



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL - 4112-04-01/2013

S/13/004

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/13/004 - Realizacja przez Gminę miejską Ostróda (dalej: „Gmina”) wybranych zadań inwestycyjnych dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Cezary Gogolewski - doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji służbowej nr 1737. 2. Piotr Stupienko - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86352 z dnia 11 kwietnia 2013 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ostródzie, ul. Mickiewicza 24, 14-100 Ostróda (dalej: „Urząd Miasta” lub „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Najmowicz - Burmistrz Miasta Ostróda. Wcześniej, w okresie od 23.12.2010 r. do 05.06.2012 r., Burmistrzem był Olgierd Dąbrowski. (Dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia oraz oceny cząstkowe:

- Urząd był należycie przygotowany do realizacji zadań inwestycyjnych objętych kontrolą, gdyż posiadał dokumentację projektową, wymagane pozwolenia na budowę oraz zapewnione środki finansowe na ten cel, w tym z Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013 (dalej: „RPO”),
- wyboru wykonawców robót budowlanych badanych zadań dokonano zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „PZP”)²,
- wydatkowanie i rozliczenie środków finansowych na realizację kontrolowanych inwestycji nastąpiło zgodnie z zawartymi umowami na wykonanie robót budowlanych oraz umowami o dofinansowanie tych zadań środkami UE przez Województwo Warmińsko-Mazurskie.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały natomiast m.in. na:

- niesporządzeniu dokumentu dotyczącego wyliczenia wartości zamówienia wykonania dokumentacji budowy amfiteatru, co było niezgodne z wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień publicznych w Urzędzie,
- niesporządzaniu wymaganych protokołów końcowego odbioru dokumentacji projektowej budowy amfiteatru,
- niewywiązaniu się z określonego w art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³, obowiązku zawiadomienia projektantów, sprawujących

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

² Dz. U. z 2013 r. Nr 907 ze zm.

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

nadzór autorski badanych inwestycji, przed planowanym rozpoczęciem robót budowlanych,

- nienależytym zabezpieczeniu interesów Gminy w umowie z projektantem przy budowie amfiteatru poprzez określenie, iż termin sprawowania przez niego nieodpłatnego nadzoru autorskiego trwa tylko dwa lata, a nie przez okres realizacji budowy, skutkiem czego Gmina wydatkowała za pełnienie tego nadzoru w 2012 r. 5,0 tys. zł,
- udzieleniu w grudniu 2011 r. zamówienia dodatkowego na kwotę 515,9 tys. zł obejmującego również roboty budowlane o wartości 501,2 tys. zł, które faktycznie zostały już wykonane,
- użytkowaniu wybudowanej promenady i ścieżki rowerowej przed zawiadomieniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ostródzie (dalej: „PINB”) o zakończeniu budowy, co było wymagane art. 54 Prawa budowlanego,
- nieterminowym uregulowaniu zobowiązań dotyczących budowy amfiteatru, promenady wraz z umocnieniem nadbrzeża jeziora Drwęckiego i budowy ścieżki rowerowej oraz fontanny na łączną kwotę 9.673,7 tys. zł,
- niewywiązaniu się z obowiązku zgłoszenia organowi administracji architektoniczno- budowlanej, robót budowlanych określonych w art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, polegających na usunięciu kolizji sieci TP SA przy budowie fontanny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji zadania inwestycyjnego: „Zagospodarowanie turystyczne jeziora Drwęckiego - II etap”

Opis stanu faktycznego

W latach 2006-2012 gmina miejska Ostróda realizowała dofinansowany ze środków UE projekt „Zagospodarowanie turystyczne brzegów jeziora Drwęckiego w Ostródzie” o łącznej wartości 40.926,3 tys. zł, który podzielony był na trzy etapy:

- etap I, o wartości 6.510,0 tys. zł, realizowany w latach 2006-2008,
- etap II, o wartości 26.858,8 tys. zł, realizowany w latach 2009-2012,
- etap III, o wartości 7.557,5 tys. zł, realizowany w latach 2009-2012.

W toku kontroli badaniu poddano realizację dwóch zadań inwestycyjnych w ramach II i III etapu ww. projektu, tj.:

- w ramach II etapu - budowę amfiteatru na 2.500 miejsc i promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej jeziora Drwęckiego o długości 583 mb oraz budowę ścieżki rowerowej o długości 1.000 mb, o łącznej wartości 25.566,7 tys. zł (95% wydatków II etapu),
- w ramach III etapu - budowę fontanny o wartości 2.033,9 tys. zł (26,9% wydatków III etapu).

(Dowód: akta kontroli str. 3)

W wyniku analizy dokumentacji związanej z ww. inwestycjami ustalono, że ujęte zostały one w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym Miasta Ostródy na lata 2009-2016⁴ oraz były zgodne ze Strategią Rozwoju Miasta Ostródy na lata 2006-2016⁵.

Kontrola wykazała, iż Urząd był należycie przygotowany organizacyjnie do realizacji badanych zadań inwestycyjnych, dofinansowanych środkami z RPO, gdyż m.in.:

⁴ Wieloletni Plan Inwestycyjny dla Miasta Ostródy 2009-2016, przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Ostródzie nr XLV/261/2009 z dnia 2 października 2009 r.

⁵ Strategia Rozwoju Miasta Ostródy na lata 2006-2016, przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Ostródzie nr LXII/414/2006 z dnia 25 października 2006 r.

- w regulaminie organizacyjnym Urzędu wskazano, które komórki organizacyjne odpowiedzialne są za poszczególne etapy procesu inwestycyjnego, określając ich zadania i zakres odpowiedzialności,
- wyznaczono pracowników Urzędu odpowiadających za przygotowanie zadań inwestycyjnych, określając zakres ich kompetencji, odpowiedzialności i podporządkowania,
- pracownicy ci posiadali odpowiednie doświadczenie i kwalifikacje do prowadzenia spraw z zakresu realizacji inwestycji, w tym trzech z nich uprawnienia budowlane.

Od 28.01.2011 r. za realizację inwestycji miejskich odpowiadał Wydział Inwestycji i Rozwoju Lokalnego (dalej: „WIRL”), a w procesie tym wspomagał go Wydział Finansowy i Zespół Zamówień Publicznych. W Urzędzie obowiązywały dwa regulaminy postępowania o udzielenie zamówień publicznych, tj. dla zamówień o wartości równej i przekraczającej równowartość 14 tys. euro oraz dla zamówień poniżej tej wartości (dalej: „wewnętrzny regulamin udzielania zamówień publicznych”).

(Dowód: akta kontroli str. 4-38)

W dniu 15.01.2009 r. Urząd zlecił, zgodnie z wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień publicznych, za kwotę 30,0 tys. zł opracowanie studium wykonalności projektu „Zagospodarowanie turystyczne nadbrzeża jez. Drwęckiego w Ostródzie - etap II”. Zamówiona dokumentacja wykonana została terminowo i zawierała niezbędne dane do sporządzenia wniosku o dofinansowanie projektu.

W marcu 2010 r. zlecono temu samemu wykonawcy za kwotę 4,9 tys. zł aktualizację studium wykonalności przedmiotowego projektu (dotyczyła ona zmian w zakresie analizy finansowej i harmonogramu rzeczowo-finansowego projektu). Zamówiona aktualizacja odebrana została protokolarnie, a faktura wystawiona przez wykonawcę została opłacona przez Urząd terminowo.

(Dowód: akta kontroli str. 20-41, 261-263)

W dniu 30 marca 2010 r. Gmina podpisała z Zarządem Województwa Warmińsko-Mazurskiego umowę o dofinansowanie projektu „Zagospodarowanie turystyczne jeziora Drwęckiego w Ostródzie - II etap”. Zgodnie z umową (i aneksami) wartość projektu określono na kwotę 26.858,8 tys. zł, w tym:

- wydatki kwalifikowalne projektu wyniosły 25.208,7 tys. zł, z tego 21.427,3 tys. zł (85%) środki UE, a 3.781,4 tys. zł (15%) środki własne Gminy,
- okres realizacji projektu ustalono od 16.04.2007 r. do 06.11.2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 42-51)

Przed rozpoczęciem procedury związanej z uzyskaniem pozwolenia na budowę amfiteatru, Gmina posiadała następującą dokumentację:

- koncepcję architektoniczną z propozycją zastosowań rozwiązań konstrukcyjno-materiałowych oraz planem zagospodarowania terenu,
- dokumentację projektową obejmującą m.in. projekt budowlany, projekty wykonawcze, przedmiary robót oraz kosztorysy inwestorskie.

Dokumentacja dotycząca budowy amfiteatru, sporządzona została przez Autorską Pracownię Architektury CAD Sp. z o.o. z Warszawy (dalej: „Pracownia CAD”), na podstawie umowy z dnia 8 września 2008 r. Wybór ww. wykonawcy nastąpił w sierpniu 2008 r. w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami PZP.

(Dowód: akta kontroli str. 39-40, 52-68, 76-80, 82-83)

W umowie z wykonawcą opracowania koncepcji i dokumentacji projektowej dotyczącej budowy amfiteatru określono m.in.:

- przedmiot zamówienia, w tym m.in. opracowanie koncepcji architektonicznej, a także opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej,
- wysokość wynagrodzenia wykonawcy (588,6 tys. zł) oraz sposób realizacji płatności,
- termin realizacji zamówienia (do 30 kwietnia 2009 r.),
- sposób zabezpieczenia praw zamawiającego, w tym m.in. wysokość kar umownych należnych mu w przypadku nieterminowej realizacji umowy,
- warunki udzielonej przez wykonawcę rękojmi za wady opracowanej dokumentacji projektowej.

(Dowód: akta kontroli str. 69-75, 261-263)

Przed rozpoczęciem budowy amfiteatru, w dniu 10.04.2009 r. Gmina zawarła umowę z Przedsiębiorstwem Usługowo-Budowlanym „INSPEC” Sp. z o.o. w Olsztynie na pełnienie funkcji Inżyniera Projektu zadania „Zagospodarowanie turystyczne nadbrzeża jeziora Drwęckiego w Ostródzie - II etap” za kwotę 237,2 tys. zł. Wybór Inżyniera Projektu nastąpił w trybie przetargu nieograniczonego, przeprowadzonego w marcu 2009 r., zgodnie z wymogami PZP.

Na potrzeby realizacji projektu, zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie, Gmina zapewniła udział inwestora zastępczego, którego wybrano zgodnie z zasadami wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych. Umowę z inwestorem zastępczym (za cenę 48,0 tys. zł) podpisano w dniu 25.05.2010 r., określając w niej m.in.: zakres jego czynności i obowiązków, okres sprawowania funkcji, sposób zabezpieczenia praw Gminy oraz sposób płatności.

(Dowód: akta kontroli str. 76-81, 84-113)

Przed rozpoczęciem procedury związanej z uzyskaniem pozwolenia na budowę promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej jeziora Drwęckiego i ścieżki rowerowej, Gmina posiadała następującą dokumentację projektową:

- projekt budowlany, projekt budowlano-wykonawczy i projekt zagospodarowania terenu,
- przedmiary robót i kosztorys inwestorski.

Dokumentacja ta, na podstawie umowy z 24.08.2007 r., została sporządzona za kwotę 74,8 tys. zł przez Pracownię Projektowo-Konsultingową Dróg i Mostów „DROMOS” Sp. z o.o. w Olsztynie, wybraną zgodnie z zasadami określonymi w wewnętrznym regulaminie udzielania zamówień publicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 39-40, 114)

Gmina uzyskała pozwolenia na budowę kontrolowanych inwestycji w następujących terminach:

- 7 stycznia 2010 r. - pozwolenie na budowę amfiteatru⁶,
- 23 marca 2010 r. - pozwolenie na budowę promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej oraz ścieżki rowerowej⁷.

Planowane inwestycje były zgodne z przeznaczeniem terenu określonym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego Miasta Ostródy, a Gmina była właścicielem działek, na których planowano realizację inwestycji.

Pozwolenie na budowę promenady wskazywało, iż inwestycja będzie realizowana także na działkach nr 1 obr. 5 (kanał wód otwartych) i nr 61 obr. 5 (jezioro Drwęckie), stanowiących własność Skarbu Państwa w zarządzie Regionalnego

⁶ Decyzja Starosty Ostródzkiego Nr 5/2010 z dnia 7 stycznia 2010 r. ze zmianami.

⁷ Decyzja Starosty Ostródzkiego Nr 114/2010 z dnia 23 marca 2010 r.

Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „RZGW”) - zagadnienie to opisano w pkt 3.1 wystąpienia pokontrolnego.

(Dowód: akta kontroli str. 115-127, 142)

1.1. Przygotowanie do realizacji zadania inwestycyjnego: „Zagospodarowanie turystyczne jeziora Drwęckiego - III etap”

Opis stanu
faktycznego

Etap III projektu „Zagospodarowanie turystyczne nabrzeża jeziora Drwęckiego” obejmował zadania: budowa stancyi wodnej, remont istniejącej fontanny, budowa zaplecza sanitarnego dla turystów (pole namiotowe), budowa ciągów pieszych i rowerowych, umocnienie linii brzegowej, zakup bojerów. Na podstawie umowy z 05.03.2010 r. za kwotę 15,5 tys. zł opracowano studium wykonalności projektu, którego jednym z elementów była budowa fontanny.

Studium to wykonane zostało w terminie i za cenę określoną w umowie i odebrane protokolarnie, bez uwag, przez pracowników Urzędu. Wyboru wykonawcy ww. opracowania dokonano zgodnie z wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień publicznych.

Budowa fontanny przewidywała lokalizację w jej centrum pomnika rybaka, wykonanego z brązu. Model rzeźby w skali 1:5, na podstawie umowy o dzieło z 2008 r., sporządził artysta plastik z Krakowa za cenę 5,0 tys. zł. Zamówione dzieło, które wykonano w terminie, zostało odebrane, a wykonawcy zapłacono ww. cenę umowną. Następnie, zgodnie z wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień publicznych, zawarto z ww. artystą za kwotę 28,5 tys. zł umowę na wykonanie modelu gipsowego rzeźby w skali 1:1, który sporządzony został terminowo i odebrany bez uwag.

(Dowód: akta kontroli str. 3, 39, 143-163, 164-173)

Umową zawartą 17.12.2008 r. z firmą Bartoszewski Architektura z Warszawy, na podstawie wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych, zlecono za kwotę 60,0 tys. zł sporządzenie dokumentacji projektowej fontanny. W umowie tej określono m.in.: przedmiot zamówienia, termin jego realizacji, wysokość wynagrodzenia i zasady płatności, a także sposób zabezpieczenia praw zamawiającego w przypadku nienależytego wykonania umowy.

W umowie określono termin realizacji zamówienia, tj. przedłożenia zamawiającemu:

- koncepcji budowy fontanny - do 31.12.2008 r.,
- projektu technicznego, w zakresie pozwalającym na uzyskanie niezbędnych uzgodnień - do 20.01.2009 r.,
- gotowego projektu technicznego - w ciągu 30 dni od daty uzyskania ostatniego wymaganego uzgodnienia lub stosownej decyzji.

Projektant koncepcję budowy fontanny oraz projekt techniczny w zakresie pozwalającym na wystąpienie o stosowne uzgodnienia przedłożył zamawiającemu zgodnie z umową, tj. do 31.12.2008 r. i 20.01.2009 r., a projekt swoim zakresem obejmował wykonanie przyłączy instalacji wodnej, kanalizacyjnej i elektrycznej.

(Dowód: akta kontroli str. 174-255)

Gotowy projekt techniczny projektant przedłożył 17 lipca 2009 r. i zawierał on:

- projekt budowlany wraz z technologią i planem bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz projekt wykonawczy,
- kosztorys inwestorski na kwotę 1.189,2 tys. zł brutto,
- przedmiar robót oraz specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót.

Ostatnie uzgodnienie - warunki techniczne przyłącza energetycznego - wykonawca otrzymał 08.06.2009 r., a zatem termin przedłożenia projektu technicznego, zgodnie z umową, upływał 08.07.2009 r. Dokumentację tę przedłożono 17.07.2009 r., tj. 8 dni po terminie, a z tytułu opóźnienia naliczono wykonawcy kary umowne, które wyniosły 2,4 tys. zł. O kwotę tę pomniejszone zostało wynagrodzenie wykonawcy, któremu 10.08.2009 r. zapłacono 57,6 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 214-219, 256-269)

W ww. kosztorysie nie uwzględniono m.in. kosztów zagospodarowania terenu wokół fontanny oraz wykonania przyłączy (wodociagowego, kanalizacyjnego i energetycznego). W ramach elementu - konstrukcja fontanny - kosztorys uwzględniał okładziny z płyt granitowych o pow. 118,983 m², nie uwzględniał natomiast wyłożenia granitową kostką brukową ścieżek wiodących do fontanny.

(Dowód: akta kontroli str. 222-250)

W dniu 29.12.2010 r. W. Spittal - Zastępca Naczelnika WIRL, opracował „aktualizację” kosztorysu inwestorskiego dotyczącego planowanego przedsięwzięcia budowy fontanny, która wyniosła 1.935,5 tys. zł brutto (1.586,5 tys. zł netto), z czego:

- roboty rozbiórkowe i przygotowawcze - 6,2 tys. zł,
- konstrukcja fontanny - 86,5 tys. zł,
- komora techniczna - 34,4 tys. zł,
- technologia fontanny - 1.166,1 tys. zł,
- zagospodarowanie terenu - 278,3 tys. zł,
- przyłącza (wodociagowe, kanalizacyjne i energetyczne) - 15,0 tys. zł.

Różnica w wartości netto pomiędzy ww. kosztorysem, a wykonanym przez projektanta, wyniosła 611,7 tys. zł netto.

W wyjaśnieniu, W. Spittal podał, iż aktualizacja kosztorysu podyktowana była potrzebą ustalenia wartości zamówienia na roboty budowlane, które zgodnie z art. 35 ust. 1 PZP, zamawiający dokonuje nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania. Jednocześnie wyjaśnił, że dokonał również weryfikacji przedmiarów robót, na podstawie cenników Sekocenbud obowiązujących w IV kw. 2010 r., z uwzględnieniem m.in. wykonania rzeźby rybaka i zwiększenia kosztu technologii fontanny.

Ponadto, w odniesieniu do kosztorysu z lipca 2009 r., który nie zawierał elementów objętych projektem, tj. m.in. kosztów przyłączy i zagospodarowania terenu wokół fontanny, w tym wyłożenia alejek granitową kostką brukową podał, że w kosztorysach inwestorskich nie wykazuje się kosztu przyłączy wykonywanych przez dostawcę mediów (wnosi się opłatę przyłączeniową zgodnie z warunkami technicznymi), natomiast co do ilości i rodzaju robót przyjętych przez projektanta do wykonania kosztorysu inwestorskiego nie potrafił wypowiedzieć się w tej kwestii, z uwagi na odległy czas wykonania przedmiotowego dokumentu, tj. 2009 rok.

Z notatki sporządzonej 17.12.2009 r. przez G. Sochę Naczelnika Wydziału ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej (dołączonej do wyjaśnień), dotyczącej spotkania projektanta fontanny z pracownikami Urzędu wynika, iż na spotkaniu tym ustalono, aby kosztorys inwestorski nie przekraczał wartości 1,2 mln zł brutto.

(Dowód: akta kontroli str. 261-269, 270-281)

Ustalono, że nie było wymogu przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszary Natura 2000 i opracowania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Konserwator

Zabytków w dniu 11.12.2009 r. udzielił pozwolenia na wykonanie przebudowy fontanny znajdującej się w obszarze wpisanym do rejestru zabytków.

(Dowód: akta kontroli str. 39-40, 142, 282-291)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w odniesieniu do budowy amfiteatru, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie nie sporządzono dokumentu dotyczącego wyliczenia szacunkowej wartości zamówienia wykonania dokumentacji projektowej amfiteatru (kwota zamówienia - 655,7 tys. zł), co było niezgodne z § 8 ust. 1 lit. h wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych, według którego do wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego należało dołączyć dokument zawierający wyliczenie jego wartości.

Wojciech Spittal nie potrafił wyjaśnić dlaczego nie udokumentowano wyliczenia szacunkowej wartości zamówienia, które znalazło się we wniosku o wszczęcie postępowania.

(Dowód: akta kontroli str. 52-68, 82-83, 1123)

2. W ramach realizacji umowy z projektantem amfiteatru koncepcja architektoniczna miała być opracowana do 20.09.2008 r., projekt budowlany do 30.01.2009 r., a pozostałe elementy dokumentacji do 30.04.2009 r. Ustalono, że koncepcja architektoniczna opracowana została terminowo i bez uwag przyjęta przez zamawiającego.

Projekt budowlany i pozostałą dokumentację projektową, na podstawie protokołów przekazania, dostarczono do Urzędu 30.01.2009 r. i 29.04.2009 r. Nie sporządzono natomiast protokołów bezusterkowego odbioru ww. dokumentów, toteż nie można było ustalić kiedy ostatecznie zostały one przez Urząd zaakceptowane. Według umowy zaś płatność za dostarczony projekt budowlany oraz pozostałe elementy dokumentacji projektowej miała nastąpić dopiero po jej protokolarnym, bezusterkowym odbiorze.

W sprawie braku protokołów bezusterkowego odbioru ww. dokumentów, W. Spittal wyjaśnił, że projekt budowlany oraz pozostała dokumentacja, złożone przez wykonawcę, przyjęte zostały bez zastrzeżeń, a protokoły przekazania dokumentacji według niego, stanowią formę bezusterkowego, protokolarnego odbioru przedłożonych dokumentów.

Zdaniem NIK, z treści protokołów przekazania ww. dwóch dokumentów wynika, iż są one jedynie poświadczeniem wpływu dokumentacji w danym dniu, a nie potwierdzeniem jej ostatecznego odbioru.

(Dowód: akta kontroli str. 69-75, 261-263)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wybór wykonawcy robót budowlanych w ramach zadania inwestycyjnego: „Zagospodarowanie turystyczne jeziora Drwęckiego - II etap”

Opis stanu faktycznego

Wykonawcę budowy amfiteatru, promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej oraz ścieżki rowerowej wyłoniono w listopadzie 2010 r. w trybie przetargu ograniczonego, a proces jego wyboru był zgodny z przepisami PZP⁸.

W umowie z wykonawcą wyłonionym w wyniku przedmiotowego przetargu - konsorcjum: Ireneusz Słowik OPB Holding z Ostródy i Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów DROMO w Ostródzie (dalej: „OPB”) z 08.12.2010 r. określono m.in.:

- przedmiot zamówienia,
- wysokość wynagrodzenia wykonawcy: 22.993,3 tys. zł brutto, w tym budowa amfiteatru - 21.014,0 tys. zł, promenada wraz z umocnieniem linii brzegowej i budowa ścieżki rowerowej - 1.978,9 tys. zł oraz wykonanie i zamontowanie trzech tablic informacyjnych i czterech tablic pamiątkowych - 0,4 tys. zł,
- termin realizacji zamówienia: 31 maja 2012 r.,
- sposób zabezpieczenia praw zamawiającego, w tym m.in. wysokość kar umownych należnych zamawiającemu w przypadku niewywiązywania się wykonawcy z obowiązków wynikających z umowy oraz wysokość zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(Dowód: akta kontroli str. 76, 81, 292-368)

2.1 Wybór wykonawcy robót budowlanych w ramach zadania inwestycyjnego: „Zagospodarowanie turystyczne jeziora Drwęckiego - III etap”

Opis stanu faktycznego

Postępowanie na wybór wykonawcy robót budowlanych przy budowie fontanny przeprowadzono w trybie negocjacji z ogłoszeniem. Analiza dokumentacji tego postępowania wykazała, że w procesie wyłonienia wykonawcy - firmy Ireneusz Słowik OPB Development (dalej: „OPB”), przestrzegano wymogów określonych w PZP⁹.

Umowę z OPB zawarto 05.10.2011 r., a jej treść, w zakresie ceny, przedmiotu i terminu realizacji zamówienia, zabezpieczeń i gwarancji, była zgodna ze złożoną ofertą i z SIWZ. Główne założenia umowy były następujące:

- przedmiot zamówienia: wykonanie odlewu rzeźby z montażem, opracowanie projektu technologii fontanny, wykonanie fontanny z dyszami i podświetleniem, programami specjalnymi sterowanymi elektronicznie, wykonanie komory technicznej oraz urządzenie terenu (nawierzchnie z płyt granitowych i kostki granitowej oraz drewna egzotycznego), przyłącze energetyczne, wodne, kanalizacji deszczowej, zieleni, zabezpieczenie terenu i obsługa geodezyjna w trakcie realizacji robót oraz sporządzenie dokumentacji powykonawczej,
- termin realizacji inwestycji - do 31 maja 2012 r.,
- cena za realizację inwestycji - 1.926,5 tys. zł (zgodnie z umową wykonawca wniósł wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy).

Według wyjaśnienia A. Konopki - Naczelnika WIRL, opracowanie projektu technologii fontanny w ramach przedmiotu ww. zamówienia miało na celu

⁸ W II kw. 2010 r. przeprowadzono postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na wybór wykonawcy budowy amfiteatru, które unieważniono z zachowaniem przesłanki wynikającej z art. 93 ust. 1 pkt 4 PZP.

⁹ Wcześniej postępowanie na wybór wykonawcy robót, przeprowadzone w I poł. 2011 r. w trybie przetargu nieograniczonego, unieważniono z zachowaniem przesłanki wynikającej z art. 93 ust. 1 pkt 7 PZP.

uszczegółowienie rozwiązań przyjętych w projekcie budowlanym, wykonanym przez projektanta. Projekt, który był w posiadaniu Urzędu, według wyjaśnienia, na etapie postępowania był zbyt ogólnikowy i pozwalał na zbyt dużą dowolność rozwiązań w trakcie realizacji, natomiast posiadanie wykonawczej dokumentacji szczegółowej pozwalało zamawiającemu na kontrolę realizacji przyjętych rozwiązań technologicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 369-430, 1087-1090)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

3. Realizacja inwestycji: „Zagospodarowanie turystyczne jeziora Drwęckiego - II etap”

Opis stanu
faktycznego

Pismem z dnia 14 grudnia 2010 r., zgodnie z art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, Urząd zawiadomił PINB o planowanym w dniu 22 grudnia 2010 r. rozpoczęciu robót budowlanych związanych z budową amfiteatru, dołączając wymagane oświadczenia i zaświadczenia kierownika budowy i inspektora nadzoru.

Zgodnie z zapisami w dzienniku budowy, prace budowlane przy budowie amfiteatru rozpoczęły się w dniu 27 grudnia 2010 r. Po ich rozpoczęciu, na etapie prac ziemnych, wykonawca stwierdził rozbieżności w zakresie nośności gruntu w stosunku do wartości przyjętych w dokumentacji projektowej oraz zlecił na swój koszt wykonanie ekspertyz technicznych działki w zakresie rozpoznania geotechnicznych warunków gruntowych. Z wykonanych w styczniu i lutym 2011 r. ekspertyz wynikało m.in., że charakterystyka geotechniczna uzyskana w wyniku przeprowadzonych badań „odbiega znacznie od parametrów geotechnicznych podanych w opracowaniu archiwalnym”¹⁰ oraz, że zdaniem autora ekspertyzy, należy ponownie przeliczyć nośność płyty fundamentowej pod trybuną, ponieważ może okazać się, że celowe będzie wykonanie palowania również w obrębie projektowanych trybun.

W lutym 2011 r., na zlecenie wykonawcy robót, firma z Wrocławia sporządziła projekt wykonawczy posadowienia fundamentów amfiteatru, w którym w oparciu o przeprowadzone badania przewidziano posadowienie konstrukcji dźwigarów kratowych na 51 palach SPIRE o śr. 42 cm i dł. 10 m (w projekcie budowlanym przewidziano 51 pali wierconych o śr. 40 cm i dł. 8 m).

W dniu 11 marca 2011 r. projektant konstrukcji - Pracownia CAD - zaakceptowała bez zastrzeżeń „Projekt wykonawczy posadowienia na palach SPIRE fundamentów amfiteatru w Ostródzie” z lutego 2011 r. Z dokumentacji powykonawczej wynika, że pale fundamentowe wykonano zgodnie z ww. projektem.

W dniu 14 marca 2011 r. sporządzony został protokół konieczności na roboty dodatkowe, w którym stwierdzono przekroczenie wartości zamówienia w stosunku do kosztorysu ofertowego o kwotę 43,3 tys. zł (53,3 tys. zł brutto). Załącznikiem do protokołu był kosztorys robót dodatkowych sporządzony przez wykonawcę. Protokół ten został podpisany przez wszystkie strony procesu inwestycyjnego.

W trakcie realizacji prac budowlanych wprowadzono również zmiany z zakresu płyty fundamentowej. W projekcie zamiennym konstrukcji tej płyty z marca 2011 r.,

¹⁰ Na etapie opracowywania dokumentacji projektowej przez Pracownię CAD przeprowadzone zostały badania geologiczne podłoża gruntowego pod planowaną budowę amfiteatru, które na zlecenie projektanta wykonała w grudniu 2008 r. firma z Olsztyna.

opracowanym przez Pracownię CAD, poszerzono ją w stosunku do projektu wykonawczego z kwietnia 2009 r., a jej grubość określono od 50 cm do 80 cm. W projekcie tym zwiększono masę stali zbrojeniowej do 94.691,7 kg (o 31% w stosunku do projektu wykonawczego).

(Dowód: akta kontroli str. 434-604, 684-705)

Burmistrz Ostródy 21 marca 2011 r. zwrócił się do Pracowni CAD informując, że z powodu błędów projektowych wstrzymane zostały przez wykonawcę prace związane z wykonaniem płyty fundamentowej. Poinformował, że koszty naprawy błędów projektanta wyniosą 300,0 tys. zł, a Gmina zmuszona będzie obciążyć go, wynikającymi z tych błędów, kosztami robót dodatkowych oraz, że dalsze wstrzymywanie prowadzenia robót fundamentowych zwiększa koszty budowy.

W dniu 21 marca 2011 r. Pracownia CAD wydała oświadczenie, w którym stwierdziła, że wprowadzone zmiany konstrukcji płyty fundamentowej są wynikiem stwierdzonych, na podstawie badań geologicznych przeprowadzonych w styczniu 2011 r., gorszych warunków posadowienia obiektu amfiteatru niż te, które były przyjęte na etapie sporządzania projektu budowlanego. Projektant oświadczył również, że „przyrost ilości stali zbrojeniowej w projekcie zamiennym w stosunku do projektu wykonawczego, spowodowany jest skorygowaniem błędu w zestawieniu stali zbrojeniowej oraz zmianami wprowadzonymi w projekcie zamiennym.”

Burmistrz Ostródy 25.03.2011 r. poinformował Pracownię CAD, że konsekwencją pierwotnych błędów badań geologicznych (błędów projektowych) są dodatkowe koszty robót, o których informował w ww. piśmie z dnia 21.03.2011 r.

W odpowiedzi Pracownia CAD poinformowała m.in., że:

- rozbieżności w wynikach badań geologicznych nie mają znacznych rozmiarów i wynikają z odmiennych metod badania podłoża gruntowego, a specyfika badań geologicznych powoduje, że interpretacja wyników badań tego samego podłoża przeprowadzonych różnymi metodami, może być w pewnym zakresie rozbieżna. W związku z rozszerzeniem informacji o podłożu gruntowym jakie nastąpiło w 2011 r. po przeprowadzeniu badań geologicznych, projektant konstrukcji przedstawił swoje stanowisko, w którym ponownie ocenił podłoże pod budowę amfiteatru i dokonał korekty projektu konstrukcji. Wskazano, że zmiany długości pali i zmiany w obrębie płyty fundamentowej zostały dokonane zgodnie z nadrzędną zasadą bezpieczeństwa przy projektowaniu konstrukcji,
- stwierdzono również, że koszty robót dodatkowych związanych z posadowieniem amfiteatru nie wynikają z wadliwości dokumentacji projektowej, gdyż ta wykonana została z należytą starannością. Okoliczności, których nie można było przewidzieć na etapie projektowania spowodowały, że dla bezpieczeństwa i trwałości konstrukcji niezbędne było wprowadzenie do rozwiązań projektowych korekt, nieznacznie zwiększających koszty inwestycji.

(Dowód: akta kontroli str. 605-609)

W dniu 15 listopada 2011 r. sporządzony został protokół konieczności na roboty dodatkowe, w którym stwierdzono przekroczenie wartości robót w stosunku do kosztorysu ofertowego o kwotę 419,4 tys. zł (515,9 tys. zł brutto), co było następstwem błędów w dokumentacji projektowej. Przekroczenie to spowodowane było wydłużeniem pali fundamentowych, zwiększeniem ilości zbrojenia, pogrubieniem płyty stropowej, zwiększeniem ilości betonu, stali w konstrukcji dźwigara dachowego, wykonaniem drabiny wjazdowej na dach, wejścia na pomost roboczy i zastosowaniem betonu wodoszczelnego W8. W protokole tym stwierdzono, że ponowne przeliczenie nośności płyt, dokonane w wyniku nowych badań geologicznych oraz opracowana na tej podstawie dokumentacja zamienna

płyty fundamentowej, wymogło zwiększenie ilości zbrojenia oraz betonu, a także wymianę gruntu celem stabilizacji dna wykopu pod płytą fundamentową. Protokół konieczności został podpisany przez wszystkie strony procesu inwestycyjnego.

(Dowód: akta kontroli str. 610-611)

Andrzej Konopka wyjaśnił, że protokół konieczności z dnia 15 listopada 2011 r. jest protokołem zbiorczym i zawiera informacje o konieczności wykonania prac niezbędnych do prawidłowej realizacji budowy amfiteatru. Wyjaśnił również, że po sporządzeniu protokołu konieczności w dniu 14 marca 2011 r. zrezygnowano z wykonywania kolejnych protokołów i zdecydowano o sporządzeniu jednego protokołu zbiorczego.

W trakcie budowy amfiteatru, w związku ze zmianą przepisów p.poż. oraz w zakresie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki, w dniu 21 lutego 2012 r. Urząd zlecił Pracowni CAD wykonanie projektu zamiennego zagospodarowania terenu amfiteatru w zakresie ochrony przeciwpożarowej z projektem wykonawczym schodów terenowych oraz projekt oświetlenia awaryjnego widowni za kwotę 29,5 tys. zł brutto (zlecenie należało wykonać do 31 marca 2012 r.).

Według zlecenia, należność przysługująca wykonawcy miała zostać wypłacona, po protokolarnym bezusterkowym odbiorze zamówionych projektów. Dokumentacja ta została wykonana, a faktura wykonawcy z 29.03.2012 r. została przez Urząd opłacona.

(Dowód: akta kontroli str. 612-640, 736-739)

W dniu 16.12.2011 r. wszczęte zostało postępowanie o udzielenia zamówienia publicznego z wolnej ręki na roboty dodatkowe przy budowie amfiteatru, na których realizację Urząd posiadał zabezpieczone środki finansowe. Wartość zamówienia ustalona została na podstawie protokołu konieczności i kosztorysu robót dodatkowych. Jako uzasadnienie zastosowania tego trybu podano, że przedmiotem zamówienia są roboty niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. Zamówienia na te roboty udzielono firmie OPB, na podstawie umowy z dnia 22.12.2011 r., w której określono m.in.: przedmiot umowy (zgodny z protokołem konieczności), wartość robót dodatkowych (515,9 tys. zł brutto) oraz termin ich wykonania (20 dni od podpisania umowy, tj. do 11.01.2012 r.).

Na roboty wykonane przez wykonawcę w ramach ww. umowy o roboty dodatkowe Gmina nie występowała o uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż prace te nie mieściły się w katalogu określonym w art. 36a ust. 5 Prawa budowlanego. Jak wyjaśnił Andrzej Konopka wykonane prace dodatkowe zostały potraktowane jako zmiany nieistotne, wymagające jedynie decyzji projektanta co do szczegółowych rozwiązań możliwych do zastosowania w porozumieniu z inwestorem.

W dniu 28 grudnia 2011 r., zgodnie z umową, podpisany został protokół odbioru wykonanych robót, a wykonawca wystawił fakturę za ich wykonanie (opłacono ją 8 lutego i 2 marca 2012 r.). Z ustaleń kontroli wynika, że roboty określone w umowie z dnia 22 grudnia 2011 r., tj. m.in. wydłużenie oraz zwiększenie średnicy projektowanych pali wierconych, wymiana gruntu pod płytą fundamentową, zwiększenie ilości zbrojenia i ilości betonu płyty fundamentowej, zwiększenie ilości zbrojenia i pogrubienie płyty stropowej, o wartości 501,2 tys. zł, zostały faktycznie wykonane przed jej zawarciem.

W myśl § 5 ust. 1 i 2 umowy zawartej z wykonawcą, roboty dodatkowe niezbędne do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, wykonywane miały być na podstawie odrębnej pisemnej umowy.

Andrzej Konopka w sprawie realizacji robót dodatkowych przed zawarciem umowy na ich realizację wyjaśnił, że prace dodatkowe zostały wykonane przed podpisaniem umowy na wyłączne ryzyko wykonawcy. Roboty te wykonywane były na podstawie zapisów w dzienniku budowy, protokołów z posiedzeń rady budowy i zamiennych projektów rozwiązań niezbędnych do prawidłowej realizacji obiektu. Wyjaśnił on również, że zakres robót dodatkowych wynikał z błędnej interpretacji założonych warunków geotechnicznych w poziomie posadowienia budynku amfiteatru oraz oczywistych błędów autorów projektu. Wykonawca, nie chcąc przerywać rozpoczętych prac, co wiązałoby się z koniecznością poniesienia kosztów, zdecydował się na ich realizację, pozostawiając zakres rzeczowy i finansowy do uzgodnienia szczegółowego na późniejszym etapie. Roboty te zostały skumulowane do jednego protokołu konieczności, na podstawie którego została zawarta umowa na roboty dodatkowe.

(Dowód: akta kontroli str. 440-477, 484-556, 653-707, 734-739, 1133)

W toku realizowanej budowy amfiteatru, dokonano dwóch zmian pozwolenia na budowę - decyzje Starosty Ostródzkiego z dnia:

- 4 listopada 2011 r. w sprawie zatwierdzenia projektu zamiennego w zakresie odmiennego rozwiązania technicznego ścian budynku - zmiany powodowały zmianę parametrów technicznych budynku w zakresie m.in. powierzchni całkowitej i powierzchni zabudowy,
- 19 kwietnia 2012 r. w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego w zakresie układu nawierzchni ciągów pieszo-jezdných i układu koryt odwadniających nawierzchnie, w związku ze zmianą przepisów p.poż., (zmieniono m.in. zakres prowadzenia dojazdu pożarowego do zaplecza amfiteatru, układ ciągów pieszych i pieszo-jezdných).

Analiza dokumentacji procesu budowy amfiteatru wykazała, że w trakcie jego realizacji przestrzegano ustalonego harmonogramu rzeczowo-finansowego. Roboty budowlane zakończyły się dniu 30 kwietnia 2012 r., tj. zgodnie z umową, a w okresie od 11-16 maja 2012 r. trwały czynności komisyjnego odbioru końcowego. Protokół odbioru podpisały wszystkie strony procesu inwestycyjnego, a komisja nie miała uwag do jakości wykonania i stwierdziła, że amfiteatr nadaje się do odbioru. Wykonawca na zrealizowane prace udzielił gwarancji, której termin był zgodny z określonym w umowie.

W dniu 10.05.2012 r. Burmistrz Ostródy zawiadomił PINB o zakończeniu budowy amfiteatru i wnioskował o wydanie pozwolenia na jego użytkowanie. Decyzją z dnia 18.05.2012 r., po przeprowadzeniu kontroli zakończonej budowy, PINB udzielił pozwolenia na użytkowanie amfiteatru.

(Dowód: akta kontroli str. 117-118, 620-640, 712, 706-709, 713-719, 1132)

Urząd w dniu 04.11.2009 r. zgłosił do Starostwa Powiatowego w Ostródzie zamiar przystąpienia do wykonywania robót budowlanych polegających na budowie ścieżki rowerowej na odcinku położonym na działkach nr 80/2 obr. 5 i nr 19 obr. 5. Działki te stanowiły tereny zielone, a ścieżki rowerowe poprowadzone zostały w dużej części po trasie przebiegu istniejących alejek parkowych, w związku z tym nie zachodziła konieczność uzyskania pozwolenia na budowę na tym odcinku.

Pismem z dnia 14.12.2010 r., zgodnie z art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, Urząd zawiadomił PINB o planowanym rozpoczęciu robót budowlanych związanych z budową promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej oraz ścieżki rowerowej na odcinku położonym na działkach: nr 202/1 obr. 1, nr 166/3 obr. 1, nr 166/1 obr. 1, nr 1 obr. 5, nr 2/2 obr. 5 i nr 61 obr. 5. Do zawiadomienia o rozpoczęciu prac budowlanych, zgodnie z art. 41 ust. 4 pkt 1-3 ww. ustawy, dołączono wymagane oświadczenia i zaświadczenia kierownika budowy i inspektora nadzoru. Zgodnie z dziennikiem budowy prace związane z budową promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej jeziora oraz ścieżką rowerową rozpoczęły się w dniu 25.01.2011 r.

(Dowód: akta kontroli str. 736-749)

W wyniku analizy dokumentacji związanej z procesem budowy promenady i ścieżki rowerowej ustalono, że w trakcie ich realizacji przestrzegano ustalonego harmonogramu rzeczowo-finansowego, a prace budowlane, zgodnie z umową, zakończyły się w dniu 30 maja 2012 r.

W dniu 14 czerwca 2012 r. Gmina przy udziale Inżyniera Projektu, dokonała odbioru końcowego wybudowanej promenady wraz z umocnieniem brzegów jeziora Drwęckiego oraz ścieżki rowerowej, a komisja odbiorowa potwierdziła bez uwag ich wybudowanie. Na zrealizowane prace wykonawca udzielił gwarancji, której termin był zgodny z określonym w umowie.

(Dowód: akta kontroli str. 734-739, 748-774)

Realizując inwestycję budowy promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej jeziora Drwęckiego, Gmina mogła dysponować działką nr 61 obr. 5 (jezioro Drwęckie), stanowiącą własność Skarbu Państwa w zarządzie RZGW. Zgodnie z ustaleniami z RZGW z 21.07.2008 r., po zakończeniu przedmiotowej inwestycji, wykonany miał zostać (na koszt Gminy) podział tej działki oraz ustalenie nowej linii brzegu jeziora Drwęckiego, a także możliwe było przejęcie na rzecz Gminy części ww. działki niezwiązanej z wodą.

(Dowód: akta kontroli str. 119-142)

Z ustaleń kontroli wynika, że Inżynier Projektu realizował swoje obowiązki zgodnie z umową gdyż m.in.:

- ustanowiony został nadzór inwestorski w poszczególnych branżach,
- uczestniczył w obiorach częściowych i końcowych danych etapów robót,
- sprawdzał prawidłowość wykonanych robót i potwierdzał to stosownymi wpisami w dzienniku budowy oraz uczestniczył w radach budowy, a także brał udział w określaniu zakresu robót niezbędnych do wykonania w ramach robót dodatkowych,
- sporządzał raporty z zaawansowania rzeczowo-finansowego robót, które były podstawą do regulowania faktur wystawianych przez wykonawcę,
- wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy (na dzień 12.07.2013 r. w dyspozycji Urzędu pozostawała kwota 3,6 tys. zł wniesiona w formie gwarancji ubezpieczeniowej, jako zabezpieczenie jego obowiązków do dnia 31.07.2017 r., w tym obowiązku uczestniczenia w rocznych przeglądach gwarancyjnych).

(Dowód: akta kontroli str. 111-112, 440-477, 484-556, 610-611)

3.1. Realizacja inwestycji: „Zagospodarowanie turystyczne jeziora Drwęckiego - III etap”

Opis stanu
faktycznego

Realizując inwestycję budowy fontanny przestrzegano ustalonego harmonogramu rzeczowo-finansowego. Według harmonogramu z 30 kwietnia 2012 r. wartość

wykonanych robót na koniec 2011 r. wyniosła 190,3 tys. zł, na koniec I kwartału 2012 r. - 108,0 tys. zł, a w okresie kwiecień-maj 2012 r. - 1.628,2 tys. zł.

Wartości wykonanych robót, według harmonogramu rzeczowo-finansowego, odpowiadały kwotom zafakturowanym przez wykonawcę za poszczególne okresy, były również zgodne z raportami dotyczącymi zestawienia wartości wykonanych robót, sporządzonymi przez inspektora nadzoru. Terminy wykonania poszczególnych etapów robót, wykazane przez inspektora nadzoru, odpowiadały terminom określonym w dzienniku budowy oraz ww. harmonogramie.

Realizując inwestycję Gmina posiadała dziennik budowy, a osoby uprawnione, tj. kierownicy budowy, kierownicy robót oraz inspektorzy nadzoru inwestorskiego dokonywali w nim odpowiednich wpisów. W dzienniku budowy odnotowane zostało kto jest wykonawcą robót, kto pełni funkcję kierownika budowy i kierownika robót oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, a także informacje o kluczowych etapach procesu budowlanego.

(Dowód: akta kontroli str. 431-433, 776-788, 853-861, 1020-1031)

W trakcie trwania inwestycji ustanowiony został nadzór inwestorski (inwestor zastępczy). Inwestora tego - firmę Powiernictwo Kordek z Rumii - Gmina wybrała w trybie przetargu nieograniczonego, przeprowadzonego w I kw. 2011 roku, a dokonując tego wyboru przestrzegano wymogów PZP.

W dniu 1 marca 2011 r. z ww. firmą podpisano umowę na pełnienie obowiązków inwestora zastępczego projektu, określając w niej, zgodnie z ofertą, wynagrodzenie wykonawcy (87,6 tys. zł brutto) oraz termin realizacji zamówienia (31.08.2012 r.). Firma ta wskazała kto z jej ramienia wykonywać będzie przedmiot zamówienia, tj. inspektora wiodącego i inspektorów w poszczególnych branżach budowlanych (osoby te posiadały wymagane uprawnienia budowlane).

Inwestycja budowy fontanny prowadzona była zgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę, gdyż:

- inwestor ustanowił kierownika budowy, a także poinformował PINB o jego zmianie, dołączając do zawiadomienia wymagane dokumenty,
- kierownik budowy oraz kierownicy robót poszczególnych branż posiadali wymagane uprawnienia budowlane,
- inwestor zawiadomił PINB o rozpoczęciu robót budowlanych w wymaganym terminie, dołączając m.in. na piśmie wymagane oświadczenia i zaświadczenia kierownika budowy i inspektora nadzoru,
- inwestor zawiadomił właściwy organ o zakończeniu budowy, co najmniej 21 dni przed zamierzonym terminem przystąpienia do użytkowania,
- kierownik budowy prowadził dziennik budowy.

(Dowód: akta kontroli str. 789-822)

Nadzór inwestorski sprawowany był zgodnie z umową, gdyż m.in.:

- ustanowiony został nadzór inwestorski inspektora wiodącego i inspektorów branżowych, a w dzienniku budowy dokonywane były wpisy inspektorów odnośnie odebrania poszczególnych etapów robót,
- do faktur wykonawcy sporządzane były okresowe raporty z przebiegu robót, zawierające dane o wartości wykonanych robót w poszczególnych rodzajach i elementach oraz procentowy stopień ich zaawansowania,
- kontrolowano jakość i wartość wykonanych robót budowlano-montażowych z harmonogramem przyjętym przez zamawiającego, umową zawartą z wykonawcą robót oraz dokumentacją projektową,

- inwestor wiodący sporządzał protokoły z rad budowy, w których odnotowywano ustalenia wynikające z nadzoru nad przebiegiem inwestycji oraz uczestniczył w jej odbiorze końcowym.

(Dowód: akta kontroli str. 776-788, 803-813, 823-824, 1020-1031)

W dniu 5 grudnia 2011 r. firma OPB wystąpiła do Gminy o wyrażenie zgody na zawarcie umowy z podwykonawcą BWT Polska Sp. z o.o. w Warszawie, który miał wykonać roboty dotyczące technologii fontanny (Gmina wyraziła zgodę na zawarcie takiej umowy). Umowę z podwykonawcą OPB podpisało 7 listopada 2011 r. i wykonać miał on następujące prace: wykonanie projektu wstępnego i powykonawczego technologii fontanny, dostawa i montaż orurowania, urządzeń do instalacji uzdatniania wody, wyposażenia fontanny, rozruch instalacji fontanny, szkolenie obsługi. Termin wykonania prac określono na 25.05.2012 r., a za ich wykonanie wykonawca otrzymać miał 1.005,5 tys. zł netto.

Protokolarnego odbioru inwestycji budowy fontanny wraz komorą techniczną i zagospodarowaniem terenu dokonano 21 maja 2012 r. Komisja ds. odbioru stwierdziła, iż przedmiotowa inwestycja została wykonana zgodnie z pozwoleniem na budowę. Odbioru dokonano przy udziale inwestora zastępczego i kierownika budowy, a protokół podpisany został przez członków komisji i personel inwestora zastępczego. Data zakończenia robót budowlanych, wg wpisów w dzienniku budowy, nastąpiła 15 maja 2012 r. (wynika z nich, iż wszystkie prace wykonano zgodnie z projektem, pozwoleniem na budowę i sztuką budowlaną). Podczas odbioru końcowego inwestycji nie stwierdzono wad ani usterek.

(Dowód: akta kontroli str. 848-854)

Wykonawca przedstawił zamawiającemu dokumentację powykonawczą inwestycji, która obejmowała dokumenty określone w paragrafie § 7 ust. 9 umowy, w tym m.in.:

- dokumentację dotyczącą zmiany trasy przyłącza kanalizacji sanitarnej, zatwierdzoną przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z Ostródy (dalej: „PWIK”) oraz projektanta,
- geodezyjne pomiary powykonawcze obiektu i protokół końcowy odbioru technicznego instalacji technologii fontanny,
- protokoły odbioru: kanalizacji deszczowej, sanitarnej i przyłącza wodociągowego, potwierdzenie przez PWIK co do prawidłowości realizacji ww. przyłączy i sieci,
- dokument opracowany przez kierownika budowy - „Koncepcja doizolowania i docieplenia budynku technologicznego fontanny”, zaakceptowany przez W. Spittal oraz projektanta. Do ww. dokumentu dołączony był kosztorys o wartości 30,3 tys. zł.

Zmiana w stosunku do projektu budowlanego zakresu robót dotyczących budynku technologicznego fontanny została zatwierdzona przez inwestora, a na jej wykonanie wyraził zgodę także projektant oraz inspektor nadzoru. Zmiana ta była dopuszczalna wg postanowień umowy i SIWZ i nie spowodowała zmiany treści umowy w zakresie wynagrodzenia za zrealizowane roboty.

W dniu 25.06.2012 r. OPB protokolarnie przekazała Urzędowi kompletną dokumentację powykonawczą technologii fontanny, sporządzoną w maju 2012 r. przez firmę BWT-Polska.

(Dowód: akta kontroli str. 413-417, 855-868, 876-878)

W wyniku oględzin fontanny wraz z terenem wokół tego obiektu oraz budynku komory technicznej ustalono, że wykonane zostały one zgodnie z projektem budowlanym i przyjętymi założeniami co do technologii fontanny. Oględziny

wykazały, że powierzchnie przy komorze technicznej fontanny wyłożone zostały ryflowanym konglomeratem drewnopodobnym.

Oferta wykonawcy zakładała wykonanie podestów z drewna egzotycznego na ruszcie - 48,75 m² za cenę 24,1 tys. zł, zaś według projektu budowlanego powierzchnia okładziny drewnianej z drewna egzotycznego wynieść miała 44,25 m². Dokumentacja powykonawcza nie zawierała danych odnośnie kosztów związanych ze zmianą projektowanego materiału na deskę kompozytową.

Zgodnie z § 3 ust. 2 umowy z wykonawcą budowy fontanny, każdą zmianę materiałów w stosunku do dokumentacji projektowej oraz kosztorysu ofertowego, uzgodnić miał on z zamawiającym, natomiast zgodnie z umową z inwestorem zastępczym do jego obowiązków należało m.in. występowanie do zamawiającego z odpowiednim wnioskiem o przeprowadzenie w dokumentacji projektowej zmian lub poprawek w zakresie stosowania innych materiałów niż przewidziane w dokumentacji projektowej.

W dokumentacji Urzędu nie było dokumentu potwierdzającego, iż wykonawca wystąpił o uzgodnienie zmiany drewna egzotycznego na deskę kompozytową w odniesieniu do powierzchni drewnianych przy komorze technicznej fontanny oraz dokumentu potwierdzającego wyrażenie zgody przez zamawiającego na zmianę tego materiału. Brak było także potwierdzenia wystąpienia przez inwestora zastępczego do zamawiającego z wnioskiem o przeprowadzenie zmian w dokumentacji projektowej w zakresie zamiany ww. materiału oraz pomiaru wykonanej powierzchni „drewnianej” przy komorze technicznej fontanny.

W wyjaśnieniu A. Konopka na pytanie czy na zmianę drewna egzotycznego na deskę kompozytową przy komorze technicznej fontanny wyraził zgodę inwestor oraz czy zostało to uzgodnione z inspektorem nadzoru i projektantem podał, iż decyzję o zmianie technologii realizacji podłogi przy komorze technicznej fontanny z desek z drewna egzotycznego na deski kompozytowe w technologii „Technomac” podjęto na podstawie przedstawionych przez wykonawcę i potwierdzonych przez nadzór m.in. następujących argumentów:

- ceny obu wyrobów są równoważne i porównywalne - cena deski z drewna egzotycznego waha się na dzień dzisiejszy od 146 do 475 zł/m² natomiast posadzki z elementów kompozytowych w technologii „Technomac” 146-164 zł/m² (bez systemu mocowania),
- trwałość obu technologii jest porównywalna i wynosi około 15 lat, przy czym deski kompozytowe nie wymagają konserwacji w przeciwieństwie do drewna egzotycznego, wymagającego corocznej konserwacji olejami.

W wyjaśnieniu z dnia 11 lipca 2013 r. Burmistrz Ostródy Czesław Najmowicz podał, że inwestor nie wymagał pomiarów powykonawczych w zakresie wyliczenia dotyczącego zamiany deski z drewna egzotycznego na kompozytową, gdyż wg geodezyjnej dokumentacji powykonawczej oraz oświadczenia kierownika budowy, obiekt wykonano zgodnie z warunkami pozwolenia na budowę i dokumentacją projektową, toteż przyjęto, że zakres robót został zrealizowany w całości (zostało to również potwierdzone przez inwestora zastępczego).

(Dowód: akta kontroli str. 418, 776-788, 823-824, 853-854, 869-875, 1087-1090)

Wykonawca zrealizował przedmiotową inwestycję zgodnie z umową, gdyż m.in.:

- inwestycja została zrealizowana w terminie umownym, tj. do 31.05.2012 r., a wynagrodzenie za wykonane prace było zgodne z umową i wyniosło 1.926,5 tys. zł,

- inwestycja zrealizowana została zgodnie z projektem, a wszelkie odstępstwa (poza zmianą materiału na posadzce przy komorze technicznej fontanny) zostały uzgodnione z inwestorem,
- na wykonane roboty oraz wmontowane urządzenia udzielono gwarancji zgodnie z terminami przewidzianymi w umowie, a na czas trwania rękojmi wniesiono stosowne zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowej na okres od 26 czerwca 2012 r. do 10 lipca 2013 r.,
- osiągnięto zakładane efekty rzeczowe.

(Dowód: akta kontroli str. 190, 413-420, 855-861, 1093-1096)

Inwestycja budowy fontanny została przyjęta do ewidencji środków trwałych 19 grudnia 2012 r. Ogólna wartość tej inwestycji wyniosła 2.154,3 tys. zł i wynikała z prowadzonej w Urzędzie ewidencji księgowej. Różnica pomiędzy ogólnym kosztem inwestycji (2.200,8 tys. zł), a jej wartością przyjętą na środki trwałe, wynikała z faktu, iż niektóre koszty nie zostały uwzględnione do ustalenia wartości nabycia/wytworzenia środka trwałego.

(Dowód: akta kontroli str. 879-883)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Przed planowanym rozpoczęciem prac budowlanych budowy amfiteatru, promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej, budowy ścieżki rowerowej oraz budowy fontanny Urząd nie zawiadomił projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót, co było niezgodne z art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego.

Andrzej Konopka wyjaśnił, że ww. przepis jest „zapisem martwym niestosowanym w praktyce”. Podał również, że autor projektu uczestniczył w procesie budowlanym, co przejawiało się m.in. w dokonywaniu korekt i zmian w dokumentacji projektowej.

(Dowód: akta kontroli str. 736-739)

2. Do czasu kontroli NIK, Urząd nie podjął działań zmierzających do uzyskania od projektanta amfiteatru odszkodowania za stwierdzone błędy projektowe oraz działań zmierzających do ustalenia ok. 400 m linii brzegowej jeziora Drwęckiego, w związku wykonanym umocnieniem brzegów.

Dopiero w toku kontroli NIK, tj. w dniu 27.06.2013 r., Urząd wezwał Pracownię CAD do zapłaty kwoty 438,5 tys. zł, będącej utraconym dofinansowaniem ze środków UE w ramach realizacji projektu. Kwota ta stanowiła 85% z 515,9 tys. zł, które wydatkowano na roboty dodatkowe w związku z wadami dokumentacji projektowej, sporządzonej przez ww. pracownię. Kwota wydatków na roboty dodatkowe zaliczona została jako koszt niekwalifikowalny, w związku z czym nie była objęta refundacją ze środków UE.

Do dnia 28 maja 2013 r., pomimo zakończenia 14.06.2012 r. inwestycji budowy amfiteatru, promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej jeziora Drwęckiego oraz ścieżki rowerowej, Gmina nie wystąpiła do Starosty Ostródzkiego o wydanie decyzji o ustaleniu linii brzegowej jeziora Drwęckiego, do czego zobowiązywały uzgodnienia z RZGW.

Małgorzata Trzcińska - Naczelnik Wydziału Geodezji i Gospodarki Przestrzennej, podała, że potwierdzenie przyjęcia zawiadomienia o zakończeniu budowy wraz z umocnieniem linii brzegowej oraz ścieżki rowerowej z PINB wpłynęło do Urzędu w 6 maja 2013 r. i na tej podstawie przystąpiono do realizacji ustaleń poczynionych z RZGW. W dniu 19 czerwca 2013 r. wybranemu wykonawcy Urząd zlecił ustalenie

nowej linii brzegowej jeziora Drwęckiego na odcinku ok. 400 m, w terminie do 15 września 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 137-141, 710-711, 729-730, 1093-1095)

3. W umowie z wykonawcą dokumentacji projektowej budowy amfiteatru z dnia 08.09.2008 r. zawarto postanowienia dotyczące sprawowania przez niego nadzoru autorskiego. Zgodnie z umową, nadzór ten miał być sprawowany w okresie wykonywania robót budowlanych, nie dłużej jednak niż w ciągu dwóch lat, licząc od dnia protokolarnego bezusterkowego odbioru opracowanej dokumentacji projektowej.

Ostateczny odbiór ww. dokumentacji nastąpił w dniu 29 kwietnia 2009 r., a więc, zgodnie z zapisami umowy, nieodpłatny nadzór autorski miał być sprawowany do 30 kwietnia 2011 r. Do końca 2011 r. Pracownia CAD w dalszym ciągu pełniła nadzór autorski dobrowolnie i nieodpłatnie, pomimo iż Urząd nie zawarł z nią w tej sprawie żadnej umowy. Z przyczyn ekonomicznych od 1 stycznia 2012 r. nie mogła jednak ona dalej sprawować nadzoru nieodpłatnie i zażądała z tego tytułu stosownego wynagrodzenia. W związku z tym, iż prace przy budowie amfiteatru trwały do 30 kwietnia 2012 r. za nadzór autorski w 2012 r. Urząd musiał zapłacić projektantowi 5,0 tys. zł.

W ocenie NIK, w ww. umowie z projektantem budowy amfiteatru nienależycie zabezpieczono interes zamawiającego, poprzez ograniczenie w niej okresu sprawowania przez niego nieodpłatnego nadzoru autorskiego do dwóch lat, licząc od dnia odbioru dokumentacji projektowej. Według NIK, zapis w umowie dotyczący czasu sprawowania nieodpłatnego nadzoru autorskiego przez projektanta powinien odnosić się do całego okresu trwania budowy, realizowanej na podstawie sporządzonej przez niego dokumentacji. Wskazanie, iż nadzór ten trwa tylko dwa lata było dla zamawiającego niekorzystne, w szczególności, gdy czas trwania robót budowlanych wykroczył poza termin jego sprawowania i co skutkowało wydatkowaniem w 2012 r. przez Urząd za jego pełnienie 5,0 tys. zł.

W wyjaśnieniu Pan Olgierd Dąbrowski - były Burmistrz Ostródy - podał, że w momencie zawierania umowy z projektantem budowy amfiteatru wydawało się, iż okres pełnienia przez niego nadzoru autorskiego przez dwa lata jest wystarczający. Przedłużone postępowania przetargowe sprawiły, iż termin zakończenia budowy uległ przesunięciu i spowodował konieczność dalszego, ale już płatnego pełnienia nadzoru autorskiego przez autora dokumentacji projektowej.

(Dowód: akta kontroli str. 69-75, 477, 612-619, 641-643, 713-715, 1140-1142)

4. Dopuszczenie do wykonania przez wykonawcę robót dodatkowych przy budowie amfiteatru (tj. m.in.: wydłużenie oraz zwiększenie średnicy projektowanych pali wierconych, wymiana gruntu pod płytą fundamentową, zwiększenie ilości zbrojenia i ilości betonu płyty fundamentowej, zwiększenie ilości zbrojenia i pogrubienie płyty stropowej) o wartości 501,2 tys. zł przed zawarciem z nim w tym zakresie stosownej umowy.

W wyjaśnieniu Olgierd Dąbrowski na pytanie dlaczego dopuszczono do wykonania robót dodatkowych przed zawarciem na nie stosownej umowy podał, iż wykonawca wykonał je na własne ryzyko, gdyż były one niezbędne dla prawidłowego wybudowania amfiteatru. Zdecydował się on wykonać je natychmiast, gdyż nie chciał przerywać budowy i narazić się na dodatkowe koszty, a także, aby nie ryzykować niedotrzymania przez inwestora terminu ukończenia inwestycji.

(Dowód: akta kontroli str. 1140-1142)

5. Dopiero 17 kwietnia 2013 r., tj. 307 dni po dokonaniu odbioru, który miał miejsce 14.06.2012 r., Urząd zawiadomił PINB o zakończeniu budowy promenady wraz z umocnieniem brzegów jeziora Drwęckiego oraz ścieżki rowerowej, a zatem od 14.06.2012 r. była ona użytkowana z naruszeniem art. 54 Prawa budowlanego, tj. przed zgłoszeniem zakończenia budowy do PINB.

W myśl ww. przepisu, do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji (obowiązek zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy wynikał także z wydanego dla tej inwestycji pozwolenia na budowę).

Andrzej Konopka w ww. sprawie wyjaśnił, że zawiadomienie o zakończeniu budowy zostało złożone z opóźnieniem z powodu niedopatrzenia.

(Dowód: akta kontroli str. 734-735, 738, 768-774)

6. Zapłacenie inwestorowi zastępczemu przy budowie fontanny całego wynagrodzenia umownego (87,6 tys. zł), pomimo niewykonania przez niego pełnego przedmiotu umowy, tj. niesporządzenia końcowego, finansowego rozliczenia zadania.

Według umowy z firmą Powiernictwo Kordek do obowiązku inwestora zastępczego, oprócz dokonywania częściowych rozliczeń finansowych, należało sporządzenie końcowego finansowego rozliczenia zadania (umowa nie uzależniała wypłaty wynagrodzenia od realizacji tego obowiązku).

Z ustaleń kontroli wynika, że końcowe rozliczenie zadania nie zostało sporządzone.

Według wyjaśnienia A. Konopki, firma Powiernictwo Kordek nie sporządziła rozliczenia końcowego zadania, gdyż inwestycja została zrealizowana zgodnie z umową i harmonogramem rzeczowo-finansowym.

(Dowód: akta kontroli str. 791-793, 825-847, 1087-1090)

7. Dwie faktury za sprawowanie nadzoru inwestorskiego przy budowie fontanny na łączną kwotę 42,5 tys. zł (48,5% całości wynagrodzenia z tego tytułu), opłacone zostały przez Urząd po umownym terminie zapłaty. Nie skutkowało to zaplaceniem kar umownych, jednakże stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, który stanowi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Według wyjaśnienia H. Kapicy - Skarbnika Gminy, nieopłacenie ww. faktur w terminie wynikało z braku środków finansowych na rachunku bankowym Urzędu, w związku z późniejszym terminem ich otrzymania od Ministra Finansów.

(Dowód: akta kontroli str. 825-847, 1098)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych na realizację inwestycji: „Zagospodarowanie turystyczne jeziora Drwęckiego - II etap”

Opis stanu
faktycznego

Na realizację II etapu projektu „Zagospodarowanie turystyczne brzegów jeziora Drwęckiego w Ostródzie” w badanym okresie wydatkowano łącznie 26.858,8 tys. zł

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

(100% wg. harmonogramu rzeczowo-finansowego). Wydatki na realizację projektu przedstawiały się następująco:

- 25.136,5 tys. zł - prace budowlane, w tym 23.846,4 tys. zł wydatkowano na budowę amfiteatru oraz promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej i ścieżki rowerowej¹²,
- 780,9 tys. zł - dokumentacja,
- 542,4 tys. zł - koszty obsługi kredytu,
- 237,1 tys. zł - inżynier projektu,
- 56,0 tys. zł - audyt projektu,
- 48,0 tys. zł - inwestor zastępczy,
- 29,8 tys. zł - promocja,
- 27,9 tys. zł pozostałe koszty.

Spośród 23.846,4 tys. zł wydatkowanych na budowę amfiteatru oraz promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej i ścieżki rowerowej, wydatki kwalifikowane stanowiły 22.977,7 tys. zł (96,4%), z tego 19.531,0 tys. zł (85%) stanowiło dofinansowanie ze środków unijnych, a 3.446,6 tys. zł (15%) środki własne Gminy. Wydatki niekwalifikowane stanowiły natomiast 868,7 tys. zł, tj. 3,6% ogółu kwoty wydatkowanej na budowę przedmiotowych obiektów.

Dla potrzeb badanego projektu opracowano i przyjęto w Urzędzie zasady rachunkowości i prowadzono jego wyodrębnioną ewidencję księgową.

(Dowód: akta kontroli str. 884-899)

Do umowy z wykonawcą na budowę amfiteatru, promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej jeziora oraz budowę ścieżki rowerowej, zawarto cztery aneksy. Aneks Nr 1 dotyczył zmian w umowie w zakresie wyboru i stosowania podwykonawstwa, Nr 2 zwiększenia wynagrodzenia brutto w związku ze zmianą stawki VAT, Nr 3 zmiany rachunku bankowego wykonawcy, natomiast Nr 4 z 20.09.2012 r. dotyczył zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy o 337,2 tys. zł z 22.993,3 tys. zł do 23.330,5 tys. zł. Zwiększenie to wynikało z dokumentacji powykonawczej, gdyż wystąpiły różnice pomiędzy ilościami przedmiarowymi robót, a faktyczną ilością robót wykonanych.

Zawarcie aneksu Nr 4 było dopuszczalne w świetle zapisów umowy pierwotnej, gdyż wynagrodzenie wykonawcy, według umowy, było wynagrodzeniem kosztorysowym, a zwiększony zakres wykonanych robót wynikał głównie z faktu, iż były to roboty zamienne, co było przewidziane w umowie.

W rozliczeniu końcowym złożonym przez OPB w dniu 28 maja 2012 r., wartość wykonanych robót określono na kwotę 23.330,5 tys. zł (nie uwzględniono w nim kwoty 515,9 tys. zł za roboty dodatkowe z 22 grudnia 2011 r.). Według ww. rozliczenia budowa amfiteatru, promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej jeziora Drwęckiego i budowy ścieżki rowerowej wyniosła:

- amfiteatr - 21.802,4 tys. zł,
- promenada wraz z umocnieniem linii brzegowej jeziora Drwęckiego i budowy ścieżki rowerowej - 2.043,6 tys. zł.

W rozliczeniu tym wykonawca wskazał na różnice pomiędzy kosztorysem ofertowym, a wartością wykonanych robót netto w poszczególnych rodzajach robót (zwiększenia oraz zmniejszenia), a wartość robót ogółem brutto odpowiadała kwotom zapłaconym przez Urząd na podstawie faktur wykonawcy.

¹² Kwota zapłacona wykonawcy na podstawie umowy z dnia 8 grudnia 2010 r. wraz z aneksami oraz umowy o roboty dodatkowe z dnia 22 grudnia 2011 r.

Andrzej Konopka wyjaśnił, że rozliczenie końcowe dokonane przez wykonawcę wynikało z weryfikacji szczegółowych kosztorysów ofertowych uwzględniającej faktycznie wykonane roboty na podstawie kosztorysów powykonawczych na kwotę 337,2 tys. zł. Dodał również, że rozliczenie to nie obejmowało robót dodatkowych, które rozliczone zostały na podstawie odrębnej umowy.

(Dowód: akta kontroli str. 360-368, 900-938, 1137-1140)

Wszystkie faktury za roboty budowlane zostały opisane i sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zadekretowane do ujęcia w księgach rachunkowych, zatwierdzone do wypłaty oraz opisane w zakresie kwalifikowalności wydatku i stosowania PZP, a podstawą ich wystawienia, zgodnie z umową, były protokoły odbioru poszczególnych elementów robót.

Zbadane w toku kontroli inwestycje z II etapu przyjęte zostały do ewidencji środków trwałych Urzędu 31 sierpnia 2012 r. Ogólna ich wartość wyniosła 25.383,3 tys. zł (z tego 23.225,4 tys. zł amfiteatr i 2.157,9 tys. zł promenada wraz z umocnieniem linii brzegowej jeziora Drwęckiego oraz ścieżką rowerową) i wynikała z prowadzonej w Urzędzie ewidencji księgowej. Wartości inwestycji przyjętej do ewidencji środków trwałych, oprócz wartości prac budowlanych obejmowała również inne koszty, w tym m.in. dokumentacji, przyłączy oraz odsetek bankowych.

(Dowód: akta kontroli str. 896-897, 953-963)

Realizacja projektu „Zagospodarowanie turystyczne nadbrzeża jeziora Drwęckiego w Ostródzie - II etap” była przedmiotem zleconego audytu zewnętrznego. W opinii z audytu z dnia 11 czerwca 2012 r. nie sformułowano uwag dotyczących rachunkowości i sprawozdawczości finansowej projektu oraz stwierdzono m.in., że przyjęte mechanizmy zarządzania i kontroli są zgodne z umową o dofinansowanie projektu, a dokumentacja dotycząca projektu jest kompletna, rzetelna i odpowiednio zabezpieczona.

Projekt „Zagospodarowanie turystyczne nadbrzeża jeziora Drwęckiego w Ostródzie - II etap” był przedmiotem kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego. W informacji pokontrolnej z dnia 16.07.2012 r., w zakresie objętym niniejszą kontrolą NIK, stwierdzono m.in., że wydatki ujęte we wnioskach o płatność zostały rzeczywiście poniesione oraz, że były one zgodne z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rzeczowej realizacji projektu oraz odnośnie przestrzegania wymogów umowy o dofinansowanie. Wykazano natomiast naruszenia PZP w procesie wyboru wykonawcy koncepcji i dokumentacji projektowej na budowę amfiteatru i Inżyniera Projektu. Skutkowały one wydaniem przez Marszałka decyzji w sprawie korekty finansowej, jednakże Wojewódzki Sąd Administracyjny, w następstwie rozpatrzenia skargi złożonej 8 kwietnia 2013 r. przez Burmistrza Ostródy, decyzję tę uchylił. Do dnia 8 lipca 2013 r. zakończony rzeczowo projekt „Zagospodarowanie turystyczne nadbrzeża jez. Drwęckiego w Ostródzie - etap II” nie został rozliczony z Urzędem Marszałkowskim z uwagi na ww. skargę w sprawie korekty finansowej.

(Dowód: akta kontroli str. 964-966, 1131)

4.1. Wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych na realizację inwestycji: „Zagospodarowanie turystyczne jeziora Drwęckiego - III etap”

Opis stanu faktycznego

Umowę dofinansowania projektu „Zagospodarowanie turystyczne nadbrzeża jeziora Drwęckiego w Ostródzie - etap III”, ze środków UE w ramach RPO gmina miejska Ostróda zawarła z Województwem Warmińsko-Mazurskim w dniu 31 grudnia 2010 r. W okresie realizacji projektu umowa o dofinansowanie była pięciokrotnie

aneksowana. Według aneksu Nr 5 z dnia 23 maja 2013 r. wartość projektu określono na kwotę 7.557,5 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne 7.003,5 tys. zł - środki EFRR 5.953,0 tys. zł (85%), a wkład własny beneficjenta 1.050,5 tys. zł (15%). Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie, koszt budowy fontanny wynieść miał 1.906,5 tys. zł brutto.

(Dowód: akta kontroli str. 979-1003)

Według ewidencji księgowej dotyczącej zrealizowanego projektu ogólny jego koszt, na dzień 6 czerwca 2013 r., wyniósł 7.557,5 tys. zł (środki UE w kwocie zgodnej z umową o dofinansowanie, a środki własne Gminy 1.604,5 tys. zł). Zgodnie z ewidencją księgową wydatki kwalifikowalne dotyczące budowy fontanny wyniosły 2.033,9 tys. zł, a niekwalifikowalne 166,9 tys. zł.

Kwoty wydatków kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych miały odzwierciedlenie w prowadzonej ewidencji księgowej, a wydatki na roboty budowlano-montażowe, nadzór inwestorski, sporządzenie dokumentacji, koszt dokumentacji technologicznej fontanny oraz koszt przyłączy były zgodne z fakturami wykonawców ww. robót i dostawców usług.

(Dowód: akta kontroli str. 1004-1013, 1055-1078)

W ramach wydatków niekwalifikowalnych Urząd wydatkował 65,2 tys. zł za roboty budowlane usunięcia kolizji sieci TP SA z budową fontanny. Na potrzeby usunięcia tej kolizji Urząd, zgodnie z wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień publicznych, 17.11.2011 r. wybrał - za ww. cenę - firmę z Ostródy. Firma ta przedmiotowe roboty wykonała do 29.11.2011 r., a w dniu 2 grudnia 2011 r. dokonano (bez uwag) protokolarnego odbioru wykonanych przez nią robót. Faktura wykonawcy w kwocie wynikającej z umowy została opłacona przez Urząd terminowo.

Według § 10 ust. 2 pkt 6 umowy beneficjent zobowiązany był do prowadzenia, zgodnie z obowiązującymi przepisami, wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej realizacji projektu w sposób przejrzysty, umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych i bankowych przeprowadzonych dla wszystkich wydatków w ramach projektu.

Na potrzeby obsługi finansowej projektu „Zagospodarowanie turystyczne nabrzeża jeziora Drwęckiego w Ostródzie - III etap”, w Urzędzie opracowano zasady rachunkowości i prowadzono jego wyodrębnioną ewidencję księgową.

(Dowód: akta kontroli str. 1014-1019, 1036-1055, 1087-1092)

Wszystkie faktury wykonawcy inwestycji na łączną kwotę 1.926,5 tys. zł zostały opisane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym i zadekretowane do ujęcia w księgach rachunkowych Urzędu, opisane co do zastosowania PZP, z określeniem kwoty wydatku i jego kwalifikowalności oraz zatwierdzone do wypłaty. Do faktur dołączone były raporty inwestora zastępczego za dany okres, potwierdzające wykonanie robót podlegających fakturowaniu o określonej wartości (raporty te potwierdzone zostały przez wiodącego inspektora nadzoru i inspektorów branżowych, a ze strony wykonawcy przez kierownika budowy). Wysokość wypłaconego wykonawcy wynagrodzenia była zgodną z umową.

(Dowód: akta kontroli str. 1020-1035)

Projekt budowy fontanny nie był kontrolowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, ani inne uprawnione instytucje zewnętrzne. Postępowania na wybór wykonawcy budowy fontanny oraz inwestora zastępczego

„Zagospodarowania turystycznego nabrzeża jeziora Drwęckiego w Ostródzie - III etap”, były przedmiotem zleconego audytu zewnętrznego. W swojej opinii audytor wskazał, iż w obu postępowaniach czynności prowadzone przez zamawiającego dają racjonalne zapewnienie, że wybrana została najkorzystniejsza oferta.

Wniosek o płatność końcową projektu „Zagospodarowanie turystyczne nabrzeża jeziora Drwęckiego w Ostródzie - etap III” na dzień zakończenia kontroli NIK nie został przez Gminę złożony. Ostatni zaakceptowany przez Urząd Marszałkowski wniosek o płatność pochodził z 16.10.2012 r., i według niego koszty ogółem realizacji projektu wyniosły 7.488,7 tys. zł, z tego wydatki kwalifikowalne 7.024,3 tys. zł, a niekwalifikowalne 464,4 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 964, 967-968, 1079-1086, 1102-1118)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Roboty budowlane usunięcia kolizji z siecią TP SA przy budowie fontanny zostały wykonane bez wymaganego art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, w związku z art. 29 ust. 2 pkt 11 tej ustawy, zgłoszenia ich organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Po wykonaniu ww. robót nie została również przeprowadzona wymagana inwentaryzacja geodezyjna, o której mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹³.

W wyjaśnieniu A. Konopka podał, iż roboty usunięcia kolizji nie zostały zgłoszone, zgodnie z wymogami Prawa budowlanego, gdyż były one realizowane pod nadzorem właściciela sieci, tj. TP SA, a sprawy formalne dotyczące usunięcia kolizji, wymagane przepisami Prawa budowlanego, leżały po stronie właściciela sieci, a nie gminy miejskiej Ostróda.

(Dowód: akta kontroli str. 1087-1092, 1143-1144)

2. Dziesięć faktur (spośród 32 zbadanych) na łączną kwotę 9.631,2 tys. zł, będącymi płatnościami należności za budowę amfiteatru, promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej jeziora Drwęckiego i budowy ścieżki rowerowej (8 faktur) oraz budowy fontanny (2 faktury), opłaconych zostało po terminie określonym w umowie (opóźnienia wyniosły od 9 do 35 dni). W związku z opóźnieniami w opłaceniu faktur gmina miejska Ostróda nie płaciła wykonawcom robót odsetek karnych.

Nieopłacenie faktur w terminie stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zdzisława Kwasek - podinspektor ds. księgowości budżetowej odpowiedzialna za prowadzenie wyodrębnionej księgowości w ramach ww. projektów podała, że faktury te nie zostały zapłacone w wymaganych terminach z powodu braku środków finansowych na rachunku bankowym Urzędu.

(Dowód: akta kontroli str. 896-897, 953-963, 1020-1035)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴, wnosi o:

1. Dokumentowanie wyliczenia wartości zamówienia zgodnie z wymogami wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych.
2. Przestrzeganie postanowień zawartych umów w zakresie sporządzania końcowych, bezusterkowych protokołów odbioru zamówionych dzieł.
3. Zawiadamianie projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością robót budowlanych z projektem o planowanym terminie rozpoczęcia tych robót, zgodnie z wymogiem art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego.
4. Zawieranie umów o udzielenie zamówień dotyczących robót budowlanych przed ich rozpoczęciem.
5. Kontynuowanie działań zmierzających do uzyskania od projektanta amfiteatru odszkodowania z tytułu błędów w sporządzonej dokumentacji projektowej.
6. Przystępowanie do użytkowania obiektów budowlanych, wymagających uzyskania pozwolenia na budowę, dopiero po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, zgodnie z art. 54 Prawa budowlanego.
7. Zapewnienie wykonywania robót budowlanych określonych w art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego, dopiero po ich zgłoszeniu organowi administracji architektoniczno-budowlanej oraz sporządzania geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.
8. Wystąpienie do Starosty Ostródzkiego z wnioskiem o ustalenie linii brzegowej jeziora Drwęckiego na odcinku, na którym realizowana była inwestycja budowy promenady wraz z umocnieniem linii brzegowej.
9. Wyegzekwowanie od inwestora zastępczego przy budowie fontanny sporządzenia końcowego finansowego rozliczenia zadania.
10. Terminowe opłacanie faktur za wykonane usługi/roboty budowlane.

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
wykonania wniosków

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

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 września 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

Kontrolerzy
Cezary Gogolewski
doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis

Piotr Stupienko
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis