



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4112-02-01/2013

S/13/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/002 – Realizacja przez Miasto Giżycko („Gmina”) inwestycji pn. „Budowa kładki nad ulicą Kolejową oraz torami kolejowymi – łączącej Jezioro Niegocin z centrum Miasta Giżycka” (zwanej dalej: „inwestycją” lub „budową kładki”).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler/Kontrolerzy]	1. Adam Rączkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84388 z dnia 8 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Henryk Szatkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84389 z dnia 8 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Giżycku, zwany dalej „Urzędem”, 11-500 Giżycko, Aleja 1 Maja 14, regon 000524364.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Piotrowska, Burmistrz Miasta Giżycka. (dowód: akta kontroli str. 5-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, przygotowanie oraz realizację budowy kładki w zbadanym zakresie.

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

- uzyskanie zaplanowanego efektu rzeczowego inwestycji,
- wybór wykonawcy nadzoru inwestorskiego oraz robót budowlanych (zamówienie podstawowe) z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² („ustawa Pzp”),
- prawidłowe naliczanie kar umownych za opóźnienia w realizacji zadań powierzonych wykonawcom: prac projektowych, nadzoru inwestorskiego oraz robót budowlanych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały natomiast na:

- niezgodnym z warunkami umowy wypłaceniu wykonawcy aktualizacji dokumentacji projektowej części wynagrodzenia w kwocie 38,50 tys. zł, przed uzyskaniem przez niego pozwolenia na budowę,
- nie w pełni rzetelnym przygotowaniu inwestycji, ponieważ dopiero w trakcie jej realizacji uzyskano wszystkie wymagane ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³ decyzje o pozwoleniu na budowę oraz sporządzono dodatkowe egzemplarze projektu budowlanego (7,8 tys. zł) oraz projekty branży elektrycznej (8,9 tys. zł),
- udzieleniu w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, zamówienia na roboty dodatkowe za kwotę 130,0 tys. zł, polegającego

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

na wykonaniu iluminacji kładki pomimo, że nie były spełnione przesłanki umożliwiające zastosowanie tego trybu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie inwestycji do realizacji.

1.1. Przygotowanie organizacyjne Urzędu do realizacji zadań inwestycyjnych.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁴ do zadań Wydziału Techniczno – Inwestycyjnego należało m.in.:

- przygotowanie inwestycji do realizacji pod względem dokumentacyjnym, tj. m.in. w zakresie: zlecenia i odbioru dokumentacji, aktualizacji posiadanych dokumentacji, uzyskiwania pozwoleń na budowę,
- organizowanie i koordynacja realizacji zadań inwestycyjnych, tj. m.in.: zlecenie robót budowlanych, dostaw i usług, przekazywanie placów budów, sporządzanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia („siwz”) i dokumentacji przetargowych, projektów umów na roboty, dostawy i usługi, kontrola realizacji inwestycji i informowanie Burmistrza o przewidywanych zmianach w ich realizacji (zakres i koszty), organizacja odbiorów końcowych rozliczeń umów, egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi oraz pełnienie nadzoru inwestorskiego.

Nadzór nad tym Wydziałem sprawował Zastępca Burmistrza, którą to funkcję od 5 grudnia 2006 r. pełnił Paweł Czacharowski.

(dowód: akta kontroli str. 10-33)

1.2. Planowane koszty i efekty inwestycji.

Opis stanu
faktycznego

Na zlecenie Gminy (umowa z 24 września 2009 r.), „Conrad Institute Poland” Sp. z o.o. w Warszawie sporządziła studium wykonalności inwestycji. W opracowaniu tym m.in.:

- Uzasadniono potrzebę realizacji tej inwestycji wskazując m.in., że:
 - ma ona rozwiązać problem bezpieczeństwa pieszego – bezpieczne przejście przez tory oraz poprawić dostęp do Jeziora Niegocin;
 - projekt kładki stanowi infrastrukturę okołoturystyczną, towarzyszącą rozwojowi turystyki w Giżycku (powstanie nowoczesna kładka, która będzie pełniła funkcję punktu widokowego);
- Określono wykonalność ekonomiczno-finansową inwestycji, tj. m.in.: przewidziano, że nakłady inwestycyjne wyniosą ogółem 8 mln zł z czego: 6 mln zł zostanie sfinansowane ze środków własnych Gminy, a 2 mln zł - ze środków wsparcia z Unii Europejskiej (wskazano, że projekt inwestycji wpisuje się w cele Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007 – 2013 („RPO W i M”)⁵;
- Wskazano, że powstanie kładka nad torami i ulicą Kolejową (konstrukcja stalowa z pomostem żelbetowym, podwieszona na jednym pylonie), która połączy nowoprojektowany Pasaż Centrum z projektowaną Eko-Mariną, a zakładana liczba jej użytkowników wyniesie 108 tys. osób rocznie.

Środki na przygotowanie i realizację inwestycji zostały zabezpieczone w uchwałach budżetowych Gminy na poszczególne lata. Kwoty wydatków

⁴ Zarządzenie Burmistrza Miasta Giżycka nr 169/2009 z dnia 16 stycznia 2009 r.

⁵ oś priorytetowa: „Turystyka” – „Wzrost udziału turystyki w gospodarce regionu poprzez zwiększenie atrakcyjności oferty turystycznej regionu”, działanie: „Wzrost potencjału turystycznego”, poddziałanie: 2.1.4. „Publiczna infrastruktura turystyczna i okołoturystyczna”

zaplanowanych na inwestycję (wg ww. uchwał) przedstawiały się następująco: 2005 r.: 1.268,89 tys. zł (środki własne), 2009 r.: 2.000,00 tys. zł (kredyty), 2010 r.: 8.000,00 tys. zł (z czego: 4.856,72 tys. zł – środki własne, 1.143,28 tys. zł – kredyty i pożyczki, 2.000,00 tys. zł – środki z budżetu Unii Europejskiej⁶), 2011 r.: 2.451,50 tys. zł (z czego: 1.800,50 tys. zł – środki własne, 651,00 tys. zł - środki z budżetu Unii Europejskiej⁵).

(dowód: akta kontroli str. 34-139)

1.3. Uzyskane dofinansowanie inwestycji.

Opis stanu
faktycznego

Gmina na podstawie umowy z 30 grudnia 2009 r. zawartej z Województwem Warmińsko-Mazurskim („umowa o dofinansowanie”) uzyskała dofinansowanie inwestycji ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego („EFRR”)7. Umowę tą zmieniono 10 aneksami (ostatni z 21 lutego 2013 r.), które dotyczyły m.in.: całkowitej wartości projektu, kwoty wydatków kwalifikowalnych, kwoty wkładu własnego oraz dofinansowania, a także terminów: rozpoczęcia i zakończenia rzeczowego i finansowego inwestycji. Ostatecznie ustalono m.in., że:

- wartość projektu wyniesie – 7.967,75 tys. zł, wydatki kwalifikowalne projektu – 7.633,44 tys. zł, w tym: wkład własny beneficjenta – 5.725,08 tys. zł, dofinansowanie ze środków EFRR – 1.908,36 tys. zł,
- okres realizacji projektu: rozpoczęcie – 24 września 2009 r., zakończenie rzeczowe realizacji - 30 września 2011 r. i zakończenie finansowe do 31 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 140-184)

1.4. Dokumentacja projektowa inwestycji.

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie wyników przetargu nieograniczonego, umową z 19 sierpnia 2005 r. Gmina zleciła firmie „AL. STUDIO [...]” wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej zadania celu publicznego pn. „Pasaż Centrum z kładką nad ul. Kolejową i torami” za wynagrodzeniem ryczałtowym w kwocie 173.118,00 zł brutto, w tym 112.527,00 zł za projekt kładki. Na podstawie tej umowy wykonawca projektu był zobowiązany m.in. do: przedstawienia uzgodnionej i zaakceptowanej przez zamawiającego koncepcji pozwalającej na dalsze projektowanie, a następnie opracowania dokumentacji projektowo – kosztorysowej przy zachowaniu należytej staranności, w sposób zgodny m.in. z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązującymi przepisami i polskimi normami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Projekt koncepcyjny pasażu centrum oraz kładki został sporządzony i zatwierdzony przez Gminę w 2005 r. Opracowanie projektowe odebrano od wykonawcy i opłacono 27 grudnia 2005 r.

(dowód: akta kontroli str. 185-219)

Umową z dnia 26 lutego 2009 r. Gmina, bez stosowania ustawy Pzp, zleciła wykonawcy „OPTEM” s.c. w Gdańsku wykonanie aktualizacji dokumentacji projektowo – kosztorysowej budowy kładki za wynagrodzeniem ryczałtowym 50.000,00 zł brutto.⁸ W umowie tej określono m.in., że:

- wykonawca zapewni opracowanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej z należytą starannością, w sposób zgodny m.in. z obowiązującymi przepisami, polskimi normami oraz zasadami wiedzy technicznej,

⁶ RPO W i M, priorytet: 2. Turystyka, działanie: 2.1. Wzrost potencjału turystycznego.

⁷ w ramach osi priorytetowej 2 - „Turystyka”, działanie 2.1. – „Wzrost potencjału turystycznego”, poddziałanie 2.1.4. – „Publiczna infrastruktura turystyczna i okołoturystyczna” w ramach RPO W i M na lata 2007 – 2013.

⁸ Zamówienie o wartości poniżej 14,0 tys. euro nie wymagające stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

- prace projektowe stanowiące przedmiot umowy obejmują: projekt budowlany „Pasażu pieszego nad ul. Kolejową i torami” wraz z „decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia”, uzyskanie uzgodnień wymaganych Prawem budowlanym, przedmiar robót i kosztorysy inwestorskie, aktualizację specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót oraz uzyskanie pozwolenia na budowę,
- wykonawca zobowiązuje się dostarczyć opracowanie stanowiące przedmiot umowy wraz z oświadczeniem o kompletności tych prac w terminie 6 miesięcy od dnia podpisania umowy (4 marca 2009 r.), tj. do 4 września 2009 r., a w razie nieterminowego wykonania przedmiotu umowy zapłaci zamawiającemu karę umowną - 0,2 % wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki,
- zapłata wynagrodzenia zostanie zrealizowana w wysokości 90 % wartości umownej po dostarczeniu opracowania łącznie z pozwoleniem na budowę, a pozostałe 10 % - po sprawdzeniu i weryfikacji opracowania przez zamawiającego, nie później niż trzy miesiące po wykonaniu przedmiotu umowy,
- wykonawca udziela 3 letniej rękojmi na wykonany zakres zadań projektowych.

Dokumentację projektową (zaktualizowany projekt budowlany i zagospodarowania terenu), przedmiary robót oraz kosztorysy inwestorskie wykonawca dostarczył 12 października 2009 r. Złożył on również oświadczenie o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami, wiedzą techniczną oraz sztuką budowlaną. Przedmiot zamówienia został odebrany od wykonawcy protokołem zdawczo-odbiorczym z 8 grudnia 2009 r., który w imieniu zamawiającego podpisała Róża Cudzanowska Naczelnik Wydziału Techniczno – Inwestycyjnego. W protokole tym wskazano m.in., że terminem rzeczywistego wykonania umowy był 9 listopada 2009 r., tj. dzień złożenia przez wykonawcę wniosku o pozwolenie na budowę.

Wymagane umową z dnia 26 lutego 2009 r. pozwolenie na budowę projektant uzyskał natomiast na podstawie decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 8 lutego 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 220-232, 254-256)

Naczelnik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego wyjaśniła m.in., że prace polegające na aktualizacji dokumentacji projektowej kładki odebrała pomimo niedostarczenia przez projektanta pozwolenia na budowę, gdyż uznała je za wykonane z dniem złożenia wniosku o pozwolenie na budowę. Uważała, że jest to data ostatniej czynności projektanta, na której przebieg i terminowość miał on wpływ. Nieuzasadnionym było uzależnienie wypłacenia wynagrodzenia od uzyskania pozwolenia na budowę, gdyż projektant nie miał wpływu na okres, w którym wniosek ten zostanie rozpatrzony przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

(dowód: akta kontroli str. 235-236)

Na podstawie faktury wykonawcy z dnia 5 grudnia 2009 r. na kwotę 50.000,00 zł brutto, sprawdzonej przez Naczelnika Wydziału Techniczno – Inwestycyjnego, Gmina zapłaciła wykonawcy ogółem kwotę 47.100,00 zł, tj.: w dniu 22 grudnia 2009 r. - 38.500,00 zł oraz 8 marca 2010 r. – 8.600,00 zł. Nieopłacona część wynagrodzenia w kwocie 2.900,00 zł została zatrzymana na koncie depozytowym Urzędu jako zabezpieczenie na poczet kary umownej za nieterminowe wykonanie przedmiotu ww. umowy. Karę za nieterminową realizację ww. umowy naliczono za 29 dni zwłoki (tj. za okres od 4 września 2009 r. - umowny termin zakończenia prac do 9 listopada 2009 r. - data złożenia wniosku o pozwolenie na budowę, z wyłączeniem 36 dni opóźnienia w wydaniu przez PKP uzgodnienia na realizację inwestycji).

Wyjaśniając przyczyny naliczenia wykonawcy aktualizacji dokumentacji projektowej kładki kary za okres do dnia złożenia wniosku o pozwolenie na budowę (9 listopada 2009 r.), a nie do dnia uzyskania tego pozwolenia (8 lutego 2010 r.), Naczelnik Wydziału Techniczno – Inwestycyjnego podała m.in., że w wyniku konsultacji z radcą prawnym Urzędu karę naliczono do dnia złożenia wniosku o pozwolenie na budowę tj. 9 listopada 2009 r., gdyż nie można było uznać za uzasadnione obciążenie projektanta odpowiedzialnością za okoliczności niezależne od niego, a związane z długotrwałym okresem postępowania przed organem administracji architektoniczno-budowlanej.

Wnioskiem z dnia 1 kwietnia 2011 r. Naczelnik Wydziału Techniczno – Inwestycyjnego wystąpiła do Zastępcy Burmistrza o udzielenie zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej iluminacji kładki oraz oświetlenia schodów wejściowych na kładkę. We wniosku tym podała m.in., że: „Celem udzielenia zamówienia jest zwiększenie bezpieczeństwa pieszych użytkowników kładki [...] oraz wykonanie iluminacji kładki w celu uzyskania obowiązujących standardów estetycznych zharmonizowanych z istniejącą strukturą urbanistyczno-przestrzenną”.

(dowód: akta kontroli str. 237-253, 263-264)

Wyjaśniając przyczyny odebrania zaktualizowanej dokumentacji projektowej z 2009 r., pomimo nie ujęcia w niej oświetlenia schodów kładki, Naczelnik Wydziału Techniczno – Inwestycyjnego podała, że na etapie odbioru zaktualizowanej przez „OPTEM” s.c. dokumentacji projektowej uznano, że wystarczające oświetlenie schodów kładki zapewni istniejące oświetlenia uliczne oraz ujęta w ww. projekcie lampa oświetleniowa przy schodach od strony jeziora Niegocin. Wyjaśniła ona również, że w trakcie budowy kładki uzyskała od inspektora Wydziału Techniczno – Inwestycyjnego Grzegorza Witkowskiego - informację, że inwestycja nie spełnia wymogów normy europejskiej PKN-CEN/TR 13201-1:2007 (Oświetlenie dróg – Część 1: Wybór klas oświetlenia) z uwagi na nieujęcie oświetlenia schodów w dokumentacji projektowej kładki.

Według wyjaśnień Grzegorza Witkowskiego konieczność wykonania oświetlenia schodów zgłosili przedstawiciele wykonawcy robót. Na etapie odbioru zaktualizowanego opracowania projektowego kładki z 2009 r. nie dokonano natomiast jego weryfikacji w zakresie spełniania obowiązujących przepisów i norm, gdyż projektanci złożyli oświadczenia o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami, wiedzą techniczną oraz sztuką budowlaną, a w umowie na prace projektowe z 26 lutego 2009 r. udzielono trzyletniej rękojmi na wykonany zakres zadań projektowych.

(dowód: akta kontroli str. 251-262)

Odebrany w dniu 8 grudnia 2009 r. projekt budowlany kładki z 2009 r. (branża elektryczna) zakładał m.in. wykonanie linii kablowej zasilającej reflektory do oświetlenia iluminacyjnego lin i pylonu kładki oraz zamontowanie ośmiu reflektorów nastawnych.

(dowód: akta kontroli str. 225-234)

Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Techniczno – Inwestycyjnego kwestia względów estetycznych iluminacji – podświetlenia elementów konstrukcyjnych kładki, została zgłoszona przez podwykonawcę robót elektrycznych. Na wniosek Naczelnika Wydziału Techniczno – Inwestycyjnego, za akceptacją Pani Burmistrz, podwykonawca ten przeprowadził na obiekcie kładki szereg pokazów mających na celu porównanie iluminacji przewidzianej pierwotnym projektem – zaktualizowanym w 2009 r. z innymi możliwymi wariantami przy zastosowaniu oświetlenia typu LED.

(dowód: akta kontroli str. 251-253)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że ostateczna decyzja o zmianie iluminacji kładki została podjęta na wniosek Burmistrza przez Radę Miejską w Giżycku w uchwale z 24 marca 2011 r. w sprawie zmiany budżetu miasta na 2011 r. W uzasadnieniu projektu uchwały podano m.in., że w dziale 630 wydziela się kwotę 225 tys. zł, z czego o 200 tys. zł zwiększa się wydatki na budowę kładki z przeznaczeniem na wykonanie rozszerzonego oświetlenia podkreślającego elementy konstrukcji.

(dowód: akta kontroli str. 265-271, 784-785)

Umową z dnia 5 kwietnia 2011 r. Gmina reprezentowana przez zastępcę Burmistrza zleciła „Elektryk Karbowniczyn” s.c. wykonanie, za kwotę 8.979,00 zł, dokumentacji projektowo-kosztorysowej pn. „Iluminacja kładki oraz oświetlenie schodów wejściowych na kładkę nad ul. Kolejową oraz torami – łączącej jezioro Niegocin z centrum miasta Giżycka”.

(dowód: akta kontroli str. 272-282)

Na pytanie o przyczyny zlecenia wykonania projektu oświetlenia schodów „Elektryk Karbowniczyn” s.c., a nie wykonawcy aktualizacji dokumentacji projektowej w ramach realizacji roszczeń z tytułu rękojmi (§ 7 umowy z 26 lutego 2009 r.) Zastępca Burmistrza podał, że: „Według oświadczenia projektanta branży elektrycznej – wykonawcy aktualizacji dokumentacji z 2009 r. – dostarczona dokumentacja projektowa została wykonana zgodnie z obowiązującymi przepisami.” „Dokumentacja branży elektrycznej dotycząca oświetlenia schodów została zlecona firmie „Elektryk Karbowniczyn” s.c. ponieważ oświetlenie stanowiło element iluminacji. Wykonanie różnych elementów iluminacji przez różnych projektantów nie zapewnia jednolitych rozwiązań technicznych i estetycznych – stąd jeden wyłoniony wykonawca prac projektowych na cały zakres iluminacji obiektu.”

(dowód: akta kontroli str. 265-271)

Dokumentacja projektowa stanowiąca przedmiot umowy z 5 kwietnia 2011 r. została przedłożona w terminie umownym i odebrana przez zamawiającego w dniu 4 maja 2011 r. Za dokumentację Gmina zapłaciła wykonawcy kwotę 8.979,00 zł. Opracowanie to obejmowało m.in. dwa odrębne projekty budowlano-wykonawcze:

- „Oświetlenia schodów kładki nad torami w ciągu dla pieszych” (przewidziano w nim m.in. zastosowanie opraw oświetleniowych „LEO 50W” na spocznikach schodów oraz opraw typu „Down Light” – DN 140 pod schodami),
- „Iluminacji kładki nad torami w ciągu dla pieszych”, który przewidywał m.in. wykonanie dwóch obwodów oświetleniowych zasilających oprawy oświetleniowe do iluminacji kładki serii LEDLINE2 (ogółem 44 oprawy) w kolorach: niebieskim (oświetlenie pylonu i zastrzału kładki) oraz bursztynowym (oświetlenie lin oraz boku kładki).

(dowód: akta kontroli str. 283-356)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na dokonaniu odbioru:

- przedmiotu umowy z 26 lutego 2009 r. (aktualizacja dokumentacji projektowej) i wypłaceniu wykonawcy 38.500,00 zł (77 % wynagrodzenia) przed dostarczeniem przez niego pozwolenia na budowę, co było niezgodne z zasadami płatności określonymi w umowie. Pierwsza transza stanowiąca 90 % wynagrodzenia miała bowiem zostać uiszczona na rzecz wykonawcy po dostarczeniu opracowania projektowego wraz z pozwoleniem na budowę,
- ww. dokumentacji, pomimo nieujęcia w niej projektu oświetlenia schodów kładki, w sytuacji gdy, zapewnienie takiego oświetlenia stanowiło kwestię istotną dla bezpieczeństwa użytkowników kładki. Skutkowało to udzieleniem innemu

wykonawcy za kwotę 8.979,00 zł zamówienia obejmującego m.in. wykonanie dokumentacji oświetlenia schodów (umowa z 5 kwietnia 2011 r.).

1.5. Pozwolenia na budowę inwestycji.

Opis stanu
faktycznego

W celu realizacji inwestycji Gmina uzyskała decyzje:

- Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z dnia 9 stycznia 2006 r. w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę kładki nad torami kolejowymi,
- Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 2 marca 2006 r. w sprawie pozwolenia na budowę Pasażu Centrum oraz kładki nad torami i ul. Kolejową w strefie ochrony konserwatorskiej układu urbanistycznego miasta Giżycka.

Z uwagi na niepodjęcie prac budowlanych w okresie dwóch lat, na wniosek Burmistrza Giżycka, decyzją z 5 listopada 2009 r. Wojewoda Warmińsko – Mazurski stwierdził wygaśnięcie ww. decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia 9 stycznia 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 357-365)

Wyjaśniając przyczyny niepodjęcia budowy kładki w latach 2006 – 2009, Burmistrz Jolanta Piotrowska podała m.in., że w dwóch kolejnych postępowaniach przetargowych na realizację ww. inwestycji nie udało się wyłonić wykonawcy robót. W pierwszym z nich nie wpłynęła bowiem żadna oferta, a w drugim oferta jedynego wykonawcy przewyższała o 3,3 mln zł kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację tego zadania. Z uwagi na dużą kwotę wydatku związanego z realizacją inwestycji Miasto szukało możliwości pozyskania środków z programów unijnych, jednakże zadanie to nie wpisywało się w cele konkursów na dofinansowanie, ogłaszanych przez Samorząd Województwa. W 2009 r. zadanie ponownie ujęto w budżecie Miasta i pojawiła się możliwość uzyskania dofinansowania z EFRR w ramach RPO Warmia i Mazury na lata 2007 – 2013. Do podpisania umowy o dofinansowanie doszło 30 grudnia 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 366-367)

Na wniosek, działającego w imieniu Gminy, wykonawcy aktualizacji dokumentacji projektowej („Optem” s.c.) z dnia 9 listopada 2009 r., Wojewoda Warmińsko – Mazurski decyzją z 8 lutego 2010 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę kładki. W dniu 15 lipca 2010 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego („GINB”) wydał decyzję stwierdzającą nieważność ww. decyzji. W uzasadnieniu decyzji GINB podano m.in., że:

- spośród sześciu działek ewidencyjnych objętych decyzją o pozwoleniu na budowę z 8 lutego 2010 r. jedynie dwie mają status obszaru kolejowego w rozumieniu art. 4 pkt 8 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁹. Pozostałe zaś stanowią własność Gminy Giżycko (trzy) oraz Powiatu Giżyckiego (jedna),
- organem właściwym do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dla części inwestycji, projektowanej na działkach Gminy Giżycko i Powiatu Giżyckiego był Starosta Giżycki, wobec czego w stosunku do tej części inwestycji decyzja Wojewody Warmińsko – Mazurskiego wydana została z naruszeniem przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 368-374)

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy Prawo budowlane zorganizowanie procesu budowy, w tym uzyskanie wymaganych pozwoleń, tj. m.in. pozwolenia na budowę należy do obowiązków inwestora. W myśl art. 82 ust. 2 i ust. 3 pkt 3a ww. ustawy organem administracji architektoniczno - budowlanej pierwszej instancji jest starosta, z tym

⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

zastrzeżeniem, że w sprawach obiektów i robót budowlanych usytuowanych na obszarze kolejowym organem pierwszej instancji jest wojewoda.

Wykonawca aktualizacji dokumentacji projektowej w dniu 9 listopada 2009 r. wystąpił do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z wnioskiem o pozwolenie na budowę kładki pomimo, że cztery spośród sześciu działek objętych tym wnioskiem nie stanowiły obszaru kolejowego.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Techniczno – Inwestycyjnego wynikało, że odbierając w dniu 8 grudnia 2009 r. zaktualizowaną dokumentację projektową uważała, iż wniosek o pozwolenie na budowę z 9 listopada 2009 r. został złożony do właściwego organu tj. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego. Przeświadczenie to było poparte faktem, że poprzednio uzyskane pozwolenie na budowę kładki (decyzja z 9 stycznia 2006 r.) również zostało wydane przez Wojewodę. Uznała również, że skoro Wojewoda przyjął wniosek o pozwolenie na budowę to z urzędu powinien zweryfikować swoją właściwość.

(dowód: akta kontroli str. 235-236, 370-372)

Z informacji uzyskanej z Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie wynikało m.in., że:

- wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę kładki z dnia 8 lutego 2010 r. obejmującej całe zamierzenie budowlane wynikało z niespójności przepisów art. 33 i 82 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane,
- organ administracji architektoniczno-budowlanej wydając ww. decyzję działań zgodnie z wnioskiem, złożonym w imieniu inwestora w dniu 9 listopada 2009 r., który obejmował wszystkie działki wymienione w tej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 375-379)

W dniu 29 lipca 2010 r. Gmina za kwotę 7.808,00 zł zleciła wykonawcy aktualizacji dokumentacji projektowej wykonanie dodatkowych ośmiu egzemplarzy projektu budowlanego kładki. Zlecenie to uzasadniono uchynieniem decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o pozwoleniu na budowę kładki z 8 lutego 2010 r. ze względu na jej wydanie z naruszeniem przepisów oraz koniecznością dostarczenia każdemu z właściwych w tej sprawie organów czterech egzemplarzy projektu. Za wykonanie ww. opracowania, na podstawie faktury wykonawcy z dnia 11 października 2010 r. Gmina zapłaciła kwotę 7.808,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 212-219, 380-387)

W wyniku rozpatrzenia wniosku o pozwolenie na budowę Gmina uzyskała decyzje:

- Wojewody Warmińsko – Mazurskiego z dnia 6 sierpnia 2010 r. w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę kładki nad torami kolejowymi linii Białystok-Głomno,
- Starosty Giżyckiego z 11 sierpnia 2010 r. w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę kładki nad torami kolejowymi linii Białystok-Głomno.

Na wniosek Gminy, decyzją Starosty Giżyckiego z dnia 22 kwietnia 2011 r. zmieniono decyzję o pozwoleniu na budowę z 11 sierpnia 2010 r. w zakresie trasy linii kablowej oraz zaprojektowano instalację odgromową kładki zgodnie z dodatkowym projektem budowlanym, który został wykonany nieodpłatnie przez wykonawcę aktualizacji dokumentacji projektowej.

(dowód: akta kontroli str. 388-397)

Pismem z dnia 14 stycznia 2013 r. Gmina wystąpiła do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o zwrot kosztów odszkodowania w kwocie 80.447,21 zł, które w dniu 30 grudnia 2010 r. zapłaciła wykonawcy robót budowlanych za przerwę w realizacji robót, spowodowaną uchynieniem decyzji o pozwoleniu na budowę

z 8 lutego 2010 r.¹⁰ W uzyskanej przez Gminę odpowiedzi Wojewoda odmówił zwrotu ww. kosztów, co uzasadnił m.in. brakiem bezprawności działania i niespójnością obowiązujących przepisów Prawa budowlanego.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że Gmina najpóźniej w czerwcu 2013 r. wystąpi do sądu z powództwem o zapłatę.

(dowód: akta kontroli str. 265-271, 398-415, 915-918)

Ustalone
nieprawidłowości

Na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych inwestor nie zapewnił uzyskania wszystkich wymaganych pozwoleń na budowę, umożliwiających realizację inwestycji zgodnie z wymogami ustawy Prawo budowlane. W wyniku czego w trakcie jej realizacji doszło do wstrzymania robót, Gmina zapłaciła wykonawcy robót budowlanych odszkodowanie w kwocie 80.447,21 zł, a projektantowi 7.808,00 zł za wykonanie dodatkowych ośmiu egzemplarzy projektu budowlanego kładki. Dopiero w trakcie realizacji inwestycji uzyskano decyzję Starosty Powiatu Giżyckiego o pozwoleniu na budowę, co m.in. pozwoliło wznowić prowadzenie robót budowlanych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Urzędu w zakresie przygotowania inwestycji.

2. Wybór wykonawców robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wykonawcę robót budowlanych budowy kładki wybrano zgodnie z przepisami ustawy Pzp, w trybie przetargu nieograniczonego, tj. m.in.:

- czynności w postępowaniu wykonywała komisja przetargowa powołana zarządzeniem Burmistrza, a wszyscy jej członkowie złożyli oświadczenia wymagane art. 17 ust. 2 ustawy Pzp,
- ogłoszenia o postępowaniu opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych, na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu zawierały elementy wymagane art. 41 Pzp,
- siwz zawierała wszystkie elementy wymagane art. 36 Pzp (m.in. kryterium oceny ofert – cena 100%) i była dostępna na stronie internetowej oraz w siedzibie Urzędu,
- spośród dwóch złożonych ofert, które spełniały wymogi siwz, wybrano ofertę najkorzystniejszą cenowo, tj. złożoną przez konsorcjum firm: „MOST” Sp. z o.o. w Sopocie (lider) oraz „VISTAL Gdynia” S.A. w Gdyni na kwotę 7.860,00 tys. zł brutto,
- zgodnie z art. 92 Pzp o wyborze najkorzystniejszej oferty zawiadomiono wszystkich wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia, informację w tym zakresie zamieszczono na stronie internetowej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu, a ogłoszenie o udzieleniu zamówienia, stosownie do wymogu art. 95 ust. 1 Pzp, zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych,
- przebieg postępowania udokumentowano protokołem wymaganym art. 96 Pzp.

W dniu 14 kwietnia 2010 r. Gmina zawarła z konsorcjum firm: „MOST” Sp. z o.o. w Sopocie oraz „VISTAL Gdynia” S.A. w Gdyni umowę na budowę kładki. Treść tej umowy była zgodna z ofertą wykonawcy oraz wzorem umowy stanowiącym załącznik do siwz. W umowie tej określono m.in., że:

¹⁰ Opisano w punkcie 3.1. wystąpienia

- zakres robót wyszczególniono w „Zakresie zadań wykonawcy” oraz określono w siwz, dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót,
- wykonawca zobowiązuje się do wykonania przedmiotu umowy zgodnie z dokumentacją techniczną, zasadami wiedzy technicznej i sztuki budowlanej, obowiązującymi przepisami i polskimi normami,
- zakończenie robót nastąpi w ciągu 10 miesięcy od podpisania umowy, przy czym szczegółowe terminy realizacji robót określa harmonogram rzeczowo-finansowy robót, który stanowi podstawę do bieżącej kontroli realizacji robót budowlanych i może ulegać uzasadnionej zmianie w trakcie realizacji zamówienia w zakresie uzgodnionym i zaakceptowanym przez zamawiającego,
- zmiana umowy jest możliwa m.in. w przypadkach: ustawowej zmiany VAT, wstrzymania robót lub przerw w pracach powstałych z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, konieczności wprowadzenia zmian projektowych, konieczności zlecenia robót dodatkowych, rozszerzenia zakresu rzeczowego robót, zaistnienia okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy oraz uzasadnionych zmian w zakresie wykonywania umowy,
- wynagrodzenie ryczałtowe wykonawcy wynosi 7.860,00 tys. zł brutto i zawiera wszystkie koszty niezbędne do realizacji zamówienia wynikające z siwz, dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót,
- zamawiający zastrzega sobie prawo do zaniechania niektórych robót, których wykonanie nie jest niezbędne dla prawidłowej realizacji przedmiotu umowy, a nadto do wprowadzenia robót zamiennych (ryczałt ulega zmianie o różnicę wartości robót zamiennych ustalonych kosztorysem powykonawczym),
- wykonawca zapłaci zamawiającemu karę za zwłokę w:
 - wykonaniu przedmiotu umowy w wysokości 0,05 % wynagrodzenia umownego przysługującego za wykonanie przedmiotu umowy – za każdy dzień zwłoki,
 - usunięciu usterek stwierdzonych w protokole odbioru końcowego, licząc od dnia wyznaczonego na usunięcie wad – za każdy dzień zwłoki 0,05 % wynagrodzenia umownego przysługującego za wykonanie elementu, w którym stwierdzono usterki,
- rozliczenie za wykonane roboty następować będzie na podstawie miesięcznych faktur częściowych – wystawionych w oparciu o odbiory częściowe stanowiące załączniki do faktur, przy czym płatności częściowe nie mogą przekroczyć 90 % całkowitej wartości wynagrodzenia, a faktura końcowa zostanie wystawiona i opłacona po zakończeniu inwestycji i sporządzeniu protokołu końcowego odbioru.

Wskazany umową „Zakres zadań wykonawcy” obejmował m.in. wykonanie: kładki (o konstrukcji stalowej z pomostem żelbetowym, podwieszanej na jednym stalowym pylonie), odprowadzenia wód opadowych, linii kablowych, nawierzchni z kostki brukowej betonowej oraz uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie zrealizowanego obiektu.

Umowa o roboty budowlane z 14 kwietnia 2010 r. została zmieniona na podstawie trzech aneksów. Zmiany te dotyczyły: wysokości wynagrodzenia podwykonawców robót, terminu zakończenia realizacji umowy – z 14 lutego na 31 maja 2011 r., wysokości wynagrodzenia ryczałtowego, które określono na kwotę 7.878.529,34 zł brutto (tj. zwiększono o 18.529,33 zł¹¹).

(dowód: akta kontroli str. 416-464)

¹¹ tytułem 1 % wzrostu stawki VAT od kwoty wynagrodzenia wykonawcy przypadającej do zapłaty po 31 grudnia 2010 r.

Opis stanu
faktycznego

2.2. Wykonawcę nadzoru inwestorskiego nad realizacją inwestycji wybrano na zasadach określonych ustawą Pzp w trybie przetargu nieograniczonego. Spośród dwóch złożonych ofert, które spełniały wymogi siwz, zgodnie z kryterium oceny ofert (cena – 100 %) wybrano ofertę Przedsiębiorstwa Inżynierii Komunalnej „PIK” w Piszku na kwotę 95.648,00 zł brutto. W dniu 22 kwietnia 2010 r. Gmina zawarła z ww. wykonawcą („Inżynier projektu”) umowę na pełnienie nadzoru nad inwestycją, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego oraz „Zakresem zadań Inżyniera projektu”. W umowie tej określono m.in., że:

- podstawowe zadania Inżyniera projektu stanowią: nadzór inwestorski wynikający z art. 25 i 26 ustawy Prawo budowlane, prowadzenie dokumentacji sprawozdawczej wynikającej z zakresu pełnionej funkcji oraz udział w komisjach i naradach technicznych,
- wynagrodzenie wykonawcy wyniesie 95.648,00 zł brutto i będzie niezmiennie,
- Inżynier projektu zapłaci zamawiającemu karę umowną za każdy udowodniony przypadek niedochowania należytej staranności przy wykonywaniu obowiązków w wysokości 1 % całkowitej kwoty wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 465-477)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wybór przez Gminę wykonawcy robót budowlanych oraz nadzoru inwestorskiego.

3. Realizacja inwestycji.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Przebieg robót budowlanych.

Roboty związane z budową kładki prowadzono w okresie od 29 kwietnia 2010 r. do 5 sierpnia 2011 r. z przerwą od 20 lipca do 22 sierpnia 2010 r. (33 dni). Wynikała ona ze wstrzymania w dniu 20 lipca 2010 r. robót przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olsztynie w związku ze stwierdzeniem przez GINB nieważności decyzji Wojewody Warmińsko - Mazurskiego o pozwoleniu na budowę z 8 lutego 2010 r.

W związku z przerwaniem robót, w dniu 30 lipca 2010 r. Gmina zawarła z wykonawcą robót budowlanych porozumienie, na podstawie którego zobowiązała się do poniesienia dodatkowych kosztów związanych z przerwaniem robót, tj. kosztów: ochrony budowy, dzierżawy szalunków i rusztowań oraz demobilizacji i ponownej mobilizacji pracowników, zaplecza i sprzętu.

Pomimo, iż wykonawca robót wniósł o odszkodowanie dotyczące kosztów przerwania robót budowlanych w kwocie 478.844,34 zł, Gmina uznała zasadność roszczenia na kwotę 80.447,21 zł, kwestionując je w pozostałym zakresie. Odszkodowanie w kwocie 80.447,21 zł Gmina zapłaciła 30 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 108-109, 123-126, 398-415, 478-718)

Przebieg robót (w tym ulegających zakryciu) oraz ich odbiór przez inspektorów nadzoru inwestorskiego dokumentowano zapisami w dziennikach budowy tej inwestycji. Wykonane roboty, zgodnie z warunkami umowy z 14 kwietnia 2010 r., były odbierane przez inspektorów nadzoru inwestorskiego protokołami odbiorów częściowych.

W związku ze zgłoszeniem przez kierownika budowy zakończenia robót z dniem 31 maja 2011 r., Zastępca Burmistrza powołał komisję odbioru końcowego, która podczas odbioru inwestycji (9 czerwca 2011 r.), stwierdziła występowanie nedoróbek i usterek uniemożliwiających dokonanie jej odbioru. Polegały one m.in. na: niesprawności windy od strony pasażu, miejscowych nierównościach powierzchni chodnika kładki powodujących zastoiny wody, nienormatywnych odległościach pomiędzy szczeblinkami balustrady oraz niezgodnym z projektem

wykonaniu stopni schodowych. Termin usunięcia tych usterek wyznaczono na dzień 30 czerwca 2011 r.

Kierownik budowy zgłosił usunięcie ww. usterek z dniem 5 sierpnia 2011 r., a odbioru dokonano protokołem z 31 sierpnia 2011 r. W protokole odbioru wskazano, że rzeczywiste zakończenie robót nastąpiło w dniu 5 sierpnia 2011 r., tj. 66 dni po umownym terminie. Notą księgową z dnia 31 października 2011 r. Gmina naliczyła wykonawcy robót karę umowną za 66 dni zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy w łącznej kwocie 257.788,72 zł.

Gmina na podstawie umowy z 14 kwietnia 2010 r. zapłaciła wykonawcy robót ogółem kwotę 7.572.432,43 zł, tj. o 306.096,91 zł mniej od wynagrodzenia umownego, co wynikało m.in. z potrącenia wykonawcy naliczonej kary umownej, obniżenia wynagrodzenia z tytułu odstąpienia za zgodą zamawiającego z realizacji części robót oraz zmian technologii wykonania części prac.

Kwotę środków niewypłaconych z tytułu naliczonej kary umownej zatrzymano na koncie depozytowym Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 478-636, 646-701)

Pozwolenia na użytkowanie kładki Gmina uzyskała na podstawie decyzji: Warmińsko - Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 3 sierpnia 2011 r. oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Giżycku z 5 września 2011 r. Wnioski o wydanie ww. decyzji podpisał Zastępca Burmistrza, który w wyjaśnieniu w sprawie nie wyegzekwowania od wykonawcy robót obowiązku uzyskania pozwoleń na użytkowanie podał m.in., że wykonawca ten przygotował komplet dokumentów niezbędnych do uzyskania pozwolenia na użytkowanie, w tym wypełnione formularze wniosków, na których inwestor, po zapoznaniu się z ich treścią złożył swój podpis.

(dowód: akta kontroli str. 703-716)

Notą księgową z dnia 12 grudnia 2011 r. Gmina obciążyła wykonawcę nadzoru inwestorskiego karą umowną w kwocie 956,48 zł z tytułu niezachowania należytej staranności przy wykonywaniu obowiązków inżyniera projektu, które polegało m.in. na opóźnionym o miesiąc przystąpieniu do czynności związanych z rozliczeniem finansowym inwestycji. O kwotę tej kary obniżono wynagrodzenie wykonawcy nadzoru inwestorskiego. Niewypłacone środki zatrzymano na koncie depozytowym Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 719-736)

3.2. Zamówienie na roboty dodatkowe.

Pismem z 14 kwietnia 2011 r. Naczelnik Wydziału Techniczno - Inwestycyjnego zawnioskowała do Zastępcy Burmistrza o udzielenie w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp, zamówienia na roboty dodatkowe obejmujące wykonanie oświetlenia schodów i iluminacji kładki. We wniosku tym podała m.in., że:

- przewidywana wartość zamówienia dodatkowego wynosi 154.682,20 zł netto (2,42 % zamówienia podstawowego netto),
- zamówienie to nie zostało przewidziane w siwz, sporządzonej dla zamówienia podstawowego, podstawowa dokumentacja projektowa nie zawierała oświetlenia schodów kładki wymaganego przez normę europejską PKN-CEN/TR 13201-1:2007 – „Oświetlenie dróg – część 1: Wybór klas oświetlenia” oraz projektu iluminacji kładki,
- próbne oświetlenie kładki i elementów konstrukcyjnych wykazało, że zaprojektowane oświetlenie jest niewystarczające, a schody nie są oświetlone w stopniu zapewniającym bezpieczne ich używanie po zmroku, co może skutkować wypadkami zwłaszcza w trakcie imprez masowych,

- „oświetlenie elementów konstrukcyjnych nie zapewnia podstawowych standardów estetycznych oraz całkowicie nie jest zharmonizowane z istniejącą infrastrukturą urbanistyczno – przestrzenną i wymaga wykonania według dostosowanego do warunków rzeczywistych projektu iluminacji. Ocena taka mogła być dokonana praktycznie tylko po wybudowaniu konstrukcji kładki i oświetleniu na żywo”,
- wykonanie zamówienia dodatkowego jest niezbędne do wykonania zamówienia podstawowego ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa dla użytkowników kładki, wykonania kładki zgodnie z normą europejską oraz iluminacji kładki,
- brak jest możliwości oddzielenia zamówienia dodatkowego od podstawowego, gdyż montaż instalacji wymaga jej zamocowania do elementów stalowych kładki, co należy wykonać przed położeniem ostatniej warstwy zabezpieczenia antykorozyjnego oraz przed położeniem posadzki chemoutwardzalnej na schodach. Wprowadzenie innego wykonawcy spowodowałoby natomiast przedłużenie czasu realizacji inwestycji oraz zwiększenie kosztów o dodatkowy montaż i demontaż rusztowań.

(dowód: akta kontroli str. 737-781)

Wniosek ten zaakceptował Zastępca Burmistrza. Według jego wyjaśnień zawarte we wniosku stwierdzenie, że oświetlenie elementów konstrukcyjnych kładki nie zapewnia podstawowych standardów estetycznych oraz nie jest zharmonizowane z infrastrukturą urbanistyczno – przestrzenną, stanowiło podsumowanie opinii Burmistrza, Zastępcy Burmistrza, architekta miejskiego oraz pozostałych osób uczestniczących w pokazie iluminacji w styczniu 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 265-271)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Techniczno – Inwestycyjnego wynikało, że:

- w Urzędzie nie dokonano wyceny dodatkowych kosztów montażu i demontażu rusztowań, a głównymi przyczynami udzielenia dotychczasowemu wykonawcy robót dodatkowego zamówienia na iluminację kładki było dążenie do sprawnego zakończenia inwestycji oraz zabezpieczenie przed utratą gwarancji na izolację antykorozyjną,
- Gmina zmierzając do zapewnienia, aby inwestycja spełniała „standardy estetyczne” oraz była „zharmonizowana z istniejącą infrastrukturą urbanistyczno-przestrzenną” uzyskała od projektanta „Projekt koncepcyjny pasażu Centrum i kładki nad torami i ul. Kolejową”, który nie zawierał jednak koncepcji iluminacji – oświetlenia konstrukcji kładki. Element ten ujęto natomiast w projekcie budowlanym z 2005 r., przy czym przed zleceniem aktualizacji dokumentacji projektowej nie podjęto działań w celu zmiany walorów estetycznych i urbanistycznych koncepcji iluminacji kładki przyjętej ww. projektem.

(dowód: akta kontroli str. 251-253, 782-783)

Wyjaśniając przyczyny nie podjęcia działań w celu określenia wymogów estetycznych iluminacji kładki na etapie zlecenia wykonania dokumentacji projektowej (2005 r.) oraz jej aktualizacji (2009 r.), Zastępca Burmistrza podał, że na etapie projektowania inwestor zdał się na doświadczenie projektanta i uznał, iż zaprojektowana iluminacja spełni swoją rolę.

(dowód: akta kontroli str. 265-271)

Negocjacje dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia dodatkowego na wykonanie oświetlenia schodów i iluminacji kładki prowadzono w okresie od 27 kwietnia do 10 maja 2011 r. W ich wyniku zaproponował on wykonanie oświetlenia schodów i iluminacji kładki za kwotę 294.589,00 zł, a następnie za kwotę

220.000,00 zł. Na wniosek Naczelnika Wydziału Techniczno – Inwestycyjnego ograniczono zakres zamówienia dodatkowego do wykonania iluminacji kładki, za które to zadanie wynegocjowano wynagrodzenie w kwocie 130.000,00 zł brutto. Umową z dnia 10 maja 2011 r. Zastępca Burmistrza udzielił konsorcjum firm: „MOST” Sp. z o.o. w Sopocie oraz „VISTAL Gdynia” S.A. w Gdyni zamówienia dodatkowego na wykonanie „Iluminacji – oświetlenia kładki” za kwotę 130.000,00 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 746-747, 763-768)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że decyzja o przyjęciu do realizacji iluminacji kładki bez oświetlenia schodów została podyktowana względami finansowymi (brak środków) jak również technicznymi, gdyż prace w tym zakresie należało wykonać przed położeniem ostatniej warstwy zabezpieczenia antykorozyjnego kładki. Wykonanie iluminacji w późniejszym okresie, przez innego wykonawcę wiązałoby się z utratą gwarancji na powłoki ochronne elementów konstrukcyjnych kładki do których przewidziano mocowanie iluminacji.

(dowód: akta kontroli str. 265-271)

W ww. umowie na roboty dodatkowe podano, że została zawarta z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp. Zgodnie z tym przepisem zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki w przypadku udzielania dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 50 % wartości realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli: z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów lub wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 763-768)

Zastępca Burmistrza wyjaśniając przyczyny uznania, że:

- udzielenie zamówienia dodatkowego na iluminację kładki jest niezbędne dla prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego, podał m.in., że udzielenie tego zamówienia podyktowane było względami technicznymi. Prace te należało wykonać przed położeniem ostatniej warstwy zabezpieczenia antykorozyjnego. Wykonanie iluminacji w późniejszym okresie, przez innego wykonawcę wiązałoby się z utratą gwarancji na powłoki ochronne elementów konstrukcyjnych kładki, do których przewidziano mocowanie iluminacji,
- realizacja iluminacji kładki stanowi zadanie, którego wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia podał m.in., że w projekcie z 2009 r. została przewidziana iluminacja, której efekty można było ocenić tylko po pokazie „na żywo”, tj. nie można było przewidzieć jej efektów na etapie sporządzania projektu.

Roboty dodatkowe odebrano protokołem z 9 czerwca 2011 r. i opłacono 1 września 2011 r. w kwocie 130.000,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 212-219, 265-271, 772-773)

Ustalone
nieprawidłowości

Udzielenie w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp zamówienia dodatkowego na wykonanie iluminacji kładki w sytuacji, gdy nie były spełnione przesłanki umożliwiające zastosowanie tego trybu. Wykonanie zamówienia podstawowego nie było bowiem uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego, a wykonanie zamówienia dodatkowego nie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia.

Zamówienie podstawowe mogło być bowiem zrealizowane zgodnie z założeniami technicznymi zawartymi w projekcie z 2009 r. zatwierdzonym decyzjami o pozwoleniu na budowę, w którym przewidziano rozwiązania w zakresie oświetlenia iluminacyjnego lin i pylonu kładki. Prawidłowe wykonanie zamówienia podstawowego nie było zatem uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego.

Udzielenie ww. zamówienia dodatkowego nie stało się również konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. Oświetlenie iluminacyjne kładki było bowiem ujęte w przyjętym przez zamawiającego projekcie budowlanym kładki z 2005 r. oraz w dokumentacji zaktualizowanej w 2009 r., która wyznaczała zakres zamówienia podstawowego.

3.3. Efekty rzeczowe inwestycji.

Opis stanu faktycznego

Wybudowany obiekt składa się z trzech elementów, tj. kładki dla pieszych podwieszanej do pylonu w kształcie litery „H” oraz schodów żelbetowych od strony Miasta i jeziora. Długość kładki wynosi 71,3 m, a szerokość jej chodnika 5 m.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą stanu kładki stwierdzonego w trakcie oględzin przeprowadzonych w toku kontroli. Wykazały one m.in. występowanie usterek polegających na:

- miejscowych nierównościach (obniżenia) nawierzchni chodnika ciągu pieszego od strony jeziora Niegocin na powierzchni około 400 m², które uniemożliwiały odbiór wody opadowej przez odwodnienie liniowe i przyczyniały się do powstawania zastoisk wody opadowej,
- podsączaniu wody opadowej przez elementy konstrukcyjne i odpadaniu tynku z tych elementów przy poziomie chodnika,
- występowaniu 8 cm pasów zawilgocenia po zastoinie wody na ścianie schodów od strony jeziora oraz na zlokalizowanej przy nich szafce elektrycznej,
- miejscowych odpryskach powłoki malarskiej na balustradzie kładki oraz tynku na podporze odciągu pylonu,
- uszkodzeniu połączenia górnego - poręczy balustrady kładki z balustradą schodów od strony pasaży miejskiego (wadę usunięto w toku kontroli NIK).

W trakcie oględzin przeprowadzonych w godzinach wieczornych stwierdzono, że część schodów kładki jest nieoświetlona, tj. od strony:

- miasta: dojście z chodnika kładki do zejścia schodami oraz dwa górne biegi schodów wraz z łączącym je spocznikiem,
- jeziora: trzy górne biegi schodów wraz ze łączącymi je spocznikami oraz taras widokowy.

Na wykonane w ramach inwestycji roboty Gmina uzyskała od wykonawcy trzyletnią rękojmię.

Wykonanie oświetlenia schodów kładki Gmina zleciła umową z dnia 4 kwietnia 2013 r. w ramach zadania inwestycyjnego obejmującego „Budowę ciągu pieszego wraz z tarasem widokowym przy rewitalizowanym nadbrzeżu jeziora Niegocin”. Umowę tę zawarto z terminem realizacji do dnia 13 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 786-829)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację inwestycji w badanym obszarze.

4. Wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych na realizację inwestycji.

Opis stanu faktycznego

Płatności za wykonane prace projektowe, usługi nadzoru inwestorskiego oraz roboty budowlane związane z realizacją inwestycji były dokonywane terminowo. Wykonane prace budowlane rozliczano zgodnie z warunkami umowy na roboty budowlane, tj. na podstawie miesięcznych faktur wykonawcy i protokołów odbiorów częściowych.

Wypełniając wymogi umowy o dofinansowanie Gmina prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową dotyczącą budowy kładki.

Wydatki z tytułu realizacji inwestycji wyniosły ogółem 8.357.615,06 zł, z czego:

- 8.015.522,65 zł – zapłacono przelewami na podstawie faktur wykonawców, w tym 1.790.611,00 zł stanowiły środki dofinansowania uzyskanego w ramach RPO W i M na lata 2007-2013,
- 261.645,20 zł – rozliczono dokonując zaliczenia kwot kar umownych naliczonych przez Gminę wykonawcom (aktualizacji dokumentacji projektowej, nadzoru inwestorskiego i robót budowlanych) na poczet zobowiązań Gminy wynikających z faktur tych wykonawców,
- 80.447,21 zł – zapłacono wykonawcy robót budowlanych tytułem odszkodowania za poniesione przez niego koszty wstrzymania robót (w okresie od 20 lipca do 22 sierpnia 2010 r.) i ich ponownej organizacji.

Inwestycja została ujęta 31 grudnia 2011 r. w ewidencji środków trwałych Gminy w kwocie równej poniesionym wydatkom.

(dowód: akta kontroli str. 212-219, 830-914)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli¹², wnosi o:

1. Wykorzystanie przysługujących Gminie środków prawnych w celu dochodzenia należności stanowiącej równowartość kwoty odszkodowania wypłaconego wykonawcy robót budowlanych w związku z ich wstrzymaniem.
2. Udzielanie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki wyłącznie w sytuacji zaistnienia przesłanek określonych w ustawie Pzp, umożliwiających zastosowanie tego trybu.
3. Podjęcie działań zapewniających uzyskiwanie na etapie przygotowywania inwestycji kompletnej dokumentacji projektowej oraz wymaganych pozwoleń na budowę.
4. Wyegzekwowanie od wykonawcy robót budowlanych usunięcia usterek stwierdzonych przez NIK w toku oględzin obiektu kładki.

¹² Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i 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 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.

Olsztyn, dnia maja 2013 r.

Kontrolerzy:
Henryk Szatkowski
główny specjalista
kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie

.....
podpis

.....
podpis

Adam Rączkiewicz
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis