



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.019.03.2018



07018018

Burmistrz Łap
Pan Krzysztof Gołaszewski
18-100 Łapy, ul. gen. Władysława Sikorskiego 24

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/007 „Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014-2020”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łapach, ul. gen. Władysława Sikorskiego 24, 18-100 Łapy dalej: „Urząd”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Gołaszewski, Burmistrz Łap od 21 listopada 2014 r. Funkcję Burmistrza Łap poprzednio pełniła Urszula Jabłońska, od 28 listopada 2014 r. do 20 listopada 2018 r. oraz Wiktor Brzosko, od 12 grudnia 2010 r. do 27 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja wybranych projektów ZIT 2. Efekty realizacji ZIT
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. do 9 listopada 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę Kontrolerzy	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku 1. Marek Zapolski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/118/2018 z 11 września 2018 r. 2. Beata Palinowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/119/2018 z 11 września 2018 r. (akta kontroli str.1-3)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd sprawnie i skutecznie zrealizował projekt *Poprawa dostępności komunikacyjnej terenów inwestycyjnych w Łapach* oraz uzyskał zakładane efekty. Projekt *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Łapach* był niewłaściwie przygotowany oraz realizowany nieterminowo, co spowodowało wzrost jego wartości o 45,3%. Z uwagi na przesunięcie terminu zakończenia inwestycji na 19 lipca 2019 r., dotychczas nie osiągnięto zakładanych efektów.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Projekt *Poprawa dostępności komunikacyjnej terenów inwestycyjnych w Łapach* realizowany był zgodnie z umową o dofinansowanie. Wykonano go terminowo i uzyskano planowane wskaźniki produktu (700 m przebudowanych i 760 m wybudowanych dróg gminnych), a kwota wykorzystanych środków była o 310,9 tys. zł (o 4,5%) niższa niż pierwotnie zakładano.

Projekt *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Łapach* realizowany był ze znacznym opóźnieniem (o 11 miesięcy w stosunku do pierwotnego terminu zakładanego w umowie o dofinansowanie zawartej z Zarządem Województwa Podlaskiego), głównie z powodu jego niewłaściwego przygotowania oraz zwłoki wykonawcy w realizacji inwestycji. W rezultacie Gmina Łapy była zmuszona odstąpić od umowy z pierwotnym wykonawcą i wyłonić kolejnego, znacznie droższego, skutkiem czego dofinansowanie projektu środkami z UE wzrosło prawie dwukrotnie (z 6.932.260 zł do 12.477.503 zł), zaś wkład własny Gminy do 2.240.005 zł (tj. o 1.454.318 zł)³, zaś termin realizacji przesunięto z 31 grudnia 2017 r. na 19 lipca 2019 r. Działaniem niegospodarnym było nieuzyskanie przez Urząd należności z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 574,5 tys. zł.

Ponadto w umowach z wykonawcami nieprawidłowo⁴ określono zasady rozliczeń oraz nie ujęto obowiązków przedkładania przez wykonawców: projektów zmian umów z podwykonawcami oraz poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii wprowadzonych zmian tych umów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja wybranych projektów ZIT

Opis stanu
faktycznego

1.1. Urząd realizował dwa projekty zintegrowane⁶, których wspólnym celem było stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki lokalnej, stworzenie korzystnych warunków zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej w Gminie. Projekty pn. *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Łapach*⁷ oraz pn. *Poprawa dostępności komunikacyjnej terenów inwestycyjnych w Łapach*⁸ były realizowane na podstawie umów o dofinansowanie zawartych 7 października 2016 r. z Zarządem

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Zmiany w stosunku do wartości określonych w aneksie nr 1 do umowy o dofinansowanie.

⁴ Niezgodnie z art. 143a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 i art. 143d ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Projekt zintegrowany, to co najmniej dwa projekty powiązane ze sobą tematycznie w ramach wspólnego celu, jaki ma zostać osiągnięty dzięki ich realizacji, których wybór do dofinansowania lub realizacja jest koordynowana przez właściwe instytucje. Koordynacja polega w szczególności na określeniu wzajemnych relacji między projektami w zakresie warunków ich wyboru i oceny lub postanowień umów o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu.

⁷ Wniosek Nr WND-RPPD.01.04.02-20-001/16. Projekt zwany dalej: *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych*. Był on realizowany na terenie zlikwidowanej Cukrowni Łapy, który w sierpniu 2015 roku został włączony do podstrefy Łapy TSSE Euro – Park Witosan.

⁸ Wniosek Nr WND-RPPD.04.01.02-20-001/16. Projekt zwany dalej: „Poprawa dostępności komunikacyjnej”.

Województwa Podlaskiego⁹. Wartość projektów określona w umowach wynosiła odpowiednio 12.388 tys. zł, w tym dofinansowanie 9.077 tys. zł (tj. 89,82% wydatków kwalifikowalnych) oraz 6.948,9 tys. zł, w tym dofinansowanie 4.270,6 tys. zł (tj. 63,51% wydatków kwalifikowalnych).

Wartość projektów po zmianach wynikających z podpisanych aneksów wynosiła: *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych* – 18.002,8 tys. zł, w tym dofinansowanie 12.477,5 tys. zł (84,78% wydatków kwalifikowalnych) oraz *Poprawa dostępności komunikacyjnej* – 6.638 tys. zł, w tym dofinansowanie 3.751,2 tys. zł (63,51% wydatków kwalifikowalnych). (akta kontroli str. 20-98, 130-218)

W Urzędzie nie była przeprowadzona, przez IZ RPOWP bądź inne upoważnione instytucje, kontrola „ex ante” (tj. w trakcie ubiegania się o dofinansowanie projektów) obejmująca sprawdzenie zdolności Gminy do prawidłowej i efektywnej realizacji projektów określona w art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020¹⁰.

Na zakończenie realizacji projektu *Poprawa dostępności komunikacyjnej*, IZ RPOWP przeprowadziła 20 września 2018 r. kontrolę, która obejmowała m.in. ewidencję księgową wraz z dokumentami potwierdzającymi faktyczne dokonanie wydatków, umowy zawarte z wykonawcami, protokoły odbioru, dokumentację dotyczącą procesu budowlanego, dokumenty potwierdzające prowadzenie działań promocyjno – informacyjnych, ewidencję środków trwałych, oględziny w miejscu realizowania projektu. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, nie zostały również sformułowane zalecenia pokontrolne. (akta kontroli str. 5-9, 14-19, 724-727)

IZ RPOWP nie przeprowadzała kontroli „ex ante” dokumentacji zamówień publicznych. Weryfikowała natomiast przekazaną przez Urząd dokumentację po przeprowadzonych – wszystkich czterech – postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na realizację zadań ujętych w projektach w trybie przetargów nieograniczonych¹¹. W wyniku kontroli nie były sformułowane wnioski ani wytyczne, stwierdzono natomiast naruszenie przepisów ustawy Pzp, które nie skutkowało zastosowaniem korekty finansowej. Polegały one min. na: wykonywaniu w trakcie postępowania przez Sekretarza Gminy Łapy czynności zastrzeżonych dla kierownika jednostki (tj. Burmistrza) bez pełnomocnictwa szczególnego do ich dokonania, nierzetelnym wypełnieniu protokołu z postępowania (nie wykazano % dofinansowania, nie wskazano osoby, której udzielono pełnomocnictwo, podano błędną datę przekazania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, podano niepełny numer ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, nie wyszczególniono wszystkich załączników), braku w SIWZ pełnej informacji o środkach ochrony prawnej przysługującej wykonawcy w trakcie postępowania. (akta kontroli str. 10-13)

1.2. Okres realizacji projektu *Poprawa dostępności komunikacyjnej*, zgodnie z umową o dofinansowanie, obejmował od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2018 r.¹² Zakres rzeczowy projektu obejmował następujące zadania: 1. Przygotowanie dokumentacji technicznej, 2. Roboty budowlane obejmujące ul. Niłskiego – Łapińskiego oraz dwa odcinki ul. Cukrowniczej (roboty przygotowawcze obejmujące wycinkę drzew, rozbiórkę budynków, wykonanie robót

⁹ Dalej: „IZ RPOWP”.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1431.

