Wojewódzką Policji w Lublinie 8 grudnia 2020 r., tj. po 356 dniach od daty odbioru końcowego oraz 292 dniach od rozpoczęcia użytkowania.

Zabezpieczenie wykonania umowy

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy, o którym mowa w art. 147 ust. 1 Pzp (art. 449 Npzp) stanowi rodzaj kaucji przekazywanej przez wykonawcę (jako dłużnika) zamawiającemu (jako wierzycielowi) celem ewentualnego zabezpieczenia roszczeń, które mogą powstać w związku z zawartą umową. Zabezpieczenie wnosi się przed zawarciem umowy,

⁸¹ Przepis art. 4 Prawa budowlanego stanowi, że każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

chyba że Npzp stanowi inaczej lub zamawiający określi inny termin w dokumentach zamówienia. Wysokość zabezpieczenia ustala się w stosunku procentowym do ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy, jeżeli w ofercie podano cenę jednostkową lub ceny jednostkowe. Zabezpieczenie ustala się w wysokości nieprzekraczającej 5% ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy. Zabezpieczenie można ustalić w wysokości większej niż 5%, nie większej jednak niż 10% ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy, jeżeli jest to uzasadnione przedmiotem zamówienia lub wystąpieniem ryzyka związanego z realizacją zamówienia, co zamawiający opisał w SIWZ lub innych dokumentach zamówienia. Jeżeli okres realizacji zamówienia jest dłuższy niż rok, zabezpieczenie, za zgodą zamawiającego, może być tworzone przez potrącenia z należności za częściowo wykonane dostawy, usługi lub roboty budowlane.

Wykonawcy wszystkich objętych analizą umów na roboty budowlane wnieśli wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy, które wynosiło od 3% do 10% wynagrodzenia brutto wskazanego w ofercie. Zabezpieczenie zostało wniesione przed podpisaniem umów, w wysokości w nich określonej, na pełny okres realizacji zamówienia, w formie gwarancji ubezpieczeniowej – w 10 przypadkach, gwarancji bankowej – w jednym przypadku, poręczenia należytego wykonania umowy i rękojmi za wady⁸² – w jednym przypadku. Dla jednego zamówienia zabezpieczenie wykonania umowy wniesiono w dwóch formach – gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej.

Tylko w jednym zadaniu na dostawę systemu elektroakustycznego, inspicjenta i wideo do Domu Chemika realizowanym przez UM Puławy, nie został wydłużony okres obowiązywania zabezpieczenia należytego wykonania umowy w związku ze zmianą terminów jej realizacji. Pierwotny termin realizacji umowy został wydłużony o ponad 5 miesięcy. Urząd nie wystąpił do wykonawcy o wydłużenie okresu obowiązywania gwarancji ubezpieczeniowej w związku z wydłużeniem terminu realizacji zamówienia.

Wysokość zabezpieczenia należytego wykonania umowy ustala się co do zasady na podstawie ceny ofertowej. Przepisy Pzp/Npzp nie regulują bezpośrednio kwestii dotyczących zmiany wartości zabezpieczenia w związku ze zwiększeniem bądź zmniejszeniem wartości umowy o zamówienie publiczne. Niemniej jednak to zamawiający kształtuje zapisy umowy o roboty budowlane i może wymagać zwiększenia zabezpieczenia wykonania umowy w sytuacji zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy robót.

Zgodnie z art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego Inwestor jest obowiązany zawiadomić organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dla których wymagane jest uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

**PINB oraz projektant
sprawujący nadzór
autorski poinformowani
o planowanym terminie
rozpoczęcia robót**

⁸² Wystawione 30 grudnia 2019 r. przez Biłgorajską Agencję Rozwoju Regionalnego S.A.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 100% badanych zadań inwestycyjnych poinformowano organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego⁸³ nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych.

Nadzór inwestorski

Nadzór inwestorski nad zadaniami inwestycyjnymi objętymi badaniem był prowadzony przez pracowników urzędów miast Lublin i Świdnik⁸⁴ i zleczony podmiotom zewnętrznym z powodu niezatrudniania osób z odpowiednimi uprawnieniami w pozostałych urzędach.

Ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego

Obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego adekwatnie do branż, których dotyczy realizacja inwestycji nakładany jest na inwestora w decyzji o pozwoleniu na budowę. Wynika również z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego⁸⁵.

Podstawowym obowiązkiem inspektora nadzoru inwestorskiego jest reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. W ramach tej kontroli inspektor nadzoru inwestorskiego wykonuje pozostałe obowiązki:

- 1) sprawdza jakość wykonywanych robót budowlanych,
- 2) sprawdza roboty budowlane i dokonuje odbiorów,
- 3) sprawdza prawidłowość stosowania wyrobów budowlanych,
- 4) potwierdza faktycznie wykonane roboty,
- 5) na żądanie inwestora kontroluje rozliczenie budowy.

Celem sprawowania nadzoru inwestorskiego jest zapewnienie, żeby budowa była realizowana zgodnie z projektem lub pozwoleniem na budowę, co wskazuje, że inspektora nadzoru inwestorskiego można ustanowić również w przypadku inwestycji niewymagających pozwoleń na budowę albo zgłoszenia. Inspektor kontroluje również budowę pod kątem zgodności z przepisami mającymi zastosowanie do określonej inwestycji, przepisami techniczno-budowlanymi, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a także zasadami wiedzy technicznej. Istotnym obowiązkiem inspektora nadzoru jest sprawdzanie robót budowlanych i dokonywanie odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, a także odbiorów częściowych i końcowych.

W objętych kontrolą zadaniach inwestycyjnych inspektorów nadzoru budowlanego ustanawiano w specjalnościach: konstrukcyjno-budowlanej, inżyniersko-drogowej i mostowej, instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji

⁸³ W dwóch przypadkach telefonicznie.

⁸⁴ Pełnienie nadzoru inwestorskiego i rozliczanie robót wraz z pełnieniem funkcji inżyniera kontraktu przy realizacji zadania Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego przy ul. Fabrycznej w Świdniku zlecono podmiotowi zewnętrznemu na podstawie umowy nr 2018/07/31/WIZ/224 z 26 lipca 2018 r. Zgodnie z tą umową nadzorowanie inwestycji wykonywane było przez Zespół Nadzoru, w skład którego wchodził inżynier kontraktu, inspektor nadzoru robót sanitarnych, w tym technolog basenowy oraz inspektor nadzoru robót elektrycznych i elektroenergetycznych. Ze strony Miasta wyznaczeni zostali inspektorzy nadzoru inwestorskiego w branżach: konstrukcyjno-budowlanej i drogowej.

⁸⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1554.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych, instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych.

W UM Lublin nie ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego w branży telekomunikacyjnej dla dwóch zadań⁸⁶ objętych szczegółowym badaniem, co było niezgodne z obowiązkami nałożonymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę oraz § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego⁸⁷. W ramach zadania dotyczącego rewitalizacji Parku Ludowego wybudowano instalacje teletechniczne zewnętrzne: monitoring, Hotspoty oraz system zliczania odwiedzających, centralny punkt dystrybucyjny i połączenia światłowodowe. Przy zadaniu związanym z budową szkoły przy ul. Beryłowej wykonano: instalację LAN (okablowanie strukturalne, montaż szaf RACK-owych i Access Point'ów), instalację nagłośnieniową, CCTV, system oddymiania, SSP, system przyzywowy, instalację RTV/SAT, instalację kontroli dostępu, system AV).

W UM Lublin roboty budowlane w branży telekomunikacyjnej nadzorował i odbierał inspektor nadzoru branży elektrycznej

Roboty budowlane dotyczące branży telekomunikacyjnej nadzorował i odbierał inspektor nadzoru w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych.

Uprawnienia w budownictwie telekomunikacyjnym zostały wyodrębnione przepisami rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 10 października 1995 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie telekomunikacyjnym⁸⁸. Nadzór na robotami w zakresie instalacji telekomunikacyjnych powinien sprawować inspektor nadzoru posiadający uprawnienia w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych.

Instalacje telekomunikacyjne zostały określone i sklasyfikowane w dziale IV „Wyposażenie techniczne budynków” w rozdziale 8a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁸⁹.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Na realizację 12 objętych szczegółowo analizą zadań uzyskano wymagane prawem pozwolenie na budowę. W jednym zadaniu realizowanym przez UM Zamość nie uzyskano zmiany pozwolenia na budowę, w związku ze zmianą zagospodarowania terenu.

Dwie inwestycje zrealizowane bez zmiany pozwolenia na budowę

⁸⁶ Rewitalizacja Parku Ludowego oraz budowa szkoły przy ul. Beryłowej.

⁸⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 138 poz. 1554.

⁸⁸ Dz. U. Nr 120 poz. 581, ze zm.

⁸⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 (dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych).

Przykład nieprawidłowości dotyczącej realizacji zadania bez zmiany pozwolenia na budowę

Projekt budowlany dotyczący przebudowy **Domu Dziecka w Zamościu** sporządzony przez projektanta w sierpniu 2016 r. (i zatwierdzony w pozwoleniu na budowę) nie przewidywał wykonania na działce nr 18/16 utwardzeń terenu, a projekt budowlany stanowiący opis przedmiotu zamówienia (zamieszczony 1 czerwca 2018 r. w ramach postępowania przetargowego w BIP) – zakładał wykonanie ośmiu miejsc postojowych (w tym jednego dla osób z niepełnosprawnością) – 115,5 m² oraz dojazdów utwardzonych – 305 m² i dojeżdż utwardzonych – 46,6 m². Na podstawie tego projektu zrealizowano roboty budowlane. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego w związku z art. 36a ust. 5 pkt 1 tej ustawy.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, w projekcie budowlanym stanowiącym opis przedmiotu zamówienia przez omyłkę pisarską nie zamieszczono informacji o rezygnacji z wykonania miejsc parkingowych.

Istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Art. 36a st. 5 pkt 1 Prawa budowlanego stanowi, że istotnym odstępianiem od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę stanowi odstępianie w zakresie projektu zagospodarowania działki lub terenu.

W przypadku inwestycji dotyczącej rewitalizacji Parku Ludowego realizowanej przez UM Lublin nie zostały podjęte działania w celu zmiany decyzji⁹⁰ w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego w zakresie wykonania sieci drenarskiej o długości 2461,3. Na podstawie wskazanej decyzji udzielono zgody na wykonanie 424,9 m sieci drenarskiej i przepompowni o wydajności 300 l/s. Decyzja ta została wskazana w pozwoleniu na budowę. 6 września 2019 r. został podpisany aneks do umowy o roboty budowlane na wymianę uszkodzonego drenażu o długości 2461,3 m. Przyczyną takiego postępowania było zakwalifikowanie wymiany uszkodzonego drenażu rurowego istniejącego na obszarze Parku Ludowego jako remont a nie odbudowa.

Zarówno remont istniejących obiektów budowlanych, jak i ich odbudowa prowadzi do odtworzenia stanu pierwotnego obiektu przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. Różny jest natomiast zakres wykonywanych robót. W przypadku remontu odtworzenie stanu pierwotnego obiektu budowlanego wymaga naprawy, wymiany lub odnowienia niektórych tylko elementów obiektu, w przeciwieństwie do odbudowy, której zakres jest znacznie szerszy. Remont ma zapobiec degradacji fizycznej i technicznej obiektu i jego nadmiernemu i zbyt szybkiemu zużyciu. Natomiast obiekt budowlany wymagający odbudowy najczęściej w całości lub w części nie spełnia już swoich funkcji użytkowych z uwagi na nadmierne zużycie lub zniszczenie swej substancji. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku sieci drenarskiej, nie spełniała ona już swoich funkcji użytkowych. Dokonano odbudowy jej odcinków, tj. zostały one rozebrane i zastąpione nową siecią drenarską.

⁹⁰ Decyzja z 11 sierpnia 2017 r. (OŚR.6431.96.2017.ZG).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Obowiązki nałożone na poszczególne miasta w pozwoleniach na budowę zostały zrealizowane. Dla skontrolowanych inwestycji ustanowieni zostali inspektorzy nadzoru inwestorskiego (za wyjątkiem powołania inspektora nadzoru w branży telekomunikacyjnej w dwóch zadaniach realizowanych przez UM Lublin: rewitalizacja Parku Ludowego oraz budowa szkoły przy ul. Beryłowej) oraz kierownicy budowy, którzy zobowiązani byli do prowadzenia dziennika budowy oraz umieszczenia na budowie w widocznym miejscu tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia, a także do odpowiedniego zabezpieczenia terenu budowy. Prace rozpoczęły się, według prowadzonych dla każdej inwestycji dzienników budowy, w terminie ważności wydanych pozwoleń na budowę, stosownie do art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego.

Realizacja obowiązków wynikających z pozwolenia na budowę

Dla zadania związanego z remontem konserwatorskim Akademii Zamojskiej w Zamościu w 2013 r. uzyskano pozwolenie na budowę, a w 2016 r. i w 2018 r. dokonano zmiany tego pozwolenia. W pozwoleniu określono m.in. obowiązek prowadzenia prac remontowych, konserwatorskich, robót budowlanych pod stałym nadzorem konserwatorskim, inwestorskim, archeologicznym i autorskim, zobowiązano inwestora do uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przed przystąpieniem do użytkowania, a kierownika budowy zobowiązano do prowadzenia dziennika budowy. Stały nadzór konserwatorski, archeologiczny i inwestorski zostały zapewnione przez cały okres realizacji inwestycji. Dla udokumentowania robót budowlanych prowadzono dziennik budowy. Nadzór autorski nie został zapewniony w pełnym zakresie – od dnia wznowienia robót budowlanych (14 października 2019 r.) do 30 grudnia 2019 r. obowiązywała umowa o sprawowanie nadzoru autorskiego w zakresie trzech pomieszczeń parteru, poddasza i dachu. Nie zapewniono w tym okresie nadzoru autorskiego nad pozostałą częścią budynku. Wykonywano w tym okresie głównie prace rozbiórkowe i prowadzono rozpoznanie na obecność polichromii.

Nierzetelnie udokumentowano podjęcie w okresie od 16 września do 11 października 2019 r. prac przygotowawczych poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych objętych decyzją nr 1060/16 z dnia 7 września 2016 r. dotyczącą przebudowy ZSE w Lublinie, która stała się ostateczna 22 września 2016 r. Zgodnie z art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna. W dniu 13 września 2019 r. Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów UM Lublin zawiadomił PINB o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych z dniem 19 września 2019 r., informując o przejęciu obowiązków kierownika budowy oraz inspektora nadzoru przez pracowników WIR posiadających uprawnienia do kierowania i nadzorowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w branży konstrukcyjno-budowlanej. W dzienniku budowy nie udokumentowano rozpoczęcia robót w okresie ważności pozwolenia na budowę.

W skontrolowanych umowach na roboty budowlane zostały określone obowiązki wykonawcy robót, które zostały zrealizowane w terminach określonych w umowie. Dotyczyły one w szczególności: dostarczenia

Realizacja obowiązków określonych w umowie na roboty budowlane

zamawiającemu wykazów scalonych elementów robót, harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji robót na całość zadania, kosztorysów, dokumentów niezbędnych do zgłoszenia robót do właściwego organu nadzoru budowlanego, ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wraz z dowodami ich opłacenia, zatrudniania na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, przedkładania do zaakceptowania projektów umów o podwykonawstwo lub projektów ich zmian, przedkładania poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo, przedkładania dowodów zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom oraz realizacji robót zgodnie z dokumentacją projektową.

Urzędy nie kontrolowały zatrudnienia pracowników realizujących prace na budowie

Objęte kontrolą urzędy miast nie sprawdzały spełnienia przez wykonawców obowiązku zatrudnienia pracowników na podstawie umowy o pracę, mimo że w umowach przewidziano kary umowne za jego nieprzebranie. Główną przyczyną takiego postępowania był fakt⁹¹, niestwierdzenia przez inwestora zdarzeń i okoliczności, które budziłyby wątpliwości co do zatrudnienia osób, a także brak ustawowego czy umownego obowiązku wykonywania takiej kontroli.

Umowy o podwykonawstwo

W skontrolowanych umowach o roboty budowlane określono wymogi w zakresie zatrudnienia podwykonawców, o których mowa w art. 143d ust. 1 Pzp. W celu sprawowania odpowiedniego nadzoru nad umowami z podwykonawcami w UM Zamość i UM Puławy był prowadzony rejestr umów z podwykonawcami. W skontrolowanych zadaniach nie stwierdzono, by powstał obowiązek zapłaty przez objęte kontrolą Miasta wynagrodzenia podwykonawcy za roboty, które zostały uprzednio opłacone wykonawcy robót, lub by podwykonawcy występowali z roszczeniami.

W UM Zamość i UM Świdnik rzetelnie prowadzono nadzór nad umowami z podwykonawcami. W pozostałych miastach stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie dotyczące:

- nierzetelnego sprawowania nadzoru przez UM Puławy nad realizacją umów zawartych z wykonawcami dwóch zadań⁹² w zakresie wywiązywania się przez tych wykonawców z obowiązku przedkładania projektów oraz kopii kompletnych umów o podwykonawstwo. W ramach realizacji tych zadań zawarto łącznie 26 umów o podwykonawstwo, a do UM nie złożono projektu żadnej z tych umów, zaś złożone kopie umów w 25 przypadkach nie zawierały załączników, które stanowiły ich integralną część;
- niewyegzekwowania przez UM Lublin od wykonawcy przebudowy ZSE kopii czterech umów z podwykonawcami na roboty budowlane i dostawy o łącznej wartości 1 121 958,03 zł⁹³. Na etapie czynności kontrol-

⁹¹ Zgodnie z wyjaśnieniami kierowników jednostek kontrolowanych.

⁹² Przebudowa Domu Chemika o wartości 39 848 tys. zł brutto i dostawa systemu elektroakustycznego do Domu Chemika o wartości 6264 tys. zł brutto.

⁹³ Umowy: z 12 listopada 2019 r. na kwotę 424 350 zł (prace renowacyjne parkietu); z 27 listopada 2019 r. na kwotę 91 020 zł (roboty malarskie z przygotowaniem podłoża); z 6 kwietnia 2021 r. na kwotę 555 722,61 zł oraz z 29 kwietnia 2021 r. na kwotę 50 865,42 zł brutto (dostawa stolarki drzwiowej).

nych UM Lublin wyjaśnił, że nie miał wiedzy o podwykonawcach realizujących to zamówienia. Z ustaleń kontroli wynika, że jeden z podwykonawców był wskazany wprost w § 5 ust. 1a pkt 2 umowy nr 157/IR/19 z 8 października 2019 r. Informacje o innych podwykonawcach wynikały z korespondencji prowadzonej pomiędzy UM a wykonawcą na okoliczność wykazania argumentów w celu wydłużenia terminu realizacji umowy w związku z pandemią COVID-19, tj. przedłożenie pism podwykonawców informujących o opóźnieniach w dostawach surowców do produkcji komponentów budowlanych, ograniczeniach składu osobowego ekip remontowo-budowlanych świadczących swoje usługi na obiekcie;

- nierzetelnego sprawowania nadzoru przez UM Lublin nad realizacją umów zawartych z wykonawcą zadania budowy szkoły ul. Berylowej w zakresie wywiązywania się z obowiązku przedkładania poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii dwóch⁹⁴ umów oraz ośmiu⁹⁵ aneksów. Umowy te zostały przedłożone w Urzędzie z opóźnieniem wynoszącym od 20 do 141 dni w stosunku do terminów określonych w umowie.

Jedenaście z 12 umów na roboty budowlane było zmienianych w trakcie realizacji zadań. Zmiany dotyczyły w szczególności konieczności realizacji robót dodatkowych, zamiennych lub wydłużenia terminu wykonania danej umowy. Wykonawcy przedstawiali na te roboty kosztorysy ofertowe, które były weryfikowane przez inspektorów nadzoru robót branżowych. Przed zawarciem aneksów sporządzono protokoły konieczności.

Umowy na roboty
budowlane

Na realizację zadań objętych kontrolą zawarto umowy o roboty budowlane o łącznej wartości 313 200,9 tys. zł. W trakcie ich realizacji na podstawie 61 aneksów zmieniono ich termin realizacji lub zwiększono wartość zrealizowanych umów o 37 072,7 tys. zł, tj. o 11,83%. Umowa dotycząca remontu konserwatorskiego Akademii Zamojskiej nie została zakończona, zaś umowa na przebudowę Domu Dziecka w Zamościu nie była zmieniana.

⁹⁴ [1] Nr 60/08/2019 z 6 grudnia 2019 r., podpisanej przez podwykonawcę 19 stycznia 2020 r., przedłożonej do WIR 31 stycznia 2020 r. (56 dni opóźnienia) oraz [2] nr 61/10/2019 z 29 listopada 2019 r., podpisanej przez podwykonawcę 10 lutego 2020 r., przedłożonej do WIR 10 lutego 2020 r. (73 dni opóźnienia).

⁹⁵ [1] Nr 1 z 9 grudnia 2019 r. do umowy nr 26/11/2018, podpisany przez podwykonawcę 3 marca 2020 r., przedłożony do WIR 10 marca 2020 r. (92 dni opóźnienia); [2] nr 2 z 15 listopada 2019 r. do umowy nr 22/10/2018, podpisany przez podwykonawcę 13 marca 2020 r., przedłożony do WIR 19 marca 2020 r. (125 dni opóźnienia); [3] nr 1 z 18 września 2019 r. do umowy nr 34/01/2019, podpisany przez podwykonawcę 1 października 2019 r., przedłożony do WIR 8 października 2019 r. (20 dni opóźnienia); [4] nr 1 z 10 października 2019 r. do umowy nr 32/01/2019, podpisany przez podwykonawcę 28 lutego 2020 r., przedłożony do WIR 28 lutego 2020 r. (141 dni opóźnienia); [5] nr 1 z 10 grudnia 2019 r. do umowy nr 40/03/2018, podpisany przez podwykonawcę 30 stycznia 2020 r., przedłożony do WIR 6 lutego 2020 r. (58 dni opóźnienia); [6] nr 1 z 22 kwietnia 2019 r. do umowy nr 37/02/2019, podpisany przez podwykonawcę 11 października 2019 r., przedłożony do WIR 13 sierpnia 2019 r. (113 dni opóźnienia); [7] nr 2 z 12 września 2019 r. do umowy nr 37/02/2019, podpisany przez podwykonawcę 21 października 2019 r., przedłożony do WIR 7 listopada 2019 r. (113 dni opóźnienia); [8] nr 3 z 10 grudnia 2019 r. do umowy nr 37/02/2019, podpisany przez podwykonawcę 19 lutego 2020 r., przedłożony do WIR 20 lutego 2020 r. (72 dni opóźnienia).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 3

Dane dotyczące umów na roboty budowlane

Nazwa Urzędu	Nazwa zadania	Wartość pierwotna z umowy o roboty budowlane (tys. zł)	Liczba aneksów do umowy	Końcowa wartość rozliczenia z wykonawcą robót budowlanych (tys. zł)	Zmiany w % (wartość końcowa/wartości pierwotnej)
UM Puławy	Przebudowa Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w Puławach – etap I	28 805,2	9	34 959,2	121,36%
	Przebudowa Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w Puławach – etap I” – System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo	6049,1	1	6263,8	103,55%
	Budowa hali widowiskowo-sportowej w Puławach	86 929,6	9	102 446,2	117,85%
UM Świdnik	Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego przy ul. Fabrycznej w Świdniku zgodnie z programem funkcjonalno-użytkowym	51 660	4	51 920,1	100,50%
	Zielony LOF w Świdniku AVIA	3791,9	4	3891,1	102,62%
	Budowa żłobka miejskiego przy ul. Bartłomieja Kopera w Świdniku z zastosowaniem technologii modułowej-ekologicznej	7898,7	3	8406,2	106,43%
UM Zamość	Rozbudowa Zamojskiego Domu Kultury przy ul. Partyzantów 13 – I etap (dwie umowy)	10 289,4	6	11 767,5	114,37%
	Roboty budowlane i prace konserwatorskie przy realizacji remontu konserwatorskiego obiektu Akademii Zamojskiej w Zamościu było w trakcie realizacji	53 974,7	1	53 974,7	100%
	Przebudowa wraz z rozbudową części istniejącego budynku Prokuratury Rejonowej z przystosowaniem do funkcji Domu Dziecka przy ul. Wyszyńskiego 2A w Zamościu	3199,6	0	3199,6	100%
UM Lublin	Rewitalizacja przyrodnicza Parku Ludowego w Lublinie znajdującego się w obszarze Zintegrowanego Centrum Komunikacyjnego dla Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego	34 383	7	43 833,7	127,49%
	Przebudowa budynku Zespołu Szkół Ekonomicznych im. A. i J. Vetterów przy ulicy Bernardyńskiej 14 w Lublinie	11 895,8	12	13 093,7	110,07%
	Budowa szkoły podstawowej, przedszkola, domu kultury przy ul. Berylowej	68 298,6	6	70 492,5	103,21%
Razem		367 175,6	62	404 248,3	x

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dwóch urzędach miast (Zamościu i Świdniku) wprowadzone zmiany do umów na roboty budowlane były zgodne ze złożonymi ofertami i nie modyfikowały w istotny sposób zawartej umowy oraz nie naruszały art. 144 Pzp. W UM Lublin i w UM Puławy stwierdzono istotne nieprawidłowości w zakresie wprowadzonych zmian do realizowanych umów. Dotyczyły one:

- zawarcia przez UM Puławy dwóch aneksów do umowy o roboty budowlane dotyczącej przebudowy Domu Chemika i dokonania zapłaty w kwocie 486,8 tys. zł brutto w związku ze wstrzymaniem robót z uwagi na postępowanie prowadzone przez konserwatora zabytków, w sytuacji gdy umowa umożliwiała jedynie wydłużenie terminu realizacji;
- dokonania przez UM Puławy zmiany parametrów technicznych urządzeń planowanych w ramach realizacji zamówienia na dostawę systemu elektroakustycznego do Domu Chemika i sporządzenia protokołów konieczności, które dotyczyły zgodnie z umową, robót zamiennych, a nie wykonania zamiany urządzeń. Na tej podstawie poniesiono wydatki w wysokości 119,8 tys. zł w sytuacji, gdy zgodnie z umową taka zmiana mogła być wprowadzona, ale nie przewidywano zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy;
- nierzetelnego udokumentowania i przeprowadzenia przez UM Lublin weryfikacji przesłanek zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy robót o łączną kwotę 7650 tys. zł brutto (podczas realizacji zadania dotyczącego rewitalizacji Parku Ludowego), które nastąpiło na podstawie aneksu dotyczącego zmiany technologii posadowienia alejek. W protokole konieczności wskazano, że zrealizowanie prac na podstawie pierwotnej dokumentacji projektowej wiązałoby się z wadliwym wykonaniem przedmiotu umowy⁹⁶ oraz, że wartość robót zostanie określona w protokole z negocjacji. Zarówno protokół konieczności, jak i protokół z negocjacji nie zawierały danych do ustalenia wartości robót objętych aneksem. W protokole z negocjacji⁹⁷ podano jedynie kwoty ryczałtowe netto dotyczące poszczególnych pozycji⁹⁸. Przed zawarciem aneksu UM Lublin dysponował kosztorysem sporządzonym przez projektanta odpowiedzialnego za wykonanie projektu zamiennego dotyczącego technologii wykonania robót w zakresie posadowienia alejek i analogicznym kosztorysem inspektora nadzoru w branży budowlanej. W kosztorysie opracowanym przez projektanta wartość robót wynosiła 3999 tys. zł brutto, zaś w kosztorysie inspektora nadzoru 6678,7 tys. zł brutto. Różnica wartości robót pomiędzy kosztorysem projektanta a kosztorysem inspektora nadzoru w branży budowlanej wynosiła 2679,8 tys. zł. W aneksie UM zaakceptował natomiast

Nieprawidłowości przy dokonywaniu zmian wynagrodzeń w umowach na roboty budowlane

⁹⁶ Brak nośności podłoża gruntowego oraz wykonanie na takim podłożu warstwy podbudów nie gwarantują uzyskania wymaganych w STWiOR parametrów nawierzchni asfaltowej.

⁹⁷ Z 9 marca 2020 r.

⁹⁸ Rozbiórka alejek wykonanych (98,5 tys. zł), ponowne odtworzenie rozebranych alejek (314,6 tys. zł), wymiana gruntu dla alejek o nośności do 5 t (2029,3 tys. zł), wymiana gruntu dla alejek o nośności do 12 t (1249,1 tys. zł), wzmocnienie wykonanych nawierzchni (38 tys. zł), wzmocnienie wykonanych nawierzchni (351,9 tys. zł), wykonanie alejki A3 jako alejki o nośności 5t (502,5 tys. zł), wykonanie alejki A8, A9 jako alejek o nośności 12 t (1282,5 tys. zł), wymiana gruntu pod meble granitowe (353 tys. zł).

wynagrodzenie wykonawcy za ww. roboty w kwocie 7650 tys. zł brutto (wyższej od wyceny sporządzonej przez projektanta o kwotę 3651,2 tys. zł brutto i przez inspektora nadzoru w branży budowlanej o 971,3 tys. zł brutto). Ponadto przy realizacji tego zadania przyjęto inną niż wynikająca ze STWiOR kolejność wykonywania robót⁹⁹, parametry nośności alejek analogiczne jak w przypadku autostrad i dróg i nie udokumentowano zmiany warunków gruntowo-wodnych¹⁰⁰.

Również w UM Lublin podczas realizacji zadania dotyczącego rewitalizacji przyrodniczej Parku Ludowego oraz szkoły podstawowej, przedszkola, domu kultury przy ul. Berylowej nierzetelnie udokumentowano okoliczności zawarcia trzech aneksów do umów na roboty budowlane.

Przykład nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnego udokumentowania zawarcia aneksów do umów na roboty budowlane

Nierzetelne udokumentowanie okoliczności zawarcia aneksów nr 1 z 25 lipca 2019 r. oraz nr 3 z 27 września 2019 r. do umowy dotyczącej rewitalizacji **Parku Ludowego** i aneksu nr 1 z 14 kwietnia 2019 r. do umowy dotyczącej budowy szkoły przy ul. Berylowej, w szczególności w zakresie wystąpienia interesu publicznego stanowiącego przesłankę zmiany umowy. Aneksy zawarto powołując się na zapisy ww. umów dotyczące możliwości zmiany harmonogramu w przypadku konieczności rozbicia (uszczegółowienia) poszczególnych jego pozycji na podpozycje, jeżeli zmiana taka podyktowana jest względami rozliczenia robót i/lub jest niezbędna z uwagi na potrzebę usprawnienia procesu odbiorowego oraz, że zmiany te nastąpiły w zakresie niezbędnym dla zabezpieczenia interesu publicznego. Analiza NIK wykazała, że podczas uszczegóławiania poszczególnych elementów (etapów) robót w harmonogramach rzeczowo-finansowych dokonano także wydłużenia terminów pośrednich pozycji zarówno uszczegółowionych, jak i nieuszczegółowionych, wśród których:

- a) w 10 pozycjach zadania dotyczącego rewitalizacji Parku Ludowego spowodowało to ustanie przesłanek do naliczenia kar umownych za 607 dni zwłoki w wykonaniu tych elementów;
- b) w sześciu pozycjach zadania dotyczącego rewitalizacji Parku Ludowego mogło wskazywać to na zwłokę w wykonaniu tych pozycji wynoszącą 158 dni ;
- c) w 35 pozycjach zadania dotyczącego budowy szkoły przy ul. Berylowej mogło wskazywać to na zwłokę w wykonaniu tych pozycji wynoszącą 4009 dni.

Upływ terminów realizacji 41 elementów (etapów) robót zobowiązywał zamawiającego do ustalenia przed podpisaniem aneksów, czy opóźnienie nastąpiło z winy wykonawcy robót i w takim przypadku do naliczenia kar umownych. Kary te przewidziano w umowach w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki, co dawało maksymalny wymiar kar umownych dla ww. przypadków – 4 167 000 zł.

⁹⁹ Do realizacji robót związanych z wykonaniem alejek przystąpiono przed wykonaniem i odebraniem drenażu, drenaż odebrano 28 lutego 2020 r., a przepompownię wód deszczowych – 30 lipca 2020 r. Badanie nośności odcinków próbnych wykonano 25 września 2019 r., ponowne badanie przeprowadzono 28 października 2019 r., były podstawą aneksu nr 4. Zgodnie z STWiOR wykonawca mógł przystąpić do wykonania robót związanych z wykonaniem koryta oraz profilowania i zagęszczania podłoża pod alejki po wykonaniu elementów odwodnienia terenu (STWiOR st. 43).

¹⁰⁰ Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że nie były przeprowadzane ponowne badania warunków gruntowo-wodnych w związku z aneksem nr 4.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta w drodze aneksów zostały zmienione istotne postanowienia umowne i dokonano aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego. Zawarte w nim pośrednie – cząstkowe terminy i zakresy służyły do uporządkowania realizacji poszczególnych robót oraz do planowania kolejnych etapów. Były to terminy nieistotne z punktu widzenia całości inwestycji i jej ostatecznego terminu zakończenia, dlatego przy podpisywaniu danego aneksu zamawiający przyjął zaktualizowany harmonogram z drobnymi zmianami w zakresie cząstkowym uznając je jako zmiany nieistotne i dalsze prace realizowane były już na podstawie zmienionych terminów. W tej sytuacji nie naliczono kar umownych za wykonanie cząstkowych etapów robót w terminach odbiegających od pierwotnego harmonogramu, ponieważ były one zgodne z terminami określonymi w zaktualizowanym harmonogramie.

Niezależnie od wskazywanych przez Prezydenta argumentów, że zmiana terminów pośrednich poszczególnych elementów (etapów) robót była nieistotna, terminy cząstkowe wprowadzone w harmonogramach rzeczowo-finansowych oraz zapisy samej umowy były dla stron wiążące, co wymagało podpisania aneksów przed upływem ww. terminów lub w przypadku **przekroczenia tych terminów – podjęcia działań w celu naliczenia kar umownych. Przepisy, w szczególności Pzp, nie nakazywały Miastu, jako zamawiającemu, wprowadzania do projektów umów kar umownych na wypadek naruszenia wszystkich, również nieistotnych z punktu widzenia całości inwestycji, obowiązków przez wykonawcę. Wysokość kar umownych oraz zakres/katalog zdarzeń uprawniających do ich naliczenia ma co do zasady wpływ na wysokość ceny ofertowej, a w konsekwencji na wartość wydatków poniesionych przez zamawiającego na realizację zadania inwestycyjnego**

Objęte kontrolą urzędy miast nie w pełni rzetelnie sprawowały nadzór nad realizacją robót budowlanych, pomimo powołania Zespołów do jego prowadzenia nad realizacją czterech zadań i uczestniczenia w realizacji ośmiu przedsięwzięć co najmniej dwóch członków komisji przetargowej.

Niewystarczający nadzór inwestorski

Stosownie do art. 20a Pzp w przypadku zamówienia na roboty budowlane lub usługi, którego wartość jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 1 000 000 euro, do nadzoru nad realizacją udzielonego zamówienia należy powołać zespół osób. Jest on powoływany dla jednego lub więcej powiązanych ze sobą zamówień, a co najmniej dwóch członków zespołu jest powoływanych do komisji przetargowej. Zespołu nie powołuje się, jeżeli zamawiający w inny sposób zapewnia udział co najmniej dwóch członków komisji przetargowej w nadzorze nad realizacją udzielonego zamówienia. Taki Zespół został powołany w UM Zamość do nadzoru nad realizacją dwóch zadań (rozbudowa ZDK i remont konserwatorski Akademii Zamojskiej) oraz w UM Puławy do przeprowadzenia dwóch inwestycji (przebudowa Domu Chemika i dostawa systemu elektroakustycznego). Przy realizacji pozostałych ośmiu zadań taki zespół nie był powoływany w związku z zapewnieniem udziału co najmniej dwóch członków komisji przetargowej w ww. nadzorze nad ich realizacją. Przebieg nadzoru nad robotami budowlanymi dokumentowano w dzienniku budowy oraz w notatkach z porad koordynacyjnych odbywających się na budowach.

Dziennik budowy, który stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania tych robót. Za jego prowadzenie odpowiada kierownik budowy. Przed rozpoczęciem robót budowlanych inwestor występuje do właściwego organu w celu: ostemplowania przedłożonego dziennika budowy

Dzienniki budowy

albo wydania i ostemplowania tego dziennika. Przed rozpoczęciem robót budowlanych należy dokonać w nim wpisu osób, które pełnią funkcje kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego. Osoby te są obowiązane potwierdzić podpisem przyjęcie powierzonych im funkcji. Uprawnionymi do dokonania wpisu w dzienniku budowy są: 1) uczestnicy procesu budowlanego; 2) osoby wykonujące czynności geodezyjne na terenie budowy; 3) pracownicy organów nadzoru budowlanego i innych organów uprawnionych do kontroli przestrzegania przepisów na budowie, w ramach dokonywanych czynności kontrolnych.

Dzienniki budowy
nie zawsze
prowadzone
prawidłowo

Dla skontrolowanych zadań prowadzono dzienniki budowy, jednak tylko w UM Świdnik i w UM Zamość (dla dwóch zadań) nie stwierdzono uchybień w tym zakresie. Dzienniki budowy prowadzono zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierające dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia. Prawidłowo oznaczono osoby pełniące funkcje: kierownika budowy, inspektora nadzoru inwestorskiego oraz nadzoru autorskiego, ze wskazaniem uprawnień budowlanych tych osób. Osoby te potwierdziły podpisem przyjęcie obowiązków. Wpisów w dzienniku budowy dokonywały upoważnione osoby, wymienione w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy, ze wskazaniem daty podjęcia czynności, których dotyczył wpis. Przebieg prac budowlanych udokumentowano w sposób pozwalający na identyfikację kolejności zdarzeń oraz okoliczności, które zaistniały w procesie budowlanym.

W UM Puławy analiza zapisów dziennika budowy dla skontrolowanych zadań wykazała, że nie zostali wskazani wykonawcy robót, a dla jednego zadania kierownik robót w branży elektroakustycznej. Ponadto w dziennikach nie zawarto wpisów dotyczących protokołów konieczności związanych z tymi budowlami, sporządzonych w okresie ich realizacji lub wpisów o prowadzeniu odrębnego zbioru tych protokołów. W przypadku dwóch zadań niewłaściwie udokumentowano przejęcie obowiązków kierownika budowy, gdyż fakt zmiany osoby został potwierdzony wyłącznie przez osobę przejmującą obowiązki, z pominięciem osoby przekazującej.

W przypadku zadania dotyczącego przebudowy Domu Dziecka realizowanego przez UM Zamość w okresach od 28 grudnia 2018 r. do 20 lutego 2019 r. i od 12 lipca do 7 października 2019 r. w dzienniku budowy nie dokonywano wpisów, mimo że trwały prace budowlane (wykonawca wystawił faktury za roboty budowlane wykonane w styczniu, lipcu, sierpniu i wrześniu 2019 r.).

UM Lublin dla trzech skontrolowanych zadań nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad prowadzeniem dzienników budowy, gdyż w jednym przypadku nie numerowano stron dziennika budowy; nie wpisano na pierwszej stronie w dzienniku informacji o osobie sprawującej nadzór autorski; nie dokonano przez ustępującego kierownika budowy wpisu określającego stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy; a dla dwóch zadań nie odnotowano przez kierownika budowy zamknięcia i jego kontynuacji w następnym tomie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dla zadania dotyczącego rewitalizacji przyrodniczej Parku Ludowego dziennik budowy był prowadzony z naruszeniem zasad określonych w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót – budowa alejek parkowych, zjazdu i wejścia. Nie zawierał wpisów dotyczących uzgodnienia programu zapewnienia jakości i harmonogramu robót, terminów rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych elementów robót, przebiegu robót, trudności i przeszkód w ich prowadzeniu, okresów i przyczyn przerw w robotach, stanu pogody i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniu lub wymaganiom szczególnym z związku z warunkami klimatycznymi, zgodności rzeczywistych warunków geotechnicznych z ich opisem w dokumentacji projektowej, danych dotyczących czynności geodezyjnych (pomiarowych) dokonywanych przed i w trakcie wykonywania robót, danych dotyczących sposobu wykonywania zabezpieczenia robót, danych dotyczących jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań z podaniem kto je przeprowadzał, wyników prób poszczególnych elementów budowli z podaniem kto je przeprowadzał.

W objętych kontrolą zadaniach prace zanikające i ulegające zakryciu były zgłaszane do odbioru przez kierowników budowy, a inspektorzy nadzoru dokonywali ich odbioru, potwierdzając ten fakt stosownym wpisem w dzienniku budowy.

W trakcie czynności kontrolnych przeprowadzono oględziny wybranych obiektów zrealizowanych w ramach skontrolowanych zadań: budowa hali widowiskowo-sportowej w Puławach, rozbudowa Domu Dziecka w Zamościu, przebudowa ZDK w Zamościu, rewitalizacja Parku Ludowego i budowa szkoły przy ul. Berylowej w Lublinie oraz budowa Parku Avia w Świdniku.

Odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu

Zgodność wykonania obiektów z opisem przedmiotu zamówienia

Zdjęcie nr 1

Parkiet w hali sportowej w Puławach



Źródło: dane NIK na podstawie wyników kontroli (zdjęcie z oględzin hali sportowej w Puławach z 30 maja 2022 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Oględziny w zakresie zgodności z dokumentacją projektową stanowiącą opis przedmiotu zamówienia:

- hali sportowo-widowiskowej¹⁰¹ zrealizowanej przez UM Puławy,
- budynku ZDK¹⁰² i Domu Dziecka¹⁰³ zrealizowanych przez UM Zamość,
- Parku Ludowego i Szkoły Podstawowej¹⁰⁴ przy ul. Berylowej zrealizowanych przez UM Lublin,
- nie wykazały istotnych odstępstw.

Zdjęcie nr 2

Balkon w sali widowiskowej ZDK w Zamościu



Źródło: dane NIK na podstawie wyników kontroli (zdjęcie z oględzin ZDK w Zamościu wykonane 31 maja 2022 r.).

W trakcie oględzin obiektu wybudowanego w ramach zadania budowa szkoły przy ul. Berylowej w Lublinie stwierdzono, że pomieszczenia przeznaczone na dom kultury są wykorzystywane na potrzeby szkoły. Dyrektor Szkoły wyjaśnił, że zmiana przeznaczenia części pomieszczeń pierwotnie przeznaczonych pod uruchomienie domu kultury wynikała z konieczności zabezpieczenia miejsc dla zwiększonej liczby uczniów, niż zakładano.

¹⁰¹ W zakresie branży architektura i projektu zagospodarowania terenu.

¹⁰² W zakresie branży architektura.

¹⁰³ W zakresie branży architektura i projektu zagospodarowania terenu.

¹⁰⁴ W zakresie branży architektura i projektu zagospodarowania terenu.

Zdjęcie nr 3

Plac zabaw w Parku Ludowym w Lublinie



Źródło: dane NIK na podstawie wyników kontroli (zdjęcie z oględzin Parku Ludowego w Lublinie wykonane w dniu 4 lipca 2022 r.).

W ramach realizacji zadania dotyczącego rewitalizacji przyrodniczej Parku Ludowego wykonano:

- zagospodarowanie zielenią (pielęgnację, wycinki i nasadzenia drzew, labirynt, ogród roślin wodnych, ścieżki trawiaste, żywopłot przy wybiegach dla psów) za kwotę 2225 tys. zł;
- dydaktyczny ogród wodny za kwotę 2446,2 tys. zł;
- dwie toalety za kwotę 1429,3 tys. zł;
- plac zabaw I za kwotę 361,1 tys. zł;
- plac zabaw II za kwotę 650,2 tys. zł;
- place ćwiczeń za kwotę 236,7 tys. zł;
- siłownię za kwotę 191,5 tys. zł;
- linarium za kwotę 206,7 tys. zł;
- trzy wybiegi dla psów za kwotę 114,7 tys. zł;
- elementy małej architektury (ławki, kosze na śmieci, kosze na psie odchody, stoliki piknikowe, leżaki parkowe, budki łęgowe i ule, stojaki na rowery, meble granitowe) za kwotę 1422,9 tys. zł;
- tablice informacyjne i dydaktyczne za kwotę 111,2 tys. zł;
- zagospodarowanie terenu (boisko do boule, ścieżki rowerowe dla dzieci, ogrodzenie wybiegu dla psów, psie toalety¹⁰⁵, ścieżka akustyczna, boisko do siatkówki) za 827,2 tys. zł;
- przystanek kajakowy i zejścia do wody za kwotę 275,2 tys. zł;
- kładka przez Bystrzycę za kwotę 4248,1 tys. zł;
- alejki i zjazdy za kwotę 12 961,4 tys. zł netto;
- sieć wodno-kanalizacyjna zewnętrzna za kwotę 2647,6 tys. zł;

¹⁰⁵ Trzy toalety za 34,9 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- remont rowów za kwotę 437,6 tys. zł;
- drenaż i przepompownię za kwotę 1546,6 tys. zł;
- instalacje elektryczne i IT zewnętrzne za kwotę 3264,1 tys. zł;
- oświetlenie terenu wraz z usunięciem kolizji linii kablowych za kwotę 1879 tys. zł.

W ramach inwestycji Park Avia w Świdniku wykonano ze stali nierdzewnej baseny wewnątrz hali basenowej oraz baseny zewnętrzne, a ponadto strefę relaksu z czterema saunami, pomieszczeniem z leżankami i tężnią solankową, wytwornicą lodu, pomieszczeniem z wiadrem bosmana oraz studnią lodową. Na terenie Parku Avia znajdowały się również ogrodzone boiska o nawierzchni piaszczystej i syntetycznej, plac sprawnościowy o nawierzchni syntetycznej i siłownia zewnętrzna o nawierzchni syntetycznej.

Elewacja budynku hali basenowej wykonana została w kurtynach szklanych, płytach elewacyjnych 250x122 cm, w dwóch kolorach (szarym i jasnobrązowym) oraz białym tynku. Ściany zewnętrzne i wewnętrzne konstrukcyjne wykonane zostały z betonu konstrukcyjnego. Zgodnie z PFU opisującym przedmiot umowy ściany nośne miały być wykonane z pustaków ceramicznych lub cegły pełnej, a ściany nośne wewnętrzne z bloków ceramicznych lub cegły pełnej. Jednocześnie jednak w PFU wskazano, że zamawiający nie wykonał odwiertów dotyczących warunków geologicznych na terenie inwestycji oraz nie posiadał badań geologicznych, a ich wykonanie leżało w gestii wykonawcy. W PFU brak było zapisów, które przewidywałyby możliwość zmiany konstrukcji na żelbet w związku z wynikami badań geologicznych, co miało miejsce w przypadku Parku Avia.

Decyzja o zmianie technologii konstrukcji wpłynęła na zmianę sposobu wykończenia ścian wewnątrz obiektu – beton konstrukcyjny wykorzystano jednocześnie dla celów dekoracyjnych, zastąpił on tynki oraz jego wykończenie (m.in. farbą lateksową, tapetą z włókna szklanego). W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym, a założeniami przyjętymi w PFU. Dotyczyły one m.in.: zastąpienia prowadzących do zjeżdżalni schodów żelbetowych z balustradą ze szkłem na schody spiralne wykonane z kompozytu (baseny wewnętrzne), wykończenia podłogi w serwerowni wykładziną PVC (powinna być podłoga techniczna), wyposażenia widowni (poziom +1) w ustawione na podestach ławki z drewnianymi siedziskami i oparciami zamiast plastikowych siedzisk kubełkowych, braku kratki wentylacyjnych w drzwiach toalet i braku przepierzeń z HPL w pomieszczeniach z prysznicami. Wprowadzone zmiany na etapie realizacji zadania w stosunku do PFU wynikały m.in. z przeprowadzonych badań geologicznych przez wykonawcę robót i zmiany rozwiązań materiałowo-konstrukcyjnych. Nie były one istotne w sytuacji realizacji zamówienia w formule „zaprojektuj-wybuduj”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 4

Baseny zewnętrzne w Parku Avia w Świdniku



Źródło: dane NIK na podstawie wyników kontroli (zdjęcie z oględzin Parku Avia w Świdniku wykonane 2 czerwca 2022 r.).

W UM Świdnik i w UM Puławy oraz dla dwóch zadań realizowanych przez UM Zamość wymagano sporządzenia wzoru karty materiałowej i występowania przez kierownika budowy/kierowników robót do inspektora nadzoru budowlanego o zatwierdzenie materiałów przed ich wbudowaniem. Dla zadania dotyczącego przebudowy Domu Dziecka w Zamościu karty materiałowe nie były sporządzane, gdyż takiego obowiązku nie przewidziano w umowie.

Inspektorzy nadzoru akceptowali materiały przed ich wbudowaniem

W umowach na roboty budowlane dla trzech skontrolowanych zadań realizowanych przez UM Lublin nie określono obowiązku zatwierdzania materiałów budowlanych przed ich wbudowaniem, mimo to korzystano z tej formy kontroli inwestorskiej, o czym świadczyły zapisy w protokołach z porad koordynacyjnych, na których przedstawiano karty materiałowe do zatwierdzenia branżowym inspektorom nadzoru. UM Lublin nie posiadał w swoich zasobach przedmiotowych kart materiałowych, ani ich rejestrów. Karty materiałowe były elementem dokumentacji powykonawczej znajdującej się u użytkownika.

W poddanych analizie zadaniach zestawienie zapisów w dziennikach budowy z fakturami i protokołami odbioru wykazało, że płatności dokonywano za roboty faktycznie wykonane. Nadzór w tym zakresie sprawowany był przez inspektorów nadzoru inwestorskiego, którzy zatwierdzali protokoły odbioru przedkładane razem z fakturami. Płatności końcowych dokonano po zakończeniu realizacji zadań i dokonaniu odbioru końcowego.

Płatności dotyczące realizacji inwestycji

Objęte kontrolą umowy z wykonawcami robót warunkowały zapłatę wynagrodzenia należnego wykonawcy w częściach za odebrane roboty budowlane po przedstawieniu dowodów zapłaty wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom i dalszym podwykonawcom, o których mowa w art. 143c ust. 1, biorącym udział w realizacji odebranych robót budowlanych, tj. zgodnie z art. 143a ust. 1 pkt 1 Pzp. Ponadto umowy te określały, stosownie do art. 143d ust. 1 pkt 4 Pzp, zasady zapłaty wynagrodzenia wykonawcy, w tym wskazywały katalog dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przeprowadzona analiza faktur oraz oświadczeń dotycząca zadań, w których dokonano zgłoszenia podwykonawców wykazała, że w przypadku jednej inwestycji dotyczącej budowy szkoły przy ul. Berylowej w Lublinie stwierdzono, zlecenie przez UM Lublin do banku dyspozycji zapłaty za dwie faktury częściowe o łącznej wartości 9483,8 tys. zł przed otrzymaniem oświadczeń podwykonawców. Stanowiło to naruszenie zapisów umowy oraz art. 143a ust. 2 pkt 1 Pzp.

Analiza kosztorysów

W skontrolowanych urzędach miast nie przeprowadzono udokumentowanej weryfikacji sporządzanych przez wykonawcę robót tabeli wartości elementów scalonych lub kosztorysów ofertowych w celu ich porównania z rzeczywistą wartością robót. Nieproporcjonalnie wysoka wycena początkowych etapów prac przez wykonawcę robót powoduje ryzyko strat dla jednostki w przypadku rezygnacji z realizacji inwestycji/rozwiązania umowy.

W objętych kontrolą zadaniach, w sytuacji przedkładania kosztorysów ofertowych¹⁰⁶ lub tabeli elementów scalonych¹⁰⁷, w trzech umowach realizowanych przez UM Zamość w przedłożonych kosztorysach ofertowych wykonawcy wyceniali początkowe etapy robót powyżej wartości określonych w kosztorysach inwestorskich, tj.:

- wykonawca umowy¹⁰⁸ remontu konserwatorskiego obiektu Akademii Zamojskiej wycenił m.in. roboty konstrukcyjne wewnętrzne, rozbiórki, konstrukcję, prace remontowe wewnętrzne na kwoty netto wyższe odpowiednio o: 2251,4 tys. zł (44%), 197 tys. zł (18%), 563,4 tys. zł (18%) i 1936,4 tys. zł (32%) niż wynikające z kosztorysu inwestorskiego;
- wykonawca rozbudowy ZDK wycenił m.in. roboty rozbiórkowe w sali widowiskowej, roboty rozbiórkowe w ramach przebudowy sceny i pomieszczeń przyległych oraz malowanie pożarowe konstrukcji stalowej dachu na kwoty wyższe odpowiednio o: 113,1 tys. zł (133%), 37,3 tys. zł (115%) oraz 152,1 tys. zł (228%) niż wynikające z kosztorysu inwestorskiego;
- wykonawca umowy przebudowy wraz z rozbudową części istniejącego budynku z przystosowaniem do funkcji Domu Dziecka wycenił m.in. wyburzenia i rozbiórki, roboty ziemne, montaż klap dymowych na kwoty netto wyższe odpowiednio o: 58,7 tys. zł (784%), 39,1 tys. zł (269%) i 20,6 tys. zł (577%) niż wynikające z kosztorysu inwestorskiego.

W UM Lublin w ramach realizacji skontrolowanych zadań przedkładany był wykaz scalonych elementów robót sporządzany przez wykonawców w innym układzie niż kosztorys inwestorski, w tym stanowiąca do niego załącznik tabela elementów scalonych. Uniemożliwiło to porównanie danych z kosztorysu inwestorskiego z danymi z tabeli elementów scalonych.

¹⁰⁶ Przedstawiono dla siedmiu zadań (w tym dla: trzech – UM Puławy, trzech – UM Zamość i jednego – UM Świdnik).

¹⁰⁷ Taka analiza nie została przeprowadzona dla zadań realizowanych przez UM Puławy z uwagi na wynagrodzenie kosztorysowe.

¹⁰⁸ Nr 932/2019 z 19 września 2019 r.

Dla 11 z 12¹⁰⁹ poddanych analizie zadań inwestycyjnych wykonawcy przekazali dokumentację powykonawczą. Dokumentacja ta zawierała m.in. rysunki, deklaracje, atesty badania, projekty zamienne, dzienniki budowy, inwentaryzacje powykonawcze, oświadczenia kierowników budowy, karty materiałowe, certyfikaty, wyniki przeprowadzonych badań laboratoryjnych i pomiarów geodezyjnych, protokoły z przeprowadzonych prób, instrukcję użytkowania obiektu, świadectwo charakterystyki energetycznej budynku, instrukcję bezpieczeństwa pożarowego oraz scenariusz pożarowy. W ramach dokumentacji powykonawczej zadania dotyczącego przebudowy Domu Dziecka w Zamościu wykonawca przekazał projekt budowlany z naniesionymi zmianami. Zmiany zostały naniesione na projekt z 2016 r., a nie na projekt z 2018 r. stanowiący opis przedmiotu zamówienia w przetargu na roboty budowlane. W ww. dokumentacji powykonawczej wskazano, że na potrzeby Domu Dziecka miejsca postojowe będą dzierżawione od Komendy Miejskiej Policji w Zamościu, po podpisaniu umowy użyczenia terenu z Komendą Wojewódzką Policji w Lublinie. Było to niezgodne ze stanem faktycznym, gdyż na działce nr 18/16, która zgodnie z zapisami dokumentacji powykonawczej będzie dzierżawiona, Miasto wykonało siedem miejsc postojowych i jedno miejsce dla niepełnosprawnych. W rezultacie powyższego organ nadzoru budowlanego wydający pozwolenie na użytkowanie nie posiadał wiedzy o zmianie zagospodarowania terenu oraz niezgodnej z mpzp powierzchni biologicznie czynnej¹¹⁰.

Jedna nieprawidłowa dokumentacja powykonawcza

W UM Lublin i w UM Świdnik odbioru końcowego robót dokonano po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie lub niewniesieniu sprzeciwu do użytkowania. UM Puławy i UM Zamość odbioru robót dokonały przed dopuszczeniem wybudowanych obiektów do użytkowania. Odbioru końcowego wszystkich kontrolowanych zadań dokonano w terminach określonych w umowach. Z czynności odbioru zostały sporządzone protokoły. Odbiory zostały przeprowadzone przez komisję składającą się z pracowników danego urzędu, przedstawicieli wykonawcy robót, użytkownika oraz inspektorów nadzoru.

Pozwolenia na użytkowanie

W UM Puławy protokolarnego odbioru końcowego robót budowlanych i przekazania hali widowiskowo-sportowej dokonano 11 marca 2021 r. W wyniku czynności kontrolno-rozpoznawczych, przeprowadzonych przez funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej¹¹¹ i udokumentowanych w protokole z 17 maja 2021 r., zarzucone zostało wykonanie przeciwpożarowych wyłączników prądu niezgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym w branży elektrycznej¹¹². Na podstawie odrębnej

¹⁰⁹ Zadanie dotyczące remontu konserwatorskiego Akademii Zamojskiej realizowanego przez UM Zamość nie zostało zakończone.

¹¹⁰ Należy przez to rozumieć teren z nawierzchnią ziemną, urządzoną w sposób zapewniający naturalną vegetację, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniejszą jednak niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie.

¹¹¹ Dalej: PSP.

¹¹² Z ustaleń wynikało, że budynek hali został wyposażony w jeden przeciwpożarowy wyłącznik prądu oraz cztery elementy uruchamiające usytuowane w pomieszczeniu ochrony, umożliwiające wyłączenie zasilania w różnych zakresach. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na braku wyposażenia budynku w przeciwpożarowy wyłącznik prądu odcinający kompleksowo dopływ prądu do wszystkich obwodów (z wyjątkiem obwodów zasilających urządzenia i instalacje, których funkcjonowanie jest niezbędne podczas pożaru).

umowy zawartej 14 czerwca 2021 r. UM Puławy zlecił za wynagrodzeniem 38 745 zł brutto przebudowę instalacji przeciwpożarowego wyłącznika prądu oraz wykonanie prac modernizacyjnych sterowania oświetleniem zewnętrznym na parkingu¹¹³, z terminem realizacji do 23 lipca 2021 r. Po otrzymaniu zawiadomienia inwestora z 23 lipca 2021 r. o zakończeniu realizacji inwestycji i zamiarze przystąpienia do użytkowania hali oraz po ponownych czynnościach kontrolnych Komendant Powiatowy PSP w Puławach nie wniósł sprzeciwu oraz uwag w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie hali. W pozwoleniu na budowę hali widowiskowo-sportowej wskazano obowiązek uzyskania przez inwestora, przed przystąpieniem do użytkowania obiektu, odpowiedniej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, wydanej przez właściwy organ nadzoru budowlanego zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane. Po rozpatrzeniu złożonego przez inwestora 13 sierpnia 2021 r. zgłoszenia o zakończeniu budowy hali PINB wydał 16 sierpnia 2021 r. zaświadczenie o przyjęciu zgłoszenia i nie wniósł sprzeciwu w sprawie przystąpienia do użytkowania obiektu. Odnosząc się do przyczyn dokonania odbioru zadania w dniu 11 marca 2021 r., jeszcze przed zawiadomieniem PSP i PINB o zakończeniu realizacji inwestycji i przed uzyskaniem stanowisk tych organów w sprawie przystąpienia do użytkowania obiektu, Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że wykonawca zadania powiadomił 29 grudnia 2020 r. o gotowości do odbioru końcowego, dlatego też na podstawie postanowień umowy został wyznaczony termin odbioru. Uzyskanie opinii PSP oraz decyzji organu nadzoru budowlanego leżało po stronie zamawiającego. Podczas uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie obiektu zamawiający był w pełni chroniony na podstawie zapisów o rękojmi i gwarancji, wobec czego w przypadku stwierdzenia przez PINB jakichkolwiek wad lub usterek zostałyby one nieodpłatnie usunięte przez wykonawcę.

W przypadku zadań realizowanych przez UM Zamość pozwolenie na użytkowanie Domu Dziecka PINB wydał 14 stycznia 2020 r. Wcześniej 14 listopada 2019 r. Komendant Miejski¹¹⁴ PSP wniósł sprzeciw w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie ze względu na wykonanie budynku niezgodnie z projektem budowlanym, tj. m.in. brak podziału budynku na dwie strefy pożarowe ZL III i ZL V oraz brak kłapy dymowej w klatce schodowej nr 1. Uwagi KM PSP zostały uwzględnione i 17 grudnia 2019 r. (tj. przed dokonaniem odbioru końcowego) KM PSP nie wniósł sprzeciwu ani uwag w sprawie pozwolenia na użytkowanie. PPIS¹¹⁵ 5 listopada 2019 r. pozytywnie zaopiniował możliwość przystąpienia do użytkowania obiektu.

Jeden obiekt został oddany do użytkowania przez uzyskaniem stosownego pozwolenia na użytkowanie

W trzech przypadkach (budowa Parku Avia w Świdniku, rozbudowa ZDK oraz przebudowa Domu Dziecka w Zamościu) zostało wydane pozwolenie na użytkowanie. Dla ośmiu zrealizowanych inwestycji PINB potwierdził, że przyjmuje zawiadomienie o zakończeniu robót i nie wnosi sprzeciwu do użytkowania. Zawiadomienie PINB zostało wydane w związku

¹¹³ Łączna wartość umowy to 38,7 tys. zł.

¹¹⁴ Dalej: KM.

¹¹⁵ Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z art. 31zy¹ ustawy COVID-19, zgodnie z którym w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przepisów art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Pb nie stosowało się, a wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie złożone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli nie wydano decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, traktowało się jak zawiadomienie o zakończeniu budowy, o którym mowa w art. 54 Pb.

Do użytkowania 10 z 11 obiektów budowlanych zrealizowanych w ramach skontrolowanych zadań przystąpiono po przyjęciu zawiadomienia o zakończeniu budowy i braku sprzeciwu PINB w zakresie przystąpienia do użytkowania lub uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie. Dyrektor Zamojskiego Domu Kultury wyjaśnił, że obiekt został oddany do użytkowania 27 maja 2021 r., natomiast koncert inauguracyjny odbył się 3 września 2021 r. Oddanie do użytkowania nastąpiło przed zajęciem stanowisk przez KM PSP (9 lipca 2021 r.) i PPIS (2 czerwca 2021 r.) oraz przed wydaniem przez PINB decyzji udzielającej pozwolenia na użytkowanie (13 lipca 2021 r.). W tym okresie obowiązywał art. 31zy¹ ustawy COVID-19, który wyłączył stosowanie art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego.

Dla objętych kontrolą zadań inwestycyjnych prowadzona była ewidencja na koncie 080 Inwestycje (środki trwałe w budowie). Wartości ujęte na tym koncie były zgodne z faktycznie poniesionymi kosztami według faktur. Jedynie w przypadku dwóch inwestycji realizowanych przez UM Świdnik niezasadnie pomniejszono wartość dwóch inwestycji, tj. Zielony LOF o 20 000 zł i budowa Żłobka o 30 000 zł o zapłacone kary umowne¹¹⁶.

Ewidencja na koncie
środki trwałe w budowie

Dla objętych kontrolą zadań zostały wystawione dowody OT. W UM Świdnik (w trzech zadaniach), w UM Lublin (w jednym zadaniu) oraz w UM Zamość (w dwóch zadaniach) nie były one wystawione terminowo. W UM Świdnik dowody OT dla trzech objętych kontrolą zadań wystawiono po 152, 147 i 74 dniach, licząc od pierwszego dnia następującego po miesiącu, w którym przekazano środki trwałe dla trzech skontrolowanych zadań do użytkowania, wprowadzono te środki do ewidencji¹¹⁷, co było niezgodne z art. 16d ust. 2 uopdop. W UM Zamość dla dwóch zakończonych zadań dowody OT wystawiono po 19 i 31 dniach od pierwszego dnia następującego po miesiącu, w którym nastąpiło przekazanie do użytkowania. W przypadku zadania dotyczącego budowy szkoły i przedszkola przy ul. Beryłowej opóźnienie wyniosło 5 miesięcy. Budynek został przekazany do użytkowania 27 sierpnia 2020 r., a dowód OT wystawiony został 28 stycznia 2021 r.¹¹⁸

Nieterminowo
wystawiane dowody OT

¹¹⁶ Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie w okresie od 6 grudnia 2019 r. do 31 stycznia 2020 r. przeprowadziła w UM Świdnik kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Miasta, w wyniku której ustalono m.in. nieprawidłowości polegające na wprowadzeniu regulacji dotyczących zmniejszenia wykonania wydatków roku budżetowego o wpłacone lub potrącone kary umowne i zalecono zmianę zasad ewidencjonowania. W wyniku ww. kontroli w Urzędzie dokonano zmiany zasad (polityki) rachunkowości oraz wdrożono prawidłowy sposób ujmowania w księgach rachunkowych dotyczących potrąconych kar umownych z należnego wykonawcom wynagrodzenia.

¹¹⁷ Park Avia 31 sierpnia 2020 r. (wartość OT 44 124 743,08 zł), Zielony LOF Avia 25 listopada 2021 r. (wartość OT 4 161 473,05 zł) i Żłobek 14 lipca 2021 r. (wartość OT 8 441 245,92 zł).

¹¹⁸ Wystawienie dowodu OT w innym roku niż przyjęcie środka trwałego do użytkowania miało wpływ na sprawozdawczość jst.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku dwóch zadań realizowanych przez UM Lublin dowody OT wystawiono nierzetelnie, gdyż:

- nie skorygowano wartości środka trwałego (budynek ZSE) po otrzymaniu trzech faktur za pełnienie nadzoru autorskiego o kwotę 13 530 zł¹¹⁹;
- ujęto w nich wydatki związane z eksploatacją wybudowanej szkoły i przedszkola przy ul. Berylowej dotyczące dostarczenia ciepła do celów podgrzewu ciepłej wody użytkowej i ogrzewania budynku w wysokości 20 721,01 zł¹²⁰ za miesiąc wrzesień 2021 r. (oddanie od użytkowania nastąpiło w sierpniu 2021 r.);
- nie ujęto kosztów finansowania inwestycji poniesionych do czasu uzyskania pozwolenia na użytkowanie w związku z umową wykupu/zbycia wierzytelności w wysokości 781 622,57 zł (szkoła i przedszkole przy ul. Berylowej).

Zgodnie z art. 28 ust. 8 pkt 2 uor cena nabycia i koszt wytworzenia środków trwałych w budowie obejmuje ogół ich kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy do dnia bilansowego lub przyjęcia do używania, w tym również: koszt obsługi zobowiązań zaciągniętych w celu ich finansowania i związane z nimi różnice kursowe, pomniejszony o przychody z tego tytułu.

**Dokumentacja
powykonawcza została
przekazana użytkownikom
obiektów**

W skontrolowanych zadaniach (12) stosownie do art. 60 Prawa budowlanego miasto oddając do użytkowania obiekt budowlany, przekazało użytkownikom dokumentację budowy i dokumentację powykonawczą. Instrukcja użytkowania obiektu była elementem dokumentacji powykonawczej.

Kary umowne

Kontrola czterech urzędów miast wykazała, że umowy o roboty budowlane zabezpieczyły interesy miast w zakresie kar umownych za niewykonanie, nienależyte wykonanie przedmiotu tych umów lub za niewywiązywanie się wykonawców z powierzonych obowiązków. Mimo to nie w każdym przypadku miasta nie egzekwowały tych kar od wykonawców.

¹¹⁹ Dotyczy następujących faktur VAT: nr 02/2022/I z 14 stycznia 2022 r. na kwotę 11 070 zł, z datą sprzedaży 28 grudnia 2021 r., wystawioną w związku z realizacją umowy nr 165/IR/18 z 9 października 2018 r.; nr 03/2022/I z 14 stycznia 2022 r. na kwotę 1230 zł, z datą sprzedaży 28 grudnia 2021 r., wystawioną w związku z realizacją umowy nr 203/IR/19 z 19 grudnia 2019 r.; nr 04/2022/I z 14 stycznia 2021 r. na kwotę 1230 zł, z datą sprzedaży 28 grudnia 2021 r., wystawioną w związku z realizacją umowy nr 67/IR/20 z 21 maja 2020 r.

¹²⁰ Dotyczy nw. dowodów księgowych: faktura VAT FVP/01402/EO./09/2020 z 17 września 2020 r. na kwotę 6102,01 zł (koszty najmu kotłowni kontenerowej oraz koszt paliwa – tankowanie pierwsze 4 września 2020 r.); faktura VAT FVP/01482/EO./09/2020 z 29 września 2020 r. na kwotę 2331 zł (koszt paliwa – tankowanie drugie 11 września 2020 r.); faktura VAT FVP/01716/EO./09/2020 z 30 września 2020 r. na kwotę 3855 zł (koszt paliwa – tankowanie trzecie 17 września 2020 r.); faktura VAT FVP/01717/EO./09/2020 z 30 września 2020 r. na kwotę 3419 zł (koszt paliwa – tankowanie czwarte 21 września 2020 r.); faktura VAT FVP/01718/EO./09/2020 z 30 września 2020 r. na kwotę 2620 zł (koszt paliwa – tankowanie piąte 24 września 2020 r.); faktura VAT FVP/01720/EO./09/2020 z 30 września 2020 r. na kwotę 2394 zł (koszt paliwa – tankowanie szóste 28 września 2020 r.).

Przykłady zapisów odnośnie kar w skontrolowanych umowach realizowanych przez UM Lublin:

- w przypadku zwłoki w przekazaniu wykazu scalonych, elementów (etapów) i harmonogramu rzeczowo-finansowego w stosunku do przyjętego w nim terminu, w wysokości 1000 zł /200 zł za każdy dzień zwłoki;
- za zwłokę w przejściu terenu budowy, w wysokości 200 zł za każdy dzień zwłoki;
- za zwłokę w przekazaniu zamawiającemu dokumentów i oświadczeń wynikających z Prawa budowlanego i umożliwiających rozpoczęcie robót, w stosunku do przyjętego w nim terminu, w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki;
- za zwłokę w wykonaniu danego elementu (etapu) robót w stosunku do terminów przyjętych w harmonogramie rzeczowo-finansowym robót, w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki;
- za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy w stosunku do terminu wskazanego w umowie, w wysokości 1000 zł/ 500 zł za każdy dzień zwłoki;
- w przypadku przerwania czynności odbiorowych z powodu okoliczności, za które odpowiada wykonawca, w wysokości 1000 zł za każdy dzień przerwy;
- za zwłokę w usunięciu ujawnionych przy odbiorze końcowym oraz w okresie gwarancji, wad przedmiotu umowy, w wysokości 1000 zł/400 zł za każdy dzień zwłoki;
- w przypadku odstąpienia przez zamawiającego od całości umowy, z powodu okoliczności, za które odpowiada wykonawca, w wysokości 2,5%/5% wynagrodzenia brutto określonego w umowie;
- w przypadku odstąpienia przez zamawiającego od części umowy, z powodu okoliczności, za które odpowiada wykonawca, w wysokości 2,5%/ 5%/10% wartości niewykonanej części umowy ustalonej na podstawie protokołu zaawansowania robót i wykazu scalonych elementów (etapów) robót oraz
 - za wprowadzenie podwykonawcy lub dalszego podwykonawcy na teren budowy i powierzenie mu do wykonania robót objętych zakresem niniejszej umowy bez zaakceptowania umowy o podwykonawstwo przez zamawiającego, w wysokości 30 000 zł/15 000 zł / 3500 zł za każdy stwierdzony przypadek;
- za wykonywanie przez podwykonawcę lub dalszego podwykonawcę, którego umowa została zaakceptowana przez zamawiającego, robót innych niż zadeklarowane do podwykonawstwa w zawartej umowie o podwykonawstwo lub w przypadku realizowania części lub całości robót przez podwykonawcę lub dalszego podwykonawcę innego niż podwykonawca lub dalszy podwykonawca, którego umowa została zaakceptowana przez zamawiającego, w wysokości 30 000 zł/15 000 zł/3500 zł za każdy stwierdzony przypadek;
- w przypadku braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, w wysokości 10 000 zł/5000 zł/3500 zł za każdy przypadek braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty;
- w przypadku nieprzedłożenia zamawiającemu do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany, w wysokości 10 000 zł/5000 zł/3500 zł za każdy przypadek nieprzedłożonego projektu umowy lub jej zmiany;
- w przypadku nieprzedłożenia zamawiającemu w terminie określonym w umowie, poświadczonej „za zgodność z oryginałem” kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany, w wysokości 10 000 zł/5000 zł oraz 3500 zł za każdy przypadek nieprzedłożenia kopii umowy lub jej zmiany;
- w przypadku braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty, w wysokości 10 000 zł/5000 zł/3500 zł za każdy przypadek braku zmiany;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w przypadku nieprzedłożenia zamawiającemu w terminie określonym w umowie poświadczonej „za zgodność z oryginałem” kopii polisy lub innego dokumentu ubezpieczeniowego, w wysokości 1000 zł/250 zł za każdy dzień zwłoki;
- w przypadku niespełnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę/dalszego podwykonawcę wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane w umowie czynności, w wysokości 10 000 zł za każdy stwierdzony przypadek.

Niedochodzenie kar umownych

Miasto Lublin nie naliczyło wykonawcom robót budowlanych kar umownych w łącznej wysokości 211,4 tys. zł za niewywiązywanie się z obowiązków określonych w skontrolowanych umowach, m.in. w zakresie nieterminowej realizacji umów na dokumentację projektową i roboty budowlane, wykonanie przez podwykonawców robót wykraczających poza zakres umowy o podwykonawstwo, za zwłokę w wykonaniu danego elementu (etapu) robót w stosunku do terminów przyjętych w harmonogramie rzeczowo-finansowym. Nie podjęło również działań zmierzających do naliczenia kar umownych w wysokości 100 tys. zł z tytułu nieprzedłożenia podczas realizacji budowy szkoły podstawowej, przedszkola, domu kultury przy ul. Berylowej dwóch umów i ośmiu aneksów zawartych przez wykonawcę robót z podwykonawcami. W trakcie kontroli NIK Miasto wystawiło noty obciążeniowe na kwotę 26,4 tys. zł. Kary te za zwłokę w wykonaniu dokumentacji projektowej na przebudowę ZSE w Lublinie naliczono odpowiednio 221 dni (24 750 zł), 860 dni (1200 zł) i 886 dni (450 zł) od daty wymagalności roszczenia.

Miasto Zamość naliczyło wykonawcy remontu konserwatorskiego budynku dawnej Akademii Zamojskiej kary w wysokości 4917,3 tys. zł z tytułu odstąpienia przez wykonawcę od umowy. Jednak po wielomiesięcznym sporze z wykonawcą zawarto ugodę i porozumienie, a obie strony zrzekły się m.in. roszczeń z tytułu kar umownych. Miasto Świdnik naliczyło wykonawcy projektu „Zielony LOF” kary umowne w wysokości 2,4 tys. zł za niewywiązywanie się z obowiązku terminowej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy. W przypadku Miasta Puławy nie wystąpiły przesłanki do naliczenia ww. kar umownych.

Zakaz potrącania kar umownych i jego skutki

Jedną z przyczyn niedochodzenia kar umownych był zakaz potrącania kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy lub innych jego należności oraz zakaz dochodzenia zaspokojenia roszczeń z zabezpieczenia należytego wykonania umowy, wynikające z art. 15r¹ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹²¹, który obowiązywał w okresie od 24 czerwca 2020 r. do 24 sierpnia 2022 r. W tym okresie ograniczono uprawnienia zamawiających w zakresie dopuszczalności dokonywania potrąceń oraz zaspokajania się z zabezpieczeń należytego wykonania umowy. Przepis ten uchylono dopiero po 81 dniach od ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego (tj. od 16 maja 2022 r.). W uzasadnieniu do ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw¹²² wskazano, że „usuwa

¹²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

¹²² Dz. U. z 2022 r. poz. 1768.

się ww. przepis, gdyż utrzymanie obowiązujących rozwiązań miałyby negatywne skutki dla wykonawców, gwarantów, a także dla zamawiających, którzy mogą mieć problemy z wyegzekwowaniem skumulowanych kar umownych. Projektowane regulacje są zgodne z postulatami zamawiających i banków, którzy od samego początku sygnalizowali problemy wynikające ze stosowania art. 15r¹ ustawy i postulowali jego zmianę lub uchylenie”.

Wykonawca robót budowlanych przy remoncie konserwatorskim dawnej Akademii Zamojskiej 17 listopada 2020 r. odstąpił od umowy, wskazując na winę zamawiającego, zszedł z placu budowy i naliczył Miastu Zamość kary umowne w wysokości 10% wynagrodzenia brutto (4917,3 tys. zł). Zamawiający po bezskutecznych wezwaniach do wznowienia robót również wypowiedział umowę i naliczył wykonawcy kary umowne w tej samej wysokości, nie uznając zasadności roszczeń wykonawcy. Obowiązwanie art. 15r¹ ustawy nie dawało jednak Miastu możliwości dochodzenia ww. kar umownych zarówno z wynagrodzenia, jak i z zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Przyczynami zawarcia ugody były m.in.: trudny do przewidzenia wynik sporu sądowego, koszty związane z prowadzonym postępowaniem i nawet kilkuletni czas jego trwania. W związku z powyższym 31 grudnia 2021 r. taką ugodę oraz porozumienie z wykonawcą zawarto. Obie strony zrzekły się m.in. roszczeń z tytułu kar umownych, a Miasto uregulowało wynagrodzenie za wykonane roboty budowlane.

Także i Miasto Świdnik nie dochodziło kar umownych z uwagi na obowiązwanie art. 15 r¹ ww. ustawy.

5.3. Utrzymanie inwestycji w okresie rękojmi i gwarancji

Urzędy skontrolowanych miast podejmowały działania na rzecz utrzymania oddanych do użytkowania zrealizowanych obiektów. W umowach na roboty budowlane przewidziano możliwość zastosowania kar umownych w okresie rękojmi i gwarancji. Nie wystąpiły jednak przesłanki do ich naliczenia. Wykonawcy robót budowlanych przeprowadzali przeglądy gwarancyjne, chociaż w przypadku wykonawcy budowy żłobka w Świdniku przegląd gwarancyjny został przeprowadzony z opóźnieniem 37 dni. Stwierdzone zarówno w trakcie przeglądów, jak i w trakcie eksploatacji obiektów usterki były zgłaszane wykonawcom i podejmowano skuteczne działania w celu ich usunięcia. W UM Zamość nierzetelnie sprawowano nadzór nad realizacją przez wykonawców obowiązków w zakresie przeprowadzania przeglądów technicznych, serwisów i konserwacji wind. Z zabezpieczeń należytego wykonania umów nie korzystano, gdyż nie wystąpiły ku temu stosowne przesłanki. W UM Puławy i w UM Zamość stwierdzono przypadki nieterminowego zwrotu tych zabezpieczeń.

W umowach na roboty budowlane określono obowiązek przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych. W UM Lublin i w UM Puławy objęte analizą umowy zawierały w tym zakresie ujednoczone zapisy, a w przypadku UM Zamość i UM Świdnik każda z umów określała zróżnicowane zasady dotyczące przeprowadzenia przeglądów gwarancyjnych.

Zróżnicowane zapisy
w zakresie przeglądów
gwarancyjnych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zapisy dotyczące przeglądów zawarte w umowach na roboty budowlane

Miasto Lublin

- Gwarancja obejmować będzie usuwanie wszelkich ujawnionych wad tkwiących w przedmiocie umowy oraz przeglądy gwarancyjne zapewniające prawidłową eksploatację przedmiotu umowy w okresie udzielonej gwarancji (...) w ramach udzielonej gwarancji na instalacje i urządzenia, wykonawca zobowiązany jest do dokonywania przeglądów, o ile obowiązek ich dokonania wynika z zaleceń producenta warunkujących zachowanie uprawnień wynikających z gwarancji.

Miasto Puławy

- W trakcie okresu gwarancji, Zamawiający ma prawo przeprowadzić przeglądy gwarancyjne z udziałem wykonawcy o czym powiadomi wykonawcę na 7 dni przed planowanym przeglądem. Z przeglądów gwarancyjnych sporządza się protokół zawierający ustalenia dokonane w trakcie przeglądu – ujawnione wady i usterki i wyznacza się termin do ich usunięcia.

Miasto Świdnik

- W okresie gwarancji zamawiający będzie przeprowadzał z udziałem wykonawcy coroczne przeglądy, mające na celu ujawnienie ewentualnych wad w wykonanym obiekcie. Wykonawca zobowiązuje się do usunięcia zgłoszonych pisemnie przez zamawiającego wad w terminie 14 dni, licząc od dnia powiadomienia.
- Przed upływem ustalonego w umowie okresu rękojmi nastąpi odbiór ostateczny mający na celu ustalenie stanu robót i stwierdzenie usunięcia wad z okresu rękojmi i gwarancji i spisany będzie z tej czynności protokół z przeglądu.

Miasto Zamość

- W okresie gwarancji i rękojmi, wykonawca zobowiązuje się do udziału w przeglądach gwarancyjnych, które organizowane będą przynajmniej raz na pół roku. Z każdego przeglądu gwarancyjnego sporządzony zostanie protokół, zawierający co najmniej datę sporządzenia protokołu, opis wad, jeśli takie zostaną ujawnione oraz termin ich usunięcia. Nieobecność wykonawcy w przeglądzie gwarancyjnym nie zwalnia go z obowiązku usunięcia wad stwierdzonych i zapisanych w protokole z przeglądu gwarancyjnego (...). W okresie udzielonej gwarancji i rękojmi wykonawca zobowiązany jest do świadczenia na rzecz zamawiającego usługi bezpłatnych przeglądów serwisowych i bezpłatnej usługi przeglądów gwarancyjnych oraz konserwacji, warunkujących utrzymanie gwarancji, wraz z bezpłatną naprawą i bezpłatną wymianą elementów wynikających z tych przeglądów – usunięcia wad, przez cały okres trwania gwarancji, licząc od dnia odbioru robót; nieodpłatnego, skutecznego usunięcia wad stwierdzonych podczas przeglądów serwisowych i gwarancyjnych lub zgłoszonych przez zamawiającego w okresie trwania gwarancji.

Przeprowadzanie przeglądów gwarancyjnych

Wykonawcy robót budowlanych przeprowadzali przeglądy w terminach określonych w zawartych umowach (jeżeli były określone) lub w protokołach odbioru końcowego robót, z wyjątkiem wykonawcy umowy na budowę żłobka w Świdniku, który przeprowadził przegląd z opóźnieniem sięgającym 37 dni.

Terminowe usuwanie usterek

Usterki stwierdzone zarówno w trakcie przeprowadzonych przeglądów gwarancyjnych, jak również te zgłaszane na bieżąco w trakcie eksploatacji przez miasta lub zarządców obiektów były skutecznie usuwane przez wykonawców robót budowlanych.

Przykładowe usterki usunięte przez wykonawców robót budowlanych

- Wykonawca rewitalizacji Parku Ludowego w Lublinie usunął m.in. usterkę układu sterowniczego szafki sterowniczej, niedrożność rury osłonowej kabla w pompowni deszczowej, naprawiono uszkodzenia wieży zabawowej, obrzeża elastycznych nakładek zakrywających górną część trampolin do skakania, czy usterki na torach przeszkód.
- Wykonawca przebudowy Domu Chemika w Puławach dokonał usunięcia spękań ścian w 37 pomieszczeniach, usterek klamek i drzwi w czterech pomieszczeniach i usterek baterii i spłuczek w siedmiu pomieszczeniach.
- Wykonawca budowy Parku Avia w Świdniku dokonał usunięcia m.in. awarii odkurzacza basenowego, pęknięć na schodach zjeżdżalni wewnętrznej, nieszczelności pompy ciepła, ubytków na płytach chodnikowych oraz uzupełnienia łączenia ślizgów i naprawy pęknięć na zjeżdżalniach wodnych.
- Wykonawca przebudowy ZDK w Zamościu dokonał naprawy pęknięć ścian, kostki brukowej, obróbki ściany wiatrołapu, montażu pokrywy złącza i ogranicznika przy drzwiach wejściowych.

W UM Zamość nie zapewniono skutecznego nadzoru nad realizacją obowiązków przez wykonawców trzech umów na roboty budowlane polegających na świadczeniu przez nich usług w zakresie: konserwacji wind, przeglądów serwisowych oraz przeglądów gwarancyjnych. Brak skutecznego nadzoru sprawił, że użytkownicy obiektów (Dyrektor ZDK i Dyrektor Domu Dziecka) zlecali w okresie gwarancji przeprowadzenie przeglądów technicznych, serwisów oraz konserwacji wind i klimatyzacji innym podmiotom. Zgodnie z postanowieniami ww. umów obowiązek świadczenia tych usług spoczywał na wykonawcach robót.

W trakcie kontroli NIK Dyrektor Wydziału Inwestycji Miejskich i Zamówień Publicznych UM Zamość wystąpił do wykonawców o pilne uregulowanie występujących należności z tytułu przeglądów serwisowych i konserwacyjnych dotyczących zakresu ww. umów. Z informacji przekazanych przez Prezydenta Miasta Zamość wynika, że wykonawcy zwrócili 19,8 tys. zł.

Skontrolowane umowy o roboty budowlane zawierały zapisy dotyczące kar umownych za zwłokę lub opóźnienie w usunięciu stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi wad i usterek. Jednakże w żadnym ze skontrolowanych urzędów miast nie wystąpiły przesłanki do ich naliczenia.

Nie wystąpiły przesłanki do zaspokojenia roszczeń miast z ustanowionych zabezpieczeń należytego wykonania zawartych umów. Jednak w przypadku dwóch urzędów stwierdzono nieterminowe zwroty tych zabezpieczeń.

Miasto Zamość dokonało zwrotu wykonawcy przebudowy ZDK zabezpieczenia należytego wykonania umowy wniesionego w pieniądzu dopiero po 50 dniach od daty odbioru końcowego robót, tj. 20 dni po upływie terminu, o którym mowa w art. 151 Pzp¹²³.

Nieterminowego zwrotu (tj. po 78 dniach) dokonano również w przypadku gwarancji bankowej należytego wykonania umowy o roboty budowlane przy budowie hali widowiskowo-sportowej w Puławach. Przedstawiona przez wykonawcę gwarancja bankowa zawierała w swej treści adnotację o obowiązku zwrotu oryginału na adres gwaranta niezwłocznie po upływie terminu jej ważności.

Brak nadzoru UM Zamość nad obowiązkami wykonawców

Brak przesłanek do naliczenia kar umownych w okresie rękojmi i gwarancji

Zwrotu zabezpieczenia nie dokonywano terminowo

¹²³ Art. 151 ust. 1 Pzp nakładał obowiązek zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania za należycie wykonane, tj. od podpisania protokołu końcowego robót.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy prawidłowo przygotowano oraz przeprowadzono wybrane inwestycje miejskie w województwie lubelskim?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none">1. Czy urzędy miast były przygotowane do realizacji inwestycji pod względem organizacyjnym?2. Czy urzędy miast prawidłowo przygotowały, realizowały, nadzorowały i dokonały rozliczenia inwestycji?3. Czy urzędy miast egzekwowały od wykonawcy robót realizację obowiązków w zakresie rękojmi i gwarancji określonych w umowie na roboty budowlane?
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono w czterech urzędach miast realizujących inwestycje na terenie województwa lubelskiego.
Kryteria kontroli	We wszystkich jednostkach kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016–2022 (do dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Czynności kontrolne rozpoczęto 7 lutego 2022 r., a ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano 9 sierpnia 2022 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Dla celów kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano dane od: <ul style="list-style-type: none">• Ministra Rozwoju i Technologii;• Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego;• Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii;• Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych;• Marszałka Województwa Lubelskiego;• 16 urzędów miast województwa lubelskiego nieobjętych kontrolą NIK (Biała Podlaska, Chełm, Tomaszów, Hrubieszów, Krasnystaw Włodawa, Biłgoraj, Opole Lubelskie, Łuków, Łęczna, Janów Lubelski, Biłgoraj, Radzyń Podlaski, Ryki, Parczew i Kraśnik);• Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Lublinie;• Dyrektora Zamojskiego Domu Kultury;• Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w Puławach;• Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Puławach;• Dyrektora Domu Dziecka w Zamościu;• Wydziału Architektury UM Lublin;• Wydziału Zieleni i Gospodarki Komunalnej UM Lublin;• Zarządu Dróg i Mostów w Lublinie;• Prezesa Zarządu, Zarząd Obiektów Sportowych sp. z o.o. w Koszalinie;• Zespołu Szkół Ekonomicznych im. A. i H. Vetterów w Lublinie;• Szkoły Podstawowej nr 58 w Lublinie przy ul. Beryłowej;• Polskiej Grupy Energetycznej S.A. z siedzibą w Lublinie;• Lubelskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej;

ZAŁĄCZNIKI

- ART System sp. z o. o. z siedzibą w Lublinie;
- DRS sp. z o. o. z siedzibą w Lublinie;
- ES-SYSTEM sp. z o. o. z siedzibą w Krakowie;
- INWESTOR sp. J. z siedzibą w Lublinie;
- MANUFATURA DREWNA KOMES z siedzibą w Kalinówce;
- Przedsiębiorstwa Wielobranżowego Tadeusz Przyczyna „PRIVLAND” z siedzibą w Kalinowicach;
- BR Konsorcjum sp. z o. o. Refleks Sp. k. z siedzibą w Białymstoku;
- VOBOS Polska sp. z o. o. z siedzibą w Radzynie Podlaskim;
- Kierownika budowy dla zadania przebudowa ZSE w Lublinie;
- Projektanta odpowiedzialnego za sporządzenie projektu branży drogowej dla zadania rewitalizacja Parku Ludowego.

W kontroli nie wzięły udziału inne organy kontrolne na podstawie art. 12 ustawy o NIK.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Pozostałe informacje

Kontrola pt. *Realizacja inwestycji miejskich na terenie województwa lubelskiego (P/22/066)* została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z przygotowaniem i realizacją procesów inwestycyjnych. Urzędy do kontroli wybrano na podstawie danych w zakresie zrealizowanych inwestycji, uzyskanych z 20 urzędów miast województwa lubelskiego, z uwzględnieniem doniesień prasowych.

Wyniki kontroli przedstawiono w czterech wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 43 wnioski pokontrolne.

Z informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 38 wniosków (88,3%), a pięć było w trakcie realizacji (11,6%). Wnioski dotyczyły w szczególności:

- ustanawiania inspektora nadzoru inwestorskiego dla każdej branży przewidzianej w dokumentacji projektowej w przypadkach przewidzianych prawem;
- rzetelnego weryfikowania dokumentacji projektowej, w tym kosztorysów inwestorskich, przedstawionych przez wykonawcę umowy przed dokonaniem odbioru;
- egzekwowania wywiązywania się przez wykonawców z obowiązku przedkładania kopii umów zawartych z podwykonawcami;
- egzekwowania prowadzenia dziennika budowy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i zawartymi umowami;
- ujmowania w dowodach OT wszystkich kosztów związanych ze zrealizowaną inwestycją do dnia przyjęcia obiektu do użytkowania;
- rzetelnego dokumentowania wszystkich okoliczności związanych z zawieraniem aneksów do umów na roboty budowlane;
- wstrzymywania zapłaty wynagrodzenia wykonawcy w razie nieprzedstawienia dowodów zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom i dalszym podwykonawcom;
- opisywania przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty;

ZAŁĄCZNIKI

- egzekwowania wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
- terminowego dokonywania zwrotu wadium i zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
- uzyskiwanie dokumentu potwierdzającego prawo do dysponowania nieruchomością przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę;
- rzetelnego weryfikowania dokumentacji powykonawczej;
- terminowego wprowadzania środków trwałych do ewidencji księgowej;
- egzekwowania od wykonawców robót w okresie gwarancji i rękojmi świadczenia usług w zakresie przeglądów konserwacyjnych i serwisowych na warunkach określonych w umowach;
- egzekwowania od wykonawców prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia, zgodnie z zapisami umów i w terminach w nich przewidzianych;
- ustalania wartości zamówienia zgodnie z obowiązującymi przepisami Pzp/Npzp;
- jednoznacznego określania kryteriów oceny ofert;
- opisywania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymogami określonymi w Pzp/Npzp;
- zawierania w umowach na roboty budowlane wszystkich postanowień wynikających z przepisów Pzp/Npzp;
- prawidłowego kwalifikowania zamówień jako roboty budowlane, dostawy lub usługi;
- rzetelnego weryfikowania wniosków wykonawców zadań o zwiększenie przysługującego im wynagrodzenia;
- terminowego dokonywania zwrotów zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
- prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia z zachowaniem formy pisemnej w celach dowodowych.

Ustalone po zakończeniu kontroli NIK finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 279 194,3 tys. zł, w tym: A. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości 278 983,4 tys. zł; B. Korzyści finansowe 143,1 tys. zł, C. Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich 67,8 tys. zł.

Do dwóch wystąpień pokontrolnych zgłoszono 17 zastrzeżeń podlegających merytorycznemu rozeznaniu. Uchwałami Komisji Rozstrzygających w NIK cztery zastrzeżeń uwzględniono w całości, trzy w części, a dziesięć oddalono. Zastrzeżenia zostały zgłoszone przez:

1) Prezydenta Miasta Puławy i dotyczyły:

- usunięcia nieprawidłowości dotyczącej zawarcia przez Miasto Puławy aneksów do umowy na roboty budowlane na przebudowę Domu Chemika i dokonanie zapłaty w kwocie 486,8 tys. zł brutto wykonawcy zadania w ramach sfinansowania kosztów związanych ze wstrzymaniem robót w związku z postępowaniem prowadzonym przez LKWZ, pomimo że § 15 ust. 1 ww. umowy przewidywał

w takiej sytuacji jedynie przedłużenie terminu zakończenia robót o okres wstrzymania robót, nie nakładając na zamawiającego obowiązku zapłaty wykonawcy wynagrodzenia;

- usunięcia nieprawidłowości dotyczącej poniesienia przez Miasto Puławy wydatków w wysokości 119,8 tys. zł (protokoły konieczności nr 1, 2, 3, 4, 5) w związku ze zmianą parametrów urządzeń planowanych do realizacji, w sytuacji, gdy zgodnie z § 1 ust. 9 umowy na dostawę systemu elektroakustycznego, inspicjenta i wideo, zmiana taka zmiana mogła być wprowadzona, ale nie przewidywano zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy;
- usunięcia nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnego zawarcia przez Miasto Puławy w ramach realizacji zadania przebudowa Domu Chemika, aneksu dotyczącego realizacji prac dodatkowych w zakresie zasilania elektrycznego systemu elektroakustycznego, inspicjenta i wideo na kwotę 125,9 tys. zł brutto;

2) Prezydenta Miasta Lublin i dotyczyły:

- usunięcia wysokości należnych kar umownych z tytułu niewywiązania się przez wykonawców z obowiązków określonych w umowach o roboty budowlane w części Ocena ogólna wystąpienia pokontrolnego oraz wnioskach pokontrolnych, jak również o bardziej ogólne sformułowanie ustaleń w tym zakresie;
- wykreślenia nieprawidłowości dotyczącej nieustanowienia inspektorów nadzorów inwestorskiego w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci i urządzeń telekomunikacyjnych;
- usunięcia nieprawidłowości oraz wniosku dotyczących nieegzekwowania przez inwestora prawidłowości prowadzenia dziennika budowy;
- wykreślenia nieprawidłowości oraz wniosku polegających na niedokonaniu zwiększenia zabezpieczenia należytego wykonania umów dla kontrolowanych zadań w związku ze wzrostem wartości tych umów w trakcie realizacji;
- usunięcia nieprawidłowości oraz wniosku, dotyczących nierzetelnego udokumentowania zawarcia aneksów nr 1 i 3 do umowy nr 29/IR/19 oraz aneksu nr 1 do umowy 53/IR/187, polegającego na zmianie harmonogramów rzeczowo-finansowych, co mogło wskazywać na długotrwałą zwłokę obwarowaną karami umownymi;
- wykreślenia nieprawidłowości, polegającej na niepodjęciu działań w celu zmiany pozwolenia wodnoprawnego w zakresie wykonania zwiększonego zakresu sieci drenarskiej;
- usunięcia nieprawidłowości oraz wniosku, dotyczących naruszenia art. 35 ust. 1 Pzp w zakresie oszacowania wartości zamówienia;
- wykreślenia nieprawidłowości, polegającej na nierzetelnym udokumentowaniu i przeprowadzeniu weryfikacji przesłanek zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy robót rewitalizacji przyrodniczej Parku Ludowego o kwotę 7 649 999,99 zł;
- usunięcia nieprawidłowości polegającej na wydaniu bankowi dyspozycji do zapłaty wynagrodzenia wykonawcy w odniesieniu do części

ZAŁĄCZNIKI

równej sumie kwot wynikających z nieprzedstawionych dowodów zapłaty podwykonawcom w przypadku dwóch faktur;

- wykreślenia nieprawidłowości, polegającej na nienaliczeniu kar umownych za wykonywanie w pięciu przypadkach przez podwykonawców w ramach realizacji zadania budowlanych wykraczających poza zakres umowy o podwykonawstwo, zaakceptowanej przez zamawiającego;
- usunięcia nieprawidłowości, polegającej na nienaliczeniu kar umownych za zwłokę w wykonaniu danego elementu (etapu) robót w stosunku do terminów przyjętych w harmonogramie rzeczowo-finansowym.

W związku z wynikami kontroli:

- w UM Puławy zostało wysłane zawiadomienie do Prokuratora Okręgowego w Lublinie;
- w UM Lublin jest przygotowywane zawiadomienie do Prokuratora Okręgowego w Lublinie oraz Rzecznika dyscypliny finansów publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalne Komisje Orzekające¹²⁴

Wykaz jednostek kontrolowanych¹²⁴

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Urząd Miasta Lublin	Krzysztof Żuk
2.	Urząd Miasta Puławy	Paweł Maj
3.	Urząd Miasta Świdnik	Waldemar Jakson
4.	Urząd Miasta Zamość	Andrzej Wnuk

¹²⁴ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek¹²⁵

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Miasta Lublin	W formie opisowej	<p>Urząd był przygotowany organizacyjnie do realizacji inwestycji miejskich. Nadzór inwestorski nad realizacją zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK realizowany był przez pracowników Urzędu. Zadania inwestycyjne były ujmowane w Wieloletniej Prognozie Finansowej.</p> <p>Wykonawców dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych wyłoniono zgodnie z przepisami Pzp oraz wewnętrznymi procedurami.</p> <p>W zawartych umowach zabezpieczono interesy Miasta Lublin, w szczególności przewidziano kary umowne za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy, zobowiązano projektantów do sprawowania nadzoru autorskiego oraz zapewniono przeniesienie autorskich praw majątkowych na Miasto.</p> <p>Wykonawców robót budowlanych zobowiązano do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, dostarczenia wykazów scalonych elementów robót i harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji robót.</p> <p>W każdym przypadku uzyskano pozwolenie na budowę. Zgodność stosowanych materiałów z projektem budowlanym zatwierdzali inspektorzy nadzoru inwestorskiego. Prace dodatkowe i zamienne były zlecane po sporządzeniu protokołów konieczności i kosztorysów różnicowych lub dokonaniu stosownych zmian umowy. Egzekwowano od wykonawców realizację przyjętych zobowiązań z tytułu rękojmi i gwarancji.</p>	<p>Nie ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego w branży telekomunikacyjnej dla zadania dotyczącego „Rewitalizacji przyrodniczej Parku Ludowego w Lublinie znajdującego się w obszarze Zintegrowanego Centrum Komunikacyjnego dla Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego” i „Budowy szkoły podstawowej, przedszkola, domu kultury przy ul. Berylowej. Dokonano odbioru dokumentacji projektowej na budowę szkoły przy ulicy Berylowej, pomimo, że projekt wykonawczy nie stanowił uzupełnienia projektu budowlanego w zakresie instalacji fotowoltaicznej i nie uzyskano warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej dla wytwórców dla zaprojektowanej instalacji fotowoltaicznej.</p> <p>Odebrano kosztorysy inwestorskie, bez przeprowadzenia odpowiedniej analizy ich kompletności i poprawności oraz sprawdzenia zgodności opracowania z rozporządzeniem w sprawie dokumentacji projektowej oraz z rozporządzeniem w sprawie kosztorysowania.</p> <p>Nierzetelnie sprawowano nadzór nad realizacją umów zawartych przez wykonawcę „Przebudowy budynku Zespołu Szkół Ekonomicznych im. A. i J. Vetterów przy ulicy Bernardyńskiej w Lublinie” w zakresie obowiązku przedłożenia poświadczonych za zgodność z oryginałem czterech umów z podwykonawcami na roboty budowlane i dostawy o łącznej wartości 1122 tys. zł.</p> <p>Nie naliczono kar umownych w wysokości 211,4 tys. zł za niewywiązywanie się z obowiązków określonych w skontrolowanych umowach na roboty budowlane (w trakcie kontroli NIK wystawiono noty na kwotę 26,4 tys. zł).</p> <p>Nie podejmowano działań zmierzających do naliczenia kar umownych dla wykonawcy zadania realizującego budowę szkoły przy ul. Berylowej w wysokości 100 tys. zł za nieprzedłożenie dwóch umów oraz ośmiu aneksów do umów z podwykonawcami w terminie siedmiu dni od ich zawarcia.</p> <p>Nie zapewniono rzetelnego nadzoru nad prawidłowym prowadzeniem dzienników budowy w trzech skontrolowanych zadaniach zgodnie ze specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót i rozporządzeniem</p>

¹²⁵ W brzmieniu pisma ośrodkowego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo ośrodkowe w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Miasta Lublin	W formie opisowej		<p>Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia.</p> <p>Nie dokonano w trzech objętych kontrolą zadaniach zwiększenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w związku ze wzrostem wartości umowy.</p> <p>Nie ujęto w wartości środka trwałego – szkoły przy ul. Berylowej kosztów finansowania budowy na podstawie umowy spłaty wierzytelności w wysokości 781,6 tys. zł.</p> <p>Nierzetelnie udokumentowano okoliczności zawarcia dwóch aneksów do umowy na rewitalizację Parku Ludowego i aneksu do umowy na budowę szkoły przy ul. Berylowej, w szczególności w zakresie wystąpienia interesu publicznego stanowiącego przesłankę zmiany umowy i nienaliczania kar umownych w łącznej wysokości 4167 tys. zł.</p> <p>Nierzetelnie udokumentowano podjęcie, w okresie od 16 września 2019 r. do 11 października 2019 r., prac przygotowawczych poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych objętych decyzją o pozwoleniu na budowę z 7 września 2016 r., która stała się ostateczna 22 września 2016 r.</p> <p>Nierzetelnie udokumentowano i przeprowadzono weryfikację wniosku o zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy robót o łączną kwotę 7650 tys. zł brutto w ramach zadania dotyczącego Parku Ludowego na podstawie aneksu do umowy.</p>
2.	Urząd Miasta Puławy	W formie opisowej	<p>Urząd był przygotowany organizacyjnie do realizacji inwestycji miejskich. Nadzór inwestorski nad realizacją zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK powierzono podmiotom zewnętrznym.</p> <p>Zadania inwestycyjne, których realizacja przekraczała jeden rok, były ujmowane w Wieloletniej Prognozie Finansowej.</p> <p>Wykonawcę dokumentacji projektowej na budowę hali sportowo-widowskiej wyłoniono zgodnie z przepisami Pzp.</p> <p>W umowie zawartej z wykonawcą przewidziano m.in. kary umowne za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy, zobowiązano projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego oraz zapewniono przeniesienie autorskich praw majątkowych na Miasto Puławy.</p>	<p>Nieprawidłowo oszacowano wartości zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej hali widowiskowo-sportowej w Puławach oraz na roboty budowlane na przebudowę Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w Puławach i na budowę ww. hali.</p> <p>Zakwalifikowano zamówienie na „System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo” na kwotę 6049,1 tys. zł jako roboty budowlane, a nie dostawy.</p> <p>Niejednoznacznie opisano kryterium oceny ofert w części dotyczącej „jakości”, co w przypadku niektórych postępowania prowadziło do wyboru innej oferty niż ta z najniższą ceną (o wyłonieniu innej oferty zdecydowało wówczas nieprecyzyjnie opisane kryterium jakości).</p> <p>Przywołano w dokumentacji technicznej stanowiącej załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w zamówieniach na system elektroakustyczny, inspicjenta i wideo oraz na budowę ww. hali, niedozwolonych sformułowań odnoszących się do produktów oferowanych przez konkretnych producentów.</p>

			<p>Wykonawców robót budowlanych prowadzonych w ramach zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK zobowiązano do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, ubezpieczenia terenu budowy oraz posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności.</p> <p>Przy realizacji robót budowlanych przestrzegano przepisów Pb oraz przepisów wykonawczych. W każdym przypadku uzyskano pozwolenie na budowę. W sposób rzetelny sprawowano nadzór nad przebiegiem procesu inwestycyjnego, zapewniając właściwą realizację zadań przez poszczególnych uczestników procesu budowlanego. Zgodność stosowanych materiałów z projektem budowlanym zatwierdzali inspektorzy nadzoru inwestorskiego. Prace dodatkowe i zamienne były zlecanie po sporządzeniu protokołów konieczności i kosztorysów różnicowych lub dokonaniu stosownych zmian umowy.</p> <p>Urząd egzekwował od wykonawców realizację przyjętych zobowiązań z tytułu rękojmi i gwarancji</p>	<p>Zawarto dwa aneksy do umowy o roboty budowlane w ramach zadania przebudowy POK „Dom Chemika”, zwiększające wynagrodzenie wykonawcy robót o kwotę 486,8 tys. zł, w związku ze wstrzymaniem robót z uwagi na postępowanie prowadzone przez konserwatora zabytków, w sytuacji gdy umowa umożliwiała jedynie wydłużenie terminu realizacji.</p> <p>Poniesiono z naruszeniem zasad zawartych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatki w kwocie (119,8) tys. zł w ramach zadania związanego z systemem elektroakustycznym, inspicjenta i wideo.</p>
<p>3.</p>	<p>Urząd Miasta Świdnik</p>	<p>W formie opisowej</p>	<p>W Urzędzie prawidłowo został zorganizowany proces przygotowania i realizacji inwestycji. Nadzór inwestorski nad realizacją zadań inwestycyjnych sprawowali pracownicy Urzędu i podmioty zewnętrzne. Zadania przekraczające rok budżetowy ujmowano w WPF.</p> <p>Realizacja inwestycji przebiegała zgodnie z wymogami określonymi Pb oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych.</p> <p>W umowach na roboty budowlane m.in. zabezpieczono ich wykonanie, przewidziano możliwość zastosowania kar umownych z tytułu nienależytego ich realizowania, wprowadzono obowiązek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, określono zasady wypłaty wynagrodzenia wykonawcy z uwzględnieniem wymogów dotyczących wypłaty wynagrodzenia podwykonawcom.</p> <p>W umowach na roboty budowlane przewidziano możliwość zastosowania kar umownych, z których Miasto korzystało.</p>	<p>Nierzetelnie udokumentowano przebieg negocjacji prowadzonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki (w szczególności w zakresie czynników, które wpłynęły na wysokość wynagrodzenia wykonawcy i samego wynagrodzenia – 51 660 tys. zł), czym naruszono zasadę pisemności, o której mowa w Pzp, i co miało wpływ na wybór oferty.</p> <p>Nie wyegzekwowano sporządzenia przez wykonawcę przedmiaru robót oraz kosztorysu, spełniających wymogi określone rozporządzeniem w sprawie dokumentacji projektowej oraz rozporządzeniem w sprawie kosztorysowania, które zgodnie z umową wyceniono na łącznie 49,2 tys. zł.</p> <p>Nie zabezpieczono interesu Miasta w zakresie przeniesienia praw autorskich do dokumentacji projektowej dotyczącej Parku Avia. Prawa autorskie zostały przeniesione dopiero w dniu podpisania protokołu odbioru końcowego.</p> <p>Nie zabezpieczono interesu Miasta w umowie na opracowanie dokumentacji projektowej na budowę Zielonego LOF, tj. nie zawarto postanowień pozwalających na jej zmianę w przypadku faktycznej zmiany zakresu jej realizacji. Nie podjęto działań do dostosowania wynagrodzenia do zmienionego przedmiotu umowy, co skutkowało poniesieniem wydatku za prace, które nie zostały wykonane w wysokości 86,1 tys. zł.</p>

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Urząd Miasta Świdnik	W formie opisowej		<p>Nie dochowano należytej staranności na wstępnym etapie przygotowania jednej ze skontrolowanych inwestycji, co przyczyniło się do opóźnień w realizacji projektu o 85 dni i koniecznością poprawy dokumentacji projektowej i uzyskania pozwolenia na budowę.</p> <p>Nieterminowo przeprowadzono przegląd gwarancyjny.</p>
4.	Urząd Miasta Zamość	W formie opisowej	<p>Urząd był przygotowany organizacyjnie do realizacji inwestycji miejskich. Zapewniono podział obowiązków służbowych, a nadzór inwestorski nad realizacją zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK powierzono podmiotom zewnętrznym.</p> <p>Miasto Zamość w sposób gospodarny wydatkowało środki na dokumentację projektową – 29 z 32 zamówionych dokumentacji projektowych o wartości przekraczającej 50 tys. zł wykorzystano do czasu kontroli NIK przy realizacji robót budowlanych.</p> <p>Wykonawców dokumentacji projektowych wyłoniono zgodnie z Pzp lub Regulaminem wewnętrznym udzielania zamówień publicznych.</p> <p>W zawartych umowach na dokumentację projektową zabezpieczono interesy Miasta: przewidziano kary umowne za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy, zobowiązano projektantów do sprawowania nadzoru autorskiego oraz zapewniono przeniesienie autorskich praw majątkowych na Miasto.</p> <p>Od wykonawców robót budowlanych wymagano wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz ubezpieczenia terenu budowy i ubezpieczenia z tytułu odpowiedzialności cywilnej.</p> <p>Umowy o roboty budowlane zabezpieczyły interesy Miasta, w tym m.in. przewidziano zapisy dotyczące rękojmi i gwarancji jakości oraz kar umownych za niewykonanie i nienależyte wykonanie przedmiotu umowy.</p>	<p>W WPF nie ujęto 38% zadań inwestycyjnych, które przekraczały okres roku budżetowego.</p> <p>Niezgodnie z postanowieniami umów dokonano odbioru trzech dokumentacji projektowych.</p> <p>Zawarto odrębną umowę na sprawowanie nadzoru autorskiego nad jednym z zadań za 24,6 tys. zł mimo, że zgodnie z umową na dokumentację projektową, było to obowiązkiem projektanta.</p> <p>Nierzetelnie opisano przedmiot zamówienia na roboty budowlane w dwóch z pięciu postępowań na roboty budowlane, co w jednym przypadku skutkowało zakwalifikowaniem części robót o łącznej wartości 1470,7 tys. zł jako robót dodatkowych.</p> <p>Nie wystąpiono o zmianę pozwolenia na budowę w ramach jednego z trzech zadań, pomimo zmiany projektu budowlanego w zakresie sposobu zagospodarowania terenu.</p> <p>Zlecono realizację jednej inwestycji na działce, co do której Miasto nie posiadało dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do dysponowania nieruchomością.</p> <p>Przyjęto dokumentację powykonawczą, którą sporządzono na niezaktualizowanym projekcie budowlanym, a stanowiła ona podstawę do uzyskania pozwolenia na użytkowanie.</p> <p>Nierzetelnie sprawowano nadzór nad realizacją przez wykonawców obowiązków w zakresie przeprowadzania przeglądów technicznych, serwisów i konserwacji, co skutkowało niezasadnym wydatkowaniem przez użytkowników obiektów kwoty 19,8 tys. zł.</p>

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Realizacja procesu budowlanego

Realizacja procesów budowlanych prowadzona jest na podstawie ustawy Prawo budowlane. Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego określone zostały w Rozdziale 3 tej ustawy. Stosownie do art. 17 uczestnikami procesu budowy są inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót. Do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy m.in. przez zapewnienie opracowania projektów oraz wykonania i odbioru robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych (art. 18 ust. 1 Prawa budowlanego). Inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie oraz zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego (art. 18 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego), natomiast organ administracji architektoniczno-budowlanej może w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko (art. 19 ust. 1 Prawa budowlanego). Rodzaje obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, oraz listę obiektów budowlanych i kryteria techniczne, jakimi powinien kierować się organ podczas nakładania na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego.

Stosownie do wymogu art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31 tej ustawy. Art. 29 i 29a określają sytuacje, w których wymagane jest pozwolenie na budowę, a w których zgłoszenie.

Inwestor zamiast dokonania zgłoszenia dotyczącego budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 Prawa budowlanego lub robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 3, może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 30 ust. 1a).

Decyzji o pozwoleniu na budowę wymagają przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, z wyłączeniem przedsięwzięć, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 17–19.

Roboty budowlane, o których mowa w art. 29 ust. 1–4 Prawa budowlanego, wykonywane: 1) przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków – wymagają decyzji o pozwoleniu na budowę, 2) na obszarze wpisanym do rejestru zabytków – wymagają dokonania zgłoszenia – przy czym do wniosku o decyzję o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia należy dołączyć pozwolenie właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków wydane na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego¹²⁶ zastrzeżono, że istotne odstępnie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

Zgodnie z art. 36a ust. 5 Prawa budowlanego¹²⁷ istotne odstępnie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę stanowi odstępnie w szczególności w zakresie:

- 1) projektu zagospodarowania działki lub terenu, w przypadku zwiększenia obszaru oddziaływania obiektu poza działkę, na której obiekt budowlany został zaprojektowany;
- 2) charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego dotyczących:
 - a) powierzchni zabudowy w zakresie przekraczającym 5%,
 - b) wysokości, długości lub szerokości w zakresie przekraczającym 2%,
 - c) liczby kondygnacji;
- 3) warunków niezbędnych do korzystania z obiektu budowlanego przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osoby starsze;
- 4) zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części;
- 5) ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, innych aktów prawa miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 6) wymagającym uzyskania lub zmiany decyzji, pozwoleń lub uzgodnień, które są wymagane do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę lub do dokonania zgłoszenia:
 - a) budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–4, lub
 - b) przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. a, oraz instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d¹²⁸;
- 7) zmiany źródła ciepła do ogrzewania lub przygotowania ciepłej wody użytkowej, ze źródła zasilanego paliwem ciekłym, gazowym, odnawialnym źródłem energii lub z sieci ciepłowniczej, na źródło opalane paliwem stałym.

Projektant dokonuje kwalifikacji zamierzonego odstępnie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu

¹²⁶ W brzmieniu obowiązującym od dnia 19 września 2020 r.

¹²⁷ W brzmieniu obowiązującym od dnia 19 września 2020 r.

¹²⁸ Pkt 6 nie stosuje się w zakresie odstępnie od:

- a) projektowanych warunków ochrony przeciwpożarowej, jeżeli odstępnie zostało uzgodnione pod względem ochrony przeciwpożarowej;
- b) wymagań zawartych w pozwoleniu właściwego konserwatora zabytków wydane na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jeżeli odstępnie zostało uzgodnione z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków;
- c) projektowanych warunków higienicznych i zdrowotnych, jeżeli odstępnie zostało uzgodnione z właściwym państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym.

na budowę, a w przypadku uznania, że jest ono nieistotne, jest obowiązany zamieścić w projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące tego odstąpienia. Nieistotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę oraz ponownego zgłoszenia (art. 36a ust. 6 Prawa budowlanego¹²⁹).

Rozpoczęcie budowy następuje, zgodnie z art. 41 ust. 1 Prawa budowlanego, z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy. Na mocy art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego¹³⁰ inwestor jest obowiązany zawiadomić organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dla których wymagane jest uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, dokonanie zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–4, lub dokonanie zgłoszenia instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 Prawa budowlanego¹³¹ przed rozpoczęciem robót budowlanych inwestor jest obowiązany:

- 1) zapewnić sporządzenie projektu technicznego, z zastrzeżeniem art. 34 ust. 3b, w przypadku:
 - a) robót budowlanych objętych decyzją o pozwoleniu na budowę,
 - b) budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–4,
 - c) przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. a,
 - d) instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d;
- 2) ustanowić kierownika budowy w przypadku:
 - a) robót budowlanych objętych decyzją o pozwoleniu na budowę,
 - b) budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–4, 9, 27 i 30, oraz instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d i e,
 - c) przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. a,
 - ca) rozbiórki objętej decyzją o pozwoleniu na rozbiórkę,
 - d) robót budowlanych objętych decyzją o legalizacji budowy, o której mowa w art. 49 ust. 4,
 - e) robót budowlanych objętych decyzją o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, o której mowa w art. 51 ust. 4;
- 3) ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego w przypadku:
 - a) gdy taki obowiązek wynika z decyzji o pozwoleniu na budowę,
 - b) robót budowlanych objętych decyzją o legalizacji budowy,
 - c) robót budowlanych objętych decyzją, o której mowa w art. 51 ust. 4,

¹²⁹ W brzmieniu obowiązującym od dnia 19 września 2020 r. Zgodnie z art. 42 ust. 1 Prawa budowlanego (w brzmieniu obowiązującym przed tą datą), inwestor był zobowiązany zapewnić: objęcie kierownictwa budowy lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

¹³⁰ W brzmieniu obowiązującym od dnia 5 stycznia 2021 r.

¹³¹ W brzmieniu obowiązującym od dnia 19 września 2020 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą: Inwestor jest obowiązany zapewnić: objęcie kierownictwa budowy (rozbiórki) lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

- d) obiektów budowlanych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 19 ust. 2;
- 4) przekazać kierownikowi budowy projekt budowlany, w tym projekt techniczny, o ile jest wymagany.

Stosownie do art. 42 ust. 3 Prawa budowlanego¹³² organ administracji architektoniczno-budowlanej może wyłączyć, w drodze decyzji, obowiązek ustanawiania kierownika budowy, jeżeli jest to uzasadnione nieznacznym stopniem skomplikowania robót budowlanych lub innymi ważnymi względami. Według art. 42 ust. 4 przy prowadzeniu robót budowlanych, do kierowania którymi jest wymagane przygotowanie zawodowe w specjalności techniczno-budowlanej innej niż posiada kierownik budowy, inwestor jest obowiązany zapewnić ustanowienie kierownika robót w danej specjalności.

Do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 25) należy:

- 1) reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej;
- 2) sprawdzanie jakości wykonywanych robót budowlanych i stosowania przy wykonywaniu tych robót wyrobów zgodnie z art. 10;
- 3) sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub znikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania;
- 4) potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

Inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo (art. 26):

- wydawać kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia, potwierdzone wpisem do dziennika budowy, dotyczące: usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, wykonania prób lub badań, także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych, oraz przedstawienia ekspertyz dotyczących prowadzonych robót budowlanych i dowodów dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych oraz urządzeń technicznych,
- żądać od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę.

Zasady określające sposób prowadzenia dzienników budowy i osoby upoważnione do dokonywania w nich wpisów zostały unormowane w art. 45 Prawa budowlanego oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹³³.

¹³² W brzmieniu obowiązującym od dnia 19 września 2020 r.

¹³³ Dz. U. z 2018 r. poz. 963.

Konieczność stosowania przepisów o zamówieniach publicznych

Jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów Ufp są zobowiązane do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych¹³⁴. W okresie objętym kontrolą, do 31 grudnia 2020 r., obowiązywała ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Pzp). Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Npzp).

Z ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych¹³⁵ wynika w szczególności, że do postępowań o udzielenie zamówienia, o których mowa w uchylanej Pzp, wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 90 ust. 1). Do umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów ramowych, o których mowa w uchylanej Pzp, zawartych:

- 1) przed dniem 1 stycznia 2021 r.,
- 2) po dniu 31 grudnia 2020 r., w następstwie postępowań o udzielenie zamówienia wszczętych przed dniem 1 stycznia 2021 r. – stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 91 ust. 1).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Pzp¹³⁶, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. Stosownie do art. 9 ust. 1 Pzp¹³⁷, postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej. Zamówienie powinno być udzielone wykonawcy wybranemu w postępowaniu przeprowadzonym w jednym z trybów określonych w art. 39–81 Pzp¹³⁸. Zgodnie z art. 2 pkt 8 Pzp¹³⁹ przez roboty budowlane należało rozumieć wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 2c lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego, za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego.

Zasady opisywania przedmiotu zamówienia zostały uregulowane w art. 29 Pzp¹⁴⁰. W szczególności przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (ust. 1). Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję (ust. 2). Przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów, chyba że jest

¹³⁴ Art. 3 pkt 1 Pzp, art. 4 pkt 1 Npzp.

¹³⁵ Dz. U. poz. 2020, ze zm.

¹³⁶ Art. 16 ust. 1 Npzp.

¹³⁷ Art. 20 ust. 1 Npzp.

¹³⁸ Zob. art. 129–217 Npzp i art. 275–296 Npzp.

¹³⁹ Art. 7 pkt 21 Npzp.

¹⁴⁰ Art. 99 Npzp.

to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważny” (ust. 3). Zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy¹⁴¹ (ust. 3a).

Sposób opisywania przedmiotu zamówienia został uregulowany w art. 30 Pzp¹⁴². W szczególności zamawiający powinien opisać przedmiot zamówienia w jeden ze sposobów opisanych w ust. 1, z uwzględnieniem odrębnych przepisów technicznych. Wykonawca, który powołuje się na rozwiązania równoważne opisywanym przez zamawiającego, jest obowiązany wykazać, że oferowane przez niego dostawy, usługi lub roboty budowlane spełniają wymagania określone przez zamawiającego (ust. 5). Do opisu przedmiotu zamówienia stosuje się nazwy i kody określone we Wspólnym Słowniku Zamówień (ust. 7). W przypadku zamówień na roboty budowlane w ust. 8 zamawiający powinien w opisie przedmiotu zamówienia określić wymagane cechy materiału, produktu lub usługi, odpowiadające przeznaczeniu zamierzonemu przez zamawiającego, w szczególności:

- 1) powinien wymagać, adekwatnie do przedmiotu zamówienia, dostosowania projektu do potrzeb wszystkich użytkowników, w tym zapewnienia dostępności dla osób niepełnosprawnych;
- 2) może wymagać:
 - a) określonych poziomów oddziaływania na środowisko i klimat;
 - b) certyfikatu zgodności lub deklaracji zgodności;
 - c) określonej wydajności, bezpieczeństwa lub wymiarów, w tym procedur dotyczących zapewnienia jakości;
 - d) określonej terminologii, symboli, testów i metod testowania;
 - e) określonego opakowania i oznakowania;
 - f) instrukcji użytkowania;
 - g) procesów i metod produkcji na każdym etapie cyklu życia obiektów budowlanych;
 - h) dodatkowych badań i testów przeprowadzanych przez jednostki autoryzowane w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku¹⁴³;
 - i) określonych zasad dotyczących projektowania i kosztorysowania;
 - j) warunków testowania, kontroli i odbioru obiektów budowlanych;
 - k) metod i technik budowy;
 - l) wszelkich pozostałych warunków technicznych.

Sposób opisywania przedmiotu zamówienia na roboty budowlane został uregulowany w art. 31 Pzp¹⁴⁴. Zamawiający powinien opisać przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej

¹⁴¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.).

¹⁴² Art. 101 i 102 Npzp.

¹⁴³ Dz. U. z 2021 r. poz. 514, ze zm.

¹⁴⁴ Art. 103 Npzp.

oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (ust. 1). Jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Pb, zamawiający był zobowiązany opisać przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego. PFU obejmuje opis zadania budowlanego, w którym podaje się przeznaczenie ukończonych robót budowlanych oraz stawiane im wymagania techniczne, ekonomiczne, architektoniczne, materiałowe i funkcjonalne (ust. 2 i 3)¹⁴⁵.

Na podstawie art. 31 ust. 4 Pzp wydane zostało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego.

Podstawowe zasady ustalania wartości zamówienia zostały uregulowane w art. 32 Pzp¹⁴⁶. W szczególności podstawą ustalenia wartości zamówienia było całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością (ust. 1). Zamawiający nie mógł w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia (ust. 2).

Zasady ustalania wartości zamówienia na roboty budowlane zostały określone w art. 33 Pzp¹⁴⁷. Wartość zamówienia na roboty budowlane należało stosownie do ust. 1 ustalić na podstawie:

- 1) kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w PFU, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Pb;
- 2) planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Pb.

Według ust. 2, przy obliczaniu wartości zamówienia na roboty budowlane należało uwzględnić także wartość dostaw i usług oddanych przez zamawiającego do dyspozycji wykonawcy, o ile są one niezbędne do wykonania tych robót budowlanych.

Minister Infrastruktury w rozporządzeniu z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym określił metody i podstawy sporządzania kosztorysu inwestorskiego oraz metody i podstawy obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w PFU.

¹⁴⁵ Zob. też niedatowane pismo wydane przez Urząd Zamówień Publicznych pt. Dopuszczalność wprowadzania zmian do programu funkcjonalno-użytkowego w trakcie realizacji robót budowlanych, www.uzp.gov.pl, opubl. w bazie LEX.

¹⁴⁶ Art. 28 i 29 Npzp.

¹⁴⁷ Art. 34 Npzp.

Przepis art. 36 Pzp¹⁴⁸ określał jakie dane powinna zawierać SIWZ, w tym termin wykonania zamówienia i wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Stosownie do art. 139 Pzp¹⁴⁹ do umów w sprawach zamówień publicznych, zwanych dalej „umowami”, stosuje się przepisy k.c., jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej (ust. 1). Umowa wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej (ust. 2). Umowy są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej (ust. 3). Według art. 140 ust. 1 Pzp zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Zgodnie z art. 142 ust. 5 Pzp¹⁵⁰ umowa zawarta na okres dłuższy niż 12 miesięcy zawiera postanowienia o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, w przypadku zmiany:

- 1) stawki podatku od towarów i usług;
- 2) wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo wysokości minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę¹⁵¹;
- 3) zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne;
- 4) zasad gromadzenia i wysokości wpłat do pracowniczych planów kapitałowych, o których mowa w ustawie z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych¹⁵²
– jeżeli zmiany te będą miały wpływ na koszty wykonania zamówienia przez wykonawcę.

Regulacje dotyczące zapłaty wynagrodzenia w przypadku zamówień na roboty budowlane o terminie wykonania dłuższym niż 12 miesięcy zostały unormowane w art. 143a Pzp¹⁵³. W art. 143c Pzp¹⁵⁴ przewidziano sytuacje, w których zamawiający ma obowiązek dokonania bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy. W przypadku, gdy zamówienie będzie realizowane przy udziale podwykonawców, stosownie do art. 143d ust. 1 Pzp¹⁵⁵ umowa o roboty budowlane zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

- 1) obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, a także projektu jej zmiany, oraz poświadczonej za zgodność z orygina-

¹⁴⁸ Art. 134 Npzzp.

¹⁴⁹ Art. 432 Npzzp.

¹⁵⁰ Art. 8, art. 436 Npzzp.

¹⁵¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2207.

¹⁵² Dz. U. z 2020 r. poz. 1342, ze zm.

¹⁵³ Art. 447 Npzzp.

¹⁵⁴ Art. 465 Npzzp.

¹⁵⁵ Art. 437 Npzzp.

ZAŁĄCZNIKI

- łem kopii zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, i jej zmian;
- 2) wskazania terminu na zgłoszenie przez zamawiającego zastrzeżeń do projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, i do projektu jej zmiany lub sprzeciwu do umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, i do jej zmian;
 - 3) obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii zawartych umów o podwykonawstwo, których przedmiotem są dostawy lub usługi, oraz ich zmian;
 - 4) zasad zapłaty wynagrodzenia wykonawcy, uwarunkowanej przedstawieniem przez niego dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom;
 - 5) terminu zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy;
 - 6) zasad zawierania umów o podwykonawstwo z dalszymi podwykonawcami;
 - 7) wysokości kar umownych, z tytułu:
 - a) braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom,
 - b) nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany,
 - c) nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany,
 - d) braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty.

Stosowanie wybranych przepisów Kodeksu cywilnego

Ogólne uregulowania dotyczące umów o roboty budowlane – niezależnie od zawartych w przepisach określających udzielanie zamówień publicznych – zawarte zostały w k.c., w tytule XVI (art. 647–658). W przypadku opóźnienia się przez wykonawcę z rozpoczęciem robót lub z wykończeniem obiektu albo wykonywania przez wykonawcę robót w sposób wadliwy lub sprzeczny z umową do rękojmi za wady wykonanego obiektu, jak również do uprawnienia inwestora do odstąpienia od umowy przed ukończeniem obiektu stosuje się odpowiednio przepisy o umowie o dzieło (art. 656 § 1 k.c.). W przypadku rękojmi za wady (w zakresie nieuregulowanym odmiennie) przepisy o umowie o dzieło zawierają z kolei odesłanie do przepisów o rękojmi przy sprzedaży (art. 638 oraz art. 556 i następane k.c.).

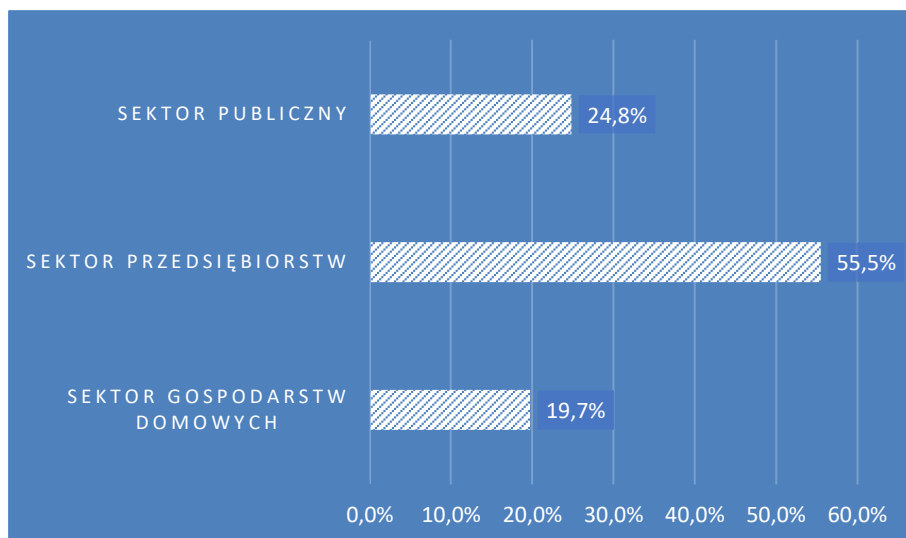
Inwestycje w Polsce

Według raportu Departamentu Strategii Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej pn. *Inwestycje w Polsce, okres I kw. 2020 r. – IV kw. 2021 r.* z lipca 2021 r.¹⁵⁶ (dalej: raport) nakłady brutto na środki trwałe w polskiej gospodarce w ujęciu nominalnym wyniosły w 2021 r. 434,0 mld zł (wg wstępnych danych GUS). Aż 55,5% nakładów inwestycyjnych stanowiły wydatki poniesione przez sektor przedsiębiorstw. Sektor publiczny odpowiadał w 2020 r. za 24,8% inwestycji ogółem, a gospodarstwa domowe za 19,7%.

¹⁵⁶ Dostępnego pod adresem: https://www.ewaluacja.gov.pl/media/109657/DSR_Raport_Inwestycje_I2020_IV2021-web.pdf

Wykres nr 4

Struktura inwestycji w polskiej gospodarce wg sektorów instytucjonalnych (2021 r., ceny bieżące)



Źródło: raport – Inwestycje w Polsce, okres I kw. 2020 r.–IV kw. 2021 r., str. 11.

Jednak udział sektora publicznego w nakładach inwestycyjnych w latach 2016–2021 wzrósł. W 2016 r. wyniósł on 18,3%, w 2017 r. – 21,6%, w 2018 r. – 25,6%, w 2019 r. – 23,4%, w 2020 r. – 25,9%, a w 2021 r. – 24,8%. Na znaczący wzrost udziału sektora publicznego w inwestycjach ogółem w 2020 r. wpływ miał m.in. wzrost zaangażowania sektora w walkę z koronawirusem, która wymagała zwiększenia nakładów na doposażenie placówek zdrowotnych. Mimo to wydatki inwestycyjne jst były mniejsze o 4,8% niż w 2019 r. Wstrzymanie działalności przedsiębiorstw będących płatnikiem CIT oraz związany z tym wzrost stopy bezrobocia (mniejsze wpływy do budżetów jst z PIT) zredukowały plany inwestycyjne w regionach.

Według autorów raportu wśród podmiotów samorządowych, w podziale na ich formę prawną, dominowały wydatki inwestycyjne realizowane przez gminy. W 2021 r. stanowiły one 46,7% inwestycji jst ogółem i nominalnie wyniosły 21,8 mld zł. Za 29,8% inwestycji samorządowych odpowiadały miasta na prawach powiatu, które w 2021 r. wydały na ten cel 13,9 mld zł. Pozostałe formy jednostek samorządowych tj. samorząd wojewódzki oraz powiatowy z nakładami na poziomie odpowiednio 7,1 mld zł oraz 5,3 mld zł odpowiadały za 15,2% oraz 11,4% inwestycji jst ogółem.

Według autorów raportu sytuacja budżetowa samorządów w 2021 r. była nieco lepsza od tej z 2020 r., a samorzady z dużą ostrożnością wydatkowały środki budżetowe, przed być może niepewnym w ocenie jst, powrotem koniunktury gospodarczej, szczególnie w kontekście zacieśnienia polityki monetarnej w ujęciu globalnym, które występuje od II połowy 2021 r.

Źródłami finansowania zadań inwestycyjnych realizowanych przez jst mogą być zarówno dochody własne, subwencja ogólna, dotacje celowe i przychody zwrotne, jak też bezzwrotne środki pozyskane od organizacji zagranicznych i międzynarodowych. Jst w znacznym stopniu wykorzystują

Źródła finansowania
inwestycji

instrumenty dłużne do finansowania inwestycji, jak również korzystają z bezzwrotnych środków z UE. Środki z UE znacząco zwiększają możliwości podejmowania inwestycji przez gminy i wpływają na ich potencjał inwestycyjny (zdolność do inwestowania). Do końca 2023 r. realizowana jest obecna perspektywa finansowa UE, obejmująca lata 2014–2020, w ramach której do dyspozycji Polski jest 82,5 mld euro. Samorządy były i są beneficjentami większości środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, uzupełnionych częściowo z Europejskiego Funduszu Społecznego, w postaci 16 regionalnych programów operacyjnych, w ramach których dofinansowanie z UE wynosi 31,15 mld euro¹⁵⁷.

Zdolność inwestycyjna jst

Na zdolność inwestycyjną samorządów wpływ ma poziom stóp procentowych. Ich wzrost negatywnie wpływa na możliwości inwestycyjne samorządów, gdyż wpływa na wzrost kosztów obsługi długu, a to z kolei oznacza konieczność rezygnacji z realizacji planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Według danych NBP od 5 marca 2015 r. do 17 marca 2020 r. stopa referencyjna wynosiła 1,5 punktu procentowego, następnie zmniejszała się do 0,1 punktu procentowego. (obowiązywała od 29 maja 2020 r.), co sprzyjało zaciąganiu zobowiązań dłużnych na realizację inwestycji. Od 7 października 2021 r. stopa referencyjna sukcesywnie jednak rośnie z uwagi na rosnącą inflację – od 8 września 2022 r. wynosi 6,75 punktu procentowego.¹⁵⁸

O zdolności inwestycyjnej jst decydują również ceny materiałów budowlanych wykorzystywanych w budownictwie, jak też koszty robocizny, które decydują o wysokości wynagrodzenia wykonawców realizujących zamówienia publiczne.

Ceny materiałów budowlanych

Jak wynika z raportu Gleeds Polska *Dynamika cen na rynku budowlanym w latach 2017–2018*¹⁵⁹ wzrost kosztów inwestycji tylko w budownictwie kubaturowym w 2017 r. był bardzo wysoki i wyniósł pomiędzy 10% a 15% w stosunku do roku poprzedniego, a w 2018 r. wyniósł pomiędzy 8% a 13%¹⁶⁰. Tempo wzrostu cen materiałów budowlanych znacząco przekraczało tempo wzrostu inflacji. Miesięczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2016–2019 (do listopada) nie przekraczał 2,5 p.proc. (r/r).¹⁶¹

Według informacji z portalu inzynierbudownictwa.pl w latach 2016–2021 doszło do zmian na rynku budowlanym, skutkujących wzrostem kosztów pozyskania czynników produkcji budowlanej, co z kolei przełożyło się

¹⁵⁷ <https://www.miasta.pl/aktualnosci/unia-europejska-stymuluje-inwestycje-samorzadowe>

¹⁵⁸ https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy_archiwum.htm

¹⁵⁹ https://pl.gleeds.com/globalassets/news—media/publications/dynamika-cen/2019_04_dynamikacen_raportgp.pdf

¹⁶⁰ W przypadku robót betonowanych nastąpił wzrost w 2017 r. i w 2018 r. odpowiednio o 16,36% i o 14,90%, konstrukcji stalowych – 14,54% i 13,61%, robót murowych – 12,19% i 14,74%, wykończeń – 17,13% i 12,16%, stolarki i ślusarki – 14,04% i 6,85%, robót elewacyjnych – 8,11% i 8,14%, instalacji mechanicznych – 16,18% i 13,67%, instalacji elektrycznych – 6,90% i 9,21%, instalacji teletechnicznych – 12,65% i 6,24%.

¹⁶¹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/>

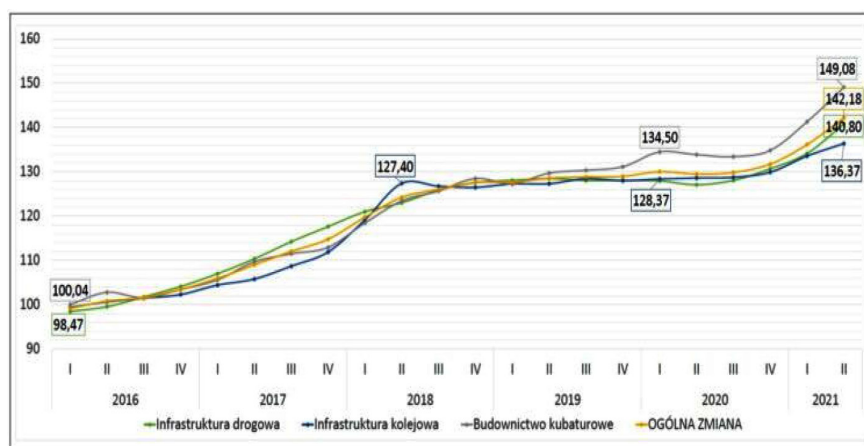
na wzrost kosztów realizacji inwestycji. Wzrosty dotyczyły wszystkich analizowanych sektorów budownictwa (drogowego, kolejowego i kubaturowego).

W okresie od I kwartału 2015 r. do II kwartału 2021 r. wzrost kosztów realizacji dla budownictwa ogółem wyniósł łącznie 42,18%. W podziale na czynniki produkcji największe wzrosty kosztów zaobserwowano w zakresie robocizny – łącznie średnio o 54,34%. Ceny materiałów budowlanych wzrosły średnio łącznie o 46,12%. Z kolei w podziale na sektory największe wzrosty kosztów dotknęły inwestycje kubaturowe – średnio łącznie wzrosły one o 49,08%, w sektorze budownictwa infrastrukturalnego drogowego – 40,08% i kolejowego – 36,37%.

Trend wzrostowy wyhamował ostatecznie w I kwartale 2020 r. wraz z wybuchem pandemii COVID-19 oraz wprowadzeniem ograniczeń sanitarnych i gospodarczych. Do III kwartału 2020 r. ceny czynników produkcji budowlanej pozostawały stabilne, a ceny ofertowe w przetargach na roboty budowlane zauważalnie spadły, zmniejszając spodziewane marże. Od IV kwartału 2021 r. rozpoczął się dynamiczny trend wzrostowy cen w budownictwie, związany z „odmrożeniem” rynków.

Wykres nr 5

Zmiany kosztów realizacji inwestycji dla sektorów wg Raportu Contract Advisory Services



Źródło: <https://inzynierbudownictwa.pl/koszty-w-budownictwie-2016-2021-z-uwzględnieniem-wplywu-pandemii-covid-19-raport/>

Na wzrost cen w budownictwie w badanym okresie miało wpływ również podnoszenie minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki za roboczogodzinę. W 2021 r. minimalna stawka za roboczogodzinę (18,30 zł brutto) była większa o 52,5% niż obowiązująca w 2016 r. (12 zł brutto).

Wyżej wymienione uwarunkowania rynkowe determinowały w latach 2016–2021 możliwości inwestycyjne jst, które w każdym kolejnym roku były zmuszone do ponoszenia coraz wyższych nakładów na inwestycje, niejednokrotnie akceptując oferty znacznie przekraczające kwoty pierwotnie zaplanowane w budżecie.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
2. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.) – obowiązująca od 1 stycznia 2021 r.
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.
4. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2020, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207).
11. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz. U. z 2022 r. poz. 1854).
12. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1062).
15. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1062, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.).
17. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840).
18. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2022 r. poz. 2080).
19. Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2017).
20. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1800, ze zm.).
21. Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1342, ze zm.).

22. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129) – obowiązujące do 31 grudnia 2021 r.
24. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
25. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2018 r. poz. 963) – obowiązujące do 18 września 2021 r.
26. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. poz. 1686) – obowiązujące od 19 września 2021 r.
27. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389 – obowiązujące do 31 grudnia 2021 r.).
28. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225).
29. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (Dz. U. poz. 2033).
30. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. poz. 463).
31. Rozporządzenie Ministra Łączności z dnia 10 października 1995 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie telekomunikacyjnym (Dz. U. Nr 120 poz. 581, ze zm. – obowiązujące do 30 listopada 2004 r.).
32. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2020 r. poz. 342).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Infrastruktury
12. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Minister Rozwoju i Technologii
14. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
15. Wojewoda Lubelski
16. Marszałek Województwa Lubelskiego