



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.004.02.2022

**Pan
Andrzej Wnuk
Prezydent Miasta Zamość**

Rynek Wielki 13
22-400 Zamość

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Zamość (dalej: Urząd lub UM), Rynek Wielki 13, 22-400 Zamość.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Wnuk – Prezydent Miasta Zamość od 9 grudnia 2014 r. (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 12 lipca) 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. Anna Gąsior, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/23/2022 z 4 lutego 2022 r.2. Paweł Gruszkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LLU/24/2022 z 4 lutego 2022 r. i nr LLU/95/2022 z 6 lipca 2022 r.3. Agata Wróbel, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/38/2022 z 17 marca 2022 r. <p>(akta kontroli tom I str. 3-8, tom II str. 3-4)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd był przygotowany organizacyjnie do realizacji inwestycji miejskich. Zapewniono podział obowiązków służbowych, jednak nie wszystkie realizowane przez pracowników zadania ujęto w ich zakresach czynności. Nadzór inwestorski nad realizacją zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK powierzono podmiotom zewnętrznym.

Zadania inwestycyjne były ujmowane w Wieloletniej Prognozie Finansowej³, nie mniej jednak 38% z tych przedsięwzięć nie zostało tam wskazanych, mimo że wydatki ponoszone na te zadania przekraczały okres roku budżetowego.

Miasto Zamość⁴ w sposób gospodarny wydatkowało środki na dokumentację projektową 29 z 32 zamówionych dokumentacji projektowych o wartości przekraczającej 50 tys. zł wykorzystano do czasu kontroli NIK przy realizacji robót budowlanych.

Miasto nie w pełni prawidłowo przygotowało i realizowało trzy objęte kontrolą inwestycje. Realizację dwóch z nich poprzedzono udokumentowaną analizą potrzeb. Wykonawców dokumentacji projektowych wyłoniono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ lub Regulaminem wewnętrznym udzielania zamówień publicznych. W zawartych umowach

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.

⁴ Dalej: Miasto.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (dalej: Pzp).

zabezpieczono interesy Miasta. M.in. przewidziano kary umowne za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy, zobowiązano projektantów do sprawowania nadzoru autorskiego oraz zapewniono przeniesienie autorskich praw majątkowych na Miasto. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały bezpośredniego wpływu na wybór wykonawców tych zadań. Polegały one m.in. na nie w pełni rzetelnym odbiorze trzech dokumentacji projektowych oraz w jednym przypadku zawarciu odrębnej umowy na sprawowanie nadzoru autorskiego nad jednym z zadań za 24,6 tys. zł⁶ mimo, że zgodnie z umową na dokumentację projektową, było to obowiązkiem projektanta.

Wykonawców robót budowlanych wyłoniono zgodnie z Pzp, wymagano wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz ubezpieczenia terenu budowy i ubezpieczenia z tytułu odpowiedzialności cywilnej. Umowy na roboty budowlane zabezpieczały interesy Miasta, w tym m.in. przewidziano zapisy dotyczące rękojmi i gwarancji jakości oraz kar umownych za niewykonanie i nienależyte wykonanie przedmiotu umowy. Przy realizacji robót budowlanych przestrzegano przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷ oraz przepisów wykonawczych. W każdym przypadku uzyskano pozwolenie na budowę. W sposób rzetelny sprawowano nadzór nad przebiegiem procesu inwestycyjnego, zapewniając właściwą realizację zadań przez poszczególnych uczestników procesu budowlanego. Zgodność stosowanych materiałów z projektem budowlanym zatwierdzali inspektorzy nadzoru inwestorskiego, sprawowano nadzór nad podwykonawcami, a zapłaty dokonywano po weryfikacji protokołów odbioru częściowego robót. Prace dodatkowe i zamienne były zlecane po sporządzeniu kosztorysów różnicowych lub dokonaniu stosownych zmian umowy. Stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające m.in. na:

- nie w pełni rzetelnym opisanie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane w dwóch z pięciu postępowań, co w jednym przypadku skutkowało zakwalifikowaniem części robót o łącznej wartości 1470,7 tys. zł jako robót dodatkowych;
- niewystąpieniu o zmianę pozwolenia na budowę w ramach jednego z trzech zadań, pomimo zmiany projektu budowlanego w zakresie sposobu zagospodarowania terenu;
- zleceniu realizacji inwestycji na działce, co do której Miasto nie posiadało dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do dysponowania nieruchomością;
- przyjęciu dokumentacji powykonawczej, którą sporządzono na niezaktualizowanym projekcie budowlanym, a stanowiła ona podstawę do uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

W okresie objętym kontrolą Miasto egzekwowało od wykonawców realizację przyjętych zobowiązań z tytułu rękojmi i gwarancji. Natomiast nadzór nad realizacją przez wykonawców obowiązków w zakresie przeprowadzania przeglądów technicznych, serwisów i konserwacji był niewystarczający, co skutkowało niezasadnym wydatkowaniem przez użytkowników obiektów kwoty 17,5 tys. zł. W trakcie kontroli NIK wykonawcy przyjęli do realizacji powyższe obowiązki i zobowiązali się do zwrotu pobranych kwot.

⁶ Kwoty wskazane w niniejszym wystąpieniu – jeżeli nie wskazano inaczej – są kwotami brutto.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. (dalej: Pb).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016-2022 (do 12 lipca) przygotowaniem i realizacją inwestycji zajmowali się pracownicy: Wydziału Inwestycji Miejskich i Zamówień Publicznych (dalej: WIMiZP), Wydziału Rozwoju Miasta i Funduszy Zewnętrznych (WRMiFZ) oraz Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska⁸ (dalej: WGKiOŚ). W ramach poszczególnych wydziałów⁹ w latach 2016-2021 utworzonych było (łącznie z kierownikami i ich zastępcami) w WIMiZP od 12 do 14 stanowisk pracy, w WRMiFZ od 9 do 10 stanowisk pracy, w WGKiOŚ od 14 do 22 stanowisk pracy.

Zatrudnienie w latach 2016-2021 wynosiło: w WIMiZP odpowiednio: 12, 13, 14, 11, 11 i 10 osób, w WRMiFZ odpowiednio: 10, 10, 10, 9, 9 i 10 osób, a w WGKiOŚ odpowiednio: 23, 25, 23, 24, 20 i 25 osób, z tego przygotowaniem i realizacją inwestycji zajmowało się (średniorocznie): siedmiu pracowników WIMiZP, sześciu – WRMiFZ i 10 – WGKiOŚ.

Zgodnie z zapisami Regulaminu organizacyjnego do zakresu działania:

a) WIMiZP należało m.in.:

- w zakresie inwestycji miejskich: opracowywanie rocznych planów inwestycyjnych i Wieloletniego Planu Inwestycyjnego, współpraca ze służbami finansowymi w zakresie prognoz budżetu inwestycyjnego i montażu finansowego dla przedsięwzięć inwestycyjnych, przygotowywanie i realizacja zadań inwestycyjnych, sporządzanie sprawozdań i informacji z realizacji inwestycji;
- w zakresie zamówień publicznych: przeprowadzanie procedury udzielania zamówień publicznych, w tym przekazywanie ogłoszeń do Biuletynu Zamówień Publicznych¹⁰, Biuletynu Informacji Publicznej¹¹ i na stronę internetową Urzędu, udział w pracach komisji przetargowej, sporządzanie dokumentów związanych z przebiegiem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;

b) WRMiFZ należało m.in. opracowywanie wieloletnich programów inwestycyjnych w zakresie działania wydziału, nadzorowanie prac nad dokumentacją projektową, realizacja projektów z udziałem środków zewnętrznych i prowadzenie monitoringu w okresie trwałości projektu w zakresie działania wydziału.

Zadania WGKiOŚ zostały wskazane w odniesieniu do realizacji zadań merytorycznych, bez wyodrębnienia zadań związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji (np. zapewnienie właściwego oświetlenia ulic i placów na terenie miasta).

(akta kontroli tom I str. 15-58, 125-127, tom II str. 461-463)

1.2. W zakresach czynności pracowników WIMiZP ujęto m.in. zadania: przygotowanie dokumentacji terenowo-prawnej, techniczno-prawnej i techniczno-ekonomicznej, organizowanie przetargów (w tym przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia¹² pod względem merytorycznym), bieżąca współpraca i koordynacja ze stanowiskami w zakresie planowania i budżetu, zawieranie umów, kontrola realizacji umów w zakresie merytorycznym, finansowym, sprawowanie kontroli nad realizacją robót inwestycyjnych w zakresie niezbędnym do zabezpieczenia interesów inwestora i przyszłych użytkowników (w szczególności kontrola jakości robót i ich zgodności z dokumentacją projektową, umową oraz

⁸ Do 8 sierpnia 2019 r. Wydział Gospodarki Komunalnej.

⁹ Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym.

¹⁰ Dalej: BZP.

¹¹ Dalej: BIP.

¹² Dalej: SIWZ.

harmonogramem, kontrola prawidłowości zafakturowania robót, kontrola prawidłowości prowadzenia dziennika budowy), odbiór wykonanych robót od wykonawcy, rozliczenie inwestycji, egzekwowanie od wykonawców gwarancji na wykonane roboty dokonywania przeglądów gwarancyjnych, kontrola nad wykonywaniem obowiązków przez inspektora nadzoru.

W zakresach czynności pracowników WRMiFZ ujęto m.in. zadania: prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przygotowywanie umów z wykonawcami, kontrola prawidłowości ich wykonywania, realizacja projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, monitoring projektów w okresie realizacji i trwałości, udział w kontrolach projektów.

W Urzędzie w latach 2016-2021 średniorocznie 22 pracowników realizowało zadania związane z procesem inwestycyjnym, w tym w latach 2016-2019 uprawnienia budowlane¹³ posiadała jedna osoba, a w latach 2020-2021 – trzy¹⁴.

Z wyjaśnienia Zastępcy Prezydenta wynika, że pracownicy analizują dokumentację projektową w oparciu o zawartą z wykonawcą umowę o prace projektowe, doświadczenie, posiadaną wiedzę. Dokumentacja projektowa weryfikowana jest przez pracowników wydziałów wyłącznie pod kątem formalnym oraz jej kompletności. Każda dokumentacja projektowa opracowywana jest przez wykonawców posiadających odpowiednie uprawnienia budowlane zgodnie z przepisami Pb.

(akta kontroli tom I str. 44-58, 125-127, tom II str. 335)

1.3. Szczegółową kontrolą objęto trzy zadania inwestycyjne (dalej: skontrolowane zadania):

- Roboty budowlane i prace konserwatorskie przy realizacji remontu konserwatorskiego obiektu Akademii Zamojskiej w Zamościu (zadanie było w trakcie realizacji) (dalej: zadanie nr 1);
- Rozbudowa Zamojskiego Domu Kultury przy ul. Partyzantów 13 – I etap (dalej: zadanie nr 2);
- Przebudowa wraz z rozbudową części istniejącego budynku Prokuratury Rejonowej z przystosowaniem do funkcji Domu Dziecka przy ul. Wyszyńskiego 2A w Zamościu (dalej: zadanie nr 3).

W przypadku skontrolowanych zadań odbioru dokumentacji projektowej dokonali: dla zadania nr 1 Dyrektor WRMiFZ (w przypadku umowy 507/2018, po uwzględnieniu uwag zgłoszonych przez komisję odbiorową), dla zadań nr 2 i nr 3 pracownicy WIMiZP, którym nie przypisano takiego obowiązku w zakresach czynności.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w ramach zawartych umów na opracowanie dokumentacji projektowej wykonawca zobowiązał się do wyjaśniania wątpliwości dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań, ewentualnego uszczegóławiania dokumentacji oraz poprawy błędnych rozwiązań. Dodała, że zakresy czynności pracowników zostaną uzupełnione o zapisy dotyczące odbioru dokumentacji projektowo-kosztorysowej.

Do nadzoru nad realizacją zadania nr 1 powołano zespół osób, o którym mowa w art. 20a Pzp, składający się z Dyrektora i pracowników merytorycznych WRMiFZ (w tym pracownika niemającego w zakresie czynności obowiązku nadzoru nad

¹³ W specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociagowych i kanalizacyjnych.

¹⁴ Dwie w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociagowych i kanalizacyjnych, jedna w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych.

realizacją inwestycji) oraz Dyrektora Wydziału Budownictwa, Urbanistyki i Ochrony Zabytków¹⁵. Zespół składający się z Dyrektora i pracownika WIMiZP powołano również w przypadku zadania nr 2. Obowiązki zespołów opisano w pkt 2.2.12 niniejszego wystąpienia. Nadzór inwestorski nad realizacją skontrolowanych zadań pełniły podmioty zewnętrzne¹⁶. Do ich obowiązków należało sprawowanie kontroli zgodności realizacji inwestycji z projektem, pozwoleniem na budowę, specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót¹⁷ oraz obowiązującymi normami i przepisami. Ponadto inspektorzy nadzoru byli zobowiązani m.in. do:

- weryfikacji dokumentów związanych z odbiorami robót budowlanych, tj.: częściowych, procentowego zaawansowania, zanikających i ulegających zakryciu oraz końcowego), w tym m.in. atestów, certyfikatów, świadectw jakości, wyników badań itp., sprawdzania obmiarów wykonanych robót i protokołów oraz kontroli materiałów i urządzeń przed ich wbudowaniem, zatwierdzania receptur i technologii zgodnie ze specyfikacją techniczną;
- sprawdzania pod względem merytorycznym, formalnym oraz rachunkowym protokołu odbioru w zakresie wykonanych robót oraz zgodności przedkładanych przez wykonawcę faktur z umową, kontroli ilości i wartości wykonanych robót budowlanych przed odbiorami;
- sprawdzenia jakości wykonanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych.
(akta kontroli tom I str. 48-51, 247-254, 273-277, 299-338, 506-507, tom II str. 18, 383, 532 – plik 2, tom III str. 13-24, 290-316, 403-407, tom IV str. 59, 75-76)

2. W Urzędzie nie obowiązywała instrukcja sporządzania, aktualizacji i sprawozdawania z Wieloletniej Prognozy Finansowej¹⁸. W zakresie przygotowywania i realizacji inwestycji stosowano wewnętrzne procedury wynikające z:

- uchwały Rady Miasta Zamość w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej;
- corocznych zarządzeń Prezydenta w sprawie harmonogramu prac związanych z opracowaniem projektu budżetu na kolejny rok budżetowy;
- zarządzeń Prezydenta w sprawie trybu prac nad projektem WPF;
- zarządzeń Prezydenta w sprawie wprowadzania zmian w budżecie.

Zgodnie z procedurą¹⁹ wnioski do projektów WPF opracowywali dyrektorzy/kierownicy wydziałów, biur, zespołów Urzędu oraz samorządowych jednostek organizacyjnych realizujących przedsięwzięcia wieloletnie, które następnie w terminie do 1 października roku poprzedzającego rok budżetowy przekazywali Skarbnikowi Miasta. Skarbnik po dokonanej analizie, do 5 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy przekazywał Prezydentowi zestawienie obejmujące proponowane dochody i wydatki oraz przychody i rozchody, kwotę długu, w tym relację, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰ w okresie objętym WPF oraz wykaz proponowanych przedsięwzięć wieloletnich realizowanych w zakresie wydatków bieżących i majątkowych. Prezydent podpisywał zarządzenie w sprawie przyjęcia projektu uchwały w sprawie WPF w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok

¹⁵ Dalej: WBUiOZ.

¹⁶ W przypadku zadania nr 1 w branżach: architektonicznej, robót konstrukcyjno-budowlanych, telekomunikacyjnych, sanitarnych, elektrycznych, prac konserwatorskich, prac archeologicznych oraz specjalści ds. nadzoru prac aranżacyjnych oraz ds. nadzoru prac z zakresu projektowania IT i AV. W przypadku zadania nr 2 w branżach: robót konstrukcyjno-budowlanych, sanitarnej, elektrycznej, teletechnicznej. W przypadku zadania nr 3 w branżach: konstrukcyjno-budowlanej, robót sanitarnych, elektrycznych, telekomunikacyjnych.

¹⁷ Dalej: STWiOR.

¹⁸ Dalej: WPF.

¹⁹ Określona w zarządzeniu nr 171/2017 Prezydenta Miasta Zamość z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie trybu prac nad projektem WPF.

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm. (dalej: ufp).

budżetowy. Projekt uchwały w sprawie WPF przekazywany był następnie do zaopiniowania Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie (dalej: RIO) i Radzie Miasta Zamość. WPF podlegała comiesięcznej aktualizacji²¹.

W zakresie prac związanych z opracowaniem projektów uchwał budżetowych na poszczególne lata okresu objętego kontrolą wydziały, biura, samorządowe jednostki organizacyjne i jednostki podległe Miastu zgłaszały propozycje do programów i projektów inwestycyjnych Dyrektorowi WIMiZP. Dyrektor opracowywał wykaz zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w danym roku. Wykaz zawierał nazwę zadania, wartość kosztorysową, okres i poziom realizacji zadania do końca okresu planowanego oraz źródła finansowania.

Zadania były ujmowane w WPF w wysokości wynikającej z kosztorysów inwestorskich lub w wysokości przybliżonych nakładów wynikających z programów funkcjonalno-użytkowych.

Zastępca Prezydenta wskazał, że w zakresie obowiązku sprawozdawania z WPF (zgodnie z upf), powyższe podlega obowiązkowi publicznego udostępnienia corocznej informacji o przebiegu realizacji przedsięwzięć w informacji o przebiegu realizacji budżetu za I półrocze roku budżetowego oraz w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

(akta kontroli tom I str. 64-104, tom II str. 378-379)

Dwa z trzech skontrolowanych zadań zostały ujęte w WPF, zgodnie z obowiązującą procedurą – planowane wydatki oraz okres ich realizacji ustalono na podstawie kosztorysów inwestorskich, przy uwzględnieniu możliwości finansowych Miasta²². Nie w każdym przypadku na bieżąco dokonywano zmian kwot i terminów w związku z niewydatkowaniem pełnej kwoty zaplanowanej na realizację przedsięwzięć. W zakresie zadania nr 1 wystąpił przypadek niedokonania zmniejszenia 29 grudnia 2020 r. w związku z zejściem w listopadzie 2020 r. wykonawcy z budowy (i niedokonywaniem kolejnych wydatków). W przypadku zadania nr 2 przewidziany limit wydatków na koniec 2018 r. wynosił 100 tys. zł, mimo że wydatki poniesione wyniosły 12,6 tys. zł, na koniec 2019 r. limit wydatków wynosił 750 tys. zł, a wydatki poniesione – 10,8 tys. zł. Zadanie nr 3 zostało ujęte w WPF jako projekt obejmujący trzy zadania inwestycyjne pn. „Przebudowa i remont obiektów infrastruktury usług społecznych w mieście Zamość”²³.

Z informacji Dyrektora WRMiFZ wynika, że analiza celowości zadania nr 1 poprzedziła złożenie pierwszego wniosku o dofinansowanie projektu w 2013 r. Wynikała ona z zapisów w dokumentach strategicznych Miasta, tj.: Strategii rozwoju Miasta Zamość na lata 2008-2020, Lokalnego programu rewitalizacji Starego Miasta w Zamościu na lata 2009-2015, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Zamość. Dyrektor wskazał, że potrzeba wynikała również z dwóch głównych powiązanych ze sobą aspektów: historyczno-konserwatorskiego, który odnosi się do konieczności ochrony i zachowania dla przyszłych pokoleń dziedzictwa kulturowego, jakim jest gmach dawnej Akademii Zamojskiej, oraz aspektu związanego ze sferą kultury i powiązanej z nią edukacji kulturalnej i turystyki kulturowej, w szczególności turystyki dziedzictwa kulturowego w Zamościu.

²¹ Z wyłączeniem lipca.

²² Zadanie nr 1 zostało ujęte w WPF przed 2016 r. w uchwale nr XV/191/2016 z 25 stycznia 2016 r. prognozowane wydatki wynosiły 38 700 tys. zł w okresie 2012-2018, w uchwale nr XLVII/659/2022 z 30 maja 2022 r. prognozowane wydatki wynosiły 69 668,8 tys. zł w okresie 2012-2023. Zadanie nr 2 zostało ujęte w WPF nr XXV/308/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. prognozowane wydatki wynosiły 4261 tys. zł w latach 2017-2018, w uchwale XLVII/659/2022 z 30 maja 2022 r. prognozowane wydatki wynosiły 14 799,9 tys. zł w latach 2017-2022.

²³ NIK odstąpiła od badania w zakresie tego zadania zmian w WPF.

W okresie objętym kontrolą w zakresie zadania nr 2 nie dokonywano szczegółowych analiz dotyczących potrzeb z uwagi na koszty. W 2009 r. dla potrzeb otrzymania dofinansowania do projektu pn. „Europejska Przystań Kultur – rozbudowa budynku ZDK dla potrzeb Orkiestry Symfonicznej im K. Namysłowskiego i Zamojskiego Domu Kultury” opracowano studium wykonalności inwestycji, analizę popytu na podstawie ówczesnej liczby użytkowników ZDK oraz przewidywanego wzrostu popytu w wyniku rozszerzenia oferty kulturalnej po wykonaniu projektu.

Przed realizacją zadania nr 3 pozyskano od Dyrektora Domu Dziecka w Zamościu „Program funkcjonalno-użytkowy” (dalej: PFU)²⁴, w którym wskazane zostały potrzeby lokalowe dla Domu Dziecka. Miasto zleciło sporządzenie dokumentacji projektowej uwzględniającej przeznaczenie dwóch kondygnacji budynku na Dom Dziecka, mimo że z PFU wynikało, że potrzeby lokalowe przekraczały możliwości rozplanowania pomieszczeń na dwóch kondygnacjach. Po udzieleniu zamówienia na dokumentację projektową z wykonawcą zawarto aneks do umowy, rozszerzający zakres projektu o trzecią kondygnację budynku (wydłużający okres na wykonanie umowy). Zagadnienie to zostało opisane w ramach kolejnego obszaru w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 64-104, 395-496, 604 plik 29, tom II str. 5-8, 18, 359-360, tom III str. 12, 40, 439-443, tom IV str. 345)

3. W latach 2016-2021 Miasto zleciło opracowanie:

- dziewięciu koncepcji przedsięwzięć inwestycyjnych za łączną kwotę 595,4 tys. zł, w tym pięciu za łączną kwotę 263,2 tys. zł dla zadań nieujętych w WPF;
- 200 dokumentacji projektowych za łączną kwotę 9284,2 tys. zł, w tym 163 za łączną kwotę 3250,1 tys. zł dla zadań nieujętych w WPF.

Spośród czterech koncepcji o wartości powyżej 50 tys. zł trzy nie zostały wykorzystane przy realizacji robót budowlanych, w tym jedna pozostawała w fazie przyszłościowej²⁵. Wykorzystana koncepcja o wartości 61,5 tys. zł dotyczyła przygotowania analizy techniczno-finansowej wykonania Systemu Indywidualnej Segregacji Odpadów w zabudowie wielorodzinnej na terenie Miasta. Jedna z koncepcji o wartości 68,9 tys. zł wykazała, że utworzenie placówki domu pomocy społecznej dla osób w podeszłym wieku w istniejącym obiekcie placówki opiekuńczo-wychowawczej przy ul. Źródlanej 1a w Zamościu jest nieopłacalne. W przypadku koncepcji na przebudowę drogi na odcinku około 5 km w ciągu drogi krajowej nr 74 od al. 1 Maja (most na rzece Łabuńka) do ul. Szczepczeskiej (granica miasta Zamość) o wartości 222,6 tys. zł opracowano PFU, co było niezbędne w związku z ubieganiem się o dofinansowanie²⁶.

Spośród 32 dokumentacji projektowych o wartości przekraczającej 50 tys. zł trzy nie zostały wykorzystane przy realizacji robót budowlanych, w tym na:

- budowę instalacji OZE w ogrodzie zoologicznym (127,3 tys. zł), gdyż Miasto nie otrzymało dofinansowania;
- zagospodarowanie terenu miejskiego przy ul. Wiejskiej w Zamościu (51,4 tys. zł)²⁷ – do realizacji Miasto ma przystąpić z chwilą pozyskania środków zewnętrznych;

²⁴ Dokument ten nie zawierał elementów PFU wskazanych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129, dalej rozporządzenie z 2 września 2004 r.), a stanowił jedynie opis zapotrzebowania na lokale zgłaszanego przez Dyrektora Domu Dziecka.

²⁵ Koncepcja architektoniczno-urbanistyczna zagospodarowania terenów: Placu przed Katedrą i Bramą Szczepczeską, Placu Broni, Skweru im. Jana Pawła II, ul. Akademickiej, odcinka Królowej Jadwigi wraz z terenami przyległymi na Starym Mieście w Zamościu (116,8 tys. zł) została sporządzona w związku z zaleceniem WUOZ w celu wydania wytycznych konserwatorskich i akceptacji zaproponowanych rozwiązań (wskazano, że zostanie wykorzystana nie wcześniej niż w 2024 r.).

²⁶ Dofinansowanie zostało przyznane, ale sama koncepcja nie miała wpływu na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej oraz wybór wykonawcy na roboty budowlane.

²⁷ Dokumentacja na podstawie umowy z 26 sierpnia 2019 r.

- termomodernizację budynku ZSP nr 2 w Zamościu (68,8 tys. zł)²⁸ – realizacja zgodnie z WPF ma się rozpocząć w latach 2022-2023.

Spośród 200 opracowanych dokumentacji projektowych aż 161 dotyczyło zadań nieujętych w WPF, w tym 61 o wartości powyżej 10 tys. zł zostało sporządzonych w innym roku niż data zakończenia robót budowlanych. W przypadku 12 spośród 61 ww. dokumentacji w WPF ujęto wyłącznie wydatki planowane w związku z ich sporządzeniem (np. jako zbiorcze zadanie na dokumentacje projektowe dla kilku zadań inwestycyjnych). Same roboty budowlane były natomiast realizowane w innym roku i nie były ujmowane w WPF.

Prezydent wyjaśnił, że zadania inwestycyjne są sukcesywnie ujmowane w WPF w momencie rozpoczynania procesu inwestycyjnego, powzięcia informacji o możliwości otrzymania dofinansowania realizacji całości lub części inwestycji, bądź też możliwości składania wniosków o dofinansowanie w ramach naboru wniosków w konkursach ze środków budżetu państwa lub unijnych. W znacznej części realizacja zadań inwestycyjnych determinowana była otrzymaniem ewentualnego dofinansowania. Po otrzymaniu dofinansowania nie ma możliwości ponownego ujęcia kosztów wykonania dokumentacji w rozliczeniu zadania inwestycyjnego.

(akta kontroli tom I str. 128-145, 165-182, tom II str. 445, 450, 500-502)

4. W kontrolowanym okresie przeprowadzono jeden audyt wewnętrzny (w 2016 r.) oraz 35 kontroli zewnętrznych dotyczących realizacji 17 zadań inwestycyjnych, w tym: 16 kontroli przeprowadził Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego (dalej: UM WL), 11 – Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, pięć – Centrum Unijnych Projektów Transportowych i po jednej – RIO, Izba Administracji Skarbowej w Lublinie, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie.

W wyniku trzech kontroli²⁹ nałożono korekty finansowe, w tym m.in. w związku opisaniem przedmiotu zamówienia w sposób utrudniający uczciwą konkurencję poprzez niezasadne użycie znaków towarowych, nazwy własnej, jak również brak określenia zakresu rozwiązań równoważnych. Audytor wewnętrzny zalecił wzmocnienie nadzoru nad sporządzaniem umów i protokołów odbioru robót. RIO wniosowała o przewidywanie możliwości udzielenia zamówień polegających na powtórzeniu podobnych usług lub robót budowlanych, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp, w opisie zamówienia podstawowego ze wskazaniem zakresu tych usług lub robót oraz warunków, na jakich zostaną udzielone, oraz wzywania wykonawców, których oświadczenia lub dokumenty są niekompletne, zawierają błędy lub budzą wątpliwości, do uzupełnienia, poprawienia lub udzielenia wyjaśnień. Ww. wnioski zostały zrealizowane.

(akta kontroli tom I str. 105-124)

5. Prezydent wskazał na bariery dotyczące kwestii organizacyjnych i kadrowych pojawiające się podczas prowadzenia inwestycji, polegające m.in. na:

- niewystarczającej liczbie pracowników, konieczności zmian na stanowiskach (zwolnienia lekarskie, zdarzenia losowe);
- wydłużającym się czasie oczekiwania na uzyskanie decyzji, opinii, uzgodnień projektu budowlanego ze względu na stanowiska jednostek takich jak Lubelski Wojewódzki Konserwator Zabytków³⁰, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie (opinie niejednoznaczne, niejednokrotnie sprzeczne ze sobą);

²⁸ Dokumentacja na podstawie umowy z 30 czerwca 2020 r.

²⁹ „Przebudowa i remont obiektów infrastruktury usług społecznych w Mieście Zamościu”, „Termomodernizacja budynków Przedszkoli Miejskich nr 4, 5, 9, 13 w Zamościu”, „Rewitalizacja Rotundy Zamojskiej”.

³⁰ Dalej: LWKZ.

- przedłużających się procedurach przetargowych – nierealne terminy przeprowadzenia postępowania, odwołania wykonawców do Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO);
- braku doświadczeń w podobnych zamówieniach, trudności w skorzystaniu z doświadczeń innych wydziałów/instytucji miejskich w związku z indywidualnym charakterem zamówienia;
- dużym stopniu ogólności wytycznych konserwatorskich na etapie projektowania, zmianie lub rozszerzaniu tych wytycznych w trakcie realizacji robót pomimo nieujawnienia nowych faktów;
- trudnych do oszacowania terminach uzgodnień dokumentacji;
- problemach z identyfikacją zjawisk archeologicznych w fazie projektowej, nowych odkryciach skutkujących koniecznością przeprowadzenia badań i inwentaryzacji archeologicznych;
- problemach w dotrzymaniu terminów, warunków wykonania umowy (możliwość wystąpienia niekorzystnych zmian pogodowych, czynników ekologicznych, opóźnień w dostawie materiałów).

(akta kontroli tom II str. 445-446, 451-453, 466, 471)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację wykonywania zadań przez Miasto Zamość w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji miejskich.

OBSZAR

2. Realizacja inwestycji miejskich

Opis stanu
faktycznego

2.1. Przygotowanie do realizacji inwestycji miejskich

2.1.1. Sporządzenie koncepcji Miasto zleciło tylko w przypadku zadania nr 1 (z trzech objętych kontrolą). Koncepcję zlecono w ramach jednej umowy razem z dokumentacją projektową. Kontrolą objęto pięć postępowań o udzielenie zamówienia na sporządzenie/aktualizację dokumentacji projektowych (jedno w trybie przetargu nieograniczonego, jedno w trybie negocjacji bez ogłoszenia i trzy w oparciu o przepisy wewnętrzne³¹) przeprowadzonych w latach 2016-2020.

Ustalenia wartości zamówienia w każdym z pięciu ww. postępowań dokonano zgodnie z przepisami art. 32 i 35 Pzp.

W badanych postępowaniach nie wystąpiły przypadki dokonywania oceny ofert, które powinny zostać odrzucone, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego. 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. Trzy postępowania przeprowadzono zgodnie z przepisami Regulaminu, jednakże w przypadku postępowania na dokumentację dla zadania nr 3 z opóźnieniem dokonano zwrotu wadium wykonawcy i nie wyegzekwowano zabezpieczenia należytego wykonania umowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W dwóch z nich nie zawarto zapisów dotyczących wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Dla trzech skontrolowanych zadań opracowano dokumentacje projektowe:

a) dla zadania nr 1 na podstawie umowy³²:

³¹ Regulamin wydatkowania środków publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro (dalej: Regulamin).

³² Oprócz nw. Miasto zawarło jeszcze umowę nr 280/2016 z 23 lutego 2016 r. na opracowanie opisu i kosztów aranżacji pomieszczeń w zakresie ich wyposażenia i rozmieszczenia urządzeń, sprzętu, innego wyposażenia służącego realizacji

- nr 265/2012 z 2 kwietnia 2012 r. na wykonanie dokumentacji technicznej – przedprojektowej (koncepcji), inwentaryzacji, badań uzupełniających, ekspertyz oraz dokumentacji projektowej za kwotę 492 tys. zł (w tym 123 tys. zł za koncepcję). Zakres opracowania obejmował remont konserwatorski Akademii wraz z zagospodarowaniem terenu;
- nr 1348/2015 z 8 grudnia 2015 r. na wykonanie projektu zamiennego w zakresie przeznaczenia pomieszczeń na poddaszu (drugim piętrze) z dydaktycznych na cele kultury (utworzenie Akademii Kultury) za kwotę 10 tys. zł;
- nr 199/2016 z 28 stycznia 2016 r. na wykonanie projektu zamiennego wentylacji mechanicznej dla obiektu Akademii za kwotę 50,1 tys. zł, zawartej w oparciu o Regulamin;
- nr 507/2018 z 24 maja 2018 r. na opracowanie dokumentacji aranżacji pomieszczeń oraz wyposażenia multimedialnego tj. rozwiązań architektoniczno-budowlanych oraz wyposażenia obiektu (aranżacji przestrzeni ekspozycyjnej muzeum Akademii i drukarni akademickiej oraz pomieszczeń Zamojskiej Akademii Kultury)³³ za łączną kwotę 896,7 tys. zł³⁴, zawartej w trybie przetargu nieograniczonego;
- nr 841/2020 z 20 października 2020 r. na opracowanie niezbędnych rysunków zamiennych umożliwiających kontynuację prac remontowych przez wykonawcę robót budowlanych i prac konserwatorskich – etap I, wykonanie aktualizacji projektu budowlanego wraz z ewentualnym uzyskaniem zmiany decyzji LWKZ oraz zmianą w części pozwolenia na budowę – etap II, wykonanie rysunków wykonawczych, detali i szczegółów rozwiązań projektowych – etap III, pełnienie nadzoru autorskiego w trakcie realizacji inwestycji – etap IV, za łączną kwotę 651,9 tys. zł, zawartej w trybie negocjacji bez ogłoszenia;

b) dla zadania nr 2 na podstawie umów:

- nr 316/2007 z 9 maja 2007 r. na wykonanie projektu budowlano-wykonawczego pn. Architektura rozbudowy Zamojskiego Domu Kultury³⁵ w Zamościu przy ul. Partyzantów 13 za kwotę 356,5 tys. zł;
- nr 655/2009 z 7 września 2009 r. na wykonanie zmian do projektu budowlano-wykonawczego rozbudowy ZDK za kwotę 110 tys. zł;
- nr 277/2017 z 6 marca 2017 r. na opracowanie aktualizacji dokumentacji projektowo-kosztorysowej rozbudowy ZDK wraz z elementami zagospodarowania terenu, za kwotę 73,8 tys. zł. Opracowany projekt pn. Poprawa dostępności do infrastruktury kultury w Zamościu poprzez rozbudowę sali widowiskowej ZDK wraz z elementami zagospodarowania terenu zakładał rozbudowę funkcjonalną pozwalającą na zwiększenie przestrzeni niezbędnej do realizacji współczesnych potrzeb kulturalnych miasta, w tym adaptację istniejącej sali widowiskowej wynikającą z dostosowania istniejących funkcji do podstawowych wymogów sanitarnych, bhp i bezpieczeństwa;

c) dla zadania nr 3 na podstawie umowy nr 637/2016 z 17 maja 2016 r. na opracowanie dokumentacji projektowej w branżach architektoniczno-konstrukcyjnej, drogowej, sanitarnej, elektrycznej i teletechnicznej na adaptację części budynku Prokuratury Rejonowej w Zamościu przy ul. Wyszyńskiego 2A z przeznaczeniem na potrzeby Domu Dziecka w Zamościu w ramach zadania

programu kulturowego w obiekcie Akademii dla projektu pn. „Rewitalizacja Akademii Zamojskiej” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Działanie 8.1 Ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kultury, za kwotę 17,2 tys. zł, w oparciu o Regulamin.

³³ Cztery etapy, w tym nadzór autorski.

³⁴ W ramach umowy dostosowano projekt w zakresie rozwiązań trzech pomieszczeń parteru z przeznaczeniem na muzeum oraz poddasza i dachu Akademii.

³⁵ Dalej: ZDK.

inwestycyjnego pn. „Adaptacja budynku na potrzeby Domu Dziecka” za kwotę 69,4 tys. zł.
(akta kontroli tom I str. 203-277, tom II str. 13-19, 170-173, 506-508, tom III str. 1-7, 15-23)

Umowę nr 277/2017 na aktualizację dokumentacji projektowej dla zadania nr 2 zawarto na podstawie § 30 ust. 6 Regulaminu z wykonawcą tej dokumentacji. We wniosku z 4 marca 2017 r. wskazano, że udzielenie zamówienia ww. wykonawcy wynikało z faktu, iż w 2009 r. opracował on projekt rozbudowy ZDK oraz posiadał prawa autorskie do projektu. W umowie z 7 września 2009 r. nie zawarto zapisów dotyczących przeniesienia praw autorskich.

Prezydent wyjaśnił, że w 2017 r. pojawiły się nowe możliwości uzyskania dofinansowania ze źródeł zewnętrznych. Ze względu na wysokie koszty odstąpiono od budowy wspólnej siedziby dla ZDK i Orkiestry Symfonicznej. Mając na uwadze założone pierwotnie koszty wykonania przyjętych w projekcie rozwiązań na poziomie ok. 25 mln zł, wysokość dofinansowania jaką można było uzyskać z programów zewnętrznych oraz poniesione już przez Miasto koszty na opracowanie dokumentacji (ok. 500 tys. zł), niezbędna była aktualizacja dokumentacji z 2009 r. Po przeanalizowaniu potrzeb lokalowych ZDK, przyjęto modernizację obiektu z dostosowaniem do obecnych przepisów, ze szczególnym uwzględnieniem przebudowy sali widowiskowej. Dodał, że wydział merytorycznie odpowiedzialny za prowadzenie inwestycji zdecydował o wykorzystaniu opracowanej w 2009 r. dokumentacji, którą zaktualizowano wg potrzeb ZDK. Zdaniem Prezydenta pełne przejęcie praw autorskich nie rozwiązywało problemu, ponieważ przy tak dużej ingerencji w projekt koniecznym było opracowanie nowej dokumentacji, której koszty znacznie przekroczyłyby kwotę 30 000 euro. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych³⁶, 5% koszt opracowania nowej dokumentacji znacznie przekroczyłyby wartość 500 tys. zł, które Miasto poniosło na opracowanie dokumentacji z 2009 r. Ze względu na racjonalność i oszczędność wydatkowania środków publicznych podjęto negocjacje z wykonawcą o adaptacji projektu zakładając, że biuro projektów posiada archiwalne wersje dokumentacji z możliwością edycji, co znacznie obniżyłoby koszty aktualizacji i adaptacji. Taki sposób postępowania spowodował, że opracowana została praktycznie nowa dokumentacja obiektu użyteczności publicznej za korzystną cenę.

(akta kontroli tom III str. 1-7, 15-23, tom IV str. 74-75)

Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na aktualizację dokumentacji projektowej dla zadania nr 1 (2018 r.) przeprowadzono zgodnie z przepisami Pzp. W odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęły dwie oferty, z których jedna nie spełniała warunków udziału w postępowaniu. Ofertę na podstawie art. 24 ust. 4 Pzp odrzucono, a oferenta na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 12 Pzp wykluczono z postępowania³⁷. Umowę zawarto z drugim z oferentów, którego oferta opiewała na kwotę 729 tys. zł netto (896,7 tys. zł brutto). Zapisy zawartej umowy 507/2018 były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonej oferty i wzoru umowy.

(akta kontroli tom I str. 650 – plik 1)

Wykonawcę kolejnej aktualizacji dokumentacji dla zadania nr 1 (2020 r.) wyłoniono w trybie negocjacji bez ogłoszenia (art. 61 i art. 62 ust. 1 pkt 4 Pzp) w drugim

³⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 130 poz. 1389 (dalej: rozporządzenie z 18 maja 2004 r.).

³⁷ Oferent wniósł odwołanie do KIO, która wyrokiem z 12 kwietnia 2018 r. oddaliła odwołanie.

postępowaniu (w pierwszym nie wpłynęła żadna oferta). Komisja przetargowa we wniosku o udzielenie zamówienia w ww. trybie wskazała m.in., że:

- w trakcie prac budowlanych ustalono, że rzeczywisty stan budynku Akademii w sposób istotny odbiega od dokumentacji projektowej przygotowanej w latach 2013-2015. Ustalono uprzednio nieznane dane o budynku, w tym o jego stanie technicznym (m.in. o problemach konstrukcyjnych obiektu, w tym spękaniach i rozspojeniach ścian, o braku części fundamentów, awaryjnym stanie technicznym stropów drewnianych) oraz o znajdujących się w nim reliktach, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (...), tym samym doszło do wystąpienia sytuacji, której nie można było przewidzieć;
- o braku możliwości prowadzenia dalszych prac informował wykonawca robót budowlanych w piśmie z 7 sierpnia 2020 r., wskazując na kolizje między pierwotnie zaplanowanymi rozwiązaniami, a odkrytymi historycznymi relikdami;
- może dojść do konfliktu prawnego z wykonawcą prac budowlanych, który sygnalizuje brak możliwości kontynuowania prac;
- może wystąpić zagrożenie dla realizacji projektu dofinansowanego z funduszy zewnętrznych w ramach POIS 2014-2020 (okres kwalifikowalności wydatków do 31 grudnia 2023 r.);
- ogłoszenie przetargu w trybie art. 39 Pzp wymagałoby działań wydłużonych w czasie – zarówno opisanie przedmiotu zamówienia, jak i okres składania ofert czy okres związany z ewentualnymi działaniami w zakresie procedury odwoławczej wymagają czasu, w którym nie byłyby prowadzone żadne prace merytoryczne nad opracowaniem dokumentacji projektowej;
- w sprawie istnieje interes publiczny, jak również realne ryzyko jego uszczerbku.

Dostarczona przez wykonawcę pierwotnej dokumentacji projektowej ekspertyza techniczno-budowlana budynku nie wykazała istnienia problemów konstrukcyjnych, o których mowa w ww. wniosku.

Miasto do negocjacji zaprosiło pięciu wykonawców (w tym jednego projektanta sprawującego nadzór autorski nad częścią inwestycji), z tego do negocjacji przystąpiło dwóch. Obu tych wykonawców zaproszono do złożenia ofert. Zamawiający, niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej, 14 października 2020 r. zamieścił w BZP ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy, zawierające elementy określone w art. 62 ust. 2a Pzp. Umowę zawarto 20 października 2020 r., ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono w BZP i w BIP.

Dyrektor WRMiFZ wyjaśnił, że w trybie negocjacji bez ogłoszenia zamawiający miał możliwość zaproszenia do negocjacji kilku wykonawców (w przeciwieństwie do zamówienia z wolnej ręki, gdzie negocjacje prowadzi się z jednym wykonawcą), co zapewniło konkurencyjność. Natomiast tryb konkurencyjny wiąże się z koniecznością przewidzenia dość długiego czasu na przeprowadzenie procesu udzielenia zamówienia oraz wymaga precyzyjnego określenia przedmiotu zamówienia. Oszacowano, że przeprowadzenie zamówienia w procedurze negocjacji z ogłoszeniem, przy założeniu, że nie wystąpią jakiegokolwiek komplikacje i utrudnienia, będzie procedurą dwukrotnie dłuższą.

(akta kontroli tom I str. 501-505, 508-511, 513-534, tom II str. 365-367, 431-433)

W umowach zawartych z wykonawcami trzech skontrolowanych zadań wykonawców zobowiązano m.in. do zapewnienia zgodności projektów budowlanych z Pb, rozporządzeniem z 18 maja 2004 r., a STWiOR – z rozporządzeniem z 2 września 2004 r. W umowach zabezpieczono interesy zamawiającego poprzez określenie kar umownych, w tym m.in. za opóźnienia w opracowaniu przedmiotu zamówienia lub poszczególnych jego etapów, odstąpienie od umowy z przyczyn

zależnych od wykonawcy, nieterminowe usunięcie wad (umowa nr 277/2017), uchylenie się od obowiązku sprawowania nadzoru autorskiego (nr: 507/2018 i 841/2020). W trzech umowach (nr: 277/2017, 507/2018 i 841/2020) przewidziano obowiązek naniesienia poprawek w dokumentacji projektowej w zakresie niezbędnym do uzyskania pozwolenia na budowę oraz udzielania odpowiedzi na zapytania oferentów w trakcie prowadzonego postępowania przetargowego³⁸.

W umowach nr: 507/2018 i 841/2020 przewidziano, że dokumentacja będzie wzajemnie skoordynowana technicznie oraz kompletna z punktu widzenia celu, któremu ma służyć (zawierać będzie wszystkie wymagane przepisami prawa projekty, opracowania, opinie, uzgodnienia i inne dokumenty niezbędne do uzyskania [ewentualnej] zmiany w części pozwolenia na budowę, pozwolenia konserwatorskiego). Określono w nich również obowiązek uzupełnienia lub poprawienia wniosków lub załączników niezbędnych do uzyskania wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzenia rozwiązań projektowych w zakresie wynikającym z obowiązujących przepisów.

W umowie nr 507/2018 zobowiązano wykonawcę do jednorazowego, nieodpłatnego zaktualizowania kosztorysów inwestorskich, jeżeli żądanie takie zamawiający zgłosi w terminie trzech lat licząc od daty sporządzenia protokołu odbioru dokumentacji. W umowach nr: 637/2016, 277/2017 i 841/2020 nie wskazano obowiązku wykonawcy do aktualizacji dokumentacji projektowej. W 2018 r. wykonawca umowy nr 277/2017 dokonał nieodpłatnej zmiany dokumentacji projektowej w związku z koniecznością wystąpienia z ponownym wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że zapisy umowy nr 637/2016 zobowiązywały wykonawcę do wyjaśniania wątpliwości powstałych w toku realizacji robót dotyczących projektu budowlanego i wykonawczego i zawartych w nim rozwiązań oraz ewentualne uszczegóławianie dokumentacji projektowej oraz poprawianie błędnych rozwiązań projektowych. W latach następnych do zawieranych umów wprowadzono zapis o aktualizacji kosztorysów inwestorskich.

(akta kontroli tom I str. 191-194, 203-277, tom II str. 13-19, 381, tom III str. 15-23, tom IV str. 60)

2.1.2. W umowach nr: 637/2016, 277/2017, 507/2018 i 841/2020 przewidziano obowiązek sprawowania nadzoru autorskiego, w ramach ustalonego wynagrodzenia³⁹. W przypadku zadań nr 2 i nr 3 powyższy obowiązek określono w zakresie stwierdzania w toku wykonywania robót budowlanych zgodności realizacji tych robót z dokumentacją projektową oraz wyjaśniania wątpliwości dotyczących projektu budowlanego i wykonawczego i zawartych w nim rozwiązań oraz ewentualnego uszczegółowienia dokumentacji projektowej oraz poprawiania błędnych rozwiązań projektowych (§ 2 umów). Miasto 15 czerwca 2020 r. zawarło odrębną umowę⁴⁰ z wykonawcą dokumentacji projektowej dla zadania nr 2 w przedmiocie sprawowania nadzoru autorskiego nad realizacją rozbudowy ZDK, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Obowiązek sprawowania nadzoru autorskiego w przypadku zadania nr 1 przewidziany był w umowie nr 265/2012, jednak 16 maja 2017 r. zawarto

³⁸ W umowie nr 637/2016 nie przewidziano takiego obowiązku. Wskazano jednak, że w ramach nadzoru autorskiego wykonawca jest zobowiązany do: stwierdzania w toku wykonywania robót budowlanych zgodności realizacji tych robót z dokumentacją projektową, wyjaśniania wątpliwości powstałych w toku realizacji robót dotyczących projektu budowlanego i wykonawczego i zawartych w nim rozwiązań oraz ewentualne uszczegóławianie dokumentacji projektowej oraz poprawianie błędnych rozwiązań projektowych.

³⁹ W umowach nr: 507/2018 i 841/2020 wysokość wynagrodzenia za nadzór wyodrębniono i wynosiło ono odpowiednio: 24,6 tys. zł i 147,6 tys. zł.

⁴⁰ Umowa nr 417/2020 aneksowana 3 grudnia 2020 r.

z wykonawcą aneks do umowy, którym wykreślono zapisy dotyczące tego obowiązku. W umowie nr 507/2018 przewidziano obowiązek sprawowania nadzoru autorskiego, jednak dotyczył on tylko nadzoru nad częścią zadania związaną z dostosowaniem trzech pomieszczeń parteru na potrzeby muzeum, poddasza i dachu budynku Akademii. W dniu 31 grudnia 2019 r. na podstawie Regulaminu zawarto umowę nr 1296/2019⁴¹ z wykonawcą umowy nr 507/2018 na nadzór autorski dotyczący pozostałej części budynku (parter z wyłączeniem trzech pomieszczeń oraz I piętro), w zakresie dokumentacji projektowej sporządzonej na podstawie umowy nr 265/2012. W dniu 13 października 2020 r. rozwiązano umowę nr 1296/2019 na mocy wzajemnego porozumienia stron. Jako, że 20 października 2020 r. zawarto umowę nr 841/2020 na aktualizację dokumentacji projektowej nadzór autorski w tym zakresie powierzono wykonawcy tej aktualizacji. W tym samym dniu podpisano również umowę nr 842/2020 na pełnienie nadzoru autorskiego⁴² z tym samym wykonawcą, w zakresie nieobjętym umowami nr: 507/2018 i 841/2020.

W umowach nr: 507/2018, 1296/2019, 841/2020 i 842/2020 przewidziano, że wykonawca będzie sprawował nadzór autorski m.in. w zakresie: stwierdzenia zgodności realizacji prac i robót budowlanych z projektem, wyjaśniania wątpliwości dotyczących projektu, zawartych w nim rozwiązań i ewentualne uzgadnianie szczegółów dokumentacji projektowej, uzgadniania z zamawiającym i wykonawcą rozwiązań zamiennych w odniesieniu do materiałów, konstrukcji i rozwiązań technicznych i technologicznych, udział w komisjach, naradach technicznych i odbiorach w razie potrzeby, uzupełnień. Dodatkowo wskazano:

- w umowach nr 507/2018 i 841/2020, że obowiązek ten miał być realizowany w zakresie uzupełnień, aktualizacji, itp. niezbędnych do prawidłowego przebiegu procesu inwestycyjnego, realizowanego w oparciu o dokumentację projektową;
- w umowie nr 1296/2019, że do zakresu obowiązków wykonawcy należało m.in. (§ 3 ust. 2 pkt 12-17): cyt. „12) zmiana rozwiązań, które są nieistotne (w rozumieniu prawa budowlanego) zastosowanych w projekcie budowlanym – tylko na żądanie zamawiającego lub inspektora nadzoru/menadżera projektu zgłoszone wykonawcy pod rygorem nieważności na piśmie; 13) uzupełnienia szczegółów dokumentacji projektowej oraz wyjaśnienia wykonawcy robót budowlanych i prac konserwatorskich wątpliwości pod rygorem nieważności na piśmie; 14) udział w: naradach z wykonawcą robót budowlanych, odbiorze ukończonych robót, próbach instalacji oraz końcowym odbiorze inwestycji; komisyjnych odbiorach robót budowlanych i prac konserwatorskich, w tym robót ulegających zakryciu lub zanikających oraz udziału w próbach instalacji i rozruchach; 15) zapoznanie się z niniejszą umową, umową z wykonawcą robót budowlanych i prac konserwatorskich, umową na pełnienie nadzoru inwestorskiego, opracowaną dokumentacją techniczną, SIWZ, pytaniami i odpowiedziami do treści SIWZ; 16) poprawianie błędów w projekcie, które nie mają wpływu na zmianę pozwolenia na budowę; 17) dokonywanie zmian w dokumentacji projektowej, które nie mają wpływu na zmianę pozwolenia na budowę.

Dyrektor WRMiFZ wyjaśnił, że zgodnie z obowiązkami wykonawcy wskazanymi w § 3 ust. 2 pkt 12-17 umowy nr 1296/2019 rzeczywisty stan obiektu, ujawniony w trakcie badań nie mieścił się w zakresie nadzoru autorskiego prowadzonego w ramach tej umowy. Wykonawca w odpowiedzi na zapytania techniczne i wnioski dotyczące remontu konserwatorskiego formułował stanowisko, iż częściowo zmiany dokumentacji projektowej, w związku z ustalonym stanem obiektu, nie wpisują się

⁴¹ W umowie przewidziano wynagrodzenie w wysokości 156,2 tys. zł.

⁴² W umowie przewidziano wynagrodzenie w wysokości do 54 tys. zł.

w zakres obowiązków umownych uzgodniony przez strony w ramach powołanej umowy. O ile zatem celem nadzoru autorskiego było zachowanie zgodności wykonania robót budowlanych z zatwierdzonym projektem, a dokumentacja projektowa nie dawała podstaw (w świetle wiedzy o obiekcie uzyskanej w trakcie prowadzenia prac) do dalszego prowadzenia prac budowlanych i konserwatorskich, wymagana zmiana dokumentacji nie mogła być uznana za przejaw uzgadniania możliwości wprowadzania rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie budowlanym. Zamawiający wypowiedział umowę nr 1296/2019 uznając, iż w świetle ujawnionego stanu obiektu jej realizacja stała się bezprzedmiotowa. Procedura wyłonienia wykonawcy aktualizacji dokumentacji oraz procedura rozwiązująca realizację umowy nr 1296/2019 były prowadzone równolegle. Wykonawca do końca września 2020 r. udzielał odpowiedzi w zakresie sprawowanego nadzoru autorskiego.

Miasto za nadzór autorski w przypadku zadania nr 1 (na dzień 8 lipca 2022 r.) w ramach umów nr: 265/2012, 507/2018 i 841/2020 nie poniosło żadnych wydatków, natomiast w ramach umów nr: 1296/2019 i 842/202 poniosło wydatki odpowiednio w kwotach: 50,7 tys. zł i 20 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 203-277, 281-298, 540-543 tom II str. 13-19, 454-456, 503-505, tom III str. 15-23, 324-333)

2.1.3. Umowy na dokumentację dla zadania nr 1 zawierały zapisy o przeniesieniu praw autorskich w ramach wynagrodzenia umownego. Umowa nr 265/2012 stanowiła, że wykonawca zobowiązuje się do przeniesienia na rzecz zamawiającego całości autorskich praw majątkowych, obejmujących prawo do korzystania i rozporządzania przedmiotem umowy na wszystkich polach eksploatacji znanych w dniu jej zawarcia. Umową nr 199/2016 przekazano autorskie prawa majątkowe do dokumentacji jako całości, jak i do poszczególnych jej elementów, co oznaczało nabycie przez zamawiającego pełnego i nieograniczonego prawa do wykorzystywania dokumentacji, jej kopiowania, i rozpowszechniania w dowolny sposób, a także w dowolnym zakresie. W umowach nr: 507/2018 i 841/2020 przeniesiono prawa autorskie m.in. do wykorzystania do realizacji projektu „Rewitalizacja historycznego obiektu Akademii Zamojskiej”, realizacji remontu konserwatorskiego, wykorzystania przedmiotu umowy w innych postępowaniach, udostępniania przedmiotu umowy osobom trzecim w celu wykonywania przez nie nadzoru nad wykonywaniem prac realizowanych na podstawie tych projektów, wykonania na ich podstawie, samodzielnie lub zlecając innemu podmiotowi prac projektowych i wykonawczych, przeróbek i wprowadzania zmian wedle wymagań zamawiającego.

Miasto w umowie na opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania nr 2 zapewniło przeniesienie na siebie autorskich praw majątkowych do dokumentacji projektowej w ramach wynagrodzenia umownego. Z chwilą podpisania protokołu odbioru dokumentacji projektowej przeniesiono prawa autorskie m.in. do: wykorzystania do prowadzenia prac budowlanych i elektrycznych oraz zastosowania do budowy, przebudowy, rozbudowy, remontu i adaptacji w nieograniczonej ilości.

Prawa autorskie do dokumentacji projektowej dla zadania nr 3 przeniesiono nieodpłatnie, z chwilą podpisania protokołu odbioru przedmiotu umowy. Przeniesienie objęło wszystkie pola eksploatacji wymienione w art. 50 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i pokrewnych⁴³.

(akta kontroli tom I str. 203-277, tom II str. 13-19, tom III str. 15-23)

⁴³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1062, ze zm.

2.1.4. Dokumentacje projektowe przedłożone przez wykonawców trzech skontrolowanych zadań⁴⁴ zawierały opracowania wymagane przepisami § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2 września 2004 r., tj.: projekty budowlane w zakresie uwzględniającym specyfikę robót budowlanych, projekty wykonawcze, przedmiary robót oraz informacje dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Ponadto, zgodnie z zawartymi umowami wykonawcy zobowiązani byli opracować m.in. przedmiary i STWiOR oraz uzyskać wymagane opinie i uzgodnienia.

(akta kontroli tom I str. 607-649 – pliki 487-1672, tom II str. 20-164, tom III str. 15-24, 523)

2.1.5. Dokumentacje projektowe zostały opracowane i sprawdzone przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

(akta kontroli tom I str. 607-649 – pliki 468-1672, tom II str. 20-31, tom III str. 523, tom IV str. 500 – plik 67)

2.1.6. Kosztorysy inwestorskie zawierały koszty robót wynikające z przepisów § 8 ust. 4 rozporządzenia z 18 maja 2004 r. Kosztorys dla zadania nr 2 został sporządzony metodą kalkulacji szczegółowej, zgodnie z umową. Kosztorysy dla zadania nr 3 zostały sporządzone metodą kalkulacji uproszczonej, mimo że zapisy § 1 ust. 3 lit. b) umowy nr 637/2016 przewidywały sporządzenie przedmiaru⁴⁵ szczegółowego. Część kosztorysów dla zadania nr 1 została sporządzona metodą kalkulacji szczegółowej, a część metodą kalkulacji uproszczonej.

Kosztorysy nie zawierały wszystkich elementów wskazanych w § 7 rozporządzenia z 18 maja 2004 r., w tym m.in. kosztorys budowlany dla zadania nr 2 nie zawierał ogólnej charakterystyki obiektu lub robót.

Przyjęta w kosztorysach inwestorskich stawka za roboczogodzinę była wyższa niż minimalna stawka godzinowa obowiązująca w poszczególnych latach.

(akta kontroli tom I str. 607-649 – pliki 468-1672, tom II str. 212-213, tom III str. 523, tom IV str. 500 – pliki 38-45)

2.1.7. Sporządzone dla skontrolowanych zadań dokumentacje projektowe zawierały wszystkie niezbędne opracowania do wszczęcia procedury udzielenia zamówienia publicznego, tj. projekt budowlany, projekty wykonawcze, przedmiary robót, STWiOR.

(akta kontroli tom I str. 607-649 – pliki 468-1672, tom II str. 20-164, tom III str. 523, tom IV str. 500 – pliki 38-45, 70-84)

2.1.8. Opracowana dokumentacja projektowa dla zadania nr 1 była zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego⁴⁶ (oznaczenie terenu zadania nr 1 – zabudowa usługowa-oświaty i nauki; strefa pełnej ochrony konserwatorskiej, obiekt wpisany do rejestru zabytków województwa lubelskiego poz. A/1249). W przypadku dokumentacji dla zadania nr 2 mpzp wymagał, by przed sporządzeniem projektu uzyskać wytyczne konserwatorskie dla prac projektowych. Dokumentacja dla zadania nr 3 nie spełniała wymogu minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na projektowanym terenie.

(akta kontroli tom II str. 34-52, 58-59, tom III str. 523)

2.1.9. Projekty budowlane dotyczące trzech skontrolowanych inwestycji spełniały wymogi i zawierały elementy określone w art. 34 Pb.

(akta kontroli tom I str. 607-649, tom II str. 20-164, tom III str. 523)

⁴⁴ W przypadku zadania nr 1 – umowy nr 507/2018 i nr 841/2020.

⁴⁵ Zatem również i kosztorysu.

⁴⁶ Przyjętym uchwałą nr XLV/499/06 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość, ze zm. (dalej: mpzp).

2.1.10. W zakresie zadania nr 1 umowę nr 507/2018 zmieniono trzykrotnie, a zmiany dotyczyły kolejno: przedłużenia terminu realizacji I, II i III etapu umowy, formy zabezpieczenia należytego wykonania umowy i terminu realizacji zadania w związku z wydaniem nowych wytycznych przez LWKZ.

Umowa nr 841/2020 nie była aneksowana. Zapisy tej umowy obligowały wykonawcę do wykonania III etapu umowy do 30 kwietnia 2021 r. W tym dniu wykonawca zawniósł o przesunięcie terminu odbioru III etapu do 10 maja 2021 r. na podstawie § 12 ust. 1 pkt 2 lit. h) i k) umowy. Zapisy § 12 ust. 1 pkt 2 lit. h) umowy przewidywały możliwość zmiany terminu jej realizacji w wyniku działania podmiotów trzecich, np. przedłużanie terminów wydania przez organy administracji lub inne podmioty m.in. uzgodnień z przyczyn niezawinionych przez wykonawcę – wówczas strony umowy doliczą do pierwotnego terminu okres stanowiący różnicę pomiędzy terminem pierwotnym przewidzianym na ich wydanie a terminem faktycznym. Wykonawca 20 kwietnia 2021 r. przekazał LWKZ dokumentację projektową do uzgodnienia pod względem konserwatorskim. Należy jednak zauważyć, że LWKZ nie miał określonego przepisami terminu na dokonanie przedmiotowego uzgodnienia – zgodnie z wydanymi uprzednio wytycznymi. Dniem wykonania III etapu usługi był 10 maja 2021 r., a umowy w tym zakresie nie zmieniono. Dyrektor WRMiFZ w piśmie z 17 maja 2021 r. do Prezydenta wniosł o *nienaliczanie kar umownych z tytułu niedochowania częściowego terminu umownego*. Wskazał, że zwłoka w stosunku do terminu umownego wyniosła 10 dni, oraz że w opinii WRMiFZ niedochowanie terminu nie wynikało z działań wykonawcy, a wiązało się z przedłużającą się procedurą uzgodnienia dokumentacji ze służbami konserwatorskimi, o czym wykonawca informował w załączonej korespondencji.

Odbioru I i III etapu umowy nr 507/2018 dokonano z naruszeniem postanowień umownych. Przed odbiorem I etapu zamawiający nie zgłosił istotnych uwag, a przed odbiorem III etapu wezwano wykonawcę do uzyskania uzgodnień instalacji sanitarnych i systemu sygnalizacji pożaru (dalej: SSP) z rzeczoznawcą ds. zabezpieczeń ppoż. (zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Pozostałe etapy dwóch ww. umów odebrano zgodnie z umową.

Przedmiot umowy nr 199/2016 został odebrany w terminie wskazanym w umowie.

Wykonawca umowy 507/2018 uzyskał wymaganą umową zmianę pozwolenia na budowę oraz pozwolenie (decyzję) LWKZ.

Wynagrodzenie wykonawców zostało wypłacone w wysokościach wynikających z zawartych umów (bez wynagrodzenia za nadzór autorski), tj. z tytułu umowy nr 199/2016 (50,1 tys. zł), umowy nr 507/2018 (872,1 tys. zł) i umowy nr 841/2020 (504,3 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 186-190, 203-277, 650 – plik 1, tom II str. 370-371)

Dokumentację projektowo-kosztorysową dotyczącą zadania nr 2 przekazano Miastu 14 czerwca 2017 r., tj. w terminie określonym w umowie nr 277/2017⁴⁷. Zgodnie ze sporządzonym protokołem zdawczo-odbiorczym wykonawca przekazał: projekty budowlano-wykonawcze, przedmiary robót, kosztorysy inwestorskie oraz STWiOR. Dokumentację odebrano, mimo że wykonawca nie pozyskał wytycznych od LWKZ (przez co organ administracji architektoniczno-budowlanej nie mógł uzgodnić projektu pod względem konserwatorskim) i nie złożył wniosku o pozwolenie na budowę, co zgodnie z umową było jego obowiązkiem. Wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę w zakresie rozbudowy obiektu budowlanego złożyło Miasto 21 czerwca 2017 r., po terminie wskazanym w umowie, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁴⁷ Protokół zdawczo-odbiorczy potwierdzający przekazanie przedmiotowej dokumentacji sporządzono 14 czerwca 2017 r.

Wynagrodzenie za opracowanie ww. dokumentacji wypłacono wykonawcy 4 sierpnia 2017 r. w wysokości 73,8 tys. zł, tj. w wysokości wskazanej w umowie.

(akta kontroli tom III str. 15-33)

Pierwotny termin realizacji umowy na dokumentację projektową dla zadania nr 3 określono do 29 lipca 2016 r. W związku z nierzetelnym określeniem zakresu zamówienia (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) z wykonawcą 15 lipca 2016 r. zawarto aneks do umowy, wydłużający termin odbioru dokumentacji do 19 sierpnia 2016 r. i rozszerzający jej zakres. Aneks zawarto mimo, że nie wystąpiła żadna z przesłanek wskazanych w § 12 ust. 2 pkt 3 lit. a)-f) umowy nr 637/2016. W aneksie wskazano, że „w celu spełnienia wymagań zawartych w PFU dotyczących niezbędnej powierzchni użytkowej należy zwiększyć ilość adaptowanej powierzchni o dodatkową kondygnację 1 piętra budynku. Uzyskana w ten sposób dodatkowa powierzchnia pozwoli spełnić wymagania PFU i przepisów ogólnych. Mając powyższe na uwadze wnosimy o rozszerzenie przedmiotu umowy, tj. wykorzystanie dodatkowej kondygnacji budynku oraz o przesunięcie terminu wykonania całości zadania na dzień 23 sierpnia 2016 r.” Dokumentacja projektowa dla zadania nr 3 została opracowana za kwotę określoną w umowie.

Wykonawcy dokumentacji projektowej zlecono jej aktualizację (umowa nr 210/2018 z 16 lutego 2018 r. na kwotę 15,4 tys. zł). Zaktualizowana dokumentacja projektowa została dostosowana przez jej autora do wymogów ochrony ppoż. (umowa nr 1161/2019 z 25 listopada 2019 r. na kwotę 4,3 tys. zł).

(akta kontroli tom II str. 13-19, 170-173, 198-200)

2.1.11. Sporządzone dokumentacje projektowe przed odbiorem zostały zweryfikowane pod kątem kompletności i pod względem formalnym przez pracowników nieposiadających uprawnień budowlanych. Nie dokonano i nie zlecono merytorycznej weryfikacji dokumentacji projektowych skontrolowanych zadań⁴⁸.

Odbioru poszczególnych etapów umowy nr 507/2018 dokonały komisje odbiorowe, w skład których wchodził m.in. pracownicy WRMiFZ i WBUiOZ oraz przedstawiciele przyszłych użytkowników budynku Akademii Zamojskiej, powołani postanowieniami Prezydenta. Komisja odbiorowa I etapu przekazała wykonawcy uwagi do projektu m.in. w zakresie trzech brakujących rysunków. Protokół odbioru I etapu podpisał 13 lipca 2018 r. Dyrektor WRMiFZ. Komisja odbiorowa II etapu nie zgłosiła uwag do dokumentacji. Protokół odbioru II etapu 12 grudnia 2018 r. został podpisany przez Dyrektora i zastępcę Dyrektora WBUiOZ. Komisja odbiorowa III etapu przekazała wykonawcy zapytania dotyczące projektu scenotechniki (w dniach 20-21 lutego 2019 r.), uwagi do scenariusza wystawy (8 marca 2019 r.) i uwagi dotyczące braków formalnych (brak uzgodnienia instalacji sanitarnych, SSP z rzeczoznawcą ds. zabezpieczeń ppoż.). Po przekazaniu wyjaśnień, uwzględnieniu uwag i uzupełnieniu braków formalnych, odbioru III etapu dokonał 4 kwietnia 2019 r. Dyrektor WRMiFZ i zastępca Dyrektora WBUiOZ.

Odbioru przedmiotu umowy nr 199/2016 dokonał 9 marca 2016 r. (bez uwag) Dyrektor WRMiFZ.

Odbioru dokumentacji w ramach trzech etapów umowy nr 841/2020 dokonał Dyrektor WRMiFZ odpowiednio: 3 listopada 2020 r., 29 stycznia i 10 maja 2021 r.

Odbioru dokumentacji dla zadania nr 2 i 3 dokonali odpowiednio 14 czerwca 2017 r. i 18 sierpnia 2016 r. pracownicy WIMiZP, którzy nie mieli w zakresach czynności obowiązku odbioru dokumentacji. Projekt budowlany dla zadania nr 3 odebrano,

⁴⁸ Dokumentację sporządzoną na podstawie umowy nr 507/2018 (zadanie nr 1) w zakresie treści scenariuszy prezentacji filmowych i multimedialnych weryfikowali przyszli użytkownicy obiektu. Nie weryfikowano dokumentacji pod względem prawidłowości przewidzianych rozwiązań konstrukcyjno-budowlanych.

mimo że nieprawidłowo ustalono powierzchnię biologicznie czynną na działce 18/16 (51,9% zamiast jak wynikało z projektu zagospodarowania terenu 37,5%). Zgodnie z mpzp na ww. działce powierzchnia biologicznie czynna miała wynosić co najmniej 40%. Pomimo tego organ administracji architektoniczno-budowlanej 14 września 2016 r. wydał pozwolenie na budowę. We wniosku o pozwolenie na budowę wskazano również, że Miasto dysponuje ww. działką na cele budowlane na podstawie umowy użyczenia, podczas gdy wskazana umowa dotyczyła jedynie budynku posadowionego na tej działce. Pracownik Urzędu 4 kwietnia 2018 r. odebrał również aktualizację tego projektu budowlanego, w którym wskazano, że powierzchnia biologicznie czynna na ww. działce wynosić będzie 38,6%.

(akta kontroli tom I str. 44-56, 203-277, tom II str. 18-165, 170-173, tom III str. 24, tom IV str. 75-76, 510-577)

2.1.12. Urząd 13 września 2013 r. uzyskał pozwolenie na budowę dla zadania nr 1, a 10 marca 2016 r. i 5 grudnia 2018 r. dokonano zmiany tego pozwolenia. W pozwoleniu określono m.in. obowiązek prowadzenia prac remontowych, konserwatorskich, robót budowlanych pod stałym nadzorem konserwatorskim, inwestorskim, archeologicznym i autorskim, zobowiązano inwestora do uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przed przystąpieniem do użytkowania, a kierownika budowy zobowiązano do prowadzenia dziennika budowy. Stały nadzór konserwatorski, archeologiczny i inwestorski zostały zapewnione przez cały okres realizacji inwestycji. Dla udokumentowania robót budowlanych prowadzono dziennik budowy. Nadzór autorski nie został zapewniony w pełnym zakresie – od dnia wznowienia robót budowlanych (14 października 2019 r.) do 30 grudnia 2019 r. obowiązywała umowa na sprawowanie nadzoru autorskiego w zakresie trzech pomieszczeń parteru, poddasza i dachu. Nie zapewniono w tym okresie nadzoru autorskiego nad pozostałą częścią budynku. Wykonywano w tym okresie głównie prace rozbiórkowe i prowadzono rozpoznanie na obecność polichromii.

Pozwolenie na budowę dla zadania nr 2 zostało wydane 27 listopada 2018 r. na wniosek złożony 17 października 2018 r. Miasto zobowiązano m.in. do ustanowienia kierownika budowy i prowadzenia dziennika budowy. Ww. obowiązki zostały zrealizowane.

Pozwolenie na budowę dla zadania nr 3 zostało wydane 14 września 2016 r.

(akta kontroli tom I str. 186-188, 203-298, 548-590, tom II str. 165, tom III str. 58-59, 157-167, 444-489)

2.1.13. W przypadku zadania nr 1 LWKZ zatwierdził 13 września 2013 r. pod względem konserwatorskim „Program prac konserwatorskich dla elewacji, detalu architektonicznego i polichromii budynku Akademii Zamojskiej w Zamościu” oraz ówczesną dokumentację projektową. Następnie 10 marca 2016 r. LWKZ wydał pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych w zakresie i w sposób określony w projektach budowlanych zamiennych z listopada 2015 r. i stycznia 2016 r. W dniu 31 października 2018 r. LWKZ dokonał zmiany pozwolenia z 10 marca 2016 r. i wydał pozwolenie na prowadzenie robót związanych z wykonaniem aranżacji dziedzińca oraz adaptacji trzech pomieszczeń oraz części korytarza na funkcję „Muzeum Akademii Zamojskiej oraz Drukarni Akademickiej” w zakresie i w sposób zawarty w projekcie budowlanym (tom I-III dokumentacji przekazanej w ramach umowy nr 507/2018), z zastrzeżeniem spełnienia warunków konserwatorskich⁴⁹. W dniu 15 października 2019 r. LWKZ wydał pozwolenie konserwatorskie dla

⁴⁹ W tym m.in. kierowania robotami budowlanymi i wykonywanie nadzoru inwestorskiego przez osoby posiadające kwalifikacje, o których mowa w art 37c ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840), w przypadku gdy osoby te będą wylaniane w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Powyższy obowiązek był przestrzegany.

menadżera projektu na przeprowadzenie niezbędnych badań archeologicznych w zakresie przedmiotowej inwestycji. Następnie 29 października 2019 r. LWKZ wydał pozwolenie na prowadzenie robót związanych z remontem konserwatorskim budynku Akademii Zamojskiej wraz z zagospodarowaniem i uzbrojeniem terenu w zakresie i w sposób zawarty w projekcie budowlanym z 2013 r., z wyłączeniem robót objętych decyzjami konserwatorskimi z 10 marca 2016 r. i 31 października 2018 r. oraz wydał pozwolenie na prowadzenie prac konserwatorskich i restauratorskich w zakresie i w sposób określony w „Programie prac konserwatorskich...” z 2013 r. LWKZ decyzją z 9 lipca 2020 r. udzielił pozwolenia na prowadzenie badań architektonicznych (w formie nadzoru) w zakresie i w sposób określony w „Programie badań architektonicznych w formie nadzoru – Budynek dawnej Akademii Zamojskiej w Zamościu przy ul. Akademickiej 8” opracowanym w 2020 r. Decyzję z 29 października 2019 r. zmieniono decyzją LWKZ z 29 stycznia 2021 r., w tym m.in. wprowadzono nowe warunki konserwatorskie. W lipcu 2021 r. LWKZ zmieniono pozwolenie konserwatorskie poprzez wprowadzenie do realizacji prac konserwatorskich i restauratorskich, rozszerzających uzgodniony zakres, w oparciu o dokumentację „Program konserwacji i restauracji polichromii malarskiej w Sali nr W007 w budynku Akademii Zamojskiej”, stanowiącą aneks do „Programu prac konserwatorskich...” z 2013 r. oraz w zakresie osoby kierującej pracami konserwatorskimi i pełniącej nadzór nad realizacją prac konserwatorskich. W grudniu 2021 r. ponownie dokonano zmiany w zakresie osoby pełniącej nadzór nad realizacją prac konserwatorskich.

W związku z lokalizacją budynku ZDK w strefie B ochrony konserwatorskiej LWKZ postanowieniem z 17 lipca 2017 r. odmówił uzgodnienia pod względem konserwatorskim robót budowlanych polegających na rozbudowie ZDK. Przyczyną odmowy było niezyskanie przez Miasto wymaganych wytycznych konserwatorskich poprzedzających opracowanie projektu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W wyniku złożenia przez WBUiOZ 19 października 2018 r. ponownego wniosku LWKZ postanowieniem z 15 listopada 2018 r. uzgodnił pod względem konserwatorskim roboty budowlane, stosownie do zapisów mpzp.

(akta kontroli tom I str. 189-190, tom III str. 34-57)

2.1.14. Zastępca Prezydenta wskazał, że w procesie przygotowania inwestycji pracownicy Urzędu identyfikowali m.in. następujące problemy i bariery:

- częste zmiany przepisów, np. Pb i Pzp oraz przepisów szczególnych,
- niejednolita interpretacja poszczególnych zjawisk prawnych,
- opóźnienia w wyborze wykonawców w postępowaniach przetargowych, konieczność powtarzania przetargów,
- niedoczytanie zapisów umownych przez wykonawców,
- zbyt wysoka wartość kosztorysów/dokumentacji skutkująca koniecznością dostosowania zakresu rzeczowego i wartości kosztorysów do środków finansowych zabezpieczonych w budżecie Miasta,
- konieczność doszczegółowienia dokumentacji na etapie realizacji w zakresie własności terenu,
- kwestie wejścia w tereny przyległe skutkujące koniecznością uzyskania zgód właścicieli terenu,
- kwestie przejścia infrastrukturą przez tereny zamknięte skutkujące koniecznością uzyskania zgód podmiotów trzecich (PKP, jednostki wojskowe),
- problemy zgodności dokumentacji projektowej z zawartą umową na opracowanie dokumentacji.

(akta kontroli tom II str. 335-336)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie sporządzono opis przedmiotu zamówienia na dokumentację projektową dla zadania nr 3, gdyż w ogłoszeniu o zamówieniu przewidziano adaptację pomieszczeń na dwóch kondygnacjach budynku, a z załącznika do ogłoszenia wynikały potrzeby lokalowe przekraczające możliwość zaprojektowania ich na dwóch kondygnacjach.

W opisie przedmiotu zamówienia na dokumentację projektową przewidziano adaptację dwóch kondygnacji budynku (166,75 m² i 167,39 m²) na potrzeby Domu Dziecka w Zamościu. Jednak jak wynika z „Programu Funkcjonalno-Użytkowego” z 18 kwietnia 2016 r. (załącznik nr 3 do ogłoszenia) Dyrektor Domu Dziecka zgłosił potrzeby lokalowe, które przekraczały możliwość ich zabezpieczenia na dwóch kondygnacjach. Dyrektor wskazał na potrzeby dla 14 dzieci, z tego określiła powierzchnię 7-9 pomieszczeń: pokoje wraz z miejscem do nauki o łącznej powierzchni ok. 95-105 m², dodatkowy pokój niezamieszkały pełniący funkcję interwencyjną o powierzchni ok. 20 m² i pokój wypoczynkowy ok. 35 m² (tj. łącznie 150-165 m²)⁵⁰. Ponadto Dyrektor Domu Dziecka wskazał na potrzeby co najmniej 14 dodatkowych pomieszczeń, przy czym część z nich nie mogła być mała powierzchniowo (np. pomieszczenie dla celów sportowo-rekreacyjnych, niektóre pomieszczenia musiały zawierać toalety, a łazienka winna posiadać miejsce do suszenia i prania). Dyrektor Domu Dziecka wskazał, że propozycja „programu funkcjonalno-użytkowego” stanowiła minimum lokalowe jakie powinna spełniać placówka opiekuńczo-wychowawcza dla dzieci⁵¹, tak aby zapewnić jej prawidłowe funkcjonowanie i realizację zadań.

Powyższe skutkowało koniecznością zawarcia aneksu do umowy nr 637/2016 rozszerzającego zakres przedmiotu umowy⁵² o trzecią kondygnację budynku i wydłużającego termin jej realizacji o 25 dni⁵³, mimo że w umowie nie przewidziano przesłanki do zawarcia takiego aneksu.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że ogłaszając postępowanie przewidywano możliwość przeznaczenia pierwszej kondygnacji budynku na inne cele niż adaptacja na potrzeby Domu Dziecka. Ponadto wskazanie dwóch kondygnacji wynikało z ograniczonych środków finansowych. Po wstępnej analizie potrzeb zawartych w PFU przez projektanta (brak możliwości rozmieszczenia wszystkich pomieszczeń na dwóch kondygnacjach) w dniu 29 czerwca 2016 r. zrezygnowano z przeznaczenia pierwszej kondygnacji na inne cele.

(akta kontroli tom II str. 5-8, 13-19, 380-382)

2. Nie dochowano należytej staranności przy przeprowadzeniu postępowania na dokumentację projektową na zadanie nr 3 poprzez zwrot wykonawcy wadium po 177 dniach od zawarcia umowy i niewyegzekwowanie od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

W ogłoszeniu z 28 kwietnia 2016 r. wskazano, że wadium wynosi 1500 zł. Zostało ono wniesione przez wykonawcę 6 maja 2016 r. Umowę z wykonawcą zawarto 17 maja 2016 r., a Miasto zwróciło wadium dopiero 10 listopada 2016 r. Wprawdzie w ogłoszeniu nie wskazano terminu zwrotu wadium, jednak w ocenie NIK, nie istniały przesłanki uzasadniające przetrzymywanie ww. środków finansowych przez Miasto.

⁵⁰ Co oznaczało zajęcie prawie całej jednej kondygnacji budynku.

⁵¹ Wskazane w § 18 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 292 poz. 1720).

⁵² Umowa zawarta w oparciu o Regulamin wewnętrzny udzielania zamówień publicznych.

⁵³ Nie zwiększono wynagrodzenia wykonawcy.

W § 7 ust. 1 i 2 umowy nr 637/2016 wskazano, że zabezpieczenie należytego wykonania umowy wynosi 10% wysokości wartości zadania brutto, tj. 6943,35 zł, a wykonawca był zobowiązany do wniesienia zabezpieczenia nie później niż w dniu zawarcia umowy. Wykonawca zabezpieczenia nie wniósł, a zamawiający go nie wyegzekwował.

Zgodnie z wyjaśnieniem Zastępcy Prezydenta przyczyną nieprawidłowości była nieuwaga pracownika. Wadium zwrócono z należnymi odsetkami, zadanie zostało zrealizowane, a Miasto nie poniosło strat w związku z niewyegzekwowaniem zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli tom II str. 5-8, 13-19, 174, 382)

3. Zawarto 15 czerwca 2020 r. umowę nr 417/2020 z wykonawcą dokumentacji projektowej na sprawowanie nadzoru autorskiego nad realizacją rozbudowy ZDK, pomimo że zgodnie z § 2 umowy nr 277/2017 to wykonawca zobowiązał się do sprawowania nadzoru autorskiego w zakresie obejmującym:

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

Za pełnienie nadzoru autorskiego Miasto poniosło wydatki w wysokości 24 600 zł. Było to niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, według którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Prezydent nie wyjaśnił jakie były przyczyny zawarcia odrębnej umowy na sprawowanie nadzoru autorskiego. Wskazał natomiast, że projektant w odpowiedzi na pismo w sprawie prowadzenia nadzoru autorskiego przy realizacji rozbudowy ZDK, z uwagi na sytuację epidemiczną i realizację wielu innych zobowiązań projektowych, zaproponował odpłatne zrzeczenie się praw autorskich na rzecz wykonawcy robót. Rozpoczęte prace budowlane na obiekcie ZDK i zwłoka w realizacji nadzoru autorskiego spowodowałyby konieczność przestoju w zakresie robót budowlanych i narażenie na koszty z tym związane. W przypadku rozbudowy ZDK dokonywano zmian w dokumentacji, które wymagały stałych i czasochłonnych pobytów na budowie. Prezydent odnosząc się do umowy nr 417/2020 wskazał ponadto, że zgodnie z zasadą swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵⁴, co do zasady, mógł ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie lub zasadom współżycia społecznego. Na gruncie zamówień publicznych zasada ta ulega pewnym ograniczeniom, polegającym np. na braku możliwości swobodnej zmiany umowy już zawartej czy prawa zamawiającego do określenia zasad, na których ma umowę zawrzeć. Z uwagi na powyższe regulacje, Miasto ma prawo podmiotowe do jednostronnego ustalania warunków umowy, które zabezpieczą jego interes w wykonaniu przedmiotu zamówienia zgodnie z jego uzasadnionymi potrzebami.

NIK zauważa, że zgodnie z § 11 ust. 1 umowy nr 277/2017 wykonawca przeniósł na Miasto autorskie prawa majątkowe z chwilą podpisania protokołu odbioru dokumentacji.

(akta kontroli tom III str. 15-24, 32-33, 324-339, tom IV str. 79-80, 500 – plik 32)

⁵⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.

4. Dokonano odbioru dokumentacji projektowo-wykonawczej na zadanie nr 2, pomimo, że wykonawca dokumentacji nie przedstawił wymaganych postanowieniami umowy nr 277/2017 opinii i uzgodnień z LWKZ oraz potwierdzenia złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Wniosek o pozwolenie na budowę do WBUiOZ został złożony przez WIMiZP po siedmiu dniach od terminu przekazania ww. dokumentacji, tj. 21 czerwca 2017 r.

Zgodnie z § 1 ust. 4 pkt 8 ww. umowy przedmiot umowy obejmował m.in. opinie i uzgodnienia, w tym uzgodnienia z LWKZ, a zgodnie z § 5 ust. 1 wykonawca był zobowiązany do dostarczenia do WIMiZP potwierzonego wniosku o wydanie decyzji pozwolenia na budowę wraz z kompletem dokumentacji zgodnie z zakresem rzeczowym umowy.

Zgodnie z § 4 termin na przekazanie dokumentacji projektowej i kosztorysowej wraz ze złożonym wnioskiem o uzyskanie pozwolenia na budowę upływał 14 czerwca 2017 r.

Zgodnie z § 6 ust. 4 pkt 2 uchwały nr XLV/499/06 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość w obrębie strefy „B” ochrony konserwatorskiej, dla zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków obowiązywał nakaz:

- uzyskania od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wytycznych konserwatorskich dla prac projektowych, remontowych, budowlanych, z dopuszczeniem zalecenia w tych wytycznych przeprowadzenia badań naukowo-historycznych, archeologicznych, architektonicznych, konserwatorskich i analiz krajobrazowych (na koszt inwestora),
- uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków projektów budowlanych, opracowanych z uwzględnieniem jego wytycznych dla ww. obiektów.

Zarówno wykonawca, jak i inwestor na etapie opracowania dokumentacji nie wystąpili o uzyskanie wytycznych konserwatorskich, o których mowa w mpzp. Nieuzgodnienie zakresu prac wskazanych w dokumentacji projektowej pod względem konserwatorskim było przyczyną wydania przez Prezydenta decyzji nr 163/2017 z 4 sierpnia 2017 r. odmawiającej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę w zakresie rozbudowy ZDK.

Pracownik WIMiZP oraz Prezydent wyjaśnili, że po stwierdzeniu braku dołączenia kopii wniosku o wydanie pozwolenia na budowę do protokołu odbioru, projektant, niezwłocznie uzupełnił brakujący dokument. W trakcie konsultacji projektanta z LWKZ uzgodniono, że dwie klatki schodowe miały zostać posadowione na gruncie, który decyzją LWKZ wpisany został w Gminnej Ewidencji Zabytków jako cmentarz. W związku z powyższą informacją odstąpiono od wymogu uzgodnienia dokumentacji z LWKZ przez projektanta i przyjęto dokumentację z założeniem, że o uzgodnienie dokumentacji występuje organ administracji architektoniczno-budowlanej (zgodnie z art. 39 pkt 3 Pb). Z uwagi na położenie obiektu ZDK na terenie byłego cmentarza żydowskiego oraz zalecenia Gminy Żydowskiej przy realizacji jakiegokolwiek inwestycji na tych terenach wymagana była odpowiednia procedura.

(akta kontroli tom III str. 15-39, tom IV str. 76-77, 92-101)

NIK zauważa, że obowiązkiem wykonawcy było uzyskanie uzgodnienia dokumentacji projektowej z LWKZ, w tym również wytycznych konserwatorskich, w celu sporządzenia ww. dokumentacji zgodnie z tymi wytycznymi. W związku z odbiorem bez uwag niekompletnego przedmiotu, Miasto pozbawiło się prawa dochodzenia kar umownych za opóźnienie w opracowaniu dokumentacji projektowej (0,05% wynagrodzenia całkowitego, tj. 36,90 zł za każdy dzień zwłoki) lub

nieterminowego usunięcia stwierdzonych w czasie odbioru wad (0,05% za każdy dzień opóźnienia).

5. Nie dochowano należytej staranności przy odbiorze III etapu umowy nr 507/2018 poprzez:

- wskazanie w protokole odbioru daty zgłoszenia do odbioru jako daty wykonania III etapu usługi przy jednoczesnym oświadczeniu o braku wad w wykonanym przedmiocie umowy oraz braku innych zastrzeżeń co do sposobu wykonania umowy, pomimo że braki oraz wady zostały stwierdzone przez komisję odbiorową;
- niedotrzymanie terminu na przekazanie wykonawcy uwag dotyczących braków formalnych (uwagi przekazano po 9 i 10 dniach roboczych, zamiast po 5 od dnia zgłoszenia dokumentacji do odbioru),
- niewyznaczenie wykonawcy terminu na usunięcie stwierdzonych braków lub wad.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 umowy nr 507/2018 (po zmianach) wykonawca zobowiązał się do wykonania III etapu umowy w terminie do 8 lutego 2019 r., a terminy realizacji poszczególnych etapów obejmują również: konieczne uzgodnienia z zamawiającym, uwzględnienie w dokumentacji wnoszonych przez zamawiającego uwag, przewidziane w istotnych postanowieniach umowy terminy na odbiór poszczególnych partii dokumentacji (§ 4 ust. 2 umowy). Zgodnie z § 7 ust. 5 ww. umowy zamawiający miał dokonać odbioru etapu I, II i III w terminie do 5 dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia. W § 1 ust. 5 ww. umowy wskazano, że dokumentacja będzie wzajemnie skoordynowana technicznie oraz kompletna z punktu widzenia celu, któremu ma służyć, przez co rozumie się, że oprócz dokumentów wymienionych w niniejszej umowie, zawierać będzie wszystkie wymagane przepisami prawa projekty, opracowania, opinie, uzgodnienia i inne dokumenty niezbędne m.in. do ogłoszenia przez zamawiającego zamówienia na realizację robót budowlanych i do realizacji robót budowlanych. Umowa przewidywała również, że wykonawca zapłaci zamawiającemu karę umowną: za niedotrzymanie terminów realizacji etapu I, II i III w wysokości 1% łącznego wynagrodzenia dla etapów I, II, III za każdy rozpoczęty dzień zwłoki (§ 10 ust. 2 pkt 2 lit. b)).

Z protokołu prac komisji odbiorowej wynika, że wykonawca zgłosił gotowość odbioru III etapu 8 lutego 2019 r., w dniach 20-21 lutego 2019 r. pracownicy Urzędu przekazali uwagi dotyczące braków formalnych (brak uzgodnień instalacji sanitarnych, SSP z rzeczoznawcą ds. zabezpieczeń ppoż.), a protokół odbioru III etapu umowy podpisano 4 kwietnia 2019 r. (tj. 55 dni od daty zgłoszenia). W notatce uzgodnieniowej ws. odbioru etapu III zadania w ramach ww. umowy wskazano, że w związku z uzgodnieniami zawartymi w notatce sporządzonej w dniu 4 lutego 2019 r. ws. przebudowy kosztorysów inwestorskich remontu konserwatorskiego obiektu zabytkowego Akademii Zamojskiej w Zamościu⁵⁵, koniecznością weryfikacji kosztorysów inwestorskich opracowanych na podstawie umowy nr 507/2018 z dnia 24 maja 2018 r. oraz zlecenia z dnia 7 lutego 2019 r. oraz znacznym zakresem merytorycznym dokumentacji podlegającej odbiorowi wydłuża się czynności odbioru etapu III zadania realizowanego w ramach umowy nr 507/2018.

W protokole odbioru III etapu umowy z 4 kwietnia 2019 r. wskazano natomiast, że dzień wykonania III etapu usługi to 8 lutego 2019 r., zamawiający oświadcza o braku

⁵⁵ Wykonawcy 7 lutego 2019 r. zlecono przebudowę kosztorysów inwestorskich i przedmiarów robót nieobjętych umową nr 507/2018 w zakresie robót konstrukcyjnych i rozbiórkowych (podział na wydatki refundowane i wydatki budżetu Miasta), w terminie do 25 lutego 2019 r.

wad w wykonanym przedmiocie umowy oraz braku innych zastrzeżeń co do sposobu wykonania umowy.

Dyrektor WRMiFZ wyjaśnił, że przedstawiciele zamawiającego oraz przyszły użytkownicy obiektu, którym zlecono weryfikację merytoryczną nie byli w stanie przeanalizować przekazanej dokumentacji (32 tomy) w terminie pięciu dni roboczych przewidzianych na odbiór, a zamawiający nie był w stanie wyznaczyć jednoznacznego, dodatkowego terminu na dokonanie odbioru. Wykonawca w czasie trwania wydłużonych czynności odbiorowych uwzględnił zgłoszone uwagi (w tym dotyczące uzgodnień). Zamawiający nie był jednak w stanie wskazać wykonawcy jako jedynej strony odpowiedzialnej za brak czynności odbiorowych zgodnie z terminem umownym. Wydłużając termin na zapoznanie się i odbiór dokumentacji zamawiający umożliwił zapoznanie się z dokumentacją przyszłemu użytkownikowi, a wykonawcy – skorygowanie braków w dokumentacji. Tym samym nie miał możliwości naliczenia wykonawcy kar umownych. Zapisy umowy nie przewidywały natomiast możliwości przesunięcia terminu realizacji z powodu trudności zamawiającego z zapoznaniem się z przekazaną dokumentacją.

NIK zauważa, że postanowienia umowy nakładały na strony obowiązek odbioru dokumentacji, uwzględniającej poczynione wcześniej z zamawiającym uzgodnienia, wniesione przez zamawiającego uwagi, w terminie do 8 lutego 2019 r. Ponadto przedłożona do odbioru dokumentacja była niekompletna i nie zawierała wymaganych uzgodnień w zakresie instalacji sanitarnych i w zakresie SSP – z rzeczoznawcą ds. zabezpieczeń ppoż. Nie nadawała się zatem do wykorzystania w celu, dla którego została sporządzona (nie został spełniony warunek § 1 ust. 5 umowy).

Skutkiem powyższego było uniemożliwienie ustalenia i dochodzenia kar umownych, które zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 2 lit. b) umowy⁵⁶ winny wynosić 6592,80 zł (1% wynagrodzenia brutto za III etap) za jeden dzień zwłoki, a za okres od 9 lutego do 4 kwietnia 2019 r. (tj. za 55 dni), przy założeniu wystąpienia zwłoki wyłącznie po stronie wykonawcy 362 604 zł.

(akta kontroli tom I str. 229-254, tom II str. 363-365, 472-473, tom IV str. 567-577)

6. Nie uzyskano zmiany pozwolenia na budowę w związku ze zmianą zagospodarowania terenu w aktualizowanej dokumentacji projektowej zadania nr 3, polegającą na rozszerzeniu zakresu inwestycji o wykonanie miejsc postojowych i dojazdów utwardzonych. Naruszono tym przepisy art. 36a ust. 1 Pb w związku z art. 36a ust. 5 pkt 1 tej ustawy.

Projekt budowlany sporządzony przez projektanta w sierpniu 2016 r. (i zatwierdzony w pozwoleniu na budowę) nie przewidywał wykonania na działce nr 18/16 utwardzeń terenu, a projekt budowlany stanowiący opis przedmiotu zamówienia (zamieszczony 1 czerwca 2018 r. w ramach postępowania przetargowego w BIP) – zakładał wykonanie ośmiu miejsc postojowych (w tym jednego dla osób z niepełnosprawnością) – 115,5 m² oraz dojazdów utwardzonych – 305 m² i dojeżdż utwardzonych – 46,6 m².

Prezydent wyjaśnił, że w projekcie budowlanym stanowiącym opis przedmiotu zamówienia przez omyłkę pisarską nie zamieszczono informacji o rezygnacji z wykonania miejsc parkingowych. W trakcie realizacji zadania inwestycyjnego w celu uzyskania zgody na budowę miejsc parkingowych prowadzone były rozmowy z Komendantem Miejskim Policji w Zamościu, który zaakceptował konieczność ich wykonania w celu prawidłowego funkcjonowania Domu Dziecka. Utwardzenie gruntu

⁵⁶ Umowa nie określała jednoznacznie podstawy do obliczania wysokości kar umownych. Wysokość ustalono – zgodnie z wyjaśnieniem zamawiającego – proporcjonalnie do wysokości wynagrodzenia za III etap umowy.

poprzez np. nawiezenie kruszywa i jego ubicia, ułożenie kostki, elementów betonowych czy płyt na uprzednio przygotowanej powierzchni na działce budowlanej zgodnie z Pb nie wymaga uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę ani dokonania zgłoszenia. Przepisów art. 36a ust. 5 Pb nie stosuje się do urządzeń budowlanych czyli urządzeń technicznych związanych z obiektem budowlanym, zapewniających możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem (np. przejazdy, place postojowe, place pod śmietniki), zatem nie zachodziła przesłanka do zmiany pozwolenia na budowę.

NIK zauważa, że postępowanie na roboty budowlane wszczęto 1 czerwca 2018 r., a przywołany przez Prezydenta przepis wszedł w życie dopiero 19 września 2020 r.
(akta kontroli tom II str. 57-59, 105, 135-138, 141, 446-448)

7. Nierzetelnie dokonano odbioru dokumentacji projektowej dla zadania nr 3, tj. nie zakwestionowano przyjęcia w projekcie budowlanym powierzchni działki nr 18/16 do wyliczenia powierzchni biologicznie czynnej, innej niż wynikająca z projektu zagospodarowania terenu.

Miasto w 2016 r. przyjęło projekt budowlany, w którym do ustalenia powierzchni biologicznie czynnej przyjęto obszar inwestycji o powierzchni 768,16 m², a nie 1064,78 m² wynikające z projektu zagospodarowania terenu. W projekcie budowlanym stanowiącym opis przedmiotu zamówienia (po aktualizacji dokumentacji w 2018 r.) przyjęto inną wydzieloną powierzchnię tej działki, tj. 1036 m². Powyższe miało wpływ na nieprawidłowe ustalenie w projekcie budowlanym z 2016 r. powierzchni biologicznie czynnej (51,9%), podczas gdy przyjęcie 1064,78 m² wskazywałoby na 37,46% powierzchni biologicznie czynnej⁵⁷, tj. mniejszej niż wynikająca z § 15 ust. 4 pkt 3 uchwały nr XXII/228/2012 Rady Miasta Zamość z dnia 24 września 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Zamość (40%). Ponadto w zaktualizowanym w 2018 r. projekcie budowlanym stanowiącym opis przedmiotu zamówienia wyliczono powierzchnię biologicznie czynną dla ww. działki 38,6% (400,5 m² z 1036 m²), tj. również mniejszą niż wynikająca z mpzp.

W pkt 6. Projektowane zagospodarowanie terenu (str. 39-40) projektu z 2016 r. wskazano, że na częściowo wydzielonym terenie z działki nr 18/16 o pow. 1064,78 m² (...) zlokalizowany jest istniejący budynek, z którego część przystosowuje się dla potrzeb Domu Dziecka w Zamościu, z jednoczesną rozbudową tego budynku o ewakuacyjną klatkę schodową i windę osobową oraz przebudową istniejących utwardzeń, z urządzeniem dojazdu, miejsc postojowych i dojeżdżających pieszych, niezbędnych dla obsługi projektowanej inwestycji. W pkt 8. Projektowane utwardzenia terenu wskazano, że na terenie wydzielonej części działki nr 18/16 o pow. 1064,78 m² (w tym pow. zabudowy budynkiem Domu Dziecka 278,62 m²) nie projektuje się utwardzeń terenu, a miejsca postojowe będą dzierzawione.

Prezydent wyjaśnił, że z uwagi na aplikowanie o fundusze z UE i konieczność załączenia dokumentacji projektowej do wniosku o dofinansowanie wielkość wydzielonej działki 18/16 przyjętej na mapie do celów projektowych, została określona przez zespół projektowy na podstawie minimalnych potrzeb dla przebudowy budynku na potrzeby Domu Dziecka. Dokumentacja projektowa opracowana została przez wykonawców posiadających odpowiednie uprawnienia budowlane zgodnie z regulacją Pb i projektant odpowiada za dane i obliczenia zawarte w projekcie. Na podstawie opracowanej dokumentacji uzyskano pozwolenie na budowę oraz pozwolenie na użytkowanie.

(akta kontroli tom II str. 58-59, 105, 137, 141, 446-447)

⁵⁷ Wynikające z wyliczenia: 398,90 m² terenów zieleni / 1064,78 m² wydzielonej powierzchni działki nr 18/16.

2.2. Realizacja, nadzór i rozliczenie inwestycji miejskich

2.2.1. W latach 2016-2021 Miasto (wraz z jednostkami organizacyjnymi) zrealizowało 416 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 356 566 tys. zł, z tego 197 895 tys. zł stanowiły środki własne (55,5%), 92 476 tys. zł środki finansowe pochodzące z budżetu Unii Europejskiej (dalej: UE) (25,9%), 14 050 tys. zł środki finansowe z budżetu państwa (4%), a 52 145 tys. zł pozostałe środki finansowe (14,6%).

Na realizację zadania nr 1 w latach 2016-2021 poniesiono wydatki w wysokości 9346,2 tys. zł⁵⁸, w tym 8394,7 tys. zł ze środków własnych, 418,8 tys. zł ze środków UE i 532,7 tys. zł z budżetu państwa. Na realizację zadania nr 2 w latach 2017-2021 wydatkowano 12 841,5 tys. zł, w tym w 2017 r. 73,8 tys. zł, w 2018 r. 12,6 tys. zł, w 2019 r. 1,6 tys. zł, w 2020 r. 5996,4 tys. zł oraz w 2021 r. 6757,1 tys. zł. Środki finansowe na realizację ww. inwestycji pochodziły z budżetu państwa (9495,9 tys. zł)⁵⁹ oraz ze środków własnych (3345,6 tys. zł). Na realizację zadania nr 3 w latach 2016-2020 wydatkowano 3326,8 tys. zł, w tym 1092,2 tys. zł ze środków własnych i 2234,7 tys. zł ze środków unijnych.

(akta kontroli tom I str. 146, 535, 659 tom II str. 474, tom IV str. 61)

2.2.2. Na roboty budowlane w ramach trzech inwestycji uzyskano wymagane prawem pozwolenia na budowę. Nie uzyskano zmiany pozwolenia na budowę w przypadku zadania nr 3, co opisano w poprzednim podobzdarze. Spośród 222 zadań realizowanych w Urzędzie w latach 2016-2021 132 zadania realizowano na podstawie pozwolenia na budowę natomiast 69 na podstawie zgłoszenia. Kontrola pięciu⁶⁰ z 21 zadań, które zrealizowano bez zgłoszenia i bez pozwolenia na budowę, wykazała, że w tych przypadkach nie było wymagane zgłoszenie, ani pozwolenie na budowę.

(akta kontroli tom I str. 147-164, 186-188, tom II str. 165, tom III str. 58-59)

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

a) w przypadku zadania nr 1:

- nr 932/2019 z 19 września 2019 r. na roboty budowlane i prace konserwatorskie przy realizacji remontu konserwatorskiego obiektu Akademii Zamojskiej w Zamościu, na łączną kwotę 49 172,6 tys. zł;
- nr 388/2021 z 24 czerwca 2021 r. na roboty budowlane i prace konserwatorskie przy kontynuacji remontu konserwatorskiego obiektu Akademii Zamojskiej w Zamościu, na łączną kwotę 53 974,7 tys. zł;

b) w przypadku zadania nr 2:

- nr 235/2020 z 3 marca 2020 r. na wykonanie robót budowlanych polegających na rozbudowie Zamojskiego Domu Kultury, na łączną kwotę 9992 tys. zł;
- nr 703/2020 z 13 sierpnia 2020 r. na budowę klatki schodowej SH-2 i modernizację węzła sanitarnego w budynku ZDK, na łączną kwotę 297,4 tys. zł;

c) w przypadku zadania nr 3 na podstawie umowy nr 690/2018 z 17 lipca 2018 r. na przebudowę wraz z rozbudową części istniejącego budynku Prokuratury Rejonowej

⁵⁸ Na zadanie nr 1 w 2022 r. wydatkowano 3648,7 tys. zł (wg stanu na 10 maja 2022 r.). Ponadto na zadanie nr 1 poniesiono również wydatki w 2011 r. – 3,5 tys. zł, w 2013 r. – 455,1 tys. zł, w 2014 r. – 16,7 tys. zł i w 2015 r. – 16,1 tys. zł.

⁵⁹ W tym w 2020 r. i w 2021 r. odpowiednio 4904,6 tys. zł oraz 4591,3 tys. zł.

⁶⁰ 1) Wykonanie ogrodzenia placu zabaw przy ul. Kamiennej w Zamościu, 2) Budowa schodów łączących ulicę Górną z chodnikiem ulicy Legionów, 3) Termomodernizacja budynku Przedszkola Miejskiego nr 4 ul. Peowiaków 18A w Zamościu w ramach projektu „Termomodernizacja budynków Przedszkoli Miejskich nr 4, 5, 9, 13 w Zamościu”, 4) Termomodernizacja oraz modernizacja instalacji c.o. w budynku Przedszkola Miejskiego Nr 10 ul. Lwowska 17 w Zamościu, 5) Termomodernizacja oraz modernizacja instalacji c.o. w budynku II Liceum Ogólnokształcącego ul. Partyzantów 68 w Zamościu (dwa ostatnie w ramach projektu pn. „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej (oświatowych) w mieście Zamość – cz. I”).

w Zamościu z przystosowaniem do funkcji Domu Dziecka, na łączną kwotę 3199,6 tys. zł.

Wykonawcy prac budowlanych zostali wybrani w wyniku postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego (dalej odpowiednio: postępowania nr 1-5). Badanie ww. postępowań wykazało, że:

- ustalenia wartości zamówienia w postępowaniach nr 1, 3, 4 i 5 dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i art. 35 Pzp, a opisu przedmiotu zamówienia w postępowaniach nr 1, 3 i 4 dokonano zgodnie z art. 28-30 Pzp; Miasto wszczęło postępowanie nr 2, mimo że nie dysponowało rzetelnym opisem przedmiotu zamówienia i ostateczną wartością zamówienia (postępowanie wszczęło 31 grudnia 2020 r., zgodnie z umową 841/2020 termin na wykonanie aktualizacji projektu budowlanego upływał 30 stycznia 2021 r., a na wykonanie rysunków wykonawczych, detali i szczegółów rozwiązań projektowych – 30 kwietnia 2021 r.), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Miasto sukcesywnie uzupełniało opis przedmiotu zamówienia w Dz. Urz. UE oraz w BIP; w postępowaniu nr 5 kontrola UM WL wykazała posługiwanie się w opisie przedmiotu zamówienia nazwami producentów, w związku z tym dokonała korekty finansowej;
- umowy zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w SIWZ;
- zawarte umowy były zgodne z projektami zamieszczonymi w SIWZ oraz z ofertami wykonawców;
- umowy zawierały postanowienia dotyczące rękojmi i gwarancji jakości zgodne z warunkami przetargów i ofertami złożonymi przez wykonawców. Umowy były zgodne z warunkami przetargów również w zakresie kar umownych oraz odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia;
- w postępowaniu nr 1 i 2 projekty umów (i zawarte umowy) nie przewidywały kar umownych z tytułu braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty, a w postępowaniu nr 2 również postanowień dotyczących zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy, w przypadku zmiany zasad gromadzenia i wysokości wpłat do pracowniczych planów kapitałowych, o których mowa w ustawie z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, jeżeli te zmiany będą miały wpływ na koszty wykonania zamówienia przez wykonawcę (umowa zawierana na okres dłuższy niż 12 miesięcy), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*; pozostałe kary umowne wskazane w art. 143d ust. 1 pkt 7 Pzp zostały przewidziane w umowach;
- w postępowaniu nr 1 i 2 przewidziano możliwość zmiany wysokości wynagrodzenia w sytuacji rezygnacji zamawiającego z części zadań realizowanych w ramach umowy lub otrzymania negatywnej decyzji ws. finansowania projektu lub jego części (§ 14 ust. 1 pkt 6 umów nr: 932/2019 i 388/2021); w pozostałych postępowaniach nie przewidziano zmniejszenia wynagrodzenia wykonawcy robót w przypadku rezygnacji z realizacji części prac;
- umowy określały warunki zapłaty wynagrodzeń – zapłata wynagrodzenia miała nastąpić na podstawie faktur częściowych za wykonanie robót zgodnie z uzgodnionymi harmonogramami, przy czym łączna wartość płatności częściowych musiała wynosić co najmniej 90% wartości wynagrodzenia (w umowach nr: 932/2019 i 388/2019 dodatkowo – po podpisaniu protokołu odbioru końcowego oraz dostarczeniu dowodów zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom i dalszym podwykonawcom).

(akta kontroli tom I str. 195-202, 339-394, 650 – plik 1, tom II str. 175-192, tom III str. 76-130, 133-155, 347-377, tom IV str. 500 – plik 28, 31, 46-84)

Wykonawca robót budowlanych (umowa nr 932/2019) 17 listopada 2020 r. odstąpił od umowy, i następnie zszedł z budowy. W piśmie wskazywał na odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie zamawiającego i naliczył kary umowne (10% wynagrodzenia brutto). Zamawiający również naliczył wykonawcy kary umowne (10% wynagrodzenia brutto). Miasto Zamość pozyskało opinię „Ocena skutków ugody w sprawie spornych należności cywilnoprawnych zgłoszonych przez: Miasto oraz [wykonawcę] w związku z wykonywaniem oraz rozwiązaniem umowy nr 932/2019 z dnia 19 września 2019 r.” z 14 grudnia 2021 r., z której wynikało, że zawarcie ugody z wykonawcą jest dla budżetu Miasta korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego. W związku z powyższym 31 grudnia 2021 r. taką ugodę oraz porozumienie zawarto.

Wykonawcy od grudnia 2019 r. do 28 sierpnia 2020 r. wypłacono 1651,3 tys. zł wynagrodzenia. W dniu 31 grudnia 2021 r. po zawarciu ugody Miasto zapłaciło wykonawcy wynagrodzenie za wykonane roboty budowlane, w wysokości 692,8 tys. zł (563,2 tys. zł netto⁶¹).

(akta kontroli tom I str. 395-496, 540-543)

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 umowy:

- nr 932/2019 wniósł zabezpieczenie (6% wartości umowy) 17 września 2019 r. w pieniądzu (885,1 tys. zł) i w formie gwarancji ubezpieczeniowej (2065,2 tys. zł). W dniu 7 stycznia 2020 r. zawarto aneks zmieniający formę zabezpieczenia z pieniądza na gwarancję ubezpieczeniową. Gwarancje zabezpieczały interesy inwestora przez cały okres trwania umowy, a w zakresie usunięcia wad i usterek do 30 stycznia 2030 r. (885,1 tys. zł);
- nr 388/2021 wniósł zabezpieczenie (5%) 23 czerwca 2021 r. w formie gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu i gwarancji należytego wykonania umowy i usunięcia wad lub usterek (obie po 1349,4 tys. zł). Gwarancje zabezpieczały interesy inwestora przez cały okres trwania umowy, a w zakresie usunięcia wad lub usterek do 15 października 2029 r.;
- nr 235/2020 wniósł zabezpieczenie (5%) w pieniądzu w kwocie 499,6 tys. zł⁶². W związku z koniecznością wykonania prac dodatkowych wykonawca na poczet ww. zabezpieczenia wpłacił na konto Urzędu dodatkowo 35,4 tys. zł oraz 38,1 tys. zł⁶³;
- nr 703/2020 wniósł zabezpieczenie (5%) w formie gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu oraz właściwego usunięcia wad i usterek do kwoty 14,9 tys. zł ważnej od 13 sierpnia do 30 grudnia 2020 r. oraz do kwoty 4,5 tys. zł ważnej od 30 listopada 2020 r. do 15 grudnia 2025 r.;
- nr 690/2018 wniósł zabezpieczenie (10%) w formie gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu oraz właściwego usunięcia wad i usterek do kwoty 320 tys. zł ważnej od 17 lipca 2018 r. do 15 stycznia 2020 r., oraz do kwoty 96 tys. zł ważnej od 17 grudnia 2019 r. do 31 grudnia 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 650 – plik 1, tom II str. 509-511, 532 – pliki 2, 5, tom III str. 142-143, 213-222, 387-389)

2.2.5. Roboty budowlane w ramach trzech skontrolowanych zadań rozpoczęto po uzyskaniu pozwolenia na budowę, tj. roboty na zadaniu nr 1 rozpoczęto 6 września 2016 r. (pozwolenie na budowę z 13 września 2013 r.), na zadaniu nr 2 –

⁶¹ Z tego 8,1 tys. zł netto za materiały pozostawione przez wykonawcę na budowie.

⁶² Na poczet zabezpieczenia zaliczono wpłatę z dnia 28 lutego 2020 r. w kwocie 399,6 tys. zł oraz wniesione wadium w kwocie 100 tys. zł (przeksięgowanie z 3 marca 2020 r.).

⁶³ Wpłaty z ww. tytułu dokonano odpowiednio: 20 listopada 2020 r. i 15 maja 2021r.

15 kwietnia 2020 r. (pozwolenie z 27 listopada 2019 r.), a na zadaniu nr 3 – 17 lipca 2018 r. (pozwolenie z 14 września 2016 r.).

(akta kontroli tom I str. 186-188, 548-590, tom II str. 165, 221, tom III str. 382, 449)

2.2.6. Miasto w terminach określonych w umowach przekazało wykonawcom dokumentację projektową, pozwolenie na budowę oraz dzienniki budowy, w tym w przypadku:

- zadania nr 1 – 19 września 2019 r. oraz 24 czerwca 2020 r.; przejęcie placu budowy nastąpiło odpowiednio (dwoma protokołami) 7 października i 7 listopada 2019 r. oraz 30 czerwca 2021 r.;
- zadania nr 2 – 10 marca oraz 13 sierpnia 2020 r.; przejęcie placu budowy nastąpiło odpowiednio 15 kwietnia.⁶⁴ oraz 16 sierpnia 2020 r.;
- zadania nr 3 – 17 lipca 2018 r.; przejęcie placu budowy (bez działek nr 19/22, 19/23 i 19/24) nastąpiło 17 lipca i 23 listopada 2018 r. (działki 19/22, 19/23 i 19/24).

Z powyższych czynności sporządzono protokoły oraz dokonano stosownych wpisów w dziennikach budowy.

(akta kontroli tom I str. 650 – plik 1, tom II str. 191, 475-478, tom III str. 382, 449)

2.2.7. O zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych poinformowano Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Zamościu (dalej: PINB) w dniu rozpoczęcia robót, w tym w zakresie:

- zadania nr 1 – 6 września 2016 r.⁶⁵, następnie o wznowieniu robót budowlanych poinformowano 18 października 2019 r. (cztery dni po wznowieniu), i o kolejnym wznowieniu robót budowlanych 9 lipca 2021 r. (cztery dni po wznowieniu);
- zadania nr 2 – 15 kwietnia 2020 r.;
- zadania nr 3 – 17 lipca 2018 r.

Tylko w przypadku zadania nr 3 pisemnie powiadomiono projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji inwestycji z projektem o terminie rozpoczęcia robót budowlanych. W przypadku zadań nr 1 i 2 – jak wynika z informacji Prezydenta – projektantów powiadomiono telefonicznie, jeden z projektantów na zadaniu nr 1 bierze stały udział w procesie inwestycyjnym sprawując nadzór autorski, a drugi projektant zostanie poinformowany o rozpoczęciu prac w momencie rozstrzygnięcia postępowania przetargowego na wykonanie aranżacji i scenariuszy wystawy.

(akta kontroli tom I str. 184-185, 650 – plik 1, tom II str. 349, 532 – plik 2, tom III str. 157-163)

2.2.8. W umowach na roboty budowlane dla trzech zadań inwestycyjnych określono obowiązki dotyczące m.in.: dostarczenia zamawiającemu uzgodnionych z zamawiającym kosztorysów oraz dokumentów niezbędnych do zgłoszenia robót do właściwego organu nadzoru budowlanego, przedstawienia polisy ubezpieczenia terenu budowy, 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, przedkładanie dowodów zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom.

⁶⁴ Pierwotny termin przekazania placu budowy wyznaczono do 16 marca 2020 r. Z uwagi na sytuację epidemiczną, na wniosek wykonawcy przesunięto termin przekazania placu budowy na 15 kwietnia 2020 r.

⁶⁵ Roboty budowlane nie zostały przerwane na okres dłuższy niż 3 lata, tj. roboty prowadzono w dniach 6-14 września 2016 r., następnie wznowiono je na okres 2-6 sierpnia 2019 r., oraz ponownie wznowiono 14 października 2019 r.

Nie wszystkie ww. obowiązki wykonawcy robót zrealizowali, a Miasto nie w każdym przypadku je egzekwowało, tj.:

- wystąpił brak ciągłości ubezpieczenia budowy w zadaniu nr 2 w okresie od 5 do 7 maja 2021 r. Zgodnie z § 12 umowy nr 235/2020 wykonawca zobowiązał się do ubezpieczenia budowy od szkód mogących wystąpić i od zdarzeń nagłych, losowych. Prezydent wyjaśnił, że brak ciągłości ubezpieczenia wynikał ze zmiany przez wykonawcę firmy ubezpieczeniowej;
- Miasto nie kontrolowało obowiązku zatrudnienia pracowników na podstawie umowy o pracę, mimo że w umowach przewidziano kary umowne za nieprzestrzeganie tego obowiązku. Prezydent nie wyjaśnił przyczyn niedokonywania takich kontroli, wskazał jednak, że nie jest to wykluczone w przyszłości.

W pozostałym zakresie ww. obowiązki były przestrzegane.

(akta kontroli tom I str. 339-394, 593-601, 650 – plik 1, tom II str. 349, 401-418, 457, 532 – plik 5, tom III str. 133-155, 419-431, tom IV str. 82)

2.2.9. Miasto prowadziło rejestr umów z podwykonawcami w zakresie zadania nr 1 (zadania nr 2 i 3 zostały zrealizowane bez udziału podwykonawców). Projekty umów z podwykonawcami (w przypadku umowy 932/2019 był to jeden podwykonawca, a umowy 388/2021 14 podwykonawców) były przedkładane inwestorowi do akceptacji, weryfikowane przez zespół menadżera projektu w zakresie zgodności z wymaganiami umów z wykonawcami robót budowlanych, a potwierdzone za zgodność z oryginałem podpisane umowy – dostarczane po ich zawarciu. Obowiązkiem menadżera projektu było również m.in. opiniowanie wniosków o zatrudnienie podwykonawców i dalszych podwykonawców, niedopuszczenie do wykonywania prac w ramach podwykonawstwa przez niezaakceptowanych podwykonawców, weryfikowanie wartości zakończonych i odebranych robót wraz z potwierdzeniem kwot do wypłaty, rozliczanie płatności wykonawcy inwestycji z podwykonawcami.

W skontrolowanych zadaniach nie stwierdzono, by powstał obowiązek zapłaty przez Miasto wynagrodzenia podwykonawcy za roboty, które zostały uprzednio opłacone wykonawcy robót, lub by podwykonawcy występowali z roszczeniami w tym zakresie do Miasta.

(akta kontroli tom I str. 512, 536, tom II str. 209, 532 – plik 3)

2.2.10. Wykonawcom robót budowlanych nie udzielano zaliczek.

(akta kontroli tom I str. 604-606 – pliki 25-39, tom III str. 492-504)

2.2.11. W przypadku zadania nr 1 umowę nr 932/2019 zmieniono aneksem z 7 stycznia 2020 r. (zmieniono formę zabezpieczenia należytego wykonania umowy), a umowę nr 388/2021 do dnia kontroli (12 lipca 2022 r.) zmieniono aneksem z 15 czerwca 2022 r.⁶⁶ Umowę nr 690/2018 (zadanie nr 3) zmieniono jednokrotnie, 25 lipca 2018 r., w związku ze zmianą numeru rachunku bankowego wykonawcy.

Umowę nr 235/2020 (zadanie nr 2) zmieniono nw. aneksami:

- nr 1/2020 z 20 listopada 2020 r. na wniosek wykonawcy z 12 października 2020 r. wprowadzono roboty dodatkowe na kwotę 708,7 tys. zł⁶⁷, dokonano zmian

⁶⁶ Aneks przewidywał zmianę technologii i sposobu wykonania robót w taki sposób, że zamiast konstrukcji więźby dachowej metalowej zostanie wykonana więźba drewniana, wiązarowa – prawidłowość zawarcia aneksu nie była przedmiotem niniejszej kontroli.

⁶⁷ W ramach robót dodatkowych uwzględniono m.in.: malowanie przeciwpożarowe konstrukcji dachu nad sceną, montaż okien przy szybie windowym oraz wylazu na dach na klatce schodowej, opracowanie projektu i wykonanie instalacji sygnalizacji pożarowej i oddymiania oraz diafragmy sceny.

- w harmonogramie płatności⁶⁸ oraz przedłużono termin wykonania przedmiotu umowy do dnia 15 kwietnia 2021 r.;
- nr 2/2020 z 3 grudnia 2020 r. z inicjatywy Urzędu dokonano zmian w harmonogramie płatności⁶⁹;
 - nr 3/2021 z 26 stycznia 2021 r. z inicjatywy Urzędu dokonano zmian w harmonogramie płatności⁷⁰;
 - nr 4/2021 z 14 kwietnia 2021 r. na wniosek wykonawcy z 9 kwietnia 2021 r. przedłużono termin wykonania przedmiotu umowy do 17 maja 2021 r.⁷¹;
 - nr 5/2021 z 30 kwietnia 2021 r. na wniosek wykonawcy z dnia 9 kwietnia 2021 r. wprowadzono roboty dodatkowe i zaniechane w kwocie 762 tys. zł⁷².

Roboty wskazane w aneksach nr 1/2020 oraz nr 5/2021 do umowy nr 235/2020 nie zostały zrealizowane przed ich zawarciem. Roboty te nie były możliwe do przewidzenia na etapie opracowywania dokumentacji projektowej. Przed zawarciem dwóch aneksów sporządzono protokoły konieczności dotyczące robót dodatkowych i zaniechanych⁷³. Wykonawca przedstawiał na roboty dodatkowe i zaniechane kosztorysy ofertowe, które były weryfikowane i zbilansowane przez inspektorów nadzoru robót branżowych. Wprowadzone zmiany do umowy na roboty budowlane były zgodne ze złożonymi ofertami i nie modyfikowały w istotny sposób zawartej umowy na roboty budowlane.

Umowę na roboty budowlane nr 703/2020 (zadanie nr 2) aneksowano jednokrotnie, 26 października 2020 r., w związku z koniecznością zmiany dokumentacji projektowej w zakresie instalacji pożarowych⁷⁴, w wyniku czego zwiększono wynagrodzenie wykonawcy do kwoty 304,8 tys. zł.

W przypadku realizacji zadania nr 3 inwestor zawarł z wykonawcą robót umowę nr 1163/2019 z 25 listopada 2019 r. na wymianę 4 szt. drzwi przeciwpożarowych EI30 na EI60 na kwotę 9,8 tys. zł oraz umowę nr 1063/2019 z 11 października 2019 r. na wykonanie chodnika oraz ogrodzenia systemowego z furką przy Domu Dziecka na kwotę 27,9 tys. zł. Powyższe nie było ujęte w zakresie umowy na roboty budowlane nr 690/2018. Ww. drzwi przeciwpożarowe znajdowały się na styku dwóch stref przeciwpożarowych Domu Dziecka oraz Komendy Miejskiej Policji w Zamościu (dalej: KMP). Prezydent wyjaśnił, że Miasto dostosowując pomieszczenia do funkcji Domu Dziecka nie miało podstaw, aby występować o zwrot poniesionych kosztów do Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie (dalej: KWP).

Z innym podmiotem 23 grudnia 2019 r. inwestor zawarł umowę nr 1251/2019 na dostawę 38 szt. sadzonek drzew gatunku grab pospolity na kwotę 10,1 tys. zł, co również nie było ujęte w zakresie umowy nr 690/2018.

(akta kontroli tom I str. 339-394, tom II str. 182-197, 201-208, 449, tom III str. 168-266, 378-379, 444-489, tom IV str. 500 – plik 37-45)

2.2.12. Członkowie zespołu, o którym mowa w art. 20a Pzp (w skład którego wchodził również Dyrektor WRMiFZ), sprawującego nadzór nad zadaniem nr 1, realizowali powierzone w postanowieniu Prezydenta obowiązki, w tym m.in.:

- prowadzili nadzór nad czynnościami realizowanymi przez wykonawcę,

⁶⁸ Zgodnie z ww. aneksem wynagrodzenie wykonawcy w 2020 r. nie mogło przekroczyć kwoty 10 100,6 tys. zł.

⁶⁹ Zgodnie z ww. aneksem wynagrodzenie wykonawcy w 2020 r. nie mogło przekroczyć kwoty 9372,5 tys. zł.

⁷⁰ Zgodnie z ww. aneksem wynagrodzenie wykonawcy w 2020 r. nie mogło przekroczyć kwoty 5628,2 tys. zł.

⁷¹ Przedłużenie terminu wynikało z podpisanego 16 marca 2021 r. protokołu konieczności wykonania robót dodatkowych.

⁷² W ramach robót dodatkowych uwzględniono m.in. wykonanie: instalacji c.o. oraz wodno-kanalizacyjnej, wentylacji instalacji wywiewnej części podziemnej, malowania ppoż. podkonstrukcji stalowej w poziomie sceny. Zaniechano wykonania m.in. klatki schodowej SH1 robót wykończeniowych posadzki oraz rozebrania sceny i pomieszczeń przyległych w osiach A-C 1-2.

⁷³ Odpowiednio protokół z 18 listopada 2020 r. oraz 16 marca 2021 r.

⁷⁴ Wykonawca zobowiązany został do zmiany drzwi przeciwpożarowych na drzwi przeciwpożarowe i dymoszczelne.

- brali udział w protokołowanych radach budowy (z przedstawicielami wykonawcy robót, projektantem, inspektorami nadzoru i LWKZ), podczas których omawiano przebieg realizacji inwestycji i napotkane problemy,
- uczestniczyli w uzgadnianiu wszelkich rozwiązań projektowych, technicznych, technologicznych,
- opisywali faktury (i inne dowody księgowe) w zakresie merytorycznym.

W postanowieniu nie wskazano kto nadzorował prace ww. zespołu.

Członkowie zespołu sprawującego nadzór na zadaniem nr 2 uczestniczyli m.in. w spotkaniach dotyczących konieczności przeprowadzenia robót dodatkowych, podczas odbioru i przekazania do użytku rozbudowy ZDK, tj. wykonywali obowiązki określone w postanowieniu Prezydenta powołującym zespół.

Do nadzoru nad zadaniem nr 3 nie powołano zespołu, o którym mowa w art. 20a Pzp.

Nadzór nad robotami budowlanymi realizowanymi w ramach skontrolowanych zadań sprawowali inspektorzy nadzoru inwestorskiego w danej branży (niebędący pracownikami Urzędu). W przypadku zadań nr 1 i nr 2 inspektorzy brali udział w radach budowy, weryfikowali przedkładane protokoły odbioru robót częściowych ze stanem faktycznym, sprawowali nadzór nad podwykonawcami⁷⁵ i zatwierdzali materiały budowlane przed ich wbudowaniem. W przypadku zadania nr 3 inspektor nadzoru przekazywał inwestorowi miesięczne sprawozdania dotyczące stanu zaawansowania robót, a inspektorzy w poszczególnych branżach zatwierdzali materiały przed ich wbudowaniem.

(akta kontroli tom I str. 506-507, 650 – plik 1, tom II str. 457, 532 – plik 2, tom III str. 131, 432-438, tom IV str. 1-58)

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. W przypadku zadania nr 3 w okresach od 28 grudnia 2018 r. do 20 lutego 2019 r. i od 12 lipca do 7 października 2019 r. w dzienniku budowy nie dokonywano wpisów, mimo że trwały prace budowlane (wykonawca wystawił faktury za roboty budowlane wykonane w styczniu, lipcu, sierpniu i wrześniu 2019 r.).

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że zgodnie z art. 45 Pb za prowadzenie dziennika budowy odpowiedzialny jest kierownik budowy. Faktury częściowe są wystawiane i przekazywane do inwestora wraz z protokołami odbioru wykonanych robót, które podpisane przez kierownika budowy i branżowych inspektorów nadzoru stanowią dokument potwierdzający wykonanie robót i stanowią podstawę do wypłaty wynagrodzenia.

(akta kontroli tom I str. 548-590, tom II str. 211, 214-226, 384, 419-422, 532 – plik 2, tom III str. 444-489)

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 I str. 548-590, tom II str. 218-226, tom III str. 444-489)

2.2.15. Oględziny budynku ZDK przeprowadzone 31 maja 2022 r. wykazały, że posiadał on jedną kondygnację podziemną oraz trzy nadziemne o łącznej powierzchni użytkowej 17 143,25 m². W obiekcie znajdowały się m.in.:

⁷⁵ Tylko zadanie nr 1.

wyremontowana sala widowiskowa, winda, dwie nowo wybudowane klatki schodowe, 12 toalet, dwie toalety dla niepełnosprawnych. Budynek jest wyposażony w przeciwpożarowy wyłącznik prądu zlokalizowany przy wejściu głównym do budynku, SSP oraz drzwi pożarowe. Nie stwierdzono widocznych odstępstw od projektu budowlano-wykonawczego⁷⁶.

Oględziny budynku Domu Dziecka w Zamościu (zadanie nr 3) przeprowadzone 8 czerwca 2022 r. wykazały, że na potrzeby tej placówki przeznaczono trzy piętra (I-II), pomieszczenie gospodarcze z toaletą na parterze oraz cztery pomieszczenia gospodarcze na niskim parterze, wykonano miejsca parkingowe o pow. ok. 102 m². W trakcie oględzin stwierdzono, że nie wszystkie elementy zostały wykonane zgodnie z projektem budowlano-wykonawczym⁷⁷, tj.:

- dostarczono stół przenośny do tenisa stołowego, zamiast stołu betonowego,
- wykonano nawierzchnię pod tablicą z koszem do gry w koszykówkę z betonowej kostki brukowej, zamiast z poliuretanu,
- wykonano trzy lampy parkowe LED, zamiast pięciu.

Prezydent wyjaśnił, że w zamian za wykonanie stołu betonowego do ping-ponga jako stałego elementu wyposażenia małej architektury wykonawca dostarczył taki, który może być używany zarówno wewnątrz obiektu, jak i na zewnątrz niezależnie od warunków atmosferycznych. Stół posiada wysokiej jakości stalową ramę pokrytą bardzo trwałym lakierem. Zamiana została wykonana na życzenie użytkownika obiektu.

(akta kontroli tom II str. 20-164, 269-270, 427, 532 – plik 4, tom IV str. 337, 424-499, 500 – pliki 28, 67, str. 502 – pliki 315-369)

2.2.16. W ramach zadań nr 1 i 2 kierownicy robót przed wbudowaniem materiałów przedkładali do zatwierdzenia inspektorom nadzoru inwestorskiego karty materiałowe. Przy realizacji zadania nr 3 karty materiałowe nie były sporządzane, gdyż takiego obowiązku nie przewidziano w umowie.

Analiza siedmiu kart materiałowych dla zadania nr 1 i 15 kart dla zadania nr 2 wykazała, że zatwierdzone przez inspektorów nadzoru materiały były przewidziane w projektach budowlano-wykonawczych.

(akta kontroli tom I str. 602-603, tom IV str. 5-58, 500-501 – pliki 37-45, 85-184)

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. 548-590, 650 – plik 1, tom II str. 218-226, 458-460, tom III str. 224-266, 444-489, tom IV str. 62)

2.2.18. Kontrola wszystkich płatności na rzecz wykonawcy umowy nr 388/2021 (na dzień 12 maja 2022 r.) wykazała, że płatności dokonywano po uregulowaniu przez niego wynagrodzeń na rzecz podwykonawców. Wykonawca umowy nr 932/2019 przed zawarciem ugody, o której mowa w pkt 2.2.1. niniejszego wystąpienia przedłożył oświadczenie podwykonawcy, że na dzień 30 grudnia 2021 r. nie zalega wobec podwykonawcy z zapłatą jakiegokolwiek wynagrodzenia z tytułu realizacji robót na podstawie ww. umowy, oraz że nie będzie występował wobec Miasta z jakimikolwiek roszczeniami z tego tytułu.

(akta kontroli tom I str. 650 – plik 1, tom II str. 457)

⁷⁶ Oględziny dotyczyły elementów z branży architektura.

⁷⁷ Oględziny dotyczyły elementów z branży architektura i zagospodarowanie terenu.

2.2.19. W umowach na roboty budowlane nie określono maksymalnych różnic pomiędzy początkowymi etapami robót budowlanych wynikającymi z przedłożonych kosztorysów ofertowych względem kosztorysów inwestorskich. W przedłożonych kosztorysach ofertowych wykonawcy wyceniali początkowe etapy robót powyżej wartości określonych w kosztorysach inwestorskich, tj.:

- wykonawca umowy nr 932/2019 wycenił m.in. roboty konstrukcyjne wewnętrzne, rozbiórki, konstrukcję, prace remontowe wewnętrzne na kwoty netto wyższe odpowiednio o: 2251,4 tys. zł (44%), 197 tys. zł (18%), 563,4 tys. zł (18%) i 1936,4 tys. zł (32%) niż wynikające z kosztorysu inwestorskiego;
- wykonawca umowy nr 235/2020 wycenił m.in. roboty rozbiórkowe w sali widowiskowej, roboty rozbiórkowe w ramach przebudowy sceny i pomieszczeń przyległych oraz malowanie pożarowe konstrukcji stalowej dachu na kwoty wyższe odpowiednio o: 113,1 tys. zł (133%), 37,3 tys. zł (115%) oraz 152,1 tys. zł (228%) niż wynikające z kosztorysu inwestorskiego,
- wykonawca umowy nr 690/2018 wycenił m.in. wyburzenia i rozbiórki, roboty ziemne, montaż klap dymowych na kwoty netto wyższe odpowiednio o: 58,7 tys. zł (784%), 39,1 tys. zł (269%) i 20,6 tys. zł (577%) niż wynikające z kosztorysu inwestorskiego.

Prezydent wyjaśnił, że umowy miały charakter ryczałtowy, a kosztorysy ofertowe – charakter uproszczony i pomocniczy. Załączenie kosztorysu ofertowego umożliwiło rozliczenie poniesionych wydatków w związku z różnymi źródłami finansowania prac remontowych. Bazując na doświadczeniach przy realizacji remontów zamojskich obiektów zabytkowych, przy założeniach ryczałtowego charakteru rozliczenia, wycena wykonawcy zadania nr 1 nie wzbudziła zastrzeżeń. Znaczny udział prac konstrukcyjnych w ogólnej wycenie, a także wzrost wartości tych prac, w związku z ujawnianiem nowych zakresów i stanu technicznego obiektu, były odnotowywane przy wcześniej realizowanych remontach konserwatorskich w obrębie zamojskiego zespołu staromiejskiego. Różnice wynikające z porównania kosztorysów mogły wynikać z przyjęcia różnych stawek za roboczogodzinę. Oferta złożona w postępowaniu przetargowym na roboty przy zadaniu nr 3 nie odbiegała w znaczny sposób od oszacowania sporządzonego na podstawie kosztorysów inwestorskich (była niższa o 2,4 tys. zł).

Wykonawcy zadania nr 1, który zszedł z budowy i z którym zawarto porozumienie – zapłacono netto za roboty konstrukcyjne wewnętrzne 4,1 tys. zł, za rozbiórki 811,4 tys. zł, za konstrukcję 24,5 tys. zł i za prace remontowe wewnętrzne 134,3 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 395-496, 546-547, tom II str. 212, 349-350, 383, tom IV str. 63-66, 81)

2.2.20. Wykonawcy przy odbiorze robót budowlanych na zadaniach nr 2 i 3 (odpowiednio 8 grudnia 2020 r. i 27 maja 2021 r. oraz 18 grudnia 2019 r.) przekazali Miastu dokumentację powykonawczą. W przypadku zadania nr 2 przekazano m.in. książki obmiaru, dokumentacje techniczne, dzienniki budowy, oświadczenia kierowników budowy, karty materiałowe, certyfikaty, wyniki przeprowadzonych badań laboratoryjnych i pomiarów geodezyjnych, protokoły z przeprowadzonych prób. Wykonawca robót przy zadaniu nr 3 przekazał m.in.: dokumentację techniczną (w tym dokumentację techniczną dźwigu), protokół z przeprowadzonych prób, zaświadczenia z odbiorów technicznych instalacji i urządzeń oraz atesty, certyfikaty, karty gwarancyjne, instrukcje użytkowania oraz protokół przekazania wyposażenia. W ramach dokumentacji powykonawczej zadania nr 3 wykonawca przekazał projekt budowlany z naniesionymi zmianami. Zmiany zostały naniesione na projekt z 2016 r., a nie na projekt z 2018 r. stanowiący opis przedmiotu zamówienia

w przetargu na roboty budowlane, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 20-164, 229-234, 271-332, tom III str. 269-271, 383-386, tom IV str. 1-58)

2.2.21. Odbioru końcowego zadania nr 2 dokonano 27 maja 2021 r., a zadania nr 3 – 18 grudnia 2019 r., tj. przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie.

Na podstawie przedłożonego przez Miasto wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie PINB 13 lipca 2021 r. udzielił pozwolenia na użytkowanie rozbudowanego ZDK I etap do wysokości 11,33 m wraz z balkonem wewnętrznym sali widowiskowej oraz dwóch klatek schodowych. W uzasadnieniu decyzji PINB wskazał, że roboty budowlane zostały wykonane na podstawie pozwolenia na budowę z 27 listopada 2018 r. oraz zostały całkowicie zakończone z wyjątkiem niewykonania nadbudowy ponad wysokość 1,33 m budynku ZDK⁷⁸. Miasto 25 maja oraz 25 czerwca 2021 r. zawiadomiło odpowiednio Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Zamościu (dalej: PPIS) oraz Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Zamościu (dalej: KM PSP) o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania, co było zgodne z art. 56 Pb. PPIS 2 lipca 2021 r. wydał opinię sanitarną, którą pozytywnie zaopiniował możliwość przystąpienia do użytkowania rozbudowanego budynku ZDK⁷⁹. KM PSP w stanowisku z 9 lipca 2021 r. nie wniósł sprzeciwu ani uwag w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie rozbudowanego budynku ZDK⁸⁰.

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

(akta kontroli tom II str. 227-234, 264, 497-499, tom III str. 269-271, 276-288, 383-386)

2.2.22. Do użytkowania budynku Domu Dziecka przystąpiono 20 lutego 2020 r., tj. po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie (książkę obiektu dla Domu Dziecka założono 20 lutego 2020 r. i, według informacji Dyrektora Domu Dziecka, tego dnia przystąpiono do jego użytkowania). Dyrektor ZDK wyjaśnił, że ZDK został oddany do użytkowania 27 maja 2021 r., natomiast koncert inauguracyjny odbył się 3 września 2021 r. Oddanie do użytkowania nastąpiło przed zajęciem stanowisk przez KM PSP (9 lipca 2021 r.) i PPIS (2 czerwca 2021 r.) oraz przed wydaniem przez PINB decyzji udzielającej pozwolenia na użytkowanie (13 lipca 2021 r.). Wprawdzie art. 31z¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁸¹ wyłączył stosowanie art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Pb, jednak Miasto złożyło wniosek o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie. Przy przebudowie ZDK nie wykonano wszystkich robót budowlanych określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę

⁷⁸ Według PINB nie stanowiło to przeciwwskazania do użytku zgłoszonego I etapu budynku ZDK.

⁷⁹ W przedmiotowej opinii wskazano, że ww. obiekt był zgodny z projektem w zakresie wymagań higienicznych, sanitarnych i zdrowotnych.

⁸⁰ W ww. stanowisku stwierdzono zgodność wykonania rozbudowy z projektem budowlanym oraz wprowadzonymi nieistotnymi zmianami.

⁸¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

(wystąpiła przesłanka z art. 55 ust. 1 pkt 3 Pb). Organ nadzoru budowlanego dopuścił budynek do użytkowania przed przeprowadzeniem ww. koncertu.

Prezydent wyjaśnił, że z uwagi na stan epidemii COVID-19 komunikacja odbywała się elektronicznie, stąd opóźnienie w uzyskaniu decyzji PPIS. Z uwagi na niezakończenie w pełni przedmiotu inwestycji, uzyskanie spełnienia warunków PPIS oraz warunków przeciwpożarowych było skomplikowane.

(akta kontroli tom III str. 269-271, 276-288, tom IV str. 111, 235, 350-351, 354-366)

2.2.23. W umowach nr: 235/2020 i 703/2020 (zadanie nr 2) oraz umowie nr 690/2018 (zadanie nr 3) określono, że odbioru przedmiotu umowy dokona komisja odbioru końcowego w ciągu 10 dni licząc od daty wpływu zgłoszenia. Wykonawcy zgłosili odbiór odpowiednio: 17 maja 2021 r., 30 listopada 2020 r. i 16 grudnia 2019 r., a protokoły podpisano odpowiednio: 17 maja 2021 r., 30 listopada 2020 r. i 18 grudnia 2019 r. Z powyższych czynności sporządzono protokoły. Odbioru dokonały komisje, w skład których wchodziły pracownicy Urzędu nieposiadający uprawnień budowlanych, przy udziale inspektorów nadzoru w branży budowlanej, sanitarnej i elektrycznej.

(akta kontroli tom II str. 182-192, 229-234, tom III str. 133-155, 268-271, 358-377, 383-384, 390, tom IV str. 351)

2.2.24. W umowach na roboty budowlane nr: 235/2020, 703/2020 i 690/2018 wskazano, że podstawą do wystawienia końcowej faktury będą protokoły odbioru końcowego wykonanych robót bez usterek. Płatności faktur końcowych⁸² dokonano, po odbiorze końcowym, przed wydaniem przez PINB pozwolenia na użytkowanie.

Prezydent wyjaśnił, że w przypadku zadania nr 2 wykonawca wnioskował o wcześniejszą zapłatę należności z uwagi na stan epidemii COVID-19 i związane z powyższym faktem roboty na innych obiektach. W związku z powyższym pismem i rekomendacjami Prezesa Rady Ministrów w sprawie COVID-19 w obrocie finansowym, Urząd w dniu 2 lipca 2021 r. dokonał zapłaty wystawionej 1 czerwca 2021 r. i otrzymanej przez Urząd 30 czerwca 2021 r. faktury końcowej. W przypadku zadania nr 3 zawarta umowa nie przewidywała zapisu o realizacji płatności końcowej po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie. Zamawiający nie miał obowiązku obciążenia koniecznością uzyskania pozwolenia na użytkowanie wykonawcy robót. Wykonawca dostarczył komplet dokumentacji powykonawczej i niezbędne oświadczenia, a podstawę do zapłaty faktury stanowił protokół odbioru końcowego.

(akta kontroli tom II str. 182-192, 229-234, 264, tom III str. 133-155, 265-266, 268-271, 288, 358-377, 383-386)

2.2.25. Ewidencję szczegółową na koncie 080 *Środki trwałe w budowie* prowadzono w sposób nie w pełni zgodny z zasadami funkcjonowania tego konta określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁸³.

W przypadku zadań nr 1 i nr 2 niektóre koszty związane z inwestycjami były ujmowane na koncie szczegółowym 080-01, tj. innym niż prowadzone dla tych inwestycji (odpowiednio 080-061 i 080-064 oraz 080-28 i 080-43). Przy wystawieniu

⁸² Płatności faktury nr F/1/06/2021 z 1 czerwca 2021 r. na kwotę 2421,1 tys. zł dokonano 2 lipca 2021 r., faktury nr 44/2020 z 8 grudnia 2020 r. na kwotę 304,8 tys. zł dokonano 30 grudnia 2020 r., a faktury nr 153/2019 z 18 grudnia 2019 r. na kwotę 355,1 tys. zł – 30 grudnia 2019 r.

⁸³ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

dowodu OT w przypadku zadania nr 2 koszty wynikające z faktury dotyczącej opracowania aktualizacji kosztorysów inwestorskich i przedmiaru robót rozbudowy ZDK na kwotę 9 tys. zł oraz rachunek za aktualizację kosztorysu inwestorskiego w branży budowlanej dla przebudowy Sali widowiskowej, klatki schodowej SH-1 ZDK w kwocie 1,6 tys. zł, doliczono do kosztów inwestycji. Koszty poniesione na aktualizację dokumentacji projektowej dla zadania nr 1 na kwotę 504,3 tys. zł widniały na koncie 080-01, gdyż inwestycja była w trakcie realizacji.

W przypadku zadania nr 3 ewidencja analityczna prowadzona była dla całego projektu „Przebudowa i remont obiektów infrastruktury usług społecznych w Mieście Zamościu”, tj. trzech inwestycji.

Prezydent wyjaśnił, że po zakończeniu realizacji inwestycji wszelkie koszty związane z realizacją remontowanych obiektów, poniesione przez poszczególne wydziały, są przeksięgowywane na konta związane z realizacją inwestycji w celu całościowego rozliczenia poniesionych wydatków, co zostanie zrealizowane po zakończeniu zadania nr 1. Wymogi w zakresie pozyskanych środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych na zadanie nr 2 obligowały do założenia wyodrębnionej ewidencji księgowej (m.in. konto księgowe 080-28) dla realizacji zadania w ramach funduszu. Zapisy umowy o dofinansowanie projektu ww. projektu „Przebudowa i remont...” zobowiązywały Miasto do założenia wyodrębnionego rachunku bankowego, i było to jednoznaczne z koniecznością założenia wyodrębnionego rejestru księgowego. Zadanie nr 3 zostało rozliczone zgodnie z przedłożonym zestawieniem faktur, na podstawie którego wydział merytoryczny w oparciu o posiadaną wiedzę techniczną przyporządkowuje poszczególne koszty do powstałego środka trwałego. Ww. zestawienie było analizowane pod kątem zgodności z ewidencją księgową, co pozwala ustalić wartość środka trwałego.

Na kontach szczegółowych skontrolowanych inwestycji nie stwierdzono zapisów dotyczących wydatków niezwiązanych z tymi inwestycjami.

(akta kontroli tom I str. 604-606 – pliki 1, 5, 9, 13, 17, 21, tom II str. 347-348, 379, 425, tom IV str. 346)

2.2.26. Przyjęcia (w przypadku zadania nr 2) i przekazania (w przypadku zadania nr 3) środka trwałego po zakończeniu inwestycji dokonano w miesiącach późniejszych niż miesiąc, w którym obiekty przekazano do użytkowania, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 229-234, 264-268, tom III str. 288, 509)

2.2.27. Dokumentacje techniczne powykonawcze dotyczące zadań nr 2 i nr 3 przekazano Dyrektorowi ZDK i Dyrektorowi Domu Dziecka w trakcie odbioru końcowego, tj. odpowiednio 27 maja 2021 r. i 18 grudnia 2019 r.

(akta kontroli tom II str. 229-234, tom III str. 269-271, 383-386, tom IV str. 348, 406, 410)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. Nierzetelnie opisano przedmiot zamówienia w postępowaniu na kontynuację robót budowlanych w ramach zadania nr 1 wszczętym 31 grudnia 2020 r. Powyższe naruszało również przepisy art. 29 ust. 1 Pzp.

Na dzień wszczęcia postępowania przetargowego zamawiający nie dysponował zaktualizowaną dokumentacją projektową. Opis przedmiotu zamówienia był aktualizowany w trakcie postępowania (18 marca i 20 kwietnia 2021 r.), po uzyskaniu przez zamawiającego aktualizacji dokumentacji (29 stycznia 2021 r.) na podstawie umowy nr 841/2020 z 20 października 2020 r. Opisu przedmiotu zamówienia nie uzupełniono o odebrane 10 maja 2021 r. na podstawie ww. umowy

rysunki wykonawcze, detale i szczegółowe rozwiązania projektowe (ostatnich wyjaśnień treści SIWZ i uzupełnienia dokumentacji dokonano 21 kwietnia 2021 r.). W trakcie postępowania potencjalni oferenci skierowali do zamawiającego 513 pytań, na które zamawiający udzielił odpowiedzi, a sam termin składania ofert był przesuwany aż sześciokrotnie, z 24 lutego 2021 r. pierwotnie do 6 maja 2021 r. ostatecznie.

Powyższe wskazywało, że przedmiot zamówienia nie był opisany w sposób określony w art. 29 ust. 1 Pzp. Na dzień ogłoszenia zamówienia o roboty budowlane nie była znana jego wielkość ani zakres, gdyż ulegało to aktualizacji.

Prezydent wyjaśnił, że w związku z zejściem z placu budowy wykonawcy robót priorytetem było jak najszybsze wznowienie robót budowlanych i prac konserwatorskich. Wydłużony okres przestoju stwarzał zagrożenie dla obiektu, ujawnionych polichromii, a także możliwości finansowania prac remontowych. W związku z zaplanowanymi na 2021 r. pracami konserwatorskimi barokowych polichromii, na które Miasto wnioskowało o dodatkowe wsparcie finansowe w ramach programu Ochrona Zabytków, planowaną zmianą procedur udzielenia zamówień publicznych od stycznia 2021 r., uwzględniając także znaczny stopień skomplikowania przedmiotu zamówienia, podjęto decyzję o jak najszybszym uruchomieniu postępowania.

(akta kontroli tom I str. 650 – plik 1, tom II str. 346-347)

2. Nierzetelnie sporządzono opis przedmiotu zamówienia w przypadku zadania nr 2, w którym zawarto sprzeczne zapisy dotyczące zakresu robót do wykonania⁸⁴. W pkt. 3.6 SIWZ wskazano, że szczegółowy opis wykonania i zakres robót zawarty jest w projekcie budowlanym oraz STWiOR stanowiących załączniki do SIWZ oraz Polskich Normach lub aprobatkach technicznych, warunkach technicznych wykonawstwa i odbioru robót. W pkt. 3.2 SIWZ podano, że szczegółowy zakres robót został podany w przedmiarze. Zgodnie z § 14 ust. 1 projektu umowy za wykonanie przedmiotu umowy wykonawcy przysługiwało wynagrodzenie ryczałtowe.

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

W związku z niejednoznacznym określeniem opisu przedmiotu zamówienia roboty wskazane z aneksach nr 1/2020 i nr 5/2021 na łączną kwotę 1 470 662,71 zł zakwalifikowano jako roboty dodatkowe. Roboty dotyczyły szeregu prac, w tym np. malowania ppoż. konstrukcji dachu nad sceną czy wykonania płyty stropowej sceny i sali widowiskowej, które nie były przewidziane w przedmiarze.

Prezydent wyjaśnił, że zakres robót przewidziany do realizacji w ramach zadania nr 2 był korygowany. Po przeprowadzeniu dwóch nieskutecznych postępowań przetargowych zgodnie z Pzp, ogłoszony został po raz trzeci przetarg nieograniczony w BZP. Podstawowy zakres zamówienia określony był za pomocą dokumentacji technicznej. Szczegółowy opis wykonania i zakres robót zawarty był w projekcie budowlanym oraz STWiOR stanowiących załączniki do SIWZ oraz Polskich Normach lub aprobatkach technicznych, warunkach technicznych wykonawstwa i odbioru robót. Przedmiar robót był uzupełnieniem opisu przedmiotu zamówienia.

NIK zauważa, że w przypadku tego postępowania przedmiar robót nie był jedynie uzupełnieniem opisu przedmiotu zamówienia, a stanowił o jego zakresie i wielkości. Mimo, że prace objęte ww. aneksami wynikały z pozwolenia na budowę

⁸⁴ Powyższe dotyczyło postępowania o udzielenie zamówienia publicznego znak: IM-ZP.272.55.2019.MS.

i dokumentacji projektowej, to Miasto zleciło je jako roboty dodatkowe, gdyż nie zostały one ujęte w przedmiarze.

(akta kontroli tom IV str. 500 – plik 31)

3. W umowach na roboty budowlane dotyczących remontu budynku Akademii Zamojskiej nie zawarto postanowień dotyczących kar umownych z tytułu braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty, do czego obligował przepis art. 143d ust. 1 pkt 7 lit. d) Pzp. W umowie nr 388/2021 nie przewidziano postanowień dotyczących zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy, w przypadku zmiany zasad gromadzenia i wysokości wpłat do pracowniczych planów kapitałowych, o których mowa w ustawie z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, jeżeli te zmiany będą miały wpływ na koszty wykonania zamówienia przez wykonawcę (umowa zawierana na okres dłuższy niż 12 miesięcy), do czego obligował przepis art. 142 ust. 5 pkt 4 Pzp.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że zapis dotyczący pracowniczych planów kapitałowych nie został zamieszczony w umowie z powodu przeoczenia, oraz że w projektach umów (i zawartych umowach nr: 932/2019 i 388/2021) zapisy odnośnie podwykonawstwa zostały opisane w § 5 umowy. Zgodnie z zapisami umowy przed podpisaniem umowy o podwykonawstwo wykonawca jest zobowiązany do przedłożenia projektu umowy. Projekty umów zawierające termin płatności dłuższy niż 30 dni od dnia doręczenia faktury nie są akceptowane przez zamawiającego.

(akta kontroli tom I str. 650 – plik 1, tom II str. 338)

4. Zlecono umową nr 690/2018 wykonanie części zadania nr 3 na działce nr 18/16, mimo że nie posiadano dokumentu potwierdzającego prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, co było niezgodne z art. 4 Pb. Ponadto na podstawie umowy nr 1063/2019 na ww. działce wykonano również chodnik oraz ogrodzenie systemowe z furtką.

Działka nr 18/16, stanowiąca własność Skarbu Państwa, była w trwałym zarządzie KWP.

W § 7 umowy nr 690/2018 na roboty budowlane wskazano, że *zamawiający oświadcza, że posiada tytuł prawny do władania gruntem w zakresie niezbędnym do realizacji przedmiotu umowy w myśl art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną oraz dostarczy wykonawcy zgłoszenie zamiaru wykonanie robót budowlanych oraz decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji*. W umowie nr 1063/2019 nie wskazano na jakiej działce ma być wykonany przedmiot umowy, jednak jak wykazały przeprowadzone oględziny, chodnik, ogrodzenie i furtkę sporządzono na działce nr 18/16.

Prezydent wyjaśnił, że zamawiający w trakcie opracowywania dokumentacji projektowej prowadził uzgodnienia zakresu robót zawartych w projekcie z KWP, która z zakresu robót wykluczyła budowę miejsc parkingowych. W trakcie realizacji inwestycji niezbędne było do prawidłowego funkcjonowania Domu Dziecka utwardzenie terenu pod miejsca parkingowe i dojścia. KMP wyraziła ustną zgodę na realizację miejsc parkingowych i dojść do obiektu po której Miasto skierowało pismo do KWP w celu udostępnienia ww. terenu i sporządzenia umowy użyczenia.

Umowę użyczenia części działki nr 18/16 o pow. 1260 m² z przeznaczeniem na potrzeby ciągu komunikacyjnego oraz siedmiu miejsc parkingowych Miasto zawarło z KWP 8 grudnia 2020 r., tj. po 356 dniach od daty odbioru końcowego oraz 292 dniach od rozpoczęcia użytkowania.

(akta kontroli tom II str. 135-164, 182-197, 389-397, 446, 466-470)

5. W Urzędzie w ramach dokumentacji powykonawczej dla zadania nr 3 przyjęto projekt budowlany, który nie uwzględniał założeń wynikających z aktualizacji dokumentacji projektowej odebranej 4 kwietnia 2018 r. Zmiany zostały naniesione w projekcie budowlanym z 2016 r. (stanowiącym załącznik do pozwolenia na budowę), a nie na projekcie z 2018 r. (stanowiącym opis przedmiotu zamówienia w przetargu na roboty budowlane).

W ww. dokumentacji powykonawczej wskazano, że na potrzeby Domu Dziecka miejsca postojowe będą dzierżawione od KMP, po podpisaniu umowy użyczenia terenu. Było to niezgodne ze stanem faktycznym, gdyż na działce nr 18/16 wykonano siedem miejsc postojowych i jedno miejsce dla niepełnosprawnych.

W rezultacie powyższego organ nadzoru budowlanego wydający pozwolenie na użytkowanie nie posiadał wiedzy o niezgodnej z mpzp powierzchni biologicznie czynnej.

Prezydent wyjaśnił, że aktualizacja dokumentacji dotyczyła wyłącznie opracowania dodatkowego projektu zabezpieczeń ppoż., który stanowił uzupełnienie podstawowego projektu z sierpnia 2016 r. Zgodnie z dokumentacją projektową i przedmiarem robót wykonano utwardzenie terenu pod miejsca parkingowe. Zmiana stanu faktycznego w stosunku do opisu przedmiotu zamówienia wynikała w trakcie prowadzenia prac. Na wskazanym do utwardzenia terenie posadowiony był garaż-błaszak (stanowiący własność KMP), który został usunięty w trakcie prac co pozwoliło na zwiększenie powierzchni utwardzonego terenu. Wykonanie miejsc parkingowych do 10 stanowisk nie wymaga pozwolenia na budowę ani zgłoszenia. Wykonawca nie ujął tego faktu w dokumentacji powykonawczej.

(akta kontroli tom II str. 20-164, 271-332, 448)

NIK zauważa, że zmiana zabezpieczeń ppoż. nie była jedyną zmianą pomiędzy projektem budowlanym z sierpnia 2016 r. a projektem stanowiącym opis przedmiotu zamówienia. Poza zmianą dotyczącą miejsc parkingowych zmianie uległa również liczba lamp parkowych LED i nawierzchnia pod tablicą z koszem do gry w koszykówkę. Zatem dwa ww. projekty budowlane to nie były te same projekty.

6. W Urzędzie dowody przyjęcia (zadanie nr 2) i przekazania (zadanie nr 3) środka trwałego do użytkowania (dokumenty OT i PT) wystawiono po 19 i 31 dniach od pierwszego dnia następującego po miesiącu, w którym nastąpiło przekazanie do użytkowania. Uniemożliwiło to terminowe wprowadzenie składników majątku do ewidencji środków trwałych i naruszało postanowienia art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁸⁵.

Ponadto, zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸⁶ do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Pozwolenie na użytkowanie ZDK i Domu Dziecka uzyskano odpowiednio: 13 lipca 2021 r. i 14 stycznia 2020 r. Dokument OT dotyczący budynku ZDK wystawiono 19 sierpnia 2021 r., a dokument PT dotyczący Domu Dziecka – 31 marca 2020 r.

Prezydent wyjaśnił, że rozliczenie kosztów inwestycyjnych nastąpiło po całkowitym zrealizowaniu wszystkich wydatków poniesionych przy realizacji zadania nr 2. W lipcu 2021 r. zostały złożone cztery faktury dotyczące realizacji zadania. Po zaewidencjonowaniu powstałych zobowiązań ustalono dokładne koszty na zadaniu i wystawiono dokument OT. Ponadto 16 grudnia 2019 r. Dyrektor Domu Dziecka złożył wniosek o wydanie decyzji o wygaśnięciu prawa trwałego zarządu dla

⁸⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1800, ze zm.

⁸⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

nieruchomości poprzednio użytkowanej na potrzeby Domu Dziecka. Właściwy organ 20 lutego 2020 r. wydał decyzję wygaszającą trwały zarząd i tego samego dnia zawarto umowę użyczenia pomiędzy Miastem a Domem Dziecka. Nie można było dokonać przekazania środka trwałego w terminie miesiąca od uzyskania pozwolenia na użytkowanie – przekazanie nastąpiło w następnym miesiącu po zawarciu umowy użyczenia.

(akta kontroli tom II str. 264-268, 385-386, tom III str. 288, 509, tom IV str. 87)

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 należyście zabezpieczyły interesy Miasta. W umowach na dokumentację przewidziano m.in. kary umowne za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy, obowiązek sprawowania nadzoru autorskiego przez projektantów i zapewniono przeniesienie autorskich praw majątkowych na Miasto, a w umowach na roboty budowlane przewidziano zapisy dotyczące rękojmi i gwarancji jakości oraz kar umownych za niewykonanie i nienależyte wykonanie przedmiotu umowy.

Przy realizacji robót budowlanych przestrzegano Pp oraz przepisów wykonawczych. W każdym przypadku uzyskano pozwolenie na budowę. Należyście sprawowano nadzór nad przebiegiem procesu inwestycyjnego, zapewniając właściwą realizację zadań przez poszczególnych uczestników procesu budowlanego. Zgodność stosowanych materiałów z projektem budowlanym zatwierdzali inspektorzy nadzoru inwestorskiego, 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. Po zakończeniu dwóch inwestycji wystawiono dowody OT w prawidłowo ustalonych wysokościach.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- dokonaniu odbioru trzech dokumentacji projektowych (lub części dokumentacji) niezgodnie z zawartymi umowami,
- niezasadnym zawarciu odrębnej umowy na sprawowanie nadzoru autorskiego nad zadaniem nr 2, pomimo, że – zgodnie z umową na dokumentację projektową należało to do obowiązków projektanta,
- nierzetelnym opisaniu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane w dwóch z pięciu postępowań, co w jednym przypadku skutkowało zakwalifikowaniem części robót o łącznej wartości 1470,7 tys. zł jako robót dodatkowych,
- niewystąpieniu o zmianę pozwolenia na budowę w ramach zadania nr 3, pomimo zmiany projektu budowlanego w zakresie sposobu zagospodarowania terenu,
- zleceniu realizacji zadania nr 3 na działce, co do której Miasto nie posiadało dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do dysponowania nieruchomością,
- niezgłoszeniu uwag przed przyjęciem dokumentacji powykonawczej dla zadania nr 3, którą sporządzono na niezaktualizowanym projekcie budowlanym,
- nieterminowym przyjęciu środków trwałych do ewidencji.

3. Utrzymanie inwestycji w okresie rękojmi i gwarancji

3.1. Szczegółowemu badaniu poddano umowy na roboty budowlane w ramach trzech skontrolowanych zadań⁸⁷. W ww. umowach zawarto zapisy dotyczące kar umownych m.in. z tytułu:

- niespełnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności w zakresie realizacji przedmiotu zamówienia;
- nieterminowego wykonania prac;
- nieterminowego usunięcia stwierdzonych w czasie odbioru lub w okresie gwarancji wad i usterek;
- odstąpienia od umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy;
- niezłożenia dowodów zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom;
- nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem były roboty budowlane, lub projektu jej zmiany;
- nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany;
- braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty;
- nieprzestrzegania przez wykonawcę lub podwykonawcę zobowiązania do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez cały okres realizacji przedmiotu umowy osób wykonujących wskazane przez Miasto czynności w zakresie realizacji zamówienia;
- realizacji przedmiotu zamówienia niezgodnie zapisami umowy, załącznikami do umowy, w tym dokumentacją projektową.

(akta kontroli tom I str. 339-394, tom II str. 182-192, tom III str. 133-155, 358-377)

W przypadku robót budowlanych realizowanych w ramach zadań nr 2 i 3 nie stwierdzono, by wystąpiły okoliczności skutkujące naliczeniem oraz egzekwowaniem kar umownych od wykonawców robót.

W przypadku zadania nr 1 Miasto odstąpiło od dochodzenia kar umownych w wysokości 10% wynagrodzenia umownego brutto⁸⁸ od wykonawcy, który odstąpił od realizacji umowy.

Prezydent wyjaśnił, że zawarcie ugody z wykonawcą i odstąpienie od naliczenia kar umownych zostało poprzedzone wykonaniem analizy ewentualnych skutków prawnych i finansowych w związku z postępowaniem sądowym.

(akta kontroli tom I str. 350, tom III str. 391)

3.2. Szczegółowemu badaniu poddano protokoły z przeglądów gwarancyjnych przeprowadzonych w okresie udzielonych gwarancji i rękojmi w ramach zadania nr 2 i zadania nr 3. Wykonawcy robót w ramach zadania nr 2 przeprowadzili przegląd gwarancyjny obiektu ZDK po roku użytkowania⁸⁹ oraz przegląd techniczny klatki schodowej SH-2⁹⁰. W trakcie ww. przeglądów zgłoszono wykonawcom m.in.: usterki drzwi wejściowych, niestabilną umywalkę w toalecie dla niepełnosprawnych, pęknięcia ścian, pęknięcia i niestabilność desek na pomostach technicznych nad widownią, uszkodzenie okładziny ceramicznej schodów, uszkodzenia podłogi sceny i pomieszczenia za sceną, błędy centrali ppoż., konieczność pomalowania

⁸⁷ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych zadanie nr 1 nie zostało zakończone.

⁸⁸ Tj. kar umownych w wysokości 4917,3 tys. zł.

⁸⁹ Przegląd przeprowadzono 2 czerwca 2022 r. przy udziale pracownika Urzędu, Dyrektora ZDK, inspektora nadzoru oraz wykonawcy.

⁹⁰ Przegląd przeprowadzono 13 czerwca 2022 r. przy udziale pracownika Urzędu, Dyrektora ZDK, inspektora nadzoru oraz wykonawcy.

pomieszczenia pod schodami i zacieku na pierwszym piętrze⁹¹. W przypadku zadania nr 3 wykonawca nie przeprowadzał przeglądów gwarancyjnych. Prezydent wyjaśnił, że usterki, które powstały od dnia podpisania protokołu odbioru były bezpośrednio zgłaszane do wykonawcy przez Dyrektora Domu Dziecka. Z uwagi na specyficzny charakter obiektu wykonawca zawsze niezwłocznie wykonywał usunięcia zgłoszonych usterek.

(akta kontroli tom IV str. 385-394)

3.3. W przypadku zadania nr 2 Miasto 22 listopada 2021 r. na podstawie przekazanych przez Dyrektora ZDK wykazów usterek poremontowych do usunięcia w budynku ZDK, wystąpiło do wykonawców robót o usunięcie stwierdzonych wad i usterek⁹². Wykonawcy 25 listopada 2021 r. pisemnie powiadomili o usunięciu zgłoszonych usterek. Usunięcie usterek zostało potwierdzone przez przedstawicieli wykonawców, pracownika Urzędu oraz Dyrektora ZDK. Dwukrotnie dokonywano napraw na zgłoszenie Dyrektora ZDK⁹³.

(akta kontroli tom IV str. 102-109, 398-403)

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 III str. 289)

3.5. W przypadku umowy nr 235/2020 Miasto dokonało na rzecz wykonawcy robót zwrotu w kwocie 401,2 tys. zł, która stanowiła 70% wniesionego zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Przedmiotowy zwrot został dokonany po terminie określonym w art. 151 Pzp, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Pozostałą kwotę zabezpieczenia (171,9 tys. zł) zatrzymano na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady i usterki do 16 czerwca 2026 r. W przypadku pozostałych umów w ramach skontrolowanych zadań zabezpieczenie należytego ich wykonania wniesiono w formie gwarancji ubezpieczeniowych i na dzień kontroli (24 czerwca 2022 r.) nie podlegały one zwrotowi.

(akta kontroli tom III str. 220-222, 289, 387-389, tom IV str. 395-397, 404, 413-416, 502 – plik 285)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieterminowo dokonano zwrotu wykonawcy zadania nr 2 zabezpieczenia należytego wykonania umowy nr 235/2020. Zwrotu ww. zabezpieczenia dokonano 16 lipca 2021 r. tj. po 50 dniach od daty odbioru końcowego robót (27 maja 2021 r.) oraz 20 dni po upływie terminu, o którym mowa w art. 151 Pzp.

Prezydent nie wyjaśnił jakie były przyczyny nieterminowego zwrotu wykonawcy kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wskazał natomiast, że oprocentowanie środków finansowych przechowywanych na rachunku bankowym od października 2020 r. wynosiło 0%.

(akta kontroli tom III str. 220-222, tom IV str. 347-348)

2. Nie zapewniono skutecznego nadzoru nad realizacją obowiązków przez wykonawców umów nr: 690/2018, 235/2020 oraz 703/2020 polegających na świadczeniu przez nich usług w zakresie: konserwacji wind, przeglądów serwisowych oraz przeglądów gwarancyjnych. Brak skutecznego nadzoru sprawił,

⁹¹ Termin na usunięcie stwierdzonych usterek przez wykonawców umowy 235/2020 oraz 703/2020 wyznaczono odpowiednio do 10 i 30 czerwca 2022 r. Do 22 czerwca 2022 r. dokonano naprawy części usterek stwierdzonych podczas ww. przeglądu.

⁹² W sporządzonych przez Dyrektora ZDK według stanu na 14 września 2021 r. wykazach usterek wskazano m.in. na: uszkodzony profil drzwi, uszkodzoną okładzinę schodów, przebarwienia podłóg, problemy z instalacją elektryczną oraz zacieki na suficie.

⁹³ Usunięcia usterek dokonano 13 stycznia i 30 marca 2022 r.

że użytkownicy obiektów (Dyrektor ZDK i Dyrektor Domu Dziecka) zlecali w okresie gwarancji przeprowadzenie przeglądów technicznych, serwisów oraz konserwacji wind i klimatyzacji innym podmiotom, a wydatki z tego tytułu wyniosły ogółem 17 478,20 zł. Zgodnie z § 19 ust. 2 ww. umów obowiązek świadczenia tych usług spoczywał na wykonawcach robót.

Prezydent wyjaśnił, że umowy na realizację zadania nr 2 i nr 3 były ogólnie dostępne. Wskazał ponadto, że ww. umowy przekazano Dyrektorowi ZDK oraz Dyrektorowi Domu Dziecka w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych, tj. odpowiednio 25 maja i 10 czerwca 2022 r. W wyniku stwierdzenia powyższych faktów, wystąpiono do wykonawców o pilne uregulowanie występujących należności z tytułu przeglądów serwisowych i konserwacyjnych dotyczących zakresu umownego zadań nr 2 i nr 3. Wykonawcy robót przyjęli do realizacji obowiązki świadczenia usług w tym zakresie oraz zobowiązali się do zwrotu poniesionych kosztów.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że wykonawcy zobowiązali się do zwrotu kwoty 17 478,20 zł.

(akta kontroli tom II str. 182-192, tom III str. 133-155, 358-377, tom IV str. 348, 397, 405-406, 410)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Miasto podejmowało działania mające na celu wyegzekwowanie od wykonawców robót realizację zobowiązań z tytułu rękojmi i udzielonych gwarancji. Nierzetelnie natomiast sprawowano nadzór nad realizacją przez wykonawców obowiązków w zakresie przeprowadzania przeglądów technicznych, serwisów i konserwacji wind. W jednym z trzech przypadków stwierdzono ponadto nieterminowe dokonanie zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

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. Opisywanie przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.
 2. Egzekwowanie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.
 3. Terminowe dokonywanie zwrotu wadium i zabezpieczenia należytego wykonania umowy.
 4. Rzetelne weryfikowanie przed odbiorem kompletności dokumentacji projektowej oraz pod względem formalnym i rachunkowym.
 5. Uzyskiwanie dokumentu potwierdzającego prawo do dysponowania nieruchomością przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę.
 6. Rzetelne weryfikowanie dokumentacji powykonawczej.
 7. Terminowe wprowadzanie środków trwałych do ewidencji księgowej.
 8. Poinformowanie NIK o kwotach zwróconych przez wykonawców robót za przeprowadzone przeglądy serwisowe i gwarancyjne na podstawie umów nr 235/2020, nr 703/2020 i nr 690/2018.
 9. Egzekwowanie od wykonawców robót w okresie gwarancji i rękojmi świadczenia usług w zakresie przeglądów konserwacyjnych i serwisowych na warunkach określonych w umowach.
 10. Zweryfikowanie czy w przypadku zakończonych inwestycji, nieobjętych kontrolą NIK, użytkownicy obiektów dysponują umowami z wykonawcami, celem egzekwowania przeprowadzania przeglądów w okresie rękojmi i gwarancji.

11. Przeprowadzenie weryfikacji umów na roboty budowlane, nieobjętych kontrolą NIK, pod kątem egzekwowania od wykonawców robót obowiązków związanych z przeprowadzaniem przeglądów w okresie rękojmi i gwarancji.
12. Poinformowanie NIK o wynikach weryfikacji wskazanej we wnioskach nr 10 i nr 11, w tym o kwotach ewentualnych zwrotów.

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, 29 lipca 2022 r.

Kontrolerzy
Paweł Gruszkiewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej

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

.....
Agata Wróbel
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Anna Gąsior
Specjalista kontroli państwowej

.....