



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.014.05.2018

P/18/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/064 – Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/206/2018 z 26.11.2018 r.
Jednostka kontrolowana	Gdańskie Nieruchomości – Samorządowy Zakład Budżetowy w Gdańsku ¹ , ul. Partyzantów 74, 80-254 Gdańsk (dalej: „Zakład”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Guzow, Dyrektor Zakładu

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Zakład bez należytej staranności i nieskutecznie podejmował działania w celu realizacji zadania „Ptasi Raj” przy ulicy Zakopiańskiej w Gdańsku, wybranego przez mieszkańców miasta Gdańsk (dalej: „Miasto”) w głosowaniu w ramach konsultacji z nimi dotyczących budżetu obywatelskiego² na 2017 r. (dalej: „Zadanie”).

Niewystarczające finansowanie Zadania skutkowało ograniczeniem jego zakresu rzeczowego w stosunku do planowanego (w szczególności: nie nasadzono części roślin, nie wykonano ścieżek edukacyjnych oraz domków dla zwierząt). Przystąpienie do prac dopiero w listopadzie 2017 r. faktycznie uniemożliwiło nasadzenie roślin (w tym trawy) i zakończenie przedsięwzięcia w planowanym terminie (tj. do dnia 22.12.2017 r.). Mimo niedoszacowanych kosztów wykonania Zadania, Zakład nie wystąpił do Urzędu Miejskiego w Gdańsku (dalej: „Urząd”) o przyznanie dodatkowych środków, tak jak w przypadku dwóch innych projektów realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego, które umożliwiłyby jego wykonanie w zakresie określonym we wniosku mieszkańca Miasta.

Odstąpiono od sporządzenia projektu zagospodarowania terenu realizacji Zadania, skutkiem czego niemożliwe było prawidłowe określenie szacunkowych kosztów jego wykonania na początkowym etapie (tj. przed skierowaniem do wykonawców zapytań ofertowych).

Pierwsze postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na realizację Zadania przeprowadzono w maju 2017 r., a drugie dopiero po czterech miesiącach, tj. w październiku 2017 r.

Wybrany w trzecim postępowaniu (w listopadzie 2017 r.) wykonawca nie zrealizował całego przedmiotu umowy, a Zakład pomimo tego zapłacił mu wynagrodzenie w pełnej wysokości (49,6 tys. zł). Zgodnie z przedstawionym przez wykonawcę kosztorysem ofertowym wartość prac, których nie wykonano, wynosiła 9,6 tys. zł.

Dopiero w trakcie kontroli NIK Zakład skierował do wykonawcy wezwanie do należytego wykonania umowy, w tym do złożenia oświadczenia potwierdzającego

¹ Do dnia 23.05.2018 r. Gdański Zarząd Nieruchomości Komunalnych – Samorządowy Zakład Budżetowy w Gdańsku.

² Gminy (miasta) stosują określenie „budżet partycypacyjny” lub „budżet obywatelski”. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przyjęto określenie „budżet obywatelski”, zgodnie z nazewnictwem przyjętym w mieście Gdańsk.

i uznającego zakres obowiązków wynikających z umowy. Jego brak ma skutkować skierowaniem sprawy na drogę postępowania sądowego.

W wyniku powyższego, Zadanie, które miało być wykonane w 2017 r., nie zostało zakończone do 5.12.2018 r.³

Ponadto stwierdzono, że wyboru wykonawcy Zadania dokonano niezgodnie z wewnętrznym regulaminem postępowania przy udzielaniu zamówień, do których nie stosuje się postanowień ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴. Takiego zamówienia można było bowiem udzielić po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty spośród co najmniej dwóch ważnych ofert, a w postępowaniu złożono jedną ofertę. Przeprowadzono je również w niewłaściwej formie, gdyż dokonano rozpoznania telefonicznego, zamiast pisemnego oraz udokumentowano je w niewłaściwy sposób (nie wskazano podmiotów, z którymi prowadzono rozmowy).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2016-2018 (do 30 września) Zakład realizował pięć zadań w ramach budżetu obywatelskiego Miasta o łącznej szacunkowej wartości 271,3 tys. zł, z tego: trzy zadania⁵ dotyczące budżetu na 2017 r. i dwa⁶ budżetu na 2018 r.

Badaniem objęto realizację jednego z pięciu zadań – pn. „Ptasi Raj” przy ulicy Zakopiańskiej w Gdańsku. Na jego wykonanie przewidziano w planie finansowym Zakładu na 2017 r. środki w wysokości 50,0 tys. zł.

Formularz zgłoszeniowy Zadania do projektu budżetu obywatelskiego na 2017 r. został złożony do Urzędu 30.04.2016 r. przez osobę fizyczną (do wniosku dołączono listę poparcia, obejmującą 20 mieszkańców budynków zlokalizowanych przy ul. Zakopiańskiej). Zadanie polegało na zagospodarowaniu części działki 330/14 obręb 78 przy ul. Zakopiańskiej.

Koszty wykonania Zadania we wniosku mieszkańca oszacowano na 50,0 tys. zł. Wskazano w nim następujące pozycje kosztów: rośliny – 1,2 tys. zł (głównie krzewy i drzewa), wykonanie podłoża – 2,4 tys. zł (trawnik oraz obsadzenie i pielęgnacja kwietników), pergole – 1,7 tys. zł, tablice edukacyjne Ptasi zegar i Rośliny miododajne – 7,3 tys. zł, dwie ławki – 2,1 tys. zł, budki dla ptaków – 0,1 tys. zł, domek dla jeża – 0,2 tys. zł, hotele dla owadów – 0,2 tys. zł, projekt inwestycji – od 2,0 do 3,0 tys. zł. We wniosku nie wyceniono odrębnie wskazanych w nim prac ziemnych (polegających na zerwaniu darni, przekopaniu terenu i nawiezieniu ziemi) oraz wykonania oświetlenia, drewnopodobnych krążków dla ścieżki oraz rollborderów. Wnioskodawca wskazał we wniosku, że dodatkowe wykonanie projektu realizacji Zadania pozwoli na doprecyzowanie kosztów.

Wniosek na etapie weryfikacji projektów oceniony został pozytywnie (w tym w zakresie realności kosztów Zadania) przez upoważnionego dla tej czynności pracownika Zakładu, który w złożonych wyjaśnieniach podał, że w uwagach do oceny wpisał informację o tym, że koszt i zakres Zadania mogą ulec zmianie. W trakcie prowadzonych prac ziemnych okazało się, że na tym terenie znajdowały się pozostałości murków z łamanego kamienia z fundamentami oraz gruz, w związku z czym znacznemu zwiększeniu uległy koszty prac ziemnych. Dla Zadania nie opracowano projektu budowlanego, którego szacunkowy koszt wynosił

³ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁵ „Ptasi Raj” przy ul. Zakopiańskiej w Gdańsku, Budowa wiaty śmietnikowej przy ul. Wieniawskiego 13 oraz Przebudowa wiaty śmietnikowej przy ul. Reja 30-32.

⁶ Dom sąsiedzki - Jaśkowa Dolina 105, Wspieranie inicjatyw sąsiedzkich -Kartuska, Zagrodowa, Zakopiańska i Sowińskiego.

około 15,0 tys. zł. Zadanie realizowano na podstawie szkicu przesłanego przez wnioskodawcę.

(akta kontroli str. 58, 115-121, 128, 136, 140, 142-143, 145-146, 151, 179, 181-184 i 193-194)

Wnioskodawca, w związku z prowadzonymi wstępnymi ustaleniami, przesłał w dniu 27.02.2017 r. do Zakładu szkic sytuacyjny, zgodnie z którym w określonych miejscach działki należało zamontować: pergolę z furtką oraz bez furtki (do obsadzenia różą), tablicę z grą edukacyjną, tablicę Ptasi budzik i tabliczkę z nazwą Ptasi Raj, dwie ławki bez oparc, sześć lamp solarnych (wzdłuż ścieżki); zasadzić: krzewy wrzosowate, bzy, kwiaty, słoneczniki, jaśmin, żywopłot mieszany oraz wykonać ścieżkę z betonowymi krążkami drewnopodobnymi, domek dla jeża, duży karmnik dla ptaków i domki dla nietoperzy.

