



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.028.08.2019
P/19/090

Pan
Wojciech Iwaszkiewicz
Burmistrz Miasta Giżycka
Urząd Miejski w Giżycku
Aleja 1 Maja 14, 11-500 Giżycko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/090 – Realizacja projektów z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Giżycku (dalej: „Urząd”), Aleja 1 Maja 14, 11-500 Giżycko
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Iwaszkiewicz, Burmistrz Giżycka od 8 grudnia 2014 r. (dalej: „Burmistrz”) Poprzednio funkcję kierownika jednostki pełniła Jolanta Piotrowska, Burmistrz od 10 listopada 2002 r. do 7 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2019, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały one wpływ na działalność objętą kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/164/2019 z 11 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str.1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Kontrola dotyczyła realizacji przez Gminę Miejską Giżycko³ dwóch wybranych projektów⁴ z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich, z udziałem dotacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (dalej: „RPO”). W Urzędzie w ramach realizacji tych projektów podejmowano działania zgodne z obowiązującym prawem i regulacjami wewnętrznymi. Zapewniono właściwe przygotowanie organizacyjne, m.in. poprzez: przypisanie zadań odpowiednim komórkom organizacyjnym, dokonanie analiz uzasadniających realizację projektów oraz sporządzenie niezbędnej dokumentacji. Postępowania o udzielenie zamówień przeprowadzono we właściwym trybie i zawarto umowy z wykonawcami, w których zabezpieczono interes Miasta. W Urzędzie zapewniono również właściwy nadzór nad realizacją tych projektów, w tym m.in. prawidłowo dokonywano odbioru robót/ dostaw i prawidłowo sporządzano wnioski o płatność. Dofinansowanie wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, a projekty wykonano w pełnym zakresie rzeczowym. Stwierdzone odstępstwa od dokumentacji projektowej były uzasadnione i uzyskały akceptację właściwych organów nadzoru oraz zostały właściwie udokumentowane.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły natomiast m.in.:

- niedochowania należytej staranności w opisie przedmiotu zamówienia ZP.271.1.26.2017.GW na dostawę sześciu armat do warsztatu zbrojmistrza,

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

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

³ Dalej: Miasto lub Gmina.

⁴ „Rozbudowa budynku administracyjno-sanitarnego w Ekominie o funkcje edukacyjno-szkoleniowe wraz z zakupem wyposażenia” oraz „Zachowanie dziedzictwa kulturowego zabytkowej Twierdzy Boyen w Giżycku poprzez renowację warsztatu zbrojmistrza wraz z zagospodarowaniem otoczenia”.

- niesporządzenia w okresie od września 2018 r. do lutego 2020 r. dowodów księgowych dotyczących przyjęcia do użytkowania ww. armat, w wyniku czego w okresie tym nie zostały one ujęte w ewidencji środków trwałych, jak również brak było możliwości dokonywania odpisów amortyzacyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ogólne informacje o projektach i ich przygotowanie

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2014-2019 Gmina zrealizowała cztery projekty z zakresu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego o wartości 14 964,3 tys. zł, dofinansowanych środkami RPO w kwocie 8 820,5 tys. zł, tj. projekty:

- „Adaptacja zabytkowej siedziby GCK⁵ polegająca na unowocześnieniu form jego wykorzystania wraz z zakupem wyposażenia wpływającego na zwiększenie potencjału turystycznego obiektu”, na podstawie umowy o dofinansowanie z 26 października 2017 r., w okresie od 15 sierpnia 2014 r. do 26 stycznia 2018 r., o wartości 4 213,0 tys. zł, w tym 2 672,4 tys. zł dotacji (63,4%),
- „Rozbudowa budynku administracyjno-sanitarnego w Ekomarinie o funkcje edukacyjno-szkoleniowe wraz z zakupem wyposażenia”, na podstawie umowy z 28 czerwca 2017 r., w okresie od 2 września 2016 r. do 31 grudnia 2018 r., o wartości 7 661,5 tys. zł, w tym 5 104,3 tys. zł dotacji (66,6%),
- „Zachowanie dziedzictwa kulturowego zabytkowej Twierdzy Boyen poprzez renowację warsztatu zbrojmistra wraz z zagospodarowaniem otoczenia”, na podstawie umowy z 29 grudnia 2016 r., w okresie 19 stycznia 2016 r. – 30 sierpnia 2018 r., o wartości 1 648,3 tys. zł, w tym 529,8 tys. zł dotacji (32,1%),
- „Zagospodarowanie plaży miejskiej na cele turystyczno-rekreacyjne”, wg umowy z 28 czerwca 2017 r., w okresie od 3 listopada 2016 r. do 30 sierpnia 2017 r., o wartości 1 441,5 tys. zł, w tym 534,1 tys. zł dotacji (37,1%).

W badanym okresie Gmina brała także udział w realizacji dwóch, dofinansowanych z RPO, projektów partnerskich dotyczących budowy/przebudowy infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach wodnych Wielkich Jezior Mazurskich, których beneficjentem było SWJM⁶, tj. projektów w zakresie:

- przebudowy nabrzeża Jeziora Niegocin i portu oraz budowy kładki dla pieszych nad Kanałem Giżyckim, które rozpoczęto 14 września 2015 r., a zakończenie zaplanowano na 31 grudnia 2020 r. (wartość 19 292,1 tys. zł, w tym 15 461,8 tys. zł dotacji – na koniec 2019 r. zaangażowanie finansowe wyniosło 96,0%),
- budowy na terenie Gminy trasy rowerowej w ramach tzw. „Mazurskiej Pętli Rowerowej”, którą rozpoczęto 29 maja 2017 r., a zakończenie zaplanowano na 31 grudnia 2021 r. (wartość 1 763,9 tys. zł, w tym 1 208,4 tys. zł dofinansowania – na koniec 2019 r. zaangażowanie finansowe wyniosło 4,1%).

W badanym okresie Gmina nie realizowała projektów RPO z zakresu rewitalizacji obszarów miejskich. Łączna wartość objętych kontrolą NIK projektów, dotyczących rozbudowy budynku Ekomariny oraz renowacji warsztatu zbrojmistra w Twierdzy Boyen, wyniosła 9 309,8 tys. zł, w tym 5 634,1 tys. zł dotacji ze środków RPO.

(akta kontroli str. 4-5)

1.2. Według Regulaminu organizacyjnego Urzędu⁷, w latach 2014-2019 za nadzór nad realizacją projektów RPO odpowiadał Zastępca Burmistrza. Zadania związane z przygotowaniem i realizacją projektów przypisano odpowiednim komórkom oraz

⁵ Giżyckie Centrum Kultury.

⁶ Stowarzyszenie Wielkie Jeziora Mazurskie 2020.

⁷ Regulamin wprowadzony zarządzeniem Nr 213/2016 Burmistrza z dnia 31 marca 2016 r., ze zm.

ujęto w zakresach czynności ich pracowników. Wykonywali je pracownicy Wydziału Planowania i Inwestycji („WPI”), Biura Projektów („BP”) oraz Zamówień Publicznych („ZP”) – razem 13 osób⁸. Do zadań WPI należało m.in. zbieranie danych o potrzebach w zakresie infrastruktury, przygotowanie dokumentacji, rozliczanie zadań z udziałem środków pomocowych, organizacja i kontrola zadań. BP zajmowało się m.in. pozyskiwaniem środków na realizację projektów oraz ich zarządzaniem, rozliczaniem i monitorowaniem. Pracownicy ZP zajmowali się przeprowadzaniem postępowań o zamówienia publiczne, ich sprawozdawczością i rejestrem oraz udziałem w pracach komisji przetargowej. Burmistrz określił zasady udzielania zamówień publicznych poprzez wprowadzenie Instrukcji⁹ oraz powołał stałą komisję przetargową i nadał jej regulamin pracy¹⁰.

(akta kontroli str. 6-42,50)

1.3. Projekt rozbudowy Ekomariny polegał na zwiększeniu dostępu do infrastruktury przeznaczonej do szkolenia żeglarskiego (szkółki, warsztaty żeglarskie), poprzez modernizację budynku oraz wyposażenie obiektu w sprzęt pływający i sportowy, z uwzględnieniem norm edukacyjno-sanitarnych. Projekt dotyczący Twierdzy Boyen obejmował rozszerzenie jej oferty/dostępności, przez renowację (remont) warsztatu zbrojmistrza, przebudowę/zagospodarowanie jego otoczenia, zmianę użytkowania oraz zakup wyposażenia i replik historycznych armat.

(akta kontroli str. 4)

1.4. Urząd posiadał analizy uzasadniające realizację obu projektów, opracowane w formie studium wykonalności, z uwzględnieniem warunków realizacji względem potrzeb społeczno-gospodarczych, możliwości techniczno-finansowych i kadrowych oraz wpływu rezultatów projektów na środowisko. W dokumentach tych wskazano m.in. cele strategiczne i technologiczne w rozwoju szkoleniowej bazy sportowej i turystyki, w oparciu o zasoby dziedzictwa naturalnego i historycznego. Dokonano również analizy ekonomicznej, możliwości finansowych Gminy i cen rynkowych. Ponieważ obie inwestycje należały do grupy niedochodowych i nie zapewniały przychodów (brak zysku), wyliczone wskaźniki finansowe miały wartości ujemne, zarówno w przypadku finansowania zadań wyłącznie ze środków własnych, jak w wariancie z dotacjami. Wobec tego nie było przeciwwskazań do maksymalnego wsparcia przewidzianego dla tego rodzaju projektów (uzasadnienie społeczne). Analizy wykazały niski poziom ryzyka (dodatnie wskaźniki ekonomiczne) oraz posiadanie przez Gminę płynności finansowej (analiza przepływów pieniężnych), co uzasadniało wykorzystanie środków publicznych.

(akta kontroli str. 51-95)

2. Rozbudowa budynku administracyjno-sanitarnego w Ekomarinie o funkcje edukacyjno-szkoleniowe wraz z zakupem wyposażenia

Opis stanu
faktycznego

2.1. Urząd ustalił wartość szacunkową robót instalacyjno-budowlanych w ramach projektu, opracowując kosztorysy inwestorskie (24 lipca 2017 r.) na kwotę ogółem 4 200,0 tys. zł netto, w tym roboty budowlane – 3 053,3 tys. zł, instalacje elektryczne – 550,3 tys. zł oraz instalację centralnego ogrzewania – 596,4 tys. zł, na miesiąc przed ogłoszeniem przetargu. Wartość szacunkową wszystkich części żeglarskiego sprzętu pływającego określono w kwocie 1 679,9 tys. zł (24 kwietnia 2017 r.), na 24 dni przed wszczęciem postępowania przetargowego, w oparciu o dane internetowe/telefoniczne producentów. Na takiej samej podstawie ustalono wartość szacunkową sprzętu do siłowni – 27 sierpnia i 24 września 2018 r., w kwotach 189,0 tys. zł i 83,7 tys. zł (jeden i cztery dni przed ogłoszeniem przetargów).

(akta kontroli str. 96-98,197,239-240,257-258,268,285)

⁸ Pracownicy BP i ZP funkcjonowali w strukturach odpowiednio Wydziału Mienia i Wydziału Ogólnego Urzędu.

⁹ Zarządzenie Burmistrza Nr 242/2009 z dnia 29 września 2009 r., ze zm. 1 grudnia 2009 r. i 27 maja 2015 r.

¹⁰ Zarządzenie Burmistrza Nr 243/2009 z dnia 29 września 2009 r., ze zm. 7 grudnia 2015 r.

2.2. Urząd złożył do IZ wniosek o dofinansowanie projektu 16 listopada 2016 r. i był dwukrotnie wzywany do usunięcia braków (15 grudnia 2016 r. i 3 stycznia 2017 r.), które dotyczyły m.in.:

- uzupełnienia danych podmiotu realizującego projekt i wskazania podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie/monitorowanie wskaźników rezultatu w okresie trwałości projektu (MOSiR¹¹),
- wskazania wszystkich wskaźników produktu i metody oszacowania ich wartości,
- uzasadnienia zgodności projektu z założeniami Strategii Europa 2020,
- oszacowania wpływu realizacji projektu na interesy osób w trudnej sytuacji życiowej i/lub zawodowej (niepełnosprawnych, wykluczonych itp.),
- wypełnienia załącznika dotyczącego studium wykonalności zgodnie z instrukcją,
- uzupełnienia danych w załącznikach dotyczących oddziaływania na środowisko, harmonogramu rzeczowo-finansowego, oświadczeń VAT i innych podatków.

Urząd dokonał korekty wniosku i poinformował o usunięciu ww. braków 2 grudnia 2016 r. i 10 stycznia 2017 r., otrzymując potwierdzenie IZ o spełnieniu wymogów formalnych, rejestracji wniosku i przekazaniu go do oceny formalno-merytorycznej w KOP¹² (28 lutego 2017 r.). W wyniku tej oceny wniosek spełnił wymagane kryteria i został oceniony według obowiązujących zasad (2 czerwca 2017 r.). Urząd przesłał dokumenty niezbędne do podpisania umowy 14 czerwca 2017 r., w tym ostateczne pozwolenie na budowę, oświadczenie ws. zgodności dokumentacji technicznej oraz dokumenty potwierdzające posiadanie wkładu własnego (zmiany budżetu 2017 r.). Umowa o dofinansowanie projektu została zawarta 28 czerwca 2017 r., tj. 224 dni po złożeniu wniosku o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 105-172)

2.3. Urząd w ramach projektu przeprowadził 17 postępowań przetargowych, w tym:

- siedem w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy Pzp (art. 39), z których jedno unieważniono, gdyż cena najkorzystniejszej oferty na roboty budowlane przewyższała możliwości budżetowe (art. 93 ust. 1 pkt 4), a cztery unieważniono w zakresie niektórych części wskutek braku ofert (art. 93 ust. 1 pkt 1); wartość rozstrzygniętych przetargów wg umów (na roboty budowlane oraz po dwa na sprzęt pływający i do siłowni) wyniosła 7 661,5 tys. zł brutto;
- dziesięć w oparciu o wewnętrzne regulacje dla zamówień o wartości poniżej 30 tys. euro, o łącznej wartości 405,7 tys. zł brutto, wg zawartych umów na studium wykonalności, dokumentację projektową, nadzór, promocję).

(akta kontroli str. 43-49)

2.4. Badaniem postępowań o wartości powyżej wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro objęto cztery z nich – po jednym na roboty budowlane i dostawę żeglarskiego sprzętu pływającego oraz dwa na dostawę sprzętu do siłowni, o łącznej wartości 5 137,2 tys. zł brutto. Zamówień tych udzielono zgodnie z ustawą Pzp, gdyż spełniono m.in. wymogi w zakresie:

- umieszczania ogłoszeń o zamówieniach we właściwych publikatorach,
- specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ),
- złożenia wymaganych oświadczeń przez osoby wykonujące czynności,
- wyboru najkorzystniejszej oferty i sporządzenia protokołu z postępowania,
- zawarcia umowy z wykonawcą (według przyjętego wzoru i zgodnie z ofertą).

(akta kontroli str. 173-291)

¹¹ Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Giżycku (jednostka organizacyjna Gminy)

¹² Komisja Oceny Projektów działająca w ramach IZ.

2.5. Badaniem zamówień o wartości poniżej 30 tys. euro objęto osiem zamówień o łącznej wartości 468,9 tys. zł¹³, w tym dwa o wartości szacunkowej netto powyżej 50 tys. zł, cztery od 20 tys. zł do 50 tys. zł i dwa poniżej 20 tys. zł.

