



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.004.03.2022

Pan

Waldemar Jakson
Burmistrz Miasta Świdnik

ul. Stanisława Wyspiańskiego 27
21-040 Świdnik

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr 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 Świdnik, ul. Stanisława Wyspiańskiego 27, 21-040 Świdnik (dalej: Urząd lub UM).
Kierownik jednostki kontrolowanej Zakres przedmiotowy kontroli	Waldemar Jakson, Burmistrz Miasta Świdnik od 1 stycznia 2016 r. (dalej: Burmistrz). 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 10 czerwca) 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	1. Agnieszka Kałdunek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/34/2022 z 1 marca 2022 r. 2. Mirosław Bortacki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/35/2022 z 1 marca 2022 r. 3. Anna Gašior, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/46/2022 z 30 marca 2022 r. (akta kontroli tom I str. 2-8)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie prawidłowo został zorganizowany proces przygotowania i realizacji inwestycji. Zapewniono właściwe wewnętrzne rozwiązania organizacyjne i kadrowe oraz udział i współpracę poszczególnych uczestników procesu inwestycyjnego, w szczególności włączając do niego pracownika, który posiadał uprawnienia inspektora nadzoru terenów zieleni. Finansowanie inwestycji zapewniono głównie środkami własnymi Miasta Świdnik (dalej: Miasto), a w przypadku trzech skontrolowanych przedsięwzięć inwestycyjnych dodatkowo środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego³, Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej oraz Funduszu Pracy. Wykonawcy dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych dla tych inwestycji zostali wyłonieni zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴, z zachowaniem odpowiednich trybów, a realizacja tych inwestycji przebiegała zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵ oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych. W umowach na roboty budowlane m.in. zabezpieczono ich wykonanie, przewidziano możliwość zastosowania kar umownych z tytułu nienależytego ich realizowania, wprowadzono obowiązek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, określono zasady wypłaty wynagrodzenia wykonawcy z uwzględnieniem wymogów dotyczących wypłaty wynagrodzenia podwykonawcom.

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: EFRR.

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

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. (dalej: Pb).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na braku rzetelnego udokumentowania przebiegu negocjacji prowadzonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki (w szczególności w zakresie czynników, które wpłynęły na wysokość wartości zamówienia), czym naruszono zasadę pisemności, o której mowa w Pzp, a także nieterminowego wprowadzenia środków trwałych do ewidencji (dotyczyło 100% zbadanych spraw), przeprowadzenia w jednym przypadku przeglądu gwarancyjnego z opóźnieniem 37 dni oraz braku dostatecznej staranności na wstępnym etapie przygotowania jednej ze skontrolowanych inwestycji, który przyczynił się do opóźnień w realizacji projektu. Nie zabezpieczono w należyty sposób interesu Miasta w zakresie przeniesienia praw autorskich do dokumentacji projektowej w przypadku jej wykonywania przez podwykonawcę oraz możliwości zmiany umowy z wynagrodzeniem ryczałtowym, co było główną przyczyną poniesienia przez Miast wydatku na niewykonaną w części usługę, w tym z wykorzystaniem dofinansowania ze środków EFRR. Pozytywnie należy ocenić uwzględnienie ww. kwestii we wzorze umowy, obowiązującym w czasie prowadzenia czynności kontrolnych przez NIK.

Stwierdzono przypadek złożenia przez oferenta niezgodnego ze stanem faktycznym oświadczenia, które miało istotne znaczenie dla uzyskania zamówienia o wartości brutto 51 660 000 zł. Ustalenia te spowodowały skierowanie przez Burmistrza zawiadomienia do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa przez wykonawcę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu⁷ i zarządzeniami z sprawie ustalenia: struktury organizacyjnej Urzędu⁸ oraz szczegółowego zakresu działania komórek organizacyjnych Urzędu⁹ planowaniem, przygotowaniem i realizacją inwestycji przez Gminę Miejską Świdnik¹⁰ w latach 2016-2022 zajmował się Referat Inwestycji funkcjonujący w ramach Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych¹¹ (od 1 lipca 2015 r.¹² do 14 marca 2019 r.), a następnie Wydziału Inwestycji

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywały Regulaminy organizacyjne wprowadzone zarządzeniami Burmistrza Miasta: nr 32/2014 z 30 czerwca 2014 r. (z siedmioma zmianami), nr 31/2016 z 25 maja 2016 r. (z dziewięcioma zmianami), nr 16/2019 z 15 marca 2019 r. (z 11 zmianami), nr 47/2021 z 1 czerwca 2021 r. (z czterema zmianami) oraz nr 11/2022 z 28 lutego 2022 r. (obowiązujący od 1 marca 2022 r.).

⁸ W okresie objętym kontrolą obowiązywały struktury organizacyjne wprowadzone zarządzeniami Burmistrza Miasta: nr 33/2014 z 30 czerwca 2014 r. (z siedmioma zmianami), nr 32/2016 z 25 maja 2016 r. (z czterema zmianami), nr 17/2017 z 2 marca 2017 r. (z 10 zmianami), nr 17/2019 z 15 marca 2019 r. (z 12 zmianami), nr 53/2020 z 29 maja 2020 r. (z pięcioma zmianami), nr 4/2021 z 12 stycznia 2021 r. (z czterema zmianami), nr 48/2021 z 1 czerwca 2021 r. (z pięcioma zmianami) oraz nr 12/2022 z 28 lutego 2022 r. (obowiązujący od 1 marca 2022 r.).

⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały zarządzenia Burmistrza Miasta: nr 50/2014 z 9 września 2014 r. (z trzema zmianami), nr 45/2016 z 30 czerwca 2016 r. (z czterema zmianami) oraz nr 6/2020 z 17 stycznia 2020 r. (z czterema zmianami).

¹⁰ Dalej: Miasto.

¹¹ Dalej: WIZ.

¹² Zarządzenie nr 25/2015 Burmistrza Miasta z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 32/2014 Burmistrza Miasta z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz zarządzenie nr 26/2015 Burmistrza Miasta z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 33/2014 Burmistrza Miasta z 30 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia struktury organizacyjnej Urzędu.

i Nieruchomości¹³ (od 15 marca 2019 r.¹⁴). Do zakresu działania ww. komórek organizacyjnych należało m.in. opracowywanie planów inwestycyjnych, realizacja inwestycji ujętych w planie finansowym i prowadzenie nadzoru inwestorskiego nad realizowanymi przez Miasto inwestycjami.

Średnioroczne zatrudnienie w UM osób realizujących zadania inwestycyjne wynosiło: osiem (w 2016 r. i w 2019 r.), dziewięć (w 2015 r., w 2017 r. i w 2020 r.) oraz 10 osób (w 2018 r. i w 2021 r.). Większość pracowników (od 60% do 78%)¹⁵ posiadało uprawnienia w specjalnościach: konstrukcyjno-budowlanej, inżynierii drogowej, instalacyjnej w zakresie w zakresie sieci, instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych oraz instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, przy czym przeważającą część stanowili pracownicy z uprawnieniami w branży ogólnobudowlanej (w latach 2015-2018) oraz w branży drogowej (w latach 2019-2021). Wśród pracowników posiadających uprawnienia budowlane były osoby zajmujące stanowiska kierownicze¹⁶.

(akta kontroli tom I str. 8-163, tom IX str. 596-605)

W zakresach obowiązków służbowych i uprawnień pracowników odpowiedzialnych za realizację procesu inwestycyjnego uwzględniono¹⁷ kluczowe zadania w zakresie: [1] planowania i przygotowania inwestycji, w tym m.in. przygotowanie danych wyjściowych do opracowywanych programów funkcjonalno-użytkowych i dokumentacji projektowo-kosztorysowej, sprawdzanie i opiniowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz ocena kompletności i spójności poszczególnych branż opracowanej dokumentacji i niezbędnych uzgodnień oraz kosztorysu realizacji zadania w oparciu o kosztorys inwestorski, odbiór opracowanej dokumentacji od projektanta, z potwierdzeniem zgodności z zawartą umową, a także z przepisami Pzp (zwłaszcza art. 29) oraz innymi przepisami, przygotowywanie materiałów do przetargu oraz projektów umów w zakresie powierzonych zadań; [2] realizacji inwestycji, w tym m.in. sprawdzanie zgodności kosztorysów ofertowych, złożonych w przetargach z przedmiarami, pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego (zgodnie z Pb) oraz rozliczanie finansowe zadania, organizowanie i uczestniczenie w odbiorach robót, sporządzanie protokołów z powyższych czynności, udział w pracach komisji w zakresie odbiorów częściowych, końcowych i gwarancyjnych, przekazywanie na stan majątkowy zakończonych inwestycji użytkownikom wraz z dokumentacją budowy.

(akta kontroli tom I str. 8-87, 112-163, tom IX str. 32-38)

W latach 2016-2022 (do 28 lutego) Miasto realizowało 170 przedsięwzięć inwestycyjnych (w tym 182 zadania inwestycyjne) o łącznej wartości 329 435 809,74 zł¹⁸. W 66 przypadkach Miasto zawarło umowy na opracowanie dokumentacji projektowych, których ostateczna wartość wyniosła 5 227 956,33 zł, natomiast w 137 przypadkach zostały zawarte umowy na roboty budowlane na łączną kwotę 238 925 999,87 zł.

¹³ Dalej: WIN.

¹⁴ Zarządzenie nr 16/2019 Burmistrza Miasta z dnia 15 marca 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz zarządzenie nr 17/2019 Burmistrza Miasta z dnia 15 marca 2019 r. w sprawie ustalenia struktury organizacyjnej Urzędu.

¹⁵ 2021 r. – 60% (sześciu z 10), 2019 r. – 63% (pięciu z ośmiu), 2017 r. i 2020 r. – 67% (sześciu z dziewięciu), 2018 r. – 70% (siedmiu z 10), 2016 r. – 75% (sześciu z ośmiu), 2015 r. – 78% (siedmiu z dziewięciu).

¹⁶ Naczelnika WIZ/WIN w branży sanitarnej (w okresie od 4 sierpnia 2016 r. do 20 sierpnia 2019 r.) oraz kierowników Referatu Inwestycji: w branży ogólnobudowlanej (w okresie od 1 stycznia do 14 kwietnia 2016 r.) i w branży drogowej (od 8 lipca 2019 r.).

¹⁷ Zgodnie ze szczegółowym zakresem działania Referatu Inwestycji.

¹⁸ Wartość przedsięwzięcia – suma wydatków inwestycyjnych poniesionych na dane przedsięwzięcie pomniejszona o odliczony podatek od towarów i usług. W ramach niektórych przedsięwzięć realizowanych było kilka zadań inwestycyjnych.

Skontrolowano trzy przedsięwzięcia inwestycyjne:

- „Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego przy ul. Fabrycznej w Świdniku zgodnie z programem funkcjonalno-użytkowym”¹⁹ o wartości 44 124 743,08 zł brutto²⁰, zrealizowane w formule „zaprojektuj i wybuduj”;
- Projekt „Zielony LOF” w Świdniku w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Terytorialnego (dalej: Zielony LOF)²¹ o wartości 10 193 189,44 zł brutto²²;
- „Budowa żłobka miejskiego przy ul. Bartłomieja Kopera w Świdniku z zastosowaniem technologii modułowej-ekologicznej”²³ o wartości 9 162 468,17 zł brutto²⁴.

W ramach ww. przedsięwzięć poddano analizie dokumentację projektową sześciu zadań inwestycyjnych²⁵ oraz realizację (roboty budowlane) trzech zadań inwestycyjnych²⁶.

(akta kontroli tom I str. 164-169)

Na podstawie analizy zadań objętych próbą badawczą stwierdzono, że w Urzędzie zorganizowany został proces inwestycyjny i zapewniona została realizacja obowiązków uczestników tego procesu (inwestora, inspektora nadzoru inwestorskiego, projektanta, kierownika budowy/robót). Pracownicy Urzędu, posiadający odpowiednie kwalifikacje (uprawnienia branżowe²⁷) uczestniczyli m.in. w sprawdzaniu i opiniowaniu oraz odbiorach dokumentacji projektowej, pracach komisji, odbiorach robót budowlanych, pełnili również funkcje inspektora nadzoru inwestorskiego, w tym koordynatora robót branżowych w czasie realizacji inwestycji.

W przypadku dwóch przedsięwzięć inwestycyjnych (Zielony LOF i Żłobek) ww. pracownicy pełnili funkcje inspektorów nadzoru w poszczególnych branżach²⁸. Natomiast pełnienie nadzoru inwestorskiego i rozliczanie robót wraz z pełnieniem funkcji inżyniera kontraktu przy realizacji inwestycji Park Avia zlecono podmiotowi zewnętrznemu na podstawie umowy nr 2018/07/31/WIZ/224 z 26 lipca 2018 r. Zgodnie z ww. umową nadzorowanie inwestycji wykonywane było przez Zespół Nadzoru, w skład którego wchodził inżynier kontraktu, inspektor nadzoru robót sanitarnych, w tym technolog basenowy oraz inspektor nadzoru robót elektrycznych i elektroenergetycznych. Ze strony Miasta wyznaczeni zostali inspektorzy nadzoru

¹⁹ Dalej: Park Avia.

²⁰ Tj. kwota wydatków inwestycyjnych według faktur – 52 584 561,14 zł pomniejszona o kwotę 282 141,07 zł, która została wyksięgowana z nakładów inwestycyjnych (wydatki te nie stanowiły wydatków inwestycyjnych) i odliczony podatek od towarów i usług w kwocie 8 177 676,99 zł. Wartość przedsięwzięcia zgodna z dokumentami odpłatnego przyjęcia składnika majątku (środka trwałego/wartości niematerialnej i prawnej) – dalej: OT.

²¹ W ramach tego projektu, zgodnie z umową nr 2017/07/21/WIZ/276 z 20 lipca 2017 r., realizowane miały być cztery zadania inwestycyjne: Teren zielony obszaru Brzeziny I i II (dalej: Zielony LOF Brzeziny); Strefa Zielona, w tym Park Miejski, na terenie rekreacyjno-wypoczynkowym Avia (dalej: Zielony LOF Avia); Teren po nieczynnym wysypisku odpadów (dalej: Zielony LOF Wysypisko) oraz Teren źródłiskowy Stawek-Stoki (dalej: Zielony LOF Źródło). Dokumentacja projektowa oraz roboty budowlane dotyczyły ostatecznie czterech zadań: Zielony LOF Brzeziny, Zielony LOF Avia, Zielony LOF Wysypisko oraz Teren za stacją paliw ORLEN (dalej: Zielony LOF Orlen).

²² Wartość pomniejszona o 20 000 zł kary umownej (por. pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego).

²³ Dalej: Żłobek.

²⁴ Wartość pomniejszona o 30 000 zł kary umownej (por. pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego).

²⁵ Park Avia – umowa nr 2018/07/04/WIZ/198 z 4 lipca 2018 r., Zielony LOF – umowa nr 2017/07/21/WIZ/276 z 20 lipca 2017 r. (dotyczyła czterech dokumentacji projektowych) oraz Żłobek – umowa nr 2017/12/29/WIZ/474 z 18 grudnia 2017 r. i umowa nr 2019/07/11/WIN/330 z 18 lipca 2019 r. (aktualizacja). Dalej: trzy przedsięwzięcia inwestycyjne.

²⁶ Park Avia – umowa z 4 lipca 2018 r. (jw.), Zielony LOF Avia – umowa nr 2019/12/30/WIN/521 z 30 grudnia 2019 r. oraz Żłobek – umowa nr 2020/07/13/WIN/339 z 13 lipca 2020 r. Dalej: trzy zadania inwestycyjne.

²⁷ Pracownicy Referatu Inwestycji pełniący funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego posiadali uprawnienia do kierowania robotami bez ograniczeń.

²⁸ W branży konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej, elektrycznej i drogowej (zgodnie z zakresem projektów budowlanych).

inwestorskiego w branżach: konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej, elektrycznej i drogowej, tj. zgodnie z zakresem projektu budowlanego.

Ponadto, w przypadku Parku Avia oraz Zielonego LOF Avia ze strony inwestora dodatkowo wyznaczono przedstawiciela do pełnienia nadzoru w branży zieleni i ochrona środowiska (pracownik ten posiadał uprawnienia inspektora nadzoru terenów zieleni).

Nadzór nad realizacją inwestycji pełnił kierownik Referatu Inwestycji, naczelnik WIZ (WIN) oraz Zastępca Burmistrza ds. inwestycji i rozwoju. Osoby te uczestniczyły m.in. w kontroli realizacji robót w tym poprzez wizyty na budowie, których przedmiotem było m.in. sprawdzenie jakości wykonanych i odebranych robót, postępu prac oraz bhp. Ponadto w Referacie Inwestycji organizowane były wewnętrzne cotygodniowe narady z pracownikami, na których omawiano stan zaawansowania zadań, problemy pojawiające się w trakcie ich realizacji, a także plany działań na kolejny tydzień. W ww. komórce prowadzony był rejestr dla danego roku budżetowego (od 2020 r.) zawierający dane nt. każdego z zadań inwestycyjnych. Do ww. rejestru bezpośredni wgląd posiadał Burmistrz, który poinformował, że w oparciu o wnioski płynące z przebiegu niniejszej kontroli, kierownik rozbudował funkcjonujące zestawienie o dodatkowe dane z przebiegu realizacji zadań, stanowiące zarazem szczegółowy opis inwentaryzacji na każdym z etapów, sprawozdanie z jej realizacji oraz plan działań i zaleceń do realizacji. W przypadku Parku Avia bezpośredni nadzór nad podmiotem zewnętrznym, któremu powierzono nadzór inwestorski polegał na weryfikacji zleconych prac i podejmowanych decyzji poprzez udział kierownika i pracownika Referatu Inwestycji oraz Zastępcy Burmistrza (m.in. na kluczowych etapach realizacji) w cotygodniowych radach technicznych na budowie. Podmiot ten zobowiązany był dodatkowo do sporządzania miesięcznych raportów, zawierających informacje nt. budowy (dane ujmowane były narastająco).

(akta kontroli tom I str. 60-111, tom II str. 57, 559, 562-664, tom III str. 139-175, 288-335, tom IV str. 332-489, tom V str. 390-434, tom IX str. 32-45, 184-310, 582-586)

1.2. W Urzędzie obowiązywała *Instrukcja planowania i monitorowania realizacji inwestycji objętych uchwałą budżetową w Gminie Miejskiej Świdnik*²⁹ wprowadzona zarządzeniem nr 51/2015 Burmistrza z dnia 31 sierpnia 2015 r. Zgodnie z Instrukcją, dla każdego zadania inwestycyjnego ujętego w planie inwestycyjnym na dany rok budżetowy tworzona miała być karta inwestycji (§ 3 ust. 1), na podstawie której naczelnik WIZ miał sporządzać plany działania do realizacji przez kierownika i pracowników Referatu Inwestycji (§ 4 ust. 3), a w ramach monitorowania przebiegu realizacji poszczególnych inwestycji miały być sporządzane miesięczne i roczne sprawozdania (§ 4 ust. 2 pkt 2 i 3). Obowiązki te nie były realizowane w sposób określony w Instrukcji (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 170-180, tom IX str. 5-9, 184-310, 450-532, 567, 630-646)

W Urzędzie nie została opracowana instrukcja sporządzania, aktualizacji i sprawozdawania z wieloletniej prognozy finansowej³⁰, a czynności w ww. zakresie odbywały się, jak wyjaśnił Burmistrz, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz przyjętą praktyką. Każdego roku, w związku z rozpoczęciem prac nad projektem uchwały Rady Miasta Świdnik³¹, Burmistrz wydawał kierownikom podległych komórek i jednostek polecenia opracowania materiałów do sporządzenia/aktualizacji wykazu przedsięwzięć wieloletnich do WPF, a następnie (po podjęciu uchwały przez Radę Miasta w sprawie WPF) przypominał o obowiązku m.in. terminowej realizacji

²⁹ Dalej: Instrukcja.

³⁰ Dalej: WPF.

³¹ Dalej: Rada Miasta.

przedsięwzięć, wnioskowaniu o zmiany dotyczące przedsięwzięć oraz sporządzaniu sprawozdań z ich realizacji na 30 czerwca każdego roku.

W latach objętych kontrolą obowiązywało siedem WPF. Były one corocznie aktualizowane, a także zmieniane wielokrotnie w ciągu danego roku. Plany inwestycyjne stanowiły załącznik nr 5 do uchwał budżetowych Rady Miasta na poszczególne lata. W ww. dokumentach ujmowane były zadania jednoroczne oraz zadania wieloletnie, dla których ostatnim rokiem realizacji był dany rok budżetowy.

(akta kontroli tom I str. 181-403, 579, tom IX str. 5-9, 80-88)

Opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie³² o prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań za poszczególne lata 2016-2022 były pozytywne.

(akta kontroli tom I str. 581)

Analiza wybranych do kontroli trzech inwestycji wykazała, że zadania te zostały uwzględnione w WPF oraz planach wydatków budżetowych. W dokumentach tych wprowadzano zmiany dotyczące ich realizacji (w tym terminów i wydatków) zgodnie z przyjętymi w Urzędzie zasadami. Uzasadnieniem zmian było m.in.:

- w przypadku Parku Avia – podjęcie decyzji o scaleniu dwóch zadań w jedno, prowadzone na podstawie jednego pozwolenia na budowę, co miało wpływ na ustalenie planowanych na lata 2017-2019 wydatków w wysokości 32 000 000 zł³³ (czerwiec 2017 r.), a następnie konieczność zakończenia postępowania w trybie z wolnej ręki i zapewnienia środków finansowych w wysokości 52 300 000 zł niezbędnych do podpisania umowy (czerwiec 2018 r.), a także wycena robót dodatkowych i zawarcie aneksu nr 3 do umowy – zwiększenie do kwoty 52 579 644,06 zł (styczeń 2020 r.);
- w przypadku Zielonego LOF – konieczność dostosowania wkładu własnego Miasta do zwiększonego dofinansowania projektu środkami unijnymi (przygotowanie do podpisania aneksu do umowy z Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego³⁴) w związku z wyceną przedsięwzięcia na podstawie kosztorysów inwestorskich i ofertowych (kwiecień 2019 r.)³⁵, wystąpienie robót dodatkowych (sierpień 2019 r.), zwiększenie kosztów niekwalifikowanych (październik 2019 r.);
- w przypadku Żłobka – brak możliwości wypłaty wynagrodzenia wykonawcy dokumentacji projektowej w związku z niezakończeniem realizacji umowy (listopad 2018 r.), konieczność aktualizacji dokumentacji projektowej (kwiecień 2019 r.) oraz zwiększenia środków finansowych w związku z jedną ofertą przewyższającą założony plan (czerwiec 2019 r.), zgoda Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego na zmianę terminu realizacji zadania w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH+” (listopad 2020 r.).

(akta kontroli tom I str. 404-587)

Kalkulacja wartości wydatków w poszczególnych zadaniach inwestycyjnych dokonywana była przez Referat Inwestycji na etapie opracowywania projektu budżetu oraz zmian do WPF (planu inwestycyjnego). W przypadku zadań zaplanowanych do realizacji w zakresie dokumentacji projektowej lub w formule

³² Dalej: RIO.

³³ Kwota ta została ustalona na podstawie informacji nt. kosztów robót budowlanych dla zadania pn. Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego przy ul. Fabrycznej w Świdniku w wysokości 34 899 063,68 zł.

³⁴ Dalej: IZ RPO WL.

³⁵ W wniosku o zwiększenie wartości zadania w budżecie Miasta i WPF zaznaczono jednocześnie, że pomimo zwiększenia dofinansowania Miasto nie posiada wystarczających środków finansowych na realizację elementów zadania, które powinny być zrealizowane do końca 2020 r. (zagrożenie utraty dofinansowania i konieczność jego zwrotu wraz z odsetkami).

„zaprojektuj i wybuduj” szacunkowa kalkulacja dla przyjętych założeń sporządzana była przez pracownika odpowiedzialnego za branżę wiodącą w danym zadaniu. Kalkulacja ta następowała, zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza, w oparciu o referencyjne wyceny danego asortymentu robót na podstawie ogólnodostępnych baz cenowych³⁶ oraz porównywania cen dotychczas zrealizowanych podobnych robót. Szacowany koszt opracowania dokumentacji projektowej określany był przez procentowy udział z zakładanej wartości realizacji robót w oparciu o rozporządzenie Ministra Rozwoju i Transportu z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym³⁷. Z kolei wartość robót budowlanych, w przypadku wcześniejszego opracowania dokumentacji projektowej, określana była w kosztorysie inwestorskim przez autora tej dokumentacji.

Szacowany koszt realizacji Parku Avia (formuła „zaprojektuj i wybuduj”) został opracowany metodą wskaźnikową przez autora dokumentacji opisującej przedmiot zamówienia³⁸, natomiast w przypadku pozostałych inwestycji – na podstawie kalkulacji pracowników Referatu Inwestycji, przy czym koszt realizacji Zielonego LOF oszacowano w oparciu o wycenienia kosztów poszczególnych asortymentów robót, a Żłobka – w wyniku przemnożenia szacowanej powierzchni obiektu przez cenę 1 m² powierzchni obiektu użyteczności publicznej dla referencyjnych obiektów.

(akta kontroli tom IX str. 5-31, 56-62, 80-88)

Decyzje o rozpoczęciu realizacji inwestycji były podejmowane, w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców Miasta na podstawie interpelacji, wniosków, w tym przekazywanych przez kierowników: podległych jednostek oraz komórek organizacyjnych Urzędu. Analizy potrzeb mieszkańców dokonywane były przez Radę Miasta, która ustalała kierunki rozwoju Miasta. Proces inwestycyjny rozpoczynała decyzja o realizacji danego przedsięwzięcia. W przypadku Parku Avia decyzja ta była poparta doświadczeniami w funkcjonowaniu tego typu obiektu w Świdniku, gdzie basen stanowił miejsce rozrywki, sportu i spotkań towarzyskich, a po jego zamknięciu mieszkańcy zabiegali o jego budowę. Zakres tej inwestycji został określony przy uwzględnieniu liczby mieszkańców i szacowanych kosztów późniejszej eksploatacji obiektu. W trakcie prac projektowych planowane działania były prezentowane m.in. mieszkańcom i Radzie Miasta. Projekt Zielony LOF stanowił również odpowiedź na potrzeby mieszkańców w zakresie stworzenia parków i terenów zielonych umożliwiających odpoczynek i rekreację dla osób w różnym wieku, a także stanowił uzupełnienie podejmowanych przez Miasto działań na rzecz poprawy zdrowia i komfortu życia. Budowa Żłobka była inwestycją wyczekiwaną przez mieszkańców z uwagi na zwiększającą się liczbę dzieci.

(akta kontroli tom I str. 404-618, tom IX str. 5-9, 80-88)

1.3. W latach 2016-2021 poniesiono łącznie:

- 64 000 zł na opracowanie dwóch koncepcji, w tym jednej za 24 000 zł w 2016 r.³⁹ oraz jednej za 40 000 zł w 2021 r.⁴⁰;

³⁶ Np. <https://baza-cenowa-sekocencbud.pl>

³⁷ Dz. U. Nr 130, poz. 1389 – obowiązywało do 31 grudnia 2021 r. (dalej: rozporządzenie w sprawie kosztorysowania).

³⁸ Program funkcjonalno-użytkowy (dalej: PFU) został opracowany na podstawie umowy nr 2017/03/27/WIZ/125 z 13 marca 2017 r.

³⁹ Koncepcja zagospodarowania obszarów zielonych na terenie Miasta, której celem było m.in. wyznaczenie terenów zielonych przewidzianych do rewitalizacji – wykorzystana w realizacji projektu Zielony LOF.

⁴⁰ Opracowanie modelu oraz koncepcji modernizacji systemu odprowadzania i zagospodarowania wód deszczowych na terenie Miasta, której celem była weryfikacja działania sieci kanalizacji deszczowej na podstawie obliczeń matematycznych i wskazanie newralgicznych punktów działania sieci – narzędzie planistyczne do kolejnych inwestycji dotyczących gospodarki wodami opadowymi w Mieście.

- 4 051 835,96 zł na opracowanie 76 dokumentacji projektowych, w tym 13 za 526 955,77 zł w 2016 r., 10 za 540 927,09 zł w 2017 r., dziewięciu za 768 326,94 zł w 2018 r., 15 za 1 034 746,62 zł w 2019 r., 11 za 539 509,50 zł w 2020 r. oraz 18 za 641 370,49 zł w 2021 r.

Wskazane koncepcje dotyczyły zadań nieujętych w WPF, natomiast 43 dokumentacji projektowych (56,6%) dotyczyło zadań zaplanowanych w WPF. O ile liczba dokumentacji projektowej nieujętej w WPF stanowiła w 2016 r. 77% wszystkich opracowań projektowych, to w kolejnych latach udział ten ulegał obniżeniu i w 2020 r. wyniósł 9%⁴¹, a w 2021 r. 22%⁴². Kwota wydatkowana na dokumentację projektową na zadania ujęte w WPF wyniosła łącznie 2 534 102,10 zł i stanowiła 62,5% ogółem wydatków poniesionych na ten cel w latach 2016-2021, a koszt dokumentacji projektowej na zadania nieujęte w WPF⁴³ wyniósł 1 517 733,86 zł (37,5%).

(akta kontroli tom I str. 619-633, tom IX str. 56-62, 184-193)

W przypadku skontrolowanych trzech inwestycji ustalono, że Miasto nie zlecało odrębnego opracowania koncepcji, a w przypadku Parku Avia koncepcja stanowiła część dokumentacji projektowej, co było wymagane zapisami PFU. Dokumentacje projektowe zostały wykonane i złożone w Urzędzie w związku z umowami:

- z 4 lipca 2018 r.⁴⁴ za 2 583 000 zł w terminach określonych w Tabeli Opracowań Projektowych⁴⁵ stanowiącej załącznik nr 1 do umowy, tj. w okresie od lipca do grudnia 2018 r. oraz zgodnie z zakresem określonym w PFU;
- z 20 lipca 2017 r.⁴⁶ za 442 800 zł w dniu 6 grudnia 2017 r. – dokumentacja projektowa nie została wykonana w pełnym zakresie określonym w umowie dla Zielonego LOF Źródło, a w ramach dokumentacji projektowej dotyczącej Zielony LOF Brzeziny zostały wykonane dwa oddzielne opracowania – Zielony LOF Brzeziny oraz Zielony LOF Orlen, które pierwotnie miały stanowić jeden projekt; zmiany w powyższym zakresie nie skutkowały zawarciem aneksów do umowy (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- z 18 grudnia 2017 r.⁴⁷ za 88 560 zł w okresie od kwietnia do czerwca 2018 r. oraz z 18 lipca 2019 r.⁴⁸ za 79 458 zł w okresie od 18 lipca do 18 grudnia 2019 r., tj. łącznie za 168 018 zł. Aktualizacja dokumentacji związana była ze zmianą konstrukcji budynku z technologii tradycyjnej na modułowo-ekologiczną. Decyzja o zmianie technologii budowy Żłobka została podjęta, jak wyjaśnił Burmistrz, głównie z powodu konieczności dostosowania projektu do możliwości jego realizacji w ramach Programu „Maluch+”⁴⁹, który zakładał dofinansowanie dla inwestycji realizowanej w okresie krótszym niż 12 miesięcy. W tym terminie budowa Żłobka w tradycyjnej technologii była niemożliwa, co potwierdziło przeprowadzone w 2019 r. postępowanie przetargowe, do którego oferty nie

⁴¹ Jedna dokumentacja na 11 opracowanych.

⁴² Cztery dokumentacje na 18 opracowanych.

⁴³ Wszystkie były zadaniami jednorocznymi.

⁴⁴ Umowa nr 2018/07/04/WIZ/198 na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w formule „zaprojektuj i wybuduj” dot. Park Avia.

⁴⁵ Dalej: TOP. Do opracowań należały m.in. koncepcja architektoniczna, projekt budowlany, projekt wykonawczy, specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych (dalej: STWiORB), kosztorys i przedmiary.

⁴⁶ Umowa nr 2017/07/21/WIZ/276 na opracowanie dokumentacji projektowej oraz pełnienie nadzoru autorskiego dot. Zielonego LOF.

⁴⁷ Umowa nr 2017/12/29/WIZ/474 na wykonanie dokumentacji projektowej dot. Żłobka.

⁴⁸ Umowa nr 2019/07/11/WIN/330 na wykonanie aktualizacji dokumentacji projektowej oraz pełnienie nadzoru autorskiego dot. Żłobka.

⁴⁹ Program wspierał rozwój instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 – żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów.

złożył żaden wykonawca, dlatego też stwierdzono, że zmiana technologii zapewni możliwość budowy obiektu w krótkim czasie, a ponadto ekologiczna forma pozwoli na zmniejszenie kosztów utrzymania. Inwestycja ta była ważna z punktu widzenia potrzeb mieszkańców.

(akta kontroli tom I str. 163-169, tom II str. 64-65, 390-517, 540-600, tom III str. 63-138, 185-267, tom IX str. 56-62, 184-193, 450-573)

Wydatki na opracowanie dokumentacji projektowej ujęte zostały w kosztach inwestycji, jednak w dwóch przypadkach zostały zaniżone, według prowadzonej ewidencji księgowej, o 50 000 zł w związku z potrąceniem kar umownych, w tym 20 000 zł w przypadku Zielonego LOF oraz 30 000 zł w przypadku Żłobka⁵⁰. RIO w okresie od 6 grudnia 2019 r. do 31 stycznia 2020 r. przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Miasta, w wyniku której ustalono m.in. nieprawidłowości polegające na wprowadzeniu regulacji dotyczących zmniejszania wykonania wydatków roku budżetowego o wpłacone lub potrącone kary umowne i zalecono zmianę zasad ewidencjonowania. W wyniku ww. kontroli w Urzędzie dokonano zmiany zasad (polityki) rachunkowości oraz wdrożono prawidłowy sposób ujmowania w księgach rachunkowych dotyczących potrąconych kar umownych z należnego wykonawcom wynagrodzenia.

(akta kontroli tom I str. 581, 588-618)

W latach 2016-2022 (do 28 lutego) nie były wykonywane na zlecenie Miasta koncepcje o wartości przekraczającej 50 000 zł. Natomiast dokumentacje projektowe o wartości powyżej 50 000 zł opracowane zostały na podstawie 23 umów o dzieło zawartych przez Miasto w latach 2015-2020 na łączną kwotę 2 921 465,04 zł i sfinansowane z wydatków majątkowych. Wydatki te stanowiły 72% wydatków ogółem poniesionych na opracowanie takich dokumentacji (4 051 835,96 zł). Inwestycje dotyczące siedmiu dokumentacji projektowych nie zostały podjęte z uwagi głównie na brak środków finansowych w czterech przypadkach⁵¹, przy czym przypadki te stanowiły 2,4% w odniesieniu do liczby przedsięwzięć inwestycyjnych (170) oraz 2,2% w odniesieniu do liczby zadań inwestycyjnych (182). Zgodnie z informacją kierownika Referatu Inwestycji, w jednym przypadku⁵², z uwagi na zmianę potrzeb społecznych dotyczących formy i sposobu użytkowania targowiska nie było możliwości wdrożenia do realizacji opracowanej dokumentacji. W związku z wygaśnięciem pozwolenia na budowę obiektu zlecono opracowanie koncepcji i dokumentów opisujących przedmiot zamówienia, w tym PFU w formie odpowiadającej aktualnym oczekiwaniom społecznym. W 2021 r. uzyskano promesę na fundusze zewnętrzne w ramach „Polskiego Ładu” (realizacja w formule „zaprojektuj i wybuduj” w 2022 r.). Natomiast w pozostałych przypadkach zdecydowano m.in. o zmianie technologii wykonania obiektu i zmianie formuły realizacji inwestycji (na „zaprojektuj i wybuduj”), rozdzieleniu realizacji na dwa etapy przewidziane do dofinansowania, opracowaniu nowej dokumentacji w związku z rozszerzeniem projektu o m.in. ciąg pieszo-rowerowy postulowany przez środowisko rowerzystów⁵³, niekontynuowaniu realizacji z uwagi na inne zagospodarowanie terenu⁵⁴ oraz wykonaniu dwóch oddzielnych dokumentacji na projekt Mobilny LOF w Świdniku w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru

⁵⁰ Dotyczyło to umowy nr 2017/12/29/WIZ/474 z 18 grudnia 2017 r.

⁵¹ Łączna kwota tych opracowań wyniosła 351 521,45 zł, co stanowiło 12% z łącznej kwoty 2 921 465,04 zł, jaka została wydatkowana na opracowanie 23 dokumentacji projektowych o wartości przekraczającej 50 tys. zł.

⁵² Dotyczyło to projektu Przebudowy targowiska miejskiego przy ul. Targowej w Świdniku.

⁵³ Dotyczyło to projektu budowy ul. Wiejskiej w Świdniku.

⁵⁴ Dotyczyło to projektu przebudowy hali miejskiej przy ul. Fabrycznej w Świdniku – na tym terenie realizowany był projekt Park Avia.

Funkcjonalnego⁵⁵. Do 28 lutego 2022 r. sześć (z ww. siedmiu) dokumentacji projektowych o wartości 650 489,05 zł podlegało wykorzystaniu w kolejnych etapach realizacji, natomiast w jednym (dotyczącym Rozbudowy i termomodernizacji budynku przy ul. Hallera w Świdniku dla potrzeb Straży Miejskiej) opracowana w 2017 r. za 58 875,79 zł dokumentacja nie została wykorzystana. Zgodnie z informacją kierownika Referatu Inwestycji dokumentacja ta będzie wykorzystana w przyszłości, po uprzedniej aktualizacji z uwagi na konieczność uwzględnienia potrzeb zarówno Straży Miejskiej, jak i Świdnickiego Towarzystwa Muzycznego, które zostało przeniesione do obiektu w 2019 r.

W dwóch przypadkach (w tym dotyczącym Żłobka) dokumentacja projektowa była aktualizowana przed ogłoszeniem postępowania na roboty budowlane. Łączny koszt ww. aktualizacji wyniósł 147 108 zł. W przypadku projektu pn. Budowa ul. Żwirki i Wigury i ul. Nadleśnej w Świdniku aktualizacja dokumentacji projektowej⁵⁶ konieczna była celem uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

(akta kontroli tom I str. 634-636, tom IX str. 554-564)

1.4. Kontrole zewnętrzne przeprowadzone zostały w UM w latach 2016-2022 (do 28 lutego) przez IZ RPO WL i dotyczyły siedmiu inwestycji, w których wykorzystywane były fundusze europejskie, w tym trzy z nich dotyczyły projektu Zielony LOF⁵⁷. Dokonana przez Zespół kontrolujący w 2018 r. weryfikacja sposobu wyboru wykonawcy dokumentacji projektowej dla projektu Zielony LOF nie wykazała nieprawidłowości w postępowaniach o udzielenie zamówienia przeprowadzonych na podstawie przepisów Pzp. Natomiast w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2019 r. w zakresie sposobu wyboru wykonawcy robót budowlanych w ramach postępowania „Zielony LOF” w Świdniku w ramach ZIT LOF (teren za stacją paliw Orlen w ramach obszaru Brzeziny I i II) stwierdzono naruszenie art. 29 ust. 1-3 w związku z art. 7 ust. 1 Pzp, polegające na dokonaniu opisu przedmiotu zamówienia w sposób utrudniający uczciwą konkurencję oraz wskazujący na konkretnego producenta, pozornie dopuszczając możliwość zaoferowania urządzeń innych niż tego producenta⁵⁸. Skutkowało to uznaniem wydatków w kwocie 47 173,70 zł za niekwalifikowalne i pomniejszeniem o tę kwotę wydatków kwalifikowalnych wykazywanych we wnioskach o płatność. Kolejna, przeprowadzona w 2020 r. kontrola potwierdziła zgodność przeprowadzonego postępowania „Zielony LOF” w Świdniku w ramach ZIT LOF (Zadanie I: Teren zielony obszaru Brzeziny I i II) dotyczącego wyboru wykonawcy robót budowlanych z przepisami Pzp.

W latach 2016-2021 kontrole wewnętrzne oraz zadania audytowe nie obejmowały swoim przedmiotem obszaru związanego z prowadzeniem (finansowaniem) inwestycji przez Miasto. Burmistrz wyjaśnił, że kontrola ww. obszaru sprawowana była na bieżąco w ramach kontroli funkcjonalnej w Urzędzie. Natomiast, z uwagi na zakończone w większości inwestycje realizowane przez Miasto, jako beneficjenta wsparcia w ramach perspektywy finansowej na lata 2014-2020, w Planie audytu na 2022 r.⁵⁹ ujęto obszar dotyczący inwestycji, w tym przygotowanie i nadzór nad realizacją oraz rozliczenie finansowe, przypisując mu wysoki poziom ryzyka.

(akta kontroli tom I str. 637-664, tom IX str. 9)

1.5. Burmistrz wskazał, że kwestie organizacyjne i kadrowe w Urzędzie nie stanowiły barier w przygotowaniu i prowadzeniu inwestycji. Pomimo, że przepisy

⁵⁵ Dalej: ZIT LOF.

⁵⁶ Koszt aktualizacji – 67 650 zł.

⁵⁷ Informacje pokontrolne: nr 44/47/1/2018 z 4 kwietnia 2018 r., nr 44/51/2019 z 28 lutego 2019 r. i nr 44/365/2020 z 30 listopada 2020 r.

⁵⁸ Dotyczyło to elementów wyposażenia labiryntu.

⁵⁹ III-IV kwartał.

prawa nie nakładają na Miasto obowiązku dysponowania kadrami z uprawnieniami budowlanymi zarówno na etapie przygotowania, jak i realizacji inwestycji, to jednak *gros* pracowników Referatu Inwestycji posiadało uprawnienia budowlane w branżach, których realizacje były najczęstsze i kluczowe dla Miasta (tj. w branżach: konstrukcyjnej, drogowej, sanitarnej i elektrycznej) i pełniło funkcje inspektora nadzoru inwestorskiego w myśl ustawy Pb, a w przypadku potrzeby zapewnienia nadzoru w innych branżach, sporadycznie występujących w realizacji inwestycji miejskich (tj. w branżach: mostowej, telekomunikacyjnej czy hydrotechnicznej), nadzór inwestorski zlecany był na zewnątrz. Podkreślił przy tym, że osoby posiadające uprawnienia budowlane są na rynku pracy cenione, a dysponowanie kompletną kadrami w zakresie poszczególnych branż stanowiłoby duże obciążenie ekonomiczne dla Miasta. Wskazał też, że przepisy prawa nie definiują określenia „dokumentacja przyszłościowa”, zatem takie dokumenty nie były przez Miasto sporządzane oraz nie praktykowano przygotowywania dokumentacji projektowych dla zadań nieujętych w WPF. Poinformował, że *nie ma możliwości przygotowania zadań inwestycyjnych bez uprzedniego przeanalizowania i zabezpieczenia od strony finansowej*, tj. ujęcia wydatku w planie. Miasto utrzymywało płynność finansową i analizowało, jak większość jednostek samorządu terytorialnego, możliwe opcje finansowania inwestycji z różnych źródeł.

(akta kontroli tom IX str. 596-603)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie w pełni przestrzegano Instrukcji planowania i monitorowania realizacji inwestycji⁶⁰, tj. nie prowadzono kart inwestycji dla zadań (§ 3 ust. 1), których realizacja rozpoczęła się po 2017 r. Z kolei plany działania do realizacji przez kierownika i pracowników Referatu Inwestycji (§ 4 ust. 3) oraz miesięczne sprawozdania o stanie realizacji inwestycji (§ 4 ust. 2 pkt 2) nie były sporządzane w okresie objętym kontrolą, a obowiązki związane z rocznymi sprawozdaniami o stanie realizowanych inwestycji (§ 4 ust. 2 pkt 3) nie były wykonywane w sposób określony w przedmiotowej Instrukcji.

Burmistrz wyjaśnił, że w 2019 r., po rozmowach z pracownikami Urzędu, w związku ze znaczącym zwiększeniem nakładów pracy na realizację dużych zadań inwestycyjnych, w celu optymalizacji pracy, podjęto decyzję o zawieszeniu obowiązków opisanych w Instrukcji. Decyzja ta nie została jednak sformalizowana w postaci wydania zarządzenia uchylającego. Zarządzenie nr 51/2015 zostało uchylone 22 kwietnia 2022 r.⁶¹ Wyjaśnił, że utworzone w latach 2016-2017 karty inwestycyjne dla objętych kontrolą inwestycji⁶² nie podlegały dalszej aktualizacji, a karta inwestycji dla Żłobka nie została utworzona. Jednocześnie wskazał, że informacje o stanie realizacji inwestycji były sporządzane w związku z przygotowaniem i aktualizowaniem WPF, uchwał budżetowych oraz sprawozdań z ich wykonania, przekazywanych do Rady Miasta i RIO. Burmistrz poinformował również o trwających pracach, mających na celu wdrożenie nowych, zoptymalizowanych procedur dotyczących planowania, monitorowania i raportowania w zakresie inwestycji oraz o wydaniu polecenia służbowego zobowiązującego pracowników m.in. do stałego doskonalenia procesu inwestycyjnego oraz komunikacyjnego w sposób zapewniający wsparcie kierownictwa Urzędu w podejmowaniu decyzji zarządczych.

(akta kontroli tom I str. 170-180, tom IX str. 5-9, 184-310, 450-532, 567, 630-646)

⁶⁰ Wprowadzonej zarządzeniem nr 51/2015 Burmistrza Miasta z dnia 31 sierpnia 2015 r.

⁶¹ Zarządzenie nr 29/2022.

⁶² Park Avia oraz Zielony LOF Avia.

NIK ocenia pozytywnie przygotowanie Urzędu do realizacji inwestycji miejskich pod względem organizacyjnym.

Zadania związane z przygotowaniem, realizacją i monitorowaniem inwestycji były przypisane wydzielonym komórkom organizacyjnym oraz pracownikom w ich zakresach czynności. W Urzędzie zatrudnione były osoby posiadające uprawnienia budowlane, które pełniły funkcje inspektorów nadzoru inwestorskiego w poszczególnych branżach, a dodatkowo, pomimo braku takich wymogów w Pb, praktyką było włączanie w proces uzgodnień pracownika, który posiadał uprawnienia inspektora nadzoru terenów zieleni. Udział poszczególnych uczestników procesu inwestycyjnego został zapewniony. Uchybienia związane z nieprzestrzeganiem wewnętrznej regulacji nie miały wpływu na ocenę wykonywania zadań w ramach procesu inwestycyjnego.

2. Realizacja inwestycji miejskich

2.1. Przygotowanie do realizacji inwestycji miejskich

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Analiza wybranych do kontroli zadań inwestycyjnych wykazała, że ustalenia wartości zamówienia dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i art. 35 Pzp, podstawę wartości zamówień stanowiły: PFU (Park Avia) oraz szacowanie kosztów prac projektowych i rozeznanie rynku (Zielony LOF i Żłobek), a ustalenia wartości nie dokonano wcześniej niż trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Złożone oferty nie zawierały braków lub przesłanek powodujących konieczność ich odrzucenia.

Wykonawcy dokumentacji projektowej (Zielony LOF i Żłobek) zostali wyłonieni zgodnie z obowiązującymi przepisami o zamówieniach publicznych. Wybór wykonawcy na opracowanie dokumentacji projektowej oraz pełnienie nadzoru autorskiego dot. Zielonego LOF został przeprowadzony w trybie z wolnej ręki po uprzednim przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego, w ramach którego nie wpłynęła żadna oferta. Z kolei wykonawcę na wykonanie dokumentacji projektowej dot. Żłobka wyłoniono w trybie przetargu nieograniczonego, a zamówienie na aktualizację dokumentacji projektowej Budowy żłobka miejskiego przy u. Bartłomieja Kopera w Świdniku z zastosowaniem technologii modułowej-ekologicznej zostało przeprowadzone na podstawie wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości do 30 000 euro⁶³. Zaproszenie skierowano do trzech podmiotów, z których ofertę (o wartości netto 68 000 zł, brutto 83 640 zł) złożył jeden wykonawca. Z wybranym wykonawcą umowę zawarto w dniu 18 lipca 2019 r. Postanowienia zawartej umowy były zgodne z treścią złożonej oferty.

(akta kontroli tom II str. 2-96, tom III str. 63-82, 185-200, 261-269, tom IV str. 2, tom VI str. 2-11, 30-31, tom IX str. 54-55, 581-591)

Wykonawca inwestycji Park Avia realizowanej w formule „zaprojektuj i wybuduj” został wyłoniony w trybie z wolnej ręki, po uprzednim unieważnieniu postępowania przetargowego z uwagi na brak ofert⁶⁴ oraz wycofaniu się z dalszych rozmów innej firmy, do której skierowano zaproszenie do negocjacji⁶⁵. O wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, Miasto pismem z 14 grudnia 2017 r. zawiadomiło Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych⁶⁶, wskazując, że uprzednie

⁶³ Zarządzenie nr 38/2017 z 7 czerwca 2017 r. w sprawie nadania regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości do 30 000 euro.

⁶⁴ Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego (ogłoszenie nr 290850 z 26 lipca 2017 r. – Dz. Urz. UE 2017/S 141) zostało unieważnione 5 września 2017 r. na podstawie art. 93 ust.1 pkt 1 Pzp.

⁶⁵ Zaproszenie skierowano 11 października 2017 r., a zaproszony do negocjacji wykonawca pismem z 11 grudnia 2017 r. poinformował o niekontynuowaniu dalszych rozmów negocjacyjnych.

⁶⁶ Dalej: UZP.

postępowanie w trybie z wolnej ręki, prowadzone na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 Pzp, zostało unieważnione. Procedura negocjacyjna z wybranym wykonawcą trwała 187 dni, od 14 grudnia 2017 r. (wysłanie zaproszenia do wykonawcy wraz z załącznikami, m.in. PFU i wzorem umowy) do 19 czerwca 2018 r. (złożenie oferty przez wykonawcę). Burmistrz wyjaśnił, że ustawa Pzp nie określa żadnych ram czasowych dla negocjacji prowadzonych z wolnej ręki, a negocjacje te prowadzi się do momentu osiągnięcia przez strony porozumienia (lub unieważnienia postępowania). Umowa z ww. wykonawcą została podpisana 4 lipca 2018 r. (tj. po 302 dniach od dnia unieważnienia postępowania prowadzonego w trybie konkurencyjnym).

(akta kontroli tom II str. 55-58, 64-75, 97-539, tom IX str. 54-55, 311-331, 450-466, 554-566, 571-574, 580-585, 607-611)

Oferta ww. wykonawcy została przyjęta jako spełniająca warunek wykonania budynku krytej pływalni z basenem z niecką ze stali nierdzewnej o wymiarach min. 25x12,5 m wraz z technologią wody basenowej, zjeżdżalnią rurową i wanną hamowną ze stali nierdzewnej (pkt 3.5.1. lit a zaproszenia do negocjacji) z uwagi na jednoznaczną treść złożonego przez oferenta oświadczenia⁶⁷, potwierdzającego okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania zamówienia (na kwotę 51 660 000 zł brutto). Jak ustalili kontrolerzy NIK, w ramach wskazanej przez oferenta inwestycji⁶⁸ w budynku krytej pływalni został wykonany basen w technologii żelbetowej, a wylot ze zjeżdżalni nie kończył się w wannie hamownej ze stali nierdzewnej. Burmistrz wyjaśnił, że załącznik nr 5 do zaproszenia (wykaz zrealizowanych robót budowlanych potwierdzających spełnienie warunku doświadczenia) został skonstruowany w taki sposób, aby wykonawca wypełniając go, udzielał jednoznacznych odpowiedzi na poszczególne pytania. W związku z powziętą w trakcie kontroli informacją Burmistrz skierował do Prokuratury Rejonowej Warszawa Mokotów zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa przez wykonawcę.

(akta kontroli tom II str. 55-75, 215-220, 285-286, 390-517, tom IX str. 54-55, 178-193, 649-655, 663)

Przyjęto również oświadczenie oferenta wraz z dodatkowymi wyjaśnieniami z 27 czerwca 2018 r., z których wynikało, że w ramach inwestycji wykonał w całości wszystkie opisane obiekty, a nie tylko dokończył budowę obiektów istniejących oraz zaprojektował krytą pływalnię i uznano, że oferent spełnił warunek wykonania co najmniej jednego zadania polegającego na zaprojektowaniu i wybudowaniu krytej pływalni (pkt 3.5.1. lit d zaproszenia do negocjacji). Burmistrz wyjaśnił, że oświadczenie złożone w postępowaniu prowadzonym na podstawie Pzp przez wykonawcę, że wykonał nie tylko roboty budowlane, ale także zaprojektował krytą pływalnię, stanowiło podstawę do uznania, że ww. warunek został spełniony. Jednocześnie podkreślił, że projekt budowlany zamienny zawsze musi być opracowaniem dotyczącym całości inwestycji, a nie tylko zmian stanowiących istotne odstępstwa, co wynika z art. 51 ust. 1 pkt 3 Pb, przy czym projekt zamienny musi spełniać wszystkie wymogi projektu budowlanego. Burmistrz podniósł, że formułując warunek przetargowy (zaprojektowanie i wybudowanie krytej pływalni) zamawiający oczekiwał doświadczenia wykonawcy w zakresie wykonywania obu czynności na jednym zadaniu (potwierdzenie realizacji zadania w formule „zaprojektuj i wybuduj”), bez sprecyzowania zakresu wykonanych prac

⁶⁷ Wykonawca na pytania „czy niecka basenu wykonana została ze stali nierdzewnej” oraz „czy wanna hamowna wykonana została ze stali nierdzewnej” udzielił odpowiedzi „TAK”.

⁶⁸ Dokończenie budowy „pod klucz” z pierwszym wyposażeniem kompleksu wodno-rekreacyjnego w Koszalinie w rejonie ulic Gdańska, Rolna i Kopernika, działka nr 241/13 obręb 18 – umowa nr 72P/13 z 2 października 2013 r. zawarta z Zarządem Obiektów Sportowych Sp. z o.o. w Koszalinie.

projektowych, „zaprojektowanie” rozumiał jako przeprowadzenie szeregu czynności, skutkujących uzyskaniem pozwolenia na budowę, a następnie realizacji robót na podstawie tego pozwolenia. Nadmieniał też, że budowa kompleksu w Koszalinie, w skład którego wchodziła kryta pływalnia, została zrealizowana przez WARBUD S.A. na podstawie opracowanej przez niego dokumentacji projektowej zamiennej, uzyskanych zgód oraz pozwoleń i w związku z tym to ten podmiot ponosił odpowiedzialność za ostateczny kształt dokumentacji, na podstawie której zrealizował roboty budowlane.

(akta kontroli tom II str. 284-287, 365-387, tom IX str. 89-177, 184-193)

Za spełniony został uznany przez zamawiającego również warunek zawarty w pkt 3.4.1 zaproszenia do negocjacji, tj. posiadania przez wykonawcę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia na sumę gwarancyjną nie niższą niż 20 000 000 zł, wobec przedłożenia polisy na sumę gwarancyjną 10 000 0000 euro⁶⁹ na jeden i wszystkie wypadki ubezpieczeniowe. W polisie brak było zapisów dotyczących ograniczeń sumy gwarancyjnej w odniesieniu do oferenta. Burmistrz wyjaśnił, że w ramach ww. warunku zażądano przedstawienia dokumentów na ww. sumę gwarancyjną bez ograniczenia, że wykonawca musi posiadać polisę, o którą nie mógł konkurować z innymi współubezpieczonymi i wobec braku takiego ograniczenia, nie było powodu do kwestionowania przedłożonej polisy, a jej przyjęcie nie stało w sprzeczności z warunkiem przetargowym. Dodał, że przedstawiony dokument służył potwierdzeniu, że wykonawca posiada ubezpieczenie OC w wysokości określonej przez zamawiającego, a przez to znajduje się w sytuacji (finansowej, ekonomicznej), dającej rękojmię należytego wykonania zamówienia.

(akta kontroli tom II str. 259-278, tom IX str. 184-193)

Wartość zamówienia na budowę Parku Avia w kwocie 28 373 222,50 zł netto (co stanowiło równowartość 6 796 144,22 euro) została ustalona na podstawie zestawienia szacunkowych kosztów inwestycji przez biuro projektowe, które sporządziło PFU. Wartość ta została wskazana m.in. w protokole postępowania o udzielenie zamówienia z wolnej ręki z 9 lipca 2018 r. W trakcie negocjacji nie udokumentowano ustaleń w zakresie wartości zamówienia, która zaproponowana została w ofercie z 19 czerwca 2018 r., a następnie przyjęta w umowie z 4 lipca 2018 r. (42 000 000 zł netto). Wartość ta była wyższa od ww. szacunkowych kosztów o 13 626 777,50 zł netto (tj. o 48%). Zgodnie z pierwszym protokołem negocjacji z 20 grudnia 2017 r. oferta miała stanowić podsumowanie negocjacji i określać ostateczne propozycje wykonawcy dotyczące warunków realizacji zamówienia, po wyjaśnieniu wszystkich istotnych dla wykonawcy kwestii związanych z realizacją zamówienia, dopuszczając kontakt mailowy. W trakcie negocjacji sporządzono drugi protokół z 21 lutego 2018 r., w którym zawarto m.in. informację, że po opracowaniu szczegółów związanych z realizacją podbasenia wykonawca będzie gotowy do złożenia oferty podsumowującej negocjacje. Poza ww. protokołami oraz korespondencją z marca 2018 r.⁷⁰ i maja 2018 r.⁷¹ nie udokumentowano innych ustaleń, jakie podejmowane były z wykonawcą na etapie negocjacji. Zasada pisemności, o której mowa w obowiązującym w trakcie

⁶⁹ Obejmowała ona ubezpieczenie 13 podmiotów.

⁷⁰ Dotyczyła powierzchni użytkowych, opłat za usunięcie drzew kolidujących z inwestycją, wniosku o ustalenie lokalizacji celu publicznego (wykreślono tę pozycję z TOP) oraz braku konieczności projektowania przestrzeni podbasenia na całej kondygnacji piwnicznej.

⁷¹ Dotyczyła braku obowiązku dostawy wyposażenia technologicznego kuchni/gastronomii, sposobu odprowadzania wód opadowych (możliwość zastosowania zbiornika retencyjnego) oraz braku możliwości zmiany umowy o rozszerzenie katalogu przesłanek do jej zmiany o stwierdzenie gatunków objętych prawną ochroną przyrody.

negocjacji art. 9 ust. 1 Pzp, nie została zachowana (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom II str. 55-57, 64-70, 97-539, tom IX str. 54-55, 311-319, 554-564, 571-574)

Umowy dotyczące trzech skontrolowanych przedsięwzięć inwestycyjnych:

- zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia⁷² lub zapytaniu ofertowym;
- były zgodne z warunkami wynikającymi z ofert złożonych przez wykonawców i wzorami umów;
- zawierały m.in. wymóg zgodności opracowanej dokumentacji z przepisami Pb, aktami wykonawczymi oraz miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego⁷³;
- określały kary umowne za opóźnienia w opracowaniu dokumentacji projektowej;
- wprowadzały obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę.

Umowy na opracowanie dokumentacji projektowej dla Zielonego LOF oraz Żłobka zawierały zapisy dotyczące obowiązku aktualizacji przedmiaru oraz kosztorysu inwestorskiego, na wniosek zamawiającego. We wszystkich trzech przypadkach wyegzekwowano od wykonawców wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli tom II str. 64-65, 94-96, 390-517, tom III str. 63-82, 185-200, 261-269)

W zawartych umowach przyjęto różne wysokości kar umownych. W § 17 ust. 3 umowy z 20 lipca 2017 r. (Zielony LOF) maksymalną kwotę łączną kar określono w wysokości 20 000 zł, co stanowiło 4,1% kwoty wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy (492 000 zł). Z kolei, zgodnie z § 11 ust. 3 umowy z 18 grudnia 2017 r. (Żłobek), łączna wysokość kar nie mogła przekroczyć 30 000 zł. Stanowiło to 30,5% kwoty wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy (98 400 zł). Natomiast stosownie do § 11 ust. 2 lit. a umowy z 18 lipca 2019 r. (Żłobek – aktualizacja) limit kar umownych za nieterminowe wykonanie dokumentacji określono w wysokości 16 000 zł, co stanowiło 19,1% kwoty wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy (83 640 zł). Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku Zielonego LOF postanowiono zastosować niższy poziom maksymalnych kar z uwagi na ryzyko braku zainteresowania potencjalnych wykonawców realizacją zamówienia, a w konsekwencji braku ofert, przy czym większość specjalistycznych biur projektowych zawarła wówczas umowy z innymi gminami – partnerami w projekcie Zielony LOF, a Miasto miało ograniczony czas na wyłonienie wykonawcy i rozpoczęcie opracowywania dokumentacji projektowej.

(akta kontroli tom III str. 73-74, 192, 264, tom IX str. 4-44)

2.1.2. W umowach o wykonanie dokumentacji projektowej dotyczących dwóch przedsięwzięć inwestycyjnych⁷⁴ zawarto zapisy dotyczące nadzoru autorskiego, które odpowiadały dyspozycji art. 20 ust. 1 pkt 4 Pb.

Wynagrodzenie brutto za pełnienie nadzoru autorskiego w ww. przypadkach określono w kwotach brutto: 49 200 zł w przypadku inwestycji Zielony LOF (kwota ta była kwotą łączną, bez podziału na poszczególne elementy zamówienia, które dotyczyły czterech dokumentacji projektowych) oraz 9840 zł⁷⁵ i 4182 zł w przypadku

⁷² Dalej: SIWZ.

⁷³ Dalej: mpzp.

⁷⁴ Zielony LOF i Żłobek.

⁷⁵ Umowa nr 2017/12/29/WIZ/474 z 18 grudnia 2017 r. w tym zakresie nie została zrealizowana.

Żłobka. Za pełnienie nadzoru autorskiego zostały wystawione, po zakończeniu robót budowlanych, odrębne faktury na kwoty brutto, odpowiednio 49 200 zł⁷⁶ i 4182 zł⁷⁷.

(akta kontroli tom III str. 63-82, 185-200, 261-269, 350, tom IX str. 32-38, 54-55)

Z kolei umowa dotycząca Parku Avia⁷⁸ nie zawierała postanowień dotyczących nadzoru autorskiego. Regulacje w tym zakresie zawierała natomiast zawarta przez wykonawcę (4 lipca 2018 r.) umowa z podwykonawcą o prace projektowe i o wykonywanie nadzoru autorskiego, zgodnie z którą do obowiązków wykonawcy należało *pełnienie nadzoru autorskiego wielobranżowego nad realizacją inwestycji*.

(akta kontroli tom II str. 390-517, 540-558, tom III str. 350, tom IX str. 32-38, 54-79)

2.1.3. W umowach na dokumentację projektową dwóch przedsięwzięć inwestycyjnych⁷⁹ uwzględniono przeniesienie na Miasto autorskich praw majątkowych do tej dokumentacji, obejmującej następujące pola eksploatacji: [1] w zakresie utrwalania i zwielokrotnienia opracowań lub ich części – wytwarzania każdą techniką egzemplarzy opracowań, w tym techniką drukarską, reprograficzną, zapisu magnetycznego oraz cyfrową; [2] w zakresie obrotu oryginałem oraz egzemplarzami, na których opracowania utrwalono – użyczenie egzemplarzy dla potrzeb związanych z budową w zakresie i na lokalizacji określonej numerami działek i w tytule dokumentacji projektowej; [3] udostępnienie dokumentacji projektowej potencjalnym wykonawcom w postępowaniu o zamówienie publiczne na roboty budowlane oraz stronom trzecim biorącym udział w procesie inwestycyjnym; [4] wykorzystanie opracowania lub jego części do celów promocji; [5] dalsze przekazywanie nabytych praw instytucjom uczestniczącym w realizacji lub finansowaniu inwestycji; [6] w zakresie wprowadzania zmian i wykonywania autorskich praw zależnych.

Z kolei w przypadku inwestycji Park Avia postanowienia w zakresie przeniesienia praw autorskich zawarte zostały w umowie wykonawcy z podwykonawcą (por. pkt 2.1.2 niniejszego wystąpienia), natomiast umowa pomiędzy wykonawcą a Miastem nie zawierała zobowiązania wykonawcy do przeniesienia praw autorskich na Miasto (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Protokołem z 26 marca 2020 r. wykonawca przekazał Miastu prawa autorskie do dokumentacji projektowej.

We wszystkich trzech przypadkach przekazanie autorskich praw majątkowych nastąpiło w ramach ustalonego w umowach wynagrodzenia, co wynikało wprost z treści umów dotyczących Zielonego LOF (§ 17 ust. 1) i Żłobka (§ 13 ust. 1) oraz stosownie do wyjaśnienia Burmistrza dotyczącego umowy z wykonawcą Park Avia.

(akta kontroli tom II str. 390-517, 540-558, 601, tom III str. 63-82, 185-200, 261-269, 350-351, tom IX str. 32-38, 54-55, 62-79)

2.1.4. W umowach na opracowanie dokumentacji projektowej⁸⁰ oraz na roboty budowlane w formule „zaprojektuj i wybuduj” określono wymóg sporządzenia tej dokumentacji zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego⁸¹. Dokumentacje przedłożone przez wykonawców zawierały opracowania wymagane przepisami ww. rozporządzenia w przypadkach, w których konieczne było uzyskanie pozwolenia na budowę, tj.: projekty budowlane w zakresie uwzględniającym specyfikę robót budowlanych, projekty wykonawcze,

⁷⁶ Nr FV/40/11/2021 z 9 listopada 2021 r.

⁷⁷ Nr 21/06/002 z 30 czerwca 2021 r.

⁷⁸ Nr 2018/07/04/WIZ/198 z 4 lipca 2018 r.

⁷⁹ Zielony LOF i Żłobek.

⁸⁰ Zielony LOF – umowa dotyczyła opracowania czterech dokumentacji projektowych; Żłobek – dwie umowy (na opracowanie dokumentacji projektowej oraz jej aktualizację).

⁸¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129 (dalej: rozporządzenie w sprawie dokumentacji projektowej).

przedmiary robót oraz informacje dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁸². Ponadto opracowane zostały, zgodnie z umowami, m.in. STWiORB (Żłobek), badania/ekspertyzy geotechniczne (Zielony LOF i Żłobek), inwentaryzacje dendrologiczne (Zielony LOF), projekty zagospodarowania terenu w zakresie zieleni, w tym plan nasadzeń drzew i krzewów oraz projekty określające usytuowanie drzew i krzewów przeznaczonych do usunięcia (Zielony LOF), a także ekspertyza sanitarna (Zielony LOF Wysypisko).

W przypadku Parku Avia (roboty budowlane zlecone w formule „zaprojektuj-wybuduj”) PFU, który stanowił opis przedmiotu zamówienia, zawierał wymagane elementy wskazane w rozdziale 4 ww. rozporządzenia. W SIWZ oraz umowie z wykonawcą Parku Avia określono wymóg sporządzenia przedmiaru robót w ramach dokumentacji projektowej. Przedmiar ten nie spełniał wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie dokumentacji projektowej (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom II str. 390-517, tom III str. 63-82, 185-200, 261-269, 354, tom IX str. 32-38, 54-55)

2.1.5. Dokumentacja projektowa została opracowana i sprawdzona przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

(akta kontroli tom II str. 602-664, tom III str. 139-175, 288-343, 351, 355-356, tom IX str. 39-45)

2.1.6. Kosztorysy inwestorskie dla zadań inwestycyjnych w ramach Zielonego LOF oraz Żłobka zostały sporządzone zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kosztorysowania i zawierały elementy wymienione w § 7 tego rozporządzenia, tj. m.in. ogólną charakterystykę obiektu (robót), przedmiar robót, kalkulację uproszczoną, wartość kosztorysową robót, tabele elementów scalonych. Poszczególne kosztorysy⁸³ dla ww. inwestycji zawierały kalkulacje robót przygotowania terenu (prace ziemne), budowy obiektów, robót instalacyjnych, robót wykończeniowych oraz robót związanych z zagospodarowaniem terenu, co było zgodne z § 8 ust. 4 ww. rozporządzenia.

Przyjęte w ww. kosztorysach stawki za roboczogodzinę nie były niższe niż minimalna stawka godzinowa w danym roku⁸⁴ i wynosiły: 15 zł netto (Zielony LOF) oraz od 16 zł do 16,25 zł netto (Żłobek).

W przypadku inwestycji realizowanej w formule „zaprojektuj i wybuduj” (Park Avia), obliczenie planowanych kosztów robót budowlanych i towarzyszących zostało sporządzone wraz z PFU na podstawie umowy nr 2017/03/27/WIZ/125 z 13 marca 2017 r., zgodnie z ww. rozporządzeniem i odebrane 24 maja 2017 r. W SIWZ określono wymóg sporządzenia kosztorysu ofertowego i powołano rozporządzenie w sprawie kosztorysowania, a w umowie z wykonawcą Parku Avia w ramach opracowań projektowych wskazano opracowanie pn. „kosztorys inwestorski”. Kosztorys ten nie spełniał wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie kosztorysowania (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom II str. 442, 560-561, 591-592, tom III str. 357-358, tom IX str. 54-55, 620, 628)

2.1.7. Dokumentacja projektowa zawierała wszystkie niezbędne opracowania (tj. projekty budowlane i wykonawcze, przedmiary, STWiORB, informacje BiOZ) wymagane do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne na roboty

⁸² Dalej: informacje BiOZ.

⁸³ Kosztorysy opracowano: w okresie kwiecień-czerwiec 2018 r. (Zielony LOF) oraz w lutym i grudniu 2019 r. w związku z aktualizacją dokumentacji (Żłobek).

⁸⁴ Tj. 13,70 zł brutto w 2018 r. oraz 14,70 zł brutto w 2019 r.

budowlane dla Zielonego LOF (w tym Zielonego LOF Avia) oraz Żłobka, stosownie do art. 31 Pzp.

(akta kontroli tom II str. 597-600, tom III str. 136-138, 287, 351, tom IX str. 54-55)

2.1.8. Dla terenów, na których zrealizowane zostały trzy skontrolowane inwestycje, obowiązywały mpzp przyjęte uchwałami Rady Miasta:

- nr XXXVII/218/2009 z 28 maja 2009 r. (oznaczenie terenu: US – teren usług, sportu i rekreacji) – w przypadku Parku Avia;
- nr XXVII/143/2004 z 28 czerwca 2004 r. (oznaczenie terenu: ZP/US – tereny zieleni urządzonej) – w przypadku Zielonego LOF Brzeziny;
- nr XXXVII/218/2009 z 28 maja 2009 r. (oznaczenie terenu: US – teren usług, sportu i rekreacji; U/US – teren usług i usług sportu i rekreacji) – w przypadku Zielonego LOF Avia;
- nr VI/44/2015 z 12 marca 2015 r. (ZP – zespół przemysłowo-składowy z zakazem wycinki drzew i krzewów) – w przypadku Zielonego LOF Wysypisko;
- nr XXXVII/219/2009 z 28 maja 2009 r. (oznaczenie terenu: ZP/US – teren zieleni urządzonej) – w przypadku Zielonego LOF Orlen;
- nr LVIII/557/2018 z 30 sierpnia 2018 r. (oznaczenie terenu: 14U – teren zabudowy usługowej) – w przypadku Żłobka.

Dokumentacja projektowa, na podstawie której uzyskano pozwolenia na budowę i zrealizowano roboty budowlane, była zgodna z mpzp.

(akta kontroli tom III str. 351, tom IX str. 54-55)

2.1.9. Projekty budowlane dotyczące trzech inwestycji zawierały elementy określone art. 34 Pb. W przypadku Parku Avia i Żłobka opracowane zostały także geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych, które zawierały elementy określone w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych⁸⁵. Natomiast w przypadku Zielonego LOF Wysypisko opracowano dokumentację geologiczno-inżynierską, zawierającą elementy określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej⁸⁶.

(akta kontroli tom II str. 602-664, tom III str. 139-175, 288-335, 351, 355-356, 359-361, tom IX str. 54-55)

2.1.10. W umowach z wykonawcami w różny sposób określono terminy wykonania przedmiotu tych umów, co opisano niżej, natomiast w każdym przypadku do obowiązków wykonawców należało uzyskanie pozwolenia na budowę. Terminy na wykonanie dokumentacji projektowej nie były wydłużane, a wynagrodzenia wykonawców nie były zwiększane.

W przypadku inwestycji w formule „zaprojektuj i wybuduj” (Park Avia) dokumentacja projektowa została opracowana, a następnie złożona wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę 5 października 2018 r., w terminach i za kwotę określoną w TOP, tj. 2 583 000 zł brutto. Decyzja nr 385/2018 w sprawie pozwolenia na budowę została wydana przez Starostę Powiatu Świdnickiego⁸⁷ 9 listopada 2018 r. W TOP nie określono terminu uzyskania i przedłożenia decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast określono termin 30 dni od dnia otrzymania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę na wykonanie projektów wykonawczych, STWiORB,

⁸⁵ Dz. U. poz. 463.

⁸⁶ Dz. U. poz. 2033.

⁸⁷ Dalej: Starosta.

przedmiaru robót, kosztorysu inwestorskiego oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego. Termin ten został dotrzymany przez wykonawcę.

(akta kontroli tom II str. 442, 560-561, 665-666, tom III str. 66, 176-184, 186, 344-349, 351-352, tom IX str. 54-55, 80-88, 573)

W terminie określonym w umowie z 20 lipca 2017 r. dotyczącej Zielonego LOF (tj. pięciu miesięcy od podpisania umowy – 20 grudnia 2017 r.) opracowana została dokumentacja projektowa zadań inwestycyjnych Zielony LOF Brzeziny, Zielony LOF Avia i Zielony LOF Wysypisko. Dokumentacja projektowa została złożona w Urzędzie 6 grudnia 2017 r. i jak wyjaśnił Burmistrz były to opracowania wymienione w § 2 ust. 2 pkt 1 ww. umowy, tj. *projekty budowlane i wykonawcze określone w § 1 ust. 2 pkt 2.1 do pkt 2.4*. W przypadku Zielonego LOF Źródło przedstawiono wyłącznie ekspertyzę hydrotechniczną z 14 sierpnia 2017 r., stwierdzającą brak źródła, natomiast pozostała część opracowań wymienionych w § 1 ust. 2 pkt 2.4 ww. umowy nie została wykonana. Ponadto, w ramach dokumentacji projektowej ujętej w § 1 ust. 2 pkt 2.1 ww. umowy zostały wykonane dwa oddzielne opracowania – Zielony LOF Brzeziny oraz Zielony LOF Orlen, które pierwotnie miały stanowić jeden projekt. Powyższe kwestie nie były przedmiotem wprowadzenia zmian w umowie, a pomimo niezrealizowania ww. umowy w części dotyczącej wykonania dokumentacji projektowej na Zielony LOF Źródło wynagrodzenie nie uległo zmianie i wyniosło 442 800 zł brutto, a ponadto zostało wykazane jako wydatek kwalifikowalny we wniosku o refundację z kwotą dofinansowania w wysokości 374 295,49 zł, tj. 85% ww. wydatku (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Pozwolenia na budowę wydane zostały: 25 kwietnia⁸⁸, 25 maja⁸⁹ oraz 19 lipca 2018 r.⁹⁰ Kompletna dokumentacja (tj. dokumentacja projektowa wraz z pozwoleniami na budowę) została złożona w Urzędzie: 10 maja (Zielony LOF Brzeziny i Zielony LOF Avia), 29 maja (Zielony LOF Orlen) oraz 23 lipca 2018 r. (Zielony LOF Wysypisko), po terminie określonym w umowie (tj. siedmiu miesięcy od podpisania umowy – 20 lutego 2018 r.). Było to przesłanką do naliczenia kar umownych w maksymalnej wysokości określonej w umowie (tj. 20 000 zł⁹¹).

(akta kontroli tom II str. 665-666, tom III str. 83-139, 176-184, 344-349, 351-352, tom IX str. 32-45, 54-62, 342-449, 533-554, 567-571, 575-583, 609-611, 613-615)

W przypadku Żłobka dokumentacja projektowa, której wykonanie było przedmiotem umowy nr 2017/12/29/WIZ/474 z 18 grudnia 2017 r. nie została opracowana i przedłożona wraz z pozwoleniem na budowę w terminie 180 dni od dnia zawarcia umowy z 2017 r. (tj. do 16 czerwca 2018 r.). Był to jedyny przypadek, w którym w terminie na opracowanie dokumentacji projektowej wykonawca był zobowiązany do uzyskania pozwolenia na budowę. Decyzja nr 418/2018 w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego oraz udzielająca pozwolenia na budowę została wydana przez Starostę 4 grudnia 2018 r., natomiast kompletna dokumentacja projektowa została odebrana 18 marca 2019 r. Kwota ustalonego w ww. umowie wynagrodzenia (88 560 zł brutto) została pomniejszona o maksymalną wysokość kar umownych za nieterminowe wykonanie umowy (tj. 30 000 zł⁹²). Z kolei aktualizacja dokumentacji projektowej na budowę Żłobka została wykonana i przekazana do Urzędu 18 grudnia 2019 r., w terminie pięciu miesięcy do dnia zawarcia umowy nr 2019/07/11/WIN/330 z 18 lipca 2019 r. Koszt tej dokumentacji wyniósł, zgodnie z ww. umową 79 458 zł brutto.

⁸⁸ Nr 134/2018 dotyczące Zielonego LOF Brzeziny i nr 135/2018 dotyczące Zielonego LOF Avia.

⁸⁹ Nr 179/2018 dotyczące Zielonego LOF Orlen.

⁹⁰ Nr 247/2018 dotyczące Zielonego LOF Wysypisko.

⁹¹ Sposób naliczenia kary: 79 dni zwłoki x 500 zł za każdy dzień zwłoki (tj. 39 500 zł), nie więcej niż 20 000 zł.

⁹² Sposób naliczenia kary: 251 dni zwłoki x 500 zł za każdy dzień zwłoki (tj. 125 500 zł), nie więcej niż 30 000 zł.

(akta kontroli tom III str. 185-287, 351-352, tom IX str. 54-62)

2.1.11. Proces uzgadniania dokumentacji projektowej nie został uregulowany odrębnym aktem prawa wewnętrznego, a przebiegał w ramach obowiązujących w Urzędzie procedur obiegu korespondencji oraz dokumentów finansowo-księgowych. W umowach z wykonawcami wskazane były osoby do kontaktu, a dokumentacja złożona przez wykonawcę przekazywana była do odpowiedzialnego merytorycznie pracownika Referatu Inwestycji, który sporządzał listę uwag i przekazywał dokumentację do weryfikacji w zakresie poszczególnych branż do inspektorów „branżowych” i innych komórek Urzędu (w razie takiej potrzeby). Współpraca w tym zakresie odbywała się w formie spotkań bezpośrednich oraz wymiany wiadomości e-mail, a w przypadku uzgodnień z inną komórką sporządzane były pisma wewnętrzne. Weryfikacja dotyczyła zgodności realizacji przedmiotu zamówienia z umową. W Urzędzie, pomimo braku takich wymogów w Pb, dobrą praktyką było włączanie w proces uzgodnień pracownika, który posiadał uprawnienia inspektora nadzoru terenów zieleni.

(akta kontroli tom II str. 352-353, tom IX str. 32-38, 56-62)

Dokumentacja projektowa trzech inwestycji została odebrana po sprawdzeniu przez pracowników Urzędu, pisemnym zgłoszeniu ewentualnych uwag oraz jej uzupełnieniu/skorygowaniu przez wykonawców. Nie zlecono podmiotom zewnętrznym sprawdzania dokumentacji. Przed odbiorem ustalany był zespół, w skład którego wchodził pracownicy Urzędu, w tym:

- w przypadku Zielonego LOF: naczelnik WIZ (uprawnienia w branży sanitarnej), inspektor ds. inwestycji (uprawnienia w branży elektrycznej), kierownik Referatu Inwestycji, kierownik Referatu Biuro Funduszy Europejskich oraz Prowadzenie Spraw dot. Pozyskiwania Źródeł Finansowania Zadań Budżetowych, inspektor ds. ochrony środowiska i inwestycji (uprawnienia w zakresie nadzoru terenów zielonych);
- w przypadku Żłobka: naczelnik WIZ (uprawnienia w branży sanitarnej), kierownik Referatu Inwestycji, główny specjalista ds. realizacji inwestycji w Referacie Inwestycji – zespół do odbioru dokumentacji projektowej; kierownik Referatu Inwestycji (uprawnienia w branży drogowej), pracownik z uprawnieniami w specjalności konstrukcyjno-budowlanej oraz inspektor ds. inwestycji (uprawnienia w branży elektrycznej) – zespół do odbioru aktualizacji dokumentacji projektowej.

W przypadku Parku Avia, zgodnie z § 4 ust. 2 i ust. 10 pkt 5 umowy z 4 lipca 2018 r., osobą upoważnioną do kontroli realizacji obowiązków umownych w zakresie prac projektowych ze strony Zamawiającego oraz do dokonania odbioru i podpisania protokołu odbioru dokumentacji projektowej była naczelnik WIZ. Odbiór przez ww. osobę nastąpił po odbiorach poszczególnych części dokumentacji projektowej⁹³ dokonanych m.in. przez inżyniera kontraktu i inspektorów nadzoru ze strony podmiotu, któremu zlecono pełnienie nadzoru inwestorskiego oraz ze strony Miasta – przez inspektorów nadzoru w branży drogowej oraz terenów zieleni.

(akta kontroli tom II str. 559-600, tom III str. 100-138, 201-260, 270-287, 352-353, tom IX str. 39-45, 450-470, 578)

W skontrolowanych sprawach wykonawcy uzyskali od Starosty pozwolenia na budowę. W przypadku Zielonego LOF Avia, w trakcie postępowania administracyjnego, Starosta nałożył obowiązek usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym⁹⁴, co nastąpiło 23 marca 2018 r. (jak wynika z treści

⁹³ Protokoły z 27 sierpnia, 5 października i 6 grudnia 2018 r. oraz z 6 lutego 2019 r.

⁹⁴ Postanowienie z 28 lutego 2018 r.

uzasadnienia pozwolenia na budowę nr 135/2018), natomiast w pozostałych przypadkach Starosta nie wydawał postanowień o brakach i nieprawidłowościach w dokumentacji projektowej. W przypadku Zielonego LOF Wysypisko nierzetelne uzgodnienie przez pracowników Urzędu projektu przed skierowaniem go przez wykonawcę do Starosty skutkowało koniecznością wycofania złożonego wniosku i dokonania stosownych zmian (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom II str. 665-666, tom III str. 176-184, 344-349, 352-353, tom IX str. 54-55, 450-455)

Na etapie postępowań przetargowych nie nastąpiły zmiany w dokumentacji projektowej w wyniku pytań potencjalnych oferentów, udzielano jedynie wyjaśnień.

(akta kontroli tom III str. 352-353, tom IX str. 56-62)

2.1.12. Obowiązki nałożone na inwestora w pozwoleniach na budowę zostały zrealizowane. Dla skontrolowanych inwestycji ustanowieni zostali inspektorzy nadzoru inwestorskiego oraz kierownicy budów, którzy zobowiązani byli do prowadzenia dziennika budowy oraz umieszczenia na budowie w widocznym miejscu tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia, a także do odpowiedniego zabezpieczenia terenu budowy. Prace rozpoczęły się, według prowadzonych dla każdej inwestycji dzienników budowy, w terminie ważności wydanych pozwoleń na budowę, stosownie do art. 37 ust. 1 Pb.

(akta kontroli tom II str. 665-666, tom III str. 176-184, 344-353, tom IX str. 54-55)

2.1.13. Roboty budowlane nie były realizowane przy obiektach objętych ochroną konserwatorską lub wpisanych do rejestrów zabytków.

(akta kontroli tom II str. 665-666, tom III str. 176-184, 344-349)

2.1.14. Burmistrz poinformował, że w toku przygotowywania i realizacji inwestycji nie stwierdzano problemów w zakresie stosowania przepisów Pzp, w tym związanych ze stosowaniem klauzul społecznych, udziałem podwykonawców, a stosowanie w praktyce zapisów umów w zakresie kar umownych nie rodziło problemów.

Burmistrz wyjaśnił, że po wprowadzeniu elektroniczacji zamówień, w tym obowiązku składania ofert w formie lub w postaci elektronicznej, wielu wykonawców (zwłaszcza małych przedsiębiorstw), miało problemy ze złożeniem oferty we właściwej formie i w związku z tym dla zamówień o małej wartości zamawiający powinien mieć możliwość dopuszczenia, poza formą elektroniczną, dodatkowo składania ofert w formie papierowej. Ponadto, w ocenie Burmistrza, UZP powinien wprowadzić jedno narzędzie (platformę elektroniczną), które powinno docelowo stać się jedynym (bezpłatnym) narzędziem przewidzianym do prowadzenia postępowania, w tym składania, szyfrowania i deszyfrowania ofert.

(akta kontroli tom IX str. 596-603)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W trakcie negocjacji z wykonawcą inwestycji Park Avia nie zachowano w pełni zasady pisemności, stosownie do obowiązującego wówczas art. 9 ust. 1 Pzp. Poza sporządzeniem dwóch protokołów z negocjacji (z 20 grudnia 2017 r.⁹⁵ oraz z 21 lutego 2018 r.⁹⁶), korespondencją z marca⁹⁷ i maja 2018 r.⁹⁸ oraz protokołem

⁹⁵ Wskazano w nim, że oferta będzie stanowić podsumowanie negocjacji i określać ostateczne propozycje wykonawcy dotyczące warunków realizacji zamówienia, po wyjaśnieniu wszystkich istotnych dla wykonawcy kwestii związanych z realizacją zamówienia.

⁹⁶ Zawierał m.in. informację, że po opracowaniu szczegółów związanych z realizacją podbasenia wykonawca będzie gotowy do złożenia oferty podsumowującej negocjacje.

⁹⁷ Dotyczyła powierzchni użytkowych, opłat za usunięcie drzew kolidujących z inwestycją, wniosku o ustalenie lokalizacji celu publicznego (wykreślono tę pozycję z TOP) oraz braku konieczności projektowania

postępowania o udzielenie zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki z 9 lipca 2018 r. nie udokumentowano innych ustaleń, jakie podejmowane były z wykonawcą na etapie negocjacji, co było działaniem nierzetelnym, m.in. w zakresie:

- a) wynagrodzenia, które zaproponowane zostało w ofercie z 19 czerwca 2018 r. i przyjęte w umowie z 4 lipca 2018 r. (42 000 000 zł netto, 51 660 000 zł brutto). Wartość ta była wyższa od wartości oszacowanej przez wykonawcę PFU⁹⁹ o 16 760 936,32 zł brutto (tj. o 48%). W grudniu 2017 r. Miasto zapewniło nakłady finansowe na inwestycję na łączną kwotę 32 000 000 zł, natomiast w czerwcu 2018 r. zwiększono ww. nakłady o 21 300 000 zł w związku z *ujawnieniem braków środków finansowych niezbędnych do podpisania umowy*, a następnie o dodatkowe 2 000 000 zł – do kwoty 52 300 000 zł, bez wskazania w arkuszach decyzyjnych szczegółów dotyczących przyczyn zwiększenia kwot;
- b) czynników, które wpłynęły na wysokość wartości zamówienia, w tym zmian w stosunku do założeń przyjętych w PFU w zakresie m.in.:
 - rozwiązań konstrukcyjno-materiałowych, głównie w zakresie posadowienia budynku, pośrednio na palach żelbetowych w związku z przeprowadzonymi przez wykonawcę w trakcie negocjacji badaniami gruntu oraz konstrukcji ścian (na żelbetową)¹⁰⁰; zwiększyło to wartość realizacji budynku krytej pływalni wskazaną w ofercie¹⁰¹ w porównaniu do przyjętej w PFU¹⁰² o 11 565 341,77 zł, tj. o 59,5%, co stanowiło 90% wzrostu wartości robót budowlanych, a tym samym miało wpływ na wysokość wartości zamówienia¹⁰³;
 - odstąpienia od wykorzystania uwzględnionej w PFU działki nr ewid. 151/9, którą Miasto wydzierżawiło¹⁰⁴ od Regionalnego Parku Przemysłowego Świdnik Sp. z o.o. *w celu zbilansowania miejsc parkingowych dla obiektów sportowych budowanych na działkach nr ewid. 148/4 i 148/3* (§ 2 ww. umowy);
 - sposobu wykorzystania działki nr ewid. 148/4 w związku z rozbiórką hali sportowej, w tym m.in. pod budowę miejsc parkingowych.

Były Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w trakcie negocjacji z wykonawcą urealniono wartość inwestycji m.in. z uwagi na wykonane badania gruntu. Negocjacje odbywały się w formie spotkań oraz korespondencji mailowej, a z uwagi na upływ czasu nie był w stanie ocenić kompletności dokumentacji z negocjacji.

Burmistrz wyjaśnił, że kwestie te były uzgadniane w trakcie spotkań, rozmów telefonicznych oraz w formie maili, które nie zachowały się. Ze względu na przyjętą formułę złożenia przez wykonawcę oferty podsumowującej negocjacje nie dokumentowano pisemnie niewiążących rozważań dotyczących potencjalnych propozycji cenowych, które mogły być swobodnie formułowane przez wykonawcę. Na początku czerwca 2018 r. uzyskano wstępną deklarację cenową i na tej podstawie podjęto decyzję o zwiększeniu środków na sfinansowanie inwestycji, co

przestrzeni podbasenia na całej kondygnacji piwnicznej.

⁹⁸ Dotyczyła braku obowiązku dostawy wyposażenia technologicznego kuchni/gastronomii, sposobu odprowadzania wód opadowych (możliwość zastosowania zbiornika retencyjnego) oraz braku możliwości zmiany umowy o rozszerzenie katalogu przesłanek do jej zmiany o stwierdzenie gatunków objętych prawną ochroną przyrody.

⁹⁹ 28 373 222,50 zł netto, 34 899 063,68 zł brutto.

¹⁰⁰ W PFU założono konstrukcję żelbetową słupowo-płytową z wypełnieniem ścian m.in. cegłą, z posadowieniem na ławach (ewentualnie płytach) fundamentowych oraz zawarto stwierdzenie, że *Zamawiający nie posiada badań geologicznych, ich wykonanie leży w gestii Wykonawcy* (pkt 5.6).

¹⁰¹ Pkt C.a. Zestawienia szacowanych kosztów inwestycji 31 000 341,77 zł netto.

¹⁰² 19 435 000 zł netto.

¹⁰³ 11 565 341,77 zł netto (kwota różnicy wartości realizacji budynku krytej pływalni – pkt C.a. Zestawienia szacowanych kosztów inwestycji) do 12 854 000 zł netto (kwota różnicy wartości etapu I i II robót budowlanych – pkt I. Zestawienia szacowanych kosztów inwestycji).

¹⁰⁴ Umowa nr 2017/09/28/WMK/374 z 28 września 2017 r. Łączne koszty dzierżawy działki nr ewid. 151/9 w okresie od 1 października 2017 r. do 31 grudnia 2022 r. wyniosły 19 853,77 zł.

nastąpiło przed złożeniem oferty. Decyzja w tym zakresie potwierdzała, że cena oferty musiała stanowić element negocjacji. Wyrazem wypełnienia zasady pisemności było złożenie oferty podsumowującej negocjacje oraz jej przyjęcie przez zamawiającego.

Ponadto zwrócił uwagę, że w przypadku zamówień udzielanych w formule „zaprojektuj i wybuduj” wartość zamówienia ustala się na podstawie planowanych kosztów prac projektowych oraz robót budowlanych określonych w PFU, a Pzp nie przewidywało żadnych szczególnych procedur w sytuacji, gdy cena oferty przekracza wartość szacunkową zamówienia. Podniósł, że decyzje o wysokości środków przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia podejmuje zamawiający w oparciu o swoje możliwości finansowe. Wskazał też, że na etapie opracowania PFU zbiorcze zestawienie kosztów szacowane było na podstawie wyliczonych kosztów budowy podobnych realizacji oraz zdobytego doświadczenia w planowaniu kosztów innych zadań. Jako podstawę wyliczenia planowanych nakładów na realizację zadania przyjmowało się koszt wykonania 1 m² podobnego obiektu, skorygowanego o wskaźnik inflacji, a wartość poszczególnych elementów robót – w oparciu o wyliczone wskaźniki procentowe. Opracowane PFU zawierało tylko część opisową, obejmującą zbiór wymagań dotyczących specyfiki zamówienia, a wykonawca tego opracowania nie sporządzał rzutów, przekrojów czy też rysunków zagospodarowania terenu, w związku z czym *obliczony koszt inwestycji został wstępnie oszacowany na poziomie poniżej faktycznych uwarunkowań rynkowych*. Koszt szacunkowy na etapie PFU nie mógł być zatem utożsamiany z kosztem inwestycji określanym na podstawie kosztorysu inwestorskiego, który jest dokumentem odwołującym się precyzyjnie do ustalonego zakresu planowanych robót oraz ilości niezbędnych do ich wykonania materiałów. Wartość szacunkowa zamówienia ustalona zgodnie z art. 33 ust.1 pkt 2 ustawy Pzp ma zatem znaczenie głównie dla określenia właściwego trybu udzielenia zamówienia, a w szczególności czy zamówienie udzielone ma zostać według zasad procedury krajowej czy unijnej.

Burmistrz poinformował, że w 2017 r. Miasto zabezpieczyło środki na realizację zadania zgodnie z wykonanym szacunkiem kosztowym, mając od początku pełną świadomość tego, że faktyczne koszty realizacji zadania zostaną ostatecznie ustalone w ramach przeprowadzonego postępowania. Po przeanalizowaniu kosztów budowy referencyjnych obiektów na terenie kraju stwierdzono, że rzeczywisty koszt planowanej inwestycji może znacznie przekraczać zaplanowane środki budżetowe. Wyjaśnił, że wykonawca posiadał informacje o tym, że poprzedni basen został rozebrany z uwagi na liczne uszkodzenia i spękania powstałe wskutek posadowienia go na gruncie słabonośnym i w związku z tym, chcąc zmniejszyć ryzyko oraz przygotować rzetelną ofertę, zdecydował się na wykonanie badań gruntu. Na podstawie uzyskanych wyników wykonawca zaprojektował wstępnie odpowiednie posadowienie obiektu uwzględniające palowanie (podczas gdy PFU zakładało wykonanie typowego fundamentu), a oprócz koncepcji posadowienia obiektu, opracował również rzuty i przekroje obiektu (na własny użytek i ryzyko), które umożliwiały przygotowanie kompletnej i rzetelnej oferty.

Burmistrz poinformował, że w latach 2017-2018 rozpoczęła się realizacja dużych i kosztownych inwestycji w ramach wykorzystania środków unijnych przeznaczonych na realizację zintegrowanych inwestycji terytorialnych perspektywy budżetowej UE na lata 2014-2020, co także miało bezpośrednie przełożenie na wzrost cen rynkowych, a w konsekwencji wzrost kosztów realizacji inwestycji. Także analiza danych zagregowanych wskaźników walorystyczno-prognostycznych (publikacja bazy cenowej „Sekocenbud”) potwierdziła, że na przełomie lat 2017-2018 zanotowano gwałtowny wzrost cen paliw i przetworów paliw (na poziomie 18% w 2017 r. i 14% w 2018 r.) oraz cen wyrobów żelaza (na poziomie 6% w 2017 r. i 7%

w 2018 r.). Ogółem ceny obiektów użyteczności publicznej wzrosły w 2018 r. o ok. 10% w porównaniu do 2017 r. Naturalną konsekwencją wzrostu cen robót budowlanych był również wzrost cen usług projektowych. Różnica w wycenie prac projektowych w porównaniu do szacunku kosztów z PFU wynosiła prawie 70% i miało to swoje pełne uzasadnienie w aktualnej sytuacji panującej na rynku usług projektowych. Burmistrz podkreślił, że postępowanie prowadzone było w trybie z wolnej ręki, w formie negocjacji, w których zamawiający czynnie uczestniczył oraz miał wiedzę o tym, co się składa na wycenę.

(akta kontroli tom I str. 431-432, 439-441, 445-446, tom II str. 123-539, 602-666, tom V str. 25-354, tom VII str. 574-721, tom IX str. 54-55, 311-326, 554-566, 571-574, 579-585, 607-611, 617-629, 656-663)

2. Nie wyegzekwowano sporządzenia przez wykonawcę przedmiaru robót oraz kosztorysu, spełniających wymogi określone rozporządzeniem w sprawie dokumentacji projektowej oraz rozporządzeniem w sprawie kosztorysowania. W SIWZ określono wymóg sporządzenia, w ramach dokumentacji projektowej, przedmiaru robót i kosztorysu „ofertowego” i wskazano, że dokumentacja projektowo-kosztorysowa powinna zostać opracowana m.in. zgodnie z ww. rozporządzeniami. W ramach opracowań projektowych ujętych w umowie z wykonawcą (TOP) wskazano przedmiar robót oraz kosztorys inwestorski (a nie ofertowy), których wartość umowna wyniosła łącznie 40 000 zł netto (49 200 zł brutto). Jednocześnie zgodnie z § 5 ust. 4 pkt 2 ww. umowy, wykonawca został zobowiązany do opracowania dokumentacji zgodnie z rozporządzeniem w sprawie dokumentacji projektowej, określającym m.in. wymogi dotyczące przedmiaru robót. Odebrany 6 lutego 2019 r. wraz z projektem wykonawczym dokument pn. „Kosztorys inwestorski do umowy nr 2018/07/04/WIZ/198. Przedmiar robót” nie spełniał wymogów określonych w ww. rozporządzeniach dla tych opracowań.

Burmistrz wyjaśnił, że wykonawca dopełnił obowiązku określonego w umowie i przedstawił kosztorys i przedmiar robót, *które miały dość prostą formę, ale spełniały warunki umowy*. Był to dokument pomocniczy, mający na celu dokonywanie comiesięcznych rozliczeń wykonanych robót, a zamawiający nie potrzebował dysponować kosztorysem i przedmiarem robót, sporządzonymi zgodnie z wytycznymi ww. rozporządzeń.

Z przytoczonych wyjaśnień wynika, że wolą zamawiającego było otrzymanie ww. opracowań w formie przedłożonej przez wykonawcę, a zmiana w tym zakresie była zmianą nieistotną. Pomimo jednoznacznych zapisów w SIWZ nie dokonano zmiany umowy¹⁰⁵ (§ 18 ust. 3).

(akta kontroli tom II str. 55-56, 123-197, 390-442, 589-592, tom IX str. 620, 628)

3. Nie zabezpieczono interesu Miasta poprzez nieuwzględnienie w umowie dotyczącej Parku Avia¹⁰⁶ postanowień dotyczących zobowiązania wykonawcy do przeniesienia praw autorskich na Miasto. NIK zauważa, że postanowienia w zakresie przeniesienia praw autorskich zawarte zostały w umowie wykonawcy z podwykonawcą z 4 lipca 2018 r. na wykonanie prac projektowych i pełnienie nadzoru autorskiego.

Burmistrz wyjaśnił, że, treść tej umowy była znana zamawiającemu w związku ze sprawdzeniem prawidłowości zaangażowania podwykonawców do realizacji zamówienia publicznego i pomimo, że umowa z wykonawcą nie obejmowała postanowień w zakresie przeniesienia praw autorskich, to prawa te faktycznie

¹⁰⁵ Nr 2018/07/04/WIZ/198 z 4 lipca 2018 r.

¹⁰⁶ Ibidem.

zostały przekazane (co nastąpiło protokolarnie 26 marca 2020 r.) i wykonawca nie wnosił żadnych roszczeń z tym związanych. Poinformował też, że *obecnie obowiązujące wzory umowy zawierają stosowne zapisy zabezpieczające interes Miasta w zakresie praw autorskich.*

(akta kontroli tom II str. 390-517, 540-558, 601, tom III str. 350-353, tom IX str. 32-38, 54-55, 62-79, 663)

4. Nie zabezpieczono interesu Miasta w umowie nr 2017/07/21/WIZ/276 z 20 lipca 2017 r. na opracowanie dokumentacji projektowej na budowę Zielonego LOF, tj. nie zawarto postanowień pozwalających na jej zmianę w przypadku faktycznej zmiany zakresu jej realizacji oraz brak podjęcia działań do dostosowania wynagrodzenia do zmienionego przedmiotu umowy.

Powyższa umowa dotyczyła wykonania odrębnych dokumentacji projektowych dla czterech zadań inwestycyjnych¹⁰⁷ za łączną kwotę 442 800 zł brutto oraz pełnienia nadzoru autorskiego za 49 200 zł brutto (łącznie 492 000 zł brutto). Stosownie do § 1 ust. 3 pkt 2 ww. umowy, przedmiot umowy określała oferta, zgodnie z którą wynagrodzenie brutto za opracowanie dokumentacji projektowej na Zielony LOF Źródło wyniosło 77 490 zł brutto, a za pełnienie nadzoru autorskiego w odniesieniu do tej części oferty 8610 zł. W trakcie realizacji ww. umowy, po wykonaniu 14 sierpnia 2017 r. ekspertyzy hydrotechnicznej, która nie potwierdziła istnienia źródła, były Zastępca Burmistrza *wyraził zgodę na wyłączenie z zakresu projektowego części IV – Teren źródłiskowy Stawek-Stoki*¹⁰⁸ i pozostałe, określone w § 1 ust. 2 pkt 2.4 tej umowy (dotyczących Zielony LOF Źródło) opracowania¹⁰⁹ nie zostały wykonane. Ponadto, w ramach dokumentacji projektowej ujętej w § 1 ust. 2 pkt 2.1 ww. umowy (dotyczącej Zielony LOF Brzeziny) zostały wykonane dwa oddzielne opracowania – Zielony LOF Brzeziny oraz Zielony LOF Orlen, które pierwotnie miały stanowić jeden projekt. Zmiany w zakresie rozdzielenia dokumentacji podjęte zostały na zaprotokołowanym spotkaniu z udziałem wykonawcy¹¹⁰.

Powyższa umowa nie przewidywała możliwości jej zmiany w zakresie przedmiotowym oraz wysokości wynagrodzenia w przypadku nierealizowania pełnego zakresu przedmiotu umowy. W protokole z 3 sierpnia 2018 r. odbioru końcowego dokumentacji projektowej Zielony LOF komisja odbioru stwierdziła m.in., że *Przedmiot Umowy został wykonany zgodnie z Umową [...], zgodnie z zasadami wiedzy technicznej oraz przepisami prawa oraz że wykonawca wykonał dokumentację projektową zgodnie z ww. umową.* Ponadto w protokole z 5 listopada 2021 r. z wykonania czynności nadzoru autorskiego na budowie Komisja wskazała, że autor dokumentacji projektowej, w tym *IV. Dokumentacja projektowa – Teren źródłiskowy Stawek-Stoki* wykonywał nadzór autorski na zlecenie Miasta zgodnie z ww. umową, *nadzór autorski został wykonany w terminie i zgodnie z warunkami umowy*, pomimo niezrealizowania umowy w pełnym zakresie dotyczącym Zielonego LOF Źródło.

Skutkiem braku zmiany umowy było:

¹⁰⁷ Zielony LOF Brzeziny, Zielony LOF Avia, Zielony LOF Wysypisko i Zielony LOF Źródło.

¹⁰⁸ Pismo nr WIZ-I.7013.9.2017.14 z 25 września 2017 r.

¹⁰⁹ Tj. inwentaryzacji i waloryzacji przyrodniczej terenu źródłiskowego rzeki Stawek-Stoki oraz jego otoczenia; projektu planu ochrony, którego głównym celem miała być ochrona źródła nr 110, zlokalizowanego w bezpośrednim sąsiedztwie wylotu kolektora wód deszczowych, szaty roślinnej oraz naturalnego ukształtowania nisy źródłiskowej; projektu zagospodarowania terenu na podstawie opracowanego planu ochrony źródła i doliny rzeki, uwzględniającego ochronę bioróżnorodności biologicznej oraz udostępnienie terenu dla celów edukacyjnych i turystycznych; projektu zagospodarowania terenu w zakresie zieleni; przedmiaru i kosztorysu inwestorskiego.

¹¹⁰ 13 marca 2018 r.

- zatwierdzenie do wypłaty faktury nr FV/4/08/2018 z 20 sierpnia 2018 r. na pełną kwotę wynagrodzenia za opracowanie dokumentacji projektowej, określonej w umowie z 20 lipca 2017 r. (442 800 zł), pomimo niewykonania dokumentacji projektowej na Zielony LOF Źródło w pełnym zakresie określonym w § 1 ust. 2 pkt 2.4 tej umowy. Kwota przelewu z 24 sierpnia 2018 r., po potrąceniu kary umownej w wysokości 20 000 zł, wyniosła 422 800 zł;
- wykazanie we wniosku o refundację za okres od 21 sierpnia do 28 września 2018 r. jako wydatku kwalifikowalnego pełnej kwoty 442 800 zł z faktury nr FV/4/08/2018 z 20 sierpnia 2018 r. za wykonanie dokumentacji projektowej określonej w § 1 ust. 2 pkt 2.1 do 2.4 umowy z 20 lipca 2017 r. pomimo, że umowa o dofinansowanie projektu Zielony LOF¹¹¹ nie dotyczyła realizacji zadania związanego z terenem źródłiskowym Stawek-Stoki, a dokumentacja projektowa na ten teren nie została wykonana w pełnym zakresie¹¹². Zakres przedmiotowy projektu Zielony LOF został zaktualizowany poprzez usunięcie zapisów dotyczących terenu źródłiskowego, co wpłynęło na zmniejszenie wartości wskaźników w projekcie¹¹³ i skutkowało zawarciem 17 października 2017 r. aneksu do preumowy o dofinansowanie. Kwota dofinansowania wykazana we wniosku o refundację za okres od 21 sierpnia do 28 września 2018 r. wyniosła 374 295,49 zł (tj. 85% wydatku kwalifikowalnego – 442 800 zł). Kwota ta nie została skorygowana we wniosku końcowym z 31 grudnia 2021 r.
- zapłacono za nadzór autorski, określony w umowie z 20 lipca 2017 r. w łącznej kwocie 49 200 zł, pomimo niepełnienia tego nadzoru w części umowy dotyczącej Zielony LOF Źródło (8610 zł). Na podstawie faktury nr FV/40/11/2021 z 9 listopada 2021 r. na kwotę brutto 49 200 zł poniesiono 6 grudnia 2021 r. wydatek za *pełnienie kompleksowego wielobranżowego nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót budowlanych [...] sfinansowany ze środków własnych Miasta*. W trakcie kontroli (16 maja) zostało skierowane przez Urząd do wykonawcy wezwanie do zapłaty kwoty 8610 zł tytułem zwrotu należności za pełnienie nadzoru autorskiego na zadaniu Zielony LOF Źródło.

Były Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *powszechnie panowała opinia, że umowy ryczałtowe są bardzo trudne do zmiany, a ponadto nikt nie wskazał na konieczność zmiany umowy*. Dodał, że zatwierdzenie faktury było następstwem zapewnienia przez pracowników, że umowa została wykonana, co było potwierdzone w protokole odbioru podpisanym przez członków komisji.

Burmistrz wyjaśnił, że z przyczyn niezależnych i niemożliwych do przewidzenia przez zamawiającego na etapie poprzedzającym udzielenie zamówienia wykonawca nie był w stanie zrealizować wszystkich czynności enumeratywnie wymienionych w § 1 ust. 2 pkt 2.4 umowy. Ponadto, z uwagi na problemy wynikające ze zmiany użytku gruntowego działek na terenie Brzeziny I i II zamawiający uzgodnił z wykonawcą podział dokumentacji tego terenu na dokumentację dotyczącą obszaru Brzeziny I i II i dokumentację dotyczącą terenu za stacją paliw Orlen, której wykonawca nadał kolejny (IV.) numer. *Te okoliczności wymagały od wykonawcy dodatkowego zaangażowania, którego nie mógł przewidzieć na etapie udzielenia zamówienia*. W ocenie Miasta nie zaistniały przesłanki wymagające zmiany umowy, w tym do obniżenia wynagrodzenia, w szczególności z uwagi na ryczałtowy charakter wynagrodzenia przewidzianego w umowie, niezależny od stron umowy

¹¹¹ Nr RPLU.07.04.00.06-0002/17-02 z 28 grudnia 2017 r.

¹¹² Określonym w § 1 ust. 2 pkt 2.4 umowy z 20 lipca 2017 r.

¹¹³ W tym wskaźnika produktu: „Liczba siedlisk/zbiorowisk roślinnych objętych projektem” (z trzech do dwóch sztuk) oraz wskaźnika rezultatu: „Powierzchnia siedlisk wspieranych w celu uzyskania lepszego statusu ochrony” (z 2,3 ha do 2 ha).

charakter okoliczności wykluczających możliwość zrealizowania pełnego zakresu czynności wskazanych w ramach zadania IV (§ 1 ust. 2 pkt 2.4 – przyp. własny NIK), dodatkowe zaangażowanie wykonawcy wynikające z konieczności uzyskania dwóch odrębnych decyzji o pozwoleniu na budowę w miejsce przewidywanej pierwotnie jednej decyzji oraz wprowadzenie dodatkowego podziału dokumentacji projektowej Brzeziny I i II na dwie odrębne dokumentacje. Jednocześnie Burmistrz wyjaśnił, że ww. podział dokumentacji miał na celu usprawnienie procedury uzyskania pozwolenia na budowę dla poszczególnych obszarów i nie zmienił zakresu przedmiotowego umowy, choć *wiązało się to z koniecznością podjęcia dodatkowych czynności i zwiększyło zaangażowanie wykonawcy, a w przypadku Zielony LOF Źródło nie odstąpiono od realizacji, a jedynie ustalono, że dalsze czynności nie są możliwe do zrealizowania i nie mogą zostać objęte projektem z uwagi na brak spodziewanego źródła*. Burmistrz wyjaśnił, że zapisy umowy nie przewidywały – jako przesłanek do jej zmiany – okoliczności, które nastąpiły. Zapisy te interpretowano jednoznacznie i w związku z tym zmiana umowy nie była brana pod uwagę. Na tę okoliczność nie była sporządzona opinia prawna. Ponadto wyjaśnił, że *z istoty wynagrodzenia ryczałtowego wynika jego bezwzględny i sztywny charakter i niepodleganie zmianom nawet wówczas, gdy pojawią się okoliczności, których strony nie przewidziały, a zgodnie z Kodeksem cywilnym umowa ustalająca wynagrodzenie ryczałtowe nie przewiduje możliwości zmian tego wynagrodzenia*. Wyjaśnił, że występowanie źródła zostało rozpoznane, opisane i potwierdzone w 2014 r. w zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Świdnik¹¹⁴ w oparciu o mapę hydrogeologiczną Polski. Wykonawca zrealizował istotną część zamówienia (ekspertyzę hydrologiczną), która skutkowałą bezzasadnością opracowywania planu ochrony źródła, którego nie było (brak podstaw do opracowania takiego planu ochrony) oraz wyłączeniem z zakresu przedmiotowego projektu terenu siedliskowego. W ocenie Miasta zagospodarowanie terenu w sposób inny niż związany z ochroną źródła straciło sens. W związku z brakiem możliwości realizacji umowy *w pełnym zakresie, jaki został pierwotnie przewidziany, z uwagi na okoliczności niezależne od Wykonawcy [...] Komisja w protokole odbioru końcowego stwierdziła, że przedmiot umowy został wykonany zgodnie z umową*.

Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że wynagrodzenie zostało wypłacone wykonawcy w pełnej wysokości, *a co za tym idzie – nie zaistniały przesłanki do ograniczenia wartości wydatków kwalifikowalnych projektu i nie jest właściwym twierdzenie, zgodnie z którym umowa o dofinansowanie nie dotyczyła zadania IV, gdyż część czynności, w tym w szczególności ekspertyza hydrotechniczna, zostały w ramach tego zadania wykonane*. Nadmieniał, że IZ RPO WL dysponowała pełnym *instrumentarium zapewniającym możliwość szczegółowej weryfikacji kwalifikowalności wydatków przedstawionych do rozliczenia* i nie wniosła żadnych zastrzeżeń co do zapłaty i uznania za kwalifikowalną pełnej kwoty 442 800 zł.

Jednocześnie Burmistrz poinformował, że obecnie obowiązujące wzory umowy zawierają stosowne zapisy zabezpieczające interes Miasta w zakresie możliwości zmiany umowy w zakresie przedmiotu zamówienia w przypadku zwiększenia bądź zmniejszenia zakresu umowy.

Z informacji otrzymanej od p.o. Dyrektora Departamentu Wdrażania EFRR Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego wynika, że na etapie aplikowania o środki finansowe nie było wymagane złożenie umowy z wykonawcą, a na etapie oceny – prawidłowość realizacji projektu w punktu widzenia przepisów prawa dokonywana była w oparciu o oświadczenie wnioskodawcy. Wskazał, że

¹¹⁴ Załącznik nr 1 do uchwały nr II/11/2014 Rady Miasta z dnia 18 grudnia 2014 r.

prawidłowość realizacji udzielonego wykonawcy zamówienia leżała po stronie beneficjenta oraz poinformował, że IZ RPO WL ponownie przeprowadzi czynności kontrolne w zakresie kwalifikowalności przedmiotowego wydatku. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych IZ RPO WL uznała koszt opracowania dokumentacji projektowej dla „Terenu źródłiskowego Stawek-Stoki” w wysokości 77 490 zł brutto (ujęty fakturą nr FV/4/08/2018 z 20 sierpnia 2018 r.) za niekwalifikowalny i wezwała Miasto do zwrotu: wypłaconego dofinansowania w kwocie 65 501,71 zł oraz wydatków rozliczanych ryczałtowo w kwocie 2331,86 zł wraz z odsetkami, jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia wypłaty środków.

(akta kontroli tom III str. 2-138, 176-184, 350-354, tom V str. 437-733, tom IX str. 32-45, 54-79, 342-449, 533-554, 560-571, 575-590, 609-611, 656-693)

5. Nie dochowano należytej staranności na wstępnym etapie przygotowania inwestycji, przed zawarciem umowy na opracowanie dokumentacji projektowej dla Zielonego LOF, polegającej na niezwyfikowaniu:

- przeznaczenia trzech działek planowanych pod inwestycję Zielony LOF Brzeziny, co spowodowało konieczność wystąpienia przez Miasto do Starosty o wyłączenie tych działek z produkcji rolniczej w trakcie realizacji umowy z 20 lipca 2017 r. i wydłużyło okres jej realizacji z przyczyn niezawinionych przez wykonawcę. W protokole odbioru końcowego dokumentacji projektowej z 3 sierpnia 2018 r. wskazano, że opóźnienie z ww. powodu wyniosło 85 dni;
- zapisów mpzp dla terenu po byłym wysypisku odpadów przez komórkę właściwą ds. mpzp, co skutkowało koniecznością poprawy dokumentacji projektowej na Zielony LOF Wysypisko w celu uzyskania pozwolenia na budowę.

Zgodnie z § 28 ust. pkt 5 uchwały nr V/44/2015 Rady Miasta z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie zmiany mpzp Miasta Świdnik zespół przemysłowo-składowy¹¹⁵ dla terenów (po byłym składowisku odpadów) oznaczonych na rysunku planu symbolem ZZP ustalony został zakaz wycinania drzew i krzewów nie owocowych z wyjątkiem drzew chorych, których wycięcie nakazano kompensować na terenach publicznych w granicach planu. Dokumentacja projektowa dla Zielonego LOF Wysypisko została przekazana do Urzędu w celu uzgodnienia 6 grudnia 2017 r. W decyzji z 5 stycznia 2018 r. na wycinkę drzew Starosta wskazał, że wydanie zezwolenia jest uzależnione od nowych nasadzeń zastępczych, ponieważ w myśl zapisów mpzp drzewa do usunięcia wymagały kompensacji. Poprawiona i uzupełniona dokumentacja projektowa dla Zielonego LOF Wysypisko została przekazana do Urzędu 20 lutego 2018 r., a 13 marca 2018 r. na spotkaniu z projektantem ustalono, że WIZ wystąpi o interpretację zapisów mpzp do Wydziału Mienia Komunalnego. Druga wersja ww. dokumentacji projektowej została przekazana przez wykonawcę 25 czerwca 2018 r., natomiast decyzja o pozwoleniu na budowę z 19 lipca 2018 r. wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym – 23 lipca 2018 r.

W protokole z 3 sierpnia 2018 r. odbioru końcowego dokumentacji projektowej dla Zielonego LOF stwierdzono, że cyt.: *wykonawca poinformował o problemie [...] w postaci postanowień mpzp zakazujących wycinki drzew i krzewów na tym terenie. Wykonawca wycofał projekt budowlany wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę. Wykonawca poprawił projekt, korygując go w taki sposób, aby nie było konieczności usuwania drzew i krzewów i złożył go wraz z nowym wnioskiem o pozwolenie na budowę [...] Z uwagi na fakt, że teren składowiska*

¹¹⁵ Dz. Urz. Woj. Lub. poz.1774.

objęty był w mpzp zakazem wycinki drzew i krzewów, co spowodowało konieczność przeprojektowania oraz złożenia nowego wniosku o pozwolenie na budowę, opóźnienie od dnia 20.02.2018 r. do dnia 23.07.2018 r., tj. 153 dni nie było spowodowane winą Wykonawcy. Podkreślić jednak należy, iż Wykonawca zapoznał się z materiałami przetargowymi przed podpisaniem Umowy i nie wskazał problemu objęcia terenu po nieczynnym wysypisku odpadów zakazem wycinki drzew i krzewów w myśl postanowień mpzp. Natomiast opóźnienie od dnia 20.02.2018 r. do dnia 13.03.2018 r., tj. 21 dni uznać należy za opóźnienie z winy Wykonawcy. Na podstawie ww. protokołu odbioru końcowego wystawiona została faktura nr FV/4/08/2018 z 20 sierpnia 2018 r. na kwotę 442 800 zł brutto za wykonanie dokumentacji. Kwota ta została pomniejszona o naliczone kary umowne za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy (za okres od 20 lutego do 10 maja 2018 r., tj. 79 dni opóźnienia z winy Wykonawcy) w kwocie 20 000 zł. Zapłata nastąpiła przelewem 24 sierpnia 2018 r. w wysokości 422 800 zł.

Dokonanie czynności polegających na zmianie przeznaczenia działek (z rolnych na budowlane) oraz weryfikacji przez komórkę właściwą ds. mpzp możliwości wycinki drzew na obszarze byłego wysypiska odpadów zapewniłoby wyeliminowanie problemów, jakie wystąpiły w trakcie realizacji umowy z 20 lipca 2017 r. na wykonanie dokumentacji projektowej dla projektu Zielony LOF, tj. podziału obszaru Brzeziny I i II na Brzeziny I i II oraz Orlen, a także konieczności wycofania wniosku o wydanie pozwolenia na budowę i dokonania zmian w projekcie na Zielony LOF Wysypisko. Problemy te miały wpływ na terminowość realizacji oraz zakres przedmiotu umowy.

Burmistrz wyjaśnił, że brak jest dokumentów pozwalających na wyjaśnienie braku dokonania na tamtym etapie weryfikacji przeznaczenia działek, a z uwagi na ograniczenia czasowe (terminy projektowe) brak było wówczas możliwości dokonania szczegółowej weryfikacji każdego aspektu dotyczącego przyszłej realizacji inwestycji. Ponadto poinformował, że weryfikacja zgodności z mpzp była dokonywana wewnątrz Referatu Inwestycji i przyjęto interpretację, że zakaz wycinki dotyczy tylko tych drzew, których wycinka podlegałaby kompensacji (tj. drzew zdrowych i wysoko wartościowych) i takie założenia przyjął projektant, w związku z czym nie kwestionowano zgodności opracowanej dokumentacji z mpzp. Natomiast w związku ze spotkaniem 13 marca 2018 r. ustalenia pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu były prowadzone ustnie. (akta kontroli tom II str. 63-82, 102-138, tom IX str. 39-60, 450-540, 613-615, 663)

2.2. Realizacja, nadzór i rozliczenie inwestycji miejskich

2.2.1. Wydatki majątkowe Miasta w latach 2016-2021 (276 395 939,37 zł) stanowiły 24,5% wydatków ogółem (1 127 266 128,10 zł), przy czym od 2017 r. do 2020 r. ich wysokość stale rosła i wynosiła:

- w 2016 r. 15 656 141,12 zł (12,3% wydatków ogółem);
- w 2017 r. 14 093 095,26 zł (10,3% wydatków ogółem);
- w 2018 r. 32 807 769,70 zł (20,1% wydatków ogółem);
- w 2019 r. 76 582 613,84 zł (34,9% wydatków ogółem);
- w 2020 r. 84 912 755,45 zł (33,7% wydatków ogółem);
- w 2021 r. 52 343 561 zł (23,2 % wydatków ogółem).

Wydatki inwestycyjne (§ 605) wyniosły w tych latach 254 490 387,14 zł, w tym największy udział w ich sfinansowaniu miały środki własne Miasta (168 050 234,25 zł, tj. 66%) oraz środki unijne z EFRR oraz Funduszu Spójności (64 641 309,16 zł, tj. 25,4%). Pozostałymi źródłami finansowania inwestycji były fundusze, w tym głównie Fundusz Dróg Samorządowych, Fundusz Rozwoju Kultury

Fizycznej i Fundusz Pracy (20 133 379,17 zł, tj. 8%) oraz budżet państwa – głównie dotacje (1 665 464,56 zł, tj. 0,6%).

Łącznie w latach 2016-2021 zrealizowano 370 zadań inwestycyjnych, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 58, 65, 46, 55, 67 i 79.

Wydatki na realizację trzech skontrolowanych inwestycji wyniosły:

- Park Avia: w latach 2017-2020 poniesiono łącznie 49 636 591,75 zł brutto¹¹⁶, w tym 45 836 591,75 zł sfinansowano środkami własnymi, a 3 800 000 zł środkami z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej;
- Zielony LOF: w latach 2018-2021 poniesiono łącznie 10 193 189,44 zł brutto¹¹⁷, w tym 5 282 804,18 zł stanowiły środki unijne (EFRR), a 4 910 385,26 zł środki własne Miasta;
- Żłobek: w latach 2019-2020 poniesiono łącznie 9 162 468,17 zł brutto¹¹⁸, w tym 6 037 468,18 zł sfinansowano środkami własnymi, a 3 124 999,99 zł środkami z Funduszu Pracy.

(akta kontroli tom I str. 404-618, III str. 362-493)

2.2.2. Analiza inwestycji prowadzonych w latach 2016-2022 (do 28 lutego), w tym 137 przedsięwzięć, na które zawarte zostały umowy na roboty budowlane wykazała, że w przypadku 41 przedsięwzięć w tym trzech skontrolowanych) uzyskano pozwolenia na budowę, 63 inwestycje prowadzono na podstawie zgłoszeń, natomiast 33 – realizowano bez zgłoszenia i bez pozwolenia na budowę. Szczegółowej weryfikacji poddano pięć takich przedsięwzięć¹¹⁹. Analiza wykazała, że ww. roboty budowlane nie wymagały uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia robót, stosownie do art. 29 i 30 Pb.

(akta kontroli tom I str. 163-169, tom III str. 494-577)

2.2.3. Postępowania na wybór wykonawcy robót budowlanych Żłobka oraz Zielonego LOF Avia zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Badania tych postępowań wykazały, że:

- ustalenia wartości zamówienia dokonano z zachowaniem zasad określonych w art. 33 oraz 35 Pzp oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia;
- 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;
- zapisy umów były zgodne z treścią złożonych ofert oraz wzorem określonym w SIWZ;
- umowy zawarte z wykonawcami zawierały postanowienia dotyczące rękojmi i gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy zgodne z warunkami przetargu i ofertą złożoną przez wykonawcę w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

¹¹⁶ Wydatki pomniejszone o odliczony podatek od towarów i usług w wysokości 2 947 969,39 zł.

¹¹⁷ Kwota wydatków została pomniejszona o 20 000 zł potrąconej kary.

¹¹⁸ Kwota wydatków została pomniejszona o 30 000 zł potrąconej kary.

¹¹⁹ Dobór próby celowy: [1] Przebudowa dojazdu do Przedszkola nr 6 w Świdniku, realizowana w 2016 r.; [2] Projekt i modernizacja zasilania hydroforu przeciwpożarowego w budynku Urzędu realizowana w 2018 r.; [3] Przebudowa hali sportowej w budynku Szkoły Podstawowej nr 7 przy ul. Armii Krajowej 3 w Świdniku polegająca na wykonaniu nowego pokrycia z papy termozgrzewalnej, malowaniu ścian hali, wymiany okien, wymiany naświetli z poliwęglanu, miejscowych naprawach parkietu, cyklinowaniu i lakierowaniu parkietu w hali, realizowana w 2021 r.; [4] Modernizacja i przebudowa Przedszkola nr 7 w Świdniku w ramach zadania pn. „Modernizacja i przebudowa instalacji elektrycznej w budynku Przedszkola nr 6 w Zespole Przedszkoli nr 2 oraz Przedszkola nr 7 w Świdniku”, realizowana w 2021 r.; [5] Budowa monitoringu terenu zielonego Parku Avia w Świdniku, realizowana w 2021 r.

W umowie na roboty budowlane Zielonego LOF Avia¹²⁰ określono wynagrodzenie kosztorysowe w wysokości brutto 3 791 861,01 zł (w tym podatek VAT w kwocie 709 047,18 zł), zgodnej ze złożoną ofertą oraz wskazano, że: [1] rozliczenie będzie się odbywało na podstawie faktur częściowych i faktury końcowej; [2] faktury częściowe miały być wystawiane nie częściej niż raz w miesiącu, a podstawę ich wystawienia stanowił protokół odbioru częściowego robót, w którym branżowy inspektor nadzoru oraz kierownik budowy określali rzeczywiste wykonanie w danym okresie rozliczeniowym, każdego z wykonanych elementów robót; [3] suma faktur częściowych nie mogła przekroczyć wartości 95% wynagrodzenia, a pozostała część wynagrodzenia miała zostać zapłacona na podstawie faktury końcowej oraz protokołu odbioru końcowego. W umowie przewidziano możliwość zmiany wynagrodzenia m.in. w przypadku zmniejszenia zakresu przedmiotu umowy. Wykonawca robót, po uwzględnieniu aneksów¹²¹, otrzymał wynagrodzenie w kwocie 3 891 089,94 zł brutto.

W umowie na wykonanie Żłobka¹²² określono wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości brutto 7 898 722,64 zł (w tym podatek VAT w kwocie 1 476 996,92 zł), zgodnej ze złożoną ofertą oraz wskazano, że: [1] wynagrodzenie płatne będzie na podstawie faktur częściowych wystawionych za faktycznie wykonane i odebrane etapy zamówienia wystawianych nie częściej niż raz w miesiącu; [2] podstawą wystawienia faktur częściowych oraz faktury końcowej miały być protokoły odbioru częściowego robót oraz końcowego, w których inspektor nadzoru oraz kierownik robót określali rzeczywiste wykonanie w danym okresie rozliczeniowym każdego z wykonanych etapów robót, zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym realizacji przedmiotu umowy, określającym wartość procentową poszczególnych etapów zamówienia; [3] suma faktur częściowych nie mogła przekroczyć wartości 90% wynagrodzenia, a pozostała część wynagrodzenia miała zostać zapłacona na podstawie faktury końcowej, po dostarczeniu Miastu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie i podpisaniu protokołu odbioru końcowego. W umowie dopuszczono możliwość zmniejszenia wynagrodzenia m.in. w przypadkach rezygnacji z wykonania części przedmiotu umowy. Wykonawca robót otrzymał wynagrodzenie w kwocie 8 406 188,64 zł brutto, zgodnie z aneksem nr 2 z 23 grudnia 2020 r.

(akta kontroli tom II str. 58-62, tom IV str. 2-36, 84-103, 218, tom IX str. 54-55)

Na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane Żłobka nie podjęto decyzji o zmianie warunków udziału w postępowaniu na wniosek potencjalnego oferenta o dopuszczenie referencji, polegających na wybudowaniu obiektu użyteczności publicznej w technologii modułowej o kubaturze minimum 3500 m³ (w postępowaniu określono minimum 4000 m³). Burmistrz wyjaśnił, że wykonawca zadał dwa pytania, w których domagał się łącznie: dopuszczenia technologii modułowej opartej na konstrukcji stalowej oraz zmniejszenia warunku udziału w postępowaniu do wybudowania obiektu użyteczności publicznej o kubaturze min. 3500 m³. Zamawiający nie mógł zgodzić się na zmianę technologii na opartą na konstrukcji stalowej, gdyż zakładał wybudowanie budynku w technologii ekologicznej drewnianej. Udzielając odpowiedzi negatywnej na pytanie nr 1 zamawiający uznał, że nie ma także potrzeby zmiany warunku w zakresie kubatury budynku, bo nie będzie to już miało znaczenia dla wykonawcy, który oferuje wykonanie budynku w technologii niedopuszczonej przez Zamawiającego. Burmistrz wskazał również, że biorąc pod uwagę kubaturę projektowanego Żłobka (4575 m³), warunek dotyczący

¹²⁰ Umowa nr 2019/12/30/WIN/521 z 30 grudnia 2019 r.

¹²¹ Aneks nr 1 z 8 czerwca 2020 r. i aneks nr 2 z 27 października 2020 r. (wynagrodzenie zostało zwiększone do kwoty 3 924 537,46 zł).

¹²² Umowa nr 2020/07/13/WIN/339 z 13 lipca 2020 r.

wykonania tylko jednego zamówienia, polegającego na wybudowaniu budynku użyteczności publicznej w technologii modułowej o kubaturze minimum 4000 m³ nie był warunkiem nadmiernie wymagającym. W ocenie zamawiającego (jak też orzecznictwa) warunek ten był adekwatny do przedmiotu zamówienia, a zmniejszenie wymagań w zakresie kubatury budynku mogłoby prowadzić do wyboru wykonawcy nieposiadającego doświadczenia, wystarczającego do należytego wykonania prac i zakończenia ich w wymaganym terminie.

(akta kontroli tom IV str. 218, tom IX str. 54-55, 332-336)

2.2.4. W przypadku skontrolowanych zadań inwestycyjnych Miasto zażądało od wykonawców robót wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy i tak, w przypadku umowy na wykonanie:

- Parku Avia w wysokości 5% wynagrodzenia brutto z oferty (2 583 000 zł), które wykonawca wniósł w formie gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy i usunięcia wad¹²³ z okresem obowiązywania od 4 lipca 2018 r. do 19 marca 2020 r. i przedłużonym do 27 kwietnia 2020 r. (realizację umowy zakończono 26 marca 2020 r.);
- Zielony LOF Avia w wysokości 3% ceny oferty brutto, co stanowiło kwotę 113 755,83 zł, którą wykonawca wniósł w formie poręczenia należytego wykonania umowy i rękojmi za wady¹²⁴ z okresem obowiązywania do 1 marca 2021 r. i przedłużonym do 15 lipca 2021 r. (realizację umowy zakończono 15 czerwca 2021 r.)
- Żłobka w wysokości 10% ceny oferty brutto, co stanowiło kwotę 789 872,26 zł, z czego 552 910,58 zł wniesiono w formie gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu¹²⁵ oraz 236 961,68 zł w gotówce z okresem obowiązywania od 13 lipca do 30 grudnia 2020 r.; w związku z wydłużeniem terminu realizacji zadania do 21 kwietnia 2021 r. wykonawca wniósł zabezpieczenie w gotówce w kwocie łącznej 840 618,56 zł (realizację umowy zakończono 20 kwietnia 2021 r.).

Pomimo braku ustawowego wymogu, wykonawcy w związku ze zwiększeniem wartości umów zwiększali odpowiednio wartość zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wartość zabezpieczenia nie ulegała zmniejszeniu wraz z postępem prac.

(akta kontroli tom II str. 515-517, tom IV str. 65-68, 208-211, 219-220, 332-341, tom IX str. 54-55, 582-593)

2.2.5. Roboty budowlane w przypadku zadania Park Avia rozpoczęto 22 listopada 2018 r. po uzyskaniu pozwolenia na budowę (9 listopada 2018 r.), 13 lutego 2020 r. w przypadku Zielonego LOF Avia (pozwolenie z 25 kwietnia 2018 r.) oraz 3 sierpnia 2020 r. w przypadku Żłobka (pozwolenie z 4 grudnia 2018 r. zmienione 29 listopada 2019 r. w związku ze zmianą technologii).

(akta kontroli tom II str. 665-666, tom III str. 176-184, 344-353, tom IV str. 227)

2.2.6. Teren budowy oraz komplet dokumentacji projektowej w przypadku trzech skontrolowanych zadań Miasto przekazało wykonawcy w terminach określonych w umowach. W przypadku Zielonego LOF Avia¹²⁶ nastąpiło to protokolarnie 6 lutego 2020 r., a Żłobka¹²⁷ 30 lipca 2020 r. Teren budowy Parku Avia¹²⁸ został przekazany wykonawcy 22 listopada 2018 r., zgodnie z wpisem w dzienniku budowy.

¹²³ Polisa nr GKDo/390/2018/091 z 29 czerwca 2018 r.

¹²⁴ Wystawione 30 grudnia 2019 r. przez Biłgorajską Agencję Rozwoju Regionalnego S.A.

¹²⁵ Polisa nr 04GG03/1216/20/0001 z 9 lipca 2020 r.

¹²⁶ Termin na przekazanie terenu budowy określono na 14 dni od przekazania kompletu dokumentacji projektowej (§ 7 ust. 1 pkt 3 umowy z 30 grudnia 2019 r.), co nastąpiło 6 lutego 2020 r.

¹²⁷ Termin na przekazanie terenu budowy określono na 30 dni od podpisania umowy (§ 7 ust. 1 pkt 2 umowy z 13 lipca 2020 r.), tj. 12 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli tom II str. 390-517, tom IV str. 16-64, 84-207, 221-227, 332-489)

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

(akta kontroli tom IV str. 227, 332-489)

2.2.8. W umowach na roboty budowlane określono obowiązki dotyczące m.in.: dostarczenia zamawiającemu uzgodnionych z zamawiającym kosztorysów oraz dokumentów niezbędnych do zgłoszenia robót do właściwego organu nadzoru budowlanego, sporządzenia i dostarczenia zamawiającemu harmonogramu rzeczowo-finansowego, dostarczenia zamawiającemu listy osób (oraz aktualizacji tej listy w trakcie trwania robót), które będą realizować roboty z podaniem danych personalnych, zorganizowania na własny koszt zaplecza budowy, zamontowania podliczników poboru wody i energii elektrycznej oraz ponoszenia kosztów użytkowania tych mediów w trakcie realizacji inwestycji, utrzymania terenu budowy w należytym porządku, a po zakończeniu robót budowlanych uporządkowania i przekazania terenu budowy zamawiającemu przed odbiorem końcowym, przestrzegania wszystkich obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy oraz p.poż., prowadzenia dokumentacji budowy (składającej się w szczególności z dziennika budowy, protokołów odbiorów robót: ulegających zakryciu, częściowych, końcowych, wszelkich uzgodnień i rysunków służących, sporządzenia operatu kolaudacyjnego oraz przekazania go zamawiającemu na dzień zgłoszenia gotowości do odbioru końcowego, przekazania zamawiającemu po okresie gwarancji wszelkich niezbędnych informacji (w tym kodów serwisowych) o zamontowanych urządzeniach, które są niezbędne do dalszego ich serwisowania i konserwacji, zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, dostarczenia zamawiającemu umowy aktualnej polisy OC w zakresie prowadzonej działalności, uczestniczenia w naradach koordynacyjnych.

W odniesieniu do określonego w umowach obowiązku zatrudnienia na podstawie umowy o pracę Burmistrz wyjaśnił, że zapisy umowy oraz art. 143e Pzp nie obligują zamawiającego do samoistnego dokonywania weryfikacji dopełnienia tego obowiązku przez wykonawcę oraz nie precyzują sposobu i częstotliwości przeprowadzania kontroli w tym zakresie. Dodał, że w trakcie realizacji inwestycji objętych kontrolą nie zaistniały przesłanki dające Miastu podstawę do wezwania wykonawców do przedłożenia stosownych dokumentów.

Wykonawcy robót wywiązali się z realizacji obowiązków określonych w umowach, co potwierdzały m.in. zapisy w dziennikach budowy, protokoły z narad, protokoły odbioru (częściowego i końcowego) oraz polisy OC, które były aktualne w okresie obowiązywania umowy.

W umowach z wykonawcami robót na Zielony LOF Avia oraz Żłobek nie zastrzeżono obowiązku realizacji określonych prac przez wykonawcę robót, natomiast wykonawca Parku Avia, stosownie do § 8 ust. 1 umowy z 4 lipca 2018 r., nie mógł zlecić podwykonawcy wykonania montażu instalacji technologicznej wody basenowej (tj. zakresu sanitarnego). Jak wyjaśniła kierownik Referatu Inwestycji, umowy z podwykonawcami w zakresie technologii wody basenowej dotyczyły dostawy urządzeń i materiałów oraz robót w zakresie automatyki technologii basenowej, tj. wysoko specjalistycznych robót branży elektrycznej, której kluczowym elementem było programowanie, sterowanie itp.

¹²⁸ Termin na przekazanie terenu budowy określono do 10 dni po dostarczeniu Zamawiającemu kompletu dokumentów, w tym pozwolenia na budowę (§ 2 ust. 3 umowy z 4 lipca 2018 r.), co nastąpiło 20 listopada 2018 r.

(akta kontroli tom II str. 500-514, tom IV str. 69-83, 212-217, 220, 228-229, 293, 332-341, tom IX str. 54-55, 577-586)

2.2.9. W Urzędzie nie prowadzono rejestru umów wykonawców z podwykonawcami, natomiast elementem tworzonej procedury w obszarze inwestycji (jak stwierdził Burmistrz) będzie ewidencja takich umów.

W umowach z wykonawcami skontrolowanych zadań określono zasady zatrudniania podwykonawców. I tak, wykonawcy zostali zobowiązani m.in. do uzgadniania z inwestorem treści umów z podwykonawcami oraz przekazywania kopii podpisanych umów. Powyższe obowiązki były realizowane, a umowy z podwykonawcami zostały zaakceptowane przez inwestora.

Burmistrz wyjaśnił, że, weryfikacja prawidłowości angażowania podwykonawców dokonywana była przez inspektorów nadzoru lub inżyniera kontraktu pod kątem zgodności tych umów z zapisami umowy z wykonawcą, która określała m.in., że wynagrodzenie za roboty wykonane przez podwykonawcę powinno być precyzyjne i nie może przekraczać wysokości przewidzianego dla wykonawcy wynagrodzenia za dany zakres robót. Weryfikacją obejmowano całkowitą wartość umowy za dany zakres robót w odniesieniu do adekwatnego zakresu robót wycenionego przez wykonawcę.

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

(akta kontroli tom IV str. 230-298, tom IX str. 56-62, 450-456)

2.2.10. Wykonawcom robót nie udzielano zaliczek.

(akta kontroli tom V str. 2-7, 437-441, tom VI str. 2-4)

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

Do umowy na realizację Parku Avia sporządzono cztery aneksy:

- nr 2018/07/04/WIZ/198-1 z 15 listopada 2018 r. dotyczący zmiany osoby pełniącej funkcję kierownika budowy;
- nr 1 z 19 marca 2019 r. dotyczący zmniejszenia zakresu robót z uwagi na bezprzedmiotowość¹²⁹ realizacji łącznika hali sportowej z budynkiem krytej pływalni zmniejszający wynagrodzenie wykonawcy o 61 762,25 zł;
- nr 2 z 15 stycznia 2020 r. dotyczący zwiększenia zakresu robót oraz zmiany terminu realizacji z uwagi na roboty dodatkowe w zakresie nawadniania trawników oraz montażu balii do schładzania w strefie saun zwiększający wynagrodzenie wykonawcy o 116 235,00 zł;
- nr 3 z 3 lutego 2020 r. dotyczący zwiększenie zakresu robót oraz zmiany terminu realizacji z uwagi na roboty dodatkowe w zakresie dostawy tężni solankowej, wykonania połączenia strefy basenów wraz ze zmianą działania systemu ESOK oraz montażu podnośnika dla osób niepełnosprawnych zwiększający wynagrodzenie wykonawcy o 205 606,31 zł.

(akta kontroli tom II str. 460-499, tom IV str. 299, tom IX str. 54-55, 554-584)

Do umowy na realizację Zielonego LOF Avia sporządzono cztery aneksy:

- nr 1 z 8 czerwca 2020 r. dotyczący zwiększenia zakresu robót z uwagi na wycinkę zakrzewień i drzew będących poza zakresem zamówienia, zwiększający wynagrodzenie wykonawcy o 108 088,24 zł;

¹²⁹ W związku z rozbiórką hali sportowej.

- nr 2 z 20 października 2020 r. dotyczący zwiększenia zakresu z uwagi na przewiert sterowany i przyłącze energetyczne, zwiększający wynagrodzenie wykonawcy o 24 588,21 zł;
 - nr 3 z 30 grudnia 2020 r. wydłużający termin realizacji zadania z uwagi na zmianę parku linowego oraz stan epidemii do 20 marca 2021 r.;
 - nr 4 z 18 marca 2021 r. wydłużający termin realizacji zadania z uwagi na stan epidemii do 15 czerwca 2021 r.
- (akta kontroli tom IV str. 37-64, tom IV str. 299, tom IX str. 54-55, 450-455, 533-540)

Do umowy na realizację Żłobka sporządzono trzy aneksy:

- nr 2020/07/13/WIN/339-1 z 30 listopada 2020 r. dotyczący przesunięcia terminu końcowego realizacji umowy do 28 grudnia 2020 r.;
 - nr 2020/07/13/WIN/339-2 z 23 grudnia 2020 r. dotyczący przesunięcia terminu końcowego realizacji umowy do 30 marca 2021 r. i zwiększenia wartości umowy do kwoty 6 507 466,00 zł netto (o kwotę 412 573,98 zł) z powodu zmiany technologii kuchni (zwiększenie wydajności);
 - nr 2020/07/13/WIN/339-3 z 10 marca 2021 r. dotyczący przesunięcia terminu końcowego realizacji umowy do 21 kwietnia 2021 r.
- (akta kontroli tom IV str. 104-207, tom IV str. 299, tom IX str. 54-55, 332-339)

Analizy ww. aneksów, protokołów konieczności, dzienników budowy oraz protokołów odbioru wykazały, że: [1] roboty wskazane w aneksach nie zostały zrealizowane przed ich zawarciem; [2] roboty wskazane w aneksach nie były możliwe do przewidzenia na etapie opracowywania dokumentacji projektowej; [3] udokumentowano konieczność ich wprowadzenia; [4] wszystkie wnioski wykonawców robót o zmiany umowy zostały zweryfikowane i uwzględniono je w aneksach; [5] roboty budowlane, o które wnioskowali wykonawcy nie zostały zrealizowane bez wprowadzenia pisemnych zmian do umowy na roboty budowlane; [6] wprowadzone zmiany do umowy na roboty budowlane były zgodne ze złożoną ofertą i nie modyfikowały w istotny sposób zawartej już umowy; [7] nie wystąpiły przypadki wyłączenia z zakresu umowy na roboty budowlane części robót, a następnie ich zlecenia odrębnym zamówieniem lub aneksem temu samemu wykonawcy lub podwykonawcy; [8] prace określone w umowie na roboty budowlane zostały zrealizowane. Podstawą prawną zawarcia ww. aneksów były postanowienia umów oraz art. 144 Pzp.

Burmistrz wyjaśnił, że, w procesie związanym z rozstrzygnięciem kwestii wymagających wprowadzenia zmian do umowy uczestniczyli m.in. naczelnik WIZ (WIN), kierownik Referatu Inwestycji oraz pracownicy posiadający wymagane uprawnienia budowlane i pełniący funkcje inspektorów nadzoru, a w przypadku Parku Avia dodatkowo inżynier kontraktu.

(akta kontroli tom II str. 390-517, tom IV str. 16-64, 84-207, 299-302, tom V str. 390-434)

W trakcie realizacji robót budowlanych podjęta została decyzja o zwiększeniu wydajności kuchni w Żłobku, polegającej na zwiększeniu możliwości wykonania 800 (zamiast 120) posiłków dziennie. Wymagało to wprowadzenia zmian w dokumentacji projektowej i w umowie na roboty budowlane zgodnie z protokołem konieczności nr 1 z 17 grudnia 2020 r., co skutkowało zawarciem aneksu nr 2 z 23 grudnia 2020 r. do umowy. Stosownie do ww. aneksu wydłużony został termin wykonania przedmiotu umowy do 30 marca 2021 r. oraz zwiększono wynagrodzenie o 412 573,98 zł netto (507 466 zł brutto) do kwoty 6 834 299,71 zł netto (8 406 188,64 zł brutto). Roboty objęte ww. aneksem zostały wykonane w okresie od 1 lutego do

21 kwietnia 2021 r.¹³⁰ Burmistrz wyjaśnił, że pomysł wprowadzenia zmiany w systemie żywienia w żłobkach i przedszkolach, powiązanej z sytuacją finansową Miasta, pojawił się w październiku 2020 r. w trakcie spotkań naczelnika Wydziału Edukacji z dyrektorami placówek oraz Sekretarzem Miasta. Sporządzone kalkulacje wykazały możliwość wygenerowania oszczędności w przypadku wprowadzenia zmian jeszcze na etapie budowy Żłobka. Ostatecznie wybrany wariant polegał na przygotowywaniu posiłków dodatkowo dla dwóch przedszkoli oraz Żłobka nr 1, co wpłynęło na ograniczenie kosztów osobowych o dwa etaty, a tym samym zmniejszenie kosztów przygotowywania jednego posiłku o 0,52 zł dziennie. Jak poinformował Burmistrz, podejmując decyzję liczonego się z tym, że dokonywanie zmian na etapie realizacji wiązać się będzie z dodatkowym nakładem związanym z rozbiórką już wcześniej wykonanej ściany.

(akta kontroli tom III str. 336-343, tom IV str. 105-194, tom IX str. 54-55, 332-339)

2.2.12. Zespoły do nadzoru nad realizacją udzielonych zamówień na roboty budowlane lub usługi, o których mowa w art. 20a ust. 1 Pzp, nie były powoływane w związku z zapewnieniem udziału co najmniej dwóch członków komisji przetargowej w ww. nadzorze na podstawie regulaminu udzielania zamówień publicznych¹³¹. Powyższy nadzór realizowany był, w szczególności poprzez opiniowanie projektowanych zmian umowy oraz zgodności realizacji zamówienia z warunkami określonymi w ofercie. W celu koordynacji zadań inwestycyjnych przez Miasto wskazano w umowach z wykonawcami osoby reprezentujące zamawiającego, posiadające uprawnienia budowlane i pełniące nadzór inwestorski oraz wskazywano koordynatora. Nadzór nad realizacją inwestycji pełnił kierownik Referatu Inwestycji, naczelnik WIZ (WIN) oraz Zastępca Burmistrza ds. inwestycji i rozwoju. Osoby te uczestniczyły w procesie związanym z obiegiem korespondencji i dokumentacji, rozstrzygnięciu kwestii wymagających wprowadzenia zmian do umowy, kontroli realizacji robót zgodnie z harmonogramem, wykonania planu finansowego oraz decyzji w zakresie jego zmiany. Nadzór polegał m.in. na kontroli jakości wykonanych robót, postępu prac, bhp na budowie, jak również na omawianiu z pracownikami stanu zaawansowania inwestycji oraz pojawiających się problemów. W przypadku Parku Avia bezpośredni nadzór nad podmiotem zewnętrznym, któremu powierzono nadzór inwestorski, polegał na weryfikacji zleconych prac i podejmowanych decyzji poprzez udział kierownika i pracownika Referatu Inwestycji oraz Zastępcy Burmistrza (m.in. na kluczowych etapach realizacji) w cotygodniowych protokołowanych radach technicznych na budowie. Podmiot ten zobowiązany był dodatkowo do sporządzania miesięcznych raportów, zawierających informacje nt. budowy (dane ujmowane były narastająco). W przypadku Żłobka odbywały się rady budowy, w których uczestniczyli przedstawiciele Miasta (w tym kierownik Referatu Inwestycji) oraz wykonawcy.

(akta kontroli tom II str. 2-12, 37-54, 66-91, tom IV str. 4-15, 303-331, tom IX str. 184-194, 582-586)

2.2.13. Dla każdej z trzech skontrolowanych inwestycji prowadzone były dzienniki budowy, zgodnie z art. 45 Pb oraz rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹³².

(akta kontroli tom IV str. 332-489)

¹³⁰ Termin realizacji umowy, zgodnie z aneksem nr 3 z 10 marca 2021 r., został przedłużony do 21 kwietnia 2021 r.

¹³¹ § 9 ust. 8a dodany zarządzeniem nr 87/2016 Burmistrza Miasta z dnia 29 grudnia 2016 r., z mocą obowiązującą od 14 stycznia 2017 r.

¹³² Dz. U. z 2018 r. poz. 963.

2.2.14. Prace zanikające i ulegające zakryciu były zgłaszane do odbioru przez kierownika budowy, a inspektor nadzoru dokonywał ich odbioru, potwierdzając ten fakt stosownym wpisem w dzienniku budowy.

(akta kontroli tom IV str. 332-489)

2.2.15. W ramach inwestycji Park Avia wykonano ze stali nierdzewnej baseny wewnątrz hali basenowej¹³³ oraz baseny zewnętrzne¹³⁴, a ponadto strefę relaksu z czterema saunami, pomieszczeniem z leżankami i tężnią solankową, wytwornicą lodu, pomieszczeniem z wiadrzem bosmana oraz studnią lodową. Na terenie Parku Avia znajdowały się również ogrodzone boiska o nawierzchni piaszczystej¹³⁵ i syntetycznej¹³⁶, plac sprawnościowy o nawierzchni syntetycznej i siłownia zewnętrzna o nawierzchni syntetycznej. Teren wokół budynku hali i basenu zewnętrznego został wydzielony ogrodzeniem. Na terenie zapewniono 123 miejsca postojowe, w tym trzy miejsca dla osób niepełnosprawnych.

W obiekcie Park Avia zapewniono prawidłową ochronę przeciwpożarową, co stwierdzono w trakcie czynności kontrolno-rozpoznawczych Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Świdniku¹³⁷ (ostatni protokół z 8 kwietnia 2022 r.).

Elewacja budynku hali basenowej wykonana została w kurtynach szklanych, płytach elewacyjnych 250x122 cm, w dwóch kolorach (szarym i jasnobrązowym) oraz białym tynku. Ściany zewnętrzne i wewnętrzne konstrukcyjne wykonane zostały z betonu konstrukcyjnego. Zgodnie z PFU opisującym przedmiot umowy ściany nośne miały być wykonane z pustaków ceramicznych lub cegły pełnej, a ściany nośne wewnętrzne z bloków ceramicznych lub cegły pełnej. Jednocześnie jednak w PFU wskazano, że zamawiający nie wykonał odwiertów dotyczących warunków geologicznych na terenie inwestycji (pkt 2.7 PFU) oraz nie posiadał badań geologicznych, a ich wykonanie leżało w gestii wykonawcy (pkt 5.6 PFU). W PFU brak było zapisów, które przewidywałyby możliwość zmiany konstrukcji na żelbet w związku z wynikami badań geologicznych, co miało miejsce w przypadku Parku Avia.

Decyzja o zmianie technologii konstrukcji wpłynęła na zmianę sposobu wykończenia ścian wewnątrz obiektu – beton konstrukcyjny wykorzystano jednocześnie dla celów dekoracyjnych, w związku z czym beton architektoniczny zastąpił tynki oraz jego wykończenie (m.in. farbą lateksową, tapetą z włókna szklanego). W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym, a założeniami przyjętymi w PFU. Dotyczyły one m.in.: zastąpienia prowadzących do zjeżdżalni schodów żelbetowych z balustradą ze szkłem na schody spiralne wykonane z kompozytu (baseny wewnątrz), wykończenia podłogi w serwerowni wykładziną PVC (powinna być podłoga techniczna¹³⁸), wyposażenia widowni (poziom +1) w ustawione na podestach ławki z drewnianymi siedziskami i oparciami zamiast plastikowych siedzisk kubełkowych¹³⁹, braku kratki wentylacyjnych w drzwiach toalet¹⁴⁰ i braku przepierzeń z HPL¹⁴¹ w pomieszczeniach z prysznicami¹⁴².

¹³³ Basen sportowo-rekreacyjny z sześcioma torami; basen rekreacyjno-szkoleniowy z trzema torami z natryskami górnymi wąskostrumieniowymi, kaskadą, przeciwprądem dwudyszowym, masażem ściennym czterodyszowym; zjeżdżalnia wodną z wanną hamowną zjeżdżalni; brodzik dla dzieci z parasolami wodnymi, zjeżdżalnią słoń, żyrafa, jeżem wodnym i delfinkiem oraz dwa baseny SPA.

¹³⁴ Basen pływacki; wodny plac zabaw; brodzik; dwie wanny SPA; dwie zjeżdżalnie.

¹³⁵ Boisko do piłki nożnej plażowej oraz boisko do siatkówki plażowej.

¹³⁶ Boisko wielofunkcyjne i boisko koszykówki ulicznej.

¹³⁷ Dalej: KP PSP.

¹³⁸ Zgodnie z pkt 4.4.3.9.11 PFU (str. 54) oraz projektem wykonawczym (Rzuty posadzki, Rzut parteru, nr rysunku: PAS-141-PW-A-RP-02).

¹³⁹ Zgodnie z pkt 4.4.3.7.2 PFU (str. 48) oraz pkt 6.5.2 na str. 34 Projektu wykonawczego (architektura).

¹⁴⁰ M.in. pkt 4.4.3.1.5-4.4.3.1.7 i 4.4.3.2.2-4.4.3.2.3 oraz pkt 4.4.3.1.11 PFU.

(akta kontroli tom II str. 55-58, 64-75, 97-539, tom IV str. 490-515, tom V str. 25-354, tom IX str. 54-55, 311-331, 450-466, 617-629)

2.2.16. W przypadku skontrolowanych zadań inwestycyjnych w SIWZ określono obowiązek występowania przez kierownika budowy o zatwierdzenie materiałów przez inspektora nadzoru inwestorskiego przed ich wbudowaniem. Stosowano w tym celu dokumenty pn. wnioski o zatwierdzenie materiału zawierający w swej treści m.in. oznaczenie inwestora, wykonawcy, materiału, spis załączonych dokumentów (np. deklaracji właściwości użytkowych, aprobaty techniczne), wniosek kierownika budowy o akceptację materiału, opinię branżowego inspektora nadzoru. Kontrolą objęto łącznie 39 kart materiałowych.

(akta kontroli tom IV str. 516-664, tom IX str. 211)

2.2.17. W przypadku skontrolowanych zadań inwestycyjnych płatności dokonywane były na podstawie faktur wystawionych po odbiorze robót budowlanych, dokumentowanych protokołami sporządzanymi co do zasady w cyklach miesięcznych. Było to zgodne z postanowieniami zawartych umów. Wartość robót ujętych w fakturach odpowiadała wartościom z protokołów odbiorów.

(akta kontroli tom V str. 2-733, tom VI str. 2-31)

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

W przypadku Parku Avia wykonawca został zobowiązany do przedstawienia oryginałów oświadczeń każdego z podwykonawców oraz dalszych podwykonawców, a także potwierdzenia przelewu kwot zapłaconych przez wykonawcę każdemu z podwykonawców wraz z kopiami faktur, na podstawie których dokonano zapłaty (§ 3 ust. 18 umowy z 4 lipca 2018 r.), a ponadto – wraz z fakturą końcową – dokumentów potwierdzających brak zobowiązań wykonawcy wobec podwykonawców, w tym m.in. oryginały zbiorczych oświadczeń każdego z podwykonawców o uregulowaniu wszystkich ich należności (§ 13 ust. 7). W przypadku Zielonego LOF Avia oraz Żłobka, w umowach o roboty budowlane¹⁴³ zobowiązano wykonawców do dołączenia do każdej faktury częściowej zestawienia zobowiązań za zrealizowane roboty budowlane, wynikających z zawartych umów z podwykonawcami oraz dalszymi podwykonawcami wraz z ich oświadczeniami o otrzymaniu przysługujących im wymagalnych należności, a do faktury końcowej – oświadczeń podwykonawców (oraz dalszych podwykonawców) o uregulowaniu całości należnego im wynagrodzenia. Do ww. umów załączone zostały wzory oświadczeń, które były jednocześnie oświadczeniami wiedzy (o zapłacie należności) oraz woli (o niewystępowaniu z roszczeniami wobec Miasta).

Analiza 10% faktur przedstawionych przez poszczególnych wykonawców wykazała, że opisane powyżej wymogi zostały spełnione.

(akta kontroli tom II str. 390-517, tom IV str. 16-64, 84-207, tom VI str. 32-542, tom IX str. 54-55)

¹⁴¹ Z ang. high pressure laminate – laminat wysokociśnieniowy (warstwowe tworzywo termoutwardzalne).

¹⁴² Pkt 3.3.1.1.1 PFU (str. 25), pkt 4.4.3.5.4 i 4.4.3.5.7 PFU (str. 42-43).

¹⁴³ Odpowiednio § 4 ust. 4 umowy z 30 grudnia 2019 r. oraz § 4 ust. 6 umowy z 13 lipca 2020 r.

2.2.19. Spośród skontrolowanych zadań jedynie w przypadku Żłobka sporządzony został kosztorys inwestorski przez wykonawcę dokumentacji projektowej, a umowa na roboty budowlane przewidywała wynagrodzenie ryczałtowe. Analiza wartości robót określonych w kosztorysie inwestorskim i kosztorysie ofertowym wykazała, że wartości ofertowe większości robót były niższe od założonych w kosztorysie inwestorskim (*per saldo* łącznie o 1,2%)¹⁴⁴, a dodatkowo wykonawca uwzględnił w ofercie przewidziane w dokumentacji projektowej roboty w zakresie instalacji elektrycznych zewnętrznych¹⁴⁵, których – jak wyjaśnił Burmistrz – projektant omyłkowo nie zawarł w kosztorysie inwestorskim. Jednocześnie wskazał, że kosztorys ofertowy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w którym zamawiający przewiduje wynagrodzenie ryczałtowe (co miało miejsce w przypadku Żłobka – przyp. własny NIK) ma charakter jedynie informacyjny i pomocniczy, a braki w tym kosztorysie nie mogą być podstawą do żądania jego uzupełnienia lub odrzucenia oferty.

(akta kontroli tom VII str. 2-3, tom IX str. 582-586)

2.2.20. Zgodnie z umowami wykonawcy skontrolowanych inwestycji zawiadomili o zakończeniu robót budowlanych i zgłosili gotowość do odbioru przedmiotu umów, załączając do zawiadomień dokumenty wymienione w § 13 umów, tj. m.in.: pozwolenie na użytkowanie¹⁴⁶, dokumentację powykonawczą budowy, geodezyjne pomiary powykonawcze, dokumenty gwarancyjne oraz warunki gwarancji w kartach gwarancyjnych. W przypadku Parku Avia w ww. § 13 umowy wyszczególniono również m.in.: oświadczenie kierownika budowy, deklarację własności użytkowych, krajowe deklaracje zgodności z Normą lub Aprobata Techniczną dla wbudowanych materiałów, wymagane prawem protokoły prób i sprawdzeń oraz protokoły z rozruchu urządzeń, a także instrukcję użytkowania i eksploatacji budynku. Zbiory ww. dokumentów, stanowiące operat kolaudacyjny, zostały przekazane Miastu przez wykonawców przed odbiorem końcowym, w dniach: 19 marca 2020 r. (Park Avia), 15 czerwca 2021 r. (Zielony LOF Avia) oraz 21 kwietnia 2021 r.¹⁴⁷ (Żłobek).

(akta kontroli tom II str. 390-517, tom IV str. 16-64, 84-207, tom VII str. 4-14, tom IX str. 54-55)

2.2.21. Zakończenie robót budowlanych nastąpiło, zgodnie z wpisami w dziennikach budowy, tj.: 24 stycznia 2020 r. (Park Avia), 25 maja 2021 r. (Zielony LOF Avia) oraz 25 marca 2021 r. (Żłobek).

W przypadku Parku Avia oraz Żłobka, w dniach zakończenia budowy (jw.) zostały złożone do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Świdniku¹⁴⁸ oraz KP PSP zawiadomienia o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania. Opinie sanitarne¹⁴⁹ zostały wydane po przeprowadzeniu kontroli, w wyniku których stwierdzono, że obiekty budowlane¹⁵⁰ spełniały wymagania higieniczno-sanitarne, a KP PSP, po przeprowadzeniu czynności kontrolno-rozpoznawczych, nie wniósł uwag w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie Parku Avia oraz Żłobka¹⁵¹.

¹⁴⁴ Roboty budowlane – o 173 558,82 zł netto, roboty sanitarne wewnętrzne – o 57 168,87 zł netto, doziemne instalacje zewnętrzne – o 14 488,20 zł netto oraz przyłącza – o 2461,33 zł netto. Natomiast wyższa wartość ofertowa dotyczyła robót elektrycznych wewnętrznych (60 975,40 zł netto).

¹⁴⁵ 109 761,13 zł netto.

¹⁴⁶ Park Avia oraz Żłobek.

¹⁴⁷ Instrukcję użytkowania obiektu oraz kartę gwarancyjną dostarczono 11 maja 2021 r. w związku z ustaleniami zawartymi w protokole odbioru końcowego oraz przekazania obiektu do użytkowania z 27 kwietnia 2021 r.

¹⁴⁸ Dalej: PPIS.

¹⁴⁹ Odpowiednio z 6 lutego 2020 r. i 8 kwietnia 2021 r.

¹⁵⁰ Kompleks sportowo-rekreacyjny (Park Avia) oraz budynek Żłobka.

¹⁵¹ Stanowiska Komendanta PSP, odpowiednio nr PZ.5564.4.3.2020 z 27 lutego 2020 r. oraz

W przypadku Zielonego LOF Avia opinia sanitarna PPIS¹⁵² dotycząca budynku toalety publicznej i tężni solankowej została uzyskana 13 kwietnia 2021 r., tj. przed zakończeniem budowy (25 maja 2021 r.). Stosownie do art. 56 ust.1 pkt 2 Pb, inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, jest obowiązany zawiadomić Państwową Inspekcję Sanitarną o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Burmistrz wyjaśnił, że w momencie zawiadomienia PPIS roboty podlegające odbiorowi zostały zakończone, czynności opisane w dzienniku budowy po dacie uzyskania opinii sanitarnej nie miały wpływu na treść wydanej przez organ nadzoru budowlanego, m.in. na podstawie ww. opinii, decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Projekt Zielony LOF Avia nie wymagał natomiast uzgodnienia z rzeczoznawcą ds. zabezpieczenia przeciwpożarowego, w związku z czym odstąpiono od odbioru¹⁵³.

Wnioski o wydanie pozwolenia na użytkowanie Parku Avia i Żłobka oraz zawiadomienie o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania Zielony LOF Avia zostały złożone przez Miasto do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Świdniku¹⁵⁴, odpowiednio: 3 marca 2020 r., 15 kwietnia oraz 7 czerwca 2021 r. Pozwolenie na użytkowanie Parku Avia¹⁵⁵ oraz zawiadomienia o przyjęciu zgłoszenia o zakończeniu budowy i braku sprzeciwu w zakresie przystąpienia do użytkowania Zielonego LOF Avia¹⁵⁶ i Żłobka¹⁵⁷ zostały uzyskane przed dokonaniem końcowego odbioru robót budowlanych i oddania do użytkowania inwestycji: 26 marca 2020 r. (Park Avia), 25 czerwca (Zielony LOF Avia) oraz 27 kwietnia 2021 r. (Żłobek). W przypadku Żłobka zawiadomienie PINB zostało wydane w związku z art. 31zy¹ 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 kryzysowych¹⁵⁸ (dalej: ustawa COVID-19), zgodnie z którym w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przepisów art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Pb nie stosowało się, a wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie złożone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli nie wydano decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, traktowało się jak zawiadomienie o zakończeniu budowy, o którym mowa w art. 54 Pb.

(akta kontroli tom IV str. 332-489, tom VII str. 15-85, tom IX str. 54-55, 450-457)

2.2.22. Do użytkowania obiektów budowlanych przystąpiono po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie (Park Avia) oraz zawiadomień o przyjęciu zgłoszenia o zakończeniu budowy i braku sprzeciwu w zakresie przystąpienia do użytkowania (Zielony LOF Avia i Żłobek), co opisano w pkt 2.2.21 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli tom VII str. 4-85, tom IX str. 54-55)

2.2.23. W umowie dotyczącej Park Avia wskazano termin 633 dni (według aneksu nr 3 z 3 lutego 2020 r.) na wykonanie przedmiotu umowy od dnia podpisania umowy. Termin ten upływał 28 marca 2020 r. W terminie tym uwzględniony był czas na zawiadomienie inspektora koordynatora przez wykonawcę o zakończeniu robót i gotowości do odbioru przedmiotu umowy¹⁵⁹, powołanie komisji odbiorowej oraz

nr PZ.564.14.3.2021 z 8 kwietnia 2021 r.

¹⁵² Nr ONS.NZ.9027.3.2.2021.

¹⁵³ Adnotacja PSP z 12 kwietnia 2021 r.

¹⁵⁴ Dalej: PINB.

¹⁵⁵ Decyzja nr PINB.5121/2/20 z 16 marca 2020 r.

¹⁵⁶ Zawiadomienie nr PINB.5120/167/21 z 14 czerwca 2021 r.

¹⁵⁷ Zawiadomienie nr PINB.5120/123/21 z 19 kwietnia 2021 r.

¹⁵⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm. – przepis został dodany z dniem 18 kwietnia 2020 r. i obowiązywał w dniu wydania zawiadomień z 19 kwietnia i 14 czerwca 2021 r.

¹⁵⁹ W tym terminie miała zostać przekazana kompletna dokumentacja wraz z pozwoleniem na użytkowanie.

wyznaczenie terminu rozpoczęcia odbioru przedmiotu umowy (w ciągu 14 dni od zawiadomienia wykonawcy przez inspektora). Odbiór końcowy (udokumentowany protokołem) nastąpił terminowo, 26 marca 2020 r. z udziałem m.in. inspektorów nadzoru w branżach robót konstrukcyjno-budowlanych, sanitarnych, elektrycznych, drogowych oraz inspektora nadzoru terenów zielonych.

W umowach dotyczących Żłobka i Zielonego LOF Avia wskazano, że za termin wykonania przedmiotu umowy (odpowiednio 21 kwietnia i 15 czerwca 2021 r.), uważa się datę przekazania do Urzędu, odpowiednio pisma organu nadzoru budowlanego „o braku sprzeciwu o rozpoczęciu użytkowania obiektu” oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (wraz z innymi dokumentami), a Miasto w terminie 14 dni od daty złożenia tych dokumentów potwierdzi gotowość (lub jej brak) do odbioru końcowego, powoła komisję odbioru i wyznaczy termin rozpoczęcia odbioru. Zawiadomienia PINB zostały złożone w Urzędzie, odpowiednio 21 kwietnia i 15 czerwca 2021 r., natomiast odbiory końcowe, potwierdzone protokołami, dokonane zostały 27 kwietnia i 25 czerwca 2021 r., tj. z zachowaniem ww. terminu. W odbiorze uczestniczyły osoby posiadające uprawnienia budowlane w branżach: konstrukcyjnej, sanitarnej, elektrycznej i drogowej, a w przypadku Zielonego LOF Avia także inspektora nadzoru terenów zielonych.

Nie stwierdzono usterek, które wymagałyby usunięcia przed dokonaniem odbioru, natomiast w trakcie dokonywania czynności odbioru Żłobka stwierdzono 70 różnego rodzaju usterek (ujętych w załączniku do protokołu odbioru końcowego) i zobowiązano wykonawcę do ich usunięcia w terminie do 11 maja 2021 r., tj. 14 dni po dokonaniu odbioru. Burmistrz, powołując się na orzecznictwo sądowe stwierdził, że wady te nie były na tyle istotne, aby obiekt nie nadawał się do użytkowania, a przedmiot zamówienia został wykonany zgodnie z projektem i zasadami wiedzy technicznej. Usunięcie usterek nastąpiło terminowo.

(akta kontroli tom II str. 390-517, tom IV str. 16-64, 84-207, tom VII str. 33-85, tom IX str. 54-55, 450-457)

2.2.24. W umowach na roboty budowlane skontrolowanych zadań inwestycyjnych określono, że podstawą do wystawienia faktury końcowej i rozliczenia zapłaty wykonawcy był m.in. odbiór przedmiotu umowy potwierdzony protokołem odbioru końcowego. Rozliczeń końcowych dokonano po podpisaniu ww. protokołów (opisano w pkt 2.2.23 niniejszego wystąpienia), tj.:

- 1 lipca 2020 r. na podstawie faktur z 9 kwietnia 2020 r.¹⁶⁰ w przypadku Parku Avia;
- 27 lipca 2021 r. na podstawie faktury nr 21/07/2021 z 15 lipca 2021 r. w przypadku Zielonego LOF Avia;
- 29 kwietnia 2021 r. na podstawie faktury nr FV/11/04/2021 z 27 kwietnia 2021 r. w przypadku Żłobka.

Przed odbiorem końcowym wykonawcy zobowiązani byli do uzyskania pozwolenia na użytkowanie, co zostało zrealizowane (por. pkt 2.2.22 niniejszego wystąpienia). Ponadto przewidziano w umowach sytuację, gdy – w toku czynności odbiorowych – stwierdzone byłyby usterki. Wówczas w protokole odbioru zawarte miały zostać ustalenia co do jakości wykonanych robót wraz z wykazem ujawnionych usterek i terminami ich usunięcia.

W przypadku Parku Avia inwestor uprawniony został do obniżenia wynagrodzenia w związku z ujawnionymi usterekami. W trakcie czynności odbioru usterki nie zostały ujawnione. W przypadku Zielonego LOF Avia i Żłobka odbiór mógł zostać dokonany

¹⁶⁰ Nr BM/SRD/2020/04/0001, nr BM/SRD/2020/04/0002, nr BM/SRD/2020/04/0006, nr BM/SRD/2020/04/0007, nr BM/SRD/2020/04/0008, nr BM/SRD/2020/04/0009 i nr BM/SRD/2020/04/0010.

pomimo stwierdzenia wad nieistotnych z jednoczesnym wyznaczeniem wykonawcy terminu nie krótszego niż 14 dni na ich usunięcie, a ewentualne niewywiązanie się z terminu skutkowało zleceniem usunięcia wad innemu podmiotowi i obciążenia kosztami wykonawcę lub potrącenia tych kosztów np. z zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W trakcie dokonywania czynności odbioru Żłobka stwierdzono 70 różnego rodzaju usterek (ujętych w załączniku do protokołu odbioru końcowego) i zobowiązano wykonawcę do ich usunięcia w terminie do 11 maja 2021 r., tj. 14 dni po dokonaniu odbioru. Usunięcie usterek nastąpiło terminowo (por. pkt 2.2.23 niniejszego wystąpienia).

W skład komisji dokonującej odbioru końcowego wchodziły osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane, co opisano w pkt 2.2.23 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli tom II str. 390-517, tom IV str. 16-64, 84-207, tom V str. 2-7, 437-441, tom VI str. 2-4, tom VII str. 33-85, tom IX str. 54-55)

2.2.25. Ewidencja na koncie 080 Inwestycje (środki trwałe w budowie) prowadzona była dla każdej inwestycji objętej niniejszą kontrolą. Wartości ujęte na tym koncie były zgodne z faktycznie poniesionymi kosztami według faktur, pomniejszonymi o odliczony podatek od towarów i usług (Park Avia), co było prawidłowe oraz o potrącone kary umowne w łącznej kwocie 50 000 zł, która niezasadnie pomniejszyła wartość inwestycji Zielony LOF o 20 000 zł i Żłobek o 30 000 zł (por. pkt 1.3 niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli tom III str. 365-493)

2.2.26. Dokumenty OT zostały sporządzone dla zrealizowanych trzech inwestycji: 24 sierpnia 2020 r. (Park Avia), 1 września 2021 r.¹⁶¹ (Zielony LOF Avia), 14 maja 2021 r. oraz 11, 14, 18, 29 i 30 czerwca 2021 r. (Żłobek)¹⁶² w sposób rzetelny, po dokonaniu odbiorów końcowych i przekazania do użytkowania, odpowiednio 26 marca 2020 r., 27 kwietnia i 25 czerwca 2021 r. Nieterminowe sporządzenie dokumentów OT (odpowiednio po 151, 68 i 64 dniach od przyjęcia środków trwałych do użytkowania) oraz opóźnienia w przekazaniu OT celem wprowadzenia środków trwałych do ewidencji było niezgodne z Instrukcją sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych. Środki trwałe wprowadzono do ewidencji, odpowiednio: 31 sierpnia 2020 r., 25 listopada i 14 lipca 2021 r., tj. po 152, 147 i 74 dniach, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu oddania środków trwałych do użytkowania, co było niezgodne z art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁶³ (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Weryfikacja wybranych środków trwałych w kontekście art. 16h ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 16d ust. 2 zdanie drugie uopdop, zgodnie z którym odpisów amortyzacyjnych dokonuje się od ujawnionych środków trwałych nieobjętych dotychczas ewidencją, poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym te środki wprowadzone zostały do ewidencji środków trwałych wykazała, że odpisy amortyzacyjne były dokonywane prawidłowo, tj. zgodnie z cyt. wyżej przepisem, poczynając od września 2020 r. (Park Avia – basen odkryty), grudnia 2021 r. (Zielony LOF Avia – tężnia) oraz sierpnia 2021 r. (budynek Żłobka), we właściwych stawkach miesięcznych.

(akta kontroli tom III str. 365-493, tom IV str. 227, tom V str. 2-7, 437-441, tom VI str. 2-4, tom VII str. 86-356, tom IX str. 54-55, 450-457)

¹⁶¹ Dokumenty OT przekazano do komórki „f-k” 22 listopada 2021 r.

¹⁶² Dokumenty OT przekazano do komórki „f-k” 13-14 lipca 2021 r.

¹⁶³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1800, ze zm. (dalej: uopdop).

2.2.27. Miasto zawarło z Miejskim Klubem Sportowym AVIA Świdnik Sp. z o.o.¹⁶⁴ umowy o zarządzenie, prowadzenie i utrzymanie Parku Avia¹⁶⁵ oraz Zielonego LOF Avia¹⁶⁶. W umowach z 2 marca 2020 r. i 16 czerwca 2021 r. zawarto zapisy dotyczące przekazania zarządcy obiektów dokumentacji projektowej oraz powykonawczej wraz z protokołem zdawczo-odbiorczym przekazania obiektu. Dokumentacja powykonawcza wraz z wyposażeniem obiektu Park Avia została przekazana MKS Avia w dniu odbioru końcowego i przekazania do użytkowania obiektu (26 marca 2020 r.), natomiast klucze do obiektu zostały przekazane 27 marca 2020 r. W przypadku Zielonego LOF Avia protokół zdawczo-odbiorczy dokumentacji powykonawczej został sporządzony 13 sierpnia 2021 r.

W odbiorze końcowym oraz przekazaniu Żłobka do użytkowania 27 kwietnia 2021 r. udział brali przedstawiciele użytkownika, tj. Zespołu Żłobków Miejskich w Świdniku¹⁶⁷. Wraz z protokołem odbioru końcowego przekazano klucze oraz wskazano, że od chwili odbioru robót, konserwacja odebranego obiektu należy do użytkownika (pkt 5 protokołu). Dokumentacja budowy, dokumentacja powykonawcza oraz inne dokumenty i decyzje dotyczące obiektu (łączenie siedem segregatorów) zostały przekazane Zespołowi Żłobków protokolarnie 17 maja 2021 r. Nieruchomość zabudowana budynkiem Żłobka została oddana w trwały zarząd Zespołowi Żłobków decyzją Burmistrza Miasta nr WINP.6844.2.2021 z 10 września 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 114, tom II str. 57-58, tom VII str. 357-479)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nieterminowo, tj. po 152, 147 i 74 dniach, licząc od pierwszego dnia następującego po miesiącu, w którym przekazano środki trwałe dla trzech skontrolowanych zadań do użytkowania, wprowadzono te środki do ewidencji¹⁶⁸, co było niezgodne z art. 16d ust. 2 uopodp oraz Instrukcją sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych¹⁶⁹.

Kierownik Referatu Inwestycji wyjaśniła, że głównymi przyczynami opóźnień były trudności w przyporządkowaniu określonych składników majątku do odpowiednich grup oraz ich właściwego opisu, co wynikało ze specyfiki i złożoności inwestycji oraz wymagało konsultacji, gdyż tego typu inwestycje nie były wcześniej prowadzone w Urzędzie, a w komórce nie było wówczas pracownika dysponującego odpowiednią wiedzą i doświadczeniem w ww. zakresie.

Burmistrz wyjaśnił, że powstałe inwestycje zawierały szeroki wachlarz procesów, dokumentacji, umów i zagadnień związanych ze sferą amortyzacyjną, a tym samym podatkową. Jednocześnie poinformował, że aktualnie wszystkie dokumenty ujmowane są w ewidencji zgodnie z przepisami w tym zakresie.

(akta kontroli tom IV str. 227, tom V str. 2-7, 437-441, tom VI str. 2-4, tom VII str.33-356, tom IX str. 450-457, 577-578, 663)

¹⁶⁴ Dalej: MKS Avia.

¹⁶⁵ Nr 2020/04/03/WIN/147 z 2 marca 2020 r. na okres od 2 marca do 31 grudnia 2020 r., nr 2020/12/31/WIN/507 z 31 grudnia 2020 r. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. oraz nr 372/W/WINP/2021 z 31 grudnia 2021 r. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.

¹⁶⁶ Nr 214/Wn/WINP/2021 z 16 czerwca 2021 r. na okres od 16 czerwca do 31 grudnia 2021 r. oraz nr 375/W/WINP/2021 z 31 grudnia 2021 r. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.

¹⁶⁷ Utworzony z dniem 19 października 2019 r. na podstawie uchwały nr XIII/174/2019 Rady Miasta z 19 września 2019 r. Dalej: Zespół Żłobków.

¹⁶⁸ Park Avia 31 sierpnia 2020 r. (wartość OT 44 124 743,08 zł), Zielony LOF Avia 25 listopada 2021 r. (wartość OT 4 161 473,05 zł) i Żłobek 14 lipca 2021 r. (wartość OT 8 441 245,92 zł).

¹⁶⁹ Zarządzenia Burmistrza Miasta: nr 68/2019 z 30 sierpnia 2019 r., nr 99/2020 z 1 października 2020 r. oraz nr 82/2021 z 20 sierpnia 2021 r.

Realizacja trzech skontrolowanych zadań inwestycyjnych przebiegała zgodnie z wymogami określonymi w Pb oraz wydanych na jego podstawie przepisach wykonawczych. Rozpoczęcie prac budowlanych, a także przystąpienie do użytkowania obiektów po odbiorze końcowym nastąpiło po uzyskaniu stosownych pozwoleń (zezwoleń), opinii i stanowisk właściwych organów. Rzetelnie sprawowano nadzór nad przebiegiem procesu inwestycyjnego, zapewniając właściwą realizację zadań przez poszczególnych uczestników procesu budowlanego, w tym inspektora nadzoru inwestorskiego, projektanta i kierownika budowy, a także rzetelne rozliczenie kosztów wykonanych prac budowlanych. Wykonawcy dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych zostali wyłonieni zgodnie z przepisami Pzp. Finansowanie inwestycji zapewniono głównie środkami własnymi Miasta, a w przypadku trzech przedsięwzięć inwestycyjnych dodatkowo środkami finansowymi UE (EFRR), Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej oraz Funduszu Pracy.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na braku rzetelnego udokumentowania przebiegu negocjacji prowadzonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, czym naruszono zasadę pisemności, o której mowa w Pzp, a także niezabezpieczeniu w należyty sposób interesu Miasta w zakresie przeniesienia praw autorskich do dokumentacji projektowej oraz możliwości zmiany umowy z wynagrodzeniem ryczałtowym w przypadku faktycznej zmiany jej zakresu przedmiotowego i uniknięcia finansowania wydatku poniesionego na niewykonaną w części usługę nie tylko ze środków własnych Miasta, ale również ze środków EFRR. Brak dostatecznej staranności na wstępnym etapie przygotowania inwestycji (Zielony LOF) przyczynił się do opóźnień w realizacji projektu. Opóźnienia w sporządzeniu i przekazaniu do komórki budżetowo-finansowej dokumentów OT świadczyły o naruszeniu procedur wewnętrznych i były przyczyną nieterminowego wprowadzenia środków trwałych do ewidencji.

OBSZAR

3. Utrzymanie inwestycji w okresie rękojmi i gwarancji

Opis stanu faktycznego

3.1. W umowach dotyczących skontrolowanych zadań inwestycyjnych zawarte zostały regulacje dotyczące kar umownych z tytułu m.in. zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy, zwłoki w usunięciu usterek/wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie rękojmi i gwarancji, odstąpienia od umowy z winy wykonawcy, brak zapłaty lub nieterminowa zapłata wynagrodzenia należnego podwykonawcom, nieprzedłożenie do zaakceptowania umowy o podwykonawstwo.

W przypadku zadania (Zielony LOF Avia) stwierdzono niewywiązanie się wykonawcy robót z obowiązku terminowej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy, skutkujące naliczeniem kar umownych w wysokości należnych z tego tytułu odsetek ustawowych za opóźnienie, zgodnie z § 11 ust. 2 pkt 5 umowy z 30 grudnia 2019 r. Kara w kwocie 2434,43 zł została naliczona za okres od 4 grudnia 2020 r. do 14 kwietnia 2021 r. i wystawiono notę obciążeniową 24 września 2021 r. Kara, zgodnie z art. 15r¹ ust. 1 ustawy COVID-19, nie została potrącona z wynagrodzenia wykonawcy lub innych jego wierzycelności.

(akta kontroli tom II str. 390-517, tom IV str. 16-64, 84-207, tom VII str. 480-511, tom IX str. 54-55)

3.2. W umowach z 18 lipca 2020 r. na wykonanie Żłobka¹⁷⁰ oraz z 30 grudnia 2019 r. na wykonanie Zielony LOF Avia¹⁷¹ postanowiono, że w okresie gwarancji i rękojmi

¹⁷⁰ § 16 ust. 1 umowy z 13 lipca 2020 r. – 84 miesiące, od 27 kwietnia 2021 r. (data protokołu odbioru końcowego) do 27 kwietnia 2028 r.

¹⁷¹ § 16 ust. 1 umowy z 30 grudnia 2019 r. – 60 miesięcy, od 25 czerwca 2021 r. (data protokołu odbioru końcowego) do 25 czerwca 2026 r.

Miasto będzie przeprowadziło z udziałem wykonawcy coroczne przeglądy, mające na celu ujawnienie ewentualnych wad w wykonanym obiekcie.

W przypadku umowy na Żłobek w przeciągu roku od dokonania odbioru obiektu, tj. od 27 kwietnia 2021 r. do 27 kwietnia 2022 r. nie wykonano przeglądu gwarancyjnego z udziałem wykonawcy (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W przypadku Zielony LOF Avia do czasu zakończenia kontroli, tj. do 10 czerwca 2022 r. nie upłynął rok od odbioru inwestycji (1 września 2021 r.).

W umowie na wykonanie Park Avia¹⁷² postanowiono, że przed upływem ustalonego w umowie okresu rękojmi nastąpi odbiór ostateczny mający na celu ustalenie stanu robót i stwierdzenie usunięcia wad z okresu rękojmi i spisany będzie z tej czynności protokół z przeglądu, nie zawarto obowiązku wykonywania corocznych przeglądów gwarancyjnych. Burmistrz poinformował, że przepisy prawa nie nakładają na inwestora obowiązku wprowadzania takich regulacji w umowach na roboty budowlane, a inwestycja monitorowana jest na bieżąco.

(akta kontroli tom II str. 390-517, tom IV str. 16-64, 84-207, tom VII str. 512-573, tom IX str. 54-55, 582-595, 613-616)

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

(akta kontroli tom II str. 390-517, tom IV str. 16-64, 84-207, tom VII str. 512-572, tom IX str. 54-55)

3.4. Analiza protokołów odbioru robót budowlanych skontrolowanych inwestycji wykazała, że nie zaistniały przesłanki uzasadniające podjęcie działań przez Miasto w celu wykorzystywania ustanowionych zabezpieczeń należytego wykonania umów do egzekwowania swoich roszczeń od wykonawców.

(akta kontroli tom VII str. 33-85, tom IX str. 54-55)

3.5. Zwrot zabezpieczenia należytego wykonania umowy nastąpił w jednym przypadku (Żłobek) w kwocie 588 433,20 zł (tj. 70% wniesionego zabezpieczenia w wysokości 840 618,56 zł) i został dokonany zgodnie z warunkami określonymi w Pzp oraz w terminie określonym w § 15 ust. 1 umowy z 13 lipca 2020 r. W przypadku pozostałych inwestycji w związku z wniesieniem zabezpieczeń w formie gwarancji ubezpieczeniowej i poręczenia nie wystąpiły przesłanki zwrotu zabezpieczenia.

(akta kontroli tom IV str. 84-207, 220, tom IX str. 54-55, 613-615)

3.6. W umowach dot. trzech skontrolowanych inwestycji nie było określonych jednolitych zasad wykonywania przeglądów gwarancyjnych. W dwóch umowach (Zielony LOF Avia i Żłobek) mowa była o przeglądach rocznych, natomiast w przypadku Parku Avia umowa nie przewidywała wykonywania przeglądów gwarancyjnych, a jedynie wykonania przeglądu przed odbiorem ostatecznym. Burmistrz powołując się na fakultatywność określenia w umowach z wykonawcami częstotliwości lub terminów wykonywania takich przeglądów stwierdził, że zarządca obiektu dokonuje bieżącego monitoringu stanu technicznego i zgłasza ewentualne wady i usterki podlegające gwarancji. W przypadku Żłobka, za wykonywanie przeglądów w okresie gwarancji i rękojmi odpowiedzialny był Wydział Infrastruktury i Zamówień Publicznych, a zgłaszanie wad i usterek do wykonawcy należało do

¹⁷² § 14 ust. 4 umowy z 4 lipca 2018 r., w protokole odbioru końcowego, że termin obowiązywania gwarancji z tytułu rękojmi za wady upływa 27 kwietnia 2023 r.

Miasta. W decyzji Burmistrza¹⁷³ o przekazaniu w trwały zarząd nieruchomości zabudowanej budynkiem Żłobka Miejskiego Nr 3 nie scedowano na Zespół Żłobków Miejskich w Świdniku obowiązków w ww. zakresie, a Statut Zespołu Żłobków Miejskich w Świdniku¹⁷⁴ zawierał ogólne stwierdzenie, że do zadań Zespołu należy gospodarowanie powierzonym mieniem. Poinformował, że powierzenie wykonawcy obowiązku wykonywania przeglądów technicznych, serwisów oraz konserwacji urządzeń generowałoby dla Miasta dodatkowe koszty.

(akta kontroli tom II str. 390-517, tom IV str. 16-64, 84-207, tom VII str. 199-301, 357-479, 573, tom IX str. 54-55, 450-458, 613-616)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Z naruszeniem postanowień § 16 ust. 4 umowy z 18 lipca 2020 r. na roboty budowlane dotyczącej Żłobka i opóźnieniem wynoszącym 37 dni Miasto przeprowadziło z udziałem wykonawcy coroczny przegląd, mający na celu ujawnienie ewentualnych wad w wykonanym obiekcie. Burmistrz nie wyjaśnił przyczyny opóźnienia wykonania przeglądu. Stwierdził, że przegląd gwarancyjny odbył się 2 czerwca 2022 r. (tj. w trakcie kontroli NIK).

(akta kontroli tom IV str. 84-207, tom VII str. 559-572, tom IX str. 54-55, 582-595)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania Urzędu na rzecz utrzymania oddanych do użytkowania obiektów zrealizowanych w ramach trzech zadań inwestycyjnych.

W umowach na roboty budowlane przewidziano możliwość zastosowania kar umownych, z których Miasto korzystało. Stwierdzone w trakcie eksploatacji przez zarządców obiektów usterki były zgłaszane wykonawcom i podejmowano skuteczne działania w celu ich usunięcia. Zwrot zabezpieczeń należytego wykonania umów nastąpił zgodnie z umowami i nie wystąpiły okoliczności do egzekwowania roszczeń z ustanowionych zabezpieczeń. W jednym przypadku przegląd gwarancyjny został przeprowadzony z opóźnieniem 37 dni.

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. Poinformowanie o wdrożeniu nowej procedury dotyczącej procesu inwestycyjnego.
2. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia z zachowaniem formy pisemnej w celach dowodowych.
3. Przeanalizowanie umowy nr 2017/09/28/WMK/374 z 28 września 2017 r. pod kątem zasadności dalszej dzierżawy działki nr ewid. 151/9 i ponoszenia kosztów z tym związanych.
4. Poinformowanie o wynikach działań podjętych w celu odzyskania nienależnie wypłaconego wynagrodzenia za pełnienie nadzoru autorskiego w kwocie 8610 zł w związku z realizacją umowy nr 2017/07/21/WIZ/276 z 20 lipca 2017 r.
5. Terminowe wprowadzanie środków trwałych do ewidencji.

¹⁷³ Nr WINP.6844.2.2021 z 10 września 2021 r.

¹⁷⁴ Uchwała nr XIII/174/2019 Rady Miasta z 19 września 2019 r. (Dz. Urz. WL poz. 5411).

W związku z wprowadzeniem nowego wzoru umowy, zawierającego zapisy zabezpieczające interes Miasta w zakresie możliwości zmiany zakresu przedmiotowego umowy i wynagrodzenia oraz przeniesienia praw autorskich do dokumentacji, a także mając na uwadze przeprowadzony przegląd gwarancyjny NIK nie formułuje wniosków w powyższym zakresie.

Uwagi NIK 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.

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Kontrolerzy:

Agnieszka Kałdunek
Główny specjalista kontroli państwowej

Edward Szempruch

.....
podpis

.....
podpis

Mirosław Bortacki
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