(akta kontroli str. 50-51 i 188-189)

Pracownik Zakładu w dniu 05.10.2017 r. przekazał do Urzędu informację, że z uwagi na brak ofert w dwóch przeprowadzonych postępowaniach, poinformowano wnioskodawcę o zmianie zakresu realizacji zadania (w szczególności zrezygnowano ze ścieżki edukacyjnej, która wymaga osobnych pozwoleń i zabezpieczeń). Ponadto, z uwagi na niewystraczające zabezpieczenie finansowe zadania, zrezygnowano również z wykonania projektu wraz z dokumentacją.

(akta kontroli str. 138, 144 i 148-149)

W 2017 r. obowiązywało zarządzenie Dyrektora Zakładu nr 3/2016 z dnia 20.01.2016 r. w sprawie regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień do których nie stosuje się postanowień ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: „zarządzenie”).

Postępowania o udzielenie zamówienia na wykonanie Zadania prowadził upoważniony do tych czynności pracownik Zakładu (§ 3 ust. 3 zarządzenia).

W celu udzielenia zamówienia na wykonanie Zadania przeprowadzono trzy postępowania (dwa zostały unieważnione z powodu braku ofert). Przedmiotem dwóch pierwszych postępowań było wykonanie projektu zagospodarowania terenu do wniosku Budżetu Obywatelskiego 2016 r. „Ptasi Raj” oraz jego realizacja. Z uwagi na brak ofert i konieczność zakończenia Zadania do końca 2017 r. trzecie postępowanie przeprowadzono telefonicznie⁷, co było niezgodne z wyżej wymienionym zarządzeniem.

Sporządzone zapytania ofertowe przy dwóch pierwszych postępowaniach (wysłane odpowiednio do: sześciu i pięciu wykonawców) zawierały elementy wymagane § 5 ust. 1 pkt 1-7 zarządzenia. Przedmiotem tych zamówień było: wykonanie projektu zagospodarowania przestrzennego według szkicu sporządzonego przez wnioskodawcę oraz realizacja Zadania. Postępowania zostały zarejestrowane w rejestrze prowadzonym przez Dział Zamówień Zakładu.

W przypadku unieważnionych (23 maja i 11 października 2017 r.) postępowań rozeznania rynku dokonano w formie pisemnej (wymaganej § 6 ust. 1 pkt 1 zarządzenia).

(akta kontroli str. 29-44, 46-57, 59-89, 104-112, 158, 181-184, 190 i 192)

W wyniku przeprowadzenia trzeciego postępowania (wpłynęła jedna oferta) zawarto 24.11.2017 r. umowę⁸ z wykonawcą, którą w imieniu Zakładu podpisał

⁷ Odstąpiono od wykonania projektu zagospodarowania

⁸ Umowa nr 1/2017/NS zawarta między Gdańskim Zarządem Nieruchomości Komunalnych – Samorządowy Zakład Budżetowy w Gdańsku, a wykonawcą Zadania.

upoważniona do tej czynności Kierownik Zespołu ds. Podwórek⁹. Zlecono wykonanie Zadania polegającego na: makroniwelacji terenów zielonych z obsianiem trawą; rozbiórce nawierzchni; budowie nawierzchni utwardzonych; odtworzeniu murów w granicach poprzedniej lokalizacji; oświetleniu terenu; zagospodarowaniu istniejącej zieleni; wykonaniu nasadzenia zielenią niską, średnią i wysoką; uporządkowaniu terenu w terminie do 22.12.2017 r., za kwotę 49,6 tys. zł. Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że Zadanie miało zostać zrealizowane na podstawie szkicu wnioskodawcy.

Na podstawie porozumienia z 30.11.2017 r., z powodu niekorzystnych warunków atmosferycznych, wyznaczono nowy termin dla wykonania nasadzenia roślin i uporządkowania terenu, tj. do 30.04.2018 r. Z czynności nasadzenia roślin i uporządkowania terenu (tj. wskazanych w porozumieniu) nie sporządzono protokołu odbioru z uwagi na brak realizacji przez wykonawcę zakresu wynikającego z tego dokumentu.

W dniu 22.12.2017 r. sporządzono końcowy protokół odbioru robót, w którym napisano, że roboty budowlane wykonano na podstawie umowy i porozumienia. Protokół został podpisany przez inspektora nadzoru, pracownika Zakładu wskazanego w porozumieniu i wykonawcę – nie wniesiono uwag do jakości i zakresu robót. Dyrektor Zakładu wyjaśnił (co potwierdził również inspektor nadzoru w złożonych zeznaniach), że zastosowany protokół odbioru stanowił standardowy formularz, z którego nie wykreślono elementów dotyczących projektu i dokumentacji technicznej.

Inspektor nadzoru zeznał, że został włączony w temat realizacji zadania w trakcie prowadzonych robót budowlanych. Dokonując odbioru poszczególnych elementów Zadania ocenił to, co zostało zrobione i nie porównywał wykonanych elementów ze szkicem wnioskodawcy. Przy odbiorach opierał się na ustaleniach w sprawie zakresu prac dokonanych przez pracowników Zakładu z wnioskodawczynią Zadania.

(akta kontroli str. 58, 82-91, 151-156, 179-180, 190, 192 i 197-198)

Podczas oględzin miejsca realizacji Zadania, tj. zagospodarowania części działki 330/14 obręb 78 przy ulicy Zakopiańskiej w Gdańsku, dokonanych w dniu 28.11.2018 r. przez kontrolera NIK przy udziale Zastępcy Dyrektora ds. Techniczno-Eksploatacyjnych Zakładu stwierdzono, że: zamontowano trzy ławki z oparciami (zamiast dwóch bez oparcí wskazanych we wniosku); wykonano ścieżkę z betonowych bali imitujących drewno, między którymi były wysypane kamienie; na obrzeżach terenu od strony ul. Zakopiańskiej i przyległego do niej budynku mieszkalnego położono betonowe płyty ażurowe i nie odtworzono murku oporowego (który wg szkicu nie miał być zlikwidowany); brak było takich elementów szkicu wynikającego z wniosku mieszkańca, jak: furtka, róża na pergoli, tablica z grą edukacyjną, tablica „Ptasi budzik” i tablica z nazwą „Ptasi Raj”; brak było również części roślin (bzów, głogu, rabatki kwiatowej, słoneczników, jodły kaukaskiej, jaśminu, żywopłotu mieszanego), domku dla jeża, dużego karmnika oraz domków dla nietoperzy. Ponadto zamontowano trzy lampy solarne, zamiast sześciu.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Zakładu, ze względu na wysokie koszty prac ziemnych oraz ustne ustalenia z wnioskodawcą, odstąpiono od realizacji Zadania na rzecz uporządkowania terenu jako ogólnie dostępnego skweru do wypoczynku dla mieszkańców.

(akta kontroli str. 50-51, 102, 122-127 i 197-198)

⁹ Pełnomocnictwo nr 01/2016

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że przyczyną odstąpienia od części zadań wymienionych w szkicu (domków dla zwierząt, części nasadzenia roślin, ścieżki edukacyjnej, wnioskowanej ilości lamp solarnych) było ograniczenie środków finansowych zabezpieczonych na realizację, co było wskazywane w mailach do wnioskodawcy oraz w mailu do Wydziału Promocji i Komunikacji Społecznej Urzędu. W trakcie spotkań z wnioskodawcą wskazywano elementy, których realizacja nie będzie możliwa (ścieżka edukacyjna; elementy dotyczące bytowania zwierząt; roślinność, która nie mogła być nasadzona w przestrzeni miejskiej), co według wyjaśnień Dyrektora Zakładu w sposób dorozumiany zostało potraktowane jako zgoda. Na etapie realizacji umowy podjęto również decyzję o zmianie technologii wykonania zabezpieczenia terenu – położono płyty ażurowe (zamiast murku oporowego). Wyjaśnienia w tym zakresie potwierdził inspektor nadzoru zeznając, że celowo wykonano zabezpieczenie skarpy w innej technologii, ponieważ w okresie jesienno-zimowym, przy niekorzystnych warunkach atmosferycznych, niewłaściwe z punktu widzenia technicznego byłoby odtworzenie muru przy wykorzystaniu zaprawy cementowo-wapiennej.

W dokumentacji Zakładu znajdowały się wydruki trzech maili wysłanych do wnioskodawcy Zadania:

- z dnia 11.10.2017 r. – w związku z brakiem wykonawców po złożonym zapytaniu ofertowym za cenę zabezpieczoną na realizację w planie finansowym Zakładu i sugestią o ewentualnej zmianie zakresu rzeczowego tego projektu;
- z dnia 31.10.2017 r. - w związku z brakiem wykonawców (po kolejnym zapytaniu ofertowym) i prośbą o spotkanie w celu przedyskutowania zmiany zakresu rzeczowego (wykonanie tylko jego części);
- z dnia 14.11.2017 r. – wniosek o pilny kontakt w sprawie ograniczenia zakresu rzeczowego projektu.

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Zakładu wynika, że były to jedyne udokumentowane próby kontaktu z wnioskodawcą projektu oraz że według jego wiedzy mogły być z nim prowadzone rozmowy o charakterze roboczym. Jednocześnie wyjaśnił, że nie posiada informacji na temat kontaktu z innymi mieszkańcami, którzy złożyli podpisy na formularzu zgłoszeniowym do projektu.

Pracownik Zakładu przeprowadzający postępowanie w sprawie wyboru wykonawcy wyjaśnił, że rozmowy z wnioskodawcą w sprawie ograniczenia zakresu rzeczowego prowadził Kierownik Grupy Remontowej Zakładu. Według składającego wyjaśnienia, z rozmów tych najprawdopodobniej nie sporządzono notatek¹⁰.

(akta kontroli str. 73, 77-78, 136, 140, 159-164, 169 i 181-182)

Dyrektor wyjaśnił również, że w związku z niewyłonieniem wykonawcy zadania przy pierwszym zapytaniu ofertowym z uwagi na zbyt niskie zabezpieczenie finansowe, pismem z 24.08.2017 r. wystąpiono do Urzędu o przesunięcie tych środków na inne zadania. Uzyskano odpowiedź o braku takiej możliwości oraz o konieczności kontynuowania procedur, aż do pozytywnego ich rozstrzygnięcia i wykonania zadania do końca 2017 r. Pismo sporządzono dopiero w sierpniu 2017 r. z uwagi na liczbę prowadzonych przez Zakład spraw remontowych i inwestycyjnych.

W trakcie kontroli NIK, na podstawie informacji uzyskanej od Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu, ustalono, że w przypadku złożenia przez Zakład wniosku o zwiększenie środków na realizację Zadania, byłoby możliwe zwiększenie budżetu w ramach przyznanej dotacji przedmiotowej.

(akta kontroli str.61-62, 138, 144, 147-148, 159-164, 169, 176-177, 179-180 i 185-189)

¹⁰ Kierownik był nieobecny w pracy w okresie od 30 listopada do 9 grudnia 2018 r.

W 2017 r., na wniosek Zakładu, zwiększono plan wydatków dla projektów zgłoszonych przez mieszkańców Miasta ogółem o 97,3 tys. zł, w tym: dla zadania Przebudowa wiaty śmietnikowej przy ul. Reja 30-32 z kwoty 29,0 tys. zł do kwoty 93,0 tys. zł i dla zadania Budowa wiaty śmietnikowej przy ul. Wieniawskiego 13 z kwoty 35,0 tys. zł do kwoty 68,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 134-135 i 178)

Na podstawie umowy z wykonawcą oraz wystawionej faktury z 27.12.2017 r. Zakład zrealizował wydatek w kwocie 49,6 tys. zł, co stanowiło 99,2% planu dla tego zadania (98% tej kwoty sfinansowano z dotacji przedmiotowej otrzymanej z Urzędu w dniu 18.12. 2017 r., a 2% ze środków własnych Zakładu).

Wydatek¹¹ poniesiono na zadanie własne gminy wskazane w art. 7 ust. 1 pkt 1 (tj. dotyczące ładu przestrzennego) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹² i zaklasyfikowano do rozdz. 70001 – Zakłady gospodarki mieszkaniowej i § 4270 – Zakup usług remontowych, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹³.

Główna Księgowa Zakładu wyjaśniła, że wydatki zostały zaklasyfikowane do § 4270 ze względu na to, że poniesione w ramach projektu wydatki nie wydłużają okresu użytkowania, a zakres prac nie wymagał decyzji organu architektoniczno-budowlanego - na tej podstawie został zaklasyfikowany do wydatków bieżących.

Zobowiązanie wynikające z faktury uregulowano w wymaganym terminie (28.12.2017 r.) i w kwocie wynikającej z planu finansowego Zakładu, co było zgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴.

(akta kontroli str. 5-28, 129-130 i 195-196)

W dniu 24.09.2018 r., podczas spotkania pracowników Zakładu z wykonawcą zadania, ustalono zakres robót do wykonania w ramach napraw gwarancyjnych (należało: naprawić chodnik, zamontować stojak na rowery, wykończyć skarpe, zamontować barierki przy schodach, przygotować teren trawnika pod nasadzenia).

W dniu 02.10.2018 r. sześciuosobowa komisja¹⁵ spisała notatkę z wizji lokalnej zagospodarowywanego terenu. Stwierdzono, że uzupełniono nasadzenia, a ich skuteczność zostanie oceniona wiosną 2019 r. Do wykonania pozostaje: montaż 5-6 słupków drogowych; poręcz dwustronna przy schodach; wykończenie umocnienia skarpy płytą i wypełnienie otworów płyt trawą; montaż barierki metalowych od strony ul. Zakopiańskiej; wykonanie karmnika dla ptaków; założenie trawnika (wiosną 2019 r.).

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że fragmenty chodnika przylegającego do wyżej wymienionego terenu zostały uszkodzone podczas realizacji Zadania; stojak na rowery stanowił element wyposażenia terenu przed realizacją Zadania, a w celu poprawy funkcjonalności wykonawca zobowiązał się do wykonania barierki przy schodach.

Inspektor nadzoru budowlanego w złożonych zeznaniach podał, że na etapie odbioru prac nie stwierdził usterek w umocnieniu skarpy płytami ażurowymi.

¹¹ Dotyczący zagospodarowanie terenu części działki 330/14 obręb 78 przy ul. Zakopiańskiej.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

¹⁵ W składzie: inspektor nadzoru, dwóch pracowników Zakładu, wykonawca oraz dwóch mieszkańców z listy popierających, wskazanych przez wnioskodawczynię, która nie zamieszkuje już w miejscu realizacji projektu (przyjęto, że reprezentują oni wnioskodawców).

W trakcie spotkania w dniu 2.10.2018 r., na wniosek obecnych mieszkańców, uzgodniono, że wykonawca zwiększy zakres umocnienia skarpy. Według jego oceny nie było to konieczne z technicznego punktu widzenia. W celu załagodzenia sporu, wykonawca zobowiązał się na wykonanie tego elementu, tj. dołożenia dwóch płyt.

(akta kontroli str. 94-95, 143, 179-180, 185-186 i 190-192)

W związku z brakiem realizacji postanowień podjętych podczas wizji lokalnej w dniu 28.11.2018 r. (tj. w trakcie kontroli NIK) wystosowano do wykonawcy wezwanie do należytego wykonania umowy, w tym do złożenia w terminie do dnia 7.12.2018 r. oświadczenia potwierdzającego i uznającego zakres obowiązków wynikających z umowy. Brak takiego oświadczenia ma skutkować skierowaniem sprawy na drogę postępowania sądowego.

(akta kontroli str. 147-148 i 150)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zakład zapłacił wykonawcy wynagrodzenie tytułem realizacji umowy dotyczącej wykonania Zadania¹⁶ w pełnej wysokości, tj. w kwocie 49,6 tys. zł, pomimo, że przedmiot tej umowy nie został wykonany w pełnym zakresie wskazanym w umowie – nie dokonano nasadzenia roślin i nie uporządkowano terenu.

Zgodnie z porozumieniem zawartym z wykonawcą w dniu 30.11.2017 r. i przedłożonym do niego kosztorysem ofertowym, zagospodarowanie terenu, nasadzenia roślin i inne nieprzewidziane jeszcze prace dodatkowe, miały zostać wykonane w terminie do 30.04.2018 r. i odebrane przez inspektora nadzoru wyznaczonego w umowie. Z czynności nasadzenia roślin i uporządkowania terenu (tj. wskazanych w porozumieniu) nie sporządzono protokołu odbioru prac z uwagi na brak realizacji przez wykonawcę zakresu wynikającego z tego dokumentu.

Zgodnie z przedstawionym przez wykonawcę kosztorysem ofertowym, wartość tych prac (niewykonanych) wynosiła 9,6 tys. zł.

Fakturę do zapłaty zatwierdził Zastępca Dyrektora ds. Techniczno-Eksploatacyjnych oraz Główna Księgowa Zakładu, mając do wglądu: umowę z wykonawcą zadania, protokół odbioru oraz zawarte porozumienie.

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że zapłata została dokonana na podstawie końcowego protokołu odbioru robót z dnia 22.12.2017 r., a treść porozumienia odnosząca się do niewykonanych prac objętych umową (tj. nasadzenia roślin i uporządkowanie terenu) nie wskazywała na odroczenie zapłaty za tę część¹⁷.

W ocenie NIK, z uwagi na zmniejszenie zakresu rzeczowego Zadania, należało pomniejszyć wynagrodzenie o część dotyczącą niewykonanego Zadania wskazanego w kosztorysie ofertowym wykonawcy z 4.12.2017 r. (o wartości 9,6 tys. zł).

W trakcie kontroli NIK Zakład podjął działania w celu należytego wykonania umowy.

(akta kontroli str. 58, 82-93, 95, 131-133, 137, 140-141, 150-151 i 170-175)

2. Zadanie było realizowane w sposób nierzetelny. Przede wszystkim odstąpiono od sporządzenia projektu zagospodarowania terenu, skutkiem czego niemożliwe było prawidłowe określenie szacunkowych kosztów realizacji na początkowym

¹⁶ Umowa nr 1/2017/NS z 24.11.2017 r.

¹⁷ Pracownik Zakładu podpisujący porozumienie był nieobecny w pracy w trakcie kontroli NIK w okresie od 3 do 7.12.2018 r.

etapie realizacji Zadania (tj. przed skierowaniem do wykonawców zapytań ofertowych). W przypadku pozyskania takich danych możliwe byłoby zwiększenie przez Urząd środków na wykonanie w terminie tego Zadania. Potwierdził to Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w Gdańsku. Szacunkowy koszt projektu wynosił około 15 tys. zł.

Dyrektor Zakładu w sprawie niewnioskowania do Urzędu o zwiększenie środków na wykonanie Zadania wyjaśnił, że „wystąpienie o dodatkowe środki skierowane zostało tylko względem zadań, dla których wyłoniono wykonawców. Tak jak wskazano w piśmie na zadanie Ptasi Raj nie wyłoniono wówczas wykonawcy stąd też zaproponowano przeniesienie środków na zadania będące w trakcie realizacji, a tym samym przesunięcie realizacji zadania Ptasi Raj na rok kolejny”.

Zbyt późno przystąpiono do realizacji Zadania. Pierwsze postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia przeprowadzono w maju 2017 r., a kolejne dopiero w październiku 2017 r., tj. po upływie czterech miesięcy, od unieważnienia postępowania pierwszego.

Według wyjaśnień Dyrektora Zakładu drugie postępowanie zostało przeprowadzone dopiero w październiku 2017 r. z uwagi na pismo Urzędu z dnia 20 września 2017 r. o konieczności kontynuowania procedury wyłonienia wykonawcy aż do skutku w 2017 r.

Niewystarczające finansowanie Zadania skutkowało ograniczeniem jego zakresu rzeczowego w stosunku do szkicu złożonego przez wnioskodawcę i przyjętego przez Zakład do wykonania. Przystąpienie do realizacji Zadania dopiero w listopadzie 2017 r. faktycznie uniemożliwiło dokonanie nasadzenia roślin (w tym trawy) i zakończenie przedsięwzięcia w planowanym terminie.

(akta kontroli str. 46-51, 61-62, 82-89, 95, 104-110, 115-121, 140-142, 144-148, 149, 176-177, 181-184, 190 i 192-194)

3. Wyboru wykonawcy Zadania dokonano z naruszeniem § 7 zarządzenia, zgodnie z którym zamówienia można było udzielić po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty spośród co najmniej dwóch ważnych ofert.

W postępowaniu złożono tylko jedną ważną ofertę.

Kierownik nadzorująca postępowanie wyjaśniła, że w tej sprawie były prowadzone trzy postępowania. Dwa zostały unieważnione – nie wpłynęły żadne oferty. Przeprowadzono trzecie postępowanie (telefonicznie), ofertę złożył tylko jeden wykonawca oraz że Zadanie miało zostać zrealizowane do końca 2017 r. Dlatego zdecydowała się na wybór tego wykonawcy.

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że polecenie zakończenia Zadania do końca 2017 r. zostało wydane przez Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu¹⁸.

(akta kontroli str. 29-38, 61-62, 79-89, 104, 111-114, 138, 144, 158 i 165-168)

4. Trzecie postępowanie w sprawie realizacji Zadania, zakończone (20 listopada 2017 r.) wyborem wykonawcy, przeprowadzono w niewłaściwej formie – dokonano rozpoznania telefonicznego. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 2 zarządzenia, forma taka była przewidziana tylko dla postępowań, których wartość zamówienia nie przekraczała 15,0 tys. zł.

Pracownik prowadzący postępowanie wyjaśnił, że zdecydował się na taką formę z uwagi na konieczność jak najszybszego zakończenia sprawy.

¹⁸ Pismo z dnia 20.09.2017 r. Nr WGK.V.2017.AK.411237

Kierownik nadzorująca postępowanie i podpisująca umowę wyjaśniła, że przyjęta forma wyboru wynikała z konieczności jak najszybszego znalezienia wykonawcy oraz że nie wiedziała, że w tym zakresie obowiązują takie właśnie regulacje wewnętrzne. Wyjaśniła również, że było to jedyne postępowanie prowadzone w takiej formie.

(akta kontroli str. 29-38, 82-89, 104, 111-114, 158 i 165-168)

5. W sposób niezgodny z § 10 ust. 5 zarządzenia udokumentowano trzecie postępowanie w sprawie realizacji Zadania (w związku z zapytaniem z dnia 20.11.2017 r.).

Ponieważ dokonano rozpoznania telefonicznego, należało sporządzić notatkę zawierającą elementy określone wzorem wskazanym w załączniku nr 2 do zarządzenia. Sporządzono zaś dokument zawierający elementy określone w załączniku nr 1, przewidziany dla pisemnego rozpoznania rynku.

Pracownik prowadzący postępowanie wyjaśnił, że nigdy wcześniej nie prowadził postępowania telefonicznego oraz że rozmowy telefoniczne przeprowadził również z wykonawcami biorącymi udział w poprzednich postępowaniach (nie pamiętał, z którymi wykonawcami przeprowadził takie rozmowy).

Kierownik nadzorująca postępowanie i podpisująca umowę wyjaśniła, że pracownik prowadzący postępowanie przedłożył taki dokument, który w jej ocenie zawierał wszystkie niezbędne informacje.

W ocenie NIK dokument dotyczący wyboru wykonawcy nie zawierał wszystkich elementów wymaganych wzorem – nie wskazano w nim wszystkich wykonawców, z którymi prowadzono rozmowy telefoniczne.

(akta kontroli str. 29-36, 104, 111-114 i 158, 165-168)

Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) przestrzegania wewnętrznych procedur dotyczących wyboru wykonawców;
- 2) dokonywania zapłaty tylko za faktycznie wykonane prace;
- 3) prowadzenia postępowań związanych z zagospodarowywaniem terenu w sposób umożliwiający ich zakończenie w planowanych terminach;
- 4) rzetelnego ustalania kosztów zadań prowadzonych w ramach budżetów obywatelskich.

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 Gdańsku.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

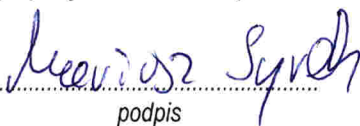
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 13 grudnia 2018 r.

Kontroler

Mariusz Syrek
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku


.....
podpis
Teresa Sawicka



