



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.411.001.01.2016
S/16/001

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/16/001 – Prawidłowość realizacji inwestycji dotyczącej suszarni i spalarni osadów w Olsztynie

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie

Kontrolerzy

1. Rafał Dmytrenko, specjalista, upoważnienie do kontroli nr 99767 z dnia 14.03.2016
2. Bartosz Kościukiewicz, st. Inspektor kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr 99768 z dnia 15.03.2016
3. Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99775 z dnia 31.03.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miasta Olsztyna, Pl. Jana Pawła II, 10-101 Olsztyn zwanym dalej „Urzędem” lub „Zamawiającym”.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Piotr Grzymowicz Prezydent Olsztyna (Prezydent Miasta).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Budowa Instalacji Termicznego Przekształcania Osadu („ITPO”) była jednym z elementów Projektu „Gospodarka Wodno-Ściekowa w Olsztynie” finansowanego m.in. ze środków Unii Europejskiej¹. Główne uzasadnienie podjęcia tego projektu wynikało z aspektów ekologicznych, a jako główną korzyść z tej inwestycji wskazano spełnienie dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących jakości wód powierzchniowych oraz składowania odpadów i postępowania z osadami ściekowymi. Przystąpienie do wyżej wymienionej Inwestycji Urząd poprzedził wykonaniem analizy funkcjonalno-ekonomicznej, z której wynikało, że ITPO będzie stanowiło optymalne rozwiązanie przy uwzględnieniu aspektów ekologicznych i użytkowych.

W założeniach ITPO miała być istotnym elementem rozwiązania problemu zagospodarowania wytworzonych osadów ściekowych poprzez ich utylizację w ilości 10,5 tys. ton rocznie, co winno stanowić ok 48% średniorocznej ilości wytworzonych osadów w latach 2010-2015. W okresie tym Instalacja zutylizowała jednak niespełna 13% wytworzonych osadów. Nie uzyskano więc założonego w porozumieniu o realizacji Projektu efektu ekologicznego², a podstawowym sposobem zagospodarowania osadów ściekowych jest nadal ten, który stosowano jeszcze przed przystąpieniem do inwestycji, tj. odpłatne wywożenie na kontrolowane składowisko. Instalację odebrano od Wykonawcy świadectwem przejścia z dnia 15

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² W porozumieniu zawartym pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (działającym na rzecz Ministerstwa Środowiska), a Gminą Olsztyn z dnia 6 marca 2002 r. dotyczącym finansowania inwestycji określono zakładany efekt ekologiczny polegający na przetworzeniu w ITPO, co najmniej 10,5 tys. ton osadu rocznie.

kwietnia 2010 r., a następnie miały nastąpić próby eksploatacyjne, do których jednak doszło dopiero po ponad dwóch miesiącach przestoju.

Przestój w okresie kwiecień – czerwiec 2010 r. spowodowany był m.in. niewyegzekwowaniem od Wykonawcy pełnego przeszkolenia osób wyznaczonych w tym celu przez Zamawiającego, a co było elementem oferty i umowy.

Przyczyną niskiej wydajności Instalacji były jej kolejne przestoje spowodowane licznymi awariami. W okresie od 15 kwietnia 2010 r. do 15 kwietnia 2015 r., Instalacja pracowała zaledwie 641 dni, tj. przez 41% gwarantowanego przez Wykonawcę czasu pracy (1562 dni).

Przekroczono też, w latach 2011 – 2015, o kwotę 1.625 tys. zł, tj. o 68 % w stosunku do wysokości gwarantowanej przez Wykonawcę, koszt zużycia niektórych materiałów eksploatacyjnych (chemikaliów i paliwa). Zapewnienie Wykonawcy w ofercie o mniejszym zużyciu tych materiałów okazało się niemożliwe do spełnienia.

Należy zaznaczyć, że Urząd podejmował w związku z powyższymi odstępstwami działania w celu doprowadzenia Instalacji od założonych parametrów ewentualnie uzyskania stosownych rekompensat finansowych, m.in. podejmując próbę polubownego rozwiązania kwestii odpowiedzialności za wady ITPO określone w kontrakcie z Wykonawcą, kierując wobec Wykonawcy roszczenia wynikające z umowy, a następnie kierując sprawę na drogę postępowania sądowego. Niezależnie od tego wdrożony został do realizacji program naprawczy, który ma umożliwić (poprzez dokonanie napraw i modernizacji) osiągnięcie przez Instalację zadeklarowanego efektu ekologicznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Wybór technologii przekształcania osadów.

1.1 Kontrakt „Zaprojektowanie i wykonanie suszarni i spalarni osadów” (Nr 2000/PL/16/P/014-1II faza) był częścią projektu unijnego „Gospodarka wodno-ściekowa w Olsztynie” finansowanego z czterech źródeł – Funduszu Spójności (na podstawie Poprawki do Memorandum Finansowego z 23 grudnia 2003 r.), środków budżetowych miasta Olsztyna, środków własnych PWiK Sp. z o.o. oraz pożyczek z NFOŚiGW (umowy z dnia: 20 grudnia 2006 r., 3 kwietnia 2009 r. oraz 13 września 2007 r.).

Miasto Olsztyn uzasadniło potrzebę realizacji ww. przedsięwzięcia, w aspekcie ochrony środowiska w dokumentach takich jak memorandum finansowe (grudzień 2003 r.), wniosek o wsparcie przedsięwzięcia (sierpień 2003 r.), studium wykonalności (sierpień 2003 r.), program funkcjonalno – użytkowy (styczeń 2005 r.). Inwestycja ta w długofalowej perspektywie miała rozwiązać problem składowania osadów. Zaplanowano bowiem budowę urządzeń do suszenia i palenia odwodnionych osadów ściekowych oraz wywożenie popiołów na kontrolowane składowisko odpadów usytuowane obok nowych instalacji. Koszt przedsięwzięcia oszacowano na około 3,5 mln euro. Miało się ono przyczynić do osiągnięcia polskich i europejskich standardów oraz norm dotyczących ochrony środowiska. Zakładano zmniejszenie objętości osadów do składowania z 16.680 m³ do 1.100 m³ na rok. Dzienna ilość osadów miała wynieść 46 m³/d, a popiołu i odpadów 2.166 t/rok. Wskazywano, że suszenie i spalanie osadów jest zalecane jako najbardziej optymalne długookresowe rozwiązanie dla utylizacji osadów ściekowych. Efektem pracy instalacji do termicznego przekształcania osadów (dalej: ITPO) winien być odpad o zawartości węgla organicznego na poziomie mniejszym niż 3%, nadający się do dalszego zagospodarowania. Przewidywana ilość osadu przeznaczanego do suszenia i spalania miała wynieść 32m³/d, tj. około 14 600m³/rok. Odwodniony na

prasach osad miał posiadać zawartość suchej masy na poziomie 18-22% oraz zawartość części organicznych na poziomie 60%. Ostatecznie, założony w ww. porozumieniu, efekt ekologiczny miał polegać na spaleniu 10,5 tys. ton osuszonego osadu.

(dowód: akta kontroli str. 7-132)

Dokonana przez Miasto analiza ekonomiczna skutków wykonania suszarni i spalarni osadów wskazywała, że główną korzyścią płynącą z inwestycji będzie spełnienie dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących jakości wód powierzchniowych oraz osiągnięcie zgodności z przepisami dotyczącymi składowania odpadów i postępowania z osadami ściekowymi. Dokonano jakościowego oszacowania korzyści z inwestycji zakładając osiągnięcie tzw. bardzo pozytywnego efektu w zakresie przestrzegania przepisów unijnych w zakresie ochrony środowiska, wsparcia lokalnej strategii rozwoju oraz wzrostu zatrudnienia. Rozpatrywano cztery najbardziej realistyczne technicznie opcje gospodarki osadami ściekowymi, tj.:

- SL1 pozostawiającą dotychczasową sytuację bez zmian, czyli odwadnianie osadu do ok. 25% suchej masy i wywożenie go na kontrolowane składowisko, które było zlokalizowane około 100 km od oczyszczalni. Małe ilości osadu przeznaczano na cele rolnicze. W 2002 r. roczna ilość składowanego osadu wynosiła 11.680 m³.
- SL2 polegającą na suszeniu osadu co miało powodować zmniejszenie zawartości suchej masy do ok. 85 - 90% a tym samym trzy lub czterokrotne zmniejszenie objętości osadu przeznaczonego do usunięcia. Wskazano jednak, że suszenie to proces zużywający duże ilości energii. Odwodniony osad byłby produktem bezpiecznym pod względem higienicznym i nadawałby się jako nawóz na tereny uprawne. Suszony osad mógł być stosowany także jako opał.
- SL3 polegającą na spalaniu osadu, tj. na przekształcaniu w popiół i żużel. Spalanie powodowałoby znaczne zmniejszenie zarówno ilości osadu, jak i suchej masy. Pozostałości po spalaniu mogły być wywożone na składowiska sanitarne albo stosowane ponownie, np. jako materiał budowlany. Instalacja do spalania miała być wyposażona w urządzenia do oczyszczania gazów. Zakładano, że w 2027 roku ze spalania osadów powstanie popiół i odpad ze skrubera w ilości 1100m³ rocznie.
- SL4 polegającą na kompostowaniu osadu po jego stabilizacji i odwodnieniu (np. w drodze obróbki wraz z odpadami z ogrodnictwa lub innym materiałem strukturalnym). Miało to dostarczać produkt nadający się do stosowania w rolnictwie. Końcowa zawartość suchej masy w kompoście powinna była wynosić około 75%.

Prognozowano, że w 2027 r. składowane będą następujące ilości, w tym w opcji: SL1 – 16.700 m³ w roku (odwodnionego osadu), SL2 – 4.650 m³ (wysuszonego osadu), SL3 – 1.100 m³ (produktów powstałych ze spalania – popiół i odpad ze skrubera), SL4 – 7.240 m³ (osad). Analiza wykazała, że opcja SL2 była technicznie i ekonomicznie niewykonalna bez spalania, ponieważ suszony osad może być stosowany bezpłatnie jako paliwo, a urządzenie do spalania jest tanią inwestycją, w porównaniu ze składowaniem na kontrolowanym składowisku. Opcję SL4 uznano za niewykonalną ze względów środowiskowych, bo składowanie osadów na ziemi uprawnej powoduje pogorszenie jakości jej oraz wód powierzchniowych i gruntowych. Stąd, pod względem kosztowym analizowano jedynie opcje SL1 i SL3. Koszt inwestycji dla opcji SL1 wynosił 0 zł, a w przypadku opcji SL3 - 13.660.000 zł. Natomiast zmiana kosztów eksploatacyjnych i konserwacji wynosiła odpowiednio 1.979.000 zł dla SL1 i 447.000 zł dla SL3 (rocznie).

Analiza efektywności ekonomicznej, zawarta w studium wykonalności, została dokonana za pomocą metody DGC (Dynamic Generation Cost). Metoda ta zakładała, że koszty, nakłady inwestycyjne oraz koszty eksploatacyjne inwestycji zostaną zdyskontowane. Wpływ inwestycji rozpatrywany jako efekt wyrażony w wielkościach fizycznych również miał być zdyskontowany np. w m³ wody. Tym samym, stosunek zdyskontowanych kosztów do zdyskontowanych korzyści miał wyrażać cenę lub wartość osiągniętych korzyści. W przypadku obu analizowanych opcji (SL1 i SL3³) osiągnięto by zredukowanie objętości osadu. Przy czym, opcja SL3 była korzystniejsza z ekonomicznego punktu widzenia o około 24%. Jej NPV (ocena efektywności ekonomicznej) inwestycji wyniósł 16.766.000 zł, a w przypadku SL1 – 21.961.000 zł. Współczynnik DGC dla opcji SL3 także był niższy i wynosił 129,35 (169,43 w opcji SL1).

Jednakże, biorąc pod uwagę wpływ poszczególnych opcji na środowisko naturalne zdecydowano, że tylko opcja SL3 zapewniała najbardziej zrównoważone i długookresowe rozwiązanie problemu ostatecznego usuwania osadu. Opcja ta przewidywała zainstalowanie urządzeń do suszenia i spalania odwodnionych osadów i składowanie popiołów w kontrolowanym składowisku obok nowej instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 133-156)

Jak ustalono, PWiK już w czerwcu 2002 r. przekazał do Urzędu „Koncepcję średniotemperaturowego procesu suszenia osadu z możliwością wykorzystania wysuszonego osadu jako paliwa dla oczyszczalni ścieków w Olsztynie”. Określono w niej ogólne zasady funkcjonowania instalacji, podstawowe jej elementy oraz parametry i koszty eksploatacyjne. We wrześniu 2002 r. Rada Miasta Olsztyna⁴ przyjęła „Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych PWiK w Olsztynie na lata 2002 – 2006”, w którym wskazano m.in. że planuje się budowę średniotemperaturowej suszarni osadu, a następnie jego spalanie - w związku z problemami z zagospodarowaniem tegoż osadu.

(dowód: akta kontroli str. 157-192)

W 2004 r. Urząd otrzymał, opracowaną w ramach kontraktu ramowego zleconego przez Ministerstwo Środowiska, dokumentację przetargową na zaprojektowanie i wykonanie suszarni i spalarni osadów, w tym projekty specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”) oraz program funkcjonalno-użytkowy (dalej: „PFU”). Dokumenty te opracował zespół projektantów o specjalności sanitarnej i środowiskowej z firmy Safege Consulting.

(dowód: akta kontroli str. 193-235)

Ww. materiały opracowano na podstawie koncepcji⁵ z 2003 r., stanowiącej załącznik do decyzji nr I-298/2003 z 16 września 2003 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Kierownik Jednostki Realizującej Projekt I wyjaśnił, że nie posiadał wiedzy o tym czy Urząd dokonał analizy dostępnych na rynku technologii przekształcania osadów ściekowych, przed rozpoczęciem realizacji suszarni i spalarni osadów. Zdaniem wyżej wymienionego program funkcjonalno – użytkowy tego zadania zawierał główne założenia inwestycji i dopuszczał zastosowanie każdej technologii, która by im odpowiadała.

Z wyjaśnień byłego kierownika JRP I wynikało, że pracownicy Urzędu nie dokonali analizy technologii ITPO dostępnych na rynku, bo nie posiadali odpowiedniej wiedzy

³ W Studium Wykonalności Projektu „Gospodarka wodno-ściekowa w Olsztynie”, w tabeli 9-18 porównano koszty opcji SL1 i SL2, jednak z opisu poprzedzającego tabelę wynika, że w istocie chodziło o porównanie opcji przewidującej pozostawienie sytuacji bez zmian (SL1) z jej alternatywą, tj. suszeniem i spalaniem osadów (SL3)

⁴ Uchwała nr LXVII/990/02 z dnia 25 września 2002 r.

⁵ opracowana przez SiGa Tech.

technicznej, a od strony technologicznej, od etapu przedprojektowego do wybudowania ITPO, tymi zagadnieniami zajmowało się PWiK.

(dowód: akta kontroli str. 236-273)

W marcu 2005 r. Urząd, na podstawie dokumentów z firmy Safege, sporządził ostateczną wersję SIWZ i PFU. Odbiór tych dokumentów był poprzedzony zaopiniowaniem przez zewnętrznych specjalistów.

Pierwsze postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zaprojektowanie i wybudowanie ITPO zostało wszczęte w czerwcu 2005 r. i zostało unieważnione we wrześniu tegoż roku. Przyczyną unieważnienia było to, że cena najkorzystniejszej oferty, tj. 28.180,7 tys. zł, przewyższała kwotę jaką zamierzano przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, czyli 16.652,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 213-219, 274-287)

Przed przystąpieniem do drugiego postępowania o udzielenie ww. zamówienia, Urząd zlecił aktualizację SIWZ oraz PFU oraz dokonał zmiany w planie płatności projektu „Gospodarka wodno-ściekowa w Olsztynie”, zwiększając kwotę przeznaczoną na jego sfinansowanie. W proces weryfikacji tych dokumentów był zaangażowany przyszły użytkownik, tj. PWiK. Zaktualizowana SIWZ została zatwierdzona przez ówczesnego Prezydenta Miasta w dniu 8 grudnia 2005 r. W porównaniu do SIWZ pierwszego przetargu zakres zamówienia zmieniono - poprzez zmniejszenie z dwóch do jednej - liczby silosów (zbiorników retencyjnych) i suszarek (linii do odparowania wody).

(dowód: akta kontroli str. 288-321)

Wymagania wobec oferowanych instalacji były następujące:

- przewidywana ilość osadu przeznaczonego do suszenia i spalania wynosić będzie 32 m³/d, tj. około 14.600 m³/rok. Odwodniony na prasach osad będzie zawierać suchą masę na poziomie 18 - 22% oraz części organiczne na poziomie 60%,
- efektem pracy ITPO winien być odpad o zawartości węgla organicznego poniżej 3%, nadający się do dalszego zagospodarowania.
- wykonane zostaną m.in. obiekty technologiczne, połączenia technologiczne pomiędzy obiektami, instalacje nietechnologiczne, instalacje elektryczne i AKPiA⁶ oraz ukształtowanie terenu,
- czas pracy ITPO wynosić będzie 24 h/d, nie mniej niż 7.500 h/rok, a jej maksymalna wydajność wynosić będzie 2000 kg osadu na godzinę, a średnia godzinowa wydajność - 1.400 kg osadu,
- odwodniony osad ściekowy będzie doprowadzany do zbiornika retencyjnego, następnie do strefy suszenia wyposażonej w jedną suszarkę, dalej do strefy termicznego przekształcania (spalania w piecu rusztowym) i na końcu składowany w strefie gromadzenia odpadu.

Przedsięwzięcie było realizowane w formule „zaprojektuj i zbuduj”, w oparciu o warunki kontraktowe procedur inżyniersko-zarządczych⁷.

(dowód: akta kontroli str. 213-219, 288,321)

1.2 W postępowaniu, które zostało wszczęte 8 grudnia 2005 r. złożono trzy oferty zawierające różne koncepcje suszenia i spalania osadów, a ich ceny wynosiły 19.005,9 tys. zł, 25.691,3 tys. zł i 28.291,5 tys. zł. Dwóch wykonawców zaproponowało suszenie w suszarkach bębnowych, a jeden w suszarce taśmowej.

⁶ Aparatura Kontrolno-Pomiarowa i Automatyka

⁷ „Warunki kontraktowe dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz robót inżynierskich i budowlanych projektowanych przez wykonawcę” (2 wydanie angielsko-polskie 2004, tłumaczenie 1 wydania 1999) opracowane przez Międzynarodową Federację Inżynierów i Konsultantów (tzw. żółty FIDIC)

Natomiast spalanie osadu miało odbywać się w piecu rusztowym (według dwóch ofert) lub w oparciu o proces pirolizy (zgazowania) i spalania powstałego gazu (wg jednej oferty). Wykonawca, który złożył tą ostatnią ofertę (najtańszą) został wykluczony z przetargu, a jego oferta odrzucona, ponieważ uznano, że nie spełnił warunku posiadania niezbędnego doświadczenia, a zaproponowana technologia nie odpowiada wymogom SIWZ. Oferty oceniano pod względem dwóch kryteriów, tj. cena oraz koszty eksploatacji (w ramach tego drugiego wyodrębniono sześć podkryteriów⁸). Najkorzystniejszy bilans w zakresie obu kryteriów przedstawiała oferta z niższą ceną, tj. 19.005,9 tys. zł brutto (rozwiązanie oparte o suszarkę bębnową i piec rusztowy). Wyłoniony wykonawca, tj. konsorcjum firm Budimex Dromex S.A. w Warszawie i Cadagua S.A. w Bilbao (dalej: „Wykonawca ITPO”) zapewnił w ofercie i dokumentach ofertowych, że jego instalacja:

- będzie pracować co najmniej przez czas wymagany przez Zamawiającego (24 h/d, nie mniej niż 7500 h/rok), a jej godzinowa wydajność wyniesie 1.400 kg/h (33.600 kg/d) odwodnionego mechanicznie osadu ,
- uwodnienie osadu przeznaczonego do mechanicznego odwodnienia będzie wynosić do 80%,
- jako paliwo dodatkowe będzie stosowany gaz ziemny, a temperatura procesu spalania będzie wynosić co najmniej 850°C,
- zawartość węgla organicznego w odpadzie nie przekroczy 3%, a zawartość gazów odlotowych będzie również zgodna z wymogami SIWZ⁹,
- koszt środków eksploatacyjnych w skali roku wyniesie nie więcej niż: 458.201,61 zł (w przypadku energii elektrycznej), 126.618,75 zł (paliwo), 95.063,00 zł (chemikalia), 290.927,00 zł (części zamienne) i 96.500,00 zł (usługi serwisowe), a koszty filtrów i katalizatorów nie wystąpią.

Umowę na realizację zamówienia zawarto w dniu 13 kwietnia 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 322-431)

2. Realizacja umowy na zaprojektowanie i wybudowanie ITPO.

Opis stanu
faktycznego

2.1 W okresie od stycznia do marca 2007 r. w toku realizacji robót budowlanych dokonano czterech zmian w przedmiocie zamówienia dotyczącym ITPO, nie skutkujących zmianą wynagrodzenia należnego wykonawcy. Dotyczyły one zastosowania innego rodzaju suwnicy, rezygnacji z wymiany pomp na rzecz budowy drugiego rurociągu tłocznego w pompowni odcieków, zmiany kolorystyki elewacji i dachu, a także zmiany sposobu zasilania budynku ITPO. Zmiany te nie zostały ujęte w żadnym z trzech aneksów do umowy.

W związku ze zmianą w 2008 r. ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁰, podwyższono wynagrodzenie wykonawcy z 6.704.247,47 na 7.224.593,93 euro, tj. o 7,3%. Nie zawarto żadnych innych, niż podstawowa, umów na roboty dodatkowe, uzupełniające, bądź z innymi wykonawcami.

Pierwsza faza realizacji przedmiotu umowy, tj. zaprojektowanie suszarni i spalarni osadów została zakończona uzyskaniem 14 maja 2007 r. decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz PWiK (spółka pełniącą funkcję inżyniera kontraktu zaakceptowała projekt budowlany w dniu 1 czerwca 2007 r.). W dniu 31 maja 2007 r. decyzja ta została przeniesiona na rzecz Gminy Olsztyn. W dniu 1 października 2008 r. dokonano zmiany tej decyzji w zakresie m.in. przebiegu przyłączy mediów.

⁸ Gwarantowane roczne koszty: energii elektrycznej, paliwa, chemikaliów, filtrów i katalizatorów, części zamiennych, usług serwisowych

⁹ 50mg/dm³ – CO, 0,1ng/dm³ – dioksyny, 200mg/dm³ – NOx, 10mg/dm³ – związki organiczne, 10mg/dm³ – HCl, 50mg/dm³ – SO₂.

¹⁰ Dz. U. z 2004 r., Nr 54, poz. 535

W lutym i marcu 2010 r., pełniący funkcję inżyniera kontraktu¹¹ (dalej: „Inżynier Kontraktu”) oraz Wykonawca przeprowadzili testy w zakresie ustalenia wskaźników ekonomicznych Instalacji i potwierdzenia zakładanej wydajności oraz badania procesowe.

Zakończenie całości robót budowlanych zostało potwierdzone wystawieniem przez Inżyniera Kontraktu, w dniu 15 kwietnia 2010 r., świadectwa przejęcia całości robót, w którym uznano je za zasadniczo ukończone w dniu 2 kwietnia 2010 r. Natomiast świadectwo wykonania kontraktu zostało wystawione 29 grudnia 2015 r.

Uruchomienie ITPO nastąpiło 14 czerwca 2010 r., tj. po 61 dniach od dnia przekazana jej do eksploatacji. Przyczyną tego przestoju był brak pełnego szkolenia obsługi linii spalania. W okresie od 30 czerwca do 28 lipca 2010 r. Użytkownik ITPO prowadził w obecności przedstawicieli Wykonawcy, Inżyniera Kontraktu i Urzędu próby eksploatacyjne. Przeprowadzone próby uznano za zakończone i zaakceptowane przez zainteresowane strony. W protokole z tych prób wskazano, że już na etapie ich przeprowadzania, poszczególne urządzenia ITPO ulegały awariom, w tym m.in.: wygarniacz osadu, przenośnik AC4 oraz silniki śrub podających osad do pieca.

(dowód: akta kontroli str. 432-534, 732)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Należy zaznaczyć, że jeszcze w trakcie budowy Wykonawca był zobowiązany do przeprowadzenia szkolenia dla kadry przewidzianej do obsługi ITPO. Jednak jak zasygnalizował Zamawiającemu PWiK w piśmie z dnia 1 kwietnia 2010 r. szkolenie to nie zostało przeprowadzone w pełnym zakresie umożliwiającym samodzielną obsługę Instalacji. Spowodowało to, że pomimo przejęcia Instalacji do użytkowania przez PWiK firma ta nie dysponowała od początku odpowiednio przeszkolonym personelem. Na posiedzeniu Komisji Rozruchowej w dniu 1 kwietnia 2010 r. podano, że poszerzenie szkolenia odbędzie się podczas czterotygodniowych prób eksploatacyjnych, które z uwagi na usuwanie przez Wykonawcę usterek i brak kluczowych specjalistów, rozpoczęto 30 czerwca 2010 r.

2.1.1. Od 2 grudnia 2008 r. obsługę projektu przekazano nowo utworzonej komórce organizacyjnej pod nazwą Jednostka Realizująca Projekt („JRP I”). Wcześniej zadania te prowadził Wydział Inwestycji Miejskich. Do zadań JRP I przy realizacji Projektu należało m.in. nadzór i współpraca z wykonawcami, inżynierem kontraktu, organizacja i prowadzenie narad oraz zapewnienie zgodności wykonanych robót z polskim prawem budowlanym. Do zadań kierowników tej komórki należało m.in. wdrażanie procedur postępowania oraz nadzór nad ich przestrzeganiem, sprawdzanie i akceptacja materiałów, zapewnienie właściwego nadzoru przez inżyniera kontraktu, ogólny nadzór nad realizacją umowy, akceptacja raportów z realizacji projektu oraz nadzór nad projektem pod względem założonego efektu ekologicznego.

2.1.2 Podmiot pełniący pierwotnie funkcję inżyniera kontraktu został wyłoniony przez Urząd, w drodze przetargu nieograniczonego. W dniu 29 lipca 2005 r. zawarto umowę z konsorcjum B-ACT Sp. z o.o. i Przedsiębiorstwo Usługowo – Budowlane INSPEC na pełnienie tej funkcji dla projektu „Gospodarka wodno-ściekowa w Olsztynie”, w tym dla zadania budowy suszarni i spalarni osadów w Olsztynie. Konsorcjum to w dniu 4 sierpnia 2008 r. odstąpiło od umowy ze skutkiem natychmiastowym m.in. z uwagi na niedotrzymanie przez Zamawiającego zakładanych terminów postępu w realizacji usług oraz co najmniej dwukrotny wzrost

¹¹ W okresie realizacji umowy z Wykonawcą funkcję Inżyniera Kontraktu pełniły dwa podmioty, tj. konsorcjum firm B-Act spółka z o.o. i Przedsiębiorstwa Usługowo-Budowlanego INSPEC (do 4 sierpnia 2008 r.), a następnie WPUI spółka z o.o.

wartości Projektu. Według wyjaśnień byłego kierownika JRP I nie dochodzono od tego konsorcjum kar umownych w związku z odstąpieniem od umowy.

W dniu 19 sierpnia 2008 r. zawarto umowę z WPUI sp. z o.o. na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu dla sześciu zadań realizowanych w ramach powyższego projektu, m.in. budowy suszarni i spalarni osadów. Spółka ta została wyłoniona w trybie z wolnej ręki, a wybór tego trybu uzasadniono koniecznością pilnego zapewnienia nadzoru w celu uniknięcia wstrzymania robót budowlanych i związanych z tym znacznych roszczeń wykonawców. Umowę zawarto na okres dwóch miesięcy, a ustalone w niej wynagrodzenie wynosiło 390.400 zł. Mając na uwadze, że termin zakończenia robót przy budowie ITPO przypadał na 31 grudnia 2008 r., ze spółką WPUI zawarto w dniu 17 października 2008 r. kolejną umowę na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu, w tym wypadku ograniczonej do zadania „Zaprojektowanie i wykonanie spalarni i suszarni osadów”. Również tego zamówienia udzielono w trybie z wolnej ręki uzasadniając to tym, że tylko ta spółka była najlepiej zorientowana w bieżących sprawach związanych z wykonywanymi robotami. Termin wykonania przedmiotu umowy przypadał na dzień wystawienia świadectwa wykonania (wówczas - 31 marca 2009 r.). Wynagrodzenie umowne wyniosło 219.600 zł.

(dowód: akta kontroli str. 535-682)

Działania obu firm pełniących obowiązki Inżyniera Kontraktu wykazane w składanych raportach polegały na:

- zatwierdzaniu projektu budowlanego i projektów technicznych Wykonawcy, materiałów budowlanych i urządzeń instalacyjnych przewidzianych do wbudowania,
- kontroli dokumentów jakości, aprobat, deklaracji zgodności, atestów pod względem zgodności z dokumentacją projektową i szczegółową specyfikacją techniczną,
- zatwierdzaniu harmonogramu rzeczowo – finansowego Wykonawcy na roboty budowlane i opracowanie planu płatności i wskaźników postępu rzeczowo – finansowego,
- prowadzeniu pełnego wielopoziomowego nadzoru inwestorskiego nad robotami,
- organizowaniu i prowadzeniu cotygodniowych spotkań i comiesięcznych narad technicznych dot. postępu prac.

(dowód: akta kontroli str. 683-719)

2.1.3. Z tytułu kar umownych za zwłokę w terminie wykonania kontraktu Urząd wystawił Wykonawcy ITPO dwie noty obciążeniowe, tj. w dniu 6 marca 2009 r. na 329.544,86 euro, a 22 stycznia 2010 r. na 392.914,53 euro. Kary te, w łącznej wysokości 722.459,39 euro, zostały potrącone z kwot należnych Wykonawcy na podstawie faktur wystawionych za wykonane roboty budowlano – montażowe.

Następnie, Urząd w związku z dokonanymi w latach 2014 - 2015, naprawami zastępczymi obejmującymi m.in. wykonanie izolacji termicznej urządzeń technologicznych, wymianę przenośnika śrubowego AC3 oraz montaż urządzeń do redukcji emisji spalin, a także sprężarki, wykorzystał w całości zabezpieczenie należytego wykonania umowy złożone przez Wykonawcę, tj. do kwoty 216.737,82 euro.

(dowód: akta kontroli str. 720-731)

Na wniosek Kierownika JRP w listopadzie 2009 r. PWiK i Wykonawca wytypowali swoich przedstawicieli do uczestnictwa w Komisji Rozruchowej. Zadaniem tej komisji było nadzorowanie oraz sprawdzanie procesów technologicznych ITPO. W skład Komisji wchodził także przedstawiciel Zamawiającego i Inżyniera Kontraktu. Na spotkaniach Komisji, z których JRP sporządzała protokoły, poruszano

zagadnienia dotyczące budowy Instalacji, w tym m.in.: montowanych urządzeń, ich przebudowy lub naprawy. Odbiorcami protokołów byli Użytkownik, Wykonawca i Inżynier Kontraktu. Przy czym pracownicy Urzędu nie uczestniczyli w odbiorach częściowych robót, w tym przy odbiorze poszczególnych urządzeń ITPO.

[...] ¹² Kierownik JRP 1 wyjaśniła, że Miasto wyłoniło Inżyniera Kontraktu, dysponującego specjalistami z różnych dziedzin, którego rolą było pełnienie nadzoru inwestorskiego nad robotami i ich odbiorem.

(dowód: akta kontroli str. 732-750, 1226-1227)

2.2. W okresie obowiązywania rękojmi, tj. od 15 kwietnia 2010 r. do 15 kwietnia 2015 r., ITPO pracowała łącznie tylko przez 641 dni (41,0% zagwarantowanego¹³ czasu pracy), w tym przez 175 dni w stanie bezawaryjnym (11,2%). Wskaźnik przestoju ITPO w ww. okresie wynosił 62,8% gwarantowanego czasu pracy, w tym 63 dni (4,0%) z powodu niepełnego przeszkolenia pracowników i 919 dni (58,8%) z powodu awarii urządzeń ITPO, tj. w:

- 2010 r. – 209 dni (92,9% gwarantowanego czasu pracy),
- 2011 r. – 167 dni (53,4%),
- 2012 r. – 146 dni (46,7%),
- 2013 r. – 233 dni (74,6%),
- 2014 r. – 186 dni (59,5%),
- 2015 r. – 41 dni (46,6%).

W harmonogramie pracy ITPO, obrazującym tryby jej działania, używano 50 różnych kodów przypisanych do tych urządzeń, które najczęściej ulegały awariom, np.: wygarniacz ślimakowy dozownika DS2, dozownik reagentów DS4, przenośniki (AC1, AC3, AC5, AC6, PS4, AT2), mechanizm zrzutu popiołu z pieca, pompy, palniki, zasuwy, wentylatory oraz analizatory i filtry. Dla grup urządzeń ulegających najczęstszych awariom używano kodów oznaczonych literami od A do R (np. C - stan awaryjny przenośników zewnętrznych i przenośnika łańcuchowego - redler AR1). Harmonogramy te służyły do obrazowania na bieżąco stanu funkcjonowania Instalacji, czyli: bezawaryjny, tryb awaryjny, nie pracuje.

(dowód: akta kontroli str. 420, 507, 528-534, 732)

2.3. Urząd posiadał dziewięć opracowań na temat stanu technicznego (w tym przyczyn awarii) i zastosowanych w ITPO technologii, w tym ekspertyzy techniczne, analizy techniczne, audyty i bilanse techniczne. Wynikało z nich m.in. to, że:

- W okresie od 15 kwietnia 2010 r. do 4 marca 2013 r. - 52 urządzenia uległy łącznie 349 awariom (od 1 do 33 awarii jednego urządzenia), a Wykonawca Instalacji dokonał 347 doraźnych napraw, z których 28 określono jako naprawy nieskuteczne i wskazano, że urządzenia te należy wymienić. Wskazano też, że spora część awarii ewidentnie wynika z błędów projektowych i wykonawczych (np. zastosowano niewłaściwy materiał, brak zabezpieczeń przed niskimi temperaturami), zaś część wynikała z przyczyn eksploatacyjnych. W ekspertyzie podano też, że wątpliwości budzi sposób funkcjonowania pieca.
- Założenia projektowe procesu technologicznego były możliwe do realizacji, natomiast doraźne próby naprawiania uszkodzeń bez analizy przyczyn np. spawanie skorodowanych ścianek podajników nie zapewniało dalszych właściwych warunków eksploatacyjnych.

¹² Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.). Organ, który dokonał wyłączenia – Najwyższa Izba Kontroli.

¹³ ITPO w okresie objętym rękojnią powinna przepracować, zgodnie z warunkami zagwarantowanymi przez jej Wykonawcę, 1.562,5 dni, tj. według następującego wyliczenia 5 lat x 312,5 dni.

- Konstrukcja pieca należała do grupy rozwiązań stosowanych w instalacjach o mniejszej wydajności, a jego ograniczeniami eksploatacyjnymi była zbyt duża kaloryczność paliwa i zbyt mała objętość komory dopalającej oraz wyeksploatowanie - piec wymagał remontu z modernizacją;
- Z uwagi na gromadzenie się (w okresie grzewczym) gorącego powietrza pod dachem spalarni, należy przewidzieć wentylację grawitacyjną w części dachowej, poprzez zastosowanie wywietrzników z przepustnicą regulującą otwieranie.
- Zamontowana sprężarka była nieprawidłowo dobrana do zapotrzebowania Instalacji w sprężone powietrze i zalecany był zakup kompresora uzupełniającego.
- Przenośniki śrubowe AC3, AC5 i AC6 zamontowano o innych parametrach niż wykazano w Instrukcji obsługi (dokumentacji powykonawczej), tj. m.in. o mniejszych wymiarach: koryt, wałów, ślimaków, grubości ścian elementów oraz innym zastosowanym materiałem na ich wykonanie, zmniejszającym ich wytrzymałość i odporność.
- Przekładnia kątowna hydraulicznego wygarniacza zamontowana w silosie osadu odwodnionego S1 nie została poprawnie dobrana do istniejących warunków pracy, tj. do transportu osadów pościekowych agresywnych pod względem chemicznym. Wskazano, że przekładnia i silos przeznaczone były do zbierania i transportowania produktów nieagresywnych chemicznie (np.: otręby, trociny, mąka, soja). Awarie przekładni dotyczące m.in.: uszkodzonych łożysk, wykruszeń krawędzi zębów i wyzębień, wynikały z braku ciągłego smarowania łożysk, a w korpusie przekładni brak było otworów wlewowych na olej lub smar.

Ponadto, Urząd dysponował rozstrzygnięciem komisji rozjemczej („Biuro Inżyniera Konsultanta T.L.” z Warszawy) powołanej na podstawie umowy na zaprojektowanie i wybudowanie ITPO. W orzeczeniu tej komisji z dnia 10 czerwca 2014 r. wskazano m.in., że awarie i wady tej Instalacji były spowodowane w przeważającej mierze przez nieodpowiednie zaprojektowanie i wykonanie Instalacji. Z orzeczenia wynikało, że ryzyko występujących awarii i usterek w 80% obciąża Wykonawcę, a w 20% Użytkownika (PWIK).

Z ekspertyz opracowanych na zlecenie Urzędu Miasta i Wykonawcy¹⁴, a dotyczących przyczyn awaryjności ITPO wynikało, że parametry niektórych z zamontowanych w niej urządzeń (istotnych dla jej prawidłowego funkcjonowania m.in. przenośniki AC3, AC5 i AC6) nie były zgodne z parametrami podanymi w dokumentacji powykonawczej. Ponadto, urządzenia te nie były przystosowane, pod względem materiałowym i wytrzymałościowym, do pracy w warunkach funkcjonowania Instalacji. W ocenie ekspertów takie wady kwalifikowały te urządzenia do wymiany na odpowiednio dostosowane do potrzeb ITPO, ponieważ doraźne naprawy nie usuną przyczyn awarii. Należy zaznaczyć, że przedstawiciele Urzędu uczestniczyli, obok przedstawicieli Inżyniera Kontraktu, Wykonawcy i PWIK, w odbiorach Instalacji dokonywanych na końcowym etapie jej realizacji (w ramach Komisji Rozruchowej), tj. od listopada 2009 r.

Kierownik Zespołu Inżyniera Kontraktu w sprawie odebrania urządzeń o parametrach innych, niż wskazane w dokumentacji powykonawczej wyjaśnił, że z chwilą objęcia obowiązków IK przez WPUI spółka z o.o. wszystkie urządzenia

¹⁴ Opracowana na zlecenie Urzędu Miasta Olsztyna przez dr hab. inż. G [...] pt. „Ekspertyza techniczna dotycząca wskazania przyczyn awaryjności ITPO oraz oceny prawidłowości zaprojektowania i wykonania suszarni i spalarni osadów w Olsztynie” oraz wykonana na zlecenie Wykonawcy ITPO przez prof. dr. hab. inż. J [...] pt. „Ekspertyza techniczna oceny obiektu STUOŚ (Stacja Termicznej Utylizacji Osadów Ściekowych) na terenie Oczyszczalni Ścieków ŁYNA OLSZTYN”. – Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.). Organ, który dokonał wyłączenia – Najwyższa Izba Kontroli..

technologiczne były zamontowane, a były to urządzenia fabrycznie przystosowane do konkretnej technologii (w obudowach). Urządzenia te przeszły pomyślnie próby technologiczne, odbiorowe i zostały komisyjnie odebrane. Ponadto, przenośniki AC3, AC5 i AC6 zostały później wymienione zarówno przez Wykonawcę, jak i Użytkownika w ramach wykonawstwa zastępczego, a silos S1 i przenośnik AC1 należy zaprojektować i wykonać w ramach wykonawstwa zastępczego.

Kierownik JRP I w tej sprawie wyjaśnił, że Wykonawca powinien zwracać się do Inżyniera Kontraktu z wnioskiem o zaakceptowanie zmian, które miałyby być wprowadzone w kontrakcie. Inżynier zaakceptował takie zmiany jednak dotyczyły one jedynie rodzaju suwnicy, pompowni ścieków, kolorystyki elewacji hali ITPO i rozwiązania zasilania budynku w energię elektryczną.

Prezydent Olsztyna wyjaśnił, że Gmina Olsztyn obciążyła firmę WPUI jako Inżyniera Kontraktu karami umownymi w maksymalnej wysokości przewidzianej umową, tj. 20% wysokości wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 751-927, 1201-1210, 1228-1229, 1234-1238)

Należy jednak zauważyć, że powodem obciążenia Inżyniera Kontraktu karami umownymi było jedynie niedotrzymanie terminów wynikających z umowy. W ocenie NIK sytuacja, w której Wykonawca bez zgody Zamawiającego dokonuje na etapie budowy odstępstw od założeń projektowych, a następnie zaświadcza w dokumentacji powykonawczej, że stan rzeczywisty jest zgodny z projektem nie powinna ująć uwadze Inżyniera Kontraktu, nawet jeżeli przejął on bez zastrzeżeń obowiązki dopiero w trakcie budowy. Zaniechanie przez Inżyniera Kontraktu oraz Urząd sprawdzenia zgodności dostaw na teren budowy z dokumentacją techniczną doprowadziło do tego, że jedynym podmiotem, który miał pełną kontrolę nad przedmiotem zamówienia (od projektu do przekazania do użytkowania) miał Wykonawca ITPO. Zdaniem NIK, taka sytuacja jest nie do pogodzenia z obowiązującą jednostki sektora finansów publicznych, zasadą optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Jednym z celów tego przedsięwzięcia było natomiast zapewnienie prawidłowego funkcjonowania ITPO dla umożliwienia osiągnięcia zakładanego efektu ekologicznego. Mając na względzie to, że zgodnie z umową na zaprojektowanie i wybudowanie ITPO, Inżynier Kontraktu wchodził w skład personelu Zamawiającego odpowiedzialność za nadzór nad jego działalnością, a w tym jego wybór ponosi Urząd.

2.4. Urząd posiadał wykazy urządzeń ITPO będących w stanie awaryjnym i wymagających napraw lub usunięcia wad, a sporządzone przez jej Użytkownika. Wykaz z sierpnia 2013 r. obejmował 28 urządzeń oraz orientacyjne koszty napraw (na kwotę 2.630,0 tys. zł łącznie). Wykazy z października 2014 r. obejmowały 24 urządzenia wytypowane do naprawy lub usunięcia wad w ramach wykonawstwa zastępczego (lub uprawnień wynikających z gwarancji i rękojmi), w tym będące w stanie awaryjnym i wytypowane do naprawy (16) oraz będące w naprawie w ramach wykonawstwa zastępczego (8). Wykazy te przekazano Inżynierowi Kontraktu w celu zajęcia stanowiska. W dniu 10 listopada 2014 r. Urząd otrzymał stanowisko, w którym stwierdzono, że 18 urządzeń należy naprawić lub usunąć ich wady w ramach wykonawstwa zastępczego, a sześć urządzeń nie kwalifikowało się do naprawy, z czego trzy z powodu zużycia (eksploatacyjnego), a trzy z uwagi na nieokreślenie przyczyn awarii.

Kierownik Zespołu Inżyniera Kontraktu w sprawie urządzeń niekwalifikujących się do wymiany w ramach wykonawstwa zastępczego wyjaśnił m.in., że Użytkownik ma obowiązek dbać o instalacje i wykonywać drobne naprawy eksploatacyjne, a zgłaszając usterki urządzeń nie wskazywał przyczyn ich powstania. Podał też, że

w toku spotkań z udziałem Zamawiającego i Użytkownika nie kwestionowano stanowiska Inżyniera.

(dowód: akta kontroli str. 928-945, 1201-1210)

2.5. Na wniosek pokontrolny NFOSiGW skierowany do Urzędu (szerszy opis w pkt. 2.7 wystąpienia), PWiK w styczniu 2015 r. opracował i przekazał Urzędowi „Program Naprawczy” ITPO obejmujący łącznie 24 urządzenia. W lutym 2015 r. program ten zaktualizowano i wskazano, że w grudniu 2014 r. usunięto wady i usterki trzech urządzeń za kwotę 139,9 tys. zł łącznie, a dla 18 urządzeń oszacowano wartości naprawy (łącznie - 1.352,0 tys. zł). Zapowiedziano też zlecenie trzech ekspertyz za kwotę 30,0 tys. zł. W programie tym założono, że naprawy urządzeń zostaną wykonane w okresie od kwietnia do grudnia 2015 r.

PWiK, w informacji z dnia 18 grudnia 2015 r. o realizacji Programu Naprawczego (przekazanej NFOSiGW) wskazał, że dokonano napraw 16 urządzeń, jedno urządzenie naprawiono częściowo (wymiana przekładni w silosie osadu odwodnionego, przygotowanie koncepcji i wykonanie docelowego rozwiązania technicznego zaplanowano na 2016 r.), a dwa urządzenia uzyskały lepsze parametry po wstawieniu nowej sprężarki. Natomiast pięciu urządzeń nie naprawiono (piec do spalania osadów, centrala wentylacyjna, suszarka osadu, cyklon oraz system sterowania automatyką), a ich naprawę zaplanowano na 2016 r.

W okresie objętym kontrolą, koszt naprawy i usuwania wad ITPO poniesiony przez PWiK wyniósł łącznie 1.429,0 tys. zł brutto.

Prezydent Miasta Olsztyna w sprawie realizacji programu naprawczego ITPO wyjaśnił m.in., że naprawy urządzeń ITPO w głównej mierze zostały zrealizowane w ramach wykonawstwa zastępczego i sfinansowane z gwarancji należytego wykonania umowy. Wskazał również, że w 2016 r. PWiK wymieniło przekładnię planetarną i wykonało remont mechanizmu wybieraka w zbiorniku osadu odwodnionego S1 oraz wymieniło cyklon C1 wraz z przewodami. Podał też, że z uwagi na wysokie koszty modernizacji pieca lub jego wymiany oraz modyfikacji systemu sterowania, zadania te zostaną zrealizowane przez PWiK po uzyskaniu środków finansowych z tytułu zgłoszonych roszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 946-978, 1234-1238)

2.6. W okresie objętym kontrolą, Miasto powiadamiało Wykonawcę ITPO o przysługujących mu roszczeniach z tytułu przedłużenia okresu zgłaszania wad i pokrycia kosztów poniesionych na naprawę urządzeń i usuwanie wad ITPO. Według stanu na dzień 6 czerwca 2016 r. Miasto sformułowało pięć roszczeń wobec Wykonawcy na łączną kwotę 15.036.51,06 zł. Roszczenia te dotyczyły:

- wydłużenia okresu zgłaszania wad o 655 dni oraz zwrotu kosztów Użytkownikowi, tj. 8.365.934,84 zł ogółem, w tym: 5.481.144,80 zł związku z niemożliwością prowadzenia procesu technologicznego oraz 2.884.790,04 zł związku z prowadzeniem asysty technicznej (roszczenie nr 1),
- doprowadzenia w okresie zgłaszania wad do pełnej sprawności ITPO, tak aby pracowała ona zgodnie z zagwarantowanym przez Wykonawcę czasem bezawaryjnej pracy (roszczenie o charakterze ciągłym) oraz obniżenia kosztów eksploatacyjnych do wartości gwarantowanych w kontrakcie, z tego ostatniego tytułu naliczono karę w łącznej wysokości 5.804.895,20 zł, w tym za przekroczenie gwarantowanych kosztów dotyczących paliwa - 693.131,30 zł i chemikaliów - 5.111.763,90 zł (nr 2),
- zwrotu kosztów poniesionych na naprawę trzech urządzeń, tj. 59.175,30 zł - koszty te pokryto z zatrzymanego zabezpieczenia należytego wykonania umowy (nr 3),

- zwrotu kosztów poniesionych na usunięcie wad ITPO w wysokości 806.509,72 zł, a wskazanych w ekspertyzach technicznych wykonanych przez naukowców z Politechniki Łódzkiej – obejmowało ono dziewięć pozycji (osiem napraw i jedna ekspertyza, czyli audyt linii sprężonego powietrza), przy czym koszty te również pokryto z zatrzymanego zabezpieczenia należytego wykonania umowy (nr 4),
- zwrotu kosztów napraw awaryjnych elementów pieca (roszczenie o charakterze ciągłym), przy czym koszty napraw też pokryto z zatrzymanego zabezpieczenia należytego wykonania umowy (nr 5).

Ponadto, Zamawiający wezwał w dniu 9 czerwca 2015 r. Wykonawcę do zapłaty kwoty 36.654,0 zł za wymianę analizatora. Koszt tej naprawy wyegzekwowano z zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Wykonawca ITPO nie zgodził się z żadnym z roszczeń zgłoszonych przez Zamawiającego oraz nie podjął działań w celu naprawy urządzeń lub zwrotu kosztów poniesionych na ich naprawę.

Kierownik JRP I wyjaśniła, że Gmina Olsztyn wystąpiła do Wykonawcy z 5 roszczeniami. 4 roszczenia zostały pokryte z gwarancji należytego wykonania umowy, w tym Roszczenie nr 4 w niepełnym zakresie, gdyż kwota roszczenia przewyższała kwotę gwarancji. Dodała, że pozostałe roszczenia będą dochodzone na drodze sądowej, prawnicy Zamawiającego przygotowują wystąpienie do sądu o zawarcie ugody. Ponadto Kierownik podała, że JRP I w dniu 27.05.2011 r. powiadomił Wykonawcę o roszczeniu o działanie ciągłym w sprawie przedłużenia okresu zgłaszania wad o ilość dni przestoju wskutek awarii. Rozjemca w czerwcu 2014 r. uznał okres przedłużenia okresu zgłaszania wad o 330 dni. Zamawiający wystąpił w dniu 3.09.2014 r. z roszczeniem ostatecznym o wydłużenie ww. okresu o 728 dni. W wrześniu 2014 r. Inżynier Kontraktu ustalił całkowity czas przedłużenia okresu zgłaszania wad na 655 dni.

Miasto, w związku z powyższymi roszczeniami, złożyło do Sądu Rejonowego w Olsztynie wniosek o zawezwanie Wykonawcy ITPO do próby ugodowej. Kwota niezaspokojonych roszczeń Zamawiającego (stan na dzień 15 czerwca 2016 r.) wynosiła 14.838.721,38 zł oraz 59.188,02 euro, przy czym Wykonawca zaproponował zawarcie ugody na poziomie 2.399.653,93 zł.

(dowód: akta kontroli str. 979-1148, 1211-1225, 1228-1229)

2.6.1. Jednym z roszczeń zgłoszonego przez Zamawiającego było m.in. żądanie zwrotu kosztów asysty technicznej (roszczenie nr 1) wynajętej przez Użytkownika ITPO (za wiedzą Rady Nadzorczej i Zgromadzenia Wspólników). Zadaniem tej asysty było m.in. podejmowanie wszelkich niezbędnych czynności zapewniających ciągłość pracy urządzeń suszarni i spalarni oraz rozwiązywanie problemów związanych z bieżącą eksploatacją obiektu, w tym natychmiastowe i skuteczne podejmowanie działań w przypadku awarii (poprzez bezpośredni kontakt z obsługą techniczną zagwarantowaną przez producenta) i diagnozowanie ich przyczyn, a także podejmowanie skutecznych środków pozwalających na naprawę urządzenia i przywrócenie je funkcjonalności. Umowy na asystę zostały zawarte przez PWiK w kwietniu 2011 r. i w grudniu 2012 r. z firmą VOMM Impianti e Processi SPA z Włoch (dostawca technologii i części podzespołów). Asysta ta prowadzona była od 29 kwietnia 2011 r. do 4 czerwca 2013 r. (z przerwą w dniach 5 listopada 2012 r. – 3 grudnia 2012 r. Wynagrodzenie z tytułu tych umów wyniosło 685.935 euro (netto), tj. 2.884.790,04 zł. Przy czym, PWiK (w fakturach wewnętrznych) naliczył 23% podatek VAT w łącznej wysokości 663.501,74 zł wskazując, że operacje związane z

importem usług zostały ujęte podatkowo i wykazane w deklaracji VAT jako rozliczone.

Piotr Grzymowicz Prezydent Miasta Olsztyna w sprawie zawarcia przez PWiK umowy asysty technicznej z firmą VOMM wyjaśnił m.in., że PWiK nie występował do Gminy Olsztyn w sprawie akceptacji umowy na asystę techniczną. Prezydent dodał, że Gmina Olsztyn wystąpiła do Wykonawcy z roszczeniem o zwrot kosztów związanych z asystą techniczną na prośbę PWiK.

(dowód: akta kontroli str. 926-927, 986-996, 1149-1151, 1192-1200, 1234-1238)

Opis stanu
faktycznego

2.7. W grudniu 2014 r., Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie przeprowadził w Urzędzie kontrolę dotyczącą trwałości projektu „Gospodarka wodno-ściekowa w Olsztynie”, w tym budowy suszarni i spalarni osadów. W zaleceniach pokontrolnych dotyczących ITPO, zawnioskowano o:

- przedstawienie Funduszowi świadectwa wykonania wystawionego przez Inżyniera Kontraktu.
- przesłanie programu naprawczego obejmującego okres do końca 2015 r. z chronologicznym określeniem terminów usuwania poszczególnych usterek.
- przesyłanie, co pół roku, informacji o postępie prac związanych z usunięciem wad i usterek.

Urząd, w związku z zaleceniami kontroli NFOŚiGW, przesłał w lutym 2015 r. Program Naprawczy ITPO oraz informował o postępie prac związanych z usuwaniem wad i usterek (według stanu na czerwiec i grudzień 2015 r.), a w styczniu 2016 r. przesłał ww. świadectwo.

(dowód: akta kontroli str. 1152-1173)

3. Efekty rzeczowe, ekologiczne i ekonomiczne w związku z uruchomieniem ITPO

3.1. Z danych PWiK wynikało, że w latach 2010-2015 na terenie Oczyszczalni Ścieków „Łyna” w Olsztynie¹⁵ wytworzono 131,0 tys. ton osadu oraz przechowywano ok. 61,0 tys. ton osadów wytworzonych w latach wcześniejszych. Osady pościekowe zagospodarowano poprzez przekazanie ich podmiotom zewnętrznym (do dalszego zagospodarowania) w ilości 175,5 tys. ton oraz spalając je w ITPO – 16,9 tys. ton.

Ze spalania osadu wytworzono w tym okresie 1,4 tys. ton żużlu i popiołu oraz 0,4 tys. ton odpadów ze środków chemicznych, z czego do unieszkodliwienia i odzysku w 2013 r. przekazano 821,5 tony popiołu i żużlu oraz 70,1 tony pozostałych odpadów.

Zgodnie z ofertą Wykonawcy, ITPO przy bezawaryjnej pracy powinna spalić powstały produkt z osuszenia 1.400 kg/h odwodnionego mechanicznie osadu¹⁵.

Instalacja nie zagospodarowała zakładanych ilości osadu, tj. nie osiągnęła zakładanego efektu ekologicznego. Bowiem, od maja 2010 r. do końca 2015 r. zutylizowano 16,9 tys. ton, czyli jedynie 28,4% założonej w umowie z Wykonawcą ITPO ilości osadów do spalania¹⁶. Głównym powodem takiego stanu rzeczy była duża awaryjność ITPO powodująca liczne i długotrwałe przestoje. Należy również zaznaczyć, że zarówno w okresie zgłaszania wad, jak i rękoma nie zdołano wyegzekwować od Wykonawcy dokonania skutecznych napraw, skutkiem czego

¹⁵ Wchodząca w skład Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie dalej „PWiK”

¹⁶ W umowie przewidziano, że osuszone i spalone będzie 10,5 tys. ton rocznie odwodnionego osadu, czyli 33,6 ton/doba. Od maja 2010 r. do końca 2015 r. upłynęło 5 lat i 8 miesięcy przy założeniu, że ITPO powinna pracować przez 312,5 dnia daje to 1770,8 dni pracy x 33,6 ton, tj. 59,5 tys. ton

było zawarcie umowy asysty technicznej oraz dodatkowe koszty, już poniesione jak i spodziewane, a związane z usuwaniem wad i usterek w ramach Programu Naprawczego.

Prezydent Miasta Olsztyna w sprawie dalszego sposobu funkcjonowania ITPO w związku z nieosiągnięciem efektu ekologicznego wyjaśnił, że nie rozważano możliwości ograniczenia lub zaprzestania użytkowania instalacji suszenia i spalania osadów. Wskazał, że instalacja ta została wybudowana właśnie w celu rozwiązania problemów z zagospodarowaniem osadów.

Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień Prezesa PWiK wynikało, że ITPO w wyniku dokonanych napraw będzie mogła osiągnąć przybliżone do zakładanych parametry w zakresie czasu i wydajności pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1174-1184, 1188-1191, 1234-1238)

Opis stanu
faktycznego

3.2. Z ustaleń dokonanych w ramach kontroli NIK w PWiK wynika, że w czasie 719 dni eksploatacji ITPO w okresie od maja 2010 r. do końca 2015 r.¹⁷, zostały przekroczone gwarantowane przez Wykonawcę roczne koszty eksploatacyjne w zakresie chemikaliów i paliwa. W latach 2011 - 2015 faktyczne koszty eksploatacji w zakresie chemikaliów były wyższe o 830,3 tys. zł od zakładanych (o 174%), a w przypadku paliwa (gaz) o 795,2 tys. zł (o 79%). Zamawiający w rozszczeniu nr 2 naliczył Wykonawcy kary umowne z tytułu przekroczenia kosztów eksploatacyjnych (patrz: pkt. 2.6. wystąpienia). Wykonawca w złożonej ofercie gwarantował natomiast, że roczny koszt eksploatacji w zakresie paliw wyniesie do 126,6 tys. zł, a w przypadku chemikaliów 95,1 tys. zł, stąd łączny koszt w ww. okresie nie powinien przekroczyć kwoty odpowiednio 633 tys. zł oraz 475,5 tys. zł.

Należy zaznaczyć, że już w trakcie prób rozruchowych (w dniach 6 – 10 listopada 2009 r.) oraz prób procesowych (11 – 18 marca 2010 r.) stwierdzono, że nie udało się uzyskać założonego przez Wykonawcę zużycia chemikaliów (reagenta), bowiem uzyskane podczas tych prób zużycie było ok. czterokrotnie wyższe.

(dowód: akta kontroli str. 343, 459-462, 1174-1200)

3.3. W toku kontroli w PWiK ustalono, że w latach 2010-2015, koszt zagospodarowania jednej tony osadu pościekowego (unieszkodliwiania i utylizacji) poprzez przekazanie ich do zagospodarowania innym podmiotom (bez kosztów pośrednich) wynosił średnio 79,40 zł (netto). Natomiast w przypadku unieszkodliwiania osadów w ITPO koszt ten wyniósł 362,36 zł netto (tylko przy uwzględnieniu kosztów energii elektrycznej, gazu ziemnego, chemikaliów, części zamiennych, serwisu zewnętrznego i utylizacji odpadów ze spalania osadów). Przy czym, koszt zagospodarowania jednej tony osadów w ITPO uwzględniający wszystkie koszty działalności PWiK (np. amortyzację, materiały, usługi transportowe, usługi remontowe i pozostałe usługi, podatki, wynagrodzenia pracowników, ubezpieczenia, koszty ogólnego zarządu i ogólnoprodukcyjne) wyniósł średnio 1.541,05 zł, w tym: 681,23 zł za siedem miesięcy 2010 r., 1.198,85 zł w 2011 r., 1181,09 zł w 2012 r., 2.438,12 zł w 2013 r., 2.087,13 zł w 2014 r. i 1.659,90 zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1174, 1185-1191)

4. Prezydent Olsztyna w piśmie złożonym po naradzie śródkontrolnej, która odbyła się w dniu 30 czerwca 2016 r. podał, że:

- w ramach weryfikacji i akceptacji projektów technicznych - wyłonił Inżyniera Kontraktu, którego zadaniem było zatrudnienie zespołu pracowników wystarczającego do wykonania wszystkich obowiązków umownych, w tym

¹⁷ Z tego 42 dni w 2010 r., 168 w 2011 r., 189 w 2012 r., 85 w 2013 r., 106 w 2014 r. i 129 w 2015 r.

weryfikacji i zatwierdzenia projektów technicznych Wykonawcy (dodał, że jego zdaniem dodatkowy wybór zewnętrznej firmy do oceny projektów byłby nieuzasadniony),

- odnośnie przyczyn awaryjności podajników śrubowych AC3, AC5 i AC6 – przekazał ekspertyzę Inżynierowi Kontraktu, a następnie Wykonawcy ITPO celem zajęcia stanowiska i zarówno Wykonawca ITPO, jak i Inżynier Kontraktu nie wnieśli uwag dotyczących przenośników, nie zgodzili się natomiast z autorami ekspertyzy w zakresie poprawności procesu technologicznego i odrzucili to opracowanie wskazując, że przedmiotowe przenośniki były naprawiane, a następnie wymienione na nowe,
- powodem 64 dniowego przestoju ITPO (po wystawieniu świadectwa przejęcia robót) było niepełne przeszkolenie pracowników użytkownika oraz usuwanie usterek przez Wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 1248-1325)

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 Kontroli, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do niezwłocznego i pełnego zrealizowania Programu Naprawczego ITPO.
2. Dochodzenie rekompensaty straty jakie poniosła Gmina Olsztyn przy budowie i eksploatacji ITPO.

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,
miejscowość

dnia

sierpnia 2016 r.
data

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler

Cezary Kasznicki
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis