

Wrocław, dnia 12 kwietnia 2006 r.

P/05/109
LWR-41003-4/2006

Pan
Paweł Wróblewski
Marszałek Województwa Dolnośląskiego
W r o c ł a w
ul. Juliusza Słowackiego 12-14

Regon: 931950382

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. z 2001 r. Nr 85, poz. 937, ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2005 r., skontrolowała Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu (UMWD) w zakresie realizacji remontu i modernizacji zabytkowego obiektu Opery Dolnośląskiej we Wrocławiu.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 7 kwietnia 2006 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli kontrolowaną działalność UMWD ocenia pozytywnie, z uchybieniami.

Modernizacja obiektu Opery Dolnośląskiej (Wrocławskiej) rozpoczęta w 1996 r. przez Wojewodę Wrocławskiego do roku 1998 była inwestycją centralną, a po przejęciu przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego na mocy art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872), w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przekazywania inwestycji centralnych samorządom województw i powiatom oraz wykazu inwestycji centralnych podlegających przekazaniu (Dz. U. Nr 162, poz. 1139 ze zm.) od roku 1999 do roku 2000 została zakwalifikowana do inwestycji wieloletnich, a następnie, tj. w latach 2001-2004 była prowadzona w ramach „Kontraktu wojewódzkiego dla województwa dolnośląskiego na

lata 2001 – 2003” i „Kontraktu dla województwa dolnośląskiego na rok 2004”, natomiast w badanym okresie realizowana była w ramach „Kontraktu wojewódzkiego na lata 2005-2006 dla województwa dolnośląskiego”. Wprowadzone zmiany sposobu finansowania przedmiotowej inwestycji nie zapewniły prawidłowego i terminowego przebiegu procesu inwestycyjnego.

Badania wykazały, że termin zakończenia inwestycji 6 razy zmieniano, a czas budowy wydłużono z 2,5 do 10 lat. W latach 2000 – 2005 wydatki budżetu państwa na realizację przedmiotowej inwestycji wyniosły 73.644,5 tys. zł (licząc w cenach bieżących). Wydatki te w stosunku do planowanych w 2000 r. do poniesienia były wyższe o 92,8%. Wartość kosztorysowa inwestycji wzrosła z 67.290 tys. zł w 2000 r. do 105.132,9 tys. zł w 2005 r., tj. o 56,2%. Na wzrost kosztów inwestycji wpłynęły dokonane w trakcie realizacji zmiany projektowe, funkcjonalne i technologiczne oraz roboty dodatkowe i zamiennie. W rezultacie planowane pierwotnie wielkości nakładów inwestycyjnych i odpowiednio ustalone wskaźniki ekonomiczne zostały przekroczone. Wartość kosztorysowa modernizacji budynku głównego Opery przekroczyła pierwotnie planowany poziom kosztów prawie 4-krotnie (licząc w cenach bieżących). Koszt modernizacji Opery w przeliczeniu na jedno z 740 projektowanych miejsc siedzących na widowni wynosi 142 tys. zł.

Od 1996 r. do 31 stycznia 2005 r. funkcję inwestora zastępczego dla przedmiotowej inwestycji pełniła Dyrekcja Miejskich Inwestycji Komunalnych we Wrocławiu (DMIK), jednostka budżetowa Wojewody Dolnośląskiego, zlikwidowana w marcu ubiegłego roku. Zarząd Województwa Dolnośląskiego nowego inwestora zastępczego nie powołał, a obowiązki związane z przygotowaniem i prowadzeniem inwestycji przejęli pracownicy Wydziału Inwestycji w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego. Dodatkowo zatrudniono 6 inspektorów nadzoru inwestorskiego. Obsługą inwestycji zajmowało się w UMWD w 2005 r. łącznie 11 osób.

Przejęcie od likwidatora DMIK dokumentacji inwestycji nastąpiło w dniu 15 marca 2005 r. UMWD przyjął dokumentację techniczną, w tym m.in.: projekty budowlane, projekty wykonawcze, koncepcje, wizualizacje, oceny, ekspertyzy, opinie, obliczenia, orzeczenia, instrukcje, uzgodnienia, wykazy, zestawienia, alternatywne i zamiennie rozwiązania, wytyczne, tablice, kosztorysy i ślepe kosztorysy, przedmiary, analizy, dokumentację wykonawczą, dokumentację aktową dotyczącą zrealizowanych umów z wykonawcami w odniesieniu do których przedmiotów umów biegną okresy gwarancji lub rękojmi oraz odbiorów dla robót objętych okresem gwarancji lub rękojmi, dokumentację przetargową z zamówień na roboty i usługi udzielone w 2004 r. i wiele innych dokumentów związanych z remontem i modernizacją przedmiotowego obiektu. Dokumentacja, którą przekazał DMIK nie obejmowała programu inwestycji.

W „Kontrakcie wojewódzkim na lata 2005-2006 dla województwa dolnośląskiego”, zawartym w dniu 17 czerwca 2005 r. pomiędzy Radą Ministrów, reprezentowaną przez Ministra Gospodarki i Pracy, a Samorządem Województwa Dolnośląskiego, reprezentowanym przez Pana Marszałka, w odniesieniu do przedmiotowej inwestycji zapisano, że „kwota 15 mln zł została ujęta w cz. 83 poz. 77 rezerwy celowej budżetu państwa na 2005 r. z przeznaczeniem na zakończenie remontu i modernizacji zabytkowego budynku Opery we Wrocławiu” oraz ustalono zadania stron: samorządowej i rządowej związane z realizacją kontraktu. W umowie wykonawczej nr 2/KW/05 z dnia 31 sierpnia 2005 r. ustalony został plan finansowy i zakres rzeczowy zadania, który obejmował m.in. roboty budowlane – montażowe: wykończeniowe wewnątrz budynku, roboty elewacyjne,

drogi i chodniki wokół budynku, przebudowę kanalizacji, budowę podziemnej stacji transformatorowej, wykonanie i montaż windy panoramicznej. Natomiast w harmonogramie rzeczowo - finansowym do tej umowy ujęto roboty budowlano - montażowe na wartość 12.993,5 tys. zł (brutto) bez szczegółowego wskazania robót. W 3 kolejnych aneksach dokonano zmian zarówno zakresu rzeczowego, jak i harmonogramu rzeczowo - finansowego.

Ustalono, że do realizacji w 2005 r. przeszły niezakończone i nierozliczone zadania z poprzedniego okresu w ramach 10 umów zawartych jeszcze przez DMIK, m.in.: z umowy nr 9/OP/2003 z dnia 1 września 2003 r. na roboty wykończeniowe i konserwatorskie (o całkowitej wartości 7.368,8 tys. zł) i z umowy nr 54/2004 z dnia 25 maja 2004 r. na dokończenie oświetlenia sceny i widowni (o całkowitej wartości 4.499 tys. zł). Przykładowo na sfinansowanie prac wykonanych w ramach umowy nr 54/2004 wydatkowano w 2005 r. kwotę 1.384,5 tys. zł. Na realizację przedmiotowej inwestycji UMWD w 2005 r. zawarł 36 nowych umów, m.in. na dostawę i montaż systemu elektroakustycznego o wartości 3.566 tys. zł oraz kolejne 2 umowy w lutym (na wykonanie i montaż rzeźb) i w marcu 2006 r. (na roboty poprawkowe i uzupełniające). Do zakończenia kontroli nie zostały zawarte umowy na dostawę kotar scenicznych i sceny obrotowej.

Kontrola wykazała, że do 31 marca 2006 r., tj. w terminie ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z 13 grudnia 2005 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2005 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. Nr 245, poz. 2082), otrzymano i wydatkowano całą kwotę dotacji budżetowej. W 2005 r. zakończono budowę podziemnej stacji transformatorowej oraz dostawę i montaż urządzeń oświetlenia sceny i widowni, a w I kwartale 2006 r. zakończono montaż foteli na widowni oraz urządzeń elektroakustyki. Niemniej z przewidzianego w ramach dotacji zakresu nie wykonano: dostawy i montażu windy panoramicznej (przeznaczonej dla osób niepełnosprawnych), dostawy i montażu kurtyn scenicznych, wykonania malowidła na kurtynie stalowej, dostawy i montażu sceny obrotowej, dostawy i montażu rzeźb (muz). Przyczyniła się do tego realizacja nieplanowanych zamówień na kwotę 440,7 tys. zł, w tym na: zbadanie regulacji klimatyzacji, naprawę i przeróbkę okien, dostawę i montaż pomostów umożliwiających dostęp do urządzeń wentylacyjnych, wykonanie robót konserwatorskich i zabezpieczających oraz robót dodatkowych przy fosie orkiestry. W dniu 17 marca 2006 r. (aneksem nr 3) wyłączono z zakresu ustalonego w umowie wykonawczej nr 2/KW/2005 dostawę i montaż windy panoramicznej.

Zamówień publicznych udzielano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 19, poz. 177 ze zm.). UMWD posiadał opracowane szczegółowo specyfikacje istotnych warunków zamówienia. W badanych szczegółowo dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, a to: na budowę podziemnej stacji transformatorowej oraz dostawę i montaż foteli na widowni, wystąpiły rozstrzygnięcia po cenie niższej niż oszacowana wartość kosztorysowa. W przypadku zamówienia na budowę stacji transformatorowej stwierdzono, że jeden z wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia wniósł protest, a wobec jego odrzucenia odwołał się do Urzędu Zamówień Publicznych (UZP). Zespół Arbitrów UZP nakazał powtórzenie czynności oceny ofert oraz zapłatę na rzecz odwołującego się kwoty 7,0 tys. zł tytułem kosztów postępowania, którą UMWD zapłacił. W umowach prawidłowo zabezpieczano interes inwestora ustalając możliwość egzekwowania kar umownych za opóźnienie w realizacji przedmiotu umowy, wad stwierdzonych przy odbiorze i ujawnionych w okresie gwarancji i rękojmi, za przerwy w realizacji robót z przyczyn zależnych od wykonawcy, za odstąpienie od umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy. Ponadto w umowach okreś-

lono wymagane przez inwestora okresy gwarancji i rękojmi. Niemniej zauważyć należy, że znaczna była liczba przedłużeń terminów realizacji umów. Stwierdzono kolejne zmiany terminów wykonania robót ustalonych jeszcze przez DMIK, np. umowy z dnia 1 września 2003 r. na roboty wykończeniowe i konserwatorskie zmienionej przez UMWD aneksem nr 11 z dnia 25 marca 2005 r. z terminu 31 marca 2005 r. na 31 maja 2005 r. W tym przypadku odbiór robót nastąpił w dniu 24 czerwca 2005 r. (po terminowym zgłoszeniu przez wykonawcę gotowości do odbioru), przy czym komisja odbiorowa nie stwierdziła żadnych wad i usterek. Umowę z dnia 25 maja 2004 r. na dokończenie oświetlenia sceny i widowni, która miała zostać zakończona w terminie do 30 kwietnia 2005 r., UMWD przedłużył dwukrotnie, najpierw aneksem z dnia 21 czerwca 2005 r. do 30 października 2005 r. bez podania przyczyny tego przedłużenia, a następnie aneksem z dnia 12 października 2005 r., po dokonaniu zmiany zakresu rzeczowego, do 30 listopada 2005 r. Odbioru tego zadania dokonano w dniu 29 listopada 2005 r. bez uwag ze strony komisji odbiorowej. W odniesieniu do umowy zawartej w dniu 30 września 2005 r. na dostawę i montaż systemu elektroakustycznego stwierdzono, że ustalony do dnia 23 grudnia 2005 r. termin jej realizacji aneksem nr 2 z dnia 21 grudnia 2005 r. przedłużono do 15 stycznia 2006 r. Po pisemnym zgłoszeniu w dniu 23 stycznia 2006 r. przez wykonawcę gotowości do odbioru, komisja odbiorowa przeprowadziła pierwszy odbiór robót w dniu 6 lutego 2006 r., a końcowy w dniu 3 marca 2006 r.

W dokumentacji wykonawczej (315 tytułów) przejętej od DMIK było m.in. 5 egzemplarzy projektu nadbudowy wind panoramicznych (5/241), 2 egzemplarze przedmiaru nadbudowy wind panoramicznych (5/241-A), 2 egzemplarze koncepcji wind panoramicznych z 2004 r. (5-241-A), 2 egzemplarze kosztorysu inwestorskiego nadbudowy wind panoramicznych (5-241-B). Nie ustalono przydatności tych projektów dla potrzeb budowy bowiem z realizacji tego zadania w planowanym terminie zrezygnowano. W 2005 r. zlecono natomiast kilka innych projektów, m.in. aktualizację projektu zasilania urządzeń elektroakustyki z uwzględnieniem nowych urządzeń technologicznych wraz z kosztorysem do aktualizacji projektu (umowa nr DU-BZ.081-125/05 z 12 kwietnia 2005 r.), projekt aranżacji i wystroju wnętrz w strefie wnętrz zabytkowych – projekt lambrekinu nad oknem scenicznym, kurtyny sceniczne – wagnerowska i żakardowa (umowa nr DU-BZ.081-153/05 z 29 kwietnia 2005 r.). Posiadano pozwolenia na budowę i dzienniki budowy w zakresie realizowanych w 2005 r. robót budowlano-montażowych. Opera Dolnośląska była właścicielem obiektu i posiadała prawo wieczystego użytkowania terenu na którym obiekt jest usytuowany. Kierownik budowy sporządził plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (BIOZ), który jednak nie w pełni odpowiadał wymogom przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 120, poz. 1126). Nie wskazano elementów zagospodarowania terenu, które mogą stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa i zdrowia ludzi oraz nie zawarto informacji dotyczących przewidywanych zagrożeń występujących podczas realizacji robót budowlanych, określających skalę i rodzaje zagrożeń oraz miejsce i czas ich wystąpienia. Nieprawidłowe było też postępowanie kierownika budowy w przypadku zaważenia się rusztowań, co miało miejsce w dniu 30 maja 2005 r., polegające na tym, że nie zawiadomił o katastrofie budowlanej Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (PINB). Niemniej stwierdzić należy, że postępowanie w tej sprawie zostało przez PINB umorzone z przyczyn obiektywnych, za jakie uznano szczególne warunki atmosferyczne.

Pozytywnie ocenia się działania służb finansowych, związane z przygotowaniem wniosków o dotacje budżetowe. Wnioski o wypłatę dotacji z budżetu państwa kierowane przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego do Wojewody Dolnośląskiego zawierały zestawienia faktur, protokołów i świadectw odbioru wykonanych robót, dostaw i usług na przedmiotowym zadaniu inwestycyjnym. Wydatki inwestycyjne poprzedzone zostały zmianami planu wydatków Województwa Dolnośląskiego, m.in. uchwałą nr 2791/II/05 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 lipca 2005 r. zwiększono plan wydatków o 9.000 tys. zł do kwoty 17.060 tys. zł, na podstawie pisma Wojewody Dolnośląskiego nr FB.II.HT.3040/158/05 z dnia 20 lipca 2005 r. w sprawie przyznania ze środków rezerwy celowej budżetu państwa ujętej w ustawie budżetowej na rok 2005 w części 83, poz. 77 - "Zakończenie remontu i modernizacji zabytkowego budynku "Opery" we Wrocławiu" z przeznaczeniem na finansowanie objętej Kontraktem Wojewódzkim dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2005 -2006 kontynuowanej inwestycji pn. "Modernizacja obiektu Opery Dolnośląskiej".

Nie stwierdzono w 2005 r. przypadków płacenia kar umownych, utraty gwarancji na maszyny i urządzenia, doprowadzenia do nadmiernych zapasów maszyn i urządzeń, zakupu maszyn i urządzeń, które stały się zbędne, przebudowy wykonanych w 2005 r. obiektów w wyniku zmiany funkcji, wykonania robót lub wybudowania w 2005 r. obiektów, które stały się zbędne. Oględziny przeprowadzone w dniu 8 marca 2006 r. wykazały, że prace na obiekcie są w stadium wykończeniowym. Zwrócono uwagę na nienormatywną wysokość klatki schodowej prowadzącej na IV balkon (185 cm zamiast 200 cm), oraz drobne usterki (pęknięcia tynku balustrad balkonów), brak wykończenia podstawy słupów w kularach. Szczególnie istotne wydaje się pilne wykonanie oznakowania nienormatywnych wysokości dróg komunikacyjnych oraz usunięcie pozostałych usterek.

Ponadto użytkownik „Opera Dolnośląska” zgłosił szereg uwag dotyczących zmian i uzupełnień projektu o m.in.: zainstalowanie kurtyny powietrznej przy wejściu głównym, zabezpieczenie elementów elewacji przed ptakami, uzupełnienie barierek ochronnych przy otworach okiennych, zastosowanie otwieraczy antypanicznych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Doprowadzenie do wykonania pełnego zakresu robót budowlano-montażowych, w tym windy dla osób niepełnosprawnych oraz usunięcia usterek, a w szczególności oznakowania nienormatywnych wysokości przejść komunikacyjnych.
2. Uzgodnienie z Operą Dolnośląską zakresu postulowanych zmian i uzupełnień projektu, uwzględniając skutki finansowe tych zmian i konieczność ich uzgodnienia z dysponentem środków budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka w terminie jednego miesiąca od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora NIK Delegatury we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.