¹¹ Przetargi na realizację zamówień: *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych*, *Poprawa dostępności komunikacyjnej terenów inwestycyjnych w Łapach*, *Dokończenie prac związanych z Uzbrojeniem terenów inwestycyjnych w Łapach*, *Przebudowa ul. Cukrowniczej w ramach projektu Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Łapach* oraz *Poprawa dostępności komunikacyjnej terenów inwestycyjnych w Łapach*.

¹² W tym rzeczowy do 31 lipca 2018 r.

drogowych, sanitarnych, oświetlenia ulicznego), 3. Nadzór inwestorski nad pracami budowlanymi, 4. Promocję projektu. W trakcie realizacji projektu nie dokonywano zmiany okresu realizacji umowy. Podpisano dwa aneksy do umowy o dofinansowanie, które dotyczyły m.in.:

- Aneks nr 1 z 11 maja 2017 r. zmniejszający wartość projektu do 6.090,6 tys. zł, w tym dofinansowanie do 3.751,2 tys. zł (odpowiednio o 858,3 tys. zł i 519,4 tys. zł) w związku z udzieleniem zamówień publicznych;
- Aneks nr 2 z 7 sierpnia 2018 r. zwiększający wartość projektu do 6.638 tys. zł, w tym dofinansowanie do 3.751,2 tys. zł (odpowiednio o 547,4 tys. zł w stosunku do zmiany wprowadzonej aneksem nr 1 z 11 maja 2017 r.). Zmiana wartości projektu wprowadzona aneksem nr 2 spowodowana była w szczególności zwiększeniem wartości zadania związanego z przebudową ul. Cukrowniczej, w związku z odstąpieniem od umowy z wykonawcą i wyłonieniem nowego (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego).

Projekt *Poprawa dostępności komunikacyjnej* zrealizowano zgodnie z harmonogramem i zakończono go 11 dni przed terminem wyznaczonym w umowie o dofinansowanie. Po odbiorach końcowych robót (protokoły z 13 i 20 lipca 2018 r.), wykonawcy robót wypłacono wynagrodzenie w wysokości określonej w umowach.

(akta kontroli str. 14-122)

W umowie o dofinansowanie zawartej z Zarządem Województwa Podlaskiego jako rzeczowy czas realizacji projektu *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych* wskazano okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 października 2017 r., natomiast finansowe zakończenie realizacji projektu określono na 31 grudnia 2017 r. Zakres rzeczowy projektu obejmował realizację następujących zadań: 1. Przygotowanie dokumentacji projektowej i technicznej, 2. Roboty budowlane obejmujące makroniwelację terenu, roboty drogowe, sanitarne, oświetlenie, kanał technologiczny oraz przebudowę odcinka ul. Cukrowniczej przylegającej do terenów inwestycyjnych, 3. Nadzór inwestorski, 4. Promocja projektu. W trakcie realizacji projektu były podpisane trzy aneksy do umowy o dofinansowanie:

- Aneks nr 1 z 5 kwietnia 2017 r. zmniejszający wartość projektu do 9.426,1 tys. zł, w tym dofinansowanie 6.932,3 tys. zł (odpowiednio o 2.961,9 tys. zł i 2.144,9 tys. zł) w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego;
- Aneks nr 2 z 26 stycznia 2018 r. wydłużający rzeczowy okres realizacji projektu do 31 maja 2018 r., zaś finansowy do 30 czerwca 2018 r.;
- Aneks nr 3 z 31 sierpnia 2018 r. zwiększający wartość projektu do 18.002,8 tys. zł, w tym dofinansowanie 12.477,5 tys. zł (odpowiednio o 8.576,7 tys. zł i 5.545,2 tys. zł w stosunku do wartości określonej aneksem nr 1 z 5 kwietnia 2017 r.) oraz wydłużający rzeczowy okres realizacji projektu do 21 czerwca 2019 r., zaś finansowy do 19 lipca 2019 r. Ponadto wprowadzał zmianę przyznanego dofinansowania z 89,82% do 84,78%¹³.

Realizację zadania nr 2 Roboty budowlane z projektu *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych* połączono z realizacją części zadania nr 2 Roboty budowlane z projektu *Poprawa dostępności komunikacyjnej* w zakresie przebudowy

¹³ Na wniosek Urzędu, Zarząd Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego uchwałą nr 26/2018 z 14 sierpnia 2018 r. w sprawie zmiany wysokości dofinansowania dla projektu nr WND-RPPD.01.04.02-20-0001/16 pn. „Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Łapach” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 określił maksymalny poziom zwiększenia kwoty dofinansowania do 80% kwoty dofinansowania określonej w aneksie nr 2 z 26 stycznia 2018 r. W związku z tym przyznane pierwotnie dofinansowania zmniejszyły się z 89,82% do 84,78%.

ul. Cukrowniczej¹⁴. Zrealizowanie tych zadań powierzono firmie UNIBEP S.A.¹⁵ (dalej też jako wykonawca) na podstawie umowy zawartej 11 sierpnia 2016 r.¹⁶ Pierwotny termin zakończenia robót ustalony był na 29 września 2017 r., następnie został przedłużony do 16 listopada 2017 r. (tj. o 48 dni) w związku z brakiem dostępu do obszarów na których były wykonywane roboty objęte zamówieniem z przyczyn niezależnych od wykonawcy. Urząd wystąpił do IZ RPOWP we wrześniu¹⁷ i listopadzie 2017 roku¹⁸ z wnioskami o wyrażenie zgody na wydłużenie okresu realizacji projektu, bowiem wykonawca nie zrealizował prac w terminie (IZ RPOWP wyraziła zgodę). Następnie w związku ze wstępną propozycją Wykonawcy dotyczącą zaktualizowania harmonogramu zakończenia prac Urząd wystąpił do IZ RPOWP 22 stycznia 2018 r. o zgodę na zmianę terminu rzeczowej i finansowej realizacji projektu na odpowiednio, 31 maja i 30 czerwca 2018 r. (przy czym zaznaczono, że jest to uzależnione od sprzyjających warunków atmosferycznych w okresie zimowym). IZ RPOWP wyraziła zgodę i 26 stycznia 2018 r. aneksowała umowę o dofinansowanie.