Badanie prawidłowości dwóch postępowań dotyczących zamówień o wartości netto powyżej 50 tys. zł, które dotyczyły opracowania dokumentacji projektowej (wartość szacunkowa 85,4 tys. zł) i zakupu mebli do budynku administracyjno-sanitarnego (78,4 tys. zł) wykazało, że celem równego traktowania wykonawców i zapewnienia uczciwej konkurencji, ogłoszenia o zamówieniach (zapytania ofertowe) umieszczono na stronie internetowej BIP¹⁴. W przypadku zamówienia na zakup mebli, zapytanie ofertowe ujęto również w bazie konkurencyjności¹⁵, o której mowa w Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków¹⁶, wydanych przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego (dalej: „Wytyczne”). Przed wszczęciem postępowań określono wartości szacunkowe zamówień, źródła ich finansowania, zabezpieczenie środków i tryb postępowania, co akceptował Skarbnik i właściwy naczelnik oraz zatwierdził Burmistrz lub jego zastępca. Umowy z wykonawcami zawarto pisemnie, a wydatki udokumentowano fakturami. Wartości zamówień nie odbiegały od cen rynkowych. Zamówienia na zakup mebli udzielono zgodnie z Wytycznymi, a postępowanie na dokumentację projektową, wszczęte przed zawarciem umowy o dofinansowanie, nie było objęte wymogiem ich stosowania. Zamówień udzielono zgodnie z Instrukcją, na kwoty odpowiednio 107,4 tys. zł i 94,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 292-347, 1547-1554, 1601-1602)

Badanie czterech postępowań dotyczących zamówień o wartości netto od 20 tys. zł do 50 tys. zł, które dotyczyły dostawy sprzętu multimedialnego (wartość szacunkowa 44,7 tys. zł), mebli magazynowych (29,8 tys. zł), nadzoru inwestorskiego (29,3 tys. zł) i opracowania studium wykonalności (20 tys. zł) wykazało, że celem równego traktowania wykonawców i zapewnienia uczciwej konkurencji, zapytania ofertowe umieszczono na stronie BIP (8 i 26 października 2018 r. oraz 29 września 2017 r.), za wyjątkiem zapytania ws. ww. studium (wysłano 23 września 2016 r. do pięciu oferentów). W przypadku zamówień dotyczących ww. sprzętu i mebli, zapytanie upubliczniono też w bazie konkurencyjności, otrzymując po cztery oferty na sprzęt i meble, pięć na nadzór i dwie na studium. Z oferentami zawarto pisemne umowy. Wartości zamówień, udzielonych według zasad Wytycznych i Instrukcji, wyniosły odpowiednio 55,8 tys. zł, 45,4 tys. zł, 45,8 tys. zł i 10,1 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 34-40, 639-743, 1547-1554, 1603)

Badanie dwóch postępowań dotyczących zamówień o szacunkowej wartości poniżej 20 tys. zł netto, które dotyczyły nadzoru autorskiego (11,9 tys. zł) i wykonania tablic informacyjnych (4,0 tys. zł) wykazało, że w postępowaniach zachowano wymogi Instrukcji. Zapytania ofertowe wysłano pocztą elektroniczną odpowiednio do trzech i czterech wykonawców. Umowy, odpowiednio na kwoty 8,9 tys. zł i 3,7 tys. zł, zawarto z wykonawcami, którzy przedstawili najkorzystniejszą cenowo ofertę.

(akta kontroli str. 744-791)

2.6. Analiza trzech umów¹⁷ z wykonawcami projektu wykazała, że zawierały one zapisy zabezpieczające interesy Urzędu, w tym m.in. dotyczące:

¹³ Wartość brutto według zawartych umów.

¹⁴ Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu.

¹⁵ Strona internetowa wskazana w komunikacie ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, przeznaczona do umieszczania zapytań ofertowych.

¹⁶ Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności na lata 2014-2020.

¹⁷ Dobór 3 umów o najwyższych wartościach, w tym na roboty budowlane, dostawę pontonów asekuracyjnych i dostawę jachtów klasy 470, odpowiednio o wartości brutto: 4 180,0 tys. zł, 387,5 tys. zł i 365,1 tys. zł.

- kar umownych, m.in. za niedotrzymanie terminu wykonania umowy i usunięcia wad stwierdzonych odbiorem ostatecznym/gwarancyjnym lub w okresie rękojmi, przerwy ponad 10 dni w realizacji umowy lub odstąpienia od niej;
- rękojmi na wykonane zamówienia, w tym pięć lat na roboty budowlane i po cztery lata na pozostałe dwa zamówienia, liczonej od dnia końcowego odbioru;
- zabezpieczenia należytego wykonania umowy (10% wartości), wniesionego w formie gwarancji ubezpieczeniowej lub bankowej;
- prawa odstąpienia od umowy przez zamawiającego;
- posiadania przez wykonawcę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej oraz szkód losowych na czas realizacji robót objętych umową.

(akta kontroli str.792-848)

2.7. Urząd prowadził odrębną ewidencję księgową projektu zgodnie wymogiem określonym w umowie o dofinansowanie oraz zasadami rachunkowości¹⁸. Ewidencja umożliwiała bieżącą identyfikację operacji gospodarczych dokonywanych w ramach projektu (m.in. konta zespołu 7 i 9). Na dowodach księgowych zamieszczano dane identyfikujące projekt, kwalifikowalną kwotę wydatku, środki własne, akceptacje uprawnionych osób dotyczące zgodności procedur z Pzp i pod względem formalno-rachunkowym/ merytorycznym oraz klasyfikację budżetową (dział 926 – Kultura fizyczna, rozdział 92601 – Obiekty sportowe). Płatności tytułem projektu dokonywano z odrębnego rachunku bankowego. Zasady określały konta syntetyczne, m.in. środki trwałe (011), rachunek bieżący (130), rozrachunki (201), dotacje (810) i wynik finansowy (860).

(akta kontroli str.906-916)

2.8. Według stanu na 31 grudnia 2019 r., całkowita wartość projektu według umowy o dofinansowanie (po zmianach) i poniesionych wydatków wynosiła ogółem 7 661,5 tys. zł, z tego wydatki kwalifikowalne 6 150,6 tys. zł, kwota dofinansowania 5 104,3 tys. zł. Do 31 grudnia 2019 r. wkład własny¹⁹ Gminy wyniósł 2 557,2 tys. zł (32,95%), a kwota dofinansowania 3 180,0 tys. zł, tj. 62,3%.

(akta kontroli str. 4, 913-916)

2.9. Urząd złożył do IZ trzy wnioski o płatność²⁰:

- 28 września 2017 r. – za okres od 30 września 2016 r. do 28 września 2017 r., zatwierdzony 7 grudnia 2017 r. na kwotę 93,0 tys. zł, dwukrotnie poprawiany na wezwanie IZ, m.in. w zakresie harmonogramu płatności, daty rozpoczęcia projektu, uzupełnienia opisu pięciu faktur i limitu kwalifikowalności,
- 15 maja 2019 r. – za okres od 29 września 2017 r. do 31 lipca 2018 r., zatwierdzony na kwotę 3 087,0 tys. zł, dwukrotnie poprawiany w zakresie ww. harmonogramu i usunięcia braków formalnych dotyczących czterech faktur,
- 6 września 2019 r. (końcowy) – za okres od 1 sierpnia do 31 grudnia 2018 r., oczekujący na zatwierdzenie na kwotę 1 924,4 tys. zł, poprawiony 23 grudnia 2019 r., m.in. w zakresie wyjaśnień ws. obniżenia wynagrodzenia za nadzór autorski, opisu 15 faktur, nieprzyporządkowania elementów do harmonogramu rzeczowo-finansowego, braku oświadczeń i dokumentów potwierdzających wskaźniki, np. liczby utworzonych miejsc pracy, obiektów dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz liczby odwiedzin w obiektach (24,8 tys.).

Wydatki kwalifikowalne na realizację projektu spełniały kryteria dofinansowania określone w Wytycznych. Badanie kwalifikowalności 30 wydatków²¹ na łączną kwotę

¹⁸ Zarządzenie Nr 445/2017 Burmistrza z 24 sierpnia 2017 r. ws. wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości dotyczących projektu rozbudowy Ekomariny.

¹⁹ Źródłem sfinansowania wkładu własnego były środki własne Gminy pochodzące z jej dochodów.

²⁰ Z wyłączeniem wniosków anulowanych.

²¹ Badaniem objęto 20 wydatków najwyższych kwotowo oraz 10 wybranych w sposób celowy.

7 519,2 tys. zł wykazało, że uwzględniono je w budżecie projektu, poniesiono w okresie wskazanym w umowie i zgodnie z jej postanowieniami oraz odpowiednio udokumentowano.

(akta kontroli str. 1043-1129,1153,1591-1594,1608-1611)

2.10. Pracownicy Urzędu wykonujący zadania w projekcie nie otrzymywali z tego tytułu dodatkowego wynagrodzenia refundowanego ze środków europejskich. Za zaangażowanie w pracy na rzecz projektu Burmistrz przyznał, ze środków własnych Gminy, jednej osobie z BP nagrodę motywacyjną w kwocie 1 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 978)

2.11. Umowa o dofinansowanie z 28 czerwca 2017 r. była aneksowana trzykrotnie – 31 stycznia i 27 sierpnia 2018 r. oraz 15 kwietnia 2019 r. Aneksy wprowadzały m.in. zmiany rozpoczęcia realizacji projektu z 30 na 2 września 2016 r., jego zakończenia z 30 czerwca 2018 r. na 31 grudnia 2018 r. oraz zakresu rzeczowo-finansowego, w tym robót zamiennych/dodatkowych, nadzoru i wyposażenia, co skutkowało zmniejszeniem kwoty dotacji z 5 300,0 tys. zł do 5 104,3 tys. zł, tj. o 195,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 1228-1338)

2.12. Urząd realizował projekt zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym stanowiącym zał. do umowy o dofinansowanie. Zaawansowanie rzeczowe na koniec 2019 r. wyniosło 100%, a rozpoczęcie/zakończenie nastąpiło w terminach wg ww. umowy. Rozpoczęcie nastąpiło 2 września 2016 r. poprzez udzielenie zamówienia na dokumentację projektową, zaś zakończenie rzeczowe w dniu odbioru końcowego 22 października 2018 r. (usterki usunięto 29 października 2018 r.), a zakończenie finansowe 31 grudnia 2018 r. z ostatnią płatnością za meble i wyposażenie.

Przed rozpoczęciem prac budowlanych uzyskano wymagane decyzje o pozwoleniu na budowę (17 listopada 2016 r., ze zm. 3 października 2018 r.). Do wniosków z 14 listopada 2016 r. i 13 września 2018 r. o wydanie ww. pozwoleń załączono dokumenty wymagane art. 33 ust. 2 ustawy z Prawo budowlane²², w tym projekty budowlane oraz oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania gruntem.

(akta kontroli str. 913-916,1109-1132,1239-1378,1476-1529)

2.13. W toku realizacji robót budowlanych wprowadzono do umowy z wykonawcą jedną zmianę terminu ich wykonania (aneks nr 2 z 5 lutego 2018 r.) oraz pięć zmian rzeczowych o wartości 731,8 tys. zł, które dotyczyły robót dodatkowych – ziemnych, konstrukcyjnych stropu (aneks 1 – 247,4 tys. zł) i zagospodarowania terenu (aneks 4 – 97,2 tys. zł) oraz zamiennych: konstrukcyjnych poddasza i sanitarnych (aneks 3 – bez kosztów), teletechnicznych, montażowo-sanitarnych (aneks 5 – 337,2 tys. zł) i elektrycznych (aneks 6 – 50,1 tys. zł). Zmiany zweryfikował inspektor nadzoru na podstawie protokołów konieczności robót oraz zatwierdził Burmistrz, a wykonawca załączył ich kosztorysy. Akceptację Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: „PINB”), poprzez zmianę pozwolenia budowlanego, uzyskano na roboty zamienne (aneks 3), a pozostałe zmiany uzyskały akceptację na etapie wydania pozwolenia na użytkowanie. Przyczyną zwiększenia wynagrodzenia o 344,5 tys. zł (z 4 180,0 tys. zł na 4 911,8 tys. zł) oraz wydłużenia terminu realizacji projektu z 31 maja 2017 r. do 5 października 2018 r., była konieczność robót dodatkowych/zamiennych, które nie dały się wcześniej przewidzieć, co wynikało z ww. sześciu aneksów oraz zaakceptowanych protokołów konieczności.

(akta kontroli str. 1438-1466)

2.14. Zgodnie z warunkami umowy z wykonawcą robót budowlanych Urząd dokonał ich odbioru końcowego w dniu 22 października 2018 r., sporządzając protokół z tej czynności. Podczas odbioru stwierdzono wady i usterki, wymagające drobnych prac

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.

regulacyjnych i montażowo-instalacyjnych w budynku (armatura łazienkowa, drzwi, okna, urządzenia p.poż.), które wykonawca usunął terminowo (29 października) i udzielił pięcioletniej rękojmi. Zadanie wykonano zgodnie z zakresem określonym w projekcie/pozwoleniu budowlanym, umowie z wykonawcą i kosztorysie ofertowym, z uwzględnieniem robót dodatkowych/zamiennych, co potwierdziły oględziny w toku kontroli NIK. Zgodnie z końcowym wnioskiem o płatność, kwota wydatków zweryfikowana przez inspektora nadzoru wyniosła 4 911,8 tys. zł. Pozwolenie na użytkowanie budynku PINB wydał 28 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 1339-1357,1523-1531)

2.15. Podczas realizacji projektu nie wystąpiły przesłanki uzasadniające naliczenie przez Urząd wykonawcom kar umownych²³, ani przesłanki egzekwowania od nich uprawnień z tytułu udzielonej gwarancji jakości. Nie wystąpiły również przypadki naliczenia kar lub odsetek przez wykonawcę w stosunku do Gminy.

(akta kontroli str. 978,1540-1546)

2.16. Projekt wykonano w pełnym zakresie. Zgodnie z pozwoleniem na budowę, całkowita pow. rozbudowanego budynku wyniosła 1,4 tys. m². W wyniku realizacji projektu osiągnięto zakładane wskaźniki produktu²⁴ – jeden obiekt dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych, liczbę odwiedzin 22,4 tys. osób w 2018 r. i jej planowany wzrost o 2,4 tys. osób w 2019 r. (do 24,8 tys. osób) oraz rezultatu²⁵ – plan/wykonanie 22,4 tys. osób odwiedzających w 2018 r. i 24,8 tys. osób w 2019 r., a także dwa utworzone miejsca pracy w MOSiR. Pomiar wskaźników odbywał się według metodologii wskazanej we wniosku o dofinansowanie, tj. na podstawie rejestrów i raportów kasowych prowadzonych przez MOSiR.

(akta kontroli str. 1097-1129,1310-1315,1524-1525,1577-1584)

2.17. Zgodnie z wymogami umowy o dofinansowanie Urząd podejmował działania promocyjno-informacyjne związane z projektem, w tym m.in. oznaczał dokumentację projektu znakami UE i jej funduszy oraz herbem województwa, wykonał dwie tablice informacyjne i pamiątkową, zamieszczał informacje o projekcie na swojej stronie internetowej, przekazywał informacje o dofinansowaniu zainteresowanym osobom/podmiotom, udostępniał IZ zdjęcia oraz zorganizował konferencję promocyjną (30 tys. zł). Wydatki na te cele wyniosły 54,2 tys. zł i były w pełni kwalifikowalne.

(akta kontroli str. 978)

2.18. Urząd, zgodnie z § 15 ust. 4 umowy o dofinansowanie, przekazywał IZ dokumentację zamówień publicznych udzielonych na podstawie ustawy Pzp²⁶, celem kontroli na dokumentach. Dokumentację zamówienia na roboty budowlane przekazano jednak z sześciiodniowym opóźnieniem (opis w sekcji wystąpienia „Stwierdzone nieprawidłowości” – poz. 3).

(akta kontroli str. 1585-1590,1607,1613)

2.19. Realizację projektu kontrolowały poniższe służby:

- Urząd Dozoru Technicznego (24 grudnia 2018 r.) – pozytywny wynik dozoru w zakresie funkcjonowania windy w budynku administracyjno-sanitarnym;
- PINB (23 stycznia 2019 r.) – przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie (rozbudowa zgodna z projektem i pozwoleniem na budowę, usterki usunięto);

²³ Badanie na próbie 3 umów – na roboty budowlane, dostawę pontonów asekuracyjnych i dostawę 5 jachtów.

²⁴ Wzrost liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach dziedzictwa kulturalnego/naturalnego stanowiącego atrakcje turystyczne.

²⁵ Liczba osób korzystających z infrastruktury powstałej w wyniku realizacji projektu (liczba osób korzystających ze wspartej infrastruktury).

²⁶ Urząd nie otrzymał od IZ informacji o wynikach kontroli przesłanej dokumentacji zamówień.

- PPIS²⁷ (16 października 2018 r.) – oględziny obiektu potwierdziły wykonanie inwestycji zgodnie z projektem budowlanym;
- KP PSP²⁸ (22 listopada 2018 r.) – brak sprzeciwu do użytkowania obiektu,
- Specjalistyczna firma przeciwpożarowa (20 września 2018 r.) – parametry sieci hydrantowej odpowiadały normom i przepisom ppoż.,
- Firma instalatorstwa elektrycznego (25 września 2018 r.) – zbadane instalacje elektryczne nie zagrażały bezpieczeństwu.

(akta kontroli str. 1555)

2.20. Do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi lub wnioski dotyczące realizacji projektu. Tematyką związaną z projektem nie zajmowali się także radni miejscy na sesjach.

(akta kontroli str. 978,1556)

3. Zachowanie dziedzictwa kulturowego zabytkowej Twierdzy Boyen w Giżycku poprzez renowację warsztatu zbrojmistrza wraz z zagospodarowaniem otoczenia

Opis stanu
faktycznego

3.1. Urząd ustalił wartości szacunkowe przewidywanych wydatków na realizację projektu opracowując kosztorysy inwestorskie na kwotę ogółem 885,4 tys. zł netto, w tym na roboty remontowe i zagospodarowanie terenu – 587,2 tys. zł, roboty sanitarne – 197,7 tys. zł, instalacje elektryczne (wewnętrzne i zewnętrzne) – 100,5 tys. zł, odpowiednio 12 dni oraz 5 miesięcy i 15 dni przed ogłoszeniem przetargu (8 marca 2017 r.). Wartość szacunkową dostawy armat (210,0 tys. zł) określano 18 maja i 20 listopada 2017 r., na podstawie cen dostępnych w internecie i rozmów telefonicznych z wytwórcami tej broni, tj. 5 dni przed wszczęciem pierwszego (23 maja 2017 r.) i w dniu wszczęcia drugiego postępowania (20 listopada 2017 r.).

(akta kontroli str. 99-104,427,431,451,457,471,1547-1554)

3.2. Urząd złożył IZ wniosek o dofinansowanie 29 kwietnia 2016 r. Wniosek ten był poprawiany na wezwanie IZ, z uwagi na braki dotyczące m.in. sporządzenia analizy finansowo-ekonomicznej na właściwym formularzu, wyjaśnień dotyczących etapu uzyskiwania pozwolenia konserwatora zabytków i wyników badań konserwatorskich oraz wpływu robót budowlanych na ochronę gatunkową ptaków i zwierząt. Umowę o dofinansowanie zawarto 29 grudnia 2016 r., tj. 244 dni po złożeniu wniosku.

(akta kontroli str. 348-399)

3.3. Urząd przeprowadził ogółem 13 postępowań o zamówienia publiczne, w tym:

- cztery w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy Pzp (art. 39), z których jedno unieważniono, gdyż cena najkorzystniejszej oferty na roboty budowlane przewyższała możliwości budżetowe Gminy (art. 93 ust. 1 pkt 4); wartość rozstrzygniętych przetargów wyniosła 1 305,4 tys. zł, w tym jeden na roboty budowlane (885,4 tys. zł) i dwa na dostawę armat (po 210,0 tys. zł);
- dziewięć w oparciu o wewnętrzne regulacje dla zamówień o wartości poniżej 30 tys. euro (rozstrzygniętych), których łączna wartość wyniosła 218,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 43-49)

3.4. Badanie trzech postępowań na zamówienia o wartości powyżej 30 tys. euro, tj. na roboty budowlane i na dostawę historycznych replik armat (dwa postępowania) wykazało, że udzielono ich zgodnie z Pzp (przetarg nieograniczony), spełniając wymogi dotyczące m.in. publikacji ogłoszeń, opracowania SIWZ, oświadczeń osób wykonujących czynności w postępowaniu, wyboru oferty, sporządzenia protokołu z postępowania i zawarcia umowy (według jej wzoru i zgodnie z ofertą).

²⁷ Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Giżycku.

²⁸ Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Giżycku.

W przypadku dostawy armat (6 szt.), postępowania wszczęto odpowiednio 23 maja i 20 listopada 2017 r. SIWZ dla obu zamówień oraz wnioski o ich udzielenie, w tym wartości szacunkowe (po 210 tys. zł), zatwierdził Burmistrz (postępowanie pierwsze) i jego zastępca (drugie). Drugie postępowanie było skutkiem rozwiązania przez Urząd umowy²⁹ z pierwszym wykonawcą (dalej: „pierwszy wykonawca”), który w trakcie realizacji umowy stwierdził niemożliwość jej wykonania według SIWZ w zakresie efektu huku 140-180 decybeli (dB), przy ogólnie znanych rozwiązaniach. Pierwszy wykonawca przystąpił do opracowania dokumentacji armat i testów celem uzyskania ww. parametrów, lecz próby te nie dały ww. rezultatów. Osiągany efekt wynosił 119-129 dB, który jako maksymalny potwierdzili specjaliści naukowcy³⁰. Wykonawca proponował zmianę natężenia huku (110 dB), zwiększenie wymiarów armat (długości lufy i wysokości jej mocowania), zwiększenie wynagrodzenia o 124,1 tys. zł (do 398,8 tys. zł) i wydłużenie terminu dostawy. Zmiany te wynikały z opinii uprawnionego rzeczoznawcy³¹, który uznał wymogi SIWZ za niemożliwe do spełnienia. Urząd 30 sierpnia 2017 r. poinformował wykonawcę o braku akceptacji ww. warunków i rozwiązaniu z nim umowy z 9 czerwca 2017 r., z powodu opóźnienia w dostawie pierwszej armaty (26 dni). Pismem z 7 września 2017 r. wykonawca stwierdził, że umowa wymagała świadczenia niemożliwego do spełnienia i wg Kodeksu cywilnego (art. 387 § 1) była nieważna³², gdyż brakowało możliwości spełnienia warunków SIWZ. Urząd otrzymał od wykonawcy żądanie zwrotu poniesionych kosztów w kwocie 82,0 tys. zł (13 września 2017 r.). Spotkało się to z odmową Urzędu, który nie uznał zasadności tych wydatków. Wykonawca nie dochodził dalej roszczenia.

(akta kontroli str. 427,451,471,444-445,876-887,928-956, 960-977)

W SIWZ do drugiego postępowania na dostawę armat, Urząd obniżył, w stosunku do pierwszego postępowania, efekt dźwiękowy ze 140 dB do min. 96 dB, a rozmiary armat pozostawił bez zmian. Aneksami do umowy z drugim wykonawcą (21 maja i 17 lipca 2018 r.) dokonano, w przypadku trzech armat, zmiany kalibru, dług. lufy i wysok. jej mocowania, średnicy kół, szer. obręczy i dług. całkowitej, pozostawiając efekt dźwiękowy na poziomie 96 dB. Jednocześnie zwiększono wynagrodzenie wykonawcy z 268,0 tys. zł do 317,0 tys. zł brutto – o 49,0 tys. zł. Było to o 42,3 tys. zł więcej, niż w umowie z poprzednim wykonawcą (274,7 tys. zł). Nieprawidłowość opisano w sekcji wystąpienia „Stwierdzone nieprawidłowości” –poz. 1).

(akta kontroli str. 880-881,888-905,952-956)

3.5. W zakresie zamówień o wartości poniżej 30 tys. euro, badaniem objęto trzy zamówienia o wartości netto od 20 tys. zł do 50 tys. zł³³ i trzy poniżej 20 tys. zł.

Badanie prawidłowości trzech postępowań dotyczących zamówień o wartości netto od 20 tys. zł do 50 tys. zł, dotyczących zakupu mebli do warsztatu zbrojmistrza (wartość szacunkowa 43,3 tys. zł), opracowania dokumentacji projektowej (40 tys. zł) i nadzoru inwestorskiego (20,3 tys. zł), wykazało, że celem równego traktowania wykonawców i zapewnienia uczciwej konkurencji, ogłoszenia o tych zamówieniach (zapytania ofertowe) umieszczono na stronie BIP, a w przypadku zamówienia na meble, upubliczniono też w bazie konkurencyjności. W wyniku ogłoszeń otrzymano po cztery oferty na ww. meble i dokumentację oraz jedną na nadzór inwestorski. Przed wszczęciem postępowań określono wartości szacunkowe zamówień, źródła

²⁹ Zamówienie na kwotę 274,7 tys. zł brutto.

³⁰ Pracownicy Katedry Akustyki i Multimediów Politechniki Wrocławskiej.

³¹ Opinia dotycząca emisji akustycznej z lufy repliki armaty historycznej bez użycia pirotechniki, opracowana na zlecenie pierwszego wykonawcy przez Rzeczoznawcę Ligi Walki z Hałasem.

³² Wg wyroku Sądu Najwyższego z 5 marca 2002 r., sygn. akt I CKN 934/00, nieważna umowa jest całkowicie bezskuteczna i nie wywołuje konsekwencji już od momentu jej zawarcia, jakie mogłyby powstać na jej podstawie.

³³ Nie wystąpiły zamówienia o wartości szacunkowej powyżej 50 tys. zł netto, udzielone bez stosowania Pzp.

finansowania, zabezpieczenie środków i tryb postępowania, co akceptował Skarbnik i właściwy naczelnik, a zatwierdził Burmistrz/jego zastępca. Umowy z wykonawcami zawarto pisemnie na łączną kwotę 162,0 tys. zł, a wydatki udokumentowano fakturami. Zamówień udzielono zgodnie z zastosowaniem zasady rozeznania rynku określoną w Wytocznych i w Instrukcji.

(akta kontroli str. 34-40,477-546,1547-1554,1606,1613)

Badanie prawidłowości trzech postępowań dotyczących zamówień o szacunkowej wartości poniżej 20,0 tys. zł netto, dotyczących zakupu sprzętu multimedialnego do warsztatu (15,7 tys. zł), opracowania przewodnika z audiodeskrypcją dla osób niesłyszących (15,0 tys. zł) oraz studium wykonalności (8,1 tys. zł), wykazało, że postępowania przeprowadzono zgodnie z wymogami Instrukcji. Zapytania ofertowe ogłoszono w BIP. W przypadku zakupu sprzętu multimedialnego zapytanie ofertowe opublikowano także w bazie konkurencyjności, gdyż dotyczyło części zamówienia wspólnie z dostawą mebli do warsztatu (43,3 tys. zł), których łączna wartość szacunkowa przekraczała 50,0 tys. zł netto. Wobec tego, że w wyniku zapytania na dostawę sprzętu multimedialnego nie wpłynęła żadna oferta, skierowano je do 13 podmiotów, otrzymując jedną ofertę. Łączna wartość brutto udzielonych zamówień wyniosła 53,8 tys. zł (w tym: 24,0 tys. zł – sprzęt multimedialny, 18,5 tys. zł – przewodnik i 11,3 tys. zł – studium wykonalności).

(akta kontroli str.530-534,547-638)

3.6. Analiza trzech umów³⁴ zawartych z wykonawcami wykazała, że zawierały one zapisy zabezpieczające interesy Urzędu, tj. zapisy w nw. umowach, dotyczące m.in.:

1) w umowie na roboty budowlane o wartości 947,9 tys. zł:

- kar umownych, m.in. za niedotrzymanie terminu wykonania umowy/usunięcia wad stwierdzonych odbiorem ostatecznym/gwarancyjnym i w okresie rękojmi, przerwy w robotach powyżej 10 dni oraz odstąpienia od umowy,
- rękojmi na roboty udzielonej na 5 lat od dnia ich bezusterkowego odbioru;
- zabezpieczenia należytego wykonania umowy (10%), w formie gwarancji ubezpieczeniowej do kwoty 94,8 tys. zł na roboty i 33,4 tys. zł za wady, ważnej odpowiednio do 14 stycznia 2018 r. i 14 stycznia 2023 r.,
- prawa odstąpienia od umowy przez zamawiającego w terminie 30 dni od powzięcia wiedzy o przyczynie z winy wykonawcy,
- posiadania przez wykonawcę ubezpieczenia z tytułu szkód losowych oraz od odpowiedzialności cywilnej na czas realizacji robót objętych umową;

2) w dwóch umowach na dostawę 6 szt. replik armat z okresu XIX w.³⁵:

- kar umownych, m.in. za niedotrzymanie terminu wykonania umowy lub usunięcia wad stwierdzonych odbiorem końcowym/gwarancyjnym i w okresie rękojmi, odstąpienia/rozwiązania umowy przez strony z przyczyn wykonawcy,
- rękojmi na przedmiot umowy (3 lata od dnia odbioru końcowego);
- prawa odstąpienia od umowy przez zamawiającego oraz posiadania przez wykonawcę ubezpieczeń wg warunków jak w umowie na roboty budowlane.

Zgodnie z SIWZ, umowy na dostawę replik armat nie zawierały postanowień w zakresie zabezpieczenia ich należytego wykonania.

(akta kontroli str. 849-905, 945, 958-959,1547-1554)

3.7. Urząd prowadził odrębną ewidencję księgową projektu, zgodnie z umową o dofinansowanie i zasadami rachunkowości dotyczącymi projektu³⁶, wg reguł i kont

³⁴ Dobór 3 umów o najwyższych wartościach, tj. na roboty budowlane i dwie umowy na dostawę 6 szt. armat (w tym umowa rozwiązana przez wykonawcę).

³⁵ Dwie umowy o wartości: 274,7 tys. zł (rozwiązana przez zamawiającego w trakcie realizacji) i 268,0 tys. zł.

opisanych w punkcie 2.7 wystąpienia, z uwzględnieniem klasyfikacji budżetowej: dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdział 92120 – Ochrona zabytków. Płatności dokonywano wyłącznie z rachunku bankowego projektu.

Sporządzenie dowodów przyjęcia do użytkowania sześciu wykonanych armat oraz ustalenie ich wartości początkowej nastąpiło w toku kontroli NIK (17 lutego 2020 r.), a odpisów amortyzacyjnych zaczęto dokonywać od 1 marca 2020 r. W okresie od września 2018 r. do 29 lutego 2020 r. (18 miesięcy od odbioru armat), Urząd nie dokonał odpisów na kwotę ogółem 38,7 tys. zł. Nieprawidłowość opisano w sekcji wystąpienia „Stwierdzone nieprawidłowości” – poz. 2.

(akta kontroli str.917-927,1604-1605)

3.8. Według stanu na 31 grudnia 2019 r., całkowita wartość projektu według umowy o dofinansowanie i poniesionych wydatków wynosiła ogółem 1 648,3 tys. zł, z tego wydatki kwalifikowalne 1 152,0 tys. zł, dofinansowanie z RPO 529,8 tys. zł. Wkład własny³⁷ Miasta wynosił 1 118,5 tys. zł (67,8%). Wyплаcone przez IZ dofinansowanie do 31 grudnia 2019 r. wyniosło 529,8 tys. zł (100% dotacji).

(akta kontroli str. 4,924-927)

3.9. Urząd złożył do IZ, zgodnie z umową o dofinansowanie, dwa wnioski o płatność:

- 31 marca 2017 r. – za okres od 19 stycznia 2016 r. do 31 marca 2017 r., zatwierdzony 16 maja 2017 r. na kwotę 29,0 tys. zł i dwukrotnie poprawiany na wezwanie IZ, co dotyczyło zakresu umowy, faktury za studium wykonalności, postępu finansowego i braku wyciągu bankowego potwierdzającego płatność,
- 14 grudnia 2018 r. (końcowy) – za okres od 1 kwietnia 2017 r. do 14 września 2018 r., zatwierdzony na kwotę 500,7 tys. zł, uzupełniany w zakresie korekt części faktur i dokumentów potwierdzających wskaźniki produktu/rezultatu.

Ujęte we wnioskach wydatki kwalifikowalne spełniały kryteria refundacji określone w Wytycznych. Badanie kwalifikowalności 21 wydatków na kwotę 1 683,3 tys. zł³⁸ wykazało, że ujęto je w budżecie projektu, poniesiono w okresie realizacji umowy według jej postanowień oraz odpowiednio udokumentowano.

(akta kontroli str. 984-1042,1133-1152,1154)

3.10. Osoby wykonujące w Urzędzie zadania w projekcie nie otrzymywały z tego tytułu dodatkowego wynagrodzenia dofinansowanego ze środków RPO. Za wkład pracy na rzecz projektu, Burmistrz przyznał dla dwóch osób z BP motywacyjne nagrody po 1,5 tys. zł, wypłacone ze środków własnych Gminy.

(akta kontroli str. 978)

3.11. Umowa o dofinansowanie z 29 grudnia 2016 r. była aneksowana czterokrotnie, tj. 29 grudnia 2016 r. oraz 6 września, 8 października i 3 grudnia 2018 r. Aneksy do umowy dotyczyły m.in. zmian daty zakończenia finansowej realizacji projektu z 31 grudnia 2017 r. do 14 września 2018 r. (aneksy 2 i 3), zwiększenia wartości projektu z 1 503,2 tys. zł do 1 648,3 tys. zł (o 145,1 tys. zł) oraz zmniejszenia wysokości dofinansowania z 584,5 tys. zł do 529,8 tys. zł (o 54,7 tys. zł) – aneksy 2 i 4.

(akta kontroli str. 1155-1227)

3.12. Urząd realizował projekt zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym (ze zm.), stanowiącym zał. do umowy o dofinansowanie. Zaawansowanie rzeczowe na koniec 2019 r. wynosiło 100%. Rozpoczęcie i zakończenie nastąpiło wg umowy o dofinansowanie – odpowiednio 19 stycznia 2016 r.³⁹ i 30 sierpnia 2018 r.⁴⁰.

³⁶ Zarządzenie Nr 398/2017 Burmistrza z 8 maja 2017 r. ws. wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości dotyczących renowacji warsztatu zbrojmistrza.

³⁷ Źródłem sfinansowania wkładu własnego był środki własne Gminy pochodzące z jej dochodów.

³⁸ Badaniem objęto wszystkie wydatki w ramach projektu.

³⁹ Data zawarcia umowy z wykonawcą opracowania dokumentacji projektowej zadania.

Przed rozpoczęciem prac budowlanych uzyskano wymagane decyzje o pozwoleniu na budowę (26 października 2016 r., ze zm. 11 grudnia 2017 r.). Do wniosków z 20 października 2016 r. i 1 grudnia 2018 r. o wydanie ww. pozwoleń załączono dokumenty wymagane art. 33 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, w tym projekty budowlane oraz oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania gruntem.

(akta kontroli str. 924-927,1017-1042,1379-1408,1467-1475,1532-1539)

3.13. W toku realizacji robót budowlanych wprowadzono do umowy z wykonawcą m.in. zmiany terminu wykonania zadania oraz jego zakresu rzeczowego, dotyczące robót dodatkowych – profilowania terenu, odwodnienia i wykonania parkingu (89,3 tys. zł) oraz zamiennych – renowacji dachu/kominów i docieplenia ścian budynku (76,1 tys. zł). Zmiany te zaakceptował inspektor nadzoru (protokoły konieczności z 10 października) i zatwierdził Burmistrz, wykonawca załączył kosztorysy tych robót, a PINB i WUOZ⁴¹ wydali pozwolenia na ich realizację. Wskutek ww. zmian termin wykonania umowy uległ wydłużeniu ze 150 do 260 dni od podpisania umowy.

(akta kontroli str. 869-871,1414-1437,1559)

3.14. Zgodnie z warunkami umowy z wykonawcą robót budowlanych, Urząd dokonał ich odbioru końcowego 28 grudnia 2017 r., sporządzając protokół z tej czynności. Podczas odbioru stwierdzono wady/usterki, wymagające drobnych prac w budynku (rury spustowe, ubytki cegieł, wentylacja) i uzupełnienia inwentaryzacji geodezyjnej terenu, które wykonawca usunął terminowo (2 stycznia 2018 r.) oraz udzielił pięcioletniej rękojmi. Zadanie wykonano wg zakresu określonego w projekcie, pozwoleniu budowlanym, umowie z wykonawcą i jego kosztorysie ofertowym, z uwzględnieniem robót dodatkowych/ zamiennych. Kwota wydatków zweryfikowana przez inspektora nadzoru wyniosła 1 113,3 tys. zł i była zgodna z końcowym wnioskiem o płatność. Pozwolenie na użytkowanie obiektu nie było wymagane.

(akta kontroli str. 861-862,1378-1402,1407-1408,1426-1428,1523,1532-1534,1560)

Urząd dokonał odbiorów armat w terminach określonych w umowie z wykonawcą, tj. 23 lipca (częściowy) i 21 sierpnia 2018 r. (końcowy), sporządzając protokoły. Przedmiotem odbioru częściowego były trzy armaty kalibru 9 cm o wartości 120,4 tys. zł, a końcowego – trzy pozostałe (kaliber 10 cm). W trakcie odbiorów nie stwierdzono wad/usterek, a pomiary huku podczas wystrzału z każdej armaty dały wyniki 112-114 dB. W ramach odbiorów wykonawca dokonał szkolenia na temat obsługi/konserwacji armat, przekazał dokumentację powykonawczą, atesty jakości i 120 ładunków, wskazując źródło ich zakupu. Armaty wykonano wg zakresu umowy (po zmianach), lecz z odstępstwami od SIWZ, zawierając w tym celu trzy aneksy (21 maja, 29 czerwca i 27 lipca 2018 r.), w których za podstawę prawną przyjęto przepisy art.144 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp. Zweryfikowane przez inspektora nadzoru wydatki – 317,0 tys. zł, były zgodne z końcowym wnioskiem o płatność.

(akta kontroli str. 893-894,1407-1408,1523,1532-1539,1615-1623)

3.15. Podczas realizacji projektu nie wystąpiły przesłanki uzasadniające naliczenie przez Urząd wykonawcom kar umownych⁴² oraz przesłanki egzekwowania od nich uprawnień z tytułu udzielonej gwarancji jakości. Nie było też przypadków naliczenia kar lub odsetek przez wykonawcę w stosunku do Gminy.

Rozwiązując umowę z pierwszym wykonawcą armat Urząd nie naliczył mu kary umownej w wysokości 20% wartości brutto zamówienia (§ 8 ust. 2 lit. a). Burmistrz wyjaśnił, że rozwiązanie umowy było faktycznie odstąpieniem od niej w trybie art.

⁴⁰ Zakończenie rzeczowe projektu (odbior końcowy armat) nastąpiło 21 sierpnia 2018 r., a ostatnia płatność 30 sierpnia 2018 r. (wynagrodzenie wykonawcy armat).

⁴¹ Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków.

⁴² Badanie na próbie trzech umów – na roboty budowlane oraz dwóch na dostawę armat.

494-495 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴³, gdyż świadczenie wykonania armat o parametrach wg SIWZ i umowy było niemożliwe do spełnienia, w związku z tym nie było zobowiązania i podstawy do naliczenia kary umownej.

(akta kontroli str. 876-887,969-972,978,1540-1545,1547-1554)

3.16. Projekt wykonano w pełnym zakresie. Zgodnie z pozwoleniem na budowę, całkowita pow. wyremontowanego obiektu wyniosła 188,85 m². W wyniku realizacji projektu osiągnięto zakładane wskaźniki produktu⁴⁴ – jeden przebudowany obiekt o ww. pow., wykonanie planu wzrostu odwiedzin o 2,7 tys. osób w 2018 r. (z 75,2 tys. osób do 77,9 tys. osób) i przekroczenie planu o 4,0 tys. osób w 2019 r. (6,7 tys. osób) oraz wskaźniki rezultatu⁴⁵ – wykonanie planu 77,9 tys. osób odwiedzających obiekt w 2018 r. i przekroczenie planu o 4,0 tys. osób w 2019 r. (81,9 tys. osób), a także dwa planowane/utworzone miejsca pracy w Twierdzy. Pomiar wskaźników odbywał się wg metodologii wskazanej we wniosku o dofinansowanie, na podstawie rejestrów/raportów kasowych prowadzonych w obiekcie przez GCK.

(akta kontroli str. 1017-1042,1221-1227,1379-1408,1532-1539,1560-1576)

3.17. Zgodnie z wymogami umowy o dofinansowanie Urząd podejmował działania promocyjno-informacyjne związane z projektem, w tym oznaczał m.in. dokumentację projektu znakami UE i jej funduszy oraz herbem województwa, wykonał tablicę informacyjną i pamiątkową, przekazywał zainteresowanym osobom i podmiotom informacje o dofinansowaniu, udostępniał IZ zdjęcia fotograficzne z postępu robót, organizował stałe relacje z wydarzeń w mediach społecznościowych i na stronie internetowej, wykonał plakaty/foldery i zamieszczał ogłoszenia o projekcie w prasie lokalnej. Wydatki na te cele wyniosły 2,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 978)

3.18. Urząd nie był zobowiązany umową o dofinansowanie do przekazywania IZ dokumentacji dotyczącej postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 400-546,1165)

3.19. Realizację projektu kontrolowały poniższe służby:

- UOKiK⁴⁶ (21 grudnia 2017 r.) – nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zakończonych postępowań przetargowych,
- WUOZ (28 grudnia 2017 r.) – usunięto zauważone usterki (protokół odbioru).

(akta kontroli str. 1555)

3.20. Do Urzędu nie wpłynęły skargi/wnioski dotyczące realizacji projektu. Na sesji rady miejskiej z 29 marca 2017 r. jedna z radnych pytała o sposób zarządzania Twierdzą oraz plany w zakresie jej remontów. Zastępca Burmistrza poinformował, że w ramach strategii tzw. „małych kroków”, w Twierdzy powstało muzeum w stajni (wozowni), wytyczono kilka ścieżek turystycznych, w trakcie była renowacja warsztatu zbrojmistrza, a w planie dwóch bram, muru i budynku koszarowca.

(akta kontroli str. 978,1556-1558)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przygotowując zamówienie nr ZP.271.1.26.2017.GW dotyczące dostawy armat, nie dolożono należytej staranności w zakresie opisu jego przedmiotu (parametrów armat). W konsekwencji, na etapie realizacji tego zamówienia zmieniono wszystkie parametry trzech armat, m.in. ich kaliber, długość lufy i wysokość jej mocowania

⁴³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.

⁴⁴ Wzrost liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach dziedzictwa kulturalnego/naturalnego stanowiącego atrakcje turystyczne.

⁴⁵ Liczba osób korzystających z obiektów zasobów kultury objętych wsparciem.

⁴⁶ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

oraz całkowitą dług., w stosunku do wielkości określonych w SIWZ oraz zwiększono wynagrodzenie wykonawcy o 49 tys. zł. Na konieczność zmiany tych parametrów zwracał uwagę poprzedni wykonawca w sierpniu 2017 r., czyli prawie trzy miesiące przed wszczęciem ww. postępowania. Mimo to, w SIWZ tego postępowania zamawiający dokonał zmiany wyłącznie parametru w zakresie efektu dźwiękowego.

Burmistrz wyjaśnił, że przedmiot zamówienia jako nietypowy nie był powszechnie dostępny na rynku, co przy opracowaniu SIWZ utrudniało oparcie się o powszechnie obowiązujące normy. Określone w SIWZ parametry odzwierciedlały znane Urzędowi dane, według których należało wykonać zamawiane repliki armat, a dopuszczenie innych wymiarów skutkowałoby niezachowaniem ich wartości historycznej. Brak odniesienia do norm technicznych wynikał z braku takich norm, przy czym drugi wykonawca odnalazł podobne armaty w zagranicznym muzeum. Zamawiający nie ograniczał wykonawcom dostępu do źródeł historycznych, w trakcie postępowania nie zwracali się oni o dodatkowe wyjaśnienia, a składając oferty przyjmowali pełne ryzyko opracowania dokumentacji warsztatowej/kosztów zadania. Z racji ograniczeń czasowych, zamawiający odstąpił od poszukiwań armaty w Europie i na świecie.

Zdaniem NIK, ograniczenia czasowe, o których mowa w złożonych wyjaśnieniach, nie mogły stanowić przesłanki uzasadniającej odstąpienie od poszukiwania wzoru armat za granicą, tym bardziej, że wykonawcy udało się pozyskać te dane. Opis przedmiotu zamówienia to jeden z najistotniejszych elementów postępowania związanych przede wszystkim z jego przygotowaniem.

Zmian parametrów armat i wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu zamówienia dokonano na podstawie aneksów do umowy z dnia 6 grudnia 2017 r. Jako podstawę wprowadzenia zmian wskazano art.144 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, który umożliwia zmianę umowy w przypadku spełnienia łącznie następujących warunków: a) zmiana wynika z okoliczności, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, b) wartość zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej.

Zdaniem NIK, konieczność zmiany postanowień ww. umowy nie była spowodowana okolicznościami, którymi zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć. O potrzebie zmiany parametrów armat, m.in. w zakresie dług. lufy i wysokości jej mocowania lub też efektu dźwiękowego, zamawiający był bowiem informowany przez poprzedniego wykonawcę w sierpniu 2017 r. Zamawiający w swoich wyjaśnieniach przyznał, że z uwagi na ograniczenia czasowe odstąpił od prowadzenia poszukiwań armaty za granicą. Należy podkreślić, że z orzeczeń KIO i sądów wynika, że niemożność przewidzenia konieczności udzielenia zamówienia dodatkowego musi mieć charakter obiektywny i bezwzględny oraz może wystąpić przede wszystkim w przypadku nieprzewidywalnych zdarzeń losowych.

(akta kontroli str. 900-905,928-957,979-983,1547-1554,1615-1623)

2. W okresie od sierpnia 2018 r. do lutego 2020 r., nie sporządzono dowodów księgowych dotyczących przyjęcia do użytku sześciu armat zakupionych za kwotę 317,0 tys. zł do warsztatu zbrojmistrza, w tym 3 szt. kal. 9 cm i 3 szt. kal. 10 cm, o wartości odpowiednio 120,4 tys. zł i 196,6 tys. zł, w wyniku czego nie zostały one ujęte w ewidencji środków trwałych (mimo ich odbioru w sierpniu 2018 r.) oraz brak było możliwości dokonywania odpisów amortyzacyjnych. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁴⁷, odpisów amortyzacyjnych od środka trwałego dokonuje się drogą systematycznego, planowego rozłożenia jego wartości początkowej na ustalony okres amortyzacji, której rozpoczęcie następuje nie wcześniej niż po przyjęciu środka trwałego do używania.

⁴⁷ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).

Skarbnik oświadczyła, że ww. środków trwałych nie ujęto w ich ewidencji wskutek braku dokumentów OT. Wartości tych środków były ujęte w księgach rachunkowych jako środki trwałe w budowie (konto 080-2-19) i w sprawozdaniu finansowym 2018 r. Burmistrz wyjaśnił, że odpowiedzialność za niesporządzenie dowodów księgowych będących podstawą ujęcia tych środków trwałych w ewidencji, ponosi pracownik WPI, który przeoczył dokonanie tej czynności z powodu natłoku zajęć.

(akta kontroli str. 1379-1413, 1591-1600, 1612)

3. Dokumentacja z postępowania przetargowego dotyczącego robót budowlanych w Ekomarinie została przesłana przez Urząd do IZ sześć dni po terminie określonym w § 15 ust. 6 umowy o dofinansowanie. Zgodnie z tym paragrafem, powinno to nastąpić w terminie 14 dni od daty podpisania umowy z wykonawcą, tj. do 27 października 2017 r., podczas gdy dokumentację przekazano 2 listopada 2017 r. Pracownica BP wyjaśniła, że opóźnienie wynikało z dużej kumulacji obowiązków w tym czasie oraz dłuższej nieobecności jednego z pracowników.

(akta kontroli str. 1607, 1613)

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

- 1) podjęcie działań celem należytego dokonywania opisu przedmiotu zamówień publicznych,
- 2) niezwłoczne sporządzanie dowodów księgowych potwierdzających przyjęcie środków trwałych do użytkowania.

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 Olsztynie. 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 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.

Olsztyn, 31 marca 2020 r.

Kontroler
Edward Odojewski
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up. Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis