



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.004.01.2022

**Pan
Krzysztof Żuk
Prezydent Miasta Lublin**

Plac Władysława Łokietka 1
20-109 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.134.2022
Komisji Rozstrzygającej z dnia 8 listopada 2022 r.

Kontrola P/22/066 Realizacja inwestycji miejskich na terenie województwa lubelskiego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lublin (dalej: Urząd lub UML), ul. Plac Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żuk – Prezydent Miasta Lublin (dalej: Prezydent).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja wykonywania zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji miejskich.2. Realizacja inwestycji miejskich.3. Utrzymanie inwestycji w okresie rękojmi i gwarancji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Małgorzata Dobrowolska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/44/2022 z 30 marca 2022 r.2. Anna Gąsior, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/25/2022 z 4 lutego 2022 r. oraz LLU/100/2022 z 22 lipca 2022 r.3. Agnieszka Kulik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/45/2022 z 30 marca 2022 r. <p>(akta kontroli tom I str. 1-8)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

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 Finansowej³.

W Urzędzie nie w pełni prawidłowo przygotowano i realizowano trzy objęte kontrolą zadania. Wykonawcy dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych dla tych inwestycji zostali wyłonieni zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ oraz wewnętrznymi procedurami. W zawartych umowach zabezpieczono interesy Miasta Lublin⁵, w szczególności przewidziano kary umowne za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy, zobowiązano projektantów do sprawowania nadzoru autorskiego oraz zapewniono przeniesienie autorskich praw majątkowych na Miasto.

Wykonawców robót budowlanych prowadzonych w ramach zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK zobowiązano do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, dostarczenia wykazów scalonych elementów robót i harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji robót. Przy realizacji robót budowlanych nie w pełni przestrzegano przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶ oraz przepisów wykonawczych. W każdym przypadku uzyskano

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: WPF lub Prognoza.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – obowiązująca w czasie prowadzenia postępowań (dalej: Pzp).

⁵ Dalej: Miasto.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. (dalej: Prawo budowlane).

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. Nadzór nad przebiegiem procesu inwestycyjnego nie był w pełni rzetelny. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- nieustanowieniu 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”⁷ i „Budowy szkoły podstawowej, przedszkola, domu kultury przy ul. Berylowej”⁸;
- dokonaniu odbioru dokumentacji projektowej na budowę szkoły przy ul. 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;
- odebraniu kosztorysów inwestorskich, bez przeprowadzenia odpowiedniej analizy ich kompletności i poprawności oraz sprawdzenia zgodności opracowania z rozporządzeniem 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-użytkowego⁹ oraz 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-użytkowym¹⁰;
- nierzetelnie sprawowanym nadzorze nad realizacją umów zawartych przez wykonawcę „Przebudowy budynku Zespołu Szkół Ekonomicznych im. A. i J. Vetterów przy ulicy Bernardyńskiej 14 w Lublinie”¹¹ w zakresie obowiązku przedłożenia poświadczonych za zgodność z oryginałem czterech umów z podwykonawcami na roboty budowlane i dostawy o łącznej wartości 1122 tys. zł;
- nienaliczeniu 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 27,4 tys. zł);
- niepodejmowaniu 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;
- niezapewnieniu rzetelnego nadzoru nad prawidłowym prowadzeniem dzienników budowy w trzech skontrolowanych zadaniach zgodnie ze specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót¹² i rozporządzeniem 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 zdrowia¹³;

⁷ Dalej: zadanie nr 1 lub rewitalizacja Parku Ludowego.

⁸ Dalej: zadanie nr 3 lub Budowa szkoły przy ul. Berylowej.

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129 (dalej: rozporządzenie w sprawie dokumentacji projektowej).

¹⁰ Dz. U. Nr 130, poz. 1389 – obowiązywało do 31 grudnia 2021 r. (dalej: rozporządzenie w sprawie kosztorysowania).

¹¹ Dalej: zadanie nr 2.

¹² Dalej: STWiOR, dla Zadania nr 1.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 963, dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy.

- nieujęciu w wartości środka trwałego – szkoły przy ul. Berylowej kosztów finansowania budowy na podstawie umowy spłaty wierzytelności w wysokości 781,6 tys. zł;
- nierzetelnym udokumentowaniu okoliczności zawarcia aneksów nr 1 z 25 lipca 2019 r. oraz nr 3 z 27 września 2019 r. do umowy na rewitalizację Parku Ludowego i aneksu nr 1 z 14 kwietnia 2019 r. 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;
- nierzetelnym udokumentowaniu podjęcia, w okresie od 16 września 2019 r. do 11 października 2019 r., prac przygotowawczych poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych objętych decyzją nr 1060/16 z dnia 7 września 2016 r., która stała się ostateczna 22 września 2016 r.;
- nierzetelnym udokumentowaniu i przeprowadzeniu weryfikacji wniosku o zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy robót w ramach zadania dotyczącego Parku Ludowego na podstawie aneksu nr 4 z 19 marca 2020 r. o łączną kwotę 7650 tys. zł brutto.

W okresie objętym kontrolą Urząd egzekwował od wykonawców realizację przyjętych zobowiązań z tytułu rękojmi i gwarancji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Organizacja wykonywania zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji miejskich

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Regulaminem Organizacyjnym¹⁴, komórką odpowiedzialną za realizację inwestycji był Wydział Inwestycji i Remontów¹⁵. Szczegółowy wykaz zadań realizowanych przez WIR wskazany został w § 53 ww. Regulaminu. Do zadań WIR należało m.in.:

- koordynowanie i nadzór nad całością procesu inwestycyjnego Miasta (z wyłączeniem inwestycji drogowych);
- przygotowywanie realizacji inwestycji (z wyłączeniem inwestycji drogowych) i remontów, odbiór po ich zakończeniu oraz rozliczanie i przekazanie na majątek Miasta;
- prowadzenie spraw remontów, przebudów i bieżących napraw budynków będących siedzibami Urzędu, budynków jednostek organizacyjnych i jednostek pomocniczych Miasta oraz innych budynków stanowiących własność Miasta, w których realizowane są zadania własne i zlecone;
- wykonywanie zadań w ramach nadzoru inwestorskiego dla inwestycji i remontów;
- opracowywanie projektów wieloletnich planów inwestycyjnych w zakresie inwestycji (z wyłączeniem inwestycji drogowych).

W latach 2016-2021 w WIR średniorocznie¹⁶ zatrudnionych było od 37 do 39 osób. Poza dyrektorem i jego zastępcą WIR tworzyli: kierownik referatu ds. infrastruktury komunalnej i remontów, kierownik referatu ds. budowlanych i drogowych, kierownik referatu ds. inwestycji oraz 16 głównych specjalistów, starszy inspektor i 31 inspektorów. Pracownicy WIR posiadali uprawnienia w specjalnościach:

- konstrukcyjno-budowlanej, od 11 do 12 osób¹⁷;
- inżynierskiej drogowej, jedna osoba;

¹⁴ Załącznik do zarządzenia nr 32/12/2018 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Lublin (dalej: Regulamin).

¹⁵ Dalej: WIR lub Wydział.

¹⁶ Na 31 grudnia danego roku.

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

- instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych, od siedmiu do 10 osób¹⁸;
- instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i energetycznych, od czterech do sześciu osób¹⁹.

Dla każdego z 53 zatrudnionych²⁰ w latach 2016-2021 (do 31 grudnia) został określony w formie pisemnej zakres czynności, z czego 38 (71,7%) pracownikom przypisano zadania związane z procesem inwestycyjnym dotyczące m.in.:

- ustalania i planowania zadań inwestycyjnych oraz tworzenia rocznych i wieloletnich planów inwestycyjnych;
- realizacji i koordynacji zadań inwestycyjnych przewidzianych w budżecie Miasta dotyczących sporządzania dokumentacji projektowej, kosztowej i formalno-prawnej;
- analizy dokumentacji projektowej pod względem kompletności i zakresu rzeczowego, niezbędnego do prawidłowej realizacji inwestycji;
- sporządzania 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;
- sprawowania 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), wykonywania czynności odbioru inwestycji, weryfikacji dokumentacji powykonawczej, rozliczania inwestycji, remontów i awarii, ewidencji środków trwałych i wykonywania uprawnień w okresie gwarancji.

Spośród zatrudnionych, z uwagi na posiadane uprawnienia budowlane, 36 osób mogło pełnić samodzielne funkcje w budownictwie.

W latach objętych kontrolą pracownicy WIR podnosili kwalifikacje zawodowe poprzez udział w szkoleniach, warsztatach oraz kursach branżowych. Ogółem z ww. form kształcenia skorzystało 63 osoby, z tego w 2016 r. – 18, w 2017 i 2018 r. – po 12, w 2019 r. – dziewięć, 2020 r. – trzy, w 2021 r. sześć i w 2022 r. – trzy.

Szkolenia z zakresu inwestycji dotyczyły m.in. nowelizacji Pzp, konkurencji w zamówieniach publicznych, obsługi inwestycyjnej projektów szerokopasmowych, współfinansowania ze środków Unii Europejskiej.

W UML nie obowiązywała odrębna procedura dotycząca przygotowania i realizacji inwestycji. Dla przedsięwzięć objętych kontrolą NIK, przydzielone przez Dyrektora WIR do realizacji inwestycji osoby składały oświadczenia o przyjęciu obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego, które następnie przekazywane były do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego miasta Lublin²¹ wraz z zawiadomieniem o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych.

Nadzór inwestorski w przypadku:

- zadania nr 1 prowadzony był przez pracowników WIR w zakresie branży budowlanej, drogowej, sanitarnej, elektrycznej, natomiast w zakresie branży mostowej i zieleniarskiej (nie wymagającej zgłoszenia do PINB), prowadzony był przez podmioty zewnętrzne na podstawie podpisanych umów;
- zadania nr 2 prowadzony był przez pracowników WIR w zakresie całej inwestycji, tj. branży budowlanej, sanitarnej i elektrycznej;

¹⁸ 10 w 2016 i 2017 r., dziewięć w 2018 r., siedem w 2019 r., osiem w 2020 i 2021 r.

¹⁹ Pięć w 2016 i 2017 r., sześć w latach 2018-2021.

²⁰ Łącznie z Dyrektorem WIR i zastępcą Dyrektora WIR.

²¹ Dalej: PINB.

- zadania nr 3 prowadzony był przez pracowników WIR w zakresie całej inwestycji, tj. branży budowlanej, drogowej, sanitarnej i elektrycznej.

W przypadku zadań nr 1 i 3 nie był ustanowiony inspektor nadzoru w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych, co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Pracownicy WIR pełniący funkcję inspektorów nadzoru inwestorskiego posiadali stosowne uprawnienia²².

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że poza działaniami prowadzonymi przez poszczególnych inspektorów, nadzór nad wykonywaniem zadań przez uczestników procesu budowlanego odbywał się także poprzez bieżącą kontrolę dokonywaną przez Dyрекcję WIR w formie uczestnictwa w spotkaniach na budowie i kontrolę dziennika budowy.

(akta kontroli tom I str. 9-42, tom II str. 482-781, tom IV str. 545-550, tom VI str. 398-476)

1.2. Procedury w zakresie zgłaszania zadań do WPF, dokonywania zmian, jak również opracowywania informacji o jej kształtowaniu określono w zarządzeniach Prezydenta Miasta Lublin²³. WPF w drodze uchwały podejmowanej przez Radę Miasta Lublin podlegała corocznej aktualizacji²⁴. Załączniki do uchwał sporządzane były zgodnie ze szczegółowością określoną w art. 226 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵ i zawierały wymagane dane przedstawione odrębnie dla każdego przedsięwzięcia²⁶. Podejmowane były także uchwały w sprawie zmian w Prognozie odnoszące się m.in. do źródła finansowania, limitów wydatków na poszczególne lata, zmniejszenia lub zwiększenia łącznych nakładów na dany projekt. Wnioski o wprowadzenie lub zmianę przedsięwzięcia zawierały informacje dotyczące łącznych nakładów finansowych w podziale na strukturę finansowania i limity wydatków w poszczególnych latach, etapów realizacji i sposobu finansowania, stanu zaawansowania pozyskania środków bezzwrotnych oraz planowanego całkowitego zakresu rzeczowego. Wnioski te zatwierdzane były przez dyrektora lub kierownika jednostki merytorycznej, a następnie akceptowane przez Prezydenta, Zastępcę Prezydenta, Sekretarza, Skarbnika lub Dyrektora Departamentu w zakresie podległych komórek czy jednostek organizacyjnych.

²² Np. uprawnienia do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, uprawnienia kierowania nadzorowania i kontrolowania budowy i robót w specjalności instalacyjno-inżynierskiej, w zakresie instalacji sanitarnych.

²³ Zarządzenie nr 51/4/2013 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie zmian wieloletniej prognozy finansowej, dokonywania zmian wieloletniej prognozy finansowej oraz opracowywania materiałów i sporządzania wieloletniej prognozy finansowej (dalej: zarządzenie nr 51/4/2013) zmienionym zarządzeniami: nr 122/1/2014 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 31 stycznia 2014 r.; nr 37/9/2014 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 18 września 2014 r.; Zarządzenie nr 31/6/2018 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie trybu prac nad projektem wieloletniej prognozy finansowej, dokonywania zmian wieloletniej prognozy finansowej oraz opracowania materiałów i sporządzania informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej (dalej: zarządzenie nr 31/6/2018); Zarządzenie nr 66/2/2022 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 14 lutego 2022 r. w sprawie trybu prac nad projektem wieloletniej prognozy finansowej, dokonywania zmian wieloletniej prognozy finansowej oraz opracowania materiałów i sporządzania informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej (dalej: zarządzenie nr 66/2/2022).

²⁴ Uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej: Nr 338/XIII/2015 z dnia 23 grudnia 2015 r.; Uchwała Nr 621/XXIV/2016 RML z dnia 21 grudnia 2016 r.; Uchwała Nr 975/XXXVIII/2017 RML z dnia 21 grudnia 2017 r.; Uchwała Nr 10/II/2018 RML z dnia 20 grudnia 2018 r.; Uchwała Nr 481/XII/2019 RML z dnia 19 grudnia 2019 r.; Uchwała Nr 762/XXIV/2020 RML z dnia 17 grudnia 2020 r.; Uchwała Nr 1064/XXXIV/2021 RML z dnia 16 grudnia 2021 r.

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm. Dalej: ufp.

²⁶ Nazwę i cel; jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe; limity wydatków w poszczególnych latach; limit zobowiązań.

Z informacji Dyrektora WKiNW wynika, że przed ujęciem zadań inwestycyjnych w Prognozie, WIR dokonywał analiz potrzeb poprzez informacje uzyskane od przyszłych użytkowników. Koszty ustalano szacując inwestycje na podstawie ogólnodostępnych opracowań, kosztorysów, cenników budowlanych²⁷. Wyliczenie szacunkowych kosztów inwestycji sporządzane było przez inspektorów nadzoru, zatwierdzane przez Dyrektora Wydziału lub jego zastępcę. Ostateczne decyzje o ujęciu bądź zmianie przedsięwzięcia w WPF, podejmowane były w oparciu o potrzeby Miasta w zakresie rozwoju infrastruktury wynikające ze Strategii Rozwoju Miasta Lublin²⁸. Pod uwagę brano również możliwości pozyskania środków bezzwrotnych na ich finansowanie oraz analizę złożonych wniosków w odniesieniu do możliwości finansowych budżetu Miasta.

(akta kontroli tom I str. 44-75)

1.3. W latach 2016-2021 opracowano 22 koncepcje przedsięwzięć inwestycyjnych za łączną kwotę 2407,8 tys. zł, z tego jedynie sześć przedsięwzięć (27,3%), dla których opracowano koncepcje za kwotę 1189,7 tys. zł, ujęto w WPF. Pozostałe 16, tj. trzy z 2016 r., dwa z 2017 r., cztery z 2018 r., dwa z 2019 r., trzy z 2020 r. i dwa z 2021 r., dla których opracowano koncepcje za kwoty odpowiednio 41,8 tys. zł, 239,9 tys. zł, 278,5 tys. zł, 227,6 tys. zł, 396,1 tys. zł i 34,2 tys. zł nie zostały uwzględnione w WPF. Kwotę 907,4 tys. zł Miasto wydatkowało na koncepcje, które nie zostały wykorzystane do realizacji zadań.

W analogicznym okresie zlecono opracowanie 190 dokumentacji projektowych za łączną kwotę 10 840,4 tys. zł. W Prognozie nie ujęto 152 zadań (dokumentacje o wartości 5729,7 tys. zł), z tego 107 zadań zostało zakończonych, 19 jest w trakcie realizacji (11 do końca 2022 r.) natomiast 26 zadań (dokumentacje o wartości 1205,8 tys. zł) pozostało bez realizacji²⁹. Dyrektor WKiND wyjaśnił, że 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.

Prezydent wyjaśnił, że niewykorzystana dotychczas dokumentacja projektowa zostanie w przyszłości wykorzystana do realizacji zadań. Poinformował, że brak finansowania na etapie przygotowania projektu nie wyklucza jego realizacji w przyszłości.

Koncepcje opracowano dla dwóch z trzech wybranych do kontroli zadań inwestycyjnych, tj. dla zadania nr 1, przyjęta w dniu 19 października 2016 r. oraz dla zadania nr 3 – 14 września 2015 r. Wydatki poniesione na ich opracowanie wyniosły odpowiednio 49,2 tys. zł³⁰ i 81,2 tys. zł³¹ i zostały ujęte w kosztach inwestycji.

Przed realizacją inwestycji objętych badaniem NIK, Miasto dokonywało aktualizacji dokumentacji projektowej.

(akta kontroli tom I str. 76-282)

1.4. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przeprowadzono 39 kontroli zewnętrznych dotyczących realizacji zadań związanych z inwestycjami, z tego cztery w 2016 r., pięć w 2017 r., 10 w 2018 r., siedem w 2019 r., cztery w 2020 r. oraz dziewięć w 2021 r. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych 24 kontrole zakończyły się opinią pozytywną (61,5%), pięć – pozytywną z uwagami, pięć – z nieprawidłowościami, dwie – pozytywną z uchybieniami, w trzech

²⁷ Np. Sekocenbud – System Komputerowej Informacji o Cenach w Budownictwie.

²⁸ Uchwała Nr 693/XXVIII/2013 Rady Miasta Lublin z dnia 28 lutego 2013 roku w sprawie przyjęcia strategii rozwoju Miasta Lublin.

²⁹ Tj. w 2016 r. cztery na kwotę 265,9 tys. zł, w 2017 r. siedem na 244 tys. zł, w 2018 r. osiem na 261 tys. zł, w 2019 r. pięć na 246,4 tys. zł., w 2020 r. jedno na 28,6 tys. zł, w 2021 r. dwa na 141,7 tys. zł.

³⁰ Koncepcja została opracowana zgodnie z umową nr 124/IR/16 z dnia 4 lipca 2016 r. oraz Aneksm nr 1 do umowy 124/IR/16 z dnia 5 grudnia 2019 r.

³¹ Koncepcja została opracowana zgodnie z umową nr 127/IR/15 z dnia 16 lipca 2015 r.

przypadkach brak jest informacji o wynikach audytu. W latach objętych kontrolą w WIR nie realizowano kontroli i audytów wewnętrznych w zakresie inwestycji.

(akta kontroli tom I str. 195-222)

1.5. Zastępca Dyrektora WIR wyjaśnił, że obecne w okresie objętym kontrolą trudności w kwestiach organizacyjnych i kadrowych wynikały głównie z niewystarczającej liczby pracowników Wydziału. Z 26 przeprowadzonych w tym okresie naborów na stanowiska inspektorów nadzoru w branży ogólnobudowlanej tylko 11 zakończyło się zatrudnieniem pracownika. Ograniczenia kadrowe miały swoje przełożenie na niewystarczającą liczbę osób „merytorycznych” zatrudnionych w WIR w stosunku do ilości realizowanych zadań inwestycyjnych (m.in. nowe zadania inwestycyjne oraz remonty w obiektach Miasta). Z uwagi na obowiązujące regulacje prawne, tj. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³², osoby „merytoryczne”, zajmujące stanowiska urzędnicze, pełniące obowiązki wynikające z regulaminu Wydziału i Urzędu, wykonują równocześnie zadania inspektorów nadzoru inwestorskiego bezpośrednio na budowie. Czynności te nie są przewidziane w ww. rozporządzeniu. Pracownicy pracują przy kilku inwestycjach jednocześnie. Sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad realizacją umów „projektowych” wiąże się z bieżącą weryfikacją dokumentacji, udziałem w spotkaniach projektowych, naradach z wykonawcami, a także z wizytami na budowie w celu dokonywania odbioru robót zgłaszanych przez wykonawców. Czynności te niejednokrotnie są trudne do pogodzenia zarówno czasowo, jak i miejscowo.

(akta kontroli tom VII str. 27-42)

Stwierzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nieustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego w branży telekomunikacyjnej ramach zadania nr 1 i 3, co było niezgodne z obowiązkami nałożonymi na UML w decyzji o pozwoleniu na budowę nr 281/17 z 21 marca 2017 r. oraz pozwoleniu na budowę nr 1161/17 z 28 września 2017 r. 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 inwestorskiego³³. Branża telekomunikacyjna obejmuje instalacje niskoprądowe. W ramach zadania nr 1 projekt budowlany i wykonawczy Instalacje teletechniczne zewnętrzne został opracowany i sprawdzony przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w branży telekomunikacyjnej. W ramach zadania nr 1 zrealizowano następujące instalacje teletechniczne zewnętrzne: monitoring, HOTSPOTY oraz system zliczania odwiedzających, centralny punkt dystrybucyjny oraz połączenia światłowodowe. W ramach zadania nr 3 wykonano: instalację LAN (okablowanie strukturalne, montaż szaf RACK-owych i Access Point'ów), instalację nagłośnieniową, CCTV, system oddymiania, SSP, system przyzywowy, instalacja RTV/SAT, instalację kontroli dostępu, system AV). Ponadto, w postępowaniu o zamówienie publiczne na roboty budowlane zadania nr 3 (w pkt 5.5.2.2. SIWZ), jako jeden z warunków udziału w postępowaniu, zamawiający wskazał potencjalnemu wykonawcy warunek dysponowania osobami posiadającymi odpowiednie uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi zarówno w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych, jak i elektrycznych i elektroenergetycznych.

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że zgodnie z decyzją o pozwoleniu na budowę na obiekcie nie było instalacji telekomunikacyjnych, a jedynie teletechniczne, dlatego

³² Dz. U. poz. 1960.

³³ Dz. U. z 2001 r., Nr 138, poz. 1554.

też nie był ustanowiony inspektor nadzoru w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych.

NIK nie podziela interpretacji UML z uwagi na fakt, że instalacje teletechniczne stanowią składową pojęcia telekomunikacji. Art. 14 ust. 1 pkt 4 lit. a) i c) Prawa budowlanego stanowi, że uprawnienia budowlane są nadawane w specjalnościach: instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń: telekomunikacyjnych oraz elektrycznych i elektroenergetycznych.

(akta kontroli tom I str. 283-289, tom II str. 482-781, tom IV str. 418, 424, 545-550, tom V str. 97-104, tom IX str. 504-643)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie przygotowanie Urzędu do realizacji inwestycji miejskich. Zadania związane z przygotowaniem, realizacją i monitorowaniem inwestycji były przypisane wydzielonym komórkom organizacyjnym oraz ich pracownikom. W Urzędzie zatrudnione były osoby posiadające uprawnienia budowlane, które pełniły funkcje inspektorów nadzoru inwestorskiego. W ramach realizacji zadania nr 1 i 3 nie ustanowiono inspektora nadzoru w branży telekomunikacyjnej, pomimo takiego obowiązku wynikającego z pozwolenia na budowę.

OBSZAR

2. Realizacja inwestycji miejskich

Opis stanu
faktycznego

2.1. Przygotowanie do realizacji inwestycji miejskich

2.1.1. Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia na sporządzenie dokumentacji projektowych. Wykonawcy dokumentacji dla zadań nr 1 i 3 zostali wyłonieni w trybie przetargu nieograniczonego, natomiast wykonawca podstawowej dokumentacji projektowej dla zadania nr 2³⁴ – zgodnie z wewnętrzną procedurą³⁵. Przed wszczęciem postępowania sporządzono szacunek inwestorski, wysłano zaproszenia do złożenia oferty cenowej do trzech potencjalnych wykonawców, w odpowiedzi wpłynęły dwie oferty, z których wybrano najkorzystniejszą cenowo. Ustalenia wartości zamówienia w przypadku zadania nr 1 i 3 dokonano zgodnie z przepisami art. 32 i 35 Pzp. W badanych postępowaniach nie wystąpiły przypadki dokonywania oceny ofert, które powinny zostać odrzucone. 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 z ofert złożonych przez wykonawców i wzorami umów. Zawierały m.in. wymóg zgodności opracowanej dokumentacji z przepisami Prawa budowlanego i aktami wykonawczymi, miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego³⁶ (zadanie nr 2 i 3) oraz decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym z 4 maja 2017 r. (zadanie nr 1), a także określały kary umowne za zwłokę w opracowaniu dokumentacji projektowej. We wszystkich trzech przypadkach wyegzekwowano od wykonawców wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Dokumentację projektową opracowano:

- a) dla zadania nr 1 na podstawie umowy z 4 lipca 2016 r. na wykonanie koncepcji, kompletnej dokumentacji projektowej i studium wykonalności oraz sprawowanie nadzorów autorskich na kwotę ryczałtową 289,1 tys. zł;
- b) dla zadania nr 2 na podstawie umowy z 28 kwietnia 2015 r. na opracowanie wielobranżowej, kompletnej dokumentacji na przebudowę budynku ZSE oraz sprawowanie nadzorów autorskich za kwotę ryczałtową 147,6 tys. zł;

³⁴ Na podstawie której uzyskano pozwolenie na budowę.

³⁵ § 20 zarządzenia nr 769/2008 Prezydenta Miasta Lublin z 28 listopada 2008 r. w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych oraz organizacji, składu, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej.

³⁶ Dalej: mpzp.

c) dla zadania nr 3 na podstawie umowy z 5 kwietnia 2016 r. na opracowanie wielobranżowej dokumentacji budowy budynku wielofunkcyjnego oraz sprawowanie nadzorów autorskich za kwotę ryczałtową 462,5 tys. zł.

W przypadku zadania nr 3 najkorzystniejszą ofertę złożyła pracownia projektowa³⁷, która opracowała koncepcję architektoniczną na wykonanie kompletnej, wielobranżowej dokumentacji budowy budynku wielofunkcyjnego przy ul. Berylowej w Lublinie oraz Programu Funkcjonalno-Użytkowego³⁸. Z tą pracownią podpisano umowę na opracowanie dokumentacji projektowej. W ogłoszeniu o zamówienie publiczne na opracowanie wielobranżowej dokumentacji z 15 lutego 2016 r. zamawiający nie udostępnił PFU.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom III str. 3-67, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str. 606)

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że załączona do przetargu koncepcja była bardzo szczegółowa i zawierała wiele elementów PFU, w szczególności tych, które dotyczyły etapu projektowania, natomiast nie zawierała elementów PFU, które dotyczą etapu realizacji robót (ten etap nie był objęty procedurą na opracowanie dokumentacji). Zamawiający planował pierwotnie wybudować budynek w formule zaprojektuj i wybuduj.

Z analizy przeprowadzonej przez osobę merytorycznie odpowiedzialną za ocenę ofert wynika, że uczestnictwo autora koncepcji w opisie przedmiotu zamówienia nie utrudniało uczciwej konkurencji m.in. z następujących powodów: całość autorskich praw majątkowych i zależnych do koncepcji została przekazana zamawiającemu; wszystkie informacje i dane o przedmiocie zamówienia nabyte podczas procesu opracowywania koncepcji, wchodzą również w zakres dokumentacji postępowania i były dostępne dla potencjalnych wykonawców; autor koncepcji nie zastrzegł rozwiązań dotyczących określonych technologii; autor koncepcji nie miał żadnego wpływu na określenia warunków udziału w postępowaniu oraz opisu sposobu dokonywania oceny spełnienia tych warunków.

(akta kontroli tom III str. 3-169, tom IV str. 37, 46, 415, 420)

W ramach realizacji zadania nr 1 wykonawcy dokumentacji projektowej zlecono opracowanie projektu zamiennego na podstawie umowy:

- z 9 października 2019 r. na kwotę 67,6 tys. zł w zakresie 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;
- z 2 marca 2020 r.³⁹ na kwotę 26,4 tys. zł w zakresie przyłącza i instalacji kanalizacji sanitarnej oraz instalacji teletechnicznej.

Ww. wykonawcy zlecono również 22 sierpnia 2019 r. wprowadzenie zmian w projekcie nasadzeń na kwotę 3,7 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom VIII str. 300-378)

Przed rozpoczęciem robót budowlanych w ramach realizacji zadania nr 2, UML zawarł z autorem projektu budowlanego jeszcze dwie umowy: z 15 lutego 2016 r. (na kwotę 30 750 zł) na projekt instalacji elektrycznych niskoprądowych, w tym instalacji logicznych, alarmowej, kontroli dostępu, radiowęzła szkolnego oraz w auli oraz z 9 października 2018 r. (na kwotę 41 820 zł) na aktualizację projektu budowlano-wykonawczego opracowanego w ramach umowy 65/IR/15.

³⁷ Z tą pracownią podpisano umowę na opracowanie dokumentacji.

³⁸ Dalej: PFU.

³⁹ Aneks z 30 marca 2020 r. zwiększał zakres opracowania o zmianę układu alejek przy kolidujących drzewach.

Umowy na opracowanie dokumentacji projektowej nie zawierały zapisów dotyczących obowiązku jej aktualizacji.

Prezydent wyjaśnił, że zakres przedmiotu zamówienia na dokumentację projektową obejmuje jej opracowanie na podstawie konkretnych wytycznych zawartych w umowie. Dodał, że w chwili zlecenia dokumentacji Urząd nie jest w stanie przewidzieć jaki miałyby być zakres aktualizacji. Poinformował, że posiadając już gotową dokumentację projektową zamawiający planuje i realizuje dalsze kroki inwestycyjne. W trakcie tych działań, a także na etapie realizacji zdarza się, że dokumentacja jest aktualizowana, ale jest to wówczas działanie nakierowane na konkretne potrzeby zmian, które można opisać i wycenić.

(akta kontroli tom III str. 48-67, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str. 175, 178, 495, 606, tom VII str. 52-60, tom VIII str. 300-317)

2.1.2. W umowach o wykonanie dokumentacji projektowej dotyczących skontrolowanych przedsięwzięć inwestycyjnych zawarto zapisy dotyczące nadzoru autorskiego, które odpowiadały dyspozycji art. 20 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego.

(akta kontroli tom III str. 48-67, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom VIII str. 300-317)

2.1.3. W umowach na dokumentację projektową dla trzech kontrolowanych zadań inwestycyjnych uwzględniono przeniesienie na Miasto autorskich praw majątkowych i zależnych w celu jej wykorzystania w szczególności do: realizacji inwestycji, ubiegania się o dofinansowanie ze środków budżetowych lub funduszy Unii Europejskiej – jako element wniosków o dofinansowanie, wykorzystania przez wykonawców wykonujących kolejną dokumentację projektową na podstawie oddzielnego zamówienia, jak również 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.

(akta kontroli tom III str. 48-67, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom VIII str. 300-317)

2.1.4. Dokumentacje projektowe przedłożone przez wykonawcę zadania nr 1 i nr 2 zawierały opracowania wymagane przepisami § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dokumentacji projektowej, tj.: projekty budowlane w zakresie uwzględniającym specyfikę robót budowlanych, projekty wykonawcze, przedmiary robót oraz informacje dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Ponadto, zgodnie z zawartą umową wykonawca był zobowiązany opracować m.in. przedmiary i STWiOR oraz uzyskać wymagane opinie i uzgodnienia.

W ramach zadania nr 3 zostały sporządzone opracowania wymagane umową (projekt przyłącza ciepłowniczego powstał dopiero w trakcie realizacji inwestycji tj. w 2020 r.) i ww. rozporządzeniem. Badanie szczegółowe tej dokumentacji wykazało, że w projekcie branży elektrycznej (w budowlanym i w wykonawczym), nie zostały określone podstawowe parametry instalacji fotowoltaicznej i nie uzyskano warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej dla wytwórców dla zaprojektowanej instalacji fotowoltaicznej, co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom III str. 124-169, 504-517, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom VIII str. 300-378)

W przypadku zadania nr 3 prace projektowe rozpoczęto w 2015 r. W wyniku postępowania o zamówienie publiczne wg procedury, o której mowa w art. 4 ust. 8 Pzp, zawarto 16 lipca 2015 r. umowę, na podstawie której UML zlecił wykonanie koncepcji oraz PFU. Ostatecznie UML nie zdecydował się na realizację inwestycji w formule „zaprojektuj i wybuduj”, w związku z czym opracowane PFU na kwotę 35,7 tys. zł nie zostało wykorzystane.

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że zamawiający planował pierwotnie wybudować budynek w formule „zaprojektuj i wybuduj”. Z tych powodów został zlecony program funkcjonalno-użytkowy. Z uwagi jednak na późniejsze uwarunkowania finansowe, tj. brak źródeł finansowania inwestycji w budżecie miasta konieczne było zrezygnowanie z tej formy realizacji inwestycji.

(akta kontroli tom IV str. 37, 46, 106-146)

2.1.5. Dokumentacje projektowe dla kontrolowanych zadań zostały opracowane i sprawdzone przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Dokumentacja projektowa w branży telekomunikacyjnej dla zadania nr 3 została opracowana i sprawdzona przez osoby nieposiadające uprawnień w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych, co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str. 477-490, tom VIII str. 300-378, 799-804)

2.1.6. Kosztorysy inwestorskie dla zadania nr 1 oraz zadania nr 2 w zakresie branży budowlanej i drogowej zostały sporządzone zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kosztorysowania i zawierały elementy wymienione w § 7 tego rozporządzenia, tj. m.in. ogólną charakterystykę obiektu (robót), przedmiar robót, kalkulację uproszczoną, wartość kosztorysową robót oraz tabele elementów scalonych. Poszczególne kosztorysy dla zadania nr 1 zawierały kalkulacje robót w następującym zakresie: zieleni, rozbiórki, hydrotechnika, toalety publiczne, dydaktyczny ogród wodny, branża drogowa, dydaktyczna ścieżka procesów przemijania, dydaktyczna ścieżka filozoficzna, strefy aktywnego wypoczynku, przestrzeń do gry w boule, mała architektura, naturalne ścieżki rowerowe, wybiegi dla psów wraz z toaletami, instalacje zewnętrzne sanitarne, branża elektryczna, kładka, iluminacja kładki, przystanek kajakowy plus zejścia. W UML dla zadania nr 1 przyjęto kosztorysy inwestorskie, w których zaakceptowano stawkę za roboczogodzinę niższą od minimalnej stawki godzinowej obowiązującej w 2018 r., co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Kosztorysy inwestorskie dla zadania nr 3 nie zostały sporządzone zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kosztorysowania i nie zawierały elementów wskazanych w § 7, co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Kosztorys inwestorski dla zadania nr 3 został sporządzony dla każdej branży i zawierał wycenę elementów robót objętych zamówieniem, tj. koszty robót przygotowawczych, ogólnobudowlanych stanu surowego, wewnętrznych instalacji sanitarnych (c.o., wod.-kan., gazowej, wody lodowej, wentylacji i klimatyzacji), instalacji wewnętrznych elektrycznych, sieci zewnętrznych oraz zagospodarowania terenu.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom III str. 179-453, tom IV str. 539-540, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str. 52, 209, 214, tom VIII str. 300-378)

2.1.7. Sporządzone dla kontrolowanych zadań dokumentacje projektowe zawierały wszystkie niezbędne opracowania do wszczęcia procedury udzielenia zamówienia publicznego, tj. projekt budowlany, projekty wykonawcze, przedmiary robót, STWiOR. Niemniej jednak, w przypadku zadania nr 3 projekt wykonawczy nie stanowił uzupełnienia projektu budowlanego w zakresie instalacji fotowoltaicznej, co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom III str. 124-169, 504-517, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD)

2.1.8. Dokumentacja projektowa dla zadania nr 1 była zgodna z decyzją z 4 maja 2017 r. o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym.

Dla zadania nr 2 dokumentacja projektowa, na podstawie której uzyskano pozwolenia na budowę i zrealizowano roboty budowlane, była zgodna z mpzp.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD)

W przypadku zadania nr 3 w decyzji o pozwoleniu na budowę z 21 marca 2017 r. uznano, że projekt zagospodarowania działki oraz projekt architektoniczno-budowlany był zgodny z ustaleniami mpzp. Kontrola NIK wykazała, że projekt budowlany nie zawierał informacji o mocy zaprojektowanej instalacji fotowoltaicznej. Z projektu wykonawczego udostępnionego na zapytania oferentów 10 stycznia 2018 r. wynikało, że zaprojektowana instalacja posiadała moc 152 kW, czego mpzp nie dopuszczała. W konsekwencji Urząd wycofał wniosek o określenie warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej dla wytwórców (na źródło o mocy 152 kW)⁴⁰, z powodu niemożności przedłożenia wypisu i wrysu z mpzp, który powinien 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 nieprzekraczającego 50 kW (instalacje niewymagające pozwolenia na budowę oraz zapisów w mpzp).

(akta kontroli tom III str. 97-122, 124-169, 504-517, tom IV str. 551-572, 578-580, tom VI str. 134-138)

2.1.9. Projekty budowlane dotyczące trzech skontrolowanych inwestycji spełniały wymogi i zawierały elementy określone w art. 34 Prawa budowlanego. Zostały złożone oświadczenia o wykonaniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, które stanowiły integralną część projektu budowlanego.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str. 477-490)

2.1.10. Dokumentacja projektowa została opracowana dla zadania:

- nr 1 za kwotę 289 tys. zł i odebrana w terminie określonym w umowie, tj. 5 października 2017 r.⁴¹;
- nr 2 za kwotę 220,2 tys. zł⁴² z przekroczeniem terminów określonych w umowie, tj. 13 czerwca 2016 r.⁴³ (termin umowny 26 lutego 2016 r.), 13 czerwca 2016 r.⁴⁴ (termin umowny 21 marca 2016 r.), 4 czerwca 2019 r.⁴⁵ (termin umowny 13 listopada 2018 r.⁴⁶). Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w przypadku umowy z 28 kwietnia 2015 r. oraz umowy 15 lutego 2016 r. kary umowne nie zostały naliczone, ponieważ zwłoka wynikała z przyczyn niezależnych od wykonawcy dokumentacji projektowej, tj. przeciągających się konsultacji i uzgodnień;
- nr 3 za kwotę 388,7 tys. zł i odebrana w terminie określonym w umowie (zmienionym aneksem nr 1), tj. 30 sierpnia 2016 r. – projekty budowlane, a w dniu 20 września 2016 r. – projekty wykonawcze.

(akta kontroli tom I str. 449-452, str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD tom III str. 48-74, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str. 606-610, tom VII str. 300-362)

⁴⁰ Pismem z 13 czerwca 2019 r., znak: IR-IN-IV.7013.21.2018.

⁴¹ Na podstawie aneksu nr 1 z 5 grudnia 2019 r. został przedłużony termin pełnienia nadzoru autorskiego nie dłużej niż do 31 grudnia 2020 r.

⁴² Umowa nr 65/IR/15 z 28 kwietnia 2015 r., nr 14/IR/16 z 15 lutego 2016 r., nr 165/IR/18 z 9 października 2018 r.

⁴³ Umowa nr 65/IR/15 z 28 kwietnia 2015 r.,

⁴⁴ Umowa nr 14/IR/16 z 15 lutego 2016 r.,

⁴⁵ Umowa nr 165/IR/18 z 9 października 2018 r.

⁴⁶ 14 października 2019 r. Miasto naliczyło kary umowne w wysokości 5150,96 zł za 67 dni zwłoki w opracowaniu dokumentacji projektowej.

2.1.11. W UML nie wprowadzono procedury dotyczącej powoływania zespołu do odbioru dokumentacji projektowej. Zakres rzeczowy dokumentacji był weryfikowany przez pracowników WIR, którzy posiadali 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 WIR.

(akta kontroli tom I str. 9-42, tom III str. 72-74, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str. 47-48, 52-53, 67-103, tom VII str. 300-362)

2.1.12. Obowiązki nałożone na inwestora w pozwoleniach na budowę zostały zrealizowane. Dla skontrolowanych inwestycji ustanowieni zostali inspektorzy nadzoru inwestorskiego (za wyjątkiem powołania inspektora nadzoru w branży telekomunikacyjnej, co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze pierwszym) oraz kierownicy budowy. W pouczeniu pozwolenia na budowę przywołane zostały różne obowiązki ciążyące na inwestorze, wynikające z przepisów ustawy Prawo budowlane i odnoszące się do zawiadamiania organu nadzoru o zamiarze rozpoczęcia robót czy przystąpienia do użytkowania wybudowanego obiektu. Realizację tych obowiązków opisano w innych punktach wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom II str. 481-781, tom IV str. 573-577, tom VI str. 558-560, tom VII str. 434-437)

2.1.13. Tereny objęte analizowanymi zadaniami nr 1 i nr 3 nie były wpisane do rejestru zabytków i nie podlegały ochronie konserwatorskiej. Planowanie remontu konserwatorskiego dla zadania nr 2 rozpoczęto na podstawie zaleceń konserwatorskich dla planowanych prac remontowo-modernizacyjnych (decyzja znak IN.5183.48.1.2015 z dnia 21 kwietnia 2015 r.).

(tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD)

2.1.14. Dyrektor WKiNW wskazał, że w procesie przygotowania i realizacji inwestycji identyfikowane są następujące problemy i bariery:

- 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.

(akta kontroli tom VI str. 104, tom VII str. 27-42)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dokonano odbioru dokumentacji projektowej⁴⁷ w ramach zadania nr 3, pomimo że:
 - a) projekt wykonawczy nie stanowił uzupełnienia projektu budowlanego w zakresie instalacji fotowoltaicznej. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia 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. Z opisu technicznego dokumentacji projektowej nie można było odczytać podstawowych parametrów instalacji, w tym jej mocy. W wyniku zapytań oferentów do treści SIWZ zamawiający udostępnił szczegółowy projekt wykonawczy, który umożliwił dokonanie wyceny. Nieopracowanie projektu dla instalacji fotowoltaicznej skutkowało nierzetelnym sporządzeniem kosztorysu inwestorskiego, a także koniecznością opracowania i udostępnienia oferentom nowego projektu wykonawczego;
 - b) nie uzyskano warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej dla wytwórców dla zaprojektowanej instalacji fotowoltaicznej, gdyż projekt instalacji fotowoltaicznej nie zawierał informacji o jej mocy. Projekt wykonawczy, który umożliwił dokonanie wyceny i realizację został udostępniony oferentom na dopiero etapie postępowania przetargowego w trybie udzielania wyjaśnień do treści SIWZ 10 stycznia 2018 r.

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że z informacji uzyskanych od pracowników WIR wynika, że projektant zakładał wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii, tj. montaż instalacji fotowoltaicznej. Ponieważ obowiązującą formą wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy budowy budynku wielofunkcyjnego przy ul. Berylowej w Lublinie było wynagrodzenie ryczałtowe, zamawiający działając na podstawie § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie dokumentacji projektowej zdecydował, że opisująca przedmiot zamówienia dokumentacja projektowa nie będzie obejmować przedmiarów robót. Dlatego też w kosztorysie ofertowym została wyceniona instalacja fotowoltaiczna jako komplet, który obejmował dostawę, montaż i uruchomienie instalacji. Kosztorys ofertowy służył do określenia wartości zamówienia. Niemniej jednak na etapie przetargu na skutek zapytań wykonawców zamawiający dokonał modyfikacji treści SIWZ i skorygował dokumentację dotyczącą instalacji fotowoltaicznej (po wcześniejszym uzyskaniu poprawionej dokumentacji w ramach usuwania wad przez projektanta). Zamawiający nie musiał znać się na tak specyficznych rozwiązaniach technicznych jakimi jest instalacja fotowoltaiczna, dlatego w trakcie procedury wykonawcy jako specjaliści w tym zakresie zwracając się z zapytaniami spowodowali zgłoszenie wad dokumentacji do autorów projektu, dokumentacja została poprawiona, co było zgodne z postanowieniami umowy na dokumentację w zakresie usuwania wad. Zgodnie bowiem z umową nr 51/IR/16 z dnia 5 kwietnia 2016 r. tj. § 5 (cyt.): *„7. Odebranie przez Zamawiającego opracowań według procedury określonej w niniejszym paragrafie, nie zwalnia Wykonawcy z odpowiedzialności za nienależyte wykonanie przedmiotu niniejszej umowy ani jej nie ogranicza. 8. Podpisanie protokołów zdawczo – odbiorczych nie oznacza potwierdzenia braku wad fizycznych.”*

(akta kontroli tom II str. 202-208, 214-215, tom III str. 48-74, 124-169, 341-453, 482-489, 504-517, tom IV str. 417-418, 537-538, 551-572, 578-580, tom VI str. 134-138) NIK zauważa, że planowanie instalacji fotowoltaicznych powinno odbywać się z uwzględnieniem analizy opłacalności jej montażu poprzez określenie mocy, wartości, ilości wytworzonej energii oraz czasu zwrotu inwestycji. Ponadto zdaniem NIK brak określenia w dokumentacji mocy instalacji, jako jej podstawowego

⁴⁷ 20 września 2016 r.

parametru powinien być zidentyfikowany przy zachowaniu należytej staranności na etapie odbioru dokumentacji projektowej.

- c) „Projekt budowlano-wykonawczy budowy budynku wielofunkcyjnego dokumentacja węzła ciepłego, w skład którego wchodzi: przedszkole, dom kultury, szkoła podstawowa z salą gimnastyczną przy ul. Berylowej w Lublinie. Stacja wymienników ciepła. Część technologiczna” nie został uzgodniony z Lubelskim Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej S.A.⁴⁸. Dokumentację zamienną na węzeł ciepły opracowaną we wrześniu 2017 r. uzgodniono z LPEC dopiero 17 października 2017 r.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 lit. a) ww. umowy wykonawca projektu zobowiązany był do pozyskania niezbędnych do projektowania aktualnych warunków technicznych, w szczególności w zakresie budowy przyłącza i wymiennikowi c.o. i c.w.u. oraz wszelkich niezbędnych opinii, decyzji, sprawdzeń, uzgodnień dokumentacji – w tym właściwych uzgodnień branżowych z użytkownikami i właścicielami infrastruktury technicznej – koniecznych do wystąpienia o decyzję o pozwoleniu na budowę i do uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Skutkiem braku uzgodnień z LPEC w tym zakresie było zlecenie za kwotę 7380 zł brutto opracowania dokumentacji zamiennej wymiennikowni.

(akta kontroli tom III str. 50, 74, tom IV str. 522, tom VI str. 110, 114)

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że na etapie występowania o warunki przyłączeniowe do LPEC w Lublinie na potrzeby obiektu nie było możliwości ustalenia zakresu prac dotyczących projektowania i wyposażenia wymiennikowni, z uwagi na fakt, że jest to wstępny etap, na którym gestorzy sieci wskazują podstawowe dane dotyczące możliwości realizacji zadania. Na podstawie tych warunków można rozpocząć ustalanie zakresu prac projektowych, ich realizację i uzgodnienia, a następnie wykonanie prac budowlanych. Zakres prac projektowych dla potrzeb realizacji zadania nr 3 został określony w umowie z 5 kwietnia 2016 r.: pkt B ppkt 1b – dotyczył wykonania prac projektowych instalacji sanitarnych węzła ciepłego (wymiennikowego) Dla zapewnienia funkcjonowania budynku wielofunkcyjnego przy ul. Berylowej w Lublinie niezbędne było źródło ciepła w postaci węzła wymiennikowego.

(akta kontroli tom III str. 50, 74, tom IV str. 416, 421-423, tom V str. 184-376)

NIK zauważa, że to właśnie etap projektowania jest najbardziej odpowiednim momentem do dokonywania wszystkich niezbędnych uzgodnień. Projektant dokonuje wstępnego oszacowania zapotrzebowania budynku na media, natomiast po uzyskaniu warunków przyłączeniowych ma możliwość dostosowania projektowanych przyłączy i instalacji do rzeczywistych parametrów oferowanych przez dostawcę mediów.

- d) projekt budowlany i wykonawczy instalacji w branży telekomunikacyjnej nie został opracowany przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 4 lit a) oraz c) Prawa budowlanego uprawnienia budowlane są udzielane w specjalnościach instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń: telekomunikacyjnych oraz elektrycznych i elektroenergetycznych. Projektanci posiadali uprawnienia w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych. W dokumentacji zaprojektowano następujące instalacje niskoprądowe wewnętrzne: instalację LAN (okablowanie strukturalne, montaż szaf RACK-owych i Access Point`ów), instalację nagłośnieniową, CCTV, system oddymiania, SSP, system przyzywowy, instalację RTV/SAT, kontroli dostępu, system AV).

⁴⁸ Dalej: LPEC.

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że UML nie weryfikował posiadanych uprawnień w branży telekomunikacyjnej projektantów zadania nr 3, ponieważ projekt nie przewidywał instalacji, sieci telekomunikacyjnych na zewnątrz budynku.

(akta kontroli tom I str. 283, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str. 104, 799-804)

2. Odebranie kosztorysów inwestorskich dla zadania nr 1 i 3, bez przeprowadzenia odpowiedniej analizy ich kompletności i poprawności:

a) w § 3 ust. 1 pkt 8 lit. d) i e) umowy 53/IR/18 wskazano, że do obowiązków wykonawcy należy opracowanie dokumentacji będącej przedmiotem umowy zgodnie z rozporządzeniem w sprawie dokumentacji projektowej oraz rozporządzeniem w sprawie kosztorysowania. Kosztorysy inwestorskie nie zawierały:

- ogólnej charakterystyki obiektu lub robót, w tym krótkiego opisu technicznego wraz z istotnymi parametrami, które określają wielkość obiektu lub robót, co było wymagane w § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztorysowania;
- numeru specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, zawierającej wymagania dla danej pozycji przedmiaru, co było wymagane w § 10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie dokumentacji projektowej;
- wyliczenia ilości jednostek miar robót podstawowych, co było wymagane w § 1 ust. 2 pkt 6 i § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie kosztorysowania;
- nazw i kodów Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) w branży sanitarnej, co było wymagane w § 7 pkt 1 lit. a) rozporządzenia w sprawie kosztorysowania;
- wyspecyfikowania elementów i ilości jednostek miary przedmiarów robót, szczegółowej kalkulacji cen jednostkowych, w tym analizy indywidualnej nakładów rzeczowych, analizy własnej cen czynników produkcji i wskaźników narzutów kosztów pośrednich i zysku, tj. nie wskazano nazw materiałów, nie wyszczególniono pozycji składających na zaprojektowaną instalację fotowoltaiczną (tj. wymiary, rodzaj paneli fotowoltaicznych, moc instalacji), przedmiarów tych robót oraz numeru STWiOR (poz. 135d.1 w branży elektrycznej), ani elementów konstrukcji wsporczej pod ogniwa fotowoltaiczne montowane na dachu i elewacji budynku (poz. 196d.9 i 197d.9 w branży ogólnobudowlanej), co było wymagane w § 10 rozporządzenia w sprawie dokumentacji projektowej.

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że Inwestor w trakcie odbioru dokumentacji na realizację budynku wielofunkcyjnego przy ul. Berylowej w Lublinie uznał, że braki w treści kosztorysu inwestorskiego są wadą nieistotną kompleksowej dokumentacji obiektu i nie wpływają na umożliwienie rozpoczęcia procedury przetargowej oraz jej przebieg na realizację obiektu. Dla spełnienia podstawowego celu, któremu kosztorysy inwestorskie miały służyć (określenia kosztów budowy) zostały sporządzone prawidłowo. Bardzo krótkie terminy na wykonanie poszczególnych etapów wykonania obiektu (wybudowanie i przekazania go do użytkowania) ograniczały do minimum czas na weryfikację dokumentacji.

(akta kontroli tom III str. 179-453, tom IV str. 417, 530-531)

NIK zauważa, że niezależnie od tego, kto dokonuje oszacowania wartości zamówienia (pracownicy zamawiającego czy podmiot zewnętrzny), a także od sposobu rozliczenia robót budowlanych na etapie ich realizacji, zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp, wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej. Zgodnie z ust. 3 pkt 1 tego samego artykułu, metody i podstawy sporządzania kosztorysu inwestorskiego określił właściwy minister ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w drodze ww. rozporządzeń.

- b) kosztorysy inwestorskie w ramach zadania nr 1 dotyczące zagospodarowania terenu, hydrotechniki, toalet publicznych, dydaktycznego ogrodu wodnego, kładki pieszo-rowerowej, zewnętrznych instalacji wod- kan., branży budowlanej (nie podjęto działań w celu ustalenia ich poprawności), 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 zł⁴⁹.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że przyjęta w kosztorysach inwestorskich stawka za roboczogodzinę była zgodna z wynagrodzeniem stawki robocizny wynikającym z aktualnego wydawnictwa Sekocenbud, wobec czego nie było podstaw do kwestionowania sporządzonych kosztorysów.

NIK nie podziela zasadności zaprezentowanego powyżej stanowiska. Opracowania Sekocenbudu mają charakter informatorów cenowych, nie zaś obowiązujących cenników. Opracowane na zlecenie Urzędu kosztorysy inwestorskie stanowiły podstawę do oszacowania wartości zamówienia na roboty budowlane przy rewitalizacji przyrodniczej Parku Ludowego w Lublinie, wobec wymogu wynikającego z art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp. Na zamawiającym ciążył obowiązek oszacowania wartości zamówienia z należytą starannością, stosownie do art. 32 ust. 1 Pzp. 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. Przepis art. 90 ust. 1 pkt 1 Pzp stanowił, że jeżeli zaferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu. W szczególności miało to dotyczyć kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie mogła być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁵⁰.

(akta kontroli tom I, str. 283-289, 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD)

Opis stanu
faktycznego

2.2. Realizacja, nadzór i rozliczenie inwestycji miejskich

2.2.1. Wydatki majątkowe Miasta w latach 2016-2021 (2 095 658,7 tys. zł) stanowiły 15% wydatków ogółem (14 009 228,3 tys. zł). W latach 2016-2021 Miasto (wraz z jednostkami organizacyjnymi) zrealizowało 931 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 1 819 504,7 tys. zł, z tego 787 790 tys. zł stanowiły środki własne (43,3%), 931 433,8 tys. zł środki finansowe pochodzące z budżetu Unii Europejskiej⁵¹ (51,2%), 33 315,4 tys. zł środki finansowe z budżetu państwa (1,8%), a 66 965,5 tys. zł pozostałe środki finansowe (3,7%).

Na realizację zadania nr 1 w latach 2016-2020 poniesiono wydatki w wysokości 44 376,4 tys. zł, w tym 12 438,6 tys. zł ze środków własnych, 20 546,9 tys. zł ze środków UE i 11 390,8 tys. zł z budżetu państwa. Na realizację zadania nr 2 w latach 2011-2021 wydatkowano 16 689,8 tys. zł⁵², w tym 8678,5 tys. zł ze środków własnych, 3576,3 tys. zł ze środków UE i 3796,9 tys. zł z budżetu państwa. Na realizację zadania nr 3 w latach 2015-2021 wydatkowano 5144,9 tys. zł, z czego

⁴⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz. U. poz. 1456).

⁵⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 2207, ze zm.

⁵¹ Dalej: UE.

⁵² Pozostałe środki własne poza projektem stanowiły 638,1 tys. zł

1859,8 tys. ze środków własnych i 3285,1 tys. zł z budżetu państwa oraz 68 298,6 tys. zł jako środki na podstawie umowy spłaty wierzytelności⁵³.

(akta kontroli tom I str. 453-455 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom VII 431-433)

2.2.2. Na roboty budowlane w ramach trzech inwestycji uzyskano wymagane prawem pozwolenia na budowę. Spośród 80 zadań realizowanych przez WIR w latach 2016-2021, 57 zadania realizowano na podstawie pozwolenia na budowę natomiast osiem na podstawie zgłoszenia. Kontrola pięciu⁵⁴ zadań wykazała, że w tych przypadkach uzyskano wymagane prawem pozwolenia lub dokonano zgłoszenia.

(akta kontroli, tom VIII str. 172-299, 367-378)

Na przebudowę i remont budynku dydaktycznego im. A. i J. Vetterów w Lublinie realizowanego w ramach zadania nr 2 uzyskano pozwolenie na budowę (decyzja z 1060/16 z 7 września 2016 r.), która stała się ostateczna 22 września 2016 r. 13 września 2019 r. Dyrektor WIR 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. Zgłoszeni pracownicy w dniu 16 września 2019 r. dokonali wpisów w dzienniku budowy nr 846/19 wydanym tego dnia o przejęciu obowiązków kierownika budowy oraz inspektora nadzoru. W dniu 11 października 2019 r. kierownik budowy dokonał wpisu w dzienniku budowy o zaprzestaniu pełnienia tej funkcji. Z dniem 14 października 2019 r. obowiązki kierownika budowy przejęła osoba ze strony wykonawcy wyłonionego w postępowaniu o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego, z którym 8 października 2019 r. zawarto umowę o roboty budowlane nr 157/IR/19. Plac budowy przekazano wykonawcy robót 14 października 2019 r. Prace rozbiórkowe rozpoczęły się 25 października 2019 r.

Prezydent wyjaśnił, że w okresie od 16 września 2019 r. do 14 października 2019 r. podjęto działania mające na celu organizację placu budowy, tj.:

- wydzielono zaplecze budowy w remontowanym obiekcie;
- ponieważ wjazd od ulicy Bernardyńskiej na teren budowy był jednocześnie wjazdem na teren Młodzieżowego Domu Kultury nr 2 ze względu bezpieczeństwa został zlikwidowany na czas trwania budowy parking dla domu kultury;
- wydzielono miejsce poboru wody (podłączono wodę giętkim przewodem) i energii (podłączono energię przewodem);
- wyznaczono miejsca składowania materiałów na terenie od strony ul. Żmigród (utwardzony teren);
- zdemontowano skrzydła drzwiowe wewnętrzne w wejściu roboczym do budynku;
- dokonano rozbiórki fragmentu posadzki zaplecza magazynowego;
- ustalono, że za ogrodzenie placu budowy służy ogrodzenie istniejące, zaś od strony ul. Bernardyńskiej zostanie wykonane ogrodzenie (o wysokości co najmniej 1,5 m) w chwili postawienia rusztowań;
- dla pojazdów używanych w trakcie wykonywania robót budowlanych wyznaczono miejsca postojowe na boisko od strony ul. Żmigród.

(akta kontroli tom VI str. 142-143, 147-148, 151-156, 398-476, 520-541, 550-560)

⁵³ Umowa z 28 maja 2018 r. na kwotę 68 298,6 tys. zł oraz odsetki w wysokości stopy procentowej opartej na bazie stawki WIBOR 3M i stałej marży banku 75 punktów bazowych w skali roku, która miała nie ulec zwiększeniu w cały okresie obowiązywania umowy.

⁵⁴ Budowa boiska do streetballu i skateparku, przy ul. Rusalka, Budowa sieci kanalizacji deszczowej w ulicy Węglinek w Lublinie na odcinku od studni włączeniowej Di do studni D20, Termomodernizacja budynku Szkoły Podstawowej Nr 18 w Lublinie, Termomodernizacja budynku Szkoły Podstawowej Nr 20, przy ul. Piłsudskiego 26, Modernizacja obiektów Szkoła Podstawowa nr 30 – przebudowa boiska wielofunkcyjnego.

W UML w trakcie realizacji zadania nr 1 nie podjęto działań w celu zmiany decyzji z dnia 11 sierpnia 2017 r. (OŚR.6431.96.2017.ZG) w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego w zakresie wykonania sieci drenarskiej o długości 2461,3 m, co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Decyzja ta została wskazana w pozwoleniu na budowę nr 1161/17 z 28 września 2017 r. Pozwolenie na budowę zostało wydane z uwzględnieniem warunków wynikających z ww. decyzji.

(akta kontroli tom VII str. 1-60, tom VIII str. 172-299)

2.2.3. W zakresie skontrolowanych zadań Miasto zlecił realizację robót budowlanych na podstawie nw. umów (w każdej z nich przewidziano wynagrodzenie ryczałtowe):

- a) dla zadania nr 1 – z 11 marca 2019 r. na rewitalizację przyrodniczą Parku Ludowego w Lublinie znajdującego się w obszarze Zintegrowanego Centrum Komunikacyjnego dla LOF na kwotę 34 383 tys. zł;
- b) dla zadania nr 2 – z 8 października 2019 r. na przebudowę budynku ZSE im. A. i J. Vetterów przy ul. Bernardyńskiej 14 w Lublinie – zadanie inwestycyjne pn. „Poprawa warunków edukacji ogólnej w ZSE im. A. i J. Vetterów w Lublinie” na kwotę 11 895,8 tys. zł;
- c) dla zadania nr 3 – 14 maja 2018 r. na budowę budynku wielofunkcyjnego przy ul. Berylowej w Lublinie, w którego skład wchodzi: przedszkole, dom kultury, szkoła podstawowa z salą gimnastyczną wraz z zapewnieniem finansowania inwestycji poprzez zbycie wierzytelności przysługujących wykonawcy wobec zamawiającego z tytułu realizacji przedmiotu umowy na rzecz banku lub innej instytucji finansowej na kwotę 68 298,6 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 35-86, tom VI str. 520-541, tom IX str. 1-44)

Wykonawcy prac budowlanych zostali wybrani w wyniku postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego. Badanie ww. postępowań wykazało, że:

- ustalenia wartości zamówienia w ramach zadania nr 2 i 3 dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i art. 35 Pzp, w przypadku zadania nr 1 oszacowania wartości zamówienia dokonano z naruszeniem art. 35 ust. 1 tej ustawy, co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- opisu przedmiotu zamówienia dokonano zgodnie z art. 28-30 Pzp;
- 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;
- nie wystąpiły przypadki dokonywania oceny ofert, które powinny zostać odrzucone, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego;
- 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;
- faktury końcowe zostały wystawione na podstawie protokołu końcowego robót po zakończeniu i odbiorze całości robót.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom II str. 35-86, 462-480, tom III str. 179-453, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str. 520-541)

Za wykonane roboty budowlane wykonawcy robót otrzymali następujące wynagrodzenie:

- dla zadania nr 1 – 43 833,7 tys. zł;
- dla zadania nr 2 – 13 093,7 tys. zł;
- dla zadania nr 3 – 70 492,5 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 17-32, 323-328, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str. 605, 611-614, tom IX str. 1-434)

W ramach realizacji zadania nr 2⁵⁵ zostały zawarte również następujące umowy⁵⁶:

- na przebudowę poddasza na kwotę 498,5 tys. zł (końcowa wartość rozliczenia wynosiła 549,4 tys. zł);
- na przebudowę stropów na kwotę 1379,2 tys. zł (końcowa wartość rozliczenia – 1118 tys. zł);
- na roboty elektryczne na kwotę 42,6 tys. zł;
- na roboty budowlane (pięć umów) na kwoty odpowiednio: 146,1 tys. zł, 73,4 tys. zł, 158,7 tys. zł, 1033,9 tys. zł⁵⁷, 144,5 tys. zł.

(akta kontroli tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str. 606)

2.2.4. Miasto żądało od wykonawców robót ustanowienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wykonawcy wnieśli wymagane zabezpieczenia przed podpisaniem umów, w wysokości w nich określonej, na pełny okres, w tym wykonawca zadania:

- nr 1 w dniu 8 marca 2019 r. w formie gwarancji należytego wykonania umowy wystawionej przez bank na kwotę 1 719 150 zł;
- nr 2 w dniu 4 października 2019 r. w formie gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy i usunięcia wad i usterek na kwotę 1 189 580 zł;
- nr 3 w dniu 11 maja 2018 r. w formie gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy i usunięcia wad na kwotę 6 829 857 zł.

W związku ze zmianą terminów realizacji umów odpowiednio wydłużano okres zabezpieczenia poszczególnych umów. W ww. gwarancjach nie zmieniano sumy ubezpieczenia proporcjonalnie do wzrostu wynagrodzenia ryczałtowego, co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom II str. 76-77, 94-96, tom VI str. 252-275, tom VII str. 50-60, tom IX str. 1-44, 72-73, 275-276)

2.2.5 Roboty budowlane w ramach trzech skontrolowanych zadań rozpoczęto po uzyskaniu pozwolenia na budowę, tj. w przypadku zadania nr 1 – 14 marca 2019 r. (pozwolenie na budowę z 28 września 2017 r.), zadania nr 2 – 16 września 2019 r. (pozwolenie na budowę z 7 września 2016 r.⁵⁸), zadania nr 3 – 25 czerwca 2018 r. (pozwolenie na budowę z 21 marca 2017 r.).

(akta kontroli tom II str. 481-533, tom IV 573-577, tom VI str. 398-402, 558-560, tom IX str. 504-506)

2.2.6. Teren budowy oraz komplet dokumentacji projektowej w przypadku trzech skontrolowanych zadań Miasto przekazało wykonawcy w terminach określonych w umowach, tj. dla zadania nr 1 – 14 marca 2019 r., dla zadania nr 2 – 14 i 23 października 2019 r., dla zadania nr 3 – 13 czerwca 2018 r.

⁵⁵ Poza umową główną, która podlegała analizie.

⁵⁶ Nie poddane szczegółowej analizie w zakresie zgodności z Pzp i procedurami wewnętrznymi.

⁵⁷ Końcowa wartość rozliczenia wynosiła 963,7 tys. zł.

⁵⁸ Decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna 22 września 2016 r.

(akta kontroli tom II str. 35-86, tom IV str. 150-151, tom VI str. 520-541, 557, tom VII str. 507-622)

2.2.7. Urząd poinformował organ nadzoru budowlanego oraz projektantów trzech zadań inwestycyjnych o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, stosownie do art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego. Roboty budowlane nie rozpoczęły się przed zgłoszeniem planowanego terminu ich rozpoczęcia.

(akta kontroli tom I str. 443-444, tom IV str. 74-75, 171, tom VI str. 550, 553, 556, tom VII str. 507-622)

2.2.8. W umowach na roboty budowlane dla trzech zadań inwestycyjnych określono obowiązki dotyczące m.in.: dostarczenia zamawiającemu wykazów scalonych elementów robót, harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji robót na całość zadania, 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.

(akta kontroli tom II str. 35-86, tom IV str. 180-183, tom VI str. 284-327, 520-541, tom VII str. 52-60, 507-622, tom IX str. 1-44)

Miasto nie kontrolowało spełnienia przez wykonawców obowiązku zatrudnienia pracowników na podstawie umowy o pracę, mimo że w umowach przewidziano kary umowne za jego nieprzestrzeganie. Prezydent wyjaśnił, że Urząd był uprawniony do wykonywania czynności kontrolnych, jednakże nie zaistniały żadne zdarzenia i okoliczności, które budziłyby wątpliwości co do zatrudnienia. W związku z tym, a także przy braku ustawowego czy umownego obowiązku wykonywania kontroli, nie skorzystano z uprawnień w tym zakresie.

W przypadku zadania nr 1 nie wymagano przedstawienia ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Prezydent wyjaśnił, że nie istnieje ustawowy obowiązek żądania dodatkowego ubezpieczenia od wykonawcy. Dodał, że faktem jest, iż takie formy dodatkowych ubezpieczeń UML stosuje przy inwestycjach zlokalizowanych w sąsiedztwie innych obiektów i infrastruktury. W przypadku tego zadania, celem zmniejszenia kosztów kontraktu, odstąpiono od dodatkowego ubezpieczenia, gdyż tego rodzaju ryzyko było minimalne.

(akta kontroli tom IV str. 543, tom VI str. 49, tom VII str. 52-60)

2.2.9. W Urzędzie nie prowadzono rejestru umów zawartych przez wykonawców robót z podwykonawcami w zakresie zadania nr 1 i nr 3. UML w umowach na roboty budowlane dla skontrolowanych zadań określono wymogi w zakresie zatrudnienia podwykonawców, o których mowa w art. 143d ust. 1 Pzp.

(akta kontroli tom II str. 35-86, tom VI str. 174, 178, 520-541, tom VII str. 52-60, tom IX str. 1-44)

W ramach realizacji zadania nr 3 obowiązek terminowego przedkładania kopii zawartych umów nie był realizowany, co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Prezydent poinformował, że realizacja zadania nr 2 odbywała się bez udziału podwykonawców. Z ustaleń kontroli wynika, że na tym zadaniu zostały zawarte przez wykonawcę robót, umowy z podwykonawcami co szerzej opisano w Sekcji – Stwierdzone nieprawidłowości.

W przypadku skontrolowanych zadań nie powstał obowiązek zapłaty przez Miasto wynagrodzenia podwykonawcy za roboty, które zostały uprzednio opłacone wykonawcy robót, a podwykonawcy nie występowali z roszczeniami do Miasta.

(akta kontroli tom VI str. 284-327, 348-397, tom VII str. 60)

2.2.10. Wykonawcom robót nie udzielano zaliczek.

(akta kontroli VII str. 52-60)

2.2.11. Umowy na roboty budowlane dotyczące trzech skontrolowanych zadań były zmieniane w trakcie ich realizacji.

Do umowy na realizację zadania nr 1 sporządzono siedem aneksów: 25 lipca 2019 r. i 27 września 2019 r. w zakresie zmiany harmonogramu-rzeczowo finansowego robót i tabeli wykazu elementów scalonych etapów robót, 6 września 2019 r. – zwiększenia zakresu umowy o wymianę uszkodzonego drenażu, 19 marca 2020 r. zmiany technologii posadowienia alejek, wykonania remontu murków oraz usunięcia dodatkowych 12 szt. drzew, 25 maja 2020 r. ze względu za zmianę trasy przyłącza sanitarnego, 4 września 2020 r. ze względu za zmianę trasy przyłącza telekomunikacyjnego, 21 grudnia 2020 r. w zakresie zwiększenia wynagrodzenia o 0,03 zł z uwagi na stosowane zaokrąglenia przy wystawianiu faktur. Na etapie realizacji umowy o roboty budowlane dokonano jej zwiększenia na podstawie zawartych aneksów o kwotę 7688,3 tys. zł netto tj. o 27,24 % w stosunku do wartości określonej w ofercie.

Urząd przeprowadził nierzetelną weryfikację wniosku o zawarcie aneksu nr 4, przy aneksie nr 1 i 3 nierzetelnie udokumentował przesłanki jego zawarcia, co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Przed zawarciem aneksów sporządzono protokoły konieczności wykonania robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych. Roboty wskazane w aneksach do umów nie zostały zrealizowane przed ich zawarciem.

(akta kontroli tom I str. 461-482, tom IX str. 1-434)

Umowę na realizację zadania nr 2 zmieniano dwunastokrotnie na podstawie § 15. Dokonane zmiany nie były istotne, a ich łączna wartość (1 1978 tys. zł brutto, tj. 10,1%) nie przekroczyła 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie (11 895 800 zł brutto). Zawarto następujące aneksy:

- nr 1 z 9 marca 2020 r. dotyczący zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego robót oraz wykazu elementów scalonych ze względów rozliczenia robót i potrzeby usprawnienia procesu odbiorowego;
- nr 2 z 30 marca 2020 r., nr 3 z 4 maja 2020 r., nr 4 z 27 sierpnia 2020 r. dotyczący wykonania robót dodatkowych w branży sanitarnej i elektrycznej oraz budowlanej;
- nr 5 z 6 listopada 2020 r. dotyczący wydłużenia terminu realizacji umowy do 28 lutego 2021 r.;
- nr 6 z 22 stycznia 2021 r. dotyczący zmiany materiałów i elementów wykończenia i wydłużenia terminu realizacji umowy do 30 kwietnia 2021 r.;
- nr 7 z 29 kwietnia 2021 r. dotyczący wydłużenia terminu realizacji umowy do 20 lipca 2021 r.;
- nr 8 z 14 maja 2021 r. dotyczący rezygnacji: z renowacji stolarki przewidzianej w projekcie w związku z występowaniem oznak butwienia drewna i robót zamiennych;
- nr 9 z 8 lipca 2021 r. dotyczący zmiany terminu realizacji umowy do 30 września 2021 r. oraz wykazu scalonych elementów oraz rzeczowo-finansowego harmonogramu robót;
- nr 10 z 29 września 2021 r. dotyczący zmiany terminu realizacji umowy do 2 listopada 2021 r. oraz wykazu scalonych elementów oraz rzeczowo-finansowy harmonogram robót;

- nr 11 z 2 listopada 2021 r. dotyczący rezygnacji z wykonania części robót⁵⁹ polegających na wykonaniu;
- nr 12 z 16 listopada 2021 r. dotyczący korekty, zwiększającej wartość umowy o 1 grosz z uwagi na zaokrąglenia na kwotę 13 093 694,24 zł brutto.

(tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD)

W przypadku realizacji zadania nr 3 zmian umowy dokonano sześciokrotnie na podstawie § 17. Dokonane zmiany nie były istotne a ich łączna wartość (2 193 899,54 zł brutto tj. 3,2%) nie przekroczyła 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie (68 298 570,00 zł brutto). Do umowy na budowę budynku przy ul. Berylowej zawarto następujące aneksy:

- nr 1 z 18 kwietnia 2019 r. dotyczący zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego robót oraz wykazu elementów scalonych w pkt. 2.2 i 2.4. ze względów rozliczenia robót i potrzeby usprawnienia procesu odbiorowego. Na podstawie tego aneksu zmieniono terminy realizacji poszczególnych etapów wskazanych w harmonogramie rzeczowo-finansowym, co nie zostało rzetelnie udokumentowane (szerzej w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości);
- nr 2 z 1 lipca 2019 r., nr 3 z 23 września 2019 r., nr 4 z 5 marca 2020 r., nr 5 z 11 maja 2020 r., nr 6 z 3 lipca 2020 r. dotyczące robót dodatkowych, zamiennych lub zaniechanych, a także zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego robót oraz wykazu elementów scalonych.

(akta kontroli tom II str. 101-372)

W umowie na roboty budowlane dotyczące zadania nr 3 nie żądano sporządzenia pomocniczego kosztorysu ofertowego przez wykonawcę robót zawierającego przedmiary robót, jednostki miary oraz ich ceny jednostkowe, który stanowiłby podstawę kalkulacji zmiany wysokości wynagrodzenia ryczałtowego w związku ze zmniejszeniem zakresu robót budowlanych lub zmian pierwotnie przyjętej. W § 3 ust. 1 pkt 1 ww. umowy zamawiający zobowiązał wykonawcę robót do opracowania „wykazu scalonych elementów (etapów) robót z wykazem kwot wynagrodzenia ryczałtowego za poszczególne elementy (etapy) robót, w tym cen jednostkowych robót”. Sporządzony przez wykonawcę robót wykaz scalonych elementów (etapów) robót nie zawierał cen jednostkowych, a jedynie wykaz kwot za poszczególne elementy (etapy) robót.

(akta kontroli tom II str. 77-85, 106-174)

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że wartość nowej/zamiennej/wprowadzanej technologii wykonania robót czy nowych/zamiennych/wprowadzanych materiałów, urządzeń określano w oparciu o ceny z kosztorysów inwestorskich, katalogów lub innych nośników cenotwórczych (zwykle w oparciu o ceny z oferty wykonawcy stanowiącej jego indywidualną kalkulację. Dodał, że przyjęty w umowie sposób/mechanizm ustalenia wartości robót zaniechanych i zamiennych był dla obu stron umowy zrozumiały i nie rodził problemów, stąd w opinii Urzędu został określony w sposób jednoznaczny. Jako elementy nowe i nieobjęte zakresem zamówienia podstawowego, a z nim powiązane, wymuszające wzajemną koordynację i uwzględnienie wzajemnych powiązań, zlecane były w drodze aneksu do umowy na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 6 Pzp, a ich kalkulacja odbywała się na zasadzie analogicznej do kalkulacji wartości robót zamiennych i była potwierdzana protokołem w drodze negocjacji. Podobnie odnieść należy to do kalkulacji robót dodatkowych. Niezależnie od tego od ok. drugiego półrocza 2020 r. projekty umów zamawiającego określają sposób kalkulacji robót zamiennych w oparciu o średnie stawki wydawnictwa SEKOCENBUD w kwartale poprzedzającym kwartał, w którym

⁵⁹ Schodów stalowych w pomieszczeniu 3.21; wymiany deskowania połaci; renowacji stolarki drzwiowej na poddaszu; wykonaniu części obróbek blacharskich; z renowacji drzwi Dz4 i Dz3 niskiego parteru; z wymiany „białej podłogi” w całym pomieszczeniu 3.05 i w części pomieszczenia 3.21 na poddaszu budynku

następuje zmiana umowy i analogicznie odsyłają do nich kalkulację robót dodatkowych.

(akta kontroli tom IV str. 37-42, 45-56)

2.2.12. Nadzór inwestorski dla trzech skontrolowanych inwestycji był prowadzony przez pracowników WIR, a przypadku zadania nr 1 dodatkowo przez podmioty zewnętrzne w branży zieleniarskiej i mostowej. Przebieg nadzoru nad robotami budowlanymi dokumentowano w dzienniku budowy oraz w notatkach z narad koordynacyjnych odbywających się na budowie.

(akta kontroli tom I str. 225-227, tom VI str. 398-476, 587-588, tom V str. 97-104)

2.2.13. Realizację skontrolowanych inwestycji dokumentowano prowadząc dzienniki budowy. Dzienniki zawierały wpisy o osobach pełniących funkcję kierownika budowy i inspektorów nadzoru inwestorskiego wraz z potwierdzeniem przyjęcia tych funkcji przez poszczególne osoby. Wpisy dotyczące realizacji robót budowlanych zostały potwierdzone datą i podpisami osób ich dokonujących w porządku chronologicznym. Analiza dzienników budowy dla trzech skontrolowanych zadań wykazała, że nie były one prowadzone zgodnie z STWiOR (zadanie nr 1) oraz rozporządzenia w sprawie dziennika budowy, co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom II str. 481-781, tom VI str. 398-476, tom V str. 97-104, tom IX str. 504-643)

2.2.14. 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.

(akta kontroli tom II str. 481-781, tom VI str. 398-476, tom IX 504-643)

2.2.15. Przeprowadzone oględziny w ramach zadania nr 1 oraz nr 3 nie wykazały istotnych odstępstw od dokumentacji projektowej⁶⁰.

Przy odcinkach rowów melioracyjnych (zadanie nr 1) nie zlokalizowano obsadzenia roślinami wodnymi. Prezydent wyjaśnił, że dydaktyczny ogród roślin wodnych został wykonany zgodnie z dokumentacją projektową. Ogród był odebrany przy odbiorze końcowym i przekazany do użytkownika. Dodał, że aktualny brak roślin w tym miejscu może wynikać z aktu wandalizmu lub wycięcia roślin podczas koszenia.

(akta kontroli tom IX str. 57-67, 398-423)

W trakcie oględzin obiektu wybudowanego w ramach zadania nr 3 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 wprowadzonej reformy szkolnictwa i wprowadzenie w miejsce sześcioklasowych szkół podstawowych szkół ośmioklasowych. Oznaczało to konieczność zabezpieczenia tej podstawowej funkcjonalności budynku przy ul. Berylowej kosztem działalności kulturalnej. Tym samym do placówki pierwotnie przewidzianej na 600 uczniów uczęszcza ponad 800 uczniów i szkoła będzie rozbudowywana z uwagi na rosnące potrzeby edukacyjne w tej części miasta. Natomiast aktualnie na potrzeby funkcjonującego Dzielnicy Domu Kultury „Węglin” będą wykorzystywane pomieszczenia sali widowiskowej i sali teatralnej. Ich użytkowanie na cele kulturalne w latach 2020-2021 nie było możliwe z uwagi na ograniczenia covidowe.

(akta kontroli tom V str. 480-488, tom VI str. 139-141)

2.2.16. W umowach na roboty budowlane dla skontrolowanych zadań nie określono obowiązku zatwierdzania materiałów budowlanych przed ich wbudowaniem, mimo to korzystano z tej formy kontroli inwestorskiej, o czym świadczyły zapisy w protokołach z narad koordynacyjnych, na których przedstawiano karty

⁶⁰ W zakresie zagospodarowania terenu oraz branża architektura.

materiałowe do zatwierdzenia branżowym inspektorom nadzoru. UML nie posiadał w swoich zasobach przedmiotowych kart materiałowych, ani ich rejestrów. Karty materiałowe były elementem dokumentacji powykonawczej znajdującej się u użytkownika.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom V str. 4-91, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD)

2.2.17. 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.

(akta kontroli tom I str. 458-460, tom II str. 376-480, tom V str. 480-488, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str. 139-141, tom IX str. 506-643)

2.2.18 W ramach realizacji zadania nr 1 do faktur częściowych wykonawcy robót przedkładane były oświadczenia podwykonawców o otrzymaniu wymagalnej płatności, należnej w związku z realizacją zadania inwestycyjnego zgodnie z umową o podwykonawstwo. Do faktury końcowej dołączono oświadczenia 100% podwykonawców i dalszych podwykonawców⁶¹ informujące, że „zostały uregulowane wszelkie należności za wykonanie zakresu robót/dostawa/usług, którego dotyczy umowa podwykonawcy z wykonawcą robót, zrzekamy się dochodzenia wszelkich roszczeń z tytułu ww. należności od Inwestora (Gmina Lublin i od zamawiającego (wykonawca robót))”.

Do faktur wystawionych w związku z realizacją zadania nr 2 nie były dołączane oświadczenia podwykonawców.

(akta kontroli tom VIII str. 1-179)

W zakresie zadania nr 3 wykonawca robót zgłosił UML 74 umowy o podwykonawstwo zawarte z 73 podwykonawcami oraz jednym dalszym podwykonawcą. Do faktur częściowych wykonawca robót przedkładał oświadczenia podwykonawców o otrzymaniu od wykonawcy robót wymagalnej płatności, należnej w związku z realizacją zadania inwestycyjnego zgodnie z umową o podwykonawstwo. Oświadczenia zawierały stwierdzenie o następującej treści: „jako, że przez wykonawcę robót, zostały na koniec (danego miesiąca) uregulowane wszelkie wymagalne należności, zrzekamy się dochodzenia wszelkich roszczeń z tytułu ww. należności od inwestora projektu”. Oświadczenia końcowe zawierały informację o otrzymaniu wymagalnej płatności, należnej w związku z realizacją zadania inwestycyjnego zgodnie z umową.

W dwóch przypadkach stwierdzono, że Urząd zlecił do banku dyspozycję zapłaty za faktury częściowe przed otrzymaniem oświadczeń podwykonawców, co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom IV str. 312-406, tom VI str. 284-327, 352-414)

2.2.19. W UML 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.

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że WIR zrezygnował z załączania na etapie postępowania o zamówienie publiczne tabeli elementów scalonych. Pozostawia wykonawcy swobodę w przygotowaniu takiej tabeli, gdyż jej układ i podział na poszczególne elementy/etapy robót jest ściśle związany z technologiczną kolejnością ich wykonywania i tym samym UML nie chce narzucać wykonawcy kolejności realizacji robót. Ponadto układ takiej tabeli związany jest z procesem odbiorowym, gdyż elementy/etapy robót muszą być tak podzielone i tak ułożone by

⁶¹ 34 podmioty.

możliwe było zakończenie poszczególnych elementów/etapów, ich odebranie i rozliczenie. Dla dokonania wyceny oferty nie jest potrzebne narzucanie przykładowej tabeli elementów scalonych, nie opisuje ona przedmiotu zamówienia. Należy też zaznaczyć, że jej układ i podział nie ma znaczenia dla zmian wynagrodzenia przewidzianych w treści umowy, gdyż podobnie jak przedmiar, tabela nie zawiera cen i zakresu rzeczowego przyszłych ewentualnych zmian. Z doświadczenia zamawiającego wynika, że załączenie na etapie postępowania o zamówienie publiczne przedmiarów robót lub przykładowej tabeli elementów scalonych powodowało przygotowanie ofert wyłącznie na tej podstawie, bez uwzględniania robót wynikających z projektu budowlanego, projektu wykonawczego czy STWiOR.

(akta kontroli tom IV str. 37-42, 45-56, tom IX str. 1-402)

2.2.20. Wykonawcy przy odbiorze robót budowlanych w trzech skontrolowanych zadaniach (odpowiednio 21 grudnia 2020 r., 27 sierpnia 2020 r., 1 grudnia 2021 r.) przekazali Miastu 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.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom IV str. 446-450, 500-517, tom VI str. 587-588, tom V str. 97-104, tom VII str. 507-559)

2.2.21. Dla zadania nr 1 w dniu 13 listopada 2020 r. powiadomiono Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lublinie⁶² oraz Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie⁶³ o zakończeniu robót związanych z przebudową Parku Ludowego, w dniu 14 grudnia 2020 r. zawiadomiono PINB o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego. PINB 18 grudnia 2020 r. potwierdził, że przyjmuje zawiadomienie o zakończeniu robót i nie wnosi sprzeciwu do użytkowania. Odbioru końcowego robót dokonano w dniu 21 grudnia 2020 r.

(akta kontroli tom VII str. 493-565)

Końcowego odbioru robót dla zadania nr 2 dokonano 1 grudnia 2021 r., po uzyskaniu stanowiska PPIS w Lublinie w sprawie dopuszczenia do użytkowania obiektu budowlanego⁶⁴. W dniu 21 grudnia 2021 r. UML uzyskał stanowisko KM PSP w Lublinie w sprawie zgodności wykonania obiektu z projektem budowlanym. UML zawiadomił PINB o zakończeniu budowy 21 grudnia 2021 r. W dniu 27 grudnia 2021 r. PINB wystawił decyzję nr 6-168/19, w której umorzył postępowanie dotyczące robót budowlanych polegających na przebudowie i remoncie budynku dydaktycznego, przebudowie wewnętrznych instalacji: wodociągowej, kanalizacji sanitarnej, hydrantowej, wentylacji mechanicznej, elektrycznych, remoncie utwardzonej nawierzchni terenu⁶⁵. W uzasadnieniu PINB wskazał, że zgłoszone roboty budowlane nie były budową w rozumieniu art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego, a zatem bezpodstawne było zawiadomienie organu nadzoru budowlanego o ich zakończeniu.

(akta kontroli tom IV str. 476-499)

Odbiór końcowy budynku wielofunkcyjnego przy ul. Berylowej w Lublinie (zadanie nr 3) nastąpił w dniu uzyskania potwierdzenia przyjęcia zawiadomienia

⁶² Dalej: PPIS.

⁶³ Dalej: KM PSP.

⁶⁴ Pismo z 29 listopada 2021 r.

⁶⁵ Na działkach nr: 18/1, 18/2 obręb Stare Miasto arkusz 3 przy ul. Bernardyńskiej 14 w Lublinie.

o zakończeniu budowy i niewniesieniu sprzeciwu do użytkowania, tj. 27 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli tom V str. 95-104)

2.2.22. Do użytkowania obiektów budowlanych zrealizowanych w ramach trzech skontrolowanych zadań przystąpiono po przyjęciu zawiadomienia o zakończeniu budowy i braku sprzeciwu PINB w zakresie przystąpienia do użytkowania.

(akta kontroli tom IV str. 476-499, tom V str. 95-104, tom VII str. 493-565)

2.2.23. W umowach dotyczących trzech skontrolowanych zadań określono, że odbiór końcowy robót może nastąpić tylko po całkowitym zakończeniu wszystkich robót składających się na przedmiot umowy oraz zostanie potwierdzony protokołem odbioru podpisanym przez wyznaczonych przedstawicieli UML. Odbiór robót został poprzedzony stosownymi wpisami w dzienniku budowy: kierownika budowy o zakończeniu robót oraz inspektora nadzoru potwierdzającym zakończenie robót. Wykonawcy zgłosili gotowość do odbioru odpowiednio: 30 listopada 2020 r., 6 sierpnia 2020 r., 29 października 2021 r., a protokoły podpisano odpowiednio: 21 grudnia 2020 r., 27 sierpnia 2020 r., 1 grudnia 2021 r. Z powyższych czynności sporządzono protokoły.

(akta kontroli tom II str. 781, tom IV str. 488-489, 498-499, tom V str. 95-104, tom VI str. 476, 587-588, tom VII str. 495-559, tom IX str. 1-44, 642-643)

2.2.24. Rozliczenia końcowego oraz płatności w ramach trzech skontrolowanych inwestycji dokonano po uzyskaniu braku sprzeciwu PINB w zakresie przystąpienia do użytkowania obiektu i podpisaniu protokołu odbioru końcowego robót. Rozliczenie inwestycji dla zadania nr 1 nastąpiło 31 grudnia 2020 r., zadania nr 2 – 27 grudnia 2021 r., a zadania nr 3 – 14 grudnia 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom IV str. 488-489, 498-499, tom V str. 95-104, tom VI str. 587-588, tom VI str. 605, tom VII str. 493-565)

2.2.25. Ewidencja na koncie 080 Inwestycje (środki trwałe w budowie) prowadzona była dla każdej inwestycji objętej niniejszą kontrolą.

(akta kontroli tom V str. 155-165, tom VI str. 496-519, tom VIII str. 435-503)

2.2.26. Dokumenty OT zostały sporządzone dla trzech zrealizowanych inwestycji:

- dla zadania nr 1 – 30 grudnia 2020 r., wystawiono 212 OT na łączną kwotę 44 035,5 tys. zł,
- dla zadania nr 2 – 30 grudnia 2021 r., wystawiono pięć OT na łączną kwotę 16 687,3 tys. zł. Na tym zadaniu nie skorygowano wartości środka trwałego po otrzymaniu trzech faktur za pełnienie nadzoru autorskiego, co szerzej opisano w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- dla zadania nr 3 – 28 stycznia 2021 r. wystawiono 34 OT na łączną wartość 70 492,5 tys. zł. Dokumenty te powinny być wystawione najpóźniej w miesiącu ich przekazania do użytkowania, a wystawiono je pięć miesięcy później, ujęto w nich koszty ogrzewania poniesione we wrześniu 2021 r. (po oddaniu do użytkowania) oraz nie ujęto kosztów finansowania inwestycji poniesionych do czasu uzyskania pozwolenia na użytkowanie w związku z umową wykupu/zbycia wierzytelności, co opisano szerzej w Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom V str. 106-154, 166-178, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom IX str. 435-503)

2.2.27. Dla zadania nr 1 na podstawie protokołu przyjęcia do użytkowania obiektu z dnia 21 grudnia 2020 r. przez Wydział Gospodarki Komunalnej⁶⁶ została przekazana dokumentacja powykonawcza.

⁶⁶ Obecnie: Wydział Zieleni i Gospodarki Komunalnej.

W ramach zadania nr 2 w dniu 3 stycznia 2021 r. UML przekazał ZSE w protokole przejęcia do użytkowania obiektu dokumentację powykonawczą.

W przypadku zadania nr 3 UML przekazał protokolarnie nieruchomości w trwały zarząd Zespołowi Szkół nr 13 w Lublinie w dniu 28 sierpnia 2020 r. wraz z dokumentacją powykonawczą.

Instrukcja użytkowania obiektu była elementem dokumentacji powykonawczej.

(akta kontroli tom VI str. 446-451, 500-517, tom X str. 14-460)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. Nierzetelnie sprawowano nadzór nad realizacją umów zawartych z wykonawcą zadania nr 2 w zakresie wywiązywania się przez tego wykonawcę z obowiązku przedkładania poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii umów zawartych z podwykonawcami na roboty budowlane i dostawy o wartości przekraczającej 50 tys. zł. Wymóg przedkładania takich kopii w terminie siedmiu dni od daty zawarcia umowy wynikał z § 5 ust. 7 i 10 umowy o roboty budowlane. UML nie posiadał rozeznania na temat zakresu robót i dostaw realizowanych przez podwykonawców, o czym świadczą informacje udzielone przez Prezydenta w trakcie kontroli NIK, według których w ramach realizacji zadania nr 2 roboty i dostawy nie były realizowane z udziałem podwykonawców. Kontrola NIK wykazała, że UML nie wyegzekwował od wykonawcy kopii czterech umów z podwykonawcami na roboty budowlane i dostawy o łącznej wartości 1 121 958,03 zł⁶⁷, przy czym 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 UML 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. Niedopełnienie przez wykonawcę obowiązku przekazania ww. umów stanowiło przesłankę naliczenia kar umownych w łącznej wysokości 14 tys. zł zgodnie z § 11 ust. 2 pkt 11 umowy o roboty budowlane dla zadania nr 2.

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że wskazane przez wykonawcę roboty podmioty, które poświadczyły informację o wpływie COVID-19 na trudności w produkcji i dostawie materiałów niezbędnych do realizacji robót w ramach umowy, były potencjalnymi podwykonawcami realizującymi dostawy, a nie podwykonawcami robót budowlanych.

NIK nie podziela ww. argumentacji, gdyż treść pism podwykonawców do wykonawcy wskazywała jednoznacznie, że podwykonawcy ci realizowali roboty budowlane lub dostawy na rzecz wykonawcy w ramach zadania nr 2. Ponadto, w trakcie niniejszej kontroli, NIK pozyskała treść czterech umów o podwykonawstwo.

(akta kontroli tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str.210, 215, 328-397)

2. Niezapewnienie rzetelnego nadzoru nad prawidłowym prowadzeniem dzienników budowy w przypadku realizacji trzech skontrolowanych zadań, tj. zgodnie:

a) z § 5 ust. 1, § 6 ust. 2, 4 i 6 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy, w przypadku zadania nr 2, gdyż 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 w przypadku

⁶⁷ 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 29 kwietnia 2021 r. na kwotę 50 865,42 zł brutto (dostawa stolarki drzewiowej).

zadania nr 2 i 3, nie odnotowano przez kierownika budowy zamknięcia i jego kontynuacji w następnym tomie.

Prezydent wyjaśnił, że w pierwszym etapie inwestycji dot. budynku ZSE trwały prace przygotowawcze na terenie budowy i fakt ten przez przeoczenie nie został odzwierciedlony w dzienniku budowy. Zgodnie z Prawem budowlanym obowiązek prowadzenia dziennika budowy spoczywa na kierowniku budowy. Brak numeracji stron było niedopatrzaniem formalnym. Występuje możliwość stwierdzenia kolejności stron wg dat zapisów w dzienniku budowy. Dzienniki budowy są kompletne pod względem ilości stron. W dzienniku budowy zadania nr 2 został wykonany zapis przez projektanta konstrukcji, jako inspektora nadzoru autorskiego.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 45 ust. 2 Prawem budowlanym dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót, a nadzór nad inwestycją sprawowali pracownicy UML, którzy z mocy art. 26 pkt 1 Prawa budowlanego, mieli prawo wydawać kierownikowi budowy polecenia, potwierdzone wpisem w dzienniku budowy, dotyczące usunięcia nieprawidłowości, tym samym kształtując przebieg realizacji budowy oraz sposób dokumentowania tego procesu w dzienniku budowy.

b) z pkt. 6.8 STWiOR – budowa alejek parkowych, zjazdu i wejścia w przypadku zadania nr 1. Do dziennika budowy należało wpisywać w szczególności: datę przekazania wykonawcy terenu budowy, datę przekazania przez zamawiającego dokumentacji projektowej, uzgodnienie przez Inżyniera programu zapewnienia jakości i harmonogramu robót, terminy rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych elementów robót, przebieg robót, trudności i przeszkody w ich prowadzeniu, okresy i przyczyny przerw w robotach, uwagi i polecenie Inżyniera, daty zarządzenia wstrzymania robót, z podaniem powodu, zgłoszenia i daty odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, częściowych i ostatecznych odbiorów, wyjaśnienia, uwagi i propozycje wykonawcy, stan pogody i temperaturę powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniu lub wymaganiom szczególnym z związku z warunkami klimatycznymi, zgodność rzeczywistych warunków geotechnicznych z ich opisem w dokumentacji projektowej, dane dotyczące czynności geodezyjnych (pomiarowych) dokonywanych przed i w trakcie wykonywania robót, dane dotyczące sposobu wykonywania zabezpieczenia robót, dane dotyczące jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyniki przeprowadzonych badań z podaniem kto je przeprowadzał, wyniki prób poszczególnych elementów budowli z podaniem kto je przeprowadzał.

Prezydent wyjaśnił, że w związku z tym, że STWiOR w branży drogowej nie przewidywała stanu z przedmiotowej budowy, tj.: zbyt dużej ilości dokumentów towarzyszących, zamawiający dopuścił prowadzenie dziennika budowy zgodnie z obowiązującym prawem, tj.: przepisami nadrzędnymi w stosunku do STWiOR.

NIK zauważa, że STWiOR stanowił załącznik do umowy, który obowiązywał zarówno wykonawcę robót, jak i Urząd. Zawarte w STWiOR wymogi odnosiły się do zakresu wpisów w dzienniku budowy, który odpowiadał obowiązującym przepisom prawa, w tym w szczególności art. 45 ust. 2 ustawy Prawo budowlane oraz § 2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy. Mając powyższe na uwadze, jak również rolę dziennika budowy, jako jednego z najistotniejszych dokumentów w procesie budowlanym, powyższe wymogi powinny być egzekwowane w toku realizacji inwestycji.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom II str. 481-781, tom VI str. 142, 147-148, 211, 216, 398-476, tom VII str.43-60, tom IX 504-643)

3. Nie dokonano zwiększenia wartości środka trwałego (zadanie nr 2) po otrzymaniu trzech faktur dotyczących zrealizowanych nadzorów autorskich na kwotę 13 530

zł⁶⁸. Zgodnie z art. 28 ust. 8 pkt 2 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 użytkowania, w tym również: koszt obsługi zobowiązań zaciągniętych w celu ich finansowania i związane z nimi różnice kursowe, pomniejszony o przychody z tego tytułu

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że w związku z tym, że dowód OT dla zadania nr 2 został utworzony 30 grudnia 2021 r., a faktury wpłynęły w styczniu 2022 r., nie było możliwości włączenia ich do ww. dowodu OT. Zostaną one rozliczone w OT korygującym, po zakończeniu trwającego obecnie zadania inwestycyjnego polegającego na dobudowie windy w budynku ZSE.

(akta kontroli tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str. 144, 149-150, 175-176, 606-610, 623)

4. Wartość środka trwałego (nakładów inwestycyjnych) ujęta w dokumencie OT z 28 stycznia 2021 r. nie zawierała kosztów finansowania budowy budynku zrealizowanego w ramach zadania nr 3. Budowa obiektu była finansowana na podstawie umowy spłaty wierzytelności nr 3818-02466 z 28 maja 2018 r. Zgodnie z art. 28 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁹ cena nabycia i koszt wytworzenia środków trwałych w budowie, środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmuje ogół ich kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, montażu, przystosowania i ulepszenia, do dnia bilansowego lub przyjęcia do użytkowania, w tym również koszt obsługi zobowiązań zaciągniętych w celu ich finansowania i związane z nimi różnice kursowe, pomniejszony o przychody z tego tytułu. Od 2018 r. do 27 sierpnia 2020 r. z tytułu spłaty wierzytelności bank pobrał odsetki w wysokości 781 622,57 zł. Koszty finansowania inwestycji ujęto również podczas szacowania wartości zamówienia w notatce służbowej z 26 września 2017 r.

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 2 zarządzenia nr 96/12/2017 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia zakładowego planu kont oraz zasad prowadzenia rachunkowości dla budżetu miasta i Urzędu Miasta Lublin (ze zm.) odsetek od kredytów i pożyczek nie zalicza się do kosztów wytworzenia środków trwałych w budowie. Stąd też w dowodzie OT nr IR-ZP-II.2611.13.1.2021 z dnia 28 stycznia 2021 r. nie ujęto kosztów finansowania umowy spłaty wierzytelności nr 3818-02466/S z dnia 28 maja 2018 r. Zapis w ww. zarządzeniu został wprowadzony w oparciu o art. 89 ust. 1 ufp.

(akta kontroli tom IV str. 44, 55-56, 415, 420, 426, tom V str. 112-116)

NIK zauważa, że zarządzenie Prezydenta nie zawiera wskazanej w wyjaśnieniach regulacji, a treść przepisu art. 89 ust. 1 ufp nie ma zastosowania w przedstawionym stanie faktycznym.

5. Ujęcie w dowodzie OT z dnia 28 stycznia 2021 r. wydatków związanych z eksploatacją obiektu wybudowanego w ramach realizacji zadania nr 3. Ww. dokumencie zostały wykazane koszty za wrzesień 2021 r. dotyczące dostarczenia ciepła do celów podgrzewu ciepłej wody użytkowej i ogrzewania budynku w wysokości 20 721,01 zł⁷⁰, co było niezgodne z art. 28 ust. 8 uor. Cena

⁶⁸ Dotyczy następujących faktur VAT: nr 02/2022/I z 14 stycznia 2022 r. na kwotę 11 070 zł, z datą sprzedaży 28.12.2021 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 28.12.2021 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.

⁶⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: uor.

⁷⁰ Dotyczy nw. dowodów księgowych: Faktura VAT FVP/01402/EO./09/2020 z 17 września 2020 r. na kwotę 6 102,01 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 2 331 zł (koszt paliwa – tankowanie drugie 11 września 2020 r.); Faktura VAT FVP/01716/EO./09/2020 z 30 września 2020 r. na kwotę 3 855 zł (koszt paliwa – tankowanie trzecie 17 września 2020 r.); Faktura VAT

nabycia i koszt wytworzenia środków trwałych w budowie, środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmuje ogół ich kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, montażu, przystosowania i ulepszenia, do dnia bilansowego lub przyjęcia do użytkowania. Zespół Szkół nr 13 w Lublinie rozpoczął swoją działalność z dniem 1 września 2020 r., po przyjęciu budynku do użytkowania 27 sierpnia 2020 r.

Z-ca Dyrektora WKiNW wyjaśnił, że zaistniała sytuacja była uwarunkowana koniecznością rozpoczęcia roku szkolnego 1 września 2020 r. Oddanie budynku do użytkowania nastąpiło przed wykonaniem przyłącza ciepłowniczego. Opóźnienie było spowodowane wieloma trudnościami, które wystąpiły w trakcie opracowania, uzgadniania, zatwierdzania projektu budowlano-wykonawczego przyłącza ciepłowniczego oraz uzyskiwania wymaganych pozwoleń (m.in. realizacją przyłącza przez LPEC z wykorzystaniem środków finansowych z NFOŚiGW, co nie pozwoliło na skrócenie cyklu realizacji zadania i doprowadzenia energii cieplnej do budynku). LPEC przewidywał wykonanie przyłącza ciepłowniczego i doprowadzenie czynnika grzewczego do węzła cieplnego do końca października 2020 r.

(akta kontroli tom IV str. 43-44, 57-58, tom V str. 112-116, 166-178)

NIK zwraca uwagę, że koszty ogrzewania budynku, po jego oddaniu do użytkowania, nie stanowią zwiększenia wartości środka trwałego.

6. Nierzetelne udokumentowanie okoliczności zawarcia aneksów nr 1 z 25 lipca 2019 r. oraz nr 3 z 27 września 2019 r. do umowy nr 29/IR/19 i aneksu nr 1 z 14 kwietnia 2019 r. do umowy nr 53/IR/18, 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 (§ 15 ust. 2 pkt 6 lit. c) i pkt 7 e) oraz ust.3 ad pkt 6 lit. c), ad pkt 7 lit. e) umowy nr 29/IR/19 oraz § 17 ust. 1, ust. 2 pkt 6 lit. c) i pkt 7 lit. e) oraz ust. 3 ad pkt 6 lit. c), ad pkt 7 lit. e) umowy nr 53/IR/18). 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 51 których:

- a) w 10 pozycjach zadania nr 1 spowodowało to ustanie przesłanek do naliczenia kar umownych za 607 dni zwłoki w wykonaniu tych elementów;
- b) w sześciu pozycjach zadania nr 1 mogło wskazywać to na zwłokę w wykonaniu tych pozycji wynoszącą 158 dni⁷¹;
- c) w 35 pozycjach zadania nr 3 mogło wskazywać to na zwłokę w wykonaniu tych

FVP/01717/EO./09/2020 z 30 września 2020 r. na kwotę 3 419 zł (koszt paliwa – tankowanie czwarte 21 września 2020 r.); Faktura VAT FVP/01718/EO./09/2020 z 30 września 2020 r. na kwotę 2 620 zł (koszt paliwa – tankowanie piąte 24 września 2020 r.); Faktura VAT FVP/01720/EO./09/2020 z 30 września 2020 r. na kwotę 2 394 zł (koszt paliwa – tankowanie szóste 28 września 2020 r.).

⁷¹ [1] Tablica o dofinansowaniu inwestycji informacyjna – planowane na kwiecień 2019 r. wykonane w maju 2019 r. (31 dni zwłoki); [2] drenaż rurowy SD-5 – SD-7 (pozycja 30.2.4) zaplanowano roboty do końca czerwca na kwotę 43 053 zł – rozbito na dwie pozycje, roboty zaplanowano na lipiec i październik 2019 r. (25 dni zwłoki); [3] Ściany murowane (pozycja 9.8) pierwotnie roboty planowana na sierpień, bez uszczegółowienia realizacja przeniesiona na wrzesień, zgodnie z protokołem odbioru – roboty odebrano w dniu 23 września 2019 r. (23 dni zwłoki); [4] Wykopy z wywozem (pozycja 21.5.2.4) pierwotnie roboty planowano na sierpień, bez uszczegółowienia realizacja przeniesiona na wrzesień, zgodnie z protokołem odbioru – roboty odebrano w dniu 23 września 2019 r. (23 dni zwłoki); [5] Warstwa dolna z kruszywa gr. 20 cm – alejka A-06 od 0+000 do 0+050 (pozycja 21.7.5.4) pierwotnie planowano na lipiec 2019 r. a wykonano w sierpniu 2019 r. – roboty odebrano w dniu 29 sierpnia 2019 r. zgodnie z protokołem odbioru (29 dni zwłoki); [6] Rozdzielnica RG (pozycja 35.1) – pierwotnie zaplanowano na sierpień 2019 r. – przesunięto bez uszczegółowienia na październik 2019 r. (27 dni zwłoki).

pozycji wynoszącą 4009 dni⁷².

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 (§ 11 ust. 2 pkt 2 umowy na zadanie nr 1 oraz § 12 ust. 2 pkt 2 umowy na zadanie nr 3), co dawało maksymalny wymiar kar umownych dla ww. przypadków – 4 167 000 zł.

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że określona w § 12 ust. 2 pkt 2 umowy dla zadania nr 3 kara za zwłokę w wykonaniu danego elementu (etapu) robót, tj. za zwłokę w dotrzymaniu przyjętych w harmonogramie rzeczowo-finansowym robót (załączniku Nr 2 do umowy) terminów pośrednich miała pełnić funkcję dyscyplinującą/motywacyjną, organizacyjną względem wykonawcy. Zamawiający dokonał zmian harmonogramu w sposób uprawniony, zgodnie z przepisami ustawy Pzp oraz zgodnie z postanowieniami zawartej umowy. Wykonawca realizował umowę zgodnie ze zaktualizowanymi terminami częściowymi. Wobec braku podstaw do naliczenia kar umownych, tj. przekroczenia terminów częściowych, zamawiający nie dokonał ich naliczenia. Fakt, że kary można byłoby naliczyć, gdyby zamawiający nie zaktualizował harmonogramów, nie stanowi działania nieprawidłowego ze strony zamawiającego, gdyż wobec obowiązujących strony terminów częściowych określonych w aktualnym harmonogramie, nie zaistniały okoliczności uprawniające go do naliczenia kar. Z-ca Prezydenta dodał również, że zmiana – aktualizacja harmonogramu rzeczowo-finansowego w powyższym zakresie, stanowiła zmianę nieistotną w rozumieniu art. 144 ust. 1e pzp, wobec czego mogła zostać dokonana w trybie art. 144 ust. 1 pkt 5 i w związku z § 17 ust. 4 umowy o roboty budowlane.

⁷² [1] poz. 1.1.7. Zasyпки – 76 dni zwłoki od 1 lutego 2019 r.; [2] poz. 2.1.1.4. Podkłady betonowe w osiach G-R/17-32 – 199 dni zwłoki od 1 października 2018 r.; [3] poz. 2.1.2.2. Ławy fundamentowe żelbetowe w osiach A-R/17-28 – 168 dni zwłoki od 1 listopada 2018 r.; [4] poz. 2.1.2.4. Stopy fundamentowe – 168 dni zwłoki od 1 listopada 2018 r.; [5] poz. 2.1.3.5. Płyta żelbetowa pod ściany oporowe w osiach 1-6 – 199 dni zwłoki od 1 października 2018 r.; [6] poz. 2.1.3.8. Płyta żelbetowa pod ściany oporowe w osiach 17-28 – 199 dni zwłoki od 1 października 2018 r.; [7] poz. 2.1.3.9. Płyta żelbetowa pod ściany oporowe w osiach 28-40 – 168 dni zwłoki od 1 listopada 2018 r.; [8] poz. 2.1.7.1. Ściany piwnic w osiach 1-5 (izolacje przeciwwilgociowe pionowe) – 168 dni zwłoki od 1 listopada 2018 r.; [9] poz. 2.1.7.4. Ściany piwnic w osiach 17-24 (izolacje przeciwwilgociowe pionowe) – 138 dni zwłoki od 1 grudnia 2018 r.; [10] poz. 2.1.7.6. Ściany piwnic w osiach 32-40 (izolacje przeciwwilgociowe pionowe) – 107 dni zwłoki od 1 stycznia 2019 r.; [11] poz. 2.1.8.1. Ściany piwnic w osiach 1-5 (izolacje termiczne pionowe) – 168 dni zwłoki od 1 listopada 2018 r.; [12] poz. 2.1.8.4. Ściany piwnic w osiach 17-24 (izolacje termiczne pionowe) – 138 dni zwłoki od 1 grudnia 2018 r.; [13] poz. 2.1.8.6. Ściany piwnic w osiach 32-40 (izolacje termiczne pionowe) – 107 dni zwłoki od 1 stycznia 2019 r.; [14] poz. 2.1.9.3. Stupy żelbetowe w osiach 17-28/A-R – 168 dni zwłoki od 1 listopada 2018 r.; [15] poz. 2.1.11.4. Schody żelbetowe zewnętrzne – 168 dni zwłoki od 1 listopada 2018 r.; [16] poz. 2.2.1.1. Ściany żelbetowe klatka w osiach 14-17/L-I – 138 dni zwłoki od 1 grudnia 2018 r.; [17] poz. 2.2.1.8.1. Stupy żelbetowe w osiach 1-6/A-R – 138 dni zwłoki od 1 grudnia 2018 r.; [18] poz. 2.2.1.8.2. Stupy żelbetowe w osiach 6-17/A-R – 138 dni zwłoki od 1 grudnia 2018 r.; [19] poz. 2.2.1.8.3. Stupy żelbetowe w osiach 17-28/A-R – 138 dni zwłoki od 1 grudnia 2018 r.; [20] poz. 2.2.1.8.4. Stupy żelbetowe w osiach 28-40/A-R – 138 dni zwłoki od 1 grudnia 2018 r.; [21] poz. 2.2.1.9. Trybuny, widownie – sala gimnastyczna – 107 dni zwłoki od 1 stycznia 2019 r.; [22] poz. 2.2.2.2.1. Ściany żelbetowe szyb windowy w osiach 1-4/E-G – 107 dni zwłoki od 1 stycznia 2019 r.; [23] poz. 2.2.2.2.1. Ściany żelbetowe szyb windowy w osiach 14-17/L-I – 76 dni zwłoki od 1 stycznia 2019 r.; [24] poz. 2.2.3.2.1. Ściany żelbetowe szyb windowy w osiach 1-4/E-G – 48 dni zwłoki od 1 marca 2019 r.; [25] poz. 2.2.3.2.1. Ściany żelbetowe szyb windowy w osiach 14-17/L-I – 48 dni zwłoki od 1 marca 2019 r.; [26] poz. 7.1.4.1. Układanie kabli, przewodów elektroenergetycznych (piwnica 1/3) – 17 dni zwłoki od 1 kwietnia 2019 r.; [27] poz. 7.1.4.2. Układanie kabli, przewodów elektroenergetycznych (piwnica 1/3) – 17 dni zwłoki od 1 kwietnia 2019 r.; [28] poz. 7.1.7.1. Uziemienia i połączenia wyrównawcze (1/3) – 168 dni zwłoki od 1 listopada 2018 r.; [29] poz. 7.1.7.2. Uziemienia i połączenia wyrównawcze (1/3) – 138 dni zwłoki od 1 grudnia 2018 r.; [30] poz. 7.1.7.3. Uziemienia i połączenia wyrównawcze (1/3) – 138 dni zwłoki od 1 grudnia 2018 r.; [31] poz. 7.2.1.1. Układanie przewodów transmisyjnych systemu okablowania strukturalnego (piwnica 1/3) – 17 dni zwłoki od 1 kwietnia 2019 r.; [32] poz. 7.2.1.2. Układanie przewodów transmisyjnych systemu okablowania strukturalnego (piwnica 1/3) – 17 dni zwłoki od 1 kwietnia 2019 r.; [33] poz. 7.2.13.1. Okablowanie SSP wraz z trasami kablowymi (piwnica 1/3) – 17 dni zwłoki od 1 kwietnia 2019 r.; [34] poz. 7.2.13.2. Okablowanie SSP wraz z trasami kablowymi (piwnica 1/3) – 17 dni zwłoki od 1 kwietnia 2019 r.; [35] poz. 7.3.1.1. System projekcji – 48 dni zwłoki od 1 marca 2019 r.

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

NIK zauważa, że niezależnie od wskazywanych przez Prezydentów argumentów, że zmiana terminów pośrednich poszczególnych elementów (etapów) robót była nieistotna, terminy częściowe 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. NIK zauważa również, że 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. NIK zauważa, że ustanowienie kar umownych za poszczególne elementy robót, a następnie ich nieegzekwowanie nie leży w interesie zamawiającego.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD tom IV str. 418, 423-424, tom VI str. 207, 212-213, tom VII str. 43-60, tom IX str. 1-55, 83-108, 151-193)

7. Wystawienie 37 dowodów OT w dniu 28 stycznia 2021 r. dla budynku wielofunkcyjnego wybudowanego w ramach realizacji zadania nr 3 z opóźnieniem wynoszącym pięć miesięcy. Zgodnie z art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁷³, składniki majątku wprowadza się do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialne i prawne najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania. Budynek został przekazany do użytkowania 27 sierpnia 2020 r.

Z-ca Dyrektora WKiNW wyjaśnił, że przygotowywanie dowodów OT rozpoczęło się w styczniu 2021 r. Termin zapłaty faktur końcowych na rzecz wykonawcy został ustalony na dzień 14 grudnia 2020 r. W myśl zapisów umowy nr 53/IR/18 z dnia 14 maja 2018 r. – § 8 ust. 12 – termin zapłaty faktury biegnie od daty jej doręczenia wraz z dowodami zapłaty w postaci oświadczeń podwykonawców, że otrzymali wynagrodzenie. Ostatnie oświadczenie dostarczono 13 listopada 2020 r., stąd też termin zapłaty przypadał na 14 grudnia 2020 r. Obieg dokumentów przypadał na czas okołoświąteczny, koniec roku i początek nowego roku. Czynności podjęte do sporządzenia przedmiotowych dowodów OT miały miejsce niezwłocznie, jak to tylko stało się możliwe. Nakłady inwestycyjne przekazywane były kilku jednostkom. Wymagało to szczegółowych ustaleń, podziału wydatków odpowiednio dla jednostek, które miały przejąć majątek (tj. Wydziałów Informatyki i Telekomunikacji, Gospodarki Komunalnej, Gospodarowania Mieniem Urzędu Miasta Lublin, Zarządu Dróg i Mostów w Lublinie oraz Zespołu Szkół nr 13).

(akta kontroli tom IV str. 43, 46, tom V str. 112-154)

⁷³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1800, ze zm.

8. Nie podjęto działań w celu zmiany decyzji z dnia 11 sierpnia 2017 r. (OŚR.6431.96.2017.ZG) w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego w zakresie wykonania sieci drenarskiej o długości 2461,3 m w ramach realizacji zadania nr 1. 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 nr 2 do umowy na roboty budowlane w ramach realizacji zadania nr 1 na wymianę uszkodzonego drenażu o długości 2461,3 m.

Prezydent wyjaśnił, że wymiana uszkodzonego drenażu rurowego istniejącego na obszarze Parku Ludowego była remontem istniejącego urządzenia w celu zachowania jego funkcji, a nie budową nowego. Art 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁷⁴ dotyczący wykonania urządzeń wodnych stosuje się odpowiednio do odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, rozbiórki lub likwidacji tych urządzeń, z wyłączeniem robót związanych z utrzymywaniem urządzeń wodnych w celu zachowania ich funkcji. Zgodnie z art. 188 ust. 1 te same ustawy utrzymywanie urządzeń polega na eksploatacji, konserwacji oraz remontach w celu zachowania ich funkcji. Wobec powyższego nie było potrzeby uzyskiwania zgody wodnoprawnej.

NIK zauważa, że zgodnie z protokołem konieczności oraz dokumentacją powykonawczą drenaż został wykonany z rur drenarskich o średnicy nominalnej 80 i średnicy wewnętrznej 71,5 mm w otulinie w włókna kokosowego. W Protokole konieczności wskazano, że istniejąca sieć drenarska została wykonana z różnych materiałów połączonych ze sobą, tj. rur drenarskich ceramicznych, rur drenarskich bez otuliny oraz rur PVC o średnicy wewnętrznej 63 mm. Wydatki na wykonanie drenażu zwiększyły wartość sieci drenarskiej. Na tę okoliczność wystawiono dowód OT. Wymiana sieci drenarskiej na nową stanowiła jej odbudowę.

(akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom VII str. 43-60, tom VIII str. 172-299, 367-378, tom IX str. 109-150)

9. Oszacowania wartości zamówienia na roboty budowlane w ramach zadania nr 1 dokonano z naruszeniem art. 35 ust. 1 Pzp, zgodnie z którym ustalenie wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane. Kosztorysy inwestorskie zostały sporządzone z datą 9 kwietnia 2018 r. Postępowanie na wybór wykonawcy robót wszczęto 16 stycznia 2019 r.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że ustalenie wartości szacunkowej należy w myśl art. 32 ust. 1 Pzp należy do obowiązków zamawiającego, wobec czego UML działając z należytą starannością dokonał tej czynności potwierdzając/zatwierdzając w dacie 15 października 2018 r. aktualność kosztorysów inwestorskich. Potwierdzenia dokonał Dyrektor WIR.

NIK zauważa, że wartość wykazana w Protokole postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego jest tożsama z kwotą wynikającą z kosztorysów sporządzonych z datą 9 kwietnia 2018 r i wynosi 22 741,9 tys. zł. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że wskaźniki cen produkcji budowlano-montażowej⁷⁵ wzrosły od kwietnia do października 2018 r. o 2,1%. Zatwierdzenie w dacie 15 października 2018 r. aktualności kosztorysów sporządzonych 9 kwietnia 2018 r. z poziomem cen z I kwartału 2018 r. świadczy o niezachowaniu należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówienia.

(akta kontroli tom I str. 283-289, akta kontroli tom I str. 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD)

⁷⁴ Dz. U. z 2021 poz. 2233.

⁷⁵ <https://stat.gov.pl/wyszukiwarka/?query=tag:wsk%C5%BAAniki+indeksy+cen#!/strona-12>

10. W Urzędzie nierzetelnie udokumentowano i przeprowadzono weryfikację przesłanek zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy robót w ramach zadania nr 1 o łączną kwotę 7 649 999,99 zł brutto, które nastąpiło na podstawie aneksu nr 4 z 19 marca 2020 r. dotyczącego zmiany technologii posadowienia alejek. W protokole konieczności wskazano, że zrealizowanie prac na podstawie pierwotnej dokumentacji projektowej wiązałoby się z wadliwym wykonaniem przedmiotu umowy⁷⁶. W Protokole konieczności⁷⁷ wskazano, że wartość robót zostanie określona w protokole z negocjacji.

Prezydent wyjaśnił, że w umowie nie określono zasad zmiany wynagrodzenia w oparciu o kosztorys ofertowy, Sekocenbud czy KNR, gdyż w umowie przyjęto rozliczenie kosztorysem powykonawczym. Z uwagi na taką formę wynagrodzenia przyjęto w umowie, że zmiana wysokości wynagrodzenia odbywać się będzie w drodze ustaleń stron stosownym protokołem w drodze negocjacji, w oparciu o ceny z kosztorysów inwestorskich, katalogów lub innych nośników cenotwórczych. Dodał, że w ocenie zamawiającego podane zostały podstawy do ustalania cen.

NIK zauważa, że ani protokół konieczności, ani protokół z negocjacji nie zawiera danych do ustalenia wartości robót objętych aneksem. W protokole z negocjacji⁷⁸ podano jedynie kwoty ryczałtowe netto dotyczące poszczególnych pozycji⁷⁹. Przed zawarciem aneksu nr 4 UML 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 3 998 808,40 zł brutto, zaś w kosztorysie inspektora nadzoru - 6 678 650,19 zł brutto. Różnica wartości robót pomiędzy kosztorysem projektanta a kosztorysem inspektora nadzoru w branży budowlanej wynosiła 2 679 841,79 zł. W aneksie nr 4 Miasto zaakceptowało natomiast wynagrodzenie wykonawcy za ww. roboty w kwocie 7 649 999,99 zł brutto (wyższej od wyceny sporządzonej przez projektanta o kwotę 3 651 191,59 zł brutto i przez inspektora nadzoru w branży budowlanej o 971 340,71 zł brutto).

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że różnica wartości robót wskazana w kosztorysach inspektora nadzoru inwestorskiego i kosztorysie projektanta wynika z różnych zakresów robót, różnych ilości planowanych robót, różnego poziomu cen oraz narzutów. Dodał, że kosztorys sporządzony przez inspektora nadzoru uwzględnił wykonanie nawierzchni z mieszanek mineralnobitumicznych grysowych – warstwa wiążąca asfaltowa w miejsce frezowania nawierzchni, warstwę piasku w konstrukcji pod kostkę i meble, warstwę piasku związanego cementem w konstrukcji pod nawierzchnię o nośności 5 t i 12 t czego nie uwzględnił kosztorys sporządzony przez projektanta.

NIK zauważa, że wartość robót wskazanych ww. wyjaśnieniach zgodnie z kosztorysem sporządzonym przez inspektora nadzoru inwestorskiego wyniosła 1167,1 tys. zł brutto i nie wyjaśnia w pełni różnicy pomiędzy opracowaniem sporządzonym przez projektanta robót. W kosztorysie sporządzonym przez projektanta uwzględniono warstwę piasku związanego cementem⁸⁰. Kontrolerzy nie otrzymali dokumentów świadczących o weryfikacji rozbieżności pomiędzy kalkulacją

⁷⁶ Brak nośności podłoża gruntowego oraz wykonanie na takim podłożu warstwy podbudów nie gwarantują uzyskania wymaganych w STWiOR parametrów nawierzchni asfaltowej.

⁷⁷ Z 4 marca 2020 r.

⁷⁸ Z 9 marca 2020 r.

⁷⁹ 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).

⁸⁰ Warstwa ulepszonego podłoża z piasku związanego cementem.

inspektora nadzoru inwestorskiego a wyceną wykonawcy robót, ani o negocjacjach przyjętej przez wykonawcę kwoty. Wobec innej niż wynikająca ze STWiOR kolejności wykonywania robót⁸¹, przyjęcia parametrów nośności alejek w Parku Ludowym analogicznych jak w przypadku autostrad i dróg, braku dokumentów potwierdzających okoliczność zmiany warunków gruntowo-wodnych⁸², jak również istotnej rozbieżności pomiędzy kalkulacjami projektanta, inspektora nadzoru inwestorskiego i kwotą wskazaną w protokole z negocjacji, należyta staranność wymagała udokumentowania weryfikacji prawidłowości dotychczas wykonanych prac oraz zasadności zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy o kwotę 7 649 999,99 zł brutto.

(akta kontroli tom I str. 283-289, 453-456 – pliki elektroniczne z płyty CD, tom VII str. 43-60, tom IX str. 194-350, 504-643)

11. Wydanie bankowi dyspozycji do zapłaty wynagrodzenia wykonawcy zadania nr 3 z naruszeniem § 8 ust. 12 umowy nr 53/IR/18 i art. 143a ust. 2 pkt 1 Pzp w odniesieniu do części równej sumie kwot wynikających z nieprzedstawionych dowodów zapłaty podwykonawcom. W dwóch przypadkach zawiadomienie o przelewie wierzytelności zostało podpisane przez UML przed uzyskaniem oświadczeń podwykonawców o otrzymaniu wymagalnych płatności ze strony wykonawcy robót. Dotyczy zawiadomień:

- z 2 września 2019 r. do faktury VAT nr FS-550/19/R z 19 sierpnia 2019 r. (wpływ oświadczeń podwykonawców do UML 19 września 2019 r.);
- z 30 października 2019 r. do faktury VAT nr FS-663/19/R z 16 października 2019 r. (wpływ oświadczeń podwykonawców do UML 21 listopada 2019 r.).

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że UML nie jest w posiadaniu oświadczeń o niezaleganiu w wymagalnych płatnościach na rzecz podwykonawców z dnia 2 września 2019 r. (wpływ oświadczeń podwykonawców do UML 19 września 2019 r.) oraz 30 października 2019 r. (wpływ oświadczeń podwykonawców do UML 21 listopada 2019 r.). WIR dysponuje oświadczeniami z 31 lipca 2019 r.; 1 i 5 sierpnia 2019 r. przekazanymi pismem z dnia 19 września 2019 r. (L.dz. R-1811/193), pieczętka wpływu 19 września 2019 r. oraz oświadczeniami z dnia 1, 18, 22 i 25 października 2019 r., przekazanymi pismem z dnia 19 września 2019 r. L.dz. R-1811/245, pieczętka wpływu 21 listopada 2019 r.

(akta kontroli tom IV str. 313-315, 542, tom VI str. 117-120)

12. Nierzetelne udokumentowanie podjęcia w okresie od 16 września 2019 r. do 11 października 2019 r. prac przygotowawczych poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych objętych decyzją nr 1060/16 z dnia 7 września 2016 r.⁸³, która stała się ostateczna 22 września 2016 r. Zgodnie z art. 37 ust. 1 Prawem budowlanym 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 WIR 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.

⁸¹ 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).

⁸² Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że nie były przeprowadzane ponowne badania warunków gruntowo-wodnych w związku z aneksem nr 4.

⁸³ Znak: AB-BW-III.6740.1.57.2016.

W dzienniku budowy nie udokumentowano rozpoczęcia robót w okresie ważności pozwolenia na budowę.

Prezydent wyjaśnił, że UML stoi na stanowisku, iż prace w budynku ZSE były realizowane w oparciu o ważne pozwolenie na budowę, które nie wygasło z uwagi na poniższe okoliczności:

- 16 września 2019 r. w dzienniku budowy dokonano zapisów przez kierownika budowy oraz inspektora nadzoru o przejęciu obowiązków;
- po 16 września 2019 r. prowadzono prace związane z zagospodarowaniem terenu, co wiązało się z dokładnym przeglądem wszystkich pomieszczeń w celu wyznaczenia pomieszczeń niezbędnych jako zaplecze biurowe, magazynowe oraz szatniowo-socjalne. Bez wątplenia właściwa organizacja placu budowy ma istotny wpływ na tempo prowadzonych robót budowlanych, bezpieczeństwo pracowników, ostateczne koszty inwestycji, jak również jakość wykonania obiektu.

Na potwierdzenie ww. okoliczności UML przedstawił NIK następujące dokumenty na potwierdzenie ww. okoliczności, tj. oświadczenie pracownika Urzędu z dnia 21 grudnia 2021 r. o wykonaniu nw. prac przygotowawczych:

- zdemontowano skrzydła drzwiowe wewnętrzne w wejściu roboczym do budynku;
- rozebrano fragment posadzki w zapleczu magazynowym;
- wydzielono miejsce poboru wody (podłączono wodę giętkim przewodem);
- wydzielono miejsce poboru energii (podłączono energię przewodem);
- w celu wytyczenia zaplecza budowy dokonano przeglądu pomieszczeń budynku;
- wydzielono zaplecze budowy w remontowanym obiekcie;
- wydzielono miejsca składowania materiałów na terenie od strony ul. Żmigród (utwardzony teren);
- ustalono, że za ogrodzenie placu budowy służy ogrodzenie istniejące;
- dla pojazdów używanych w trakcie wykonywania robót budowlanych wyznaczono miejsca postojowe na boisku od strony ul. Żmigród,

w okresie ważności pozwolenia na budowę nr 1060/16 z 7 września 2016 r., tj. do dnia 22 września 2019 r. Pracownik Urzędu stwierdził, że fakt ten przez przeoczenie nie został odzwierciedlony w dzienniku budowy.

Przedstawiono również protokoły z dnia 16 września 2016 r. dotyczące przekazania dziennika budowy oraz terenu budowy pomiędzy pracownikami WIR obejmującymi funkcję kierownika budowy oraz inspektora nadzoru, a także plan organizacji zaplecza budowy z podpisami kierownika budowy wyznaczonego przez WIR (z datą 16 września 2019 r.) oraz dyrektora generalnego wykonawcy (z datą 14 października 2019 r.).

(akta kontroli tom VI str. 114, 142-143, 147-148, 151-156, 398-402, 550-560)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 45 ust. 2 Prawa budowlanego dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót i jest właściwym dokumentem do odnotowania istotnych wydarzeń na placu budowy, m.in. robót przygotowawczych, w szczególności w świetle rozpoczęcia budowy tuż przed upływem ważności pozwolenia na budowę (22 września 2019 r.). NIK zauważa również, że zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 12 umowy nr 157/IR/19, zagospodarowanie terenu budowy należało do obowiązków wykonawcy.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto nie w pełni prawidłowo przygotowało i realizowało trzy skontrolowane inwestycje.

Wykonawców dokumentacji projektowych i robót budowlanych wyłoniono zgodnie z przepisami Pzp lub Regulaminem wewnętrznym udzielania zamówień publicznych, a zawarte umowy należyte zabezpieczyły interesy Miasta. W umowach na dokumentację projektową przewidziano m.in. kary umowne za nienależyte

wykonanie przedmiotu umowy, obowiązek sprawowania nadzoru autorskiego przez projektantów i zapewniono przeniesienie autorskich praw majątkowych na Miasto. W umowach na roboty budowlane przewidziano zapisy dotyczące rękojmi i gwarancji jakości oraz kar umownych za niewykonanie i nienależyte wykonanie przedmiotu umowy. Zgodność stosowanych materiałów z projektem budowlanym zatwierdzali inspektorzy nadzoru inwestorskiego, sprawowano nadzór nad podwykonawcami, a roboty dodatkowe i zamienne były zlecane po sporządzeniu kosztorysów różnicowych lub dokonaniu stosownych zmian umów. Miasto dokonywało płatności zgodnie z zawartymi umowami, za roboty faktycznie wykonane.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- dokonaniu odbioru dokumentacji projektowej na budowę szkoły przy ul. 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, a projekt w branży telekomunikacyjnej został opracowany przez osoby nieposiadające właściwych uprawnień;
- odebraniu kosztorysów inwestorskich, bez przeprowadzenia odpowiedniej analizy ich kompletności i poprawności oraz sprawdzenia zgodności opracowania z rozporządzeniem w sprawie dokumentacji projektowej i kosztorysowania;
- nierzetelnie sprawowanym nadzorze nad realizacją umów zawartych przez wykonawcę zadania nr 2 w zakresie przedkładania poświadczonych za zgodność z oryginałem czterech umów z podwykonawcami na roboty budowlane i dostawy o łącznej wartości 1 121 958,03 zł;
- niepodejmowaniu 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;
- niezapewnieniu rzetelnego nadzoru nad prawidłowym prowadzeniem dzienników budowy w trzech skontrolowanych zadaniach;
- nieuwzięciu w wartości środka trwałego w zadaniu nr 3 kosztów finansowania budowy na podstawie umowy spłaty wierzytelności w wysokości 781,6 tys. zł;
- nierzetelnym udokumentowaniu okoliczności zawarcia aneksów nr 1 z 25 lipca 2019 r. oraz nr 3 z 27 września 2019 r. do umowy na rewitalizację Parku Ludowego i aneksu nr 1 z 14 kwietnia 2019 r. 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;
- wystawieniu 37 dowodów OT w dniu 28 stycznia 2021 r. dla budynku wielofunkcyjnego wybudowanego w ramach realizacji zadania nr 3 z opóźnieniem wynoszącym pięć miesięcy.
- niepodjęciu działań w celu zmiany decyzji z dnia 11 sierpnia 2017 r. (OSR.6431.96.2017.ZG) w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego w zakresie wykonania sieci drenarskiej o długości 2461,3 m;
- oszacowaniu wartości zamówienia na roboty budowlane w ramach zadania nr 1 z naruszeniem art. 35 ust. 1 Pzp;
- nierzetelnym udokumentowaniu podjęcia w okresie od 16 września 2019 r. do 11 października 2019 r. prac przygotowawczych poprzedzających rozpoczęcie

robót budowlanych objętych decyzją nr 1060/16 z dnia 7 września 2016 r.⁸⁴, która stała się ostateczna 22 września 2016 r.

- nierzetelnym udokumentowaniu i przeprowadzeniu weryfikacji wniosku o zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy robót w ramach zadania nr 1 na podstawie aneksu nr 4⁸⁵ z 19 marca 2020 r. o łączną kwotę 7650 tys. zł.

OBSZAR

3. Utrzymanie inwestycji w okresie rękojmi i gwarancji

Opis stanu faktycznego

3.1. Szczegółowemu badaniu poddano umowy na roboty budowlane w ramach trzech skontrolowanych zadań. W ww. umowach zawarto zapisy dotyczące kar umownych m.in.:

- w przypadku zwłoki w przekazaniu wykazu scalonych, elementów (etapów) i harmonogramu rzeczowo-finansowego w stosunku do przyjętego w nim terminu, w wysokości 1000 zł (zadanie nr 1 i nr 3) oraz 200 zł (zadanie nr 2), za każdy dzień zwłoki;
- za zwłokę w przejęciu terenu budowy, w wysokości 200 zł (zadanie nr 2), 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 (zadanie nr 1 i nr 3), 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 (zadanie nr 1 i nr 3), za każdy dzień zwłoki;
- za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy w stosunku do terminu wskazanego w umowie, w wysokości 1000 zł (zadanie nr 1 i nr 3) oraz 500 zł (zadanie nr 2), za każdy dzień zwłoki;
- w przypadku przerwania czynności odbiorowych z powodu okoliczności, za które odpowiada wykonawca, w wysokości 1000 zł (zadanie nr 1 i nr 3), za każdy dzień przerwy;
- za zwłokę w usunięciu ujawnionych przy odbiorze końcowym oraz w okresie gwarancji, wad przedmiotu umowy, w wysokości 1000 zł (zadanie nr 1 i nr 3) oraz 400 zł (zadanie nr 2), za każdy dzień zwłoki;
- w przypadku odstąpienia przez zamawiającego od całości umowy, z powodu okoliczności, za które odpowiada wykonawca, w wysokości 2,5% (zadanie nr 3) oraz 5% (zadanie nr 1 i nr 2) wynagrodzenia brutto określonego w umowie;
- w przypadku odstąpienia przez zamawiającego od części umowy, z powodu okoliczności, za które odpowiada wykonawca, w wysokości 2,5% (zadanie nr 3), 5% (zadanie nr 1) oraz 10% (zadanie nr 3) wartości niewykonanej części umowy ustalonej na podstawie protokołu zaawansowania robót i wykazu scalonych elementów (etapów) robót oraz rzeczowo-finansowego harmonogramu robót;
- 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 (zadanie nr 3), 15 000 zł (zadanie nr 1) oraz 3500 zł (zadanie 2), 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,

⁸⁴ Znak: AB-BW-III.6740.1.57.2016.

⁸⁵ W zakresie zmiany technologii wykonania robót w zakresie posadowienia alejek.

którego umowa została zaakceptowana przez zamawiającego, w wysokości 30 000 zł (zadanie nr 3), 15 000 zł (zadanie nr 1) oraz 3500 zł (zadanie 2), za każdy stwierdzony przypadek;

- w przypadku braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, w wysokości 10 000 zł (zadanie nr 3), 5000 zł (zadanie nr 1) oraz 3500 zł (zadanie nr 2), 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 (zadanie nr 3), 5000 zł (zadanie nr 1) oraz 3500 zł (zadanie nr 2), 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 (zadanie nr 3), 5000 zł (zadanie nr 1) oraz 3500 zł (zadanie nr 2), 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 (zadanie nr 3), 5000 zł (zadanie nr 1) oraz 3500 zł (zadanie nr 2), za każdy przypadek braku zmiany;
- w przypadku nieprzedłożenia zamawiającemu w terminie określonym w umowie poświadczonej „za zgodność z oryginałem” kopii polisy lub innego dokumentu ubezpieczeniowego, w wysokości 1000 zł (zadanie nr 3) oraz 250 zł (zadanie nr 2), 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 (zadanie nr 1, nr 2 i nr 3), za każdy stwierdzony przypadek.

W umowach objętych kontrolą nie określono maksymalnego wymiaru kar. W przypadku robót budowlanych realizowanych w ramach zadania nr 3 wystąpiły przesłanki do naliczenia kar umownych, o czym szerzej opisano w Sekcji – stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom II str. 70-73, tom VI str. 533-535, tom IX str. 1-44)

3.2. W umowach dla trzech skontrolowanych zadań przewidziano przeprowadzenie przeglądu gwarancyjnego przed upływem okresu rękojmi i gwarancji. Dla zadania nr 1 przeprowadzono przegląd gwarancyjny 16 listopada 2021 r., dla zadania nr 2– 21 grudnia 2021 r. oraz 6 maja 2022 r, dla zadania nr 3.

(akta kontroli tom II str. 66-68, tom VI str. 532-533, tom VII str. 566-570, tom IX str. 1-44)

3.3. Zgodnie z zawartymi umowami na roboty budowlane trzech skontrolowanych zadań, Miasto w okresie gwarancji zgłaszało wykonawcom, stwierdzone w trakcie eksploatacji przez zarządców obiektów, usterki oraz podejmowało działania w celu ich usunięcia.

(akta kontroli tom IV str. 31-36, tom X str. 14-460)

3.4. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zdarzenia uzasadniające skorzystanie przez Miasto z ustanowionych zabezpieczeń należytego wykonania umów na roboty budowlane.

(akta kontroli tom VII str. 52-60)

3.5. Zabezpieczenie należytego wykonania skontrolowanych umów zostały wniesione w formie gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej.

- dla zadania nr 1 – zabezpieczenie należytego wykonania umowy wniesiono w formie gwarancji bankowej, przy czym w zakresie należytego wykonania umowy gwarancja była ważna do 21 stycznia 2021 r., a w zakresie usuwania usterek gwarancja jest ważna do 22 maja 2025 r.;
- dla zadania nr 2 – zabezpieczenie należytego wykonania umowy wniesiono w formie gwarancji ubezpieczeniowej, przy czym w zakresie należytego wykonania umowy gwarancja była ważna do 31 grudnia 2021 r., a w zakresie usuwania usterek gwarancja jest ważna do 15 lutego 2027 r.;
- dla zadania nr 3 – zabezpieczenie należytego wykonania umowy wniesiono w formie gwarancji ubezpieczeniowej, przy czym w zakresie należytego wykonania umowy gwarancja była ważna do 16 września 2019 r., a w zakresie usuwania usterek gwarancja jest ważna do 17 października 2025 r.

Terminy określone w gwarancji jeszcze nie upłynęły wobec czego dokument nie został zwrócony.

(akta kontroli tom VI str. 217-218, tom VII str. 43-49)

3.6 Skontrolowane umowy zawierały zapisy dotyczące przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych: „...gwarancja obejmować będzie usuwanie wszelkich ujawnionych wad tkwiących w przedmiocie umowy oraz przeglądy gwarancyjne zapewniające prawidłową eksploatację przedmiotu umowy w okresie udzielonej gwarancji” oraz „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”.

(akta kontroli tom II str. 66-68, tom VI str. 532-533, tom IX str. 1-44)

Na etapie postępowania przetargowego wskazano, że: urządzenia stalowe na zadaniu nr 1 nie będą podlegać corocznej konserwacji. Prezydent wyjaśnił, że umowa z wykonawcą robót reguluje kwestie gwarancji na zasadach wynikających m.in. z przepisów Kodeksu cywilnego, nie konserwacji, której celem jest stricte utrzymanie czegoś w dobrym stanie i co należy już do obowiązków użytkownika końcowego. W związku z tym pojęcie „przegląd gwarancyjny” należy interpretować w oparciu o językowe znaczenie tych słów. W zakresie obowiązków wykonawcy były czynności gwarancyjne wynikające z umowy i dokumentu gwarancyjnego zgodnie z zaleceniami producenta.

(akta kontroli tom VII str. 52-60)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Nie podjęto działań zmierzających do naliczenia wykonawcy zadania nr 3 kar umownych w kwocie 100 000 zł z tytułu nieprzedłożenia zamawiającemu w terminie siedmiu dni od daty podpisania poświadczony za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany, do czego zobowiązywał § 12 ust. 2 pkt 12 umowy nr 53/IR/18. Dotyczyło to dwóch⁸⁶ umów oraz ośmiu⁸⁷ aneksów. Umowy

⁸⁶ [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).

⁸⁷ [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,

te zostały przedłożone w Urzędzie z opóźnieniem wynoszącym od 20 do 141 dni w stosunku do terminów umownych. Przedłożone kopie umów i aneksów zawierały dodatkowe daty wraz z podpisami podwykonawców, umiejscowione przy pierwotnych podpisach stron.

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że kopia ostatniej strony zawartej umowy z dublowanym podpisem podwykonawcy z datą późniejszą oznacza, że ostatecznie umowa została podpisana w dniu złożenia podpisów. Aneksy do umów nr 26/11/2018, 22/10/2018 i 37/02/2019 dotyczyły „mechanizmu podzielonej płatności”. Z wyjaśnień wykonawcy wynika, że dostawiona pieczęć podwykonawcy z datą oznacza od kiedy umowa obowiązuje. Wykonawca nie mógł przedłożyć umowy w ciągu siedmiu dni od „zawarcia umowy”, gdyż nie była jeszcze „kompletna”. Po naniesieniu daty od kiedy obowiązuje stała się kompletna/ostateczna pod względem formalno-prawnym i nadawała się do przekazania zamawiającemu.

NIK zauważa, że data zawarcia umowy wpisywana jest w jej nagłówku. Treść przedłożonych dokumentów nie wskazywała, że w momencie ich zawarcia były one niekompletne lub wymagały dodatkowego potwierdzenia daty początkowej ich obowiązywania. W § 12 ust. 2 pkt 12 umowy nr 53/IR/18 przewidziano kary umowne w wysokości 10 000 zł za każdy przypadek nieprzedłożenia kopii umowy lub jej zmiany w terminie umownym.

(akta kontroli tom IV str. 176, 183, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD, str. 107-11)

2. Nie naliczono kar umownych za:

a) nieterminową realizację umów na dokumentację projektową i roboty budowlane w ramach zadania nr 2 w łącznej wysokości 26 400 zł:

- w § 4 umowy nr 203/IR/19 z 19 grudnia 2019 r. wskazano dwa etapy opracowania dokumentacji projektowej: [1] opracowanie projektu budowlanego w branży konstrukcyjnej w terminie do 6 stycznia 2020 r.; [2] wykonanie całości dokumentacji w terminie 14 dni od dnia uzyskania przez zamawiającego uzgodnienia dokumentacji przez Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (dalej: LWKZ). Projekt został uzgodniony 20 stycznia 2020 r. Z protokołu zdawczo-odbiorczego dokumentacji projektowej wynika, że została ona odebrana 6 lutego 2020 r., tj. w 23 dniu od dnia uzgodnienia. W § 12 ust. 6 ww. umowy zamawiający przewidział kary umowne w wysokości 150 zł za każdy dzień zwłoki (trzy dni). Kary w wysokości 450 zł zostały naliczone w dniu 12 lipca 2022 r.;
- w § 3 umowy 182/IR/20 z 30 grudnia 2020 r. ustalono termin realizacji na osiem tygodni, tj.: do 24 lutego 2021 r. Z protokołu odbioru wynika, że roboty zrealizowano w okresie od 30 grudnia 2020 r. do 2 marca 2021 r. Kary umowne w wysokości 1200 zł zostały naliczone dopiero w trakcie kontroli w dniu 11 lipca 2022 r. (za sześć dni);
- w umowie 82/IR/21 z 24 czerwca 2021 r. termin realizacji ustalono do 22 lipca 2021 r. Z protokołu odbioru wynika, że roboty zrealizowano do dnia 29 października 2021 r. Kary umowne w wysokości 24 750 zł naliczono dopiero 27 czerwca 2022 r., tj.: w trakcie kontroli NIK;

Z-ca Prezydenta nie wyjaśnił przyczyn nienaliczenia kar umownych. Kary te zostały naliczone dopiero w trakcie kontroli NIK i na tę okoliczność przedstawiono noty obciążeniowe.

(akta kontroli tom II str. 449-452, tom VI str. 174-194, 606-610)

- b) nieterminowe przedłożenie w ramach realizacji zadania nr 3 podpisanej umowy z podwykonawcą z dnia 17 kwietnia 2020 r. w wysokości 10 000 zł. Zgodnie z § 6 ust. 7 umowy na realizację zadania nr 3, wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca przedkłada zamawiającemu poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, w terminie siedmiu dni od dnia jej zawarcia. Kopia ww. umowy została przedłożona zamawiającemu 18 maja 2020 r., tj. 31 dni od daty jej podpisania. Zgodnie z § 12 ust. 2 pkt 12 umowy nr 53/IR/18 kara umowa za niedopełnienie tego obowiązku wynosiła 10 000 zł, za każdy przypadek nieprzedłożenia kopii umowy lub jej zmiany.

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że nota obciążająca na kwotę 10 000 zł znajduje się w przygotowaniu.

(akta kontroli tom IV str. 176, 182, 324, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD)

- c) za wykonywanie w pięciu przypadkach przez podwykonawców w ramach realizacji zadania nr 3 robót wykraczających poza zakres umowy o podwykonawstwo, zaakceptowanej przez zamawiającego, w łącznej wysokości 150 000 zł. Zgodnie z § 12 ust. 2 pkt 9 umowy na taką okoliczność przewidziano kary umowne w wysokości 30 000 zł za każdy stwierdzony przypadek. Dotyczyło to:

- umowy nr 10/07/2018 z 3 sierpnia 2018 r., przedłożonej do akceptacji zamawiającemu 9 sierpnia 2018 r., na montaż zbrojenia ze stali prefabrykowanej do poziomu "0" (bez stropu nad "0") z terminem realizacji do 30 listopada 2018 r. Ostatni wpis w dzienniku budowy dotyczący robót żelbetowych w poziomie „0” został dokonany 10 grudnia 2018 r. Roboty żelbetowe pozostałych poziomów budynku (od stopu „0” do poz. +2 włącznie) zakończyły się 30 sierpnia 2019 r. Aneks nr 1 z 11 lutego 2020 r. do umowy z ww. podwykonawcą obejmujący wykonanie zbrojenia kondygnacji 0, +1, +2 został przełożony 12 lutego 2020 r. i zaakceptowany przez zamawiającego 17 lutego 2020 r., tj. już po wykonaniu przedmiotowych robót;
- umowy nr 69/01/2020 z 4 lutego 2020 r., przedłożonej do akceptacji zamawiającemu 12 lutego 2020 r., na kompleksowe wykonanie robót w zakresie montażu sufitów podwieszanych z terminem realizacji do 6 maja 2020 r. W dniu 5 marca 2020 r. zamawiający podpisał z wykonawcą aneks nr 4 do umowy nr 53/IR/18 na roboty zamienne i dodatkowe polegające na zmianie konstrukcji sufitów podwieszanych, wykonaniu „blend” w miejscach zmiany wysokości sufitów podwieszanych oraz świetlików. Z wpisów w dzienniku budowy wynika, że blendy na poz. +1 i +2 wykonano 9 marca 2020 r. Wpisy o zakończeniu robót w zakresie podkonstrukcji sufitów podwieszanych oraz ich płytowania w poszczególnych obszarach budynku zostały odnotowane w dniach 12 i 26 marca, 24 i 30 kwietnia oraz 4, 11 i 13 maja 2020 r. W dniu 19 sierpnia 2020 r. wykonawca przedłożył zamawiającemu aneks nr 1 do umowy z podwykonawcą zawarty w dniu 13 sierpnia 2020 r., a więc po zakończeniu prac wynikających z umowy podstawowej z podwykonawcą oraz objętych aneksem nr 1 do umowy o podwykonawstwo;
- umowy nr 67/02/2020 z 11 marca 2020 r., przedłożonej do akceptacji zamawiającemu 13 marca 2020 r., na kompleksową dostawę i montaż foteli audytoryjnych w ilości 306 szt. w auli z terminem realizacji do 15 maja 2020 r. W dniu 15 czerwca 2020 r. kierownik budowy dokonał wpisu w dzienniku budowy, że zakończono montaż foteli audytoryjnych w auli i w sali teatralnej. W dniu 29 lipca 2020 r. wykonawca przedłożył zamawiającemu aneks nr 1 do

umowy z podwykonawcą podpisany w dniu 28 lipca 2020 r. na dostawę i montaż 44 szt. foteli audytoryjnych, a więc po wykonaniu dostawy wraz montażem foteli do sali teatralnej;

- umowy nr 86/03/2020 Budowa R-1811 z 10 marca 2020 r., przedłożonej do akceptacji zamawiającemu 11 marca 2020 r., na kompleksowe wykonanie robót drogowych wraz z nawierzchniami asfaltowymi, terenami zielonymi, ukształtowaniem skarp i nasypów, małą architekturą, ogrodzeniem oraz przebudową zjazdu i połączenia ścieżki pieszo-rowerowej z chodnikiem i ścieżką rowerową w pasie drogowym przy ul. Berylowej z terminem realizacji do 19 czerwca 2020 r. Z zapisu w dzienniku budowy z dnia 24 czerwca 2020 r. wynika, że zakres robót objętych aneksem nr 1 z 29 czerwca 2020 r. do umowy z podwykonawcą na roboty dodatkowe (zasypki, podbudowy pod murki oporowe, uszczelnianie styków murków oporowych, demontaż drogi tymczasowej), został zrealizowany w połowie (wykonanie zasypek prefabrykowanych murków oporowych w ilości 67 szt.) przed podpisaniem aneksu;
- umowy nr 37/02/2019 z 12 marca 2019 r., przedłożonej do akceptacji zamawiającemu 19 marca 2019 r., na wykonanie zasypek na kondygnacji -1 na płycie wraz z zagęszczeniem materiału własnego (piasek) wraz z transportem i rozplanowaniem z terminem realizacji do dnia 22 marca 2019 r. W ramach ww., zakończonej już umowy zrealizowano inne niż zadeklarowane w umowie roboty podpisując aneks nr 1 z 22 kwietnia 2019 r. (aneks podpisany ze strony podwykonawcy 11 października 2019 r.) na wykonanie betonowania posadzek na grubość 15 cm w piwnicy z materiału powierzonego przez wykonawcę oraz aneks nr 2 z 12 września 2019 r. (aneks podpisany ze strony podwykonawcy 21 października 2019 r.) na kompleksowe wykonanie szlicht cementowych wraz z izolacją termiczną, ułożeniem folii, zbrojeniem, etc. dla kondygnacji piwnic, parteru, piętra +1, piętra +2, z wyłączeniem sali gimnastycznej.

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że ww. podwykonawcy realizowali roboty na zasadach i warunkach określonych w umowie. W zakresie wykraczającym poza pierwotną część umowy sytuacja została konwalidowana poprzez zawarcie aneksu określającego ostateczny zakres prac i wynagrodzenia. Dodatkowo pierwotna umowa podwykonawcy określała wynagrodzenie jako szacunkowe, co oznacza, że nie było ono ustalone ostatecznie. Z tego powodu ostateczna wartość wynagrodzenia i zakres robót został podsumowany aneksem przedłożonym zamawiającemu. W związku z czym było brak podstaw do naliczenia kary.

(akta kontroli tom II str. 481-781, tom VI str. 7-8 – pliki elektroniczne z płyty CD str. 107-111, 113-114, 284, 294, 300-301, 303, 306, 315-316, 322-323, 326)

NIK zauważa, że mechanizm solidarnej płatności, o którym mowa w art. 143c ust. 1 Pzp, został wprowadzony w celu ochrony podwykonawców na wypadek braku otrzymania od wykonawcy robót wymagalnego wynagrodzenia w związku z realizacją umowy o podwykonawstwo. Dopuszczenie przez UML realizacji zakresu robót wykraczającego poza zakres zaakceptowanej umowy, w przypadku wystąpienia podwykonawcy o bezpośrednią płatność, postawiłoby Urząd w sytuacji braku możliwości dokonania zapłaty podwykonawcy za roboty wykraczające poza zakres zaakceptowanej umowy. Podkreślenia wymaga fakt, że aneksy do ww. umów o podwykonawstwo, których zakres został jednoznacznie określony, zostały zawarte już po ich zakończeniu objętych nimi robót. Argumentacja Dyrektora WKiNW o zawieraniu aneksów do zakończonych umów o podwykonawstwo, w których dokonywano rozliczenia szacunkowego wynagrodzenia określonego w umowie byłaby akceptowalna, gdyby aneksy dotyczyły wyłącznie rozliczenia

powykonawczego umowy na zakres przewidziany umową, a nie wynikały ze zwiększenia zakresu objętego umową.

d) za zwłokę w wykonaniu danego elementu (etapu) robót w stosunku do terminów przyjętych w harmonogramie rzeczowo-finansowym w ramach realizacji zadania nr 3 w wysokości 25 000 zł zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 2 umowy. Zgodnie z pkt 2.3. harmonogramu rzeczowo-finansowego montaż konstrukcji dachu z drewna klejonego nad salą gimnastyczną powinien zakończyć w dniu 31 października 2019 r. Z wpisu kierownika budowy w drugim tomie dziennika budowy wynika, że montaż konstrukcji dachu z drewna klejonego zakończono 25 listopada 2019 r., tj. w zwłoce wynoszącej 25 dni w stosunku do harmonogramu. Z notatki służbowej z 26 września 2019 r. wynika, że inspektor nadzoru stwierdził uszkodzenia powierzchniowe dwóch tężników. Kierownik budowy wskazał, iż zakwestionowane elementy nie były wadliwe i mogły być skierowane do montażu, natomiast ze względu na stanowisko inspektora nadzoru zobowiązał się ich wymiany z zastrzeżeniem, że może to mieć wpływ na termin wykonania konstrukcji. Zamawiający nie dokonał zmiany ww. umowy w przedmiotowym zakresie.

Inspektor nadzoru wyjaśnił, że powierzchnia dwóch tężników była uszkodzona.

Dyrektor WKiNW wyjaśnił, że brak było podstaw do naliczenia kary za zakończenie montażu konstrukcji dachu z drewna klejonego wynoszącej 25 dni w stosunku do harmonogramu, gdyż opóźnienie wynikało z przyczyn niezawinionych przez wykonawcę i dotyczyło uszkodzenia kilku tężników w trakcie transportu pomiędzy wytwórnią, a terenem budowy, co skutkowało koniecznością wykonania nowych elementów. Na zaistniałą sytuację wykonawca nie miał wpływu.

(akta kontroli tom IV str. 541, tom VI str. 54, 64-66)

NIK zauważa, że obowiązek dostarczenia na plac budowy materiału bez wad spoczywa na wykonawcy.

OCENA CZĄSTKOWA

W objętych kontrolą NIK umowach na roboty budowlane przewidziano możliwość zastosowania kar umownych, z których Miasto nie korzystało pomimo wystąpienia ku temu przesłanek. Nie naliczono kar umownych w wysokości 211,4 tys. zł za niewywiązywanie się przez wykonawców robót z obowiązków określonych w skontrolowanych umowach i nie podjęło działań zmierzających do naliczenia kar umownych w wysokości 100 tys. zł z tytułu nieprzedłożenia podczas realizacji zadania nr 3 dwóch umów i ośmiu aneksów zawartych przez wykonawcę robót z podwykonawcami. W trakcie kontroli NIK wystawiono noty na kwotę 27,4 tys. zł. Stwierdzone w trakcie eksploatacji przez zarządców obiektów usterki były zgłaszane wykonawcom i podejmowano skuteczne działania w celu ich usunięcia.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Ustanawianie inspektora nadzoru inwestorskiego dla każdej branży przewidzianej w dokumentacji projektowej w przypadkach przewidzianych prawem.
2. Rzetelne weryfikowanie dokumentacji projektowej, w tym kosztorysów inwestorskich, przedstawionych przez wykonawcę umowy przed dokonaniem odbioru.
3. Egzekwowanie wywiązywania się przez wykonawców z obowiązku przedkładania kopii umów zawartych z podwykonawcami.

4. Egzekwowanie prowadzenie dziennika budowy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i zawartymi umowami.
5. Ujmowanie w dowodach OT wszystkich kosztów związanych ze zrealizowaną inwestycją do dnia przyjęcia obiektu do użytkowania.
6. Dokonanie korekty dowodu OT z 28 stycznia 2021 r. w zakresie uwzględnienia kosztów faktycznie poniesionych na realizację zadania nr 3 do dnia przyjęcia obiektu do użytkowania.
7. Rzetelne dokumentowanie wszystkich okoliczności związanych z zawieraniem aneksów do umów na roboty budowlane.
8. Przeprowadzenie analizy w zakresie zwymiarowania zwłoki powstałej z winy wykonawców robót przy realizacji poszczególnych elementów robót w ramach zadania nr 1 i nr 3 i w przypadku jej ustalenia, naliczenie kar umownych zgodnie z zapisami zawartych umów.
9. Terminowe wystawianie dowodów OT.
10. Ustalanie wartości zamówienia zgodnie z obowiązującymi przepisami o zamówieniach publicznych.
11. Wstrzymywanie zapłaty wynagrodzenia wykonawcy w razie nieprzedstawienia dowodów zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom i dalszym podwykonawcom.
12. Podjęcie działań zmierzających do naliczenia wykonawcy zadania nr 3 kar umownych w kwocie 100 tys. zł z tytułu nieterminowego przedłożenia do Urzędu poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umów o podwykonawstwo i aneksów do umów o podwykonawstwo.
13. Poinformowanie NIK o wystawieniu wykonawcy zadania nr 3 noty obciążeniowej na kwotę 10 tys. zł za nieterminowe przedłożenie kopii umowy z podwykonawcą z 17 kwietnia 2020 r.
14. Podjęcie działań zmierzających do naliczenia wykonawcy zadania nr 3 kar umownych w wysokości 150 tys. zł za wykonywanie przez podwykonawców robót innych niż zadeklarowane w umowach o podwykonawstwo.
15. Podjęcie działań zmierzających do naliczenia wykonawcy zadania nr 3 kar umownych w wysokości 25 tys. zł za zwłokę w montażu konstrukcji dachu z drewna klejonego nad salą gimnastyczną.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, 9 sierpnia 2022 r.

Kontrolerzy
Małgorzata Dobrowolska
Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

/-/

/-/

.....
Anna Gašior
Specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał: Edward Szempruch –
p.o. Dyrektor Delegatury

.....