



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.4.3.2024

Pan
Paweł Osiewała
Prezydent Miasta Sieradza
Plac Wojewódzki 1
98-200 Sieradz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/003/LLO Realizacja zadań inwestycyjnych w wybranych gminach województwa łódzkiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Sieradza ¹ , Plac Wojewódzki 1, 98-200 Sieradz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Osiewała, Prezydent Miasta Sieradza ² , od 21 października 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowywanie do realizacji zadań inwestycyjnych, w tym wybór wykonawcy, objętych wsparciem finansowym z dotacji , w tym z Rządowego Funduszu Polski Ład; Program Inwestycji Strategicznych. 2. Realizacja inwestycji, wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych przeznaczonych na inwestycje oraz prowadzenie działań sprawozdawczych i informacyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2025 do dnia zakończenia czynności kontrolnych (tj. do 30 stycznia 2025 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Rafał Piotrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/110/2024 z dnia 4 października 2024 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dalej: Urząd, Gmina.

² Dalej Prezydent lub Zamawiający.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie prawidłowo zaplanowano inwestycje finansowane z dotacji, w tym z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych⁵, niemniej niektóre z podejmowanych przez Gminę czynności w ramach przygotowania jednej i realizacji dwóch objętych badaniem NIK inwestycji, wykonano nierzetelnie i z naruszeniem prawa.

Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań z zakresu inwestycji. Pracownikom przygotowującym inwestycje przypisano odpowiednie zadania i obowiązki oraz posiadali oni niezbędne do wykonywanych zadań kwalifikacje i kompetencje.

Gmina, w związku z realizacją zadań inwestycyjnych, posiadała zabezpieczenie środków finansowych niezbędne dla rozpoczęcia realizacji kontrolowanych inwestycji drogowych. W jednym, z dwóch skontrolowanych zadań, Urząd nierzetelnie przygotował się do procesu inwestycyjnego i nie uwzględnił czasu niezbędnego na otrzymanie koniecznych pozwoleń w długości procesu inwestycyjnego, w konsekwencji czego nie dysponował na dzień podpisania umowy wymaganymi przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁶ pozwoleniami wykonania robót budowlanych wydanymi przez właściwy organ budowlany, przez co nie było możliwe zrealizowanie zadania w zaplanowanym terminie. Pomimo nieotrzymania wskazanych pozwoleń Urząd nie zdecydował się też na wydłużenie terminu zakończenia inwestycji – w konsekwencji pozwolenie na budowę uprawomocniło się 45 dni przed terminem zakończenia prac wskazanym w umowie, a prace zakończono osiem miesięcy po terminie wskazanym w umowie. Dodatkowo, w obu zadaniach inwestycyjnych objętych kontrolą, pomimo zawierania aneksów do umów zmieniających zakres i wartość prac, nie egzekwowano od wykonawców przedkładania zaktualizowanych harmonogramów rzeczowo-finansowo, choć stanowiły one integralną część umowy.

W Urzędzie postępowania o zamówienie publiczne dla dwóch skontrolowanych inwestycji przygotowywane i przeprowadzane były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁷ oraz z regulacjami wewnętrznymi wprowadzonymi przez Prezydenta.

Wydatki realizowane w związku z inwestycjami drogowymi zostały poniesione w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań i za faktycznie wykonane roboty budowlane. Pozytywnie należy ocenić działania Urzędu w zakresie wydatkowania i rozliczania środków uzyskanych na przedmiotowe Inwestycje, w tym jedną finansowaną w ramach Rządowego Programu Inwestycji Strategicznych, dla której opracowano plany finansowe dedykowane tej inwestycji, a środki otrzymane z Funduszu gromadzono na wydzielonym rachunku bankowym. Środki wyodrębnione na wydzielonym rachunku nie zostały przeznaczone na inny cel.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Rządowy Fundusz, Rządowy Program.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm. (dalej: Prawo budowlane).

⁷ Dz.U. z 2024 r., poz. 1320, dalej: Pzp.

W Urzędzie wypełniano obowiązek informacyjny wynikający z art. 35a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Planowanie i przygotowywanie do realizacji zadań inwestycyjnych, w tym wybór wykonawcy, objętych wsparciem finansowym z dotacji, w tym z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych

Opis stanu faktycznego

1.1 Obowiązki związane z przygotowaniem, realizacją i nadzorem nad wykonaniem zadań związanych z przeprowadzeniem inwestycji wynikały z zapisów regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz z zakresów obowiązków poszczególnych pracowników.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały trzy regulaminy organizacyjne¹⁰. W regulaminach tych zadania dotyczące inwestycji przypisane zostały Referatowi Inwestycyjnemu, wchodzącemu w skład Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych, nad którym nadzór sprawował Prezydent. Zakres działań tego Referatu obejmował m.in. opracowywanie programów wieloletnich i rocznych planów realizacji inwestycji w mieście, przygotowywanie dokumentacji technicznej i prawnej dotyczącej zadań objętych programem inwestycji, zapewnienie prawidłowego i terminowego wykonawstwa robót i usług oraz nadzoru inwestorskiego i innego wymaganego dla prawidłowej realizacji robót, prowadzenie rozliczeń płatności dla poszczególnych zadań inwestycyjnych, odbiór realizowanych inwestycji oraz przekazywanie ich bezpośrednio użytkownikowi oraz rozliczanie końcowe inwestycji.

W Referacie Inwestycyjnym¹¹ według stanu na koniec 2020 i 2021 r. zatrudnionych było pięciu pracowników, w 2022 r. – czterech, a w 2023 i 2024 r. – po pięciu pracowników. Osoby zatrudnione w Referacie posiadały aktualne zakresy obowiązków, w których powierzono im do realizacji zadania związane z udziałem w prowadzeniu działań mających na celu realizację zadań inwestycyjnych oraz nadzór i współpracę z wykonawcami inwestycji i innymi uczestnikami procesu inwestycyjnego. Według stanu na koniec 2024 r. czterech pracowników Referatu posiadało wykształcenie wyższe, a jeden posiadał wykształcenie średnie. Dodatkowo jeden pracownik posiadał uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej do projektowania bez ograniczeń. Pracownicy Referatu

⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁹ 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.

¹⁰ Wprowadzone do stosowania Zarządzeniami nr 79/2019 z dnia 26 marca 2019 r., 147/2020 z dnia 30 czerwca 2020 r., 267/2023 z dnia 2 października 2023 r.

¹¹ Dalej: Referat.

w badanym okresie wzięli udział w szkoleniach dotyczących m.in. prawnego aspektu planowania przestrzennego oraz prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 8-303, 1561-1566)

- 1.2 Realizacja jednego z zadań objętych kontrolą NIK, tj. przebudowy ulicy Żeromskiego w Sieradzu, wynikała z przyjętej uchwałą Rady Miejskiej Sieradza z dnia 28 września 2021 r. „Strategii rozwoju Miasta Sieradza na lata 2020-2030” i została określona w celu strategicznym „Nowoczesna przestrzeń publiczna w atrakcyjnym ekosystemie i adaptacja miasta do zmian klimatu”, celu operacyjnym „Poprawa układu komunikacyjnego i skomunikowania Sieradza” w zadaniu „Modernizacja, przebudowy i rozbudowy sieci drogowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą”. Strategia Rozwoju, w tym zawarte w niej zadania, podlegała procesowi konsultacji społecznych w okresie maj-czerwiec 2021r.

W zakresie dostępności do infrastruktury dla osób z niepełnosprawnościami i specjalnymi potrzebami Zamawiający wykonał w ramach inwestycji wyniesione przejście dla pieszych, jako element poprawy bezpieczeństwa ruchu oraz wykonał przy przejściach dla pieszych nawierzchnię wskaźnikową typu STOP oraz dwa miejsca postojowe dla pojazdów uprzywilejowanych.

Podjęcie działań w zakresie przebudowy dróg wewnętrznych i parkingów przy ul. Powstańców Warszawy w Sieradzu zostało określone w Lokalnym Programie Rewitalizacji dla miasta Sieradza na lata 2018-2023 w ramach Projektu nr 13 „Rewitalizacja osiedla Polna – Północ”. Przeprowadzone w ramach Programu spotkania konsultacyjne wykazały, że na tym obszarze występowały braki w infrastrukturze technicznej. Zamawiający w ramach inwestycji wykonał dodatkowe dwa przejścia dla pieszych z obniżeniem krawężnika i dwa podjazdy dla osób niepełnosprawnych, jak również zabezpieczył cztery miejsca dla osób niepełnosprawnych.

W zakresie realizacji inwestycji nr 1 i 2 Urząd nie opracował odrębnych dokumentów stanowiących analizę wariantową przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 304-524)

Dla badanych inwestycji nie przeprowadzono w Urzędzie analiz zasadności ich podjęcia, w tym analiz kosztów i korzyści z ich realizacji. Prezydent wyjaśnił, iż w ramach inwestycji przygotowana została kompletna dokumentacja projektowa, która stanowiła podstawę prowadzenia robót budowlanych oraz szacowania kosztów niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w szczególności ustawą Prawo budowlane oraz Prawo zamówień publicznych. Wnioski o dofinansowanie nie wymagały przygotowania dodatkowych dokumentów planistycznych, takich jak studium wykonalności inwestycji, w którym dokonuje się m.in. analizy kosztów, planowanych efektów, ryzyka, efektywności finansowej i społecznej, zatem, mając na uwadze zasadę gospodarności w zakresie wydatkowania środków publicznych, Zamawiający nie zdecydował się na zlecenie opracowania dodatkowych dokumentów planistycznych ani analiz.

(akta kontroli str. 1567-1580)

1.3 W latach 2020-2024 Urząd zrealizował zadania inwestycyjne, w szczególności w zakresie: przebudowy dróg wewnętrznych i parkingów, przyłączenia do sieci ciepłowniczej, budowy wielopokoleniowego placu zabaw i rekreacji, modernizacji infrastruktury edukacyjnej oraz montażu instalacji fotowoltaicznych na budynkach użyteczności publicznej. W 2020 r. wydatki inwestycyjne Urzędu wyniosły 3.103,6 tys. zł, w 2021 r. – 11.281,8 tys. zł, w 2022 r. – 20.459,1 tys. zł, w 2023 r. – 37.139,5 tys. zł, a w 2024 r. – 35.184,6 tys. zł. Łącznie w analizowanym okresie wydatkowano na inwestycje 72.324,2 tys. zł.

Kontrolą objęto realizację dwóch inwestycji drogowych polegających na:

- przebudowie ulicy Żeromskiego w Sieradzu¹², której łączny koszt wyniósł 3.815,9 tys. zł¹³, współfinansowanej z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w kwocie 1.251,9 tys. zł oraz środków własnych w wysokości 2.563,9 tys. zł,
- przebudowie dróg wewnętrznych i parkingów przy ul. Powstańców Warszawy w Sieradzu¹⁴, której łączny koszt wyniósł 9.441,6 tys. zł¹⁵, współfinansowanej z Programu Inwestycji Strategicznych w kwocie 4.275,0 tys. zł oraz środków własnych w kwocie 5.166,6 tys. zł.

Łączny koszt skontrolowanych inwestycji wyniósł 13.257,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 525-532, 1140)

Analiza uchwał budżetowych¹⁶, planów finansowych oraz sprawozdań Rb-28S z wykonania planu finansowego Gminy Miasto Sieradz w poszczególnych latach, w których realizowano inwestycje wykazała, że Urząd zabezpieczył środki na finansowanie zadań określonych w planach finansowych na dany rok.

Inwestycję polegającą na przebudowie ulicy Żeromskiego w Sieradzu, wykonywaną w okresie od 16 maja 2022 r. do 16 grudnia 2022 r., realizowano na podstawie umowy¹⁷ o udzielenie dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, zawartej 20 kwietnia 2022 r. ze Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Wojewodę Łódzkiego. Na dzień jej podpisania wysokość udzielonego wsparcia finansowego wyniosła 1.251,9 tys. zł (co stanowiło 60 % kosztów kwalifikowanych zadania).

(akta kontroli str. 533-916)

¹² Dalej: zadanie inwestycyjne nr 1.

¹³ W tym: koszt wykonania projektu – 63,9 tys. zł, koszt robót budowlanych – 3.714,8 tys. zł, koszt inspektora nadzoru budowlanego – 35,0 tys. zł, koszt pośredni montażu tablicy informacyjnej – 2,1 tys. zł.

¹⁴ Dalej: zadanie inwestycyjne nr 2.

¹⁵ W tym: koszt wykonania projektu – 67,6 tys. zł, koszt robót budowlanych – 9.284,3 tys. zł, koszt inspektora nadzoru budowlanego – 88,6 tys. zł, koszt pośredni montażu tablicy informacyjnej – 0,9 tys. zł.

¹⁶ W zakresie zadania inwestycyjnego nr 1 - Uchwały nr: XII/88/2019 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 9 lipca 2019 r.; LV/374/2021 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 21 grudnia 2021 r.; LXII/419/2022 Rady Miejskiej z 27 kwietnia 2022 r. W zakresie zadania inwestycyjnego nr 2: Uchwały nr: XXXVII/242/2020 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 15 grudnia 2020 r.; XLVII/316/2021 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 9 lipca 2021 r.; LV/374/2021 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 21 grudnia 2021 r. LXIX/478/2022 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 30 sierpnia 2022 r.; LXXIV/519/2022 z dnia 15 grudnia 2022 r.; LXXXVIII/605/2023 z dnia 30 sierpnia 2023 r.

¹⁷ Nr 87/G/2022 zmienionej aneksem nr 1 z dnia 7 grudnia 2022 r.

Inwestycję polegającą na przebudowie dróg wewnętrznych i parkingów przy ulicy Powstańców Warszawy w Sieradzu, wykonywaną w okresie od 9 września 2022 r. do 14 listopada 2023 r. realizowano na podstawie promesy dofinansowania inwestycji z Rządowego Programu z dnia 3 sierpnia 2023 r. Na dzień jej podpisania wysokość udzielonej pomocy ustalono odpowiednio w wysokości 4.275,0 tys. zł.

Jak wyjaśnił Prezydent, środki otrzymane w ramach promesy z Rządowego Programu gromadzone były na wydzielonym rachunku dla tych środków, który był oprocentowany, ale warunki finansowe wynikające z zawartej umowy z bankiem obsługującym gminę nie doprowadziły do naliczenia na tym rachunku odsetek bankowych, tj. marża przewyższała aktualną stawkę WIBID w danym okresie. Środków nie deponowano na lokatach bankowych.

Środki otrzymane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 gromadzone były na wyodrębnionym rachunku dla tych środków oraz utworzono plan finansowy dla tego rachunku¹⁸. Jak wyjaśnił Prezydent, w dniu 27 marca 2024 r. przedłożono Radzie Miejskiej w Sieradzu sprawozdanie nr 1/2024 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 27 marca 2024 r. z wykonania budżetu Miasta Sieradza za 2023 r. Elementem powyższego sprawozdania była informacja o zadaniach realizowanych przez Gminę Miasto Sieradz ze środków ww. Funduszu oraz z wykonanie dochodów i wydatków w ramach dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Polski Ład – Program Inwestycji Strategicznych za rok 2023.

(akta kontroli str. 1233-1288)

- 1.4 Wykonawcy przebudowy ulicy Żeromskiego w Sieradzu oraz przebudowy dróg wewnętrznych i parkingów przy ul. Powstańców Warszawy w Sieradzu zostali wybrani w trybie podstawowym z możliwością negocjacji, na podstawie art. 275 pkt 2 Pzp. Ogłoszenie o zamówieniu zadania inwestycyjnego nr 1 zostało w dniu 7 marca 2022 r. zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych, a zadania inwestycyjnego nr 2 – w dniu 20 lipca 2022 r.¹⁹

Łączna wartość zamówienia zadania nr 1 wynosiła 3.618.434,27zł (zwiększona aneksami do kwoty 3.714.840,69 zł), a zadania nr 2 – 9.050.000,00 zł. Szacunkową wartość zamówienia obu inwestycji określono z zachowaniem zasad określonych w art. 34 ust. 1 Pzp, na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Opis przedmiotu zamówienia został sporządzony stosownie do zasad wskazanych w art. 99-103 Pzp. Prezydent, działając jako kierownik Zamawiającego, powołał komisję przetargową oraz - stosownie do art. 55 Pzp - określił jej organizację, skład i tryb pracy oraz zakres obowiązków²⁰. Kierownik Zamawiającego, członkowie komisji przetargowej

¹⁸ Zarządzenie nr 4/2023 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 2 stycznia 2023 r. w sprawie ustalenia planu finansowego dla rachunku dochodów pochodzących ze środków Rządowego Funduszu Polski Ład – Program Inwestycji Strategicznych na rok 2023.

¹⁹ Pod numerem 2022/BZP 00268627/01.

²⁰ Zarządzenie nr 45/2022 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 18 lutego 2022 r. w sprawie powołania Komisji Przetargowej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. Przebudowa ulicy Żeromskiego w Sieradzu oraz Zarządzenie nr 208/2022 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 19 lipca 2022 r. w sprawie powołania Komisji Przetargowej do

oraz inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia złożyli oświadczenia o bezstronności, wymagane art. 56 ust. 3 Pzp. Specyfikacja Warunków Zamówienia²¹ zawierała elementy wskazane w art. 281 Pzp oraz została w ustawowym terminie udostępniona na stronie internetowej Urzędu. Zamawiający określił warunki udziału w postępowaniu i wymagane od wykonawców środki dowodowe w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiając ocenę zdolności wykonawcy do należytego jego wykonania, jak również żądał przedłożenia wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania.

Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny. Wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, wniósł w terminie i w należnej kwocie wadium. W ramach prowadzonych postępowań nie wniesiono odwołań. Zamawiający spełnił obowiązki informacyjne poprzez terminową²² publikację ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych (art. 267 Pzp) oraz zgodnie z dokumentacją źródłową sporządził protokół postępowania zawierający elementy określone w art. 72 ust. 1 Pzp.

(akta kontroli str. 1625-1708)

W treści umów z wykonawcami robót budowlanych zadań inwestycyjnych nr 1 i 2 zabezpieczono interes Urzędu m.in. poprzez: wprowadzenie kar umownych w przypadku odstąpienia w całości lub części od umowy przez zamawiającego z przyczyn, za które ponosi odpowiedzialność wykonawca oraz za zwłokę w wykonaniu zamówienia lub usunięciu wad.

(akta kontroli str. 1625-1706)

Wniosek o dofinansowanie z Rządowego Programu Gmina złożyła 30 lipca 2021 r. Wstępnej promesy na kwotę 4.275,0 tys. zł, zgodnej z wnioskiem, Bank Gospodarstwa Krajowego²³ udzielił Gminie 17 listopada 2021 r. Postępowanie zakupowe mające na celu wyłonienie wykonawcy Inwestycji zostało ogłoszone 20 lipca 2022 r., tj. nie później niż w terminie 9 miesięcy od dnia udostępnienia przez BGK wnioskodawcy wstępnej promesy w aplikacji do obsługi Rządowego Programu, zgodnie z wymogami uchwały ustanawiającej Rządowy Program²⁴. Informacja o wyborze oferty została przesłana oferentom i upubliczniona 24 sierpnia 2022 r. Wniosek o udzielenie promesy został złożony do BGK 31 sierpnia 2022 r., tj. po zakończeniu i rozstrzygnięciu postępowania o udzielenie zamówienia, skutkującego wyborem wykonawcy. Wniosek opiewał na sumę 4.275,0 tys. zł brutto, która stanowiła 47,24% wartości wynagrodzenia wykonawcy

przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. Przebudowa dróg wewnętrznych i parkingów przy ul. Powstańców Warszawy w Sieradzu.

²¹ Dalej: SWZ.

²² Ogłoszenie o wyniku postępowania o numerze 2022/BZP 00183894/01 opublikowano w dniu 30 maja 2022 r., ogłoszenie o wykonaniu umowy o numerze 2022/BZP 00514666 opublikowano w dniu 23 grudnia 2022 r.

²³ Dalej: BGK.

²⁴ Uchwała nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, ze zm.

ustalonego w postępowaniu. Wskazano jednocześnie, iż udział własny Gminy wynosi 4.775,0 tys. zł. Promesa została udzielona 1 września 2022 r.

Wnioskodawca 14 września 2022 r. złożył oświadczenie dotyczące zawarcia umowy w wykonawcę, które było warunkiem wejścia w życie promesy, zgodnie z postanowieniami § 10 ust. 8 i 9 załącznika do Regulaminu Pierwszej Edycji Naboru Wniosków o dofinansowanie. W zawartej umowie z dnia 9 września 2022 r. z wykonawcą robót zadania inwestycyjnego nr 2 finansowanego z Programu Inwestycji Strategicznych w § 22 ust 3 strony zobowiązały się do poddania ewentualnych sporów o roszczenia cywilnoprawne w sprawach, w których zawarcie umowy jest dopuszczalne, mediacjom lub innemu polubownemu rozwiązaniu sporu przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej RP, wybranym mediatorem albo osobą prowadzącą polubowne rozwiązanie sporu.

(akta kontroli str. 1233-1288, 1625-1706)

Pracownicy Urzędu nie posiadali uprawnień budowlanych do kierowania i wykonywania nadzoru inwestorskiego. Usługi tego typu były świadczone w ramach realizowanych inwestycji przez podmioty zewnętrzne. Urząd zapewnił nadzór inwestorski nad realizacją zadań objętych kontrolą poprzez ustanowienie inspektorów nadzoru posiadających uprawnienia budowlane w wymaganych specjalnościach. W ramach zawartych umów powierzono inspektorom nadzoru pełny zakres czynności określonych w art. 25 i 26 Prawa budowlanego. Inspektorzy nadzoru inwestorskiego zostali wyłonieni w trybie zapytania ofertowego, zgodnie z zasadami wynikającymi z regulacji wewnętrznych w zakresie zamówień publicznych wprowadzonych do stosowania w Urzędzie zarządzeniem Prezydenta²⁵.

(akta kontroli str. 1373-1560)

- 1.5 Realizacja robót budowlanych w zakresie inwestycji nr 1 nie wymagała wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Urząd dysponował zgłoszeniem o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych, przyjętym przez właściwy organ architektoniczno-budowlany²⁶ oraz nieruchomością z przeznaczeniem na cele budowlane. Organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu do złożonego zgłoszenia. Przebudowa kontrolowanego zadania inwestycyjnego nr 2 została zrealizowana na podstawie:

- decyzji Starosty Sieradzkiego nr: 630/2022 z dnia 30 listopada 2022 r. i 26/2023 z dnia 18 stycznia 2023 r. na budowę parkingów m.in. przy ul. Powstańców Warszawy wraz z urządzeniami technicznymi – przy czym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się prawomocna w dniu 23 stycznia 2023 r., tj. na 45 dni przed terminem zakończenia prac wskazanym w umowie (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości),
- zgłoszeń z dnia 17 marca 2022 r. (nr 306/22, 307/22 i 308/22) oraz 29 czerwca 2022 r. (nr 773/22) dotyczących budowy kanalizacji deszczowej dla odwodnienia parkingów, przebudowy oświetlenia terenu, budowy

²⁵ Zarządzeniem Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Gminę Miasto Sieradz o wartości nieprzekraczających kwoty 130.000 złotych.

²⁶ Data złożenia dokumentacji w Starostwie Powiatowym w Sieradzu – 30 lipca 2021 r., zgłoszenie nr 997/21 – data nie wniesienia sprzeciwu -23 sierpnia 2021 r.

oświetlenia oraz przebudowy drogi ul. Powstańców Warszawy wraz z urządzeniami technicznymi.

Do ww. zgłoszeń dołączono dokumentację określoną w art. 30 Prawa budowlanego oraz oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane (zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 2 ww. ustawy). Decyzje o pozwoleniu na budowę zostały wydane na podstawie wniosków zawierających elementy określone w art. 33 ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Do prac, zgodnie z art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego, przystąpiono po upływie 21 dni od ich zgłoszenia.

(akta kontroli str. 1289-1372)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nierzetelnie przygotowano i przeprowadzono proces inwestycyjny przy zadaniu nr 2, w tym:

- zawarto umowę z wykonawcą i określono termin wykonania zadania (sześć miesięcy od dnia podpisania umowy) pomimo braku pozwoleń na budowę - w konsekwencji, zgodnie z umową zawartą w dniu 9 września 2022 r., zadanie inwestycyjne powinno zostać zakończone do 9 marca 2023 r., a decyzja o pozwoleniu na budowę stała się prawomocna w dniu 23 stycznia 2023 r., tj. na 45 dni przed terminem zakończenia prac wskazanym w umowie;
- mając wiedzę o wstrzymaniu decyzji dot. pozwoleń na budowę (w związku z brakiem uzgodnienia z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków w Łodzi), jak również o opóźnieniach w realizacji zadania nieleżących po stronie wykonawcy (konieczność wykonywania robót dodatkowych, udostępniania placu budowy gestorom sieci, złe warunki atmosferyczne – co wydłużyło wykonanie zamówienia o 93 dni) nie zmieniano terminu wykonania umowy, co stanowiło naruszenie § 20 ust. 3 zawartej umowy;
- zaakceptowano bez uwag przedłożony przez wykonawcę harmonogram rzeczowo-finansowy pomimo braku stosownych decyzji pozwalających na realizację zadania w terminach w nim wskazanych (tj. harmonogram wskazujący m.in. budowę w miesiącach wrzesień-październik parkingów wraz z urządzeniami technicznymi).

W wyniku opisanych wyżej działań i okoliczności zakończenie zadania nastąpiło w dniu 14 listopada 2023 r., tj. osiem miesięcy po terminie wskazanym w umowie.

Prezydent wyjaśnił, iż inwestor pomimo braku wydania decyzji o pozwoleniu na budowę na wykonanie parkingów podjął decyzję o wszczęciu postępowania przetargowego na ww. inwestycję w dniu 20 lipca 2022 r. Inwestor mając na uwadze fakt, że wnioski o uzyskanie decyzji pozwolenia na budowę dla przedmiotowych parkingów zostały złożone do Starostwa Powiatowego w Sieradzu odpowiednio w dniach 25 czerwca 2022 r. i 29 czerwca 2022 r. oraz fakt, że załączona dokumentacja do wniosków nie wskazywała na możliwość odmowy wydania pozytywnych decyzji pozwolenia na budowę, przewidywał, że

do momentu podpisania umowy z wyłonionym wykonawcą uzyska przedmiotowe decyzje pozwolenia na budowę. Wydanie przedmiotowych decyzji o pozwolenie na budowę zostało wstrzymane w związku z brakiem uzgodnienia z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków w Łodzi w zakresie uporządkowania drzewostanu.

(akta kontroli str. 1581-1585, 16251658, 1706)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji analizowanych inwestycji. W strukturze organizacyjnej Urzędu, zadania związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji przypisano do realizacji pracownikom Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych, posiadającym odpowiednie doświadczenie zawodowe i wykształcenie. Gmina posiadała zabezpieczone środki finansowe niezbędne dla rozpoczęcia realizacji analizowanych inwestycji drogowych. W jednym, z dwóch skontrolowanych zadań, Urząd wszczął postępowanie o zamówienie publiczne i zawarł umowę z wykonawcą pomimo braku niezbędnych pozwoleń na budowę, a następnie nie zawarł aneksów wydłużających okres realizacji inwestycji, w konsekwencji czego zadanie zostało zakończone osiem miesięcy po terminie wskazanym w umowie. Wykonawcy zadań inwestycyjnych (oraz inspektorzy nadzoru) zostali wybrani zgodnie z obowiązującymi przepisami Pzp oraz procedurami wewnętrznymi, a zawarte umowy na wykonanie robót budowlanych odpowiadały treści wybranej oferty i zabezpieczały interesy Zamawiającego.

OBSZAR

2. Realizacja inwestycji, wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych oraz prowadzenie działań sprawozdawczych i informacyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1 Urząd przed przystąpieniem do realizacji zadania inwestycyjnego nr 1, powiadomił właściwy organ architektoniczno-budowlany²⁷ o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, natomiast w zakresie zadania inwestycyjnego nr 2 zostało ono zrealizowane na podstawie pozwoleń na budowę wydanych w formie decyzji Starosty Sieradzkiego²⁸ oraz zgłoszeń złożonych w PINB w Sieradzu²⁹ z dnia 17 marca 2022 r. (nr 306/22, 307/22 i 308/22) oraz 29 czerwca 2022 r. (nr 773/22).

W zakresie obu zadań inwestycyjnych do obowiązków Zamawiającego³⁰ należało m.in. przekazanie wykonawcy terenu budowy oraz zapewnienie nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi. Realizacja tego obowiązku dla zadania inwestycyjnego nr 1, tj. przekazanie placu budowy wraz z niezbędną dokumentacją projektową oraz dziennikami budowy nastąpiło protokolarnie w dniu 23 maja 2022 r., tj. w terminie określonym w § 7 ust 2 lit. b umowy, natomiast dla zadania nr 2 plac budowy przekazano 13 lutego 2023 r., tj. 157 dni po zawarciu umowy.

Prezydent, odnosząc się do opóźnień w zakresie przekazania placu budowy podczas realizacji zadania inwestycyjnego nr 2, wyjaśnił, iż Gmina Miasto

²⁷Data złożenia dokumentacji w Starostwie Powiatowym w Sieradzu – 30 lipca 2021 r., zgłoszenie nr 997/21 – data niewniesienia sprzeciwu -23 sierpnia 2021 r.

²⁸ nr: 630/2022 z dnia 30 listopada 2022 r. i 26/2023 z dnia 18 stycznia 2023 r.

²⁹ w dniu 17 marca 2022 r. (nr 306/22, 307/22 i 308/22) oraz 29 czerwca 2022 r. (nr 773/22).

³⁰ zgodnie z zawartą umową z 16 maja 2022 r.

Sieradz, mając na uwadze fakt, że skoordynowanie prac, technologia ich prowadzenia oraz kolejność wykonywania nie stała na przeszkodzie w rozpoczęciu realizacji robót w zakresie, w jakim Zamawiający posiadał pozwolenia formalno-prawne wielokrotnie wzywała wykonawcę do przejścia placu budowy i rozpoczęcia realizacji zadania inwestycyjnego³¹. Zamawiający w przywołanych wyżej wymienionych pismach sugerował wykonawcy ustanowienie takiego frontu robót, który umożliwiłby realizację prac w oparciu o posiadane pozwolenia, co spowodowałoby, że roboty związane z budową parkingów pozostałyby do realizacji na koniec, po uzyskaniu stosownych decyzji. Jednocześnie w dniu 13 września 2022 r. telefonicznie poinformował on wykonawcę o gotowości przekazania placu budowy i w tym to dniu został uzgodniony termin przekazania placu budowy na 15 września 2022 r. Na prośbę wykonawcy termin ten został przesunięty na dzień 19 września 2022 r., jednak ani kierownik budowy ani przedstawiciel wykonawcy nie przejął w tym dniu placu budowy. Wykonawca dopiero w dniu 13 lutego 2023 r. przejął plac budowy, co w konsekwencji opóźniło rozpoczęcie realizacji inwestycji (co szerzej zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” obszaru nr 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

W toku realizacji robót budowlanych obu inwestycji stwierdzono konieczność wykonania robót dodatkowych i zamiennych. Urząd realizując zadanie nr 1, powołując się na art. 455 ust. 2 Pzp oraz § 19 ust. 4 umowy, w dniu 28 października 2022 r. dokonał zmiany umowy z 16 maja 2022 r. na przebudowę drogi ulicy Żeromskiego w Sieradzu z uwagi na konieczność wykonania robót dodatkowych nieobjętych zamówieniem podstawowym. Przed zawarciem aneksu sporządzono protokół konieczności wykonania robót dodatkowych dotyczących m.in.: dodatkowej stabilizacji podłoża, kolizji konstrukcji drogi z istniejącymi komorami kanalizacji deszczowej, regulacji wysokościowej nawierzchni istniejącego chodnika. Wykonawca przedstawiał na te roboty kosztorys ofertowy, który został zweryfikowany przez inspektora nadzoru.

W trakcie realizacji zadania, zwiększono zakres prac³² oraz ustalono nowy termin zakończenia zadania³³, jednak nie dokonano aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

Zadanie inwestycyjne nr 1 zrealizowano w terminie określonym w umowie. Zgłoszenie przez wykonawcę zakończenia robót budowlanych zostało potwierdzone przez inspektora nadzoru wpisem w dzienniku budowy³⁴ w dniu 15 grudnia 2022 r. W trakcie odbioru końcowego wykonawca przekazał kompletną dokumentację projektową. Nie stwierdzono niezgodności wykonania prac budowlanych z dokumentacją projektową.

Termin zakończenia robót budowlanych zadania inwestycyjnego nr 2 nie został dotrzymany. W umowie (§ 3 pkt 1) termin wykonania robót określono do sześciu miesięcy od dnia zawarcia umowy, tj. do dnia 9 marca 2023 r.

³¹ Pisma z dnia: 25 października 2022 r., 24 listopada 2022 r. 12 grudnia 2022 r. i 8 lutego 2023 r.

³² Aneksem nr 2 z dnia 28 października 2022 r. (o 2,6% do kwoty 3.714.840,69 zł brutto).

³³ Aneksem nr 3 z dnia 15 listopada 2022 r. (do dnia 16 grudnia 2022 r.)

³⁴ W którym zawarto m.in. wpisy dotyczące robót dodatkowych.

Faktyczne jej zakończenie nastąpiło w dniu 14 listopada 2023 r., gdyż strony powołując się na art. 455 ust. 2 Pzp oraz § 20 ust. 4 i 5 umowy:

- 19 września 2023 r. dokonały zmiany umowy³⁵ z 9 września 2022 r. z uwagi na konieczność zmniejszenia wartości wynagrodzenia w sytuacji rezygnacji z części robót podstawowych i zastąpienia ich robotami zamiennymi³⁶. Bilans kosztów w zakresie robót, z których Zamawiający zrezygnował i kosztów robót zamiennych wyliczono na podstawie kosztorysu zaakceptowanego przez Zamawiającego i inspektora nadzoru wyniósł (-) 90.456,73 zł,
- 19 września 2023 r. dokonały zmiany umowy³⁷ w zakresie wynagrodzenia umownego, z uwagi na konieczność wykonania robót dodatkowych niezbędnych do wykonania podstawowego przedmiotu zamówienia. Wykonawca przedstawiał na te roboty kosztorys ofertowy, który został zweryfikowany przez inspektora nadzoru. W trakcie realizacji zadania, aneksem zwiększono zakres prac objętych umową o kwotę 178.170,08 zł brutto,
- 20 października 2023 r. dokonały zmiany umowy³⁸ w zakresie wynagrodzenia umownego, z uwagi na konieczność wykonania robót dodatkowych koniecznych do wykonania podstawowego przedmiotu zamówienia. Wykonawca przedstawiał na te roboty kosztorys ofertowy, który został zweryfikowany przez inspektora nadzoru. W trakcie realizacji zadania, aneksem zwiększono zakres prac objętych umową o kwotę 146.606,22 zł.

Powyżej opisane zmiany nie poskutkowały zmianą terminu realizacji umowy. Każdorazowo, w związku ze zmianą zakresu przedmiotu zamówienia, nie dokonano zmiany harmonogramu rzeczowo- finansowego (co szerzej zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Prezydent wskazał, iż niedotrzymanie terminu wykonania zadania nr 2 wynikało z:

- przyczyn niezależnych od wykonawcy z powodu brakujących pozwoleń na budowę, co szerzej opasana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” obszaru nr 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego),
- przyczyn niezależnych od wykonawcy z powodu wykonywania robót dodatkowych³⁹, udostępniania placu budowy gestorom sieci⁴⁰, warunków atmosferycznych – co wydłużyło wykonanie zamówienia o 93 dni,
- opóźnień zależnych od wykonawcy – 67 dni z uwagi na zwłokę w wykonaniu zamówienia przez wykonawcę. Urząd dokonał naliczenia

³⁵ Aneksem nr 1 z dnia 19 września 2023 r.

³⁶ Zmiany w robotach drogowych i zieleni przy realizacji parkingów od strony ulicy Leśniewskiego w zakresie (roboty objęte kosztorysem K1): utwardzeń dla ruchu mechanicznego, utwardzeń dla ruchu pieszego, remontu utwardzeń dla ruchu mechanicznego, zieleni, robót towarzyszących. Zmiany w zieleni przy realizacji ulicy Powstańców Warszawy w zakresie (roboty objęte kosztorysem K2) zieleni. Zmiany w robotach drogowych i zieleni przy realizacji parkingów od strony ulicy Wyzwolenia w zakresie (roboty ujęte kosztorysem K3): utwardzeń dla ruchu mechanicznego, remontu utwardzeń dla ruchu mechanicznego, zieleni, małej architektury, robót towarzyszących.

³⁷ Aneksem nr 2 z dnia 19 września 2023 r.

³⁸ Aneksem nr 3 z dnia 20 października 2023 r.

³⁹ Wskazanych w protokołach robót dodatkowych z dnia 10 sierpnia 2023 r. i 14 września 2023 r.

⁴⁰ Wykonanie pilnych prac remontowych i naprawczych uwidocznionych w trakcie realizacji zamówienia tj. zły stan niektórych elementów uzbrojenia podziemnego (rurociągi wod-kan, kable

z tego tytułu kary umownej, co zostało szerzej opisane w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zgłoszenie wykonawcy o zakończeniu robót⁴¹ zostało potwierdzone przez inspektorów⁴² nadzoru inwestorskiego w dziennikach budowy⁴³. W trakcie odbioru końcowego nie stwierdzono niezgodności wykonania prac budowlanych z dokumentacją projektową przedłożoną przez wykonawcę.

(akta kontroli str. 1586-1614, 1625-1706)

- 2.2 Nadzór inwestorski nad realizacją każdego z zadań inwestycyjnych sprawowały podmioty zewnętrzne na podstawie zawartych umów. Inspektorów nadzoru ustanowiono w branży: drogowej, sanitarnej oraz elektrycznej stosownie do wymogów wynikających z decyzji o pozwoleniu na budowę. Osoby sprawujące nadzór inwestorski posiadały wymagane uprawnienia budowlane.

W ramach zawartych umów powierzono inspektorom nadzoru pełny zakres czynności określonych w art. 25 i 26 Prawa budowlanego oraz upoważniono ich do reprezentowania Zamawiającego przed uczestnikami procesu inwestycyjnego w granicach pełnienia funkcji nadzorczych. Inspektorzy zobowiązani byli m.in. do uczestnictwa w komisyjnych naradach technicznych dotyczących inwestycji, weryfikacji faktur wykonawcy robót budowlanych oraz dokumentów załączonych do rozliczeń realizowanych robót oraz pełnego przeprowadzenia rozliczenia finansowego nadzorowanych robót budowlanych. Inspektorzy nadzoru inwestorskiego zostali wyłonieni z zachowaniem zasad konkurencyjności w trybie zapytania ofertowego, zgodnie z § 2 Regulaminu udzielania przez Gminę Miasto Sieradz zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130.000 złotych netto⁴⁴.

Przebieg realizowanych robót (w tym robót zanikających i ulegających zakryciu) został udokumentowany w dziennikach budowy. W prowadzonych inwestycjach Urząd osiągnął zakładane efekty rzeczowe i cele.

(akta kontroli str. 1373-1560)

- 2.3 Termin wykonania przedmiotu zamówienia i odbiór końcowy przebudowy ulicy Żeromskiego w Sieradzu został określony na 16 grudnia 2022 r.⁴⁵ Wykonawca w dniu 15 grudnia 2022 r., zgłosił gotowość do odbioru końcowego ww. zadania. Odbiór końcowy został przeprowadzony w dniu 16 grudnia 2022 r. i zgodnie z zapisami § 16 umowy został dokonany przy udziale przedstawicieli: Urzędu, wykonawcy, nadzoru inwestorskiego oraz kierownika budowy. Wykonawca przedstawił komisji dokumentację odbiorową robót budowlanych, tj. operat kolaudacyjny (zawierający: oświadczenie o zakończeniu robót złożone przez kierownika robót, inwentaryzację powykonawczą, protokoły, sprawozdania z wykonanych badań wymaganych STWiORB⁴⁶ oraz deklaracje i certyfikaty na wbudowane

energetyczne) wykonane przez PGE i Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Sieradzu.

⁴¹ Zgłoszenia dokonano w dniu 14 listopada 2023 r.

⁴² Inspektora nadzoru inwestorskiego robót drogowych oraz inspektora nadzoru robót sanitarnych.

⁴³ W których zawarto m.in. wpisy dotyczące robót dodatkowych i zamiennych.

⁴⁴ Stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 84/2022 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 29 marca 2022 r.

⁴⁵ Zmieniony aneksem nr 1 z dnia 15 listopada 2022 r.

⁴⁶ Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru Robót.

materiały). Uczestnicy odbioru końcowego stwierdzili, że roboty zostały wykonane zgodnie z projektem budowlanym, warunkami zgłoszenia robót budowlanych, obowiązującymi przepisami i normami oraz zawartą umową. Dokumentacja powykonawcza zawierała oświadczenia inspektora nadzoru inwestorskiego, kierownika budowy i kierownika robót o zgodności wykonanych robót z uzyskanymi zgodami na realizację oraz umową. Strony stwierdziły ponadto, iż obiekt budowlany nie posiada wad trwałych uniemożliwiających jego użytkowanie oraz nadaje się do odbioru i użytkowania. Strony potwierdziły okres gwarancji na 5 lat licząc od daty końcowego odbioru robót.

Zgodnie z § 9 umowy z 16 maja 2022 r. Urząd terminowo dokonał zwrotu wykonawcy kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy (odbiór końcowy bez zastrzeżeń odbył się 16 grudnia 2022 r., zwrotu dokonano 9 stycznia 2023 r. w wysokości 133.151,12 zł, w tym 6.505,92 zł odsetek i 126.645,20 zł zabezpieczenia). Prezydent wyjaśnił, że mając na uwadze warunki obsługi bankowej budżetu Gminy Miasto Sieradz⁴⁷, zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy dokonano bez pomniejszenia o koszt prowadzenia rachunku oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wykonawcy. Zabezpieczenie wpłynęło na rachunek bankowy Gminy w maju 2022 r. i do czasu obowiązywania nowej umowy bankowej tj. do 30 listopada 2022 r. odsetki kapitalizowały się na rachunku bankowym, stąd możliwość zwrotu do wykonawcy kwoty zabezpieczenia wraz z odsetkami.

(akta kontroli str. 1141-1232)

Odbioru końcowego robót polegających na przebudowie dróg wewnętrznych i parkingów przy ul. Powstańców Warszawy w Sieradzu, Urząd dokonał komisyjnie w dniu 14 listopada 2023 r. (tj. 250 dni po terminie wskazanym w umowie) przy udziale przedstawicieli: Urzędu, pełnomocnika wykonawcy, inspektorów nadzoru inwestorskiego oraz kierownika budowy. Wykonawca przedstawił komisji dokumentację odbiorową robót budowlanych tj. operat kołaudacyjny (zawierający m.in.: dokumentację powykonawczą z naniesionymi zmianami w toku realizacji zadania, oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu z projektem budowlanym, warunkami pozwolenia na budowę, obowiązującymi przepisami oraz o doprowadzeniu do należytego stanu budowy, geodezyjną inwentaryzację powykonawczą, atesty, certyfikaty i deklaracje na wbudowane materiały i urządzenia). Uczestnicy odbioru końcowego stwierdzili, że roboty zostały wykonane zgodnie z projektem budowlanym, warunkami zgłoszenia robót budowlanych, obowiązującymi przepisami i normami oraz zawartą umową. Dokumentacja powykonawcza zawierała oświadczenie wykonawcy, iż wybudował obiekt zgodnie z dokumentacją projektową, przepisami, zawartą umową oraz decyzjami. Strony stwierdziły ponadto, iż obiekt budowlany nie posiadał wad trwałych uniemożliwiających jego użytkowanie oraz nadawał się

⁴⁷Umowa zakładała stałe wynagrodzenie miesięczne ryczałtowe za czynności objęte umową niezależnie od liczby prowadzonych rachunków bankowych oraz od ilości zrealizowanych przelewów.

do odbioru i użytkowania. Strony potwierdziły okres gwarancji na 5 lat licząc od daty końcowego odbioru robót.

Urząd terminowo, zgodnie z § 9 umowy z 9 września 2022 r., dokonał zwrotu wykonawcy kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy (zwrotu dokonano w dniu 12 grudnia 2023 r. w kwocie 316.750,00 zł). Jak wyjaśnił Prezydent, zabezpieczenie wpłynęło na rachunek bankowy Gminy w kwietniu 2023 r. i w tym okresie, do momentu zwrotu środków tj. do dnia 12 grudnia 2023 r., odsetki nie kapitalizowały się na rachunku bankowym Gminy, stąd zwrot bez odsetek.

Urząd poinformował wykonawcę robót⁴⁸ o naliczeniu kary umownej w wysokości 0,10% wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień zwłoki, tj. na łączną kwotę w wysokości 606.350,00 zł.⁴⁹ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 30 stycznia 2025 r. ww. kara umowna nie została zapłacona przez wykonawcę robót. Prezydent wyjaśnił, iż zgodnie z brzmieniem § 22 ust. 3 umowy z dnia 9 września 2022 r., Gmina Miasto Sieradz zobowiązana była do poddania sporu o roszczenia cywilnoprawne z tytułu zawartej umowy mediacjom lub innemu polubownemu rozwiązaniu sporu przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej RP. Taka procedura została przed Sądem Polubownym zainicjowana i pismem z dnia 5 lipca 2024 r. Sekretarz Generalny Sądu Polubownego przy Prokuraturii poinformował, iż wykonawca robót nie wyraził zgody na mediację. W międzyczasie rozliczenia Gminy Miasto Sieradz z tytułu ww. umowy było także przedmiotem negocjacji, które strony prowadziły w ramach sprawy złożonej przeciwko Gminie Miasto Sieradz z powództwa wykonawcy o zapłatę w związku z inną inwestycją. Ostatecznie także i w tej sprawie nie doszło do zawarcia ugody. Obecnie sprawa o zapłatę kary umownej z tytułu nieterminowego wykonania umowy oczekuje na skierowanie do sądu powszechnego.

Dla przedmiotowych inwestycji nie było wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 76 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵⁰.

(akta kontroli str. 1141-1232, 1615-1624)

- 2.3a Dla badanych inwestycji, zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, założono i prowadzono dzienniki budowy, w których odnotowywano szczegółowo zdarzenia i okoliczności zachodzące w toku wykonywania robót budowlanych. Zapisy w dziennikach budowy umożliwiały ustalenie zastosowanej przez wykonawcę technologii oraz sposobu wykonania poszczególnych etapów (elementów) robót, w tym przeprowadzenie częściowych odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu.

⁴⁸ Pismem z dnia 8 grudnia 2023 r.

⁴⁹ Ilość dni opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy wyniosło 250 dni, ilość dni opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy z przyczyn niezależnych od wykonawcy wynosiło 183 dni, ilość dni zwłoki w wykonaniu zamówienia wynosiło 67 dni. Kara za jeden dzień zwłoki: 0,10% x 9.050.000,00 zł = 9.050,00 zł za dzień. Kara za zwłokę w wykonaniu zamówienia 67 dni x 9.050,00 zł za dzień = 606.350,00 zł.

⁵⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.

Stosownie do art. 60b ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵¹ dla każdej z analizowanych inwestycji prowadzono książkę drogi.

(akta kontroli str. 917-993)

- 2.3b Analiza dokumentacji obu inwestycji wykazała, że w okresie objętym kontrolą, odcinki dróg były poddane kontroli okresowej rocznej, stosownie do art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych.

W książkach drogi dokonywano systematycznych wpisów dotyczących przeprowadzonych kontroli ze wskazaniem zakresów koniecznych robót ujętych w protokołach kontroli.

We wszystkich protokołach z okresowych przeglądów określono skalę ocen stanu technicznego i odpowiadające im oceny punktowe/wynikowe. Każdorazowo sprawdzano wykonanie zaleceń z okresu poprzedniego i odnotowywano ten fakt w protokołach. Zalecenia dotyczyły najczęściej: nielicznych spękań, łat i ubytków nawierzchni jezdni oraz uszkodzeń płyt chodnikowych.

W kontrolowanym okresie nie wystąpiła konieczność poddawania obiektów kontroli bezpiecznego ich użytkowania w związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2 Prawa budowlanego. Wszystkie kontrole przeprowadzone zostały przez osoby posiadające stosowne uprawnienia, o których mowa w art. 62 ust. 4-6 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 994-1095)

- 2.4 W toku realizacji obu zadań inwestycyjnych ulegał zmianie ich zakres rzeczowy i finansowy.

Wartość robót zwiększających/zmniejszających zakres rzeczowy każdorazowo udokumentowano kosztorysami robót, weryfikowanymi przez pracowników Urzędu oraz inspektora nadzoru inwestorskiego. Zweryfikowane kosztorysy stanowiły załączniki do aneksów zmieniających wysokość wynagrodzenia kosztorysowego. Wprowadzone aneksami zwiększone zakresy rzeczowe robót zostały wykonane, co potwierdzały załączane do faktur protokoły odbioru robót.

Zaplanowane efekty rzeczowe kontrolowanych zadań inwestycyjnych zostały osiągnięte.

Wystawione przez wykonawców faktury za zrealizowane roboty związane z zadaniami inwestycyjnymi były realizowane w oparciu o zaakceptowane przez inspektora nadzoru protokoły odbioru prac. Faktury były sprawdzone w Urzędzie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, jak również zatwierdzone zostały do wypłaty przez upoważnione osoby.

(akta kontroli str. 1141-1232)

- 2.5 W toku realizacji inwestycji wynagrodzenia z tytułu wykonanych przez wykonawców prac były dokonywane terminowo i nie miały miejsca sytuacje, w których Urząd winien zapłacić odsetki za zwłokę.

(akta kontroli str. 1141-1232)

- 2.6 W zakresie realizowanych inwestycji informacje o wykonaniu planu finansowego, w tym środków pochodzących z Rządowego Funduszu, będących częścią budżetu Gminy Miasta Sieradz, były przedstawione w sprawozdaniach opisowych z wykonania budżetu za 2022 i 2023 rok.

⁵¹ Dz.U. z 2024 poz. 320, ze zm., dalej: ustawa o drogach publicznych.

Zostały one przekazane Radnym Miejskim, odpowiednio 29 marca 2023 r. i 27 marca 2024 r.

Urząd realizował działania dotyczące informacji i promocji określone w zapisach umów z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych⁵². Na stronie internetowej umieszczone zostały informacje nt. prowadzonych inwestycji. Po zakończeniu realizacji inwestycji umieszczone zostały tablice informacyjne zawierające wskazanie źródła oraz kwoty uzyskanego dofinansowania.

(akta kontroli str. 1096-1139)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie, pomimo zawartych aneksów zmieniających zakres i wartość prac, nie wyegzekwowano od wykonawców robót zadań inwestycyjnych nr 1 i 2 przedłożenia zaktualizowanych harmonogramów rzeczowo-finansowych, choć zgodnie z § 1 ust. 11 zawartych umów harmonogramy te stanowiły integralną część umów, a zatem powinny być z nimi spójne również po dokonaniu zmian, a nie tylko w dniu podpisania wskazanych umów.

Prezydent wyjaśnił, iż w toku realizacji inwestycji, w sytuacji zawierania aneksów do umów, nie dokonywano zmian podstawowych harmonogramów rzeczowo-finansowych, gdyż zmiany zakresu były opisane w protokołach spisanych na okoliczność wystąpienia konieczności spisania aneksów.

Zdaniem NIK brak harmonogramu rzeczowo-finansowego uniemożliwiał faktyczny nadzór nad realizacją zadań przez Urząd. Pomimo, że nie ma prawnego obowiązku sporządzania ww. harmonogramu, to jest on niewątpliwie instrumentem umożliwiającym bieżącą kontrolę realizowanych działań i – zgodnie z zapisami zawartych umów – stanowi integralną część umowy, a zatem powinien być z nią spójny. Harmonogram, na każdym etapie realizacji robót budowlanych powinien być dokumentem aktualnym co wynika z jego specyfiki. Ponadto, odzwierciedla on aktualny postęp i zaawansowanie robót budowlanych.

(akta kontroli str. 1586-1614, 1625-1706)

OCENA CZĄSTKOWA

Wydatki związane z realizowanymi inwestycjami drogowymi zostały poniesione w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań i za faktycznie wykonane roboty budowlane, każdorazowo potwierdzone przez inspektora nadzoru oraz odebrane przez komisję odbiorową. Faktury wystawione przez wykonawców były rzetelnie udokumentowane - podstawą ich wystawienia były protokoły odbiorów. Wielkość kwot wydatkowanych na zadania była zgodna z wysokością wynagrodzenia wykonawców określoną w umowach. W wyniku realizacji zadań inwestycyjnych osiągnięto określone w umowach o roboty budowlane efekty rzeczowe, jednak pracownicy Urzędu nie egzekwowali, w trakcie realizacji tych umów, przedkładania przez wykonawców aktualizacji harmonogramów rzeczowo-finansowych.

⁵² Dz. U. poz. 953 ze zm.

Prezydent podjął działania w zakresie wyegzekwowania należytego wykonania umowy, w tym naliczył i dochodził kar umownych.

Urząd wywiązywał się z obowiązku bieżącego prowadzenia ksiąg drogi oraz rocznej okresowej kontroli stanu technicznego dróg, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Urząd prawidłowo zrealizował obowiązki informacyjne.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie formułuje uwag i przedstawia następujący wniosek:

Wnioski Wdrożenie mechanizmów kontroli, mających na celu zapewnienie rzetelnego nadzoru nad realizacją inwestycji przez Gminę Miasto Sieradz, w tym m.in. w zakresie przygotowania procesu inwestycyjnego (w tym w szczególności poprzez rzetelne zaplanowanie poszczególnych etapów inwestycji w oparciu o posiadane dokumenty i czas niezbędny do ich realizacji) i sporządzania harmonogramów rzeczowo-finansowych, faktycznie odzwierciedlających przebieg realizowanych inwestycji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Łódź, 24 lutego 2025 r.

Kontroler

Rafał Piotrowski

Specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektora

Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/