



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.004.04.2022

**Pan
Paweł Maj
Prezydent Miasta Puławy**
ul. Lubelska 5, 24-100 Puławy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.133.2022
Komisji Rozstrzygającej z dnia 17 października 2022 r.

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 Puławy, ul. Lubelska 5, 24-100 Puławy (dalej: <i>Urząd</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Maj, Prezydent Miasta Puławy od 22 listopada 2018 r. (dalej: <i>Prezydent Miasta</i>). Poprzednio, od 1 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r. ¹ , Prezydentem Miasta był Janusz Grobel.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja wykonywania zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji miejskich. 2. Realizacja inwestycji miejskich. 3. Utrzymanie inwestycji w okresie rękojmi i gwarancji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/37/2022 z 10 marca 2022 r. 2. Wojciech Szukała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/28/2022 z 8 lutego 2022 r. 3. Anna Gašior, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/27/2022 z 8 lutego 2022 r. (akta kontroli tom I str. 3-8)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd był przygotowany organizacyjnie do realizacji inwestycji miejskich. Nadzór inwestorski nad realizacją zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK powierzono podmiotom zewnętrznym.

Zadania inwestycyjne, których realizacja przekraczała jeden rok, były ujmowane w Wieloletniej Prognozie Finansowej⁴.

W Urzędzie nie w pełni prawidłowo przygotowano i realizowano trzy objęte kontrolą zadania. Wykonawcę dokumentacji projektowej na budowę hali sportowo-

¹ W zakresie ostatniej ze swoich kadencji.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: *ustawa o NIK*).

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: *WPF*.

widowskowej wyłoniono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. W umowie zawartej z wykonawcą przewidziano m.in. kary umowne za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy, zobowiązano projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego oraz zapewniono przeniesienie autorskich praw majątkowych na Miasto Puław⁶.

Wykonawców robót budowlanych prowadzonych w ramach zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK zobowiązano do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, ubezpieczenia terenu budowy oraz posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności. Przy realizacji robót budowlanych przestrzegano przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷ oraz przepisów wykonawczych. W każdym przypadku uzyskano pozwolenie na budowę. W sposób rzetelny sprawowano nadzór nad przebiegiem procesu inwestycyjnego, zapewniając właściwą realizację zadań przez poszczególnych uczestników procesu budowlanego. Zgodność stosowanych materiałów z projektem budowlanym zatwierdzali inspektorzy nadzoru inwestorskiego. Prace dodatkowe i zamiennie były zlecane po sporządzeniu protokołów konieczności i kosztorysów różnicowych lub dokonaniu stosownych zmian umowy. Stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające m.in. na:

- nieprawidłowym oszacowaniu wartości zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej hali widowiskowo-sportowej w Puławach oraz na roboty budowlane na przebudowę Puławskiego Ośrodka Kultury⁸ „Dom Chemika” w Puławach i na budowę ww. hali,
- zakwalifikowaniu zamówienia na „System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo” na kwotę 6 049,1 tys. zł jako roboty budowlane, a nie dostawy,
- niejednoznacznym opisaniu kryterium oceny ofert w części dotyczącej „jakości”, co w przypadku niektórych postępowań prowadziło do wyboru innej oferty niż ta z najniższą ceną (o wyłonieniu innej oferty decydowało wówczas nieprecyzyjnie opisane kryterium jakości)⁹,
- niedozwolonym przywołaniu w dokumentacji technicznej stanowiącej załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia¹⁰, w zamówieniach na system elektroakustyczny, inspicjenta i wideo oraz na budowę ww. hali, sformułowań odnoszących się do produktów oferowanych przez konkretnych producentów,
- zawarciu aneksów nr 1 i 2 do umowy na roboty budowlane w ramach zadania przebudowy POK „Dom Chemika”, zwiększających wynagrodzenie wykonawcy robót o kwotę 486,8 tys. zł, w związku ze wstrzymaniem robót z uwagi na postępowanie prowadzone przez konserwatora zabytków, w sytuacji gdy umowa umożliwiała jedynie wydłużenie terminu realizacji,
- poniesieniu z naruszeniem zasad zawartych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹ wydatków w kwocie 119,8 tys. zł

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

⁶ Dalej: *Miasto*.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. (dalej: *ustawa Prawo budowlane*).

⁸ Dalej: *POK*.

⁹ Dotyczyło to zarówno postępowań objętych kontrolą NIK (np. w sprawie wyboru wykonawcy robót budowlanych przy budowie hali widowiskowo-sportowej w Puławach), jak i innych postępowań nieobjętych kontrolą NIK. Nieprawidłowości w zakresie opisu kryteriów oceny ofert, potencjalnie wpływające na wynik postępowania, niejednokrotnie niosły negatywne skutki finansowe dla Miasta Puławy. Miało to miejsce przy negatywnej ocenie działań Urzędu sformułowanej przez organ udzielający wsparcia na realizację inwestycji (skutkiem były korekty finansowe i utrata części pomocy przyznanej ze źródeł zewnętrznych).

¹⁰ Dalej: *siwz*.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm. (dalej: *ufp*).

w ramach zadania związanego z systemem elektroakustycznym, inspicjenta i wideo.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016-2022 zadaniami związanymi z realizacją inwestycji zajmowały się wydziały Urzędu, jak również inne jednostki organizacyjne Miasta. Za realizację zadań z zakresu programowania i planowania inwestycji komunalnych oraz sporządzania programów, analiz i opinii procesów inwestycyjnych w Urzędzie odpowiadał Wydział Rozwoju Miasta. Na początku 2016 r. funkcjonował Zarząd Inwestycji Miejskich (dalej: *ZIM*), jednostka ta została jednak zlikwidowana uchwałą Rady Miasta Puławy z 26 lutego 2016 r. Część dotychczasowych pracowników *ZIM* została zatrudniona w Zarządzie Dróg Miejskich¹³ (jednostce organizacyjnej Miasta odpowiedzialnej za realizację inwestycji drogowych), inni – w Wydziale Inwestycji, utworzonym w Urzędzie na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta z 23 czerwca 2016 r. Wydział ten był odpowiedzialny m.in. za planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji i remontów miejskich ujętych w budżecie miasta oraz wieloletnich planach inwestycyjnych (z wyłączeniem zadań z zakresu drogownictwa i zieleni) w zakresie: oceny potrzeb inwestycyjnych, opracowania wytycznych do projektowania, przygotowania dokumentacji technicznych, uzyskania uzgodnień i decyzji administracyjnych, prowadzenia i realizacji inwestycji. Na mocy zarządzenia Prezydenta Miasta z 12 grudnia 2018 r. połączone zostały trzy wydziały, tj. Wydział Rozwoju Miasta, Wydział Inwestycji oraz Wydział Wspierania Rozwoju Przedsiębiorczości. Po połączeniu wszystkie zadania z zakresu programowania i realizacji inwestycji znalazły się w Wydziale Rozwoju Miasta (z wyłączeniem zadań realizowanych przez *ZDM*). W ww. Wydziale za realizację inwestycji odpowiadało pięć osób, tj. zastępca kierownika oraz czterech pracowników.

Jeden z pracowników posiadał uprawnienia w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych. Wskazana kadra obejmowała również osoby z uprawnieniami w specjalności konstrukcyjno-budowlanej (w latach 2016-2018 i 2020 były to dwie osoby, w 2019 r. – trzy, zaś w 2021 r. – jedna).

Dwóch pracowników Wydziału Rozwoju Miasta odpowiadało za zadania z zakresu programowania, planowania i sprawozdawczości budżetowej wydatków majątkowych, za przygotowanie i opracowanie dokumentów strategicznych Miasta, planów zamierzeń inwestycyjnych, raportów o stanie miasta, organizację rad technicznych, uczestnictwo w posiedzeniach Zespołu Uzgadniania Dokumentacji w Starostwie Powiatowym. Za organizację postępowań przetargowych dotyczących wyłonienia wykonawców robót budowlanych odpowiadało Biuro Zamówień Publicznych (dwa etaty).

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że z uwagi na znaczną liczbę zadań, ich skomplikowany charakter i ograniczony zespół pracowników zajmujących się

¹² 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.

¹³ Dalej: *ZDM*.

prowadzeniem inwestycji, w Urzędzie przyjęto zasadę, że w wyjątkowych przypadkach, przy małych zadaniach, mogli oni pełnić dodatkowo funkcję inspektorów nadzoru inwestorskiego. Generalnie obowiązywała natomiast zasada, że nadzór inwestorski lub funkcję inżyniera kontraktu we wszystkich potrzebnych branżach sprawowane są przez podmioty zewnętrzne wyłaniane zgodnie z Pzp.

(akta kontroli tom I str. 23-32, 37-88, 144-147, tom IV str. 44, 50)

W ramach kontroli NIK szczegółową analizą objęto trzy następujące zadania inwestycyjne o łącznej wartości 152 103 tys. zł brutto:

- Przebudowa Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w Puławach – etap I, o wartości 39 848 tys. zł brutto, zwane dalej zadaniem nr 1;
- Przebudowa Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w Puławach – etap I – System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo, o wartości 6264 tys. zł brutto, zwane dalej zadaniem nr 2;
- Budowa hali widowiskowo-sportowej w Puławach, o wartości 105 991 tys. zł brutto¹⁴, zwane dalej zadaniem nr 3.

(akta kontroli tom I str. 36, tom II str. 499, 518)

1.2. Prezydent Miasta wyjaśnił, że w Urzędzie nie opracowano odrębnych procedur dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji. W przypadku zadań wymagających szerszego współdziałania organizowane były rady techniczne, na których przedstawiciele jednostek organizacyjnych oraz wydziałów Urzędu omawiali zakres danego przedsięwzięcia. Zgodnie z wykazem zadań inwestycyjnych zawartych w Programie Zamierzeń Inwestycyjnych Miasta Puławy, każdego roku w ramach przygotowania budżetu Miasta analizowano poszczególne projekty, które powinny zostać ujęte w budżecie. Na etapie konstruowania budżetu zbierano wnioski od podległych jednostek, komisji Rady Miasta, radnych czy organizacji pozarządowych. Wydział Rozwoju Miasta na ich podstawie sporządzał propozycje zadań do projektu budżetu. W pierwszej kolejności uwzględniano zadania kontynuowane, następnie zadania z dofinansowaniem zewnętrznym, a w dalszej kolejności pozostałe zadania priorytetowe wskazane przez komórki organizacyjne. Tak wypracowana lista projektów trafia do projektu budżetu miasta oraz WPF.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w Urzędzie nie przyjęto instrukcji sporządzania, aktualizacji i sprawozdawania z realizacji WPF. Analiza celowości inwestycji odbywała się na etapie opracowania dokumentów strategicznych Miasta, które wskazują kierunki rozwoju, w tym również określają zadania inwestycyjne konieczne do realizacji. Program Zamierzeń Inwestycyjnych, opracowany na lata 2014-2018 oraz kolejny – na lata 2019-2023, stanowił dokument pomocniczy, identyfikujący i uszczegółwiający działania strategiczne zapisane w Strategii Rozwoju Miasta Puławy do roku 2020 z perspektywą do 2030 r.

(akta kontroli tom I str. 144-148)

WPF podlegała corocznym aktualizacjom. Ujęto w nich środki przewidziane na kontrolowane zadania nr 1, 2, 3. W WPF (po zmianach) na zadania nr 1 i 2 przewidziano łączne nakłady w wysokości 40 758 tys. zł, natomiast na zadanie nr 3 104 000 tys. zł. Przy czym wydatki na te zadania, przewidziane na ostatni rok ich realizacji, były zaplanowane w uchwałach budżetowych odpowiednio na 2020 i 2021 rok oraz w ich zmianach.

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że przed ujęciem zadań inwestycyjnych nr 1, 2 i 3 w WPF Urząd szacował koszty planowanych przedsięwzięć. Uwzględnił w tym celu

¹⁴ Z czego 102 446,2 tys. zł stanowiły wydatki poniesione na rzecz wykonawcy robót budowlanych wybranego w procedurze przetargowej. Pozostałe wydatki zostały poniesione m.in. na sporządzenie dokumentacji projektowej, koszty inżyniera kontraktu, budowy teledimu.

poziom kosztów inwestycji założony przez autorów projektów i opracowań przedprojektowych (koncepcji), weryfikując te dane na podstawie informacji z podobnych zadań w Polsce. W ramach dalszych prac przygotowawczych, po opracowaniu dokumentacji technicznej i kosztorysów inwestorskich, do WPF wprowadzano korekty w celu dostosowania kwot i lat przewidzianych do realizacji inwestycji. Kolejne zmiany wynikały z ogłaszanych postępowań przetargowych, tak żeby umożliwić podpisanie umowy, tj. zapewnić finansowanie zadania w całym okresie jego realizacji wynikającym z warunków zawieranej umowy.

(akta kontroli tom II str. 496-498, tom IV str. 157-172, pliki nr 211-248; str. 449, 454)

1.3. W latach 2016-2021 opracowano dla planowanych inwestycji trzy koncepcje (oraz jedną aktualizację koncepcji) za kwoty przekraczające 50 tys. zł¹⁵. Wydatki poniesione przez Urząd na opracowanie tych koncepcji zostały sfinansowane ze środków przeznaczonych na inwestycje (§ 605 klasyfikacji budżetowej). Koncepcja budowy hali widowiskowo-sportowej w Puławach, sporządzona w 2016 r. na zlecenie ZIM za kwotę 36 900 zł, została wykorzystana przez Urząd do opisu przedmiotu zamówienia na opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowej dla tej inwestycji. Z ww. zadaniem związane były też wydatki poniesione w 2021 r. na opracowanie koncepcji formy i kształtu napisu przestrzennego przy ww. hali (1157 zł i dodatkowo 1000 zł za aktualizację koncepcji). Wykonanie świetlnego pylonu z napisem zostało następnie wykonane w formule „zaprojektuj i wybuduj”¹⁶. Wymienione wyżej nakłady uwzględniono w kosztach inwestycji i ujęto na koncie 080.

W 2018 r. Urząd zlecił sporządzenie wielobranżowej koncepcji architektoniczno-funkcjonalnej przebudowy zabytkowego Pałacu Marynki w Puławach, w ramach wieloletniego zadania ujętego w WPF pn. „Przebudowa i rewaloryzacja Pałacu Marynki w Puławach – Rewaloryzacja pałacu”. Koszt opracowania wyniósł 119 925 zł, jednak do dnia kontroli NIK nie doszło do fazy sporządzenia dokumentacji projektowej.

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że wystąpiono z wnioskiem do Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (dalej: LWKZ) w sprawie zaopiniowania koncepcji. Wydane wytyczne konserwatorskie wskazywały, że przed opracowaniem docelowego projektu budowlanego należy przeprowadzić badania konserwatorskie wystroju malarskiego wewnątrz i elewacji, badania architektoniczne oraz badania stolarki okiennej i drzwiowej. Zanegowana została również proponowana wymiana stropów na nowe, ognioodporne (wskazano na konieczność pozostawienia i wzmocnienia istniejących, zabytkowych stropów). Badania konserwatorskie i architektoniczne, zlecone umową z 1 grudnia 2020 r., zostały wykonane do końca maja 2021 r. oraz zaopiniowane przez LWKZ 19 października 2021 r. W ślad za wytycznymi LWKZ do końca lutego 2022 r. opracowano Program Prac Konserwatorskich dla detalu architektonicznego oraz okien iluzjonistycznych. Następnie zlecono opracowanie rozwiązań zamiennych w opracowanej w 2019 roku wielobranżowej koncepcji dla ww. inwestycji, łącznie z ponownym uzgodnieniem z LWKZ oraz Lubelską Wojewódzką Komendą Państwowej Straży Pożarnej

¹⁵ Z czego jedna, opracowana w 2016 r. dla hali widowiskowo-sportowej, została sporządzona na zlecenie ZIM.

¹⁶ Zamówienia udzielono w trybie podstawowym – art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.) – dalej: *Prawo zamówień publicznych*. Ogłoszenie o zamówieniu nr 2021/BZP 00273615 ogłoszono 18 listopada 2021 r. Przedmiotem zamówienia było wykonanie zadania pn.: *Budowa świetlnego pylonu reklamowego w formule „zaprojektuj i wybuduj” przy hali widowiskowo-sportowej w Puławach, zlokalizowanego na terenie zielonym przed halą widowiskowo-sportową przy ul. Lubelskiej 59, w oparciu o „Aktualizację koncepcji przestrzennego napisu: GRUPA AZOTY ARENA”.*

(dokumentacja była opracowywana w trakcie kontroli NIK). Na realizację wszystkich ww. opracowań Urząd poniósł wydatki w łącznej wysokości 174 742 zł.

(akta kontroli tom I str. 98-143, tom IV str. 44-45, 51-52)

W latach 2016-2021 Urząd poniósł wydatki na opracowanie dokumentacji projektowych 43 zadań w łącznej wysokości 2 894 738,67 zł. W 27 przypadkach projekty dotyczyły zadań jednorocznych, nieujętych w WPF – wydatki poniesione na dokumentację wyniosły łącznie 492 104,62 zł (pozostałe zadania ujęto w WPF). W jednym przypadku nie doszło do zawarcia umowy z wykonawcą robót, ponieważ postępowanie przeprowadzone w 2022 r. zakończyło się wynikiem negatywnym¹⁷. Dwóch wykonawców zostało wybranych w trybie przetargu nieograniczonego, zaś w pozostałych przypadkach wartość opracowanych projektów nie wymagała stosowania trybów przewidzianych przepisami o zamówieniach publicznych.

(akta kontroli tom I str. 33, 386)

1.4. W latach 2016-2022 działalność Urzędu w zakresie związanym z udzielaniem zamówień publicznych na roboty budowlane lub realizacją inwestycji była przedmiotem kontroli przeprowadzonych przez instytucje zewnętrzne¹⁸.

Analiza ustaleń instytucji kontrolnych wskazała na nieprawidłowości, których charakter powtarzał się przy różnych postępowaniach. Ustalenia organów kontrolnych niosły dla Urzędu negatywne skutki finansowe, jako że instytucja zarządzająca stosowała korekty finansowe (pomniejszenia) liczone od wartości kosztów kwalifikowalnych ujętych we wnioskach o płatność¹⁹. Niektóre z nieprawidłowości stwierdzonych przez instytucje zewnętrzne wystąpiły również w zakresie postępowań objętych kontrolą NIK (co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego). Urząd otrzymał informacje o naruszeniach zidentyfikowanych przez instytucję zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego²⁰ już po wszczęciu i przeprowadzeniu postępowań objętych kontrolą NIK. W tych przypadkach nie doszło zatem do sytuacji, w której Urząd dopuścił do naruszeń procedury udzielania zamówień publicznych mimo wiedzy, że instytucja zarządzająca oceniając inne postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zakwalifikowała takie działania do stanów nieprawidłowych.

(akta kontroli tom I str. 190-210, tom IV str. 157-172, pliki nr 46-59)

W latach 2016-2022 w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych lub audytów dotyczących realizacji zadań związanych z prowadzeniem inwestycji (w latach 2017 i 2018 badano jedynie udzielanie zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości 30 tys. euro). Jak wyjaśniła Kierownik Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu, powyższe wynikało z podejmowania czynności kontrolnych lub audytowych ukierunkowanych na inne obszary działalności jednostek organizacyjnych Miasta (w tym: Urzędu), w odniesieniu do których stwierdzono, że mogą być narażone na wysokie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

¹⁷ Budowa sali gimnastycznej z boiskami przy Szkole Podstawowej nr 3 w Puławach.

¹⁸ Nie wszystkie instytucje kontrolujące Urząd dokonały wpisów w książce kontroli. W szczególności dotyczyło to kontroli/audytów prowadzonych przez instytucję zarządzającą, która udzieliła wsparcia w postaci finansowych środków publicznych na projekty realizowane przez Urząd (czynności kontrolne były realizowane w dużej mierze na podstawie skanów dokumentów przesłanych przez Urząd przy wykorzystaniu systemu SL 2014).

¹⁹ Skrajnym przypadkiem było postępowanie na wybór wykonawcy przebudowy POK „Dom Chemika” – etap I, gdzie ustalenia kontroli skutkowały zastosowaniem korekty w wysokości 10% wartości wydatków kwalifikowalnych, wynikających z umowy zawartej z wykonawcą (wybrana oferta opiewała na kwotę 28 805 239,13 zł).

²⁰ Dalej: RPO WL.

(akta kontroli tom I str. 186-189)

1.5. Zdaniem Prezydenta Miasta do barier w zakresie przygotowania i organizacji inwestycji miejskich należą problemy z pozyskaniem doświadczonych osób z uprawnieniami zawodowymi. W obliczu naturalnego przechodzenia na emeryturę doświadczonych pracowników utrudnione jest pozyskanie w ich miejsce nowych osób. W branży budowlanej osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i staż zawodowy mogą liczyć na dużo wyższe wynagrodzenie, niż jest w stanie zaoferować jednostka samorządu terytorialnego. Specyfika pracy, gdzie oprócz wyzwań technicznych należy również zadbać o stronę formalno-prawną zadań, powoduje, że wdrożenie nowego pracownika wymaga odpowiednio długiego czasu.

(akta kontroli tom I str. 145-149)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie przygotowanie Urzędu do realizacji inwestycji miejskich.

OBSZAR

2. Realizacja inwestycji miejskich

2.1. Przygotowanie do realizacji inwestycji miejskich

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W ramach wyznaczonej przez NIK próby trzech inwestycji, w jednym przypadku (zadanie nr 3) wybór wykonawcy dokumentacji projektowej został dokonany w wyniku postępowania przeprowadzonego w Urzędzie. W przypadku dwóch pozostałych inwestycji postępowania przetargowe zostały przeprowadzone przez nieistniejącą już jednostkę organizacyjną Miasta²¹, w związku z czym nie zostały objęte szczegółową kontrolą.

Analizą objęto zamówienie na opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej hali widowiskowej w Puławach wraz z zagospodarowaniem terenu oraz sprawowanie nadzoru autorskiego nad realizacją robót budowlanych. Postępowanie wszczęto 19 lipca 2016 r. na wniosek kierownika Wydziału Inwestycji z 14 lipca 2016 r. Wartość zamówienia²² została oszacowana 6 czerwca 2016 r.²³ przez pracownika Urzędu, z wykorzystaniem zasad wyceny prac projektowych opracowanych przez Stowarzyszenie Architektów Polskich (dalej: SARP). Wartość ta została jednak oszacowana nierzetelnie, gdyż nie uwzględniała kosztów nadzoru autorskiego, a ponadto do jej celów wykorzystano nieaktualną wersję zasad wyceny SARP²⁴.

(akta kontroli tom IV str. 79-95)

Zamawiający w sposób prawidłowy ogłosił zamówienie. W sposób niejednoznaczny opisał jedno z kryteriów oceny ofert („jakość”), co rodziło realne ryzyko dokonania oceny w sposób uznaniowy i dowolny. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały zamieszczone w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom I str. 325-329, tom IV str. 207-236, plik nr 45)

Zamawiający poddał ocenie jedyną złożoną ofertę. Wykonawca oraz jego oferta spełniali wymogi określone w siwz. Oferta została złożona przez konsorcjum dwóch

²¹ Tj. Zarząd Inwestycji Miejskich, zlikwidowany w 2016 r.

²² 1 300 000 zł = 311 384,70 euro, po zastosowaniu prawidłowego kursu. Wartość zamówienia przekraczała próg określony w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp, wymagający przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej.

²³ Tj. nie wcześniej niż trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia.

²⁴ Co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” wystąpienia pokontrolnego.

firm, z których jedna (spółka cywilna) była autorem opracowanej w 2016 r. koncepcji budowy hali. Koncepcja niemal w całości została wykorzystana do celów opisu przedmiotu ww. zamówienia na opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowej budowy hali, gdyż stanowiła załącznik do siwz²⁵ – inni potencjalni oferenci mieli zatem możliwość zaznajomienia się z jej treścią.

(akta kontroli tom I str. 99-109, 325-329, tom IV str. 207-236, pliki nr 2-15, 47, 51-62; str. 450, 454-455)

Zamawiający zawarł umowę z wybranym oferentem w dniu 1 września 2016 r. Treść umowy była zgodna ze wzorem stanowiącym załącznik do siwz, nie zamieszczono w niej jednak dodatkowych zobowiązań, jakie oferent zamieścił w swojej ofercie i za które uzyskał dodatkowe punkty w ramach jej oceny pod kątem kryterium jakości. Prezydent Miasta wyjaśnił, że oferta stanowiła integralną część umowy, stąd – mimo braku bezpośrednich zapisów w umowie – oświadczenia wykonawcy zawarte w ofercie pozostawały wiążące dla obu stron.

(akta kontroli tom I str. 330-341, 379-280, 382, tom IV str. 207-236, pliki nr 39, 40)

Wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy, było ono jednak niższe o 7 zł od poziomu wymaganego w siwz²⁶. Prezydent Miasta wyjaśnił, że Urząd omyłkowo przyjął wartość zabezpieczenia wniesionego przez wykonawcę za prawidłową.

(akta kontroli tom I str. 380, 383)

2.1.2. Umową nr ZP.18.2014 z 16 czerwca 2014 r. ZIM zlecił podmiotowi zewnętrznemu opracowanie kompletnej wielobranżowej dokumentacji na kompleksową modernizację (przebudowę) oraz termomodernizację budynków POK „Dom Chemika” w Puławach wraz zagospodarowaniem terenu. Podmiotowi temu, zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, zlecono sprawowanie nadzoru autorskiego nad realizacją robót budowlanych w ramach objętych analizą NIK zadań nr 1 i 2. Sprawowanie analogicznego nadzoru zlecono wykonawcy dokumentacji projektowej sporządzonej do realizacji zadania nr 3.

Obowiązki podmiotów zobowiązanych do sprawowania nadzoru autorskiego były analogiczne w ramach ww. zadań i dotyczyły m.in. monitorowania zgodności robót budowlanych z dokumentacją projektową (wspomaganie zamawiającego i osób sprawujących nadzór inwestorski) oraz uzgadniania możliwości wprowadzenia zmian w dokumentacji projektowej lub rozwiązań zamiennych (przy akceptacji zamawiającego) z wykonaniem opracowania zamiennego. Umowa precyzowała też sposób dokumentowania sprawowanego nadzoru autorskiego. Z tytułu sprawowanego nadzoru autorskiego projektantowi przysługiwało wynagrodzenie w wysokości określonej w umowie o udzielenie ww. zamówienia. Wynagrodzenie brutto w łącznej wysokości 39,9 tys. zł (zadanie nr 1 i 2) oraz 36,9 tys. zł (zadanie nr 3) miało być płatne w kwartalnych ratach, na podstawie faktur częściowych²⁷ wystawionych na podstawie sprawozdań projektanta.

W ramach objętych analizą zadań inwestycyjnych nie stwierdzono przypadków zawierania dodatkowych umów na sprawowanie nadzoru autorskiego.

(akta kontroli tom I str. 330-341; tom III str. 234-238, pliki nr 280-284)

²⁵ Wyjątkiem był harmonogram rzeczowo-finansowy opracowany w ramach koncepcji, który nie został upubliczniony.

²⁶ Zgodnie z pkt XVI ppkt 1 siwz wykonawca zobowiązany był do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 10% zaoferowanej ceny. Wybrany wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej w wysokości 159 770 zł. Była ona o 7 zł niższa od prawidłowo wyliczonej (10% x 1 597 770 zł = 159 777 zł). Zamawiający nie kwestionował wysokości złożonego zabezpieczenia, nie wzywał oferenta do jego uzupełnienia.

²⁷ Łączna kwota płatności częściowych nie mogła przekroczyć 80% wartości wynagrodzenia.

2.1.3. Zapisy § 11 umów na opracowanie dokumentacji projektowej zadań objętych kontrolą NIK w tożsamy sposób przewidywały nieodpłatne przeniesienie na zamawiającego całości autorskich praw majątkowych i zależnych do opracowania oraz prawo własności egzemplarza utworu i jego nośników. Nie wprowadzono ograniczeń czasowych i terytorialnych w korzystaniu z tych praw. Przeniesienie praw dopuszczało ich wykorzystanie w różnych polach eksploatacji, w szczególności do realizacji inwestycji, wykorzystania dokumentacji przez architektów i wykonawców wykonujących kolejną dokumentację, jak również przy przebudowie, rozbudowie, zmianie sposobu użytkowania obiektów budowlanych.

(akta kontroli tom I str. 330-341, tom III str. 234-238, pliki nr 280-284)

2.1.4. Umowa zawarta z wybranym wykonawcą dokumentacji projektowej zadania nr 3 nakładała obowiązek wykonania przedmiotu umowy zgodnie z przepisami rozporządzenia 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-użytkowego²⁸. Zamówienie obejmowało cztery części: I – dotyczącą wykonania prac przedprojektowych, II – sporządzenia projektów budowlanych oraz uzyskania prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę, III – sporządzenia projektów wykonawczych i przygotowania opisu przedmiotu zamówienia do siwz dla postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację inwestycji (robót budowlanych), IV – sprawowania kompleksowego nadzoru autorskiego.

Zamawiający dokonał protokolarnego odbioru wykonanych prac 3 marca 2017 r. (części I i II zamówienia) i 5 lipca 2017 r. (część III).

(akta kontroli tom I str. 330-341, 345-346, 354-355)

2.1.5. Projekty budowlane zostały opracowane i sprawdzone przez osoby posiadające uprawnienia do projektowania w odpowiedniej specjalności, zgodnie z przepisami art. 20 ust. 1 pkt 1 i 1a oraz ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Dokumentacja obejmowała kopie decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych w danej branży oraz zaświadczenia o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego z określonym w nim terminem ważności. Grupa ww. osób uczestniczyła też w przygotowaniu i sprawdzeniu projektów wykonawczych.

Urząd zaakceptował, na etapie odbioru dokumentacji projektowej zadania nr 3, dwa projekty wykonawcze (doziemnej kanalizacji deszczowej oraz przyłącza wod.-kan.), które nie zostały sprawdzone pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane. Zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 1 pkt 17 umowy z 1 września 2016 r. do obowiązków projektanta należało zweryfikowanie kompletu dokumentacji projektowej oraz złożenie zamawiającemu pisemnych oświadczeń zgodnie z pkt XII i XIII opisu przedmiotu zamówienia w siwz (stanowiła ona integralną część umowy). W myśl pkt XII rozdziału II „Opis przedmiotu zamówienia” siwz wykonawca miał zapewnić, przed przekazaniem zamawiającemu, niezależną weryfikację swojego opracowania projektowego w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, prawidłowości przyjętych rozwiązań oraz koordynacji pomiędzy branżami. W rozdziale II pkt XIII ppkt 1 i 5 przewidziano jednocześnie, że wykonawca złoży zamawiającemu pisemne oświadczenia, z których wynikać będzie, że projekt budowlany i wykonawczy będący przedmiotem zamówienia jest zgodny z umową, obowiązującymi przepisami, zasadami wiedzy technicznej i jest kompletny z punktu widzenia celu, któremu ma służyć (art. 34 i 35 ustawy Prawo budowlane), natomiast komplet dokumentacji projektowej będący przedmiotem

²⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

zamówienia został zweryfikowany i jest zgodny z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej.

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że jeśli chodzi o sprawdzenie ww. projektów wykonawczych, to z uwagi na obszerność dokumentacji projektowej mogło dojść do przeoczenia w tym zakresie. Jej zdaniem z uwagi na małe skomplikowanie doziemnej kanalizacji deszczowej oraz przyłącza wod.-kan. można je zaszeregować do tej samej grupy obiektów, zwolnionych z obowiązku sprawdzenia przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia.

(akta kontroli tom I str. 330-341, 369-370, tom IV str. 5, 13, 207-236, plik nr 45)

2.1.6. W ramach dokumentacji projektowej dotyczącej zadania nr 3 wykonawca sporządził m.in. kosztorysy inwestorskie. Część z nich nie zawierała niektórych elementów określonych przepisami § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym²⁹, gdyż te opracowane w branży drogowej, w zakresie oświetlenia terenu, przyłącza kablowego średniego napięcia, przebudowy sieci elektroenergetycznej nie zawierały tabeli elementów scalonych (§ 7 pkt 5 ww. rozporządzenia). Urząd odebrał kosztorysy inwestorskie w branży sanitarnej, w których do wyceny kosztów robocizny przyjęto stawkę 11,50 zł za roboczogodzinę, podczas gdy minimalna stawka godzinowa w 2017 r. (roku sporządzenia kosztorysów oraz ich odbioru ze strony Urzędu) wynosiła 13,00 zł. Opisano to w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom IV str. 207-236, pliki nr 311-336)

2.1.7. Dokumentacja techniczna będąca w dyspozycji Urzędu zawierała opracowania określone w art. 31 ust. 1 Pzp niezbędne do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne na wybór wykonawcy robót budowlanych w ramach zadań nr 1, 2 i 3, w tym: projekt budowlany, projekty wykonawcze, przedmiary robót, specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót (dalej: *stwier*). Stwierdzono jednak, że w dokumentacji technicznej dotyczącej ww. zadań w nieuprawniony sposób zawarto wskazania produktów oferowanych przez konkretnego producenta, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 345-346, 354-355, tom III str. 206-217, pliki nr 21-709, 991-1528)

2.1.8. W projekcie budowlanym dotyczącym zadań nr 1 i 2 projektant zawarł, że „...*niewielka rozbudowa i kompleksowa przebudowa budynku głównego swoją formą i zastosowanymi rozwiązaniami jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego...*”.

Decyzją nr AB.6740.9.510.2015 z 18 sierpnia 2015 r. Starosta Puławski zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę w zakresie dotyczącym zadań nr 1 i 2³⁰. Starosta nie kwestionował zgodności projektu budowlanego z miejscowym

²⁹ Dz. U. Nr 130 poz. 1389, dalej: *rozporządzenie w sprawie kosztorysowania*.

³⁰ Pozwolenie dotyczyło rozbudowy i kompleksowej przebudowy POK „Dom Chemika” (z wyłączeniem pawilonu wystawowego) wraz z budową sieci i przyłączy: wodociagowego, kanalizacji sanitarnej, oświetlenia parkingu i ciągów pieszych, wewnętrznej linii zasilającej energii elektrycznej, przebudowę sieci przyłącza ciepłego, istniejącego oświetlenia oraz zagospodarowania terenu na działkach nr ewid.: 634/24, 634/25, 634/26, 634/27 i 637/1. Pozwolenie na budowę zostało dwukrotnie zmienione: decyzją Nr AB.6740.9.487.2016 z 26 sierpnia 2016 r. – zgodnie z zamiennym projektem budowlanym, którym zmieniono trasę przyłącza ciepłego oraz decyzją Nr AB.6740.9.137.2020 z 10 marca 2020 r. – zgodnie z zamiennym projektem budowlanym, którym zmieniono trasę przyłączy: wodociagowego, ciepłowniczego, kanalizacji sanitarnej i deszczowej, trasę odwodnienia liniowego, oświetlenia parkingu oraz wprowadzono zmiany w zakresie powierzchni utwardzonej, zieleni oraz fragmentu drogi pożarowej.

planem zagospodarowania przestrzennego przyjętym dla obszaru, na którym zrealizowano te zadania.

(akta kontroli tom II str. 2-7; tom III str. 206-217, plik nr 67)

Starosta Puławski w uzasadnieniu decyzji z 7 lutego 2017 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę hali widowiskowo-sportowej stwierdził m.in., że zamierzenie budowlane jest zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³¹.

(akta kontroli tom I str. 536-538)

2.1.9. Projekty budowlane dotyczące zadań nr 1, 2 i 3 zostały sporządzone na aktualnych mapach do celów projektowych, zawierały elementy określone w art. 34 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, a projektanci oraz osoby sprawdzające dokumentację złożyli wymagane oświadczenia o sporządzeniu projektów budowlanych zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, stosownie do art. 20 ust. 4 ww. ustawy.

W odniesieniu do zadania nr 3 biuro projektowe przedstawiło sporządzoną na jego zlecenie opinię geotechniczną wraz z wynikami przeprowadzonych badań geotechnicznych warunków posadowienia obiektu. Zgodnie z przepisami § 8 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych³² opinia geotechniczna ustalała: przydatność gruntów na potrzeby budownictwa oraz wskazywała kategorię geotechniczną obiektu budowlanego. Warunki gruntowe oceniono jako proste³³, natomiast projektowany obiekt zakwalifikowano do drugiej kategorii geotechnicznej³⁴.

W ramach projektu dla zadań nr 1 i 2 również sporządzono opinię geotechniczną, zgodnie z którą obiekt objęty przebudową zakwalifikowano do pierwszej kategorii geotechnicznej.

(akta kontroli tom I str. 345-346, 369-370, tom III str. 206-217, plik nr 29, tom IV str. 207-236, plik nr 406)

2.1.10. Umowę w sprawie udzielenia zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej zadania nr 3 zawarto 1 września 2016 r. Zakres przedmiotowy umowy zakładał wykonanie czterech części zamówienia, z czego pierwsza dotyczyła prac przedprojektowych, obejmujących: 1) badania geotechniczne warunków posadowienia obiektów; 2) analizę możliwości wykorzystania wysokoefektywnych systemów alternatywnych źródeł energii i ciepła; 3) inwentaryzację zieleni istniejącej wraz z oznakowaniem drzew w terenie. Zgodnie z § 4 ust. 1 i 3 umowy powyższe opracowania miały zostać przekazane zamawiającemu w terminie jednego miesiąca od podpisania umowy.

W ramach części II zamówienia przedmiotem zamówienia były projekty budowlane obejmujące m.in. dokumentację geotechniczną oraz analizę ekonomicznej efektywności wykonania obiektu w klasie energooszczędności A³⁵. Zgodnie

³¹ Uchwała nr XXXIV/221/16 Rady Miasta Puławy z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Miasto Puławy „Lubelska – Składowa” (uchwała dostępna pod adresem: https://umpulawy.bip.lubelskie.pl/upload/pliki/0uchwala_221_pop.pdf).

³² Dz. U. 2012 r. poz. 463. Dalej: *rozporządzenie w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych*.

³³ Podział warunków gruntowych w zależności od stopnia ich skomplikowania określa § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych.

³⁴ § 4 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych.

³⁵ W rozdziale II pkt III ppkt 2 siwz przewidziano, że przedmiot zamówienia obejmuje analizę ekonomicznej efektywności wykonania obiektu w klasie energooszczędności A, przy czym jeżeli wynik analizy nie będzie pozytywny, wówczas inwestor może zdecydować o powrocie do założeń projektowych dla obiektu referencyjnego, spełniającego wymagania normowe.

z postanowieniami § 4 ust. 1 umowy wykonanie i przekazanie części II zamówienia w pełnym zakresie miało nastąpić w terminie do 15 lutego 2017 r.

Regulacje § 4 ust. 3 umowy zakładały, że przekazanie przedmiotu umowy w części I i II odbędzie się na podstawie pisemnego pokwitowania, potwierdzającego w jakiej ilości i w jakiej dacie zostały złożone przez projektanta u zamawiającego opracowania będące przedmiotem umowy (z zastrzeżeniem, że pokwitowanie to nie stanowiło potwierdzenia dokonania odbioru prac projektowych). Urząd nie udokumentował daty przekazania części I zamówienia przez wykonawcę. Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że prace przedprojektowe (część I zamówienia) były przekazywane zamawiającemu na bieżąco, w ramach roboczych konsultacji. Zamawiający widział produkt w postaci opracowań, jednak ich formalny odbiór, z udokumentowaniem tego faktu w formie pisemnej, nastąpił łącznie z pracami projektowymi (częścią II zamówienia), tj. po odbiorze projektu budowlanego 15 lutego 2017 r.

Stosownie do § 6 ust. 1 umowy podstawą do wystawienia faktury za wykonanie części I i II miała być dostarczona zamawiającemu prawomocna decyzja o pozwoleniu na budowę z kompletem dokumentacji projektowej oraz podpisanie protokołu odbioru.

Po wydaniu przez Starostę Puławskiego decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę hali widowiskowo-sportowej projektant wystawił 1 marca 2017 r. fakturę za wykonane części I i II umowy (na kwotę 829 020 zł brutto, odpowiadającą pełnemu wynagrodzeniu umownemu za te części zamówienia). Kierownik Wydziału Inwestycji dokonał ze strony Urzędu odbioru opracowanej dokumentacji. Według protokołu zdawczo-odbiorczego z 3 marca 2017 r. obejmowała ona m.in.: inwentaryzację zieleni, opinię geotechniczną i badania geotechniczne, analizę ekonomicznej efektywności wykonania obiektu w klasie energooszczędności A. Zapłaty za fakturę dokonano 16 marca 2017 r.

(akta kontroli tom I str. 330-341, 345-346, 371-376, 379, 536-538, tom IV str. 4, 6, 12, 13, 207-236, plik nr 406)

2.1.11. Dokumentację projektową zadania nr 3 Urząd odebrał w terminie przewidzianym umową, tj. do 5 lipca 2017 r. (część III zamówienia, obejmującą projekty wykonawcze). Zgodnie z zobowiązaniem zawartym w umowie wykonawca przedstawił inwestorowi oświadczenia o weryfikacji sporządzonej dokumentacji. Weryfikację przeprowadziły osoby³⁶ posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane w poszczególnych branżach.

Urząd dokonał odbioru wykonanych prac, potwierdzając tym samym ich poprawność, i zapłacił wynagrodzenie umowne³⁷. Po formalnym odbiorze prac Urząd zgłosił wykonawcy pismem z 22 września 2017 r. uwagi odnośnie do dokumentacji projektowej i kosztorysowej oraz wskazał na jej wady (nieprawidłowość opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W trakcie postępowania przetargowego wszczętego 21 lutego 2018 r. i zmierzającego do wyboru wykonawcy robót budowlanych przewidzianych w ramach realizacji zadania nr 3 nie wprowadzono zmian do dokumentacji projektowej.

(akta kontroli tom I str. 354-368)

2.1.12. Urząd zrealizował obowiązki nałożone pozwoleniami na budowę wydanymi dla zadań objętych analizą NIK. I tak:

³⁶ Inne niż osoby, które sporządziły i wcześniej sprawdziły te projekty.

³⁷ Wykonawca przedstawił fakturę z 3 lipca 2017 r. – na kwotę 731 850 zł (za część III zamówienia). Urząd dokonał zapłaty 28 lipca 2017 r.

a) w przypadku zadań nr 1 i 2 ustanowiono kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, posiadających stosowne uprawnienia budowlane;

b) w przypadku zadania nr 3 inwestor ustanowił kierownika budowy, kierowników branżowych oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego³⁸ (zapewnionych przez inżyniera kontraktu), posiadających stosowne uprawnienia budowlane, zgodnie z wymogami określonymi w pozwoleniu na budowę. Zmiany na stanowiskach kierownika budowy lub inspektora nadzoru odbywały się po uzyskaniu zgody inwestora.

W pouczeniu pozwolenia na budowę przywołane zostały różne obowiązki ciężące na inwestorze, wynikające z przepisów ustawy Prawo budowlane i odnoszące się do zawiadamiania organu nadzoru o zamiarze rozpoczęcia robót czy przystąpienia do użytkowania wybudowanego obiektu. Realizację tych obowiązków opisano w innych punktach wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom III str. 234-238, pliki nr 37-42, 303, tom IV str. 207-236, plik nr 131; str. 321-326, 441-448)

2.1.13. Tereny objęte analizowanymi zadaniami nr 1, 2 i 3 nie były wpisane do rejestru zabytków i nie podlegały ochronie konserwatorskiej.

(akta kontroli tom I str. 539, tom II str. 8-23)

2.1.14. Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że wśród zidentyfikowanych przez Urząd problemów i barier w procesie przygotowania, odbioru i weryfikacji dokumentacji projektowej zadań inwestycyjnych do istotniejszych należały problemy kadrowe. Przy ograniczonych możliwościach finansowych jednostek samorządu terytorialnego trudno jest pozyskać odpowiednio doświadczonych pracowników. Specyfika takiej pracy wymaga nie tylko posiadania wiedzy technicznej, ale też wiedzy z zakresu przepisów prawa budowlanego, zamówień publicznych, planowania budżetu, itp. Dlatego najczęściej zatrudniane są osoby, które dopiero w trakcie wykonywanej pracy zdobywają potrzebne doświadczenie. Urząd dostrzega też, że w ramach prac przygotowawczych dla dużych i skomplikowanych dokumentacji projektowych projektanci, którzy podejmują się wykonania takiej dokumentacji, mają problemy z koordynacją poszczególnych branż, tak żeby zachować pełną spójność dokumentacji projektowej we wszystkich jej zakresach (rozwiązania techniczne, przedmiary, kosztorysy). W konsekwencji przekłada się to na późniejsze problemy realizacyjne. Również bardzo trudno wyegzekwować od nich zgodność dokumentacji z przepisami Pzp w zakresie niestosowania nazw towarów (materiałów, technologii, urządzeń) czy nazw producentów, co koliduje z regulacjami art. 29 ust. 3 Pzp, gdyż taka dokumentacja stanowi jednocześnie opis przedmiotu zamówienia.

(akta kontroli tom III str. 294-297; tom IV str. 452-453)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zamawiający dokonał odbioru dokumentacji projektowej zadania nr 3 bez przeprowadzenia odpowiedniej analizy kompletności i poprawności dokumentacji przedłożonej przez wykonawcę, wskutek czego:

- odebrano kosztorysy inwestorskie w branży sanitarnej³⁹ (nie podjęto działań w celu ustalenia ich poprawności), w których do wyceny kosztów robocizny przyjęto stawkę 11,50 zł za roboczogodzinę, podczas gdy minimalna stawka

³⁸ W branżach: budowlanej, telekomunikacyjnej, sanitarnej, elektrycznej oraz drogowej.

³⁹ Kosztorysy wyceniające prace w zakresie wykonania: instalacji wod.-kan., instalacji grzewczych, wentylacji mechanicznej, klimatyzacji i wody lodowej oraz dolnego źródła ciepła.

godzinowa w 2017 r. (roku sporządzenia kosztorysów oraz ich odbioru ze strony Urzędu) wynosiła 13,00 zł⁴⁰.

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że kosztorysy inwestorskie w zakresie stawek roboczogodzin nie były kwestionowane, gdyż wg Sekocenbudu w I kw. 2017 r. stawka netto dla regionu lubelskiego, poza stolicą województwa, wynosiła właśnie 11,50 zł.

NIK nie podziela zasadności zaprezentowanego powyżej stanowiska. Opracowania Sekocenbudu mają charakter informatorów cenowych, nie zaś obowiązujących cenników. Opracowane na zlecenie Urzędu kosztorysy inwestorskie stanowiły podstawę do oszacowania wartości zamówienia na roboty budowlane przy budowie hali widowiskowo-sportowej, wobec wymogu wynikającego z art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp. Na zamawiającym ciążył obowiązek oszacowania wartości zamówienia z należytą starannością, stosownie do art. 32 ust. 1 Pzp. Rzetelnie określona wartość zamówienia ma bowiem istotne znaczenie nie tylko do odpowiedniego zaplanowania środków budżetowych niezbędnych do realizacji zamówienia, ale też do oceny, czy przedłożone przez wykonawców oferty nie zawierają rażąco niskiej ceny. Przepis art. 90 ust. 1 pkt 1 Pzp stanowił, że jeżeli zaofferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu. W szczególności miało to dotyczyć kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie mogła być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁴¹;

(akta kontroli tom IV str. 5-6, 13, 20, 207-236, pliki nr 315-319)

- odebrano kosztorysy inwestorskie, z których część⁴² nie zawierała tabeli elementów scalonych, tj. elementu kosztorysu wymaganego przepisami § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie kosztorysowania.

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że dla potrzeb kontroli NIK przedstawiono dokumentację bazującą na treści plików formatu pdf, natomiast Urząd dysponował kosztorysami w wersji edytowalnej w formacie ath, które zawierały odpowiednie tabele elementów scalonych.

(akta kontroli tom IV str. 6, 13, 207-236, pliki nr 324, 331-333)

NIK zauważa, że zgodnie z § 2 pkt 1 ppkt 3 umowy z 1 września 2016 r. do obowiązków projektanta należało przekazanie zamawiającemu całości dokumentacji będącej przedmiotem umowy w wersji papierowej oraz w wersji elektronicznej na nośnikach elektronicznych w formacie plików dwg, doc, pdf i ath, w ilościach egzemplarzy określonych w Opisie przedmiotu zamówienia. W siwz w Rozdziale II „Opis przedmiotu zamówienia” pkt XIV przewidziano, że dokumentacja winna być przekazana zamawiającemu w wersji papierowej w ilościach egzemplarzy podanych w pkt II oraz w formie elektronicznej na nośniku elektronicznym (2 egz.); opisy w formacie doc. i w plikach PDF, rysunki w plikach PDF i dwg, a kosztorysy i przedmiary w plikach PDF i ath oraz

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz. U. poz. 1456).

⁴¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2207, ze zm.

⁴² Kosztorysy opracowane w branży drogowej, w zakresie oświetlenia terenu, przyłącza kablowego SN, przebudowy sieci elektroenergetycznej.

winy być możliwe do edytowania w programie NORMA lub innym kompatybilnym z tym programem. Przytoczone zapisy oznaczają, że projektant zobowiązany był do przekazania kompletnej dokumentacji zarówno w wersji papierowej, jak i w wersji elektronicznej – w zakresie i formatach wskazanych w umowie i w siwz. Niezależnie od formy dokumentacja miała być kompletna oraz spełniać wymogi określone przez zamawiającego i wynikające z obowiązujących przepisów prawa;

(akta kontroli tom I str. 330-341, tom IV str. 6, 13, 207-236, plik nr 45)

- nie wyegzekwowano projektu geotechnicznego, o którym mowa w § 10 rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych, mimo że w opinii geotechnicznej przedłożonej przez tego wykonawcę projektowany obiekt hali widowiskowo-sportowej został zakwalifikowany do drugiej kategorii geotechnicznej. Stosownie do § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia, w przypadku obiektów budowlanych drugiej kategorii geotechnicznej opracowuje się, oprócz opinii geotechnicznej i dokumentacji badań podłoża gruntowego, także projekt geotechniczny.

Zarówno treść siwz, jak i zapisy umowy zawartej z wybranym biurem projektowym przewidywały, że: w ramach części I zamówienia wykonane zostaną badania geotechniczne warunków posadowienia obiektów w zakresie niezbędnym do wykonania projektu budowlanego i wykonawczego, natomiast w ramach części II zamówienia – sporządzona zostanie „dokumentacja geotechniczna” (nie precyzowano jej rodzaju). Urząd dokonał odbioru opinii geotechnicznej i dokumentacji badań podłoża, dokumentując ten fakt protokołem zdawczo-odbiorczym z 3 marca 2017 r. Zamawiający nie wyegzekwował od ww. wykonawcy sporządzenia projektu geotechnicznego. Prezydent Miasta nie wyjaśnił przyczyn takiego stanu rzeczy;

(akta kontroli tom I str. 330-341, 345-346, tom IV str. 5, 13, 207-236, plik nr 45)

- Urząd potwierdził prawidłowość wykonania części III dokumentacji projektowej, a dopiero później dokonał jej pogłębionej analizy, wskazując wykonawcy na zauważone braki i wymagając wprowadzenia odpowiednich korekt.

Strony umowy podpisały protokół przekazania dokumentacji objętej częścią III zamówienia w dniu 31 maja 2017 r. Wiadomością e-mail z 31 maja 2017 r. oraz pismem z 9 czerwca 2017 r. zamawiający zgłosił uwagi do tej części zamówienia. Odmówił jej odbioru, uznając, że dokumentacja jest niekompletna i wymaga przygotowania zgodnie z ofertą, w terminie 20 dni od otrzymania zawiadomienia o odmowie przyjęcia dokumentacji. Wykonawca przedłożył ponownie dokumentację 30 czerwca 2017 r. W protokole odbioru z 5 lipca 2017 r. zamawiający stwierdził, że wykonana dokumentacja jest kompletna i odpowiada zamówieniu, w związku z czym za datę wykonania części III zamówienia uznaje się dzień 30 czerwca 2017 r., stanowiący datę przekazania dokumentacji przez wykonawcę. Zamawiający dokonał odbioru bez przeprowadzenia odpowiedniej analizy kompletności i poprawności dokumentacji przedłożonej przez wykonawcę. Świadczy o tym fakt, że już po odbiorze 5 lipca 2017 r. Urząd zgłosił wykonawcy pismem z 22 września 2017 r. uwagi odnośnie do dokumentacji projektowej i kosztorysowej, wskazując na jej wady i konieczność naniesienia poprawek.

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że protokół odbioru prac projektowych stanowił potwierdzenie odbioru wykonania przedmiotu umowy zgodnie z zapisami § 4 ust. 4 umowy. Stanowił też podstawę do wypłaty wynagrodzenia. Na tym etapie zamawiający nie stwierdził żadnych braków w przekazanej dokumentacji i uznał ją za kompletną. Zgodnie z zapisami § 8 umowy dokonanie odbioru prac nie

zwalniało projektanta od odpowiedzialności za wady i braki dokumentacji projektowej nałożonej na niego w umowie. W ramach innych czynności, związanych z przygotowywaniem dokumentacji przetargowej na budowę hali widowiskowo-sportowej zamawiający dopatrywał się wad w dokumentacji projektowej, dlatego też na podstawie zapisów § 8 ust. 2 umowy zwrócił się do projektanta pismem z 22 września 2017 r. o ich usunięcie.

(akta kontroli tom I str. 330-341, 345-361, tom IV str. 5, 12-13)

2. Nieprawidłowo, tj. z naruszeniem art. 32 ust. 1 Pzp, ustalono wartość zamówienia na *Opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej hali widowiskowej w Puławach wraz z zagospodarowaniem terenu oraz sprawowanie nadzoru autorskiego nad realizacją robót budowlanych*.

Ustalając wartość ww. zamówienia nie uwzględniono kosztów nadzoru autorskiego (mimo że sprawowanie tego nadzoru stanowiło część składową zamówienia publicznego, a w ramach składanej oferty wykonawcy mieli podać oczekiwaną wysokość wynagrodzenia z tego tytułu), a także wykorzystano nieaktualną wersję zasad wyceny prac projektowych opracowanych przez Stowarzyszenie Architektów Polskich (SARP). Powyższe nie miało wpływu na wybór trybu udzielenia zamówienia lub miejsc publikacji ogłoszeń związanych z postępowaniem, nie skutkowało zatem zawężeniem grona potencjalnych oferentów.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że nastąpiło to wskutek niezamierzonej omyłki.

(akta kontroli tom I str. 377, 382, tom IV str. 79-87)

2.2. Realizacja, nadzór i rozliczenie inwestycji miejskich

2.2.1. W 2016 r. wydatki majątkowe Miasta wyniosły 27 194,5 tys. zł i odpowiadały za 12,8% wydatków ogółem. W 2017 r. wydatki majątkowe kształtowały się na poziomie 18 973,0 tys. zł (co stanowiło 8,7% wydatków ogółem), w 2018 r. – 40 387,2 tys. zł (16,1%), w 2019 r. – 78 341,0 tys. zł (25,3%), w 2020 r. – 95 541,7 tys. zł (27,1%), zaś w 2021 r. – 26 983,6 tys. zł (9,0%).

W 2016 r. zrealizowano 42 zadania, a w kolejnych pięciu latach odpowiednio: 55, 49, 41, 46 i 33.

Wydatki inwestycyjne ujęte w § 605 klasyfikacji budżetowej wyniosły w 2016 r. 16 425,6 tys. zł, w 2017 r. – 13 398,2 tys. zł, w 2018 r. – 39 251,4 tys. zł, w 2019 r. – 76 781,9 tys. zł, w 2020 r. – 94 095,1 tys. zł, w 2021 r. – 25 749,0 tys. zł. W przeważającej części (w latach 2016-2017 w niemal 100%, a w latach 2018-2021 w średnio 84%) źródłem ich finansowania były środki własne Miasta⁴³. W latach 2018–2020 wśród źródeł zewnętrznego finansowania przeważały środki unijne, a w mniejszym stopniu dotyczyło to wsparcia z budżetu państwa; w 2021 r. relacja ta uległa odwróceniu⁴⁴.

Wydatki poniesione na realizację zadania nr 1 wyniosły 39 848 tys. zł, z czego: w 2016 r. wydatkowano 41 tys. zł, zaś w kolejnych czterech latach: 30 tys. zł, 7645 tys. zł, 16 732 tys. zł i 15 400 tys. zł. 60% tych wydatków (tj. 23 776 tys. zł) pokryto ze środków własnych Miasta, zaś resztę – ze środków unijnych.

Na zadanie nr 2 wydatkowano 6264 tys. zł, z czego: 2594 tys. zł w 2018 r. oraz 3670 tys. zł w 2019 r. Wydatki te pokryto głównie (w 78,4%) środkami własnymi, w pozostałej części skorzystano ze wsparcia z budżetu państwa.

⁴³ W 2016 r. sfinansowano w ten sposób 100% wydatków inwestycyjnych, w 2017 r. – 99,9%, a w kolejnych czterech latach: 82,8%, 78,8%, 88,6% i 85,4%.

⁴⁴ W 2018 r. ze środków unijnych sfinansowano 17,2% wydatków inwestycyjnych (nie korzystano ze wsparcia z budżetu państwa), w 2019 r. – sfinansowano 17,7% wydatków inwestycyjnych (dodatkowo 3,5% pokryto pomocą finansową z budżetu państwa), w 2020 r. – 11,1% (0,3% z budżetu państwa, zaś w 2021 r. – 3,7% (udział środków z budżetu państwa wyniósł 11,0%).

Z wykonaniem zadania nr 3 związane były wydatki w łącznej wysokości 105 990 tys. zł. W 2016 r. wydatkowano na ten cel 11 tys. zł, w 2017 r. 1674 tys. zł, w 2018 r. 6096 tys. zł, a w kolejnych trzech latach odpowiednio: 38 090 tys. zł, 53 811 tys. zł oraz 6308 tys. zł. Również i w tym przypadku zadanie zrealizowano głównie z wykorzystaniem środków własnych Miasta (77 749 tys. zł, co odpowiadało za 73,4%), w pozostałej części wykorzystano wsparcie z budżetu państwa.

(akta kontroli tom I str. 35-36, tom II str. 499, 518, tom IV str. 157-172, pliki nr 196-200)

2.2.2. W ramach zadań inwestycyjnych objętych analizą NIK (nr 1, 2 i 3) roboty budowlane wykonano po uzyskaniu wymaganych pozwoleń na budowę. Analiza próby pięciu innych zadań wykazała, że: w jednym przypadku zadanie było realizowane przez inną jednostkę organizacyjną (ZIM), natomiast w czterech przypadkach zadania nie wiązały się z koniecznością pozyskania pozwolenia na budowę (jako że wiązały się m.in. z: budową przyłącza kanalizacyjnego, remontem obiektu budowlanego, budową ogrodzenia).

(akta kontroli tom I str. 536-538, 540-541, tom II str. 2-7 tom IV str. 157-172, pliki nr 2-35; str. 207-236, plik nr 131)

2.2.3. Postępowanie o zamówienie publiczne na wybór wykonawcy zadania nr 1 zostało w 2018 roku objęte kontrolą Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego⁴⁵, która wykazała, że zamawiający naruszył przepisy art. 7 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 29 ust. 2 i 3, art. 41 pkt 7 i 7a, art. 91 ust. 2d Pzp. W wyniku tych ustaleń w stosunku do zamawiającego zastosowano korektę finansową w wysokości 10% wydatków kwalifikowalnych.

W trakcie kontroli NIK stwierdzono również inne naruszenia ówczesnie obowiązujących przepisów o zamówieniach publicznych w ww. postępowaniu, a także w postępowaniach na wybór wykonawców zadań nr 2 i 3, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom II str. 24-163, 281-314)

W wyniku analizy postępowań na wybór wykonawców zadań objętych analizą NIK nie stwierdzono przypadków dokonywania oceny ofert, które powinny zostać odrzucone lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego. Umowy zawarto z wykonawcami, których oferty zostały ocenione jako najkorzystniejsze według kryteriów określonych w siwz. Zawarte umowy były zgodne ze wzorem zamieszczonym w siwz oraz zgodne z warunkami wynikającymi z ofert złożonych przez wykonawców. Umowy zawierały postanowienia dotyczące rękojmi i gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy zgodne z warunkami przetargu i ofertą złożoną przez wykonawcę w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Odpowiedzialność wykonawcy z tytułu rękojmi obejmowała wszystkie wady dotyczące przedmiotu umowy, ograniczone kwotą ubezpieczeniowej gwarancji usunięcia wad i usterek. Gwarancje udzielone przez wykonawców zadań objętych analizą NIK obejmowały całość robót wynikających z umów.

Umowy zawarte z wykonawcami robót zawierały postanowienia dotyczące kar umownych oraz odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia zgodne z warunkami postępowania o udzielenie zamówienia oraz złożonymi ofertami wykonawców robót. Możliwość naliczenia kar umownych przewidziano w związku z opóźnieniem: wykonania przedmiotu umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, usunięcia wad stwierdzonych w czasie odbioru końcowego lub w okresie gwarancji i rękojmi; czy też za: odstąpienie od umowy przez zamawiającego z przyczyn leżących po stronie wykonawcy; niewypłacenie lub

⁴⁵ Informacja pokontrolna nr 44/206/2018 z 15 stycznia 2019 r.

nieterminowe dokonanie zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcy; nieprzedłożenie do akceptacji projektu umowy o podwykonawstwo lub nieprzedłożenie poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany; niewprowadzenie do umowy o podwykonawstwo żądanych przez zamawiającego zmian; dopuszczenie do wykonywania robót, dla których zamawiający wymagał zatrudnienia na umowę o pracę, osób zatrudnionych w innej formie; niezłożenie przez wykonawcę w wyznaczonym terminie żądanych przez zamawiającego dowodów potwierdzających spełnienie wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę.

(akta kontroli tom I str. 394-403, tom II str. 79-241, 281-332)

W umowach z wykonawcami zadań nr 1, 2 i 3 przewidziano wynagrodzenie kosztorysowe, które mogło być zmniejszone w związku z niewykonaniem części robót (tzw. roboty zaniechane).

W objętych analizą umowach w sposób jednolity uregulowano kwestię rozliczeń i płatności za wykonane roboty budowlane. Określono m.in., że:

- rozliczenia miały się odbywać na podstawie faktur częściowych, wystawianych za okresy miesięczne, w wysokości proporcjonalnej do wykonanego zakresu robót określonego kosztorysem powykonawczym;
- podstawę wystawiania faktur częściowych stanowić miały protokoły odbioru wykonanych prac, potwierdzone przez kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego;
- w przypadku zadań nr 1 i 2 suma faktur częściowych nie mogła przekroczyć 80% wartości umowy, co było niezgodne z art. 143a ust. 3 Pzp, gdyż procentowa wartość ostatniej części wynagrodzenia wykonawcy nie może wynosić więcej niż 10% tego wynagrodzenia, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W przypadku zadania nr 3 powyższy limit określono w granicach określonych przytoczonymi przepisami, tj. na poziomie 90% (później podniesionym⁴⁶ do 97%);
- rozliczenie końcowe winno nastąpić fakturą końcową po zakończeniu robót oraz ich odbiorze, potwierdzonym przez komisję odbiorową w formie protokołu odbioru końcowego. Załącznikiem do tego protokołu miało być przedstawione przez wykonawcę szczegółowe rozliczenie przysługującego wynagrodzenia, potwierdzone przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli tom II str. 164-241, 315-332, tom IV str. 207-236, pliki nr 99, 118, 121; str. 306-307)

2.2.4. Wykonawcy zadań objętych analizą NIK wnieśli zabezpieczenia należytego wykonania umów przed ich zawarciem.

Umowy na realizację zadań objętych kontrolą NIK w jednolity sposób regulowały, że zabezpieczenie należytego wykonania umowy powinno obejmować okres o 30 dni dłuższy niż termin realizacji inwestycji. Zabezpieczenie miało zostać zwrócone wykonawcy w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane.

W przypadku zadań nr 1 i 2 zabezpieczenie wniesiono w formie gwarancji ubezpieczeniowych odpowiednio: 21 listopada 2017 r. na łączną kwotę 2 880 523,91 zł i 17 listopada 2017 r. na kwotę 604 914 zł⁴⁷. Wysokość zabezpieczenia, zgodnie z postanowieniami siwz na wybór wykonawców tych zadań, stanowiła równowartość 10% całkowitej ceny brutto podanej w ofercie

⁴⁶ Aneksem nr 5 z 31 lipca 2020 r. do umowy zawartej 8 czerwca 2018 r. z wykonawcą.

⁴⁷ Umowy z wykonawcami zadań nr 1 i 2 zawarto odpowiednio 21 i 20 listopada 2017 r.

i odpowiadała wymogom określonym w art. 150 ust. 2 Pzp. W przypadku zadania nr 1 zabezpieczenie wniesiono na cały okres realizacji zadania, uwzględniający zmieniony termin zakończenia prac budowlanych, natomiast w przypadku zadania nr 2 zabezpieczenie obowiązywało do 19 sierpnia 2019 r. i nie obejmowało całego okresu realizacji zadania, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W przypadku zadania nr 3 wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w łącznej wysokości 8 692 962,58 zł, co stanowiło 10% ceny całkowitej brutto podanej w ofercie, stosownie do zapisów siwz (poziom ten był zgodny z art. 150 ust. 2 Pzp). Zabezpieczenie zostało wniesione:

- w części 2 607 888,77 zł w formie gwarancji ubezpieczeniowej ważnej do 8 maja 2020 r. (kolejnymi aneksami zwiększano wartość zabezpieczenia lub wydłużano jego okres ważności. Ostatecznie, na podstawie aneksów nr 4 i 5 z 14 grudnia 2020 r., zabezpieczenie wynosiło 2 728 517,56 zł i było ważne do 29 stycznia 2021 r.),
- w części 6 085 073,81 zł w formie gwarancji bankowej ważnej do 5 maja 2020 r. (kolejnymi aneksami zwiększano wartość zabezpieczenia lub wydłużano jego okres ważności. Ostatecznie, na podstawie aneksów nr 3 z 4 grudnia 2020 r. i nr 4 z 26 stycznia 2021 r., zabezpieczenie wynosiło 7 214 416,15 zł i było ważne do 28 lutego 2021 r.).

Wniesione w ramach zadania nr 3 formy zabezpieczenia obejmowały okres 30 dni od umownego terminu realizacji zamówienia⁴⁸. Nie były natomiast wiążące do dnia odbioru przedmiotu zamówienia przez zamawiającego, datowanego na 11 marca 2021 r. Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że z uwagi na długotrwały i skomplikowany odbiór oraz problemy z wyegzekwowaniem od wykonawcy dokumentu gwarancyjnego, nie był on po raz kolejny aneksowany. Termin zakończenia robót (29 grudnia 2020 r.), powołania komisji odbiorowej i przystąpienia do czynności odbiorowych (14 stycznia 2021 r.) były określonymi datami i można się było nimi posługiwać przy wyznaczaniu różnego rodzaju zależnych terminów (choćby czas obowiązywania gwarancji należytego wykonania kontraktu/umowy). Natomiast termin zakończenia prac odbiorowych był terminem nieokreślonym, niemiarodajnym i tym samym nie mógł stanowić odniesienia do wyznaczania innych terminów.

(akta kontroli tom I str. 484-511, 599-607, tom II str. 164-241, 280, 315-333; tom III str. 206-217, pliki nr 13, 19-20, 702, tom IV str. 69-70, 74)

2.2.5. W ramach objętych analizą trzech zadań inwestycyjnych roboty budowlane rozpoczęto po uzyskaniu pozwolenia na budowę. W przypadku zadań nr 1 i 2 pozwolenie na budowę zostało wydane 18 sierpnia 2015 r. (decyzja stała się ostateczna 8 września 2015 r.), a roboty budowlane rozpoczęto 28 listopada 2017 r.⁴⁹. Natomiast w przypadku zadania nr 3 pozwolenie na budowę zostało wydane 7 lutego 2017 r. (decyzja stała się ostateczna 3 marca 2017 r.⁵⁰), a roboty budowlane i prace budowlane (począwszy od ogrodzenia placu budowy 20 lipca 2018 r.) prowadzono po uzyskaniu prawomocnego pozwolenia na budowę.

(akta kontroli tom I str. 532-538, tom II str. 2-7; tom III str. 234-238, pliki nr 37-39)

⁴⁸ Umowny termin realizacji robót ustalono (po zmianach wprowadzonych aneksem nr 8 z 12 listopada 2020 r. do umowy zawartej 8 czerwca 2018 r. z wykonawcą) na dzień 29 grudnia 2020 r. W tym terminie inspektor nadzoru potwierdził wykonanie robót oraz zgłosił gotowość wykonawcy do odbioru końcowego. Komisja odbiorowa rozpoczęła 14 stycznia 2021 r. czynności związane z odbiorem, natomiast protokolarny odbiór przedmiotu zamówienia nastąpił 11 marca 2021 r.

⁴⁹ Data pierwszego wpisu w dzienniku budowy w części dotyczącej przebiegu robót budowlanych.

⁵⁰ Odrębne dwie decyzje Starosty Puławskiego, wydane 31.10.2016 r. i 2.11.2016 r., zezwalały na rozbiórkę komina stalowego i budynków istniejących na terenie planowanej inwestycji.

2.2.6. Urząd przekazał plac budowy wykonawcom zadań nr 1 i 2 z zachowaniem terminu określonego w § 3 ust. 3 umów zawartych z wykonawcami tych zadań⁵¹. Plac budowy przekazano 23 listopada 2017 r. Tego dnia odnotowano w dzienniku budowy przyjęcie obowiązków przez kierownika budowy. W protokole dokumentującym przekazanie placu budowy odnotowano również przekazanie dokumentacji projektowej wykonawcom zadań nr 1 i 2 oraz inżynierowi kontraktu⁵².

(akta kontroli tom II str. 164-241, 315-332, 404-407; tom III str. 234-238, pliki nr 37-39)

Zgodnie z postanowieniami umowy na wykonanie robót budowlanych w ramach zadania nr 3 zamawiający przekazał wykonawcy, w dniu podpisania tej umowy, dokumentację projektową dotyczącą inwestycji. Przekazanie placu budowy nastąpiło 18 czerwca 2018 r., tj. w terminie przewidzianym umową (10 dni od dnia jej zawarcia). Przekazanie dokumentacji i placu budowy zostało udokumentowane w formie protokołu.

(akta kontroli tom I str. 484-498, 560-569)

2.2.7. Inwestor (Miasto Puławy) powiadomił Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Puławach⁵³ (dalej: PINB) oraz projektanta sprawującego nadzór autorski o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych dotyczących przebudowy POK „Dom Chemika” w Puławach. W przypadku zadania nr 3 niezwłocznie po przekazaniu placu budowy zamawiający poinformował PINB⁵⁴ o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych, począwszy od 19 czerwca 2018 r. Zawiadomienia dokonano przed faktycznym rozpoczęciem robót budowlanych. Zawiadomienia zawierały oświadczenie kierownika budowy (robót), stwierdzające sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; do zawiadomień dołączono również pozostałe dokumenty wymagane przepisami art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane⁵⁵.

Pisemnego zawiadomienia, przewidzianego art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, nie przesłano projektantowi sprawującemu nadzór nad zgodnością realizacji zadania nr 3 z projektem. Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że 11 czerwca 2018 r. zostało wysłane do projektanta zawiadomienie o terminie przekazania placu budowy, które odbyło się siedem dni później. Projektant uczestniczył w przekazaniu, co potwierdza lista obecności. Pismem z 18 czerwca 2018 r. zamawiający złożył zawiadomienie do PINB o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych od 19 czerwca 2018 r. Obecność projektanta na przekazaniu placu budowy uważano za równoznaczne z zawiadomieniem o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Dokumenty formalne wymagane zgodnie z art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane były zgromadzone do wglądu u zamawiającego.

(akta kontroli tom I str. 570-571, tom II str. 408; tom III str. 234-238, pliki nr 37-39, tom IV str. 450, 455)

2.2.8. Umowy na realizację zadań objętych analizą NIK zobowiązywały wykonawców tych zadań m.in. do wyznaczenia kierownika budowy oraz kierowników robót branżowych najpóźniej na tydzień przed rozpoczęciem prac budowlanych, uzgadniania z zamawiającym zmian obsady na tych stanowiskach, informowania zamawiającego o konieczności wykonania robót zamiennych, o terminie gotowości do odbioru końcowego, kompletowania w trakcie realizacji

⁵¹ Umowy nakładały obowiązek przekazania placu budowy w terminie 7 dni od dnia zawarcia umowy, które zawarto 20-21 listopada 2017 r.

⁵² Tak określono inspektora nadzoru inwestorskiego w tym zadaniu.

⁵³ Pismo z 24 listopada 2017 r.

⁵⁴ Data wpływu 19 czerwca 2018 r.

⁵⁵ W brzmieniu obowiązującym w dniu 19 czerwca 2018 r.

robót wszelkiej dokumentacji zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane oraz przygotowania do odbiorów kompletu protokołów niezbędnych przy odbiorze, nieodpłatnego usunięcia wszelkich wad i usterek stwierdzonych w toku robót, podczas odbioru oraz w okresie gwarancji i rękojmi.

W ramach zadań nr 1 i 2 zamawiającemu przedstawiono do akceptacji harmonogramy rzeczowo-finansowe w umownym terminie trzech dni od zawarcia umowy, przedłożono polisy ubezpieczeniowe odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, złożono oświadczenia o osobach zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, które będą wykonywały czynności w trakcie zamówienia (w terminie sześciu dni od zawarcia umowy), a także wyznaczono kierownika budowy oraz kierowników robót branżowych do kierowania robotami budowlanymi z zastrzeżeniem, że w ramach zadania nr 2 nie wyznaczono kierownika robót w branży elektroakustycznej⁵⁶.

Wykonawca zadania nr 3 wywiązał się z nałożonych na niego obowiązków umownych.

Urząd nie skorzystał z uprawnienia zawartego w § 7 ust. 4 umów z wykonawcami zadań nr 1, 2 i 3, dotyczącego przeprowadzenia kontroli wykonawcy lub podwykonawców, w zakresie zatrudniania pracowników w oparciu o umowę o pracę. Jak poinformował Prezydent Miasta, w trakcie realizacji inwestycji nie odnotowano żadnych przypadków, które wzbudziłyby podejrzenie zamawiającego lub wskazywałyby na konieczność lub celowość przeprowadzenia przedmiotowych kontroli, dlatego zamawiający nie skorzystał z tego uprawnienia. W odniesieniu do zadania nr 3 Wiceprezydent Miasta zauważyła dodatkowo, że wykonywanie czynności kontrolnych w powyższym zakresie należało do sfery uprawnień zamawiającego, a nie jego obowiązków.

(akta kontroli tom I str. 484-498, tom II str. 164-279, 315-348, tom III str. 234-238, pliki nr 6, 10, 13-16, 37-39, 306, 259-278, tom IV str. 9-10, 19)

2.2.9. W umowach zawartych z wykonawcami zadań nr 1, 2 i 3 nie wskazano prac zastrzeżonych do samodzielnego wykonania przez wykonawców tych zadań. W umowach z generalnymi wykonawcami zawarto postanowienia dotyczące podwykonawstwa, określone w art. 143d Pzp. Urząd prowadził podręczne rejestry podwykonawców obejmujące: nazwę podwykonawcy, zakres robót oraz datę zawarcia umowy z podwykonawcą. Realizację zadań nr 1, 2 i 3 przeprowadzono z udziałem odpowiednio: 25, 1 i 72 podwykonawców.

W zakresie zadania nr 3 nie egzekwowano od wykonawcy robót przedkładania projektów poszczególnych umów o podwykonawstwo. Pismem z 10 lipca 2018 r. wykonawca przekazał do Urzędu ramowe (wzorcowe) projekty umów z podwykonawcami, w wersjach przewidujących: wynagrodzenie ryczałtowe oraz wynagrodzenie ustalone na podstawie obmiaru. Po uwagach zgłoszonych przez Urząd w zakresie treści ww. dokumentów wykonawca złożył 16 lipca 2018 r. zmodyfikowane wzory umów (brak było dokumentacji świadczącej, że zamawiający zatwierdził do stosowania wzory umów przedstawione przez wykonawcę). Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że akceptacji ze strony zamawiającego podlegał projekt umowy o podwykonawstwo jako dokument formalno-prawny określający prawa i obowiązki stron, a nie sam fakt zawarcia umowy z konkretnym podwykonawcą. Wykonawca stosował ten sam wzór do zawierania wielu umów z różnymi podwykonawcami.

⁵⁶ Brak wpisu w dzienniku budowy o wyznaczeniu kierownika robót w branży elektroakustycznej.

W zakresie wszystkich umów zawartych z podwykonawcami robót w ramach zadania nr 3 Urząd stosował „milczący akcept” przewidziany regulacjami § 8 ust. 11 i 12 umowy zawartej z wykonawcą.

Szczegółowej analizie NIK podlegały projekty umów zawartych z podwykonawcami zadań nr 1 i 2 oraz zawarte z nimi umowy. Ustalenia kontroli wykazały, że w toku realizacji ww. zadań do Urzędu nie przedkładano projektów umów o podwykonawstwo, a kopie zawartych umów zostały przekazane z pominięciem załączników stanowiących integralną część tych umów, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 484-498, tom II str. 164-241, 315-332; tom III str. 234-238, pliki nr 9, 89-113, 311, str. 263, tom IV str. 294-305, 450, tom V str. 257-293)

2.2.10. W ogłoszeniach o zamówienia publiczne oraz siwz na wybór wykonawców zadań inwestycyjnych objętych analizą NIK nie przewidziano udzielania wykonawcom zaliczek na poczet wykonania zlecanych zamówień.

(akta kontroli tom III str. 206-217, pliki nr 6, 13, 19-20, 699, 702, tom IV str. 207-236, pliki nr 301, 304)

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

Do umowy na realizację zadania nr 1 sporządzono dziewięć aneksów: 6 lipca 2018 r., 24 października 2018 r., 27 grudnia 2018 r., 6 marca 2019 r., 28 maja 2019 r., 23 października 2019 r., 12 grudnia 2019 r., 3 marca 2020 r., 22 kwietnia 2020 r. z powodu robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych oraz większych obmiarów niż zaplanowane w przedmiarze robót.

Umowa dotycząca zadania nr 2 została zmieniona w drodze jednego aneksu, w którym przesunięto termin zakończenia zadania⁵⁷. Zmianę wprowadzono w związku ze wstrzymaniem budowy w okresie prowadzenia postępowania przez LWKZ oraz w związku ze złożonym odwołaniem do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁵⁸.

W zakresie umowy nr 3 zawarto dziewięć aneksów (z 19 października 2018 r., 17 września 2019 r., 5 grudnia 2019 r., 7 maja 2020 r., 31 lipca 2020 r. (3 aneksy), 12 listopada 2020 r., 15 grudnia 2020 r.) z powodu robót budowlanych zamiennych, zaniechanych oraz większych obmiarów niż zostały zaplanowane w przedmiarze robót.

W umowach tych ustalono wynagrodzenie kosztorysowe brutto wykonawców w kwotach odpowiednio: 28 805,24 tys. zł, 6049,14 tys. zł i 86 929,63 tys. zł⁵⁹. W wyniku zawartych aneksów wynagrodzenie wykonawców zadań nr 1, 2 i 3⁶⁰ zwiększono odpowiednio do wysokości (w nawiasach % wzrostu): 35 316,13 tys. zł (22,6%), 102 446,2 tys. zł (17,8%) oraz 99 440,70 tys. zł (14,4%). Natomiast wykonawcom zadań nr 1, 2 i 3 wypłacono odpowiednio: 34 959,64 tys. zł, 6263,78 tys. zł oraz 102 446,19 tys. zł⁶¹, co stanowiło: 99%, 103,5% i 103% wynagrodzenia wykonawcy określonego w umowie (po zmianach). Zmiany do umów zawartych z generalnymi wykonawcami zadań nr 1-3 zostały wprowadzone zgodnie z treścią

⁵⁷ W pierwotnej umowie termin ten został określony na 20 miesięcy od daty zawarcia umowy (20.11.2017 r.) tj. do 19 lipca 2019 r. Wprowadzonym aneksem termin ten określono na 31 grudnia 2019 r.

⁵⁸ Dalej: MKiDN.

⁵⁹ Wysokości wynagrodzenia określona w umowach (przed zmianami) odpowiadała wysokości wynagrodzenia wynikającej z ofert, złożonych przez wykonawców tych zadań.

⁶⁰ Aneks do umowy zawartej z wykonawcą zadania nr 2 nie wprowadzał zmian w zakresie wynagrodzenia.

⁶¹ Wynagrodzenie kosztorysowe wiązało się z dokonaniem rozliczeń na podstawie rzeczywistego obmiaru powykonawczego. Wyższa od pierwotnej wysokość wydatków uwzględniała przekroczenia wynikające z większych obmiarów.

tych umów oraz postanowieniami art. 144 Pzp z wyjątkiem aneksu nr 1, 2 do umowy na zadanie nr 2, co opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Na podstawie aneksu nr 5 z 31 lipca 2020 r. do umowy dotyczącej zadania nr 3 dokonano zamiany zapisu w § 3 ust. 4 umowy wskazując, że suma faktur częściowych wystawionych przez wykonawcę nie może przekroczyć 97% umowy. W pierwotnym brzmieniu ww. umowy suma faktur częściowych wystawionych przez wykonawcę nie mogła przekroczyć 90% wartości umowy. Zamiana umożliwiła wykonawcy wcześniejsze zafakturowanie i otrzymanie płatności w wysokości 6 638,5 tys. zł⁶².

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że zmiana została wprowadzona na podstawie art. 15r ust. 4 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 kryzysowych.

Roboty wskazane w aneksach do umów nie zostały zrealizowane przed ich zawarciem. Przed zawarciem aneksów sporządzono protokoły konieczności wykonania robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych. Wykonawca przedstawiał na roboty dodatkowe i zaniechane kosztorysy ofertowe, które były weryfikowane i zbilansowane przez inspektorów nadzoru robót branżowych. Wprowadzone zmiany do umowy na roboty budowlane były zgodne ze złożonymi ofertami i nie modyfikowały w istotny sposób zawartej umowy na roboty budowlane.

(akta kontroli tom I str. 484-498, tom II str. 164-241, 315-332, tom III str. 234-238, pliki nr 114-133, 334-338, tom IV str. 69-78, str. 207-236, pliki nr 66-122)

2.2.12. Zamawiający powołał osoby do sprawowania bieżącego nadzoru nad realizacją robót prowadzonych w ramach zadań inwestycyjnych objętych analizą NIK. Dla wszystkich zadań wyznaczono zewnętrzny podmiot do pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego (tzw. inżyniera kontraktu)⁶³, a także do nadzoru nad realizacją zadań nr 1 i 2 powołano zgodnie z art. 20a Pzp odpowiednio: trzyosobowy⁶⁴ (zadanie nr 1) oraz czteroosobowy⁶⁵ (zadanie nr 2) zespół osób będących przedstawicielami inwestora. Osoby te były jednocześnie członkami komisji przetargowej powołanej do wyłonienia generalnego wykonawcy tych zadań. W Urzędzie nie określono pisemnych procedur regulujących obowiązki osób powołanych do sprawowania nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych. Zasadnicza część tych obowiązków polegała na uczestnictwie w radach budowy (radach technicznych), zwoływanych z częstotliwością raz w tygodniu⁶⁶ oraz udziale w konsultacjach dotyczących bieżących zagadnień związanych z budową.

W przypadku zadania nr 3 w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia nie zamieszczono wymaganej informacji o powołaniu zespołu, o którym mowa w art. 20a Pzp, bądź – w przypadku niepowołania zespołu – informacji o osobach wykonujących nadzór nad realizacją udzielonego zamówienia⁶⁷. Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że trzech członków komisji przetargowej (pracownicy Wydziału Inwestycji) wykonywało czynności w zakresie nadzoru nad realizacją inwestycji,

⁶² Wartość określono na podstawie aneksu nr 9 z 15 grudnia 2020 r.

⁶³ W zakresie zadań nr 1, 2 i 3 inżynier kontraktu zapewnił nadzór inwestorski w branżach: budowlanej, drogowej, telekomunikacyjnej, sanitarnej oraz elektrycznej.

⁶⁴ Pracownicy Urzędu Miasta Puławy, posiadający uprawnienia odpowiednio: kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-budowlanej (dwie osoby) oraz kierownika robót budowlanych w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych.

⁶⁵ Były to te same trzy osoby, które zostały powołane do nadzoru nad realizacją zadania nr 1 oraz jeden pracownik POK „Dom Chemika” w Puławach.

⁶⁶ Z wyjątkiem okresu wstrzymania budowy, w związku z postępowaniem w sprawie wpisania POK „Dom Chemika” w Puławach do rejestru zabytków województwa lubelskiego.

⁶⁷ Nieprawidłowość opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

polegające na kontroli prawidłowości i efektywności realizacji zamówienia po zawarciu umowy m.in. poprzez sprawdzanie, czy inwestycja jest zgodna z harmonogramem robót, czy są odchylenia w zakresie realizacji harmonogramu, analizę informacji przekazywanych przez nadzór inwestorski. Członkowie komisji przetargowej wykonywali czynności w nadzorze nad realizacją inwestycji w ramach pracy (zakresu obowiązków) w Wydziale Inwestycji, przy udziale powołanego inżyniera kontraktu, który prowadził nadzór inwestorski.

Inżynier kontraktu dla zadania nr 3 zarządzał procesem inwestycyjnym w imieniu zamawiającego, pełnił funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego oraz zapewniał nadzór inspektorów branżowych. Zwoływane były cotygodniowe narady koordynacyjne, na których omawiano tematy techniczne i organizacyjne. W protokółowanych naradach uczestniczyli pracownicy Wydziału Inwestycji, inżynier kontraktu, inspektorzy nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy, kierownicy robót branżowych.

(akta kontroli tom I str. 454-459, tom II str. 96-104, 300-306, 395-403, 426-440, tom IV str. 6-7, 13-14, 334-348)

2.2.13. Przebieg realizacji zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK udokumentowano w dziennikach budowy.

W wyniku analizy zapisów dziennika budowy nr 510/2015 prowadzonego w ramach realizacji zadań nr 1 i 2 oraz dziennika budowy nr 61/2017 prowadzonego dla zadania nr 3 stwierdzono, że w dziennikach tych inwestor nie wskazał wykonawcy zadań (we wszystkich dziennikach) oraz kierownika robót w branży elektroakustycznej (dziennik budowy nr 510/2015).

Prezydent Miasta Puławy wyjaśnił, że dzienniku budowy omyłkowo przeoczono wpis o wykonawcy robót budowlanych oraz osobie kierującej robotami w branży elektroakustycznej. Analogicznych wyjaśnień udzieliła Wiceprezydent Miasta, wskazując na przyczyny braków wpisów w dzienniku dotyczącym zadania nr 3.

Ponadto wykonawcy zadań nr 1, 2 i 3 nie dokonali w dziennikach wpisów dotyczących protokołów konieczności związanych z tymi budowlami, sporządzonych w okresie ich realizacji lub wpisów o prowadzeniu odrębnego zbioru tych protokołów. W przypadku zadań nr 1 i 2 niewłaściwie udokumentowano przejęcie obowiązków kierownika budowy, gdyż fakt zmiany osoby został potwierdzony wyłącznie przez osobę przejmującą obowiązki, z pominięciem osoby przekazującej.

Prezydent Miasta Puławy nie wyjaśnił przyczyn niewyegzekwowania wykonania obowiązków właściwego dokumentowania przebiegu budowy w dzienniku budowy. W zakresie dokumentacji dotyczącej zadania nr 3 Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że zbiór protokołów konieczności gromadzony był przez wykonawcę oraz inwestora, a potrzeba sporządzenia protokołów konieczności była odnotowywana w protokołach z rad budowy. Urząd stał na stanowisku, że za właściwe prowadzenie dziennika budowy odpowiedzialny jest kierownik budowy.

W pozostałym zakresie dzienniki budowy prowadzono zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁶⁸. Prawidłowo oznaczono osoby pełniące funkcje: kierownika budowy, inspektora nadzoru inwestorskiego oraz nadzoru autorskiego, ze wskazaniem uprawnień budowlanych tych osób. Osoby te potwierdziły podpisem przyjęcie obowiązków. Wpisów w dzienniku budowy dokonywały upoważnione osoby, wymienione w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy, ze wskazaniem daty podjęcia czynności, których dotyczył wpis.

⁶⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 963. (dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy).

Przebieg prac budowlanych udokumentowano w sposób pozwalający na identyfikację kolejności zdarzeń oraz okoliczności, które zaistniały w procesie budowlanym (np. w dzienniku budowy nr 510/2015 – wstrzymanie robót budowlanych w okresie od 7 marca do 9 lipca 2018 r. w związku z prowadzonym postępowaniem w sprawie wpisu budynku objętego przebudową do rejestru zabytków województwa lubelskiego).

(akta kontroli tom III str. 234-238, pliki nr 37-39, str. 259-293, tom IV str. 71, 75, 207-236, plik nr 131)

2.2.14. Roboty zanikające i ulegające zakryciu zgłaszane były do odbioru przez kierownika budowy, a potwierdzenia poprawności ich wykonania dokonywał inspektor nadzoru inwestorskiego w danej branży. W ramach zadań nr 1 i 2 dotyczyły one m.in.:

- zbrojenia elementów konstrukcji,
- wierceń mikropali pod stopy fundamentowe, izolacji cieplnej i przeciwwilgociowej ścian fundamentowych, poziomów rurociągów wraz z podejściami do pionów przed przeprowadzeniem próby ciśnieniowej i wykonaniem izolacji, kanalizacji sanitarnej i deszczowej, instalacji wody przeciwpożarowej i pitnej, instalacji centralnego ogrzewania,
- docieplenia i pokrycia dachu, docieplenia stropodachu,
- instalacji odgromowych, elektrycznych, teletechnicznych,
- systemu rur instalacji wentylacyjnej,
- konstrukcji stalowych posadowienia napędów i kół przewojowych, konstrukcję stalową wieszaków głośników, kurtyny głównej i oświetlenia.

W ramach zadania nr 3 roboty zanikające i ulegające zakryciu potwierdzone przez właściwego dla danej branży inspektora nadzoru, dotyczyły m.in.:

- ułożenia linii kablowych niskiego napięcia w ramach przebudowy sieci elektroenergetycznej,
- zbrojenia fundamentu pod żurawiem,
- instalacji uziemiających w chudym betonie pod ławami fundamentowymi, zbrojenia ław i stóp fundamentowych,
- izolacji przeciwwilgociowej pod posadzką, warstw posadzkowych,
- stabilizacji gruntu przed wykonaniem nasypów.

(akta kontroli tom III str. 234-238, pliki nr 37-39, tom IV str. 207-236, plik nr 131)

2.2.15. Oględziny hali sportowej⁶⁹ przeprowadzone 30 maja 2022 r. nie wykazały istotnych odstępstw od dokumentacji projektowej. W obiekcie dostępna była książka obiektu założona 24 listopada 2021 r., zgodnie z którą kubatura obiektu wynosiła 104 504 m³, powierzchnia użytkowa – 9083,7 m², a powierzchnia zabudowy – 5936,5 m².

Podczas oględzin stwierdzono m.in., że:

- liczba miejsc na trybunach stałych wynosiła 1412 (w tym 76 miejsc dla VIP), a na trybunach teleskopowych (rozkładanych) – 1726,
- budynek składał się z trzech kondygnacji nadziemnych,
- dostępnych było 305 miejsc parkingowych, w tym 5 dla autokarów i 12 dla osób niepełnosprawnych,
- w obiekcie były cztery windy, cztery klatki schodowe, w tym dwie stanowiące oddzielne strefy pożarowe.

⁶⁹ W zakresie branży architektura i projektu zagospodarowania terenu.

Od strony północnej i zachodniej budynku zamontowane zostały żaluzje, a na ścianach zewnętrznych panele elewacyjne ułożone na podkonstrukcji aluminiowej.

Obok hali znajdował się agregat prądowórczy. Droga dojazdowa była oświetlana 16 słupami oświetleniowymi stalowymi, wysięgnikowymi o wysokości 10 m, z oprawami LED. Parking był oświetlany czterema masztami stalowymi o wysokości 16 m z oprawami LED, mocowanymi na koronach. Przy obiekcie znajdowało się siedem koszy na śmieci, 12 szt. ławek oraz 30 szt. stojaków na rowery.

Obiekt został wyposażony w przeciwpożarowy wyłącznik prądu zlokalizowany przy wejściu głównym do budynku, a także System Sygnalizacji Pożaru, instalację elektryczną, teletechniczną, instalację odgromową, klimatyzację i wentylację, instalację wodociagową i centralnego ogrzewania.

Elementami głównymi nośnymi były słupy żelbetowe, na których spoczywa więzary stalowy łukowy. Konstrukcję dachu sali stanowił główny więzary łukowy.

(akta kontroli tom IV str. 173-174)

2.2.16. W trakcie realizacji zadań inwestycyjnych objętych analizą NIK Urząd opracował i stosował karty materiałowe dla wyrobów stosowanych w procesie budowlanym. Wzór karty materiałowej zawierał m.in.: nazwę producenta materiału oraz nazwę produktu, wskazanie certyfikatu (deklaracji) zgodności lub właściwości użytkowych materiału, datę przedstawienia karty materiałowej do zatwierdzenia oraz datę zatwierdzenia materiału do wbudowania, a także podpisy osób: sporządzających (przedstawiciel wykonawcy) i zatwierdzających (inspektor nadzoru) materiały do użycia w procesie budowlanym.

Na podstawie analizy próby kart materiałowych⁷⁰ stwierdzono, że wbudowane lub użyte materiały zostały wcześniej zatwierdzone przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli tom II str. 441-472, tom V str. 4-60)

2.2.17. W toku kontroli NIK weryfikacji poddano wydatki na łączną kwotę 63 764,9 tys. zł, z czego:

- 13 wydatków poniesionych na rzecz wykonawcy zadania nr 1 na łączną kwotę brutto 10 853,2 tys. zł;
- wszystkie osiem wydatków poniesionych na rzecz wykonawcy zadania nr 2 na łączną kwotę brutto 6263,8 tys. zł;
- 12 wydatków poniesionych na rzecz wykonawcy zadania nr 3 na łączną kwotę brutto 46 647,9 tys. zł.

W badanej próbie nie stwierdzono przypadków dokonania płatności za roboty, które nie zostały wykonane. Wykonanie prac każdorazowo zostało potwierdzone w postaci zestawienia dołączanego do faktury, obejmującego zakres odebranych robót budowlanych lub zamontowanych urządzeń. Zestawienia odebranych prac były autoryzowane przez wykonawcę zadania oraz inspektora nadzoru inwestorskiego. W badanej próbie nie wystąpiły rozbieżności pomiędzy wartościami robót lub urządzeń ujętych w fakturach a wartościami wynikającymi z zestawień autoryzowanych przez inspektora nadzoru inwestorskiego, stanowiących załączniki do tych faktur.

(akta kontroli tom II str. 639-642; tom III str. 234-238, pliki nr 137-237, 240-279, 326-333, tom V str. 64-240)

⁷⁰ W ramach zadania nr 1 analizą objęto 12 kart materiałowych w branżach: budowlanej, mechaniki sceny, sanitarnej, elektrycznej, teletechnicznej; w ramach zadania nr 2 – sześć kart materiałowych, wszystkie w branży elektroakustycznej, natomiast w ramach zadania nr 3 – osiem kart materiałowych w branżach: drogowej, budowlanej, sanitarnej, teletechnicznej.

2.2.18. Urząd nie dokonywał płatności bezpośrednio podwykonawcom zadań objętych analizą NIK. W próbie przeanalizowanych wydatków⁷¹ nie stwierdzono przypadków dokonywania płatności na rzecz wykonawcy, który nie uregulował płatności na rzecz podwykonawców.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że do dnia kontroli NIK (16 maja 2022 r.) w ramach zadań inwestycyjnych objętych analizą NIK nie wystąpiły przypadki skierowania przez podwykonawcę (lub dalszego podwykonawcę) roszczenia wobec Miasta o zapłatę wynagrodzenia jako solidarnie zobowiązanego na podstawie art. 647¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁷².

(akta kontroli tom II str. 639-640; tom III str. 234-238, pliki nr 137-237, 240-279, 326-333, tom V str. 64-240)

2.2.19. Umowy zawarte z głównymi wykonawcami zadań inwestycyjnych objętych analizą NIK nie przewidywały wynagrodzenia ryczałtowego.

(akta kontroli tom I str. 484-498, tom II str. 164-241, 315-332)

2.2.20. W umowach zawartych z wykonawcami zadań nr 1, 2 i 3 w sposób jednolity uregulowano obowiązek przekazania zamawiającemu przez wykonawcę robót, najpóźniej w dniu rozpoczęcia odbioru końcowego, dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowości wykonania przedmiotu umowy. Wśród przykładowych dokumentów wymieniono: protokoły, próby, protokoły odbiorów technicznych, atesty, certyfikaty, deklaracje zgodności oraz specyfikacje techniczne dotyczące jakości materiałów i urządzeń oraz dokumentację podwykonawcą, w tym potwierdzone przez inspektora nadzoru szczegółowe rozliczenie wynagrodzenia (§ 12 ust. 9 umów). W przypadku braku wymienionych dokumentów zamawiający uprawniony był stwierdzić brak gotowości do odbioru i odmówić odebrania prac, natomiast podpisanie protokołu odbioru końcowego stanowiło potwierdzenie wykonania przedmiotu umowy (§ 12 ust. 10 i 11 umów).

Zakres dokumentacji przekazanej przez wykonawców zadań nr 1, 2 i 3 odpowiadał postanowieniom ww. umów. Obejmowała ona w szczególności: dzienniki budowy, informację o zmianach dokonanych podczas budowy, oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania robót z dokumentacją projektową, stwior, rozliczenie końcowe potwierdzone przez kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego, dokumenty potwierdzające, iż zastosowane materiały i urządzenia są zgodne z art. 10 ustawy Prawo budowlane i ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych⁷³, powykonawcza inwentaryzacja geodezyjna robót zewnętrznych, protokoły i zaświadczenia przeprowadzonych prób, badań i sprawdzeń, instrukcje użytkowania, dokument gwarancyjny na wykonane roboty i zastosowane materiały i urządzenia, umowy między wykonawcą a producentami urządzeń wbudowanych, na sprawowanie nieodpłatnego serwisu i konserwacji w okresie gwarancji.

(akta kontroli tom I str. 599-607, tom II str. 164-241, 315-332, 349-394, tom IV str. 330-333)

2.2.21. Pismem z 31 lipca 2020 r. Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Puławach poinformował Urząd o niewniesieniu sprzeciwu ani uwag w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie POK „Dom Chemika” w Puławach.

Pismem z 23 lipca 2020 r. Prezydent Miasta zawiadomił Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Puławach (dalej: *PPIS*) o zakończeniu robót budowlanych prowadzonych w ramach zadania nr 1. Brak sprzeciwu lub uwag

⁷¹ Próba opisana w pkt 2.2.17 wystąpienia pokontrolnego.

⁷² Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm. Dalej: *Kodeks cywilny*.

⁷³ Dz. U. z 2021 r., poz. 1213.

do przystąpienia do użytkowania został wyrażony przez PPIS poprzez niezajęcie, w terminie 14 dni, stanowiska do złożonego zawiadomienia.

W dniu 10 sierpnia 2020 r. Miasto zgłosiło do PINB zakończenie robót budowlanych polegających na rozbudowie i kompleksowej przebudowie POK „Dom Chemika” w Puławach. Pismem z 14 sierpnia 2020 r. PINB, poinformował inwestora o niewniesieniu sprzeciwu w sprawie przystąpienia do użytkowania⁷⁴. Czynności te wykonano już po przeprowadzeniu odbioru końcowego robót budowlanych wykonanych w ramach zadania nr 1, który nastąpił 9 czerwca 2020 r.

W umowie zawartej z wykonawcą zadania nr 1 Urząd nie zapewnił sobie prawa przystąpienia do odbioru końcowego po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie tego obiektu.

Prezydent Miasta poinformował, że zgodnie z § 13 umowy nr WI.BZP.15.2017 z 21 listopada 2017 r. wykonawca udzielił zamawiającemu na wykonane roboty budowlane trzyletniej rękojmi i sześcioletniej pisemnej gwarancji. Bieg tych terminów rozpoczął się w dniu podpisania protokołu końcowego odbioru przedmiotu umowy, dla zadania nr 1 nastąpiło 9 czerwca 2020 r. W związku z tym, podczas uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie obiektu (tj. w sierpniu 2020 r.), zamawiający był w pełni chroniony na podstawie zapisów o rękojmi i gwarancji i nie dostrzegął konieczności zapewnienia sobie prawa przystąpienia do odbioru końcowego już po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie obiektu.

(akta kontroli tom II str. 164-241, 315-332, 473-493; tom III str. 234-238, plik nr 303, str. 259-278)

W odniesieniu do zadania nr 3 PPIS na podstawie wyników przeprowadzonej 27 stycznia 2021 r. kontroli wydał 29 stycznia 2021 r. opinię odnośnie do spełniania przez zrealizowaną halę widowiskowo-sportową w Puławach wymagań higienicznych i zdrowotnych. PPIS stwierdził w tym zakresie zgodność wykonanego obiektu z zatwierdzonym projektem budowlanym.

Protokolarnego odbioru końcowego robót budowlanych i przekazania hali widowiskowo-sportowej dokonano 11 marca 2021 r. Komisja ustaliła, że termin gwarancji na wykonane roboty wynosi 72 miesiące (6 lat) licząc od dnia podpisania protokołu odbioru, z wyjątkiem: prac objętych protokołami konieczności nr 24 i nr 49 – na które gwarancja wynosiła 36 miesięcy, prac objętych protokołem konieczności nr 48 – z gwarancją 24-miesięczną, zieleni – objętych gwarancją przez okres 12 miesięcy. Okres rękojmi za wady wynosił 3 lata od dnia podpisania protokołu końcowego odbioru przedmiotu umowy. Ustalono termin pierwszego przeglądu gwarancyjnego na dzień 11 marca 2022 r. Na podstawie protokołu odbioru końcowego robót budowlanych budynek wraz z instalacjami i zagospodarowaniem terenu został przejęty przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Puławach⁷⁵.

W wyniku czynności kontrolno-rozpoznawczych, przeprowadzonych przez funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP) i udokumentowanych w protokole z 17 maja 2021 r., zarzucone zostało wykonanie przeciwpożarowych wyłączników prądu niezgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym w branży elektrycznej⁷⁶. Na podstawie odrębnej umowy zawartej 14 czerwca 2021 r. Urząd

⁷⁴ PINB w pouczeniu wskazał, że zgodnie z przepisami art. 31 *zy*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 kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.) w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przepisów art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy Prawo budowlane nie stosuje się.

⁷⁵ Dalej: MOSiR.

⁷⁶ Z ustaleń wynikało, że budynek hali został wyposażony w jeden przeciwpożarowy wyłącznik prądu oraz cztery elementy uruchamiające usytuowane w pomieszczeniu ochrony, umożliwiające wyłączenie zasilania w różnych zakresach. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na braku wyposażenia budynku

zlecił za wynagrodzeniem 38 745 zł brutto przebudowę instalacji przeciwpożarowego wyłącznika prądu oraz wykonanie prac modernizacyjnych sterowania oświetleniem zewnętrznym na parkingu⁷⁷, z terminem realizacji do 23 lipca 2021 r.

Po otrzymaniu zawiadomienia inwestora z 23 lipca 2021 r. o zakończeniu realizacji inwestycji i zamiarze przystąpienia do użytkowania hali oraz po ponownych czynnościach kontrolnych Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Puławach nie wniósł sprzeciwu oraz uwag w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie hali.

(akta kontroli tom I str. 593-597, 599-607, tom IV str. 71, 75-76, 135-139, 149-154, str. 207-236, plik nr 1)

W pozwoleniu na budowę hali widowiskowo-sportowej wskazano obowiązek uzyskania przez inwestora, przed przystąpieniem do użytkowania obiektu, odpowiedniej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, wydanej przez właściwy organ nadzoru budowlanego zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane.

Po rozpatrzeniu złożonego przez inwestora 13 sierpnia 2021 r. zgłoszenia o zakończeniu budowy hali PINB wydał 16 sierpnia 2021 r. zaświadczenie o przyjęciu zgłoszenia i nie wniósł sprzeciwu w sprawie przystąpienia do użytkowania obiektu⁷⁸.

(akta kontroli tom I str. 598)

Odnosząc się do przyczyn dokonania odbioru zadania nr 3 w dniu 11 marca 2021 r., jeszcze przed zawiadomieniem PSP i PINB o zakończeniu realizacji inwestycji i przed uzyskaniem stanowisk tych organów w sprawie przystąpienia do użytkowania obiektu, Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że wykonawca zadania powiadomił 29 grudnia 2020 r. o gotowości do odbioru końcowego, dlatego też na podstawie postanowień § 12 ust. 7 umowy został wyznaczony termin odbioru. Uzyskanie opinii PSP oraz decyzji organu nadzoru budowlanego leżało po stronie zamawiającego. Podczas uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie obiektu zamawiający był w pełni chroniony na podstawie zapisów o rękojmi i gwarancji, wobec czego w przypadku stwierdzenia przez PINB jakichkolwiek wad lub usterek zostałyby one nieodpłatnie usunięte przez wykonawcę.

(akta kontroli tom IV str. 10, 19)

2.2.22. Po przeprowadzeniu robót budowlanych zrealizowanych w ramach zadań nr 1 i 2 do użytkowania POK „Dom Chemika” w Puławach przystąpiono 20 października 2020 r., tj. po otrzymaniu informacji z PINB o niewniesieniu sprzeciwu w sprawie przystąpienia do użytkowania. Umową z 20 października 2020 r. Miasto Puławy wdzierzało na czas nieoznaczony na rzecz POK „Dom Chemika” w Puławach obiekt objęty przebudową.

(akta kontroli tom III str. 195-205, 234-238, pliki nr 303, str. 338-339)

Po otrzymaniu stanowiska PINB o braku sprzeciwu w sprawie przystąpienia do użytkowania hali widowiskowo-sportowej Prezydent Miasta zarządzeniem z 14 września 2021 r. przekazał nieruchomość w administrowanie MOSiR. Oficjalnego otwarcia hali dokonano 9 października 2021 r.⁷⁹. Na podstawie decyzji

w przeciwpożarowy wyłącznik prądu odcinający kompleksowo dopływ prądu do wszystkich obwodów (z wyjątkiem obwodów zasilających urządzenia i instalacje, których funkcjonowanie jest niezbędne podczas pożaru).

⁷⁷ Łączna wartość umowy to 38,7 tys. zł.

⁷⁸ Również w przypadku zadania nr 3 PINB wskazał na niestosowanie w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVI-19 przepisów art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy Prawo budowlane.

⁷⁹ Według doniesień prasowych.

Prezydenta Miasta z 24 marca 2022 r. jako formę władania przez MOSiR tą nieruchomością ustalono trwały zarząd.

(akta kontroli tom I str. 608-612)

2.2.23. Odbiór końcowy robót zrealizowanych w ramach zadań objętych analizą NIK został dokonany w terminie określonym umowami zawartymi z wykonawcami tych zadań⁸⁰. Gotowość odbioru robót wykonanych w ramach zadań nr 1, 2 i 3 została zgłoszona przez wykonawców odpowiednio: 15 maja 2020 r., 10 grudnia 2019 r. oraz 29 grudnia 2020 r.

Odbioru końcowego ww. zadań dokonano odpowiednio: 9 czerwca 2020 r., 17 grudnia 2019 r. oraz 11 marca 2021 r.⁸¹.

W imieniu inwestora odbioru końcowego zadań nr 1 i 2 dokonały osoby powołane do pełnienia nadzoru inwestorskiego oraz pracownicy Urzędu i POK „Dom Chemika” w Puławach, wskazane do sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań. Odbioru zadania nr 3 ze strony zamawiającego dokonali reprezentanci Urzędu (merytorycznego Wydziału Rozwoju Miasta), nadzoru inwestorskiego oraz MOSiR.

W przypadku zadań nr 1, 2 i 3 odbiór końcowy został udokumentowany w formie protokołu. Komisje odbiorowe nie stwierdziły wad i usterek w zakresie robót podlegających odbiorowi.

(akta kontroli tom I str. 484-498, 599-607, tom II str. 164-241, 315-332, 349-394, tom III str. 234-238, pliki nr 37-39)

2.2.24. Umowy z wykonawcami zadań nr 1, 2 i 3 przewidywały (w § 4 ust. 5), że rozliczenie końcowe nastąpi fakturą końcową po zakończeniu robót oraz ich odbiorze; integralną jej część stanowić miał podpisany przez komisję odbiorową końcowy protokół odbioru robót. Wynagrodzenie mogło zostać pomniejszone (§ 10 ust. 3), jeżeli w toku czynności odbioru zostałyby stwierdzone wady, które nie nadawały się do usunięcia lecz umożliwiały użytkowanie przedmiotu odbioru zgodnie z jego przeznaczeniem (jeżeli wady uniemożliwiały użytkowanie zgodnie z przeznaczeniem, zamawiający miał prawo odstąpić od umowy lub żądać wykonania przedmiotu odbioru po raz drugi). Termin płatności faktury końcowej wynosił (§ 4 ust. 6) 30 dni od daty jej złożenia wraz z dokumentami rozliczeniowymi na dziennik podawczy zamawiającego, faktura nie podlegała jednak zapłacie (§ 4 ust. 7) w przypadku braku potwierzonego przez inspektora nadzoru protokołu odbioru wykonanych robót, protokołu końcowego odbioru robót oraz dokumentacji powykonawczej, bądź też w razie niewniesienia przez wykonawcę zabezpieczenia z tytułu rękopisów za wady. Umowy nie zawierały zapisów wymagających uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu przed dokonaniem końcowych rozliczeń z wykonawcą inwestycji.

Płatności końcowej wykonawcom zadań nr 1 i 2 dokonano odpowiednio: 8 lipca 2020 r. (6 866 953,82 zł), 23 grudnia 2019 r. (1 781 366,27 zł), a w przypadku zadania nr 3 – 12 sierpnia (4 319 548,33 zł) i 30 września 2021 r. (261 158,37 zł), tj. po dokonaniu odbioru końcowego zleconych robót.

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że wykonawca zadania nr 3 w ramach rozliczenia końcowego nie przedłożył kompletu oświadczeń podwykonawców i potwierdzających uregulowanie przez wykonawcę wynagrodzenia za zakres prac objętych protokołem odbioru. Zamawiający uznał zatem, kierując się zapisami umownymi, że faktura końcowa z 23 marca 2021 r. nie może zostać zapłacona do momentu złożenia wszystkich oświadczeń. Jednakże z uwagi na wniosek

⁸⁰ Umowy, po uwzględnieniu aneksów zmieniających, przewidywały terminy wykonania zadań nr 1, 2 i 3 odpowiednio do dnia: 15 maja 2020 r., 31 grudnia 2019 r. oraz 29 grudnia 2020 r.

⁸¹ Do czynności odbiorowych przystąpiono 14 stycznia 2021 r.

wykonawcy z 26 lipca 2021 r. i przedstawione w nim argumenty (brak oświadczenia tylko jednego podwykonawcy, którego zakres prac obejmował jedną branżę i których wartość została wyodrębniona), Urząd przychylił się do prośby o dokonanie częściowej płatności faktury. Wypłacie podlegała wartość tych robót, dla których podwykonawcy wystawili oświadczenia o uregulowaniu wynagrodzenia przez wykonawcę.

Odbioru zadania nr 3 dokonała komisja, w skład której wchodził m.in. inspektorzy nadzoru w poszczególnych branżach: drogowej, konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej, telekomunikacyjnej, elektrycznej i elektroenergetycznej oraz teletechnicznej.

(akta kontroli tom I str. 323, 484-498, tom II str. 164-241, 315-332, 349-394, 523-553, tom IV str. 70, 74, 75)

2.2.25. Dla zadań inwestycyjnych objętych analizą NIK prowadzono do konta 080 „Środki trwale w budowie (inwestycje)” ewidencję szczegółową, pozwalającą na wyodrębnienie kosztów środków trwałych w budowie według poszczególnych rodzajów efektów inwestycyjnych oraz skalkulowanie cen nabycia lub kosztu wytworzenia poszczególnych obiektów środków trwałych. Zaewidencjonowane nakłady obejmowały m.in. koszty sporządzenia koncepcji, dokumentacji projektowej, map, nadzoru autorskiego i inwestorskiego (inżyniera kontraktu), rozliczeń z wykonawcą robót budowlanych. Sposób prowadzenia ewidencji umożliwił ustalenie, w jakiej części nakłady były finansowane ze środków zewnętrznych⁸².

Wydatki ponoszone w związku z realizacją zadań nr 1 i 2 w 2016 r. zostały zaksięgowane w rejestrze Urzędu, w 2017 r. w rejestrach: Urzędu i Przebudowa POK „Dom Chemika”, natomiast od 2018 r. w rejestrach: Przebudowa POK „Dom Chemika” oraz Głęboka Termomodernizacja POK „Dom Chemika”.

(akta kontroli tom I str. 617-666, tom II str. 505-517, 522; tom III str. 2-38)

W odniesieniu do zadania nr 3 na koncie 080 ujęto nakłady poniesione na realizację hali widowiskowo-sportowej, przy czym do końca 2017 r. były one księgowane w rejestrze (dzienniku częściowym) Urzędu, natomiast od 2018 r. – w odrębnym rejestrze pn. „Budowa hali widowiskowo-sportowej”, prowadzonym dla tej inwestycji.

Po odbiorze inwestycji i przyjęciu hali do użytkowania przez MOSiR, 1 grudnia 2021 r. wystawiono dowody PT „Protokół przekazania-przejęcia środka trwałego” na łączną kwotę 85 874 164,15 zł⁸³. W oparciu o dowody PT wystawiono też dowody księgowe PK, które stanowiły podstawę wyksięgowania z konta 080 (1 i 31 grudnia 2021 r.) wartości nakładów poniesionych w poszczególnych latach.

Na koniec 2021 r. saldo końcowe konta 080 dla tej inwestycji wynosiło 290 122,47 zł. Saldo nierozliczonych nakładów obejmowało: wartość nakładów poniesionych na przebudowę kolizji sieci elektroenergetycznej na podstawie umowy zawartej 22 czerwca 2018 r. z operatorem systemu dystrybucyjnego energii (285 228,97 zł), a także wydatki poniesione na podstawie umowy z 26 listopada 2021 r. na budowę chodnika przy hali (4 893,50 zł).

Główna księgowa Urzędu wyjaśniła, że w trakcie kontroli NIK (26 maja 2022 r.) przygotowano dowód PT oraz protokół zdawczo-odbiorczy w celu

⁸² Przebudowa POK „Dom Chemika” w Puławach została dofinansowana ze środków unijnych w wysokości 16 072 tys. zł oraz z budżetu państwa w wysokości 1350 tys. zł. Natomiast budowę hali widowiskowo-sportowej dofinansowano środkami Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej w wysokości 17 000 tys. zł oraz środkami z pochodzącymi z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w wysokości 11 241,1 tys. zł.

⁸³ Kwota odpowiadała wartości wynikającej z zestawienia faktur, przy czym uwzględniała: wysokość nakładów netto poniesionych w latach 2016-2021 na realizację inwestycji przez Urząd Miasta Puławy (86 127 386,62 zł), powiększonych o wartość koncepcji sporządzonej dla tego zadania, opłaconej przez nieistniejący już Zarząd Inwestycji Miejskich w Puławach (36 900 zł) oraz pomniejszonych o nakłady pozostające do rozliczenia 290 122,47 zł (saldo końcowe konta 080 na koniec 2021 r.).

udokumentowanego przekazania nakładów na rzecz operatora, natomiast termin sporządzenia tej dokumentacji był spowodowany licznymi uzgodnieniami i został ustalony z operatorem. Główna księgowa wyjaśniła też, że wydatki poniesione na budowę chodnika nie zostały uwzględnione w dowodach PT z 1 grudnia 2021 r., gdyż roboty zostały odebrane 2 grudnia (umowa z wykonawcą robót przewidywała zakończenie prac do 15 grudnia 2021 r.) i ujęte na fakturze z 3 grudnia 2021 r. Ich rozliczenie nastąpi odrębnym dowodem PT tytułem zwiększenia wartości środka trwałego o nazwie „Skwer wokół budynku hali widowiskowo-sportowej w Puławach”.

(akta kontroli tom I str. 212-324, 667-709)

2.2.26. W wyniku realizacji zadań nr 1 i 2 Urząd przyjął 30 września 2020 r. na stan środków trwałych następujące składniki majątku:

- POK „Dom Chemika” w Puławach – zwiększenie wartości budynku o wartości 31 904 899,05 zł;
- System nagłośnieniowy o wartości 3 029 229,75 zł;
- System wsparcia akustyki o wartości 647 222 zł;
- System interkomowy o wartości 711 390,60 zł;
- System wideo oraz projekcji o wartości 543 155 zł;
- Wyposażenie elektroakustyczne sal wielofunkcyjnych o wartości 455 616,12 zł.

Przyjęcie na stan ww. środków trwałych nastąpiło przed przystąpieniem do użytkowania obiektu (20 października 2020 r.). Nakłady finansowe związane z dokumentacją kompleksowej modernizacji, w tym dokumentacji projektowej włącznie z aranżacją wnętrz, zostały w całości zaliczone do zwiększenia wartości budynku POK „Dom Chemika”. Jak poinformował Prezydent Miasta, koszty te nie zostały proporcjonalnie rozbite w stosunku do kosztów zakupu lub wytworzenia innych powstałych środków trwałych, z uwagi na wielkość nakładów na poszczególne środki trwałe oraz pracochłonnym kluczem podziału kosztu wspólnego do wszystkich elementów wytworzonych środków trwałych. Łączne nakłady finansowe na inwestycję wyniosły 38 297 167,52 zł, w tym: na budynek poniesiono 31 904 899,05 zł, a na pozostałe środki trwałe poniesiono 6 392 268,47 zł. W toku realizacji przebudowy POK „Dom Chemika” wytworzono 1962 elementy środków trwałych, w związku z tym dokonując rozliczenia należałoby doliczyć do każdego elementu określoną wartość nakładów proporcjonalnie wyliczoną do poszczególnych środków trwałych oraz środków trwałych wraz z ich elementami, byłoby to pracochłonne i wydłużyłoby proces rozliczenia inwestycji.

W przypadku zadania nr 3 obiekt hali widowiskowo-sportowej nie był zaewidencjonowany w księgach rachunkowych Urzędu jako środek trwały, gdyż został przekazany w użytkowanie innej jednostce organizacyjnej Miasta Puławy, tj. na rzecz MOSiR.

(akta kontroli tom III str. 39-173, 279-293)

2.2.27. W zakresie zadań objętych analizą NIK inwestor – Miasto Puławy, wypełnił obowiązek wynikający z art. 60 ustawy Prawo budowlane.

W przypadku zadań nr 1 i 2 przedstawiciel zamawiającego przekazał 11 września 2020 r. zarządcy obiektu objętego przebudową – POK „Dom Chemika” w Puławach kompletną dokumentację powykonawczą otrzymaną od wykonawców tych zadań, opisaną w pkt 2.2.20. wystąpienia pokontrolnego. W przypadku zadania nr 3 nastąpiło to 15 marca 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 494-495, tom IV str. 330-333)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieprawidłowo, tj. z naruszeniem art. 32 ust. 1 Pzp, ustalono wartość zamówień publicznych na roboty budowlane:

a) w ramach zadania nr 1 (wg kosztorysu: 20 536 744,37 zł). W sposób nieuprawniony powiększono ją o wartość rozstrzygniętej części zamówienia (zadanie nr 2 – wg kosztorysu: 5 409 023,65 zł), której wykonawcę⁸⁴ wyłoniono w dniu 4 lipca 2017 r., tj. przed rozpoczęciem postępowania na wybór wykonawcy zadania nr 1 (nierozstrzygniętej części w pierwszym postępowaniu)⁸⁵. W konsekwencji skumulowana wartość zadania została określona na łączną kwotę 26 529 797,69 zł (co stanowiło równowartość 6 354 594,77 euro), co kwalifikowało zadanie jako przekraczające równowartość kwoty określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 11 pkt 8 Pzp (5 225 000 euro⁸⁶) i skutkowało m.in. publikacją ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, zamiast w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Ówczesny Prezydent Miasta oraz Kierownik Biura Zamówień Publicznych złożyli tożsame wyjaśnienia, w których zawarli, że pierwsze postępowanie przetargowe nie doprowadziło do wyłonienia wykonawcy części pierwszej zamówienia (dotyczącej przebudowy obiektu wraz z termomodernizacją) i konieczne było ponowienie przetargu w tym zakresie. Chcąc uniknąć zarzutu dzielenia zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów Pzp, przy kolejnym postępowaniu uwzględniono wartość wybranej już części drugiej (system elektroakustyczny).

Podniesiona argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż zgodnie z dyspozycją art. 32 ust. 4 Pzp dla każdej części zamówienia przyjmuje się wartość całego zamówienia (czyli sumę wartości poszczególnych części) i ona jest decydująca dla zastosowania odpowiednich przepisów Pzp. Brak rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego co do poszczególnych części zamówienia, w przypadku gdy zamawiający dopuścił możliwość składania ofert częściowych, skutkuje koniecznością unieważnienia wyłącznie tych części postępowania, które nie zostały rozstrzygnięte. W pozostałym zakresie postępowanie jest ważne i zamawiający może zawrzeć umowy z wykonawcami, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty w zakresie tych części zamówienia. W celu wyboru wykonawców na pozostałe części zamówienia zamawiający przystępuje do kolejnego postępowania. Zamawiający powinien wówczas ponownie oszacować wartość zamówienia co do części nierozstrzygniętych wcześniejszym postępowaniem. Przystępując do udzielenia zamówienia na pozostałe części nierozstrzygniętego postępowania, zamawiający udziela nowego zamówienia (ponownie określane są między innymi przedmiot zamówienia i jego wartość szacunkowa), dlatego też do postępowania takiego stosuje się przepisy wynikające z ponownego oszacowania wartości zamówienia;

(akta kontroli tom II str. 79-163, tom III str. 317-332)

b) w ramach zadania nr 1. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych (tak jak w tym przypadku) wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego, według którego winna ona wynosić 20 536 744,37 zł (co stanowi

⁸⁴ Postępowanie było podzielone na dwie części. I został unieważniona. W ramach II wybrano wykonawcę zadania.

⁸⁵ Postępowanie rozpoczęto w dniu 12 lipca 2017 r.

⁸⁶ Kwota określona w § 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których uzależniony jest obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1880, ze zm.).

równowartość 4 919 098,51 euro). Natomiast wartość tych robót w sposób nieuprawniony powiększono o wartość dokumentacji projektowej, której wykonanie zlecono w 2014 r., a odebrano w 2015 r., tj. niemal dwa lata przed rozpoczęciem postępowania o zamówienie publiczne na wybór wykonawcy robót budowlanych.

Podobna sytuacja wystąpiła przy szacowaniu wartości zamówienia na roboty budowlane w ramach zadania nr 3, gdzie uwzględniono wartość dokumentacji projektowej, która była objęta odrębnym postępowaniem i została sporządzona jeszcze przed wszczęciem ww. postępowania o udzielenie zamówienia na roboty budowlane.

Ówczesny Prezydent Miasta wyjaśnił, że w okresie udzielania przedmiotowego zamówienia na zadanie nr 1, tj. w 2017 r., powszechnie stosowana była zasada doliczania wartości dokumentacji projektowej do szacunkowej wartości robót budowlanych. Szkolenia tematyczne jak i publikacje w prasie fachowej potwierdzały słuszność takiego podejścia. Wskazywano wówczas, że usług sporządzenia dokumentacji jest usługą niezbędną do wykonania robót budowlanych, a więc zgodnie z art. 33 ust. 2 Pzp należy jej wartość doliczyć do szacunkowej wartości zamówienia. Kierownik Biura Zamówień Publicznych złożyła analogiczne wyjaśnienia dodając, że zgodnie z art. 647 Kodeksu cywilnego przez umowę o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i z zasadami wiedzy technicznej. Kierownik nadmieniła, że należy uznać dokumentację projektową, jako niezbędną wykonawcy do wykonania robót budowlanych, a jej wartość winna być doliczona do szacunkowej wartości robót budowlanych. Podobne argumenty przytoczyła Wiceprezydent Miasta, odnosząc się do zadania nr 3.

W ocenie NIK pogląd wyrażony w złożonych wyjaśnieniach jest nieprawidłowy. Jak już wskazano, dokumentacja projektowa została opracowana wcześniej. Tym samym przekazanie wykonawcom robót budowlanych dokumentacji projektowej nie wypełniało dyspozycji określonej w art. 33 ust. 2 Pzp, gdyż zamawiający nie oddawał do dyspozycji wykonawcy robót budowlanych usługi stanowiącej element zamówienia, lecz produkt finalny zleconej wcześniej usługi opracowania tej dokumentacji;

(akta kontroli tom II str. 79-163, tom III str. 317-332)

- c) w ramach zadania nr 3. Przy ustalaniu wartości zamówienia na potrzeby drugiego postępowania zmierzającego do wyłonienia wykonawcy robót wykorzystano oszacowanie wartości zamówienia sporządzone w 2017 r. na potrzeby pierwszego postępowania (45 170 373,44 zł netto). Następnie zaktualizowano je na dzień 15 lutego 2018 r. przez przemnożenie przy użyciu wskaźnika 1,006 (zakładającego wzrost wartości o 0,6% do 45 441 395,68 zł)⁸⁷. Przyjęty wskaźnik 0,6% był niższy m.in. od ogólnej inflacji cen w 2017 r. wynoszącej 2,0%, czy też wzrostu wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę (w 2018 r. o 5,0% względem 2017 r.). Ponadto przyjęcie jednego aktualizującego wskaźnika 0,6% dla wszystkich pozycji ujętych w kosztorysach

⁸⁷ Pierwsze postępowanie o udzielenie na zamówienia na roboty, wszczęte 15 listopada 2017 r. zostało unieważnione 8 lutego 2018 r., gdyż oferta z najniższą ceną (79 694 824,52 zł) przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na zamówienie (53 000 000 zł brutto). Wartość zamówienia wskazana we wniosku z 15 lutego 2018 r. o uruchomienie drugiego postępowania o udzielenie zamówienia wynosiła 46 716 245,68 zł (57 460 982,13 zł VAT). Obejmowała ona: a) wartość zamówienia oszacowaną na potrzeby pierwszego postępowania (45 170 373,44 zł) następnie zaktualizowaną przez pracownika Urzędu wskaźnikiem 1,006 (tj. wzrost o 0,6% do 45 441 395,68 zł), b) wartość dokumentacji projektowej (1 274 850 zł) dotyczącej inwestycji.

oznaczało, że w takim samym stopniu proporcjonalnie zwiększono wycenę kosztów robocizny. Tym samym pierwotne stawki roboczogodziny, wskazane w kosztorysach sporządzonych dla poszczególnych branż w wysokościach od 11,50 zł (branża sanitarna) do 13,50 zł (branża drogowa), po aktualizacji w 2018 r. kształtowały się na poziomach odpowiednio od 11,57 zł do 13,58 zł. Stawka minimalnego wynagrodzenia w 2018 r. była natomiast wyższa i wynosiła 13,70 zł, co pozwala poddać w wątpliwość rzetelność tak dokonanej wyceny robót, uwzględniający ówczesne stawki minimalne robocizny⁸⁸.

Wiceprezydent Miasta nie wyjaśniła, co było podstawą do aktualizacji wyceny wartości zamówienia z użyciem wskaźnika na poziomie 0,6%. Wskazała, że aktualizacji wartości zbiorczego zestawienia kosztorysów dokonał projektant. Dokumentacja przekazana na potrzeby kontroli NIK (zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej) nie potwierdza takich okoliczności, gdyż jako autor opracowania dotyczącego aktualizacji wyceny został wskazany pracownik Urzędu.

(akta kontroli tom I str. 408-417, 454, tom IV str. 7, 14-15; str. 157-172, plik nr 45; str. 207-236, pliki nr 311-336)

2. Niejednoznacznie opisano kryteria oceny ofert w części dotyczącej „jakości”, w sposób niepozwalający na ustalenie zakresu wymagań zamawiającego oraz sposobu dokonywania oceny w ramach tego kryterium, co prowadziło do naruszenia zasad przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców, określonych w art. 7 ust. 1 Pzp. Dotyczyło to zamówień zmierzających do wyboru wykonawcy dokumentacji projektowej zadania nr 3 oraz wykonawcy robót budowlanych w ramach tego zadania (analogiczna nieprawidłowość została stwierdzona w ramach kontroli zadania nr 1, przeprowadzonej przez instytucję zarządzającą RPO WL).

Zamawiający wymagał, aby wykonawcy zawarli w ofercie elementy podlegające ocenie z uwzględnieniem kryterium jakości⁸⁹, nie sprecyzował jednak, jakie rozwiązania zostaną uznane za spełniające wymagania siwz w stopniu niedostatecznym, słabym, dobrym lub bardzo dobrym. W konsekwencji brak było jasnych zasad przyznawania punktów w ramach poszczególnych segmentów oceny jakości, co rodziło realne ryzyko dokonania oceny w sposób uznaniowy i dowolny. Niejasna metoda dokonywania oceny prowadziła do jej subiektywizacji, ponieważ była zależna od indywidualnej opinii oceniającego. W postępowaniu na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej zadania nr 3 nie miało to bezpośredniego wpływu na wynik postępowania, gdyż wpłynęła tylko jedna oferta. W dwóch postępowaniach związanych z wyborem wykonawców robót budowlanych (zadania nr 1 i 3) nieprecyzyjne kryterium „jakości” zadecydowało o wyborze wykonawcy danego zadania, w sytuacji gdy oferta wybranego wykonawcy nie przedstawiała najniższej ceny.

Przepis art. 36 ust. 1 pkt 13 Pzp przewidywał, że siwz zawiera m.in. opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobu oceny ofert, a jeżeli przypisanie wagi nie jest możliwe

⁸⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r. (Dz. U. poz. 1747).

⁸⁹ Np. w przypadku postępowania na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej zadania nr 3 ustalono trzy segmenty podlegające ocenie: 1) *Harmonogram realizacji przedmiotu zamówienia – wykres Gantt'a. Opis sposobu realizacji zamówienia – zastosowanie procedur, określenie przewidywanych zagrożeń i ich rozwiązania.* 2) *Przedstawienie przez Wykonawcę propozycji rozwiązań innowacyjnych, które zmniejszają koszty eksploatacji obiektu i usprawniają jego realizację.* 3) *Zapewnienie świadczenia dodatkowych czynności w ramach nadzoru autorskiego ponad wymagane przepisem art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane i warunkami umowy.*

z obiektywnych przyczyn, zamawiający wskazuje kryteria oceny ofert w kolejności od najważniejszego do najmniej ważnego. Natomiast zgodnie z art. 91 ust. 2d Pzp zamawiający miał określić kryteria oceny ofert w sposób jednoznaczny i zrozumiały, umożliwiając sprawdzenie informacji przedstawianych przez wykonawców.

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że komisje przetargowe składały się z wielu członków i każdy członek zespołu oceniał ofertę indywidualnie w sposób bezstronny, rzetelny i obiektywny, według najlepszej swojej wiedzy i doświadczenia. Ostatecznie oferta otrzymywała liczbę punktów wliczoną na podstawie średniej arytmetycznej z ocen wszystkich członków komisji (a nie jako ocena wspólna komisji przetargowej). W ocenie zamawiającego podane kryteria uznać należy za czytelne, o czym świadczy także brak uwag, pytań i zastrzeżeń do kryteriów oceny ofert oraz sposobu ich oceny, które mogły zostać zgłoszone ze strony wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia. W świetle przepisu art. 91 ust. 2 pkt 1 Pzp stosowanie jako kryterium oceny ofert kryterium jakości, a więc kryterium odnoszącego się bezpośrednio do przedmiotu zamówienia, należy uznać za dopuszczalne.

Ówczesny Prezydent Miasta oraz Kierownik Biura Zamówień Publicznych analogicznie wyjaśnili, że do członków komisji przetargowej należało dokonanie oceny stopnia przygotowania organizacyjnego i technicznego wykonawców, zgodnie ze skalą ocen zawartą w siwz, na podstawie dokumentów, które wykonawca zobowiązany był przedstawić w celu wykazania oczekiwanych rezultatów w ramach kryterium „jakość”.

W złożonych wyjaśnieniach nie odniesiono się jednak do braku wskazania, w jakiej sytuacji rozwiązania zaproponowane przez wykonawców zostaną uznane za spełniające wymagania siwz w stopniu niedostatecznym, słabym, dobrym lub bardzo dobrym. NIK nie kwestionuje zakresu informacji, jaką zamawiający postanowił zgromadzić w celu oceny zapewnienia jakości przez poszczególnych wykonawców. Bezsporny pozostaje jednak fakt, iż – np. w odniesieniu do zadania nr 1 w tabeli nr 2 na stronie 13 siwz – nie wskazano, po spełnieniu jakich warunków każdy z ocenianych elementów zostanie uznany za spełniający wymagania siwz w stopniu niedostatecznym, słabym, dobrym lub bardzo dobrym. Brak mierzalnej gradacji tych elementów zastąpiono sformułowaniem „w opinii członka komisji przetargowej”.

Warto dodać, że analogiczne opisy kryterium „jakość” zastosowane przez Urząd w ramach zamówień na roboty budowlane były kwestionowane przez instytucje zewnętrzne, które kontrolowały Urząd w latach 2018-2020⁹⁰. Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości Instytucja Zarządzająca RPO WL zastosowała korekty finansowe (pomniejszenia) od wartości wydatków kwalifikowalnych, wynikających z umów zawartych z wykonawcą – w jednym przypadku sięgała ona 10% z kwoty umowy 28 805 239,13 zł. Powtarzające się nieprawidłowości w zakresie opisu kryteriów oceny ofert, potencjalnie wpływające na wynik postępowania, niosły zatem negatywne skutki finansowe dla Miasta, m.in. wskutek

⁹⁰ Dotyczyło to np. przeprowadzonej w 2018 r. kontroli projektu *Utworzenie placówek świadczących pomoc osobom wykluczonym lub zagrożonym wykluczeniem społecznym na terenie Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Miasta Puławy w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia na rozbudowę i przebudowę budynku przeznaczonego do pełnienia funkcji ośrodka wsparcia* (informację pokontrolną podpisano 4.01.2019 r.); przeprowadzonej na przełomie 2018 i 2019 r. kontroli projektu *Przebudowa Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w celu zwiększenia aktywnego udziału społeczeństwa w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia na roboty budowlane* (informację pokontrolną podpisano 27.02.2019 r.); przeprowadzonej w 2020 r. kontroli projektu *Odnowa funkcjonalna podobszarów rewitalizacji w Puławach służąca zwiększeniu aktywności różnych grup mieszkańców oraz poprawie bezpieczeństwa i funkcjonalności terenów publicznych w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia na realizację placu zabaw przy Miejskim Przedszkolu nr 13 w Puławach* (informację pokontrolną podpisano 29 stycznia 2021 r.).

utrąty części przysługującego mu wsparcia finansowego inwestycji kierowanego ze źródeł zewnętrznych.

(akta kontroli tom I str. 203-210, 325-329, 394-403, 454-479, tom IV str. 3, 8-9, 11-12, 16-17, 59, 61-62, 64, 157-172, pliki nr 38, 41, 46-59; str. 207-236, pliki nr 45, 304)

3. W dokumentacji technicznej stanowiącej załącznik do siwz dla zadań nr 2 i 3 przywołano sformułowania odnoszące się do produktów oferowanych przez konkretnego producenta (analogiczne okoliczności wystąpiły w przypadku zadania nr 1, co zostało zakwestionowane w trakcie kontroli przeprowadzonej przez instytucję zarządzającą RPO WL). Przepis art. 29 ust. 3 Pzp stanowił, że przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważny”.

Ówczesny Prezydent Miasta wyjaśnił, że zawarte w dokumentacji technicznej sformułowania odnoszące się do urządzeń oferowanych przez konkretnego producenta miały na celu określenie poziomu wymagań stawianych przez zamawiającego potencjalnym wykonawcom. Użyte w dokumentacji nazwy własne należy jednak odczytywać w połączeniu z zapisami siwz, które wyraźnie stanowiły, że „w dokumentacji projektowej mogą występować nazwy towarów (materiałów, technologii i urządzeń) pochodzących od konkretnych producentów; w każdym z takich przypadków wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważny”. Właściwa interpretacja całokształtu dokumentacji przetargowej dawała zatem wykonawcom pełną możliwość zastępowania wskazanych w dokumentacji urządzeń innymi pod warunkiem, że parametry techniczne i walory użytkowe proponowanych urządzeń nie odbiegają od zaproponowanych w projekcie. Analogiczne wyjaśnienia złożyła Kierownik Biura Zamówień Publicznych.

W ocenie NIK wyrażony pogląd jest błędny. W analizowanej dokumentacji stwierdzono przypadki wystarczającego opisu przedmiotu zamówienia (z użyciem dostatecznie dokładnych określeń), co w świetle przytoczonego wyżej przepisu wyklucza wskazywanie znaków towarowych lub nazw potencjalnych producentów, natomiast zamawiający mimo to zawarł wskazania materiałów lub towarów konkretnych producentów. W dokumentacji technicznej przywołano konkretne rozwiązania, np. w przypadku zadania nr 2: system telewizji dozorowej zawierał opis stacji operatora w tym procesor czterordzeniowy, o częstotliwości co najmniej 3,7 GHz – wskazano również nazwę procesora Intel Xeon, dla wodomierzy strumieniowych wskazano parametry dotyczące ich przepływu, średnicy przepływu, ciśnienia i temperatury wody, a dodatkowo wskazano nazwę producenta (np. Flodis). Wskazania nazw producentów stwierdzono także w innych przypadkach, np.: rekuperator podwieszany (np. Alnor HRU-ERGO-1000), urządzenia firmy SISCO w ramach projektu wykonawczego okablowania strukturalnego i sieci LAN, panele perforowane Gustafs do pomieszczeń akustycznych, fotele TIAGO z tkaniną Veltolux.

(akta kontroli tom II str. 281-314; tom III str. 206-217, pliki nr 1249, 1272, 1416, 1431, 1451, str. 317-332; tom IV str. 9, 17-18, 62, 67-68, 207-236, pliki nr 304, 520, 565, 663)

4. Protokół z postępowania o udzielenie zamówienia na roboty budowlane w ramach zadania nr 3 nie zawierał rubryki, przewidzianej we wzorze protokołu ZP-PN

określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁹¹. Przewidywała ona konieczność podania informacji o powołaniu zespołu, o którym mowa w art. 20a Pzp, bądź – w przypadku niepowołania zespołu – podanie informacji o osobach wykonujących nadzór nad realizacją udzielonego zamówienia (sporządzony protokół nie zawierał takich informacji).

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że w protokole omyłkowo zostały usunięte zapisy dotyczące informacji o powołaniu zespołu, o którym mowa w art. 20a Pzp.

(akta kontroli tom IV str. 6-7, 14, 157-172, plik nr 41)

5. Nieprawidłowo określono maksymalną wartość robót realizowanych przez wykonawców zadań nr 1 i 2, jakie mogły podlegać rozliczeniu na podstawie faktur częściowych.

W § 4 ust. 4 projektów umów stanowiących załącznik do siwz na wybór wykonawców zadań nr 1 i 2, jak również w umowach zawartych z wykonawcami tych zadań określono, że suma częściowych faktur VAT, wystawionych przez wykonawcę, nie może przekroczyć 80% wartości umowy. W konsekwencji wartość ostatniej części wynagrodzenia została określona w wysokości co najmniej 20% wartości umowy. Zgodnie z art. 143a ust. 3 Pzp w przypadku ustalenia wynagrodzenia w częściach, zamawiający może wskazać w siwz procentową wartość ostatniej części wynagrodzenia, która nie może wynosić więcej niż 10% wynagrodzenia należnego wykonawcy.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że określając maksymalną sumę faktur częściowych na poziomie 80% zamawiający przeoczył treść art. 143a ust. 3 Pzp, który w przypadku płatności częściowych pozwala zamawiającemu określić procentową wartość ostatniej części wynagrodzenia na poziomie nie wyższym niż 10%.

(akta kontroli tom II str. 164-241, 315-332; tom III str. 206-217, pliki nr 19-20, 702)

6. Zawarto z wykonawcami zadań nr 1, 2 i 3 umowy, w których nie zamieszczono wszystkich postanowień wymaganych przepisami art. 142 ust. 5 pkt 2 i 3 Pzp.

W umowach tych nie zawarto postanowień dotyczących aktualizacji wynagrodzenia w przypadku zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia lub minimalnej stawki godzinowej, czy też zmiany w zakresie ubezpieczenia społecznego lub zdrowotnego.

Zarówno ówczesny Prezydent Miasta jak i Kierownik Biura Zamówień wskazali na zapis umów o treści: „Niezależnie od wskazanych powyżej przypadków strony zgodnie postanawiają, iż dopuszczają także inne zmiany umowy, o ile możliwość ich wprowadzenia wynika z bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa” i wyrazili pogląd, że postanowienia umowy dopuszczały możliwość zmiany wynagrodzenia wykonawcy, również w przypadkach zmian regulacji określonych w art. 142 ust. 5 pkt 2 i 3 Pzp.

NIK nie kwestionuje, że istniała możliwość wprowadzania zmian w zakresie wynagrodzenia wykonawcy, również na podstawie przywołanego zapisu umów. Jednak wobec jednoznacznej dyspozycji przywołanych wyżej przepisów, w umowach winny były znaleźć się postanowienia regulujące zasady wprowadzania zmian w wysokości tego wynagrodzenia.

(akta kontroli tom I str. 330-341, 380, 383, 484-498, tom II str. 164-241, 315-332, tom III str. 317-332, tom IV str. 9, 18-19)

7. Nie przekazano Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (dalej: *UPUE*) ogłoszenia o zmianie umowy zawartej z wykonawcą zadania nr 1.

⁹¹ Dz. U. poz. 1128.

Zgodnie z art. 144 ust. 1c Pzp w przypadkach, o których mowa w art. 144 ust. 1 pkt 2 i 3 Pzp, zamawiający po dokonaniu zmiany umowy zamieszcza w Biuletynie Zamówień Publicznych lub przekazuje ogłoszenie o zmianie umowy.

W toku kontroli ustalono, że aneks nr 9 z 22 kwietnia 2020 r. do umowy WI.BZP.15.2017 z 21 listopada 2017 r. na wykonanie przebudowy POK „Dom Chemika” w Puławach – etap I sporządzony został na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 3 Pzp. Jednocześnie ustalono, że wśród dokumentów powiązanych z ogłoszeniem tego zamówienia (268806-2017) umieszczonych w UPUE brak jest ogłoszenia o zmianie umowy wprowadzonej ww. aneksem.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w wyniku przeoczenia nie przekazano ogłoszenia o zmianie umowy wprowadzonej aneksem nr 9. Miało to charakter incydentalny i wynikało wyłącznie z powielenia wcześniejszej praktyki dotyczące zawierania aneksów niewymagających przekazania stosownego ogłoszenia do UPUE.

(akta kontroli tom II str. 164-241; tom III str. 259-278)

8. Nierzetelnie sprawowano nadzór nad realizacją umów zawartych z wykonawcami zadań nr 1 i 2 w zakresie wywiązywania się przez tych wykonawców z obowiązku przedkładania projektów umów o podwykonawstwo oraz kopii kompletnych umów o podwykonawstwo.

Zgodnie z § 8 ust. 6 umów na realizację zadań nr 1 i 2 wykonawca zamierzający zawrzeć umowę o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane lub dokonać jej zmiany, jest obowiązany, w trakcie realizacji zamówienia, do przedłożenia zamawiającemu projektu tej umowy, a także projektu jej zmiany. Natomiast w § 8 ust. 10 tych umów na wykonawcę lub podwykonawcę zamówienia nałożono obowiązek przedłożenia zamawiającemu poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, a także poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii zmian do umowy.

W toku kontroli ustalono, że pracownik Urzędu korespondował z przedstawicielem wykonawcy w celu uzgodnienia ramowego projektu umowy o podwykonawstwo, która miała być stosowana w dalszym etapie realizacji inwestycji. W wiadomości e-mail z 1 grudnia 2017 r. przedstawiciel wykonawcy przekazał do Urzędu wzór umowy o podwykonawstwo, który w przypadku braku uwag wykonawca planował złożyć „drogą oficjalną i podpisując umowy z podwykonawcami stosując załączony wzór”. W odpowiedzi, pismem z 6 grudnia 2017 r. Urząd przedstawił swoje uwagi do załączonego wzoru umowy. Kontrolerowi NIK nie okazano dalszej korespondencji w tym zakresie, a także nie przedstawiono oficjalnie złożonego wzoru umowy o podwykonawstwo, który miał być stosowany w dalszym etapie realizacji inwestycji.

Ustalono jednocześnie, że w ramach realizacji zadań nr 1 i 2 zawarto łącznie 26 umów o podwykonawstwo, a do Urzędu nie złożono projektu żadnej z tych umów.

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, generalny wykonawca stosował w swojej praktyce jeden wzór umowy podwykonawczej do zawierania wielu umów z różnymi podwykonawcami i bezzasadnym w ocenie zamawiającego było żądanie za każdym razem przedłożenia do akceptacji tego samego dokumentu, który został wcześniej zaakceptowany. Wymaganie przez zamawiającego, aby wykonawca za każdym razem przedkładał ten sam projekt umowy podwykonawczej, pomimo że identyczny projekt został już uprzednio zaakceptowany, byłoby działaniem nieuzasadnionym, nadmiernym i nieadekwatnym do sytuacji. Z powyższych względów Urząd dopuścił do stosowania uzgodniony wzór umowy o podwykonawstwo i nie wymagał

od wykonawcy każdorazowego przedkładania tego samego projektu umowy do wielokrotnej akceptacji.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego przez Prezydenta Miasta. Kontrolerowi NIK nie okazano żadnego dokumentu, który potwierdzałby finalne uzgodnienie projektu umowy o podwykonawstwo, która zgodnie z zapowiedzią wykonawcy miała zostać oficjalnie złożona w tut. Urzędzie. Przyjmując, że projekt umowy o podwykonawstwo został skutecznie uzgodniony między stronami, określał on wynagrodzenie podwykonawcy w formie ryczałtowej⁹². Natomiast spośród 25 umów o podwykonawstwo zawartych w ramach realizacji zadania nr 1, 16 umów przewidywało wynagrodzenie podwykonawcy w formie kosztorysowej, tj. odmiennie niż we wzorze umowy o podwykonawstwo, będącym przedmiotem uzgodnień. Również jedyna umowa o podwykonawstwo zawarta w ramach realizacji zadania nr 2 przewidywała wynagrodzenie podwykonawcy w formie kosztorysowej. Tym samym, w ocenie NIK, nie został wypełniony obowiązek określony w § 8 ust. 6 umów na realizację zadań nr 1 i 2, dotyczący przedkładania projektów umów o podwykonawstwo oraz projektów zmian tych umów.

Kontrolerowi NIK okazano uwierzytelnione kopie umów o podwykonawstwo zawartych w ramach realizacji zadań nr 1 i 2, jednak do umów tych nie zostały dołączone kopie jakichkolwiek załączników do tych umów. Zapis, iż umowa o podwykonawstwo zawiera załączniki stanowiące jej integralny elementy, zawarto w 24 na 25 umów o podwykonawstwo zawartych w ramach zadania nr 1 oraz w jedynej umowie o podwykonawstwo zawartej w ramach realizacji zadania nr 2.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w ramach realizacji zapisów § 8 umów na realizację zadań nr 1 i 2 zamawiający uznawał, że wystarczającym wypełnieniem tych zapisów gwarantujących należyte wykonanie warunków umownych było dostarczenie przez wykonawcę kopii umowy o podwykonawstwo wraz z jej zmianami.

NIK również w tym zakresie nie podziela stanowiska przedstawionego przez Prezydenta Miasta. Wśród załączników stanowiących integralną część umów o podwykonawstwo wymienione zostały m.in. harmonogramy rzeczowo-finansowe zleczanych prac budowlanych, protokoły z negocjacji z podwykonawcami, zabezpieczenie podwykonawcy od odpowiedzialności cywilnej z tytułu wykonywanej działalności, wzory: gwarancji ubezpieczeniowych, karty gwarancyjnej, protokołu finansowego odbioru robót. Natomiast załączniki stanowią integralną część umowy.

(akta kontroli tom II str. 164-241, 315-332, 409-425; tom III str. 234-238, pliki nr 89-113, 311, str. 259-293)

9. Nie wyegzekwowano od wykonawcy zadania nr 2 utrzymania przez cały wymagany okres zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Zgodnie z art. 147 ust. 2 Pzp zabezpieczenie należytego wykonania umowy służy pokryciu potencjalnych roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. W art. 151 ust. 1 Pzp przewidziano, że zamawiający zwraca zabezpieczenie należytego wykonania umowy w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania go za należyte wykonane.

W § 9 ust. 2 umowy z wykonawcą zadania nr 2 określono, że zabezpieczenie należytego wykonania umowy winno obejmować okres o 30 dni dłuższy niż termin umowy. Początkowo termin realizacji umowy wyznaczony został na 20 miesięcy od dnia jej zawarcia, tj. do 19 lipca 2019 r., natomiast aneksem nr 1 do umowy z tym wykonawcą, sporządzonym 23 kwietnia 2019 r., termin realizacji robót został wyznaczony do 31 grudnia 2019 r. Odbiór końcowy zadania nr 2 nastąpił 17 grudnia

⁹² Określone w § 1 ust. 3 i § 5 ust. 1 wzoru umowy o podwykonawstwo stanowiącej załącznik do wiadomości e-mail z 1 grudnia 2017 r.

2019 r., natomiast zwrot gwarancji należytego jego wykonania nastąpił 19 sierpnia 2019 r., tj. z chwilą wygaśnięcia ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania umowy. Tym samym zabezpieczenie należytego wykonania umowy winno pokrywać okres do 31 stycznia 2020 r., natomiast złożona ubezpieczeniowa gwarancja z 17 listopada 2017 r. obowiązywała do 19 sierpnia 2019 r., a aneks wprowadzony do tej gwarancji nie wprowadzał zmian w zakresie okresu jej obowiązywania.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że zamawiający nie występował do wykonawcy o wydłużenie okresu gwarancji ubezpieczeniowej. Zdaniem Prezydenta Miasta, niezależnie od działań podejmowanych przez zamawiającego, wykonawca może pozostać bierny i nie aktualizować terminu ważności wniesionego zabezpieczenia, gdyż przepisy Pzp oraz postanowienia umowy nie obligowały wykonawcy do zaktualizowania gwarancji w zaistniałej sytuacji, a przepisy Pzp nie przyznawały zamawiającemu żadnych instrumentów prawnych do wyegzekwowania tego obowiązku od wykonawcy. Prezydent Miasta przytoczył wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie (sygn. akt I ACa 183/16) według którego nieprzedstawienie zabezpieczenia obejmującego dodatkowy okres, tj. termin dłuższy aniżeli wskazany w pierwotnej gwarancji, nie stanowi o niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przedmiotu umowy i nie może skutkować zastosowaniem sankcji przez zamawiającego.

W ocenie NIK zapisy § 9 ust. 2 umowy na realizację zadania nr 2 stanowiły wystarczającą podstawę do egzekwowania od wykonawców przedłożenia zabezpieczeń należytego wykonania umów, obejmujących zmienione okresy realizacji zadań.

(akta kontroli tom II str. 315-332; tom III str. 234-238, pliki nr 312, str. 279-293)

10. Zakwalifikowanie zamówienia na „System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo” na kwotę 6 049,1 tys. zł jako roboty budowlane, a nie dostawy. Stanowiło to naruszenie art. 5c ust. 1 Pzp, a w konsekwencji naruszało przepisy art. 29 ust. 1 i 2 Pzp.

Zgodnie z art. 5c ust. 1 Pzp, jeżeli na przedmiot zamówienia składają się zamówienia obejmujące co najmniej dwa rodzaje zamówień spośród zamówień na roboty budowlane, usługi lub dostawy, do jego udzielenia stosuje się przepisy dotyczące tego rodzaju zamówienia, który odpowiada jego głównemu przedmiotowi.

W motywie 12 dyrektywy 2014/24/UE⁹³ zawarto, że w przypadku zamówień mieszanych, które można rozdzielić, instytucje zamawiające zawsze mogą udzielić odrębnych zamówień na odrębne części zamówienia mieszanego; w takim przypadku przepisy mające zastosowanie do każdej odrębnej części powinny być określone wyłącznie na podstawie cech charakterystycznych tego konkretnego zamówienia.

Pomimo iż zamawiający rozdzielił na części analizowane zamówienie, a zasadniczym celem II części tego zamówienia była dostawa i montaż systemu elektroakustycznego⁹⁴, to zamawiający całość zamówienia zakwalifikował jako roboty budowlane, stosując w opisie przedmiotu zamówienia i umowie na ww. system zapisy typowe dla robót budowlanych m.in. w zakresie wynagrodzenia, robót dodatkowych i zamiennych. Konsekwencją nieprawidłowego

⁹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. U. UE.L. Nr 94, poz. 65 z dnia 28 marca 2014 r.).

⁹⁴ Zadanie obejmowało: system elektroakustyczny i wsparcia akustyki w sali widowiskowej, system elektroakustyczny w sali teatralnej, system elektroakustyczny w klubie Smok i w Atrium, system rejestracji wielośladowej, system inspicjenta obejmujący swym zasięgiem cały obiekt, system technicznego podglądu wideo, Digital Signage oraz zewnętrzny ekran LED, system multimedialny w salach konferencyjnych, muzycznych, tanecznych oraz w sali prób i baletowej. Wartość robót budowlanych w całości zamówienia wynosiła 570,7 tys. zł brutto, natomiast całość kontraktu opiewała na kwotę 6 049,1 tys. zł.

zakwalifikowania tej części zamówienia było naruszenie art. 29 ust. 1 i 2 Pzp zgodnie z którymi opis przedmiotu zamówienia sporządza się w sposób jednoznaczny, wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniający wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty oraz w sposób uniemożliwiający utrudnianie uczciwej konkurencji.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że zamówienie na „System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo” zakwalifikowano jako roboty budowlane, ponieważ było ono realizowane w ramach postępowania nr BZP.271.3.2017 „Przebudowa Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w Puławach - etap I”, które było podzielone na dwie części: część I – Przebudowa obiektu wraz z termomodernizacją budynku POK „Dom Chemika” oraz część II – System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo. Część II obejmowała system elektroakustyczny, inspicjenta i wideo dla POK „Dom Chemika”. Wartość tej części określono na podstawie kosztorysów inwestorskich na kwotę 5 409 tys. zł, co stanowiło równowartość 1 295,6 tys. euro. Postępowanie nr BZP.271.3.2017 było udzielone jako robota budowlana, ponieważ odpowiadało to głównemu przedmiotowi zamówienia. Wartość części pierwszej zamówienia stanowiła ponad 75% całości przedmiotu zamówienia. Dlatego zgodnie z art. 5c ust. 1 Pzp Zamawiający zastosował przepisy dotyczące tego przedmiotu zamówienia, którego wartościowy udział w danym zamówieniu był największy, tj. właściwe robotom budowlanym. Dodał, że w przedmiotowym postępowaniu część I została unieważniona, w części II na System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo wybrano Wykonawcę, z którym w dniu 20 listopada 2017 r. zawarto umowę. W umowie zastosowano zapisy typowe dla robót budowlanych z uwagi na to, że przedmiotem umowy była realizacja zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa Puławskiego Ośrodka Kultury „Dom Chemika” w Puławach – etap I – System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo”.

(akta kontroli tom III str. 206-217, plik nr 702, str. 279-293)

NIK zauważa, że zamówienie udzielane było w częściach, przedmiotem zamówienia w II części były dostawy, a nie roboty budowlane. Roboty budowlane związane z instalacją systemów są świadczeniami mającymi – przy ich dostawie – charakter uboczny, dodatkowy, roboty te służą jedynie umożliwieniu korzystania z nabywanego urządzenia poprzez jego instalację. Instalacja stanowi, co prawda, element niezbędny do uruchomienia ww. systemu, ale sama nie tworzy odrębnego celu zamówienia⁹⁵.

11. Miasto zawarło aneksy nr 1 i 2 do umowy na roboty budowlane oraz dokonało zapłaty w kwocie 486,8 tys. zł brutto wykonawcy zadania nr 1 w ramach sfinansowania kosztów związanych ze wstrzymaniem robót w związku z postępowaniem prowadzonym przez LKWZ, pomimo że § 15 ust. 1 ww. umowy przewidywał w takiej sytuacji jedynie przedłużenie terminu zakończenia robót o okres wstrzymania robót, nie nakładając na zamawiającego obowiązku zapłaty wykonawcy wynagrodzenia. Również zastosowana przez strony aneksów podstawa prawna do ich zawarcia nie zobowiązywała zamawiającego do zapłaty wynagrodzenia wykonawcy.

Umowa o roboty budowlane jest umową wzajemną i odpłatną zgodnie z art. 647 Kodeksu cywilnego. Każda z jej stron jest uprawniona do świadczenia i jednocześnie zobowiązana świadczyć. Stosownie do art. 487 § 2 Kodeksu cywilnego świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej. Zamawiający nie uzyskał świadczenia wzajemnego w odniesieniu do zapłaty

⁹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 maja 2016 r. (sygn. akt II GSK 70/15).

wynagrodzenia za pozostawanie w gotowości do rozpoczęcia prac, przestój pracowników, zarządzanie budową czy inwentaryzację materiałów na placu budowy. Należy również zauważyć, że wobec uznania przez strony umowy na zadaniu nr 1, że wstrzymanie prac nastąpiło z przyczyn niewynikających z winy zamawiającego (ani wykonawcy), brak było podstaw prawnych do zapłaty wynagrodzenia wykonawcy za przestoje, inwentaryzację materiałów na placu budowy, zarządzanie budową czy prowizję od uruchomienia kredytu, ponieważ odpowiedzialność odszkodowawcza jest oparta na zasadzie winy.

Skutkiem takiego postępowania było dokonanie zmian w umowie na roboty budowlane, które nie zostały przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu lub siwz w postaci jednoznacznych postanowień umownych, które określają ich zakres, w szczególności możliwość zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy, i charakter oraz warunki wprowadzenia zmian. Na podstawie aneksu nr 1 nadano nowe brzmienie § 2 ust. 3 umowy, wskazując, że wynagrodzenie wykonawcy obejmuje także koszty związane z wstrzymaniem i ponownym rozpoczęciem prac budowlanych – w przypadku poniesienia takich kosztów przez wykonawcę.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że wypłata wynagrodzenia wynikała ze zwrotu kosztów poniesionych przez wykonawcę w związku z wstrzymaniem inwestycji. Dodał, że wstrzymanie robót nastąpiło na skutek wszczęcia postępowania konserwatorskiego wobec zespołu budynków POK „Dom Chemika”. Poinformował, że taka okoliczność została zakwalifikowana przez Urząd jako całkowicie zewnętrzna i niewynikająca z winy którejkolwiek ze stron, której nie można było przewidzieć przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W związku z tym uznano, że poniesione przez wykonawcę koszty związane z zabezpieczeniem placu budowy i wstrzymaniem robót (w tym przestój pracowników) mają bezpośredni związek z realizowaną inwestycją i mogą być podstawą zwiększenia wynagrodzenia umownego wykonawcy, jako że miało ono charakter kosztorysowy. Dodał, że nieuznanie powyższych roszczeń wykonawcy mogłoby skutkować zerwaniem umowy przez wykonawcę, a w konsekwencji – całkowitym przerwaniem inwestycji i koniecznością poszukiwania wykonawcy zastępczego. Taka sytuacja byłaby skrajnie niekorzystna dla zamawiającego, gdyż przedmiotowa inwestycja była współfinansowana ze środków unijnych, a istotne przekroczenie terminu wykonania umowy mogłoby skutkować całkowitą utratą przyznanego Miastu dofinansowania. W związku z tym konieczne było utrzymanie wykonawcy w gotowości do wznowienia robót budowlanych w najszybszym możliwym terminie (tj. niezwłocznie po zakończeniu postępowania konserwatorskiego).

(akta kontroli tom III str. 279-293)

NIK zauważa, że nie zostały przedstawione dowody w kwestii możliwego zejścia wykonawcy z budowy.

12. W Urzędzie dokonując zmiany parametrów technicznych urządzeń planowanych w ramach realizacji zamówienia „System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo” (zadanie nr 2) sporządzano protokoły konieczności, które dotyczą zgodnie z § 1 ust. 5 umowy, robót zamiennych, a nie wykonania zamiany urządzeń. Na tej podstawie poniesiono wydatki w wysokości 119,8 tys. zł (protokoły konieczności nr 1, 2, 3, 4, 5) w sytuacji, gdy zgodnie z § 1 ust. 9 tej umowy taka zmiana mogła być wprowadzona, ale nie przewidywano zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy.

Wydatek w kwocie 119,8 tys. zł został poniesiony z naruszeniem zasad wynikających z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

W § 15 ust. 2 pkt 1-7 umowy dotyczącej zadania nr 2 wymieniono przypadki, w których strony są uprawnione do żądania zmiany umowy w zakresie materiałów,

parametrów technicznych, technologii wykonania robót budowlanych, sposobu i zakresu wykonania przedmiotu umowy. Pozostałe zapisy umowy, w tym przypadki uzasadniające sporządzenie protokołu konieczności dotyczyły robót, a nie zmian w zakresie materiałów. W § 1 ust. 9 tej umowy zawarto zapisy dopuszczające zmiany materiałów i urządzeń pod warunkiem, że będą one korzystne dla Zamawiającego i uzyskają akceptację projektanta i zamawiającego. W przepisie tym brak jest zapisów, aby zmiany materiałów i urządzeń pociągały za sobą zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy tego zadania.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że użyte w tym przepisie pojęcie „robót zamiennych” należy interpretować szeroko i rozumieć jako możliwość zmiany zarówno technologii robót, jak również zmiany materiałów i urządzeń w zakresie objętym zamówieniem. Takie zmiany nie wymagają sporządzenia aneksów do umowy i mogą być rozliczone kosztorysem różnicowym wg zasad określonych w § 2 ust. 6 umowy. Ponadto wskazać należy, że § 1 ust. 9 umowy przewidywał jedynie możliwości dokonania zamiany materiałów i urządzeń (gdy są one korzystne dla zamawiającego i uzyskują stosowną akceptację), natomiast nie odnosił się do kwestii wyceny tych materiałów i ewentualnego zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy. Podkreślić należy, że przywołany przepis (§1 ust. 9 umowy) nie wyłączał w żaden sposób możliwości zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy, ani nie wskazywał, że zamiana urządzeń może się odbywać wyłącznie bezkosztowo. Dlatego też zastosowanie w tym przypadku znajdzie § 2 ust. 6 umowy, który w przypadku robót zamiennych, każe stosować tzw. „kosztorys różnicowy”. W oparciu o powyższe, zamawiający podpisał protokoły konieczności nr 1-5 i poniósł dodatkowe wydatki.

(akta kontroli tom III str. 279-293)

NIK zauważa, że roboty zamienne to roboty, które z różnych przyczyn muszą być wykonane zamiast części robót ujętych w projekcie budowlanym, w celu wykonania obiektu budowlanego. Roboty zamienne to roboty wynikające ze zmiany sposobu wykonania robót stanowiących przedmiot umowy. W ramach zadania nr 2 przedmiotem zamówienia były dostawy a nie roboty budowlane. Ponadto zmiany urządzeń dokonywano na wniosek wykonawcy zadania.

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja kontrolowanych przez NIK zadań przebiegała zgodnie z wymogami określonymi w ustawie Prawo budowlane oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych. Rozpoczęcie prac budowlanych, a także przystąpienie do użytkowania obiektów 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. Dokonano rozliczenia kosztów wykonanych prac budowlanych. W zawartych umowach zabezpieczono interesy Miasta, m.in. przewidziano kary umowne za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy, zobowiązano projektantów do sprawowania nadzoru autorskiego oraz zapewniono przeniesienie autorskich praw majątkowych na Miasto.

W przypadku kontrolowanych zadań uzyskano pozwolenia na budowę. Zgodność stosowanych materiałów z projektem budowlanym zatwierdzali inspektorzy nadzoru inwestorskiego, a zapłaty dokonywano po weryfikacji protokołów odbioru częściowego robót. Prace dodatkowe i zamienne były zlecane po sporządzeniu protokołów konieczności oraz kosztorysów różnicowych lub po dokonaniu stosownych zmian umowy.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niewyegzekwowania od wykonawcy dokumentacji projektowej zadania nr 3 prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia m.in. w zakresie kosztorysów i projektu geotechnicznego,
- nieprawidłowego oszacowania wartości zamówienia na dokumentację projektową zadania nr 3 oraz na roboty budowlane w zadaniach nr 1 i 3,
- nierzetelnego sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia na „System elektroakustyczny, inspicjenta i wideo” w ramach zadania nr 2,
- niejednoznacznego opisanie kryterium oceny ofert w części dotyczącej „jakości” w ramach zadania nr 3,
- przywołania w dokumentacji technicznej, stanowiącej załącznik do siwz dla zadań nr 2 i 3, sformułowań odnoszących się do produktów oferowanych przez konkretnych producentów,
- nierzetelnego sprawowania nadzoru nad realizacją umów zawartych z wykonawcami zadań nr 1 i 2 w zakresie wywiązywania się przez tych wykonawców z obowiązku przedkładania projektów umów o podwykonawstwo oraz kopii kompletnych umów o podwykonawstwo,
- zawarcia aneksu nr 1 i 2 do umowy na roboty budowlane w ramach zadania nr 1, zwiększającego wynagrodzenie wykonawcy robót o kwotę 486,8 tys. zł jako koszty wstrzymania robót w związku z postępowaniem prowadzonym przez LKWZ, w sytuacji gdy umowa umożliwiała jedynie wydłużenie terminu realizacji,
- poniesienia, z naruszeniem zasad wynikających z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, wydatków w wysokości 119,8 tys. zł jako koszty zasilania elektrycznego i zmiany materiałów i urządzeń w ramach realizacji systemu elektroakustycznego, inspicjenta i wideo oraz zmiany materiałów.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Utrzymanie inwestycji w okresie rękojmi i gwarancji

3.1. Zadania nr 1, 2 i 3 objęte analizą NIK zostały wykonane w terminie określonym umowami, zawartymi z wykonawcami tych zadań. W wyniku realizacji tych zadań:

- przedstawiciele inwestora nie stwierdzili wad zrealizowanego przedmiotu umowy, zarówno na etapie odbioru końcowego jak i w okresie gwarancji,
- nie wystąpiły przypadki przerw w pracy leżące po stronie wykonawcy,
- nie wystąpiły przypadki odstąpienia od realizacji umowy,

które uzasadniałyby naliczenie przez Urząd kar umownych.

(akta kontroli tom I str. 484-498, 599-607, tom II str. 164-241, 315-332; tom III str. 234-238, pliki nr 37-39, 134-135, 312)

3.2. Komisja złożona z przedstawicieli zamawiającego oraz wykonawcy zadania nr 1 dokonała w dniu 26 kwietnia 2021 r. przeglądu gwarancyjnego budynku POK „Dom Chemika” w Puławach, w wyniku którego stwierdzono: pęknięcia ścian (w 37 pomieszczeniach), problemy z bateriami i spłuczkami (w siedmiu pomieszczeniach), usterki klamek i drzwi (w czterech pomieszczeniach). Ustalono termin usunięcia usterek – do 15 maja 2021 r. Komisja w analogicznym składzie potwierdziła w dniu 18 maja 2021 r. usunięcie ww. usterek.

W zakresie systemu elektroakustyki, inspicjenta i wideo nie przeprowadzono przeglądów gwarancyjnych. Kierownik Wydziału Rozwoju Miasta poinformował, że naprawy dotyczące elektroakustyki wynikające z tytułu gwarancji i rękojmi realizowane będą w formie zgłaszania ich przez zamawiającego. Do dnia udzielenia

informacji⁹⁶ nie wystąpiły usterki w zakresie elektroakustyki, w związku z powyższym nie wystąpiła potrzeba dokonywania zgłoszeń w tym zakresie.

W ramach zadania nr 3 przeglądy gwarancyjne przeprowadzała komisja złożona z przedstawicieli: zamawiającego, użytkownika obiektu (MOSiR), wykonawcy, projektanta oraz inżyniera kontraktu. W protokole z przeglądu 12 lipca 2021 r. komisja ujęła zidentyfikowane usterki lub uwagi, poddając ocenie zasadność ich zgłoszenia. Wykonawca został zobowiązany do usunięcia usterek w terminie do 26 lipca 2021 r. Termin ten został następnie przesunięty ze względu na konieczność przeprowadzenia w ww. obiekcie prac modernizacyjnych związanych z przebudową wyłącznika przeciwpożarowego i sterownika oświetlenia zewnętrznego oraz ponownych czynności kontrolnych Państwowej Straży Pożarnej. Kolejny przegląd gwarancyjny miał miejsce 29 lipca 2021 r. Wykonawca 12 sierpnia 2021 r. przesłał informację o usunięciu zgłoszonych usterek. Przedstawił również protokoły usunięcia usterek podpisane m.in. przez przedstawiciela użytkownika hali. W trakcie kolejnych przeglądów, jakie miały miejsce 2 września 2021 r., 16 listopada 2021 r. i 10 stycznia 2022 r., komisja oceniała, czy zgłoszone uwagi zostały uwzględnione a usterki usunięte, bądź też jaki jest stan zaawansowania prac zmierzających do ich usunięcia. W niektórych przypadkach wykonawca wnioskował o przesunięcie terminu na przeprowadzenie odpowiednich działań zaradczych, powołując się m.in. na konieczność dokonania uzgodnień z podwykonawcami, wydłużone terminy dostawy części zamiennych, fakt bieżącego użytkowania hali do celów organizowania imprez widowiskowych. W ostatnim protokole z 10 stycznia 2022 r. komisja ustaliła, że niektóre z koniecznych prac mają zostać przeprowadzone po okresie zimowym.

(akta kontroli tom II str. 632-638; tom III str. 335, tom IV str. 207-236, pliki nr 29-32)

3.3. Usterki zgłoszone w trakcie przeglądu gwarancyjnego zostały usunięte przez wykonawcę w wyznaczonym terminie. Nie wystąpiły przesłanki do egzekwowania przez zamawiającego od wykonawcy wykonania zobowiązań z udzielonej rękojmi lub gwarancji.

(akta kontroli tom II str. 632-638, tom IV str. 207-236, pliki nr 29-32)

3.4. Nie wystąpiły przesłanki do egzekwowania przez Miasto Puławy roszczeń do wykonawców kontrolowanych zadań ze złożonych zabezpieczeń należytego wykonania umów na realizację tych zadań.

(akta kontroli tom II str. 349-394, tom IV str. 207-236, pliki nr 29-32)

3.5. W przypadku zadania nr 2 zwrot gwarancji należytego wykonania umowy nastąpił niezgodnie z art. 151 ust. 1 Pzp i z postanowieniami umowy zawartej z wykonawcą, natomiast w odniesieniu do zadania nr 3 zwrotu gwarancji dokonano nieterminowo, co zostało opisane w sekcjach „Stwierdzone nieprawidłowości” w obszarach nr 2 i 3 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom I str. 499-511, tom II str. 164-241, 315-332, tom IV str. 70, 74)

3.6. W umowach dotyczących realizacji zadań nr 1, 2 i 3 określono obowiązek przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych, jednak postanowienia tych umów, a także wzór gwarancji stanowiący załącznik do dokumentacji przetargowej na wybór wykonawców tych zadań, nie określały zakresu oraz częstotliwości wykonywania przeglądów gwarancyjnych w okresie obowiązywania gwarancji.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że zamawiający w ramach opracowania zapisów projektów umów oraz wzoru gwarancji do postępowań przetargowych dla zadań nr 1 i 2 nie widział konieczności umieszczania zapisów dotyczących określenia

⁹⁶ Informacji udzielono 12 maja 2022 r.

zakresu oraz częstotliwości wykonywania przeglądów gwarancyjnych. Zgodnie z § 13 wzoru umowy, wykonawca udzielił zamawiającemu na wykonane roboty budowlane 3-letniej rękojmi i 6-letniej pisemnej gwarancji (zadanie nr 1) oraz 3-letniej rękojmi i 3-letniej pisemnej gwarancji (zadanie nr 2). Bieg tych terminów miał się rozpocząć od dnia podpisania protokołu końcowego odbioru przedmiotu umowy. dzięki takim zapisom zamawiający był w pełni chroniony na podstawie zapisów o rękojmi i gwarancji.

Umowa zawarta z wykonawcą hali widowiskowo-sportowej przewidywała, że wykonawca jest odpowiedzialny za serwis i konserwację wbudowanych urządzeń w okresie gwarancji udzielonej przez producenta lub serwis autoryzowany w zakresie urządzeń, dla których zapisy gwarancyjne wymagają tych działań celem utrzymania gwarancji. Dyrektor MOSiR poinformował, że po odbiorze końcowym obiektu przedstawiciele Ośrodka brali udział w spotkaniach z przedstawicielami wykonawcy zadania i Urzędu Miasta Puławy, w trakcie których na bieżąco zgłaszano usterki i wady zauważone w trakcie eksploatacji obiektu. Na tę okoliczność sporządzano protokoły z przeglądów gwarancyjnych z informacjami nt. usterek i terminów ich usunięcia na koszt wykonawcy. Stwierdzone usterki były też zgłaszane pracownikom Urzędu drogą mailową. W okresie dotychczasowej eksploatacji hali MOSiR poniósł koszt przeglądu urządzeń dźwigowych, przeprowadzonego przez Urząd Dozoru Technicznego oraz przeglądu sprzętu gaśniczego, przy czym czynności te nie były objęte umową zawartą z wykonawcą inwestycji i nie wynikały z zapisów gwarancyjnych.

(akta kontroli tom I str. 484-498, 613-616, tom II str. 164-241, 315-332;
tom III str. 279-293)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieterminowy zwrot gwarancji bankowej należytego wykonania umowy na roboty budowlane objęte zadaniem nr 3.

Zamawiający odebrał przedmiot zamówienia nr 3 i uznał roboty za należycie wykonane, podpisując protokół odbioru końcowego w dniu 11 marca 2021 r. Art. 151 ust. 1 Pzp nakładał obowiązek zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania za należycie wykonane, analogiczne warunki określono w § 9 ust. 2 umowy zawartej z wykonawcą. Przedstawiona przez wykonawcę gwarancja bankowa⁹⁷ zawierała w swej treści adnotację o obowiązku zwrotu oryginału na adres gwaranta niezwłocznie po upływie terminu jej ważności (drugie zabezpieczenie należytego wykonania umowy, jakim była gwarancja ubezpieczeniowa, nie zawierała podobnej adnotacji).

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania ww. umowy dokonano 27 czerwca 2022 r. Gwarancja została wniesiona w formie ubezpieczenia, z określonym terminem obowiązywania. Zgodnie z jej treścią, gwarancja wygasła automatycznie i całkowicie z upływem ostatniego dnia jej ważności.

(akta kontroli tom I str. 484-511, 599-607, tom IV str. 70, 74)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania Urzędu na rzecz utrzymania oddanych do użytkowania obiektów zrealizowanych w ramach wykonanych inwestycji.

W umowach na roboty budowlane przewidziano możliwość zastosowania kar umownych. Stwierdzone w trakcie eksploatacji przez zarządców obiektów usterki były zgłaszane wykonawcom i podejmowano skuteczne działania w celu ich

⁹⁷ Nr G/101790010730-18.

usunięcia. Nie wystąpiły okoliczności do egzekwowania roszczeń z ustanowionych zabezpieczeń. Dokonywane były przeglądy gwarancyjne.

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 uwagi i wnioski:

Wnioski

1. Egzekwowanie od wykonawców prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia, zgodnie z zapisami umów i w terminach w nich przewidzianych.
2. Ustalanie wartości zamówienia zgodnie z obowiązującymi przepisami Prawa zamówień publicznych.
3. Jednoznaczne określanie kryteriów oceny ofert.
4. Opisywanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymogami określonymi w przepisach Prawa zamówień publicznych.
5. Zawieranie w umowach na roboty budowlane wszystkich postanowień wynikających z przepisów Prawa zamówień publicznych.
6. Przekazywanie Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, celem publikacji, zmian umów w przypadkach przewidzianych w przepisach Prawa zamówień publicznych.
7. Rzetelne prowadzenie nadzoru nad wywiązywaniem się przez wykonawców robót z obowiązku przedkładania projektów umów o podwykonawstwo oraz kopii kompletnych umów o podwykonawstwo.
8. Egzekwowanie od wykonawców zadań złożenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy obowiązującego w całym wymaganym okresie.
9. Prawidłowe kwalifikowanie zamówień jako roboty budowlane, dostawy lub usługi.
10. Rzetelne weryfikowanie wniosków wykonawców zadań o zwiększenie przysługującego im wynagrodzenia.
11. Terminowe dokonywanie zwrotów zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, 4 sierpnia 2022 r.

Kontrolerzy
Wojciech Niemyski
główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

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

/-/

.....
podpis

Wojciech Szukała
główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Anna Gąsior
specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

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

.....