Wykonawca realizował prace z opóźnieniem w stosunku do pierwotnego harmonogramu rzeczowo – finansowego¹⁹. Harmonogram realizacji prac był ustalony przez Wykonawcę i został zaakceptowany przez Urząd. Był on zmieniany czterokrotnie przez Wykonawcę w miarę postępu prac zrealizowanych w danym kwartale (pierwsza zmiana miała miejsce 20 grudnia 2016 r., a ostatnia 10 października 2017 r.²⁰), a zmiany były akceptowane przez Urząd. I tak w stosunku do ilości prac zaplanowanych do zrealizowania w każdym kwartale zrealizowano:

- w III i IV kwartale 2016 r. (według stanu na 20 grudnia 2016 r.) 21,2% prac zaplanowanych²¹,
- w I kwartale 2017 r. (według stanu na 31 marca 2017 r.) 17,3% prac w stosunku do harmonogramu obowiązującego na dzień 20 grudnia 2016 r.²²,

¹⁴ Realizację zadania 2 Roboty budowlane obejmujące ul. Niłskiego – Łapińskiego oraz dwa odcinki ul. Cukrowniczej powierzono dwóm wykonawcom. W zakresie robót obejmujących ul. Niłskiego – Łapińskiego na podstawie umowy podpisanej 2 marca 2017 roku z Przedsiębiorstwem Robót Drogowo-Mostowych „Trakt” Sp. z o.o. (dalej: „TRAKT”) oraz w zakresie robót obejmujących dwa odcinki ul. Cukrowniczej wykonawcy UNIBEP S.A. na podstawie umowy z 11 sierpnia 2016 r. (wykonawca ten nie zrealizował jednak zadania, a Urząd odstąpił od umowy z winy wykonawcy, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego). Następnie w celu dokończenia przebudowy ul. Cukrowniczej w ramach obu projektów powierzono realizację robót wykonawcy TRAKT, na podstawie umowy z 22 czerwca 2018 r.

¹⁵ Dalej zwany również: „wykonawcą”.

¹⁶ W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego było złożonych 16 ofert, w tym tylko jeden oferent zaproponował niższą cenę. Jednak jego oferta została odrzucona z uwagi na przedłożenie kopii dokumentów niepoświadczonych za zgodność.

¹⁷ Pismem z 27 września 2017 r. Urząd zwrócił się o zgodę na przedłużenie terminu zakończenia rzeczowej realizacji projektu w związku z planowanym przedłużeniem umowy z wykonawcą. IZ RPOWP, 28 września 2017 r. wyraziła zgodę na zmianę tego terminu z 30 października na 30 listopada 2017 r.

¹⁸ Pismem z 29 listopada 2017 r. Urząd zwrócił się do IZ RPOWP o wyrażenie zgody na wydłużenie terminu rzeczowej i finansowej realizacji projektu z uwagi na opóźnienia Wykonawcy oraz trwające z nim uzgodnienia odnośnie terminu zakończenia przez niego prac. 1 grudnia 2017 r. IZ RPOWP wyraziła zgodę.

¹⁹ Harmonogram realizacji zamówienia był ustalony przez wykonawcę i każdorazowo zmieniany (dostosowywany) do odbiorów częściowych.

²⁰ Ostatnia w okresie określonym w umowie i aneksie do umowy.

²¹ W odniesieniu do harmonogramu stanowiącego załącznik do umowy zawartej z wykonawcą. Pierwsza zmiana harmonogramu nastąpiła 20 grudnia 2016 r. Zrealizowano 17,3% prac z zakresu makroinwencji, 11,5% prac drogowych oraz 57% prac z branży sanitarnej.

²² Prace za okres od 1 stycznia do 31 marca 2017 r. odebrano protokołem częściowym z 19 kwietnia 2017 r. Zrealizowano 1,5 % prac z zakresu makroinwencji, 44,7% prac z branży drogowej, 14,5% prac z branży sanitarnej. Ponadto zrealizowano prace na ul. Cukrowniczej przylegającej do terenów inwestycyjnych w 283% oraz nieplanowane prace na części ul. Cukrowniczej nie przylegającej do terenów inwestycyjnych – 29,2% prac zaplanowanych do realizacji w całym okresie obowiązywania umowy.

- w II kwartale 2017 r. (według stanu na 30 czerwca 2017 r.) 9,8% prac w stosunku do harmonogramu obowiązującego na 22 marca 2017 r.²³

Według stanu na 29 września 2017 r., tj. na dzień pierwotnie planowanego zakończenia realizacji robót przez Wykonawcę, wykonano 23,2% prac²⁴. Na 16 listopada 2017 r., tj. na dzień zakończenia realizacji robót określony w aneksie zawartym z wykonawcą zrealizowano 32,1% zaplanowanych prac²⁵.

(akta kontroli str. 130-265)

UNIBEP S.A. realizował projekt, mimo, że termin obowiązywania umowy²⁶ upłynął 16 listopada 2017 r. Trwało to do 26 stycznia 2018 r., tj. do dnia wypowiedzenia umowy przez Gminę (poziom zrealizowanych prac ostatecznie wyniósł 47,7%)²⁷. W związku ze zwłoką w wykonaniu przedmiotu umowy (na podstawie § 13 ust. 1 pkt 1 lit. „a” umowy zawartej z wykonawcą) Urząd 20 grudnia 2017 r., wystąpił do gwaranta (PZU) o zmianę zabezpieczenia w formie gwarancji ubezpieczeniowej na formę pieniężną w wysokości 402,2 tys. zł (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W związku z upływem terminu ważności gwarancji ubezpieczeniowej wniesionej przez wykonawcę, na okres od 11 sierpnia 2016 r. do 16 grudnia 2017 r., stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania umowy), 18 grudnia 2017 r. Urząd wezwał wykonawcę²⁸ do złożenia nowego zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Jednak wykonawca nie przedłożył nowego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, bowiem wskazał, że [1] Urząd nie przedłużył umowy realizacji zamówienia w związku z tym nie wiadomo na jaki okres należałoby wnieść nowe zabezpieczenie, [2] Urząd wystąpił do gwaranta do wypłatę złożonego zabezpieczenia, co może prowadzić do nadmiernego zabezpieczenia realizacji inwestycji. Następnie wykonawca wezwał Urząd do przedłożenia zabezpieczenia zapłaty za roboty budowlane. W związku z nieprzedłożeniem zabezpieczenia należytego wykonania umowy Urząd wypowiedział umowę 26 stycznia 2018 r.

Burmistrz Łap wyjaśniła, że „W ocenie Zamawiającego nie zaszczyły przestanki do wydłużenia terminu wykonania zamówienia, których katalog został określony w § 14 ust. 3 lit. a) – f) Umowy, natomiast zwłoka w realizacji robót występująca na budowie wynikała z innych przyczyn, za które winę ponosił Wykonawca. W związku z powyższym, Zamawiający nie odnalazł podstaw prawnych do wydłużenia terminu zawartej Umowy. Gmina Łapy podpisując w dniu 26 stycznia 2018 r. w godzinach porannych aneks do umowy o dofinansowanie z Instytucją Zarządzającą RPO WP zakładała, że inwestycja będzie nadal realizowana i nie była zdecydowana na odstąpienie od umowy z UNIBEP S.A. Decyzja o odstąpieniu była spowodowana sytuacją jaka zaistniała podczas spotkania z UNIBEP S.A. w godzinach popołudniowych. Przyczyną odstąpienia od umowy w dniu 26 stycznia

²³ Prace za okres od 1 kwietnia do 30 czerwca 2017 r. odebrano protokołem częściowym z 14 lipca 2017 r. Zrealizowano 2,5% prac z zakresu makroniwelacji, 27,5% prac z branży sanitarnej, 28,5% prac drogowych na ul. Cukrowniczej przylegającej do terenów inwestycyjnych, 36,1% prac drogowych na ul. Cukrowniczej nie przylegającej do terenów inwestycyjnych, niezaplanowane na II kwartał 2017 r. roboty z zakresu branży elektrycznej na obu odcinkach ul. Cukrowniczej – 71,6% prac przewidzianych do zrealizowania w całym okresie obowiązywania umowy. Nie wykonano natomiast prac z zakresu branży drogowej i kanału technologicznego.

²⁴ Prace za okres od 1 lipca do 29 września 2017 r. odebrano protokołem częściowym z 20 listopada 2017 r.

²⁵ Prace za okres od 30 września do 16 listopada 2017 r. odebrano protokołem częściowym z 5 stycznia 2018 r.

²⁶ Zakończenia robót.

²⁷ Wynagrodzenie wykonawcy z tytułu prac wyniosło 1.715,9 tys. zł (brutto). Urząd uznał za należną kwotę w wysokości 1.496,8 tys. zł (nie uznano kwoty w wysokości 219,2 tys. zł z tytułu zwiększonej stawki jednostkowej za m³ namułu). Z kwoty uznanej za należną potrącono karę umowną z tytułu odstąpienia od umowy z winy wykonawcy w wysokości 967,5 tys. zł, oraz karę uznaną przez wykonawcę w wysokości 23,4 tys. zł z tytułu niewłaściwego zagęszczenia warstwy nasypów. Wydatków z tego tytułu nie ujęto we wniosku o płatność do IZ RPOWP, ponieważ jest to przedmiotem sporu sądowego.

²⁸ Pismami z 18 i 22 grudnia 2017 r., 19 i 26 stycznia 2018 r.

2018 r. było poza znacznym opóźnieniem Wykonawcy w zakończeniu robót budowlanych oraz niskim stopniem zaawansowania prac, również nie przedłożenie przez Wykonawcę, mimo kilkukrotnych wezwań Zamawiającego, zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W korespondencji z dnia 19 stycznia 2018 r. wyznaczono firmie UNIBEP S. A. termin na wniesienie zabezpieczenia należytego zabezpieczenia umowy do dnia 26 stycznia 2018 r. do godz. 12:00 pod rygorem odstąpienia od umowy. Wykonawca nie wniósł zabezpieczenia w wymaganym terminie, co zdeterminowało fakt odstąpienia od umowy właśnie w tym terminie".

(akta kontroli str. 273-283, 345-427, 633-638)

W odpowiedzi wykonawca 30 stycznia 2018 r. również oświadczył o odstąpieniu od umowy z winy zamawiającego, bowiem jak wskazał, Urząd w terminie 45 dni nie wystawił gwarancji zapłaty za roboty budowlane. Ponadto wskazał, że wystąpiła całkowita odmowa współpracy przy wykonaniu inwestycji, zamawiający nie reagował na propozycje przedłużenia terminu realizacji inwestycji i należytego rozliczenia dodatkowych kosztów wygenerowanych z uwagi na błędy w dokumentacji projektowej. Poinformował też, że będzie domagał się od zamawiającego zapłaty kary umownej z tytułu odstąpienia od umowy oraz innych roszczeń pieniężnych, jak również naprawienia szkody. Sąd Okręgowy VII Wydział Gospodarczy w Białymstoku (dalej Sąd), w dniu 23 lipca 2018 r. doręczył Gminie Łapy pozew UNIBEP S.A. oraz wezwał do wniesienia odpowiedzi na pozew w terminie 14 dni. Wysokość żądania wniesionego przez UNIBEP S.A. wynosiła 2.134,3 tys. zł²⁹. W dniu 6 sierpnia 2018 r. Gmina Łapy skierowała do Sądu odpowiedź na pozew, w którym wniosła o potrącenie kary umownej w wysokości 957,5 tys. zł z tytułu nieterminowej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom³⁰. Do dnia zakończenia kontroli sprawa nie została rozstrzygnięta. (akta kontroli str. 285-344)

W trakcie realizacji inwestycji wykonawca wskazywał m.in. na następujące problemy. W III i IV kwartale 2016 r. wskazano na problem utylizacji wody znajdującej się w trzech zbiornikach zlokalizowanych na terenie inwestycji (zadanie dotyczące wypompowania wody było ujęte w przedmiarze, a w projekcie Urząd wskazywał, że jest to woda przemysłowa). Zbiorniki osuszono 21 października 2016 r. (pierwszy zbiornik), 17 marca 2017 r. (drugi zbiornik) i 2 września 2017 r. (trzeci zbiornik). Ponadto Urząd niewłaściwie przygotował inwestycję, bowiem zgodnie z wyliczeniami zawartymi w przedmiarze robót wykonawca zobowiązany był do usunięcia 19,1 tys. m³ namułu. W trakcie wykonywania prac okazało się, że ilość namułu jest znacznie większa (szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Wynagrodzenie z tytułu zwiększonej ilości namułu stanowi przedmiotem sporu sądowego Gminy w wykonawcą³¹. (akta kontroli str. 504-507, 663-701, 714-717)

Po odstąpieniu od umowy z UNIBEP S.A. zabezpieczono przerwane prace, przeprowadzono wstępną inwentaryzację. Natomiast protokół końcowej inwentaryzacji robót był sporządzony 24 maja 2018 r. W tym okresie przeprowadzono m.in. pomiary geodezyjne i badania laboratoryjne (nadzór nad placem budowy był sprawowany przez kierownika nadzoru). Burmistrz wyjaśniła,

²⁹ Kwota ta obejmowała karę umowną nałożoną przez wykonawcę na Urząd w wysokości 957,5 tys. zł (tj. 10% wartości umowy z tytułu odstąpienia od umowy z winy zamawiającego), karę umowną potrąconą przez Urząd z wynagrodzenia w wysokości 957,5 tys. zł z tytułu odstąpienia od umowy z winy wykonawcy, 219,2 tys. zł nieuznanego przez Urząd wynagrodzenia za roboty dodatkowe związane ze zwiększoną ilością namułu.

³⁰ Nieterminową zapłatę wynagrodzeń dla podwykonawców stwierdzono na podstawie dodatkowych dokumentów przedłożonych przez podwykonawców przedłożonych już po rozwiązaniu umowy z firmą UNIBEP S.A.

³¹ Urząd nie uznał wynagrodzenia w kwocie (brutto) 219,2 tys. zł (netto 178,2 tys. zł), bowiem wykonawca za usunięcie namułu ponad wartość określoną w przedmiarze zażądał stawkę jednostkową netto 17,88 zł za m³, podczas gdy cena określona w ofercie wynosiła (netto) 10,67 zł za m³.

że „Aby ogłosić postępowanie przetargowe na dokończenie prac związanych z uzbrojeniem terenów inwestycyjnych należało dokonać szeregu czynności. Było to m.in. wykonanie i opracowanie pomiarów geodezyjnych na terenie inwestycji (w celu m. in. określenia ilości mas ziemnych pozostałych do dowiezienia w ramach dokończenia prac związanych z niniejszą inwestycją), sporządzenie inwentaryzacji prac wykonanych do dnia odstąpienia, jak również wykonanie badań przez laboratorium w celu potwierdzenia spełnienia wymogów odbieranych robót zgodnie z dokumentacją techniczną. Podjęcie ww. czynności było niezbędne w celu rozliczenia się z dotychczasowym wykonawcą prac – firmą UNIBEP S. A. oraz – przede wszystkim – do określenia zakresu robót pozostałych do wykonania. Zatem bez zakończenia prac związanych z ustaleniem zakresu wykonanych robót nie było możliwości ogłoszenia postępowania przetargowego, gdyż Zamawiający ogłaszając przetarg był zobligowany do jednoznacznego i wyczerpującego opisu przedmiotu. Wcześniejsze zakończenie czynności związanych z ustalaniem zakresu robót pozostałych do wykonania było niemożliwe z uwagi na trwający okres zimowy – długotrwałe utrzymujące się niskie temperatury, a co za tym idzie utrzymująca się zmarzlina badanego gruntu, sprawiły, że nie było technicznych możliwości do wykonania wiarygodnych badań.” (akta kontroli str. 345-417, 623-627)

W odpowiedzi na wniosek Burmistrza Łap z 19 kwietnia 2018 r., IZ RPOWP 25 kwietnia 2018 r. wyraziła zgodę na wydłużenie terminu zakończenia rzeczowej realizacji projektu do 21 czerwca 2019 r. oraz jego finansowania do 19 lipca 2019 r. Zgodziła się też z propozycją Urzędu, aby zrealizować inwestycję w dwóch etapach. Etap I miał obejmować uzbrojenie działek zlokalizowanych po zachodniej stronie terenu oraz wykonanie drogi dojazdowej (co miałoby umożliwić oddanie części terenów inwestycyjnych do użytkowania w terminie do października 2018 r.)³². W II etapie (trwającym do maja 2019 r.) miało nastąpić dokończenie pozostałej części robót. (akta kontroli str. 428-432)

W celu dokończenia przebudowy ul. Cukrowniczej, 2 maja 2018 r. ogłoszono zamówienie publiczne na jej wykonanie. W wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego wyłoniono wykonawcę prac (tj. TRAKT Sp. z o.o.), z którym 22 czerwca 2018 r. zawarto umowę. Zadanie zostało zrealizowane w wyznaczonym terminie (protokół odbioru końcowego z 20 lipca 2018 r.) i w całości zostało opłacone. (akta kontroli str. 433-459)

Natomiast postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zakończenie prac związanych z *Uzbrojeniem terenów inwestycyjnych* ogłoszono 23 maja 2018 r. Postępowanie to na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp unieważniono, bowiem jedyna złożona oferta z ceną 21.728,9 tys. zł przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (7.653,3 tys. zł). (akta kontroli str. 460-463)

Ponowne postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, ogłoszono 19 czerwca 2018 r. W wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego wybrano wykonawcę robót³³, z którym 20 lipca 2018 r. zawarto umowę, o wartości 13.144,1 tys. zł. Według harmonogramu rzeczowo-finansowego inwestycji w I etapie (tj. w okresie do 31 października 2018 r.) miały być zrealizowane prace o łącznej wartości 8.181,1 tys. zł, co stanowi 62,2% ogólnej wartości zadania (13.144,1 tys. zł) obejmujące: makroinwestycję, branżę drogową, sanitarną i elektryczną oraz budowę kanału technologicznego. Do 17 września

³² Wykonawca 15 października 2018 r. wniósł o zmianę terminu zakończenia robót etapu I na 21 listopada 2018 r. w związku z brakiem dostępu do obszarów. W tym samym czasie wykonawca zaczął realizację prac z etapu II.

³³ Firma TRAKCJA PRKIL S.A. z siedzibą w Warszawie.

2018 r. wartość wykonanych i zafakturowanych prac wyniosła 1.915,2 tys. zł, co było zgodne z harmonogramem rzeczowo-finansowym (ustalonym dla I etapu).

(akta kontroli str. 464-485)

W wyniku niewłaściwie przygotowanej i prowadzonej inwestycji doszło do zwiększenia wartości dofinansowania projektu środkami UE do 12.477.503 zł (tj. o 5.545.243 zł w stosunku do poprzednio obowiązującej umowy z wykonawcą), zaś wkład własny beneficjenta w wydatkach kwalifikowalnych do 2.240.005 zł (tj. o 1.454.318 zł w stosunku do stanu poprzedniego). (akta kontroli str. 130-232)

1.3. Urząd przedłożył do IZ RPOWP, 11 wniosków o płatność, w ramach projektu *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych* (w tym dwa sprawozdawcze) oraz 10 wniosków o płatność (w tym jeden sprawozdawczy oraz wniosek o płatność końcową), w ramach projektu *Poprawa dostępności komunikacyjnej* (zgodnie z harmonogramami płatności przewidziano przesłanie, w trakcie realizacji projektów odpowiednio sześć i dziewięć wniosków o płatność rozliczających poniesione wydatki).

Wnioski o płatność były składane terminowo (poza jednym przypadkiem opisanym poniżej). Zgodnie z § 9 ust. 1 obu umów o dofinansowanie wnioski o płatność powinny być składane zgodnie z harmonogramem płatności stanowiącym załącznik nr 2 do obu umów), nie rzadziej niż raz na kwartał i nie częściej niż raz w miesiącu, a w przypadku braku wydatków powinny być składane wnioski sprawozdawcze (tj. z wypełnioną częścią dotyczącą realizacji projektu). Jeden wniosek o płatność (nr 2) dotyczący projektu *Poprawa dostępności komunikacyjnej* był złożony z 35 – dniowym przekroczeniem terminu określonego w § 9 ust. 1 umowy o dofinansowanie (powinien być złożony do 7 kwietnia 2017 r., a był złożony 12 maja 2017 r.). Burmistrz wyjaśniła, że „Z uwagi na nagłe i niespodziewane zmiany kadrowe u Beneficjenta, dotyczące osoby upoważnionej (prowadzącej projekty), posiadającej dostęp do systemu informatycznego SL2014, konieczne było włączenie w system zarządzania projektami nowego pracownika. (...) skutkowało to koniecznością podpisania aneksów do umów o dofinansowanie. Informacja o wystąpieniu ww. okoliczności wraz z informacją o niemożności złożenia wniosków o płatność w I kwartale 2017 r. została zgłoszona do Instytucji Zarządzającej RPO WP pismem nr FP.041.1.2016 z dnia 30 marca 2017 r.”

Aneks do umowy o dofinansowanie, w którym nadano uprawnienia nowym pracownikom został podpisany 11 maja 2017 r. (obejmował on również inne zmiany, a jego podpisanie poprzedzała wymiana korespondencji Urzędu z IZ RPOWP). Opóźnienie w złożeniu wniosku było zdarzeniem jednorazowym, częściowo niezależnym od Urzędu.

(akta kontroli str. 20-51, 73-74, 130-161, 183, 580-622, 633-639)

Wniosek o płatność końcową projektu *Poprawa dostępności komunikacyjnej* był złożony 16 sierpnia 2018 r. (31 października 2018 r. został zatwierdzony).

(akta kontroli str. 508-518)

Urząd wywiązywał się z rzetelnego wypełniania wniosków. W jednym przypadku IZ RPOWP nie uznała za kwalifikowalny wydatku w wysokości 440,7 tys. zł³⁴ ujętego we wniosku o płatność za okres 19 października 2017 r. do 9 stycznia 2018 r.

³⁴ W związku z tym, że UNIBEP S.A. realizował zamówienie, które obejmowało zadanie z projektu *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych* oraz zadanie nr 2 w części dotyczącej ul. Cukrowniczej z projektu *Poprawa dostępności komunikacyjnej* faktura w kwocie 562,1 tys. zł została rozliczona: w kwocie 440,7 tys. zł rozliczony w ramach projektu *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych*, a w kwocie 121,4 tys. zł w ramach projektu *Poprawa dostępności komunikacyjnej*. Karę umowną potrącono w łącznej wysokości 335,1 tys. zł, w tym w wysokości 322,8 tys. zł z pierwszego projektu oraz w wysokości 12,3 tys. zł z drugiego projektu. Przed złożeniem wniosku o płatność z tytułu realizacji projektu *Poprawa dostępności komunikacyjnej* Urząd zwrócił wykonawcy potrąconą w ramach tego projektu karę w wysokości 12,3 tys. zł.

dotyczącego projektu *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych*. Urząd obciążył, 21 grudnia 2017 r., wykonawcę UNIBEP S.A. (nota tego samego dnia była dostarczona wykonawcy) karą umowną z tytułu zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy. Kara ta była nałożona na podstawie § 13 ust. 1 pkt. I lit. a umowy z 11 sierpnia 2016 r. w wysokości 335,1 tys. zł poprzez potrącenie z wynagrodzenia (zgodnie z § 13 ust. 3 umowy). IZ RPOWP nie uznała wydatku za kwalifikowalny wskazując, że [1] nota księgowa powinna być podpisana przez odbiorcę, [2] wydatek powinien być faktycznie poniesiony (w znaczeniu kasowym), [3] wyjątkiem jest sytuacja gdy dwie strony są względem siebie dłużnikami i wierzycielami, zgodnie z art. 498 – 508 ustawy z dnia 23 kwietnia 1967 r. Kodeks cywilny³⁵. Urząd nie potrafił wyjaśnić wątpliwości IZ RPOWP i w celu rozliczenia wydatku 18 stycznia 2018 r. przekazał potrąconą wcześniej karę na rachunek wykonawcy i rozliczyła wydatek w poprawionym wniosku o płatność.

(akta kontroli str. 514-549, 580-622)

1.4. Wszystkie wydatki objęte wnioskami o płatność były: [1] poniesione w okresie kwalifikowalności określonym w umowach o dofinansowanie, [2] uwzględnione w budżetach projektów, [3] niezbędne do realizacji celów projektu i poniesione w związku z realizacją projektu, [4] należycie udokumentowane, [5] faktycznie poniesione, tj. dotyczyły zrealizowanych przez wykonawców robót. IZ uznała za kwalifikowalne wszystkie wydatki poza przypadkiem opisanym w pkt. 1.3. wystąpienia pokontrolnego.

W celu realizacji projektów Urząd przeprowadził w 2016 roku dwa postępowania dotyczące realizacji zamówień publicznych w trybie przetargów nieograniczonych, w wyniku których wyłoniono wykonawców: [1] *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Łapach*, [2] *Poprawa dostępności komunikacyjnej terenów inwestycyjnych w Łapach* oraz w związku z odstąpieniem, 26 stycznia 2018 r. od umowy z wykonawcą (szerzej opisano w pkt. 1 lit. „a” wystąpienia) przeprowadzono, w 2018 r., kolejne dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego: [1] *Dokończenie prac związanych z Uzbrojeniem terenów inwestycyjnych w Łapach*, [2] *Przebudowa ul. Cukrowniczej w ramach projektu Uzbrojenie terenów inwestycyjnych oraz Poprawa dostępności komunikacyjnej*. W postępowaniach tych:

- Burmistrz każdorazowo powoływał komisje przetargowe do przeprowadzenia postępowań oraz określał ich organizację, tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji.
- W postępowaniu pn. *Dokończenie prac związanych z Uzbrojeniem terenów inwestycyjnych w Łapach* o wartości 6.222,2 tys. zł zapewniono udział dwóch członków komisji przetargowej w nadzorze nad realizacją udzielonego zamówienia, zgodnie z art. 20a ust. 4 ustawy Pzp.
- Członkowie komisji przetargowych złożyli oświadczenia o braku okoliczności stanowiących przesłanki do wyłączenia z postępowań o udzielenie zamówień, zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp.
- Prawidłowo określono kryteria oceny ofert, jednak w postępowaniu pn. *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Łapach*, w którym jako jedno z kryteriów określono okres gwarancji i rękojmi, w formularzu ofertowym stanowiącym załącznik do SIWZ pominięto zapis dotyczący rękojmi (który był równy okresowi gwarancji).

³⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.

- Prawidłowo wezwano (we wszystkich postępowaniach) wykonawców, których oferty zostały najwyżej ocenione do złożenia oświadczeń lub dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz o braku podstaw do wykluczenia określonych w art. 25 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz wyznaczono odpowiedni termin, zgodnie z art. 26 ust. 1-2 ustawy Pzp.
- Dwie umowy były zawarte na okres dłuższy niż 12 miesięcy i zawierały postanowienia o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy wymagane art. 142 ust. 5 ustawy Pzp.
- Wszystkie umowy dotyczyły robót budowlanych i zawierały część zapisów wymaganych art. 143d ustawy Pzp m.in.: obowiązek przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, zasady zapłaty wynagrodzenia wykonawcy, uwarunkowanej przedstawieniem przez niego dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, termin zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy, wysokości kar umownych. Trzy umowy nie zawierały natomiast postanowień dotyczących obowiązku przedkładania zamawiającemu projektu zmian umowy z podwykonawcą, obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii zmian umowy o podwykonawstwo, wskazania terminu na zgłoszenie przez zamawiającego zastrzeżeń do projektu zmian umowy o podwykonawstwo, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- Ogłoszenia o udzieleniu zamówienia zamieszczano w Biuletynie Zamówień Publicznych w tym samym dniu, w którym podpisano umowy z wykonawcami.

W umowie zawartej 11 sierpnia 2016 r. z wykonawcą UNIBEP S.A. określono, że kary umowne z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom (lit. e), nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany (lit. f), nieprzedłożenia poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany (lit. g), braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty (lit. h) wynoszą 10% brutto. Natomiast we wzorze umowy stanowiącej załącznik do SIWZ określono, że ich wysokość będzie wynosiła 1%.

Burmistrz wyjaśniła, że „W ocenie Zamawiającego istniała możliwość dokonania takiej zmiany umowy w myśl przepisów ustawy PZP, jako nieistotnej zmiany umowy. Warunki umowy w tym zakresie, ustalone zostały pomiędzy stronami na zasadzie swobody umów wynikającej z art. 3531 KC”.

(akta kontroli str. 233-250, 442-453, 469-480, 486-498, 554-579, 640-650)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd niewłaściwie przygotował i prowadził inwestycję *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Łapach*. W szczególności dotyczyło to niewłaściwie określonej w projekcie ilości namułu do usunięcia. Zgodnie z przedmiarem robót wykonawca zobowiązany był do usunięcia 19,1 tys. m³ namułu, podczas gdy w trakcie wykonywania prac okazało się, że jego ilość jest znacznie większa. Wykonawca sygnalizował ten problem zamawiającemu w listopadzie 2016 r. Urząd zlecił przeprowadzenie ponownych badań, które otrzymano 26 czerwca 2017 r. Ostatecznie faktyczna ilość usuniętego namułu wynosiła 43,2 tys. m³.

Wskutek tego na dzień zakończenia terminu jej realizacji określonego w umowie tj. 16 listopada 2017 r. wykonawca zrealizował zaledwie 32,1% prac.

Burmistrz wyjaśniła, że „W momencie wykonywania dokumentacji projektowej oraz badań geologicznych, z uwagi na wypełnienie zbiorników cieczą, Projektant nie miał możliwości wykonania odwiertów w dnie zbiornika. Odwierty wykonywane były przez wały, gdzie co do zasady ilość zgromadzonych namulów jest największa, zaś przyjęta metodologia prowadzonych badań była adekwatna do istniejącego stanu faktycznego. Ponadto projektant korzystał z archiwalnej dokumentacji udostępnionej przez Cukrownię, jak również kierował się danymi ze zrealizowanej już inwestycji przyjmując podwojone wielkości w tym zakresie.(...) W celu rozwiązania zaistniałej sytuacji związanej z wystąpieniem zwiększonej ilości namułu, Projektant opracował rozwiązanie skompensowania zwiększonej ilości namulów robotami ziemnymi. W związku z ww. opracowaniem sporządzonym przez autora dokumentacji projektowej nie poniesiono żadnych dodatkowych kosztów”. (akta kontroli str. 263-265, 656-701)

Skutkiem odstąpienia od umowy z pierwotnym wykonawcą była konieczność wyłonienia nowego przedsiębiorcy. Uzyskane w postępowaniu przetargowym warunki finansowe okazały się dużo droższe od poprzednich, zaś termin finansowego zakończenia inwestycji przesunięto o ponad 1,5 roku.

2. Urząd nie uzyskał zaspokojenia z gwarancji ubezpieczeniowej wniesionej przez firmę UNIBEP S.A. Wezwanie do zapłaty było doręczone gwarantowi cztery dni po terminie określonym w § 1 aneksu nr 1 z 11 października 2017 r. do Gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy. Zgodnie z powołanym wyżej paragrafem wezwanie to powinno być doręczone w terminie do 16 grudnia 2017 r., natomiast było doręczone 20 grudnia 2017 r. Ponadto do tego wezwania nie dołączono wymaganego § 3 gwarancji oświadczenia, że żądana kwota jest należna i wymagalna z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. W tej sytuacji nie doszło do wypłaty gwarancji ubezpieczeniowej.

Pracownik Referatu Inwestycji wyjaśnił, że „Wniosek był złożony drogą e-mail 18 grudnia 2017 r. Tego dnia również pismo zostało nadane do gwaranta drogą tradycyjną. Na dzień dzisiejszy nie pamiętam dokładnie jak to było, natomiast podejrzewam, że uznaliśmy, iż zachowamy termin jeżeli wyślemy pismo następnego dnia roboczego (16 grudnia 2017 r. to była sobota).”

Burmistrz wyjaśniła, że „Gmina Łapy nie podejmowała działań celem wyegzekwowania zabezpieczenia należytego wykonania umowy, gdyż mimo upływu terminu realizacji inwestycji, wynikającego z umowy i zawartego aneksu, Wykonawca deklarował dalsze kontynuowanie prac. Jednocześnie postanowienia umowne przewidywały możliwość naliczenia kar umownych z tytułu zwłoki w realizacji przedmiotu zamówienia i potrącenia ich bezpośrednio z wynagrodzenia należnego wykonawcy. W związku z powyższym nie zachodziła konieczność egzekwowania należności z gwarancji ubezpieczeniowej z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, tym bardziej, że prace były kontynuowane. W ocenie Gminy celowym było pozostawienie środków w ramach zabezpieczenia należytego wykonania umowy na zaspokojenie innych roszczeń Zamawiającego, które mogły wyniknąć na dalszym etapie realizacji umowy, m.in. w zakresie ewentualnych wad w wykonaniu przedmiotu umowy. Zatem w opinii Gminy Łapy zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 70% winno być wniesione na cały okres realizowania prac (pomimo upływu terminu zakończenia inwestycji), do czasu zrealizowania przez UNIBEP S. A. przedmiotu umowy. Gmina Łapy w dniu 18 grudnia 2017 r. wystąpiła do PZU S.

A. o wypłatę kwoty dotychczasowego zabezpieczenia z tytułu nieprzedłużenia oraz niewniesienia nowego zabezpieczenia przed upływem terminu ważności dotychczasowego zabezpieczenia wniesionego w innej formie niż w pieniądzu. Zatem Gmina Łapy nie ubiegała się o zrealizowanie gwarancji, lecz o zmianę jej formy tak, aby gwarancja ubezpieczeniowa należytego wykonania umowy była wniesiona na cały okres prowadzenia prac. Ponieważ prace były wykonywane, Zamawiający chciał mieć zabezpieczenie w przypadku roszczeń z tytułu niewłaściwej jakości prac wykonanych przez Wykonawcę".

Jednak zgodnie z art. 147 ustawy Pzp zabezpieczenie należytego wykonania umowy jest uprawnieniem zamawiającego i służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, zaś o formie zabezpieczenia decyduje wykonawca, który też, zgodnie z art. 149 ust. 1 ustawy Pzp w trakcie realizacji umowy wykonawca może dokonać zmiany formy zabezpieczenia na jedną lub kilka form, o których mowa w art. 148 ust. 1.

Termin realizacji umowy upłynął 16 listopada 2017 r., zaś gwarancji ubezpieczeniowej stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania umowy 16 grudnia 2017 r. Działania Burmistrza były niegospodarne i skutkowały utraceniem zabezpieczenia w kwocie 574,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 418-427, 640-650, 718-719)

3. Postanowienia trzech umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań nie zawierały części elementów wymaganych art. 143d ust. 1 pkt. 1-2 ustawy Pzp, tj. zapisów dotyczących: [1] obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu projektu zmian umowy zawartej z podwykonawcą, [2] obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii zmian umowy z podwykonawcą, [3] terminu na zgłoszenie przez zamawiającego zastrzeżeń do projektu zmian umowy zawartej z podwykonawcą.

Burmistrz wyjaśniła, że „Pomimo braku w umowach zapisów dotyczących obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu projektu zmian umowy oraz obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii zmian umowy wskazać należy, iż w zawartych umowach przewidziane zostały stosowne kary umowne z tytułu nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany oraz z tytułu nieprzedłożenia poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany. Z uwagi na powyższe, wskazać należy, iż z zawartych umów wynikał obowiązek wykonawcy w zakresie przedkładania projektu zmian umowy oraz poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii umowy. Wykonawca świadomy był istnienia takiego obowiązku, a Zamawiający egzekwował zobowiązania Wykonawcy w tym zakresie zgodnie z zapisami ustawy PZP. W § 11 ust. 10 umowy zawarty został zapis, zgodnie z którym Jeżeli Zamawiający w terminie 14 dni od dnia przedłożenia mu projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane nie zgłosi na piśmie zastrzeżeń uważa się, że zaakceptował ten projekt umowy. Zamawiający przyjął, iż tożsamy termin dotyczy terminu na zgłoszenie zastrzeżeń do projektu zmian umowy, nie widząc konieczności odrębnej regulacji w tym zakresie".

Ponadto w czterech umowach zawarto postanowienia niezgodne z przepisami ustawy Pzp. I tak:

- w § 9 ust. 4 oraz § 11 ust. 19 umów określono, że w przypadku nierozliczenia się z podwykonawcami należności będą przekazane bezpośrednio na rachunki Podwykonawców (odnosiło się to do wszystkich płatności częściowych należnych wykonawcy), natomiast zgodnie z art. 143a ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp wymóg rozliczenia się z podwykonawcami nie dotyczy pierwszej płatności częściowej;
- w § 11 ust. 19 i 18 umów określono, że w przypadku nie dołączenia do faktur wszystkich wymaganych dowodów wypłata wynagrodzenia wykonawcy będzie wstrzymana (dotyczyło całości wynagrodzenia). Natomiast zgodnie z art. 143a ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp w przypadku braku wszystkich wymaganych dowodów wstrzymuje się wypłatę wynagrodzenia wykonawcy w części równej sumie kwot wynikających z nieprzedstawionych dowodów zapłaty.

Burmistrz wyjaśniła, że „Intencją ustawodawcy wprowadzającego niniejszy przepis, była ochrona interesów Podwykonawców i dalszych Podwykonawców, mająca na celu zagwarantowanie im zapłaty za wykonane roboty, poczynwszy od zapłaty przez Zamawiającego dla Wykonawcy drugiej i kolejnych części należnego wynagrodzenia. W opinii Gminy Łapy powyższy przepis określa minimalny zakres działań, które Zamawiający są zobowiązani obligatoryjnie stosować, aby chronić interesy Podwykonawców i dalszych Podwykonawców. Przedmiotowe zapisy umowne (...) zapewniały ochronę interesów Podwykonawców i dalszych Podwykonawców, jak również interesów Zamawiającego dysponującego środkami publicznymi, który odpowiada solidarnie razem z Wykonawcą za zapłatę wynagrodzenia należnego Podwykonawcom i dalszym Podwykonawcom”.

(akta kontroli str. 233-250, 442-453, 469-480, 486-498, 554-579, 640-650)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację projektu *Poprawa dostępności komunikacyjnej*. Inwestycję wykonano w terminie, zaś kwota środków przeznaczonych na jego realizację była niższa o 310,9 tys. zł od pierwotnie zakładanej. Negatywnie NIK ocenia realizację projektu *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych*. Stwierdzono nieprawidłowości polegające na niewłaściwym przygotowaniu inwestycji oraz nieskutecznym dochodzeniu przez Urząd należności z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umowy (tym samym nie uzyskano kwoty w wysokości 574,5 tys. zł). Termin finansowego zakończenia zadania przesunięto z 31 grudnia 2017 r. na 19 lipca 2019 r., wartość projektu zwiększyła się³⁶ o 8.576,7 tys. zł (w tym do środki UE o 5.545,2 tys. zł, zaś wkład Gminy o 3.031,5 tys. zł³⁷). Ponadto w trzech umowach zawartych z wykonawcami na realizację obu projektów nie uwzględniono części zapisów wymaganych art. 143d ustawy Pzp, a w czterech ujęto zapisy niezgodne z art. art. 143a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp.

³⁶ Wartość określona aneksem nr 3 w stosunku do wartości określonej aneksem nr 1.

³⁷ Koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne.

OBSZAR	2. Efekty realizacji ZIT
Opis stanu faktycznego	Realizując projekt zintegrowany Urząd zakładał osiągnięcie wspólnego celu jakim było stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki lokalnej, stworzenie korzystnych warunków zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej na terenie Gminy Łapy, a grupą docelową mieli być przedsiębiorcy prowadzący działalność produkcyjną. Osiągnięciu tego celu służyć miały cele określone w obu projektach. Celem strategicznym projektu <i>Uzbrojenie terenów inwestycyjnych</i> było stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki lokalnej i jej wsparcie innowacyjnymi technologiami. Zakładano realizację celów częściowych: [1] stworzenie infrastruktury dla potrzeb nowych inwestorów, [2] stworzenie warunków dla rozwoju firm, [3] sprowadzenie min. czterech firm. W wyniku realizacji projektu założono osiągnięcie wskaźnika produktu: powierzchnia przygotowanych terenów inwestycyjnych (12,79 ha), mierzony po zakończeniu realizacji inwestycji na podstawie protokołu odbioru końcowego robót oraz wskaźnik rezultatu mierzony jako liczba inwestycji zlokalizowanych na przygotowanych terenach inwestycyjnych (cztery), a docelową wartość zaplanowano do osiągnięcia w 2023 roku (termin ten uległ przesunięciu z 2022, w związku z przesunięciem terminu realizacji projektu do 19 lipca 2019 r.). Na dzień 31 października 2018 r. nie istniało zagrożenie niezrealizowania wskaźników projektu. (akta kontroli str. 162-182) W wyniku realizacji projektu <i>Poprawa dostępności komunikacyjnej</i> zakładano stworzenie korzystnych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej w Gminie, poprzez zrealizowanie celów szczegółowych: [1] stworzenie infrastruktury dla potrzeb inwestorów oraz [2] stworzenie warunków dla rozwoju firm. Zaplanowano uzyskanie dwóch wskaźników produktu: długość wybudowanych dróg gminnych 700 m oraz długość przebudowanych dróg gminnych – 760 m. Realizacja projektu została zakończona 20 lipca 2018 r., a zakładane wskaźniki produktu osiągnięte. (akta kontroli str. 52-72)
Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Realizując projekt <i>Poprawa dostępności komunikacyjnej</i> Urząd osiągnął zakładane efekty w postaci 700 m nowej drogi oraz zmodernizowania istniejącej na odcinku 760 m. Jednak w związku z przedłużeniem terminu realizacji projektu <i>Uzbrojenie terenów inwestycyjnych</i> , nie osiągnięto dotychczas zakładanych efektów tego projektu, a także celu wspólnego obu projektów wynikającego z wniosku o dofinansowanie.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia następujące wnioski:

1. Ujmowanie w umowach wszystkich elementów wymaganych przepisami ustawy Pzp.
2. Podejmowanie działań w celu skutecznego zabezpieczenia prawidłowej realizacji umów.

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 Białymstoku. 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 dni 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.

Białystok, 3 grudnia 2018 r.

Kontroler:
Beata Palinowska
Starszy inspektor k. p.

Palinowska Beata
.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

Agata Ciupa
.....
podpis