



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.411.3.1.2024

Pani
Natalia Kucisz
p.o. Dyrektor Piskiego Domu
Kultury
Plac Daszyńskiego 16
12-200 Pisz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/24/003 – Planowanie, realizacja i rozliczenie projektu „Modernizacja
i rozbudowa Piskiego Domu Kultury”.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Piski Dom Kultury, Plac Daszyńskiego 16, 12-200 Pisz, dalej: „PDK” lub „Zamawiający”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Natalia Kucisz, p.o. Dyrektor Piskiego Domu Kultury, od 27 maja 2024 r., dalej: „p.o. Dyrektor PDK”. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Katarzyna Sobiech, p.o. Dyrektor od 15 czerwca 2015 r. do 31 grudnia 2015 r., oraz Dyrektor od 1 stycznia 2016 r. do 15 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie, realizacja i rozliczenie projektu „Modernizacja i rozbudowa Piskiego Domu Kultury”.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2024 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeżeli miało to wpływ na realizowanie zadania.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	1. Bartosz Kościukiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/103/2024 z 5 września 2024 r. i nr LOL/12/2025 z 21 stycznia 2025 r., 2. Adam Rączkiewicz, doradca prawny, legitymacja nr 22228, 3. Beata Saba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/124/2024 z 27 września 2024 r. i nr LOL/3/2025 z 8 stycznia 2025 r., 4. Miłosz Chmielewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/104/2024 z 5 września 2024 r. i nr LOL/2/2025 z 8 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-12)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia planowanie, realizację i rozliczenie projektu „Modernizacja i rozbudowa Piskiego Domu Kultury”.

Uzasadnienie oceny ogólnej

PDK był nieprzygotowany pod względem organizacyjnym do zaplanowania, realizacji i rozliczenia procesu inwestycyjnego. W Domu Kultury brakowało bowiem pracowników z odpowiednim doświadczeniem i kwalifikacjami. W konsekwencji modernizacja i rozbudowa PDK po ponad ośmiu latach i wydatkowaniu kwoty 22 032,6 tys. zł, tj. wyższej o 10 883,6 tys. zł niż wstępnie planowano, wciąż nie została zakończona³.

W PDK nierzetelnie przeprowadzono zlecenie i odbiór dokumentacji projektowej. Podczas zawierania umowy PDK nie zabezpieczył przy tym swoich interesów, gdyż nie przeniesiono praw autorskich oraz nie określono odpowiedzialności projektanta za błędy i wady dokumentacji. PDK nie wyegzekwował od projektanta rozpoznania potrzeb w zakresie dostosowania budynku do wymagań pracowników PDK. Nie przeprowadził ani nie zlecił merytorycznej weryfikacji dokumentacji projektowej przed jej odbiorem. Spowodowało to niewystarczającą funkcjonalność modernizowanego budynku oraz trudności w realizacji robót budowlanych powodujące jej wydłużenie.

W skontrolowanej instytucji kultury w niewłaściwy sposób wybrano wykonawcę nadzoru inwestorskiego. Wskazany przez niego inspektor nadzoru inwestorskiego branży budowlanej nie posiadał wymaganych uprawnień budowlanych. Nie wyegzekwowano od wykonawcy usługi nadzoru inwestorskiego świadczenia jej do czasu zakończenia realizacji robót budowlanych. W konsekwencji niegospodarnie wypłacono mu nienależnie dodatkowe 50,0 tys. zł za ten nadzór.

Przy rozliczaniu inwestycji, w PDK nie wyegzekwowano od wykonawców robót budowlanych obowiązków załączenia przez nich dokumentów rozliczeniowych z podwykonawcami. Stworzyło to ryzyko przyszłych roszczeń podwykonawców oraz dwukrotnej zapłaty za wykonane prace.

Realizując umowę o dofinansowanie, PDK niezgodnie z jej postanowieniami jeszcze przed zakończeniem projektu złożył końcowy wniosek o płatność. Ponadto PDK nie skontrolował stosowania przez wykonawców klauzul społecznych, dotyczących podstawy zatrudnienia ich pracowników.

² NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Stan jej rzeczowego zaawansowania według audytu zewnętrznego wynosił 73%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie ze statutem PDK⁴:

- jego Organizatorem jest Samorząd Gminy i Miasta Pisz, który zapewnia środki niezbędne do prowadzenia działalności kulturalnej i inwestycyjnej,
- został wpisany do rejestru instytucji kultury⁵, prowadzonego przez Organizatora i posiada osobowość prawną,
- Dyrektor PDK⁶ odpowiada za jego prawidłową działalność merytoryczną, finansową i gospodarczą,
- Dyrektor PDK posiada kompetencje do powoływania w drodze wewnętrznego zarządzenia komisji, zespołów i kolegów jako organy pomocnicze, opiniodawcze i doradcze,
- bezpośrednio nadzór nad PDK sprawował Burmistrz Gminy i Miasta Pisz⁷,
- do zakresu jego działań należało w szczególności: prowadzenie edukacji kulturalnej, rozbudzanie i wspomaganie społecznej aktywności kulturalnej, integrowanie społeczności lokalnych,
- mógł realizować dodatkową działalność gospodarczą poprzez m.in. wynajem lokali i sal, wypożyczanie nośników multimedialnych, kostiumów i sprzętu technicznego.

Poprzednia Dyrektor PDK otrzymała upoważnienie Burmistrza Pisz nr 416/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. do zaciągania od 1 stycznia 2020 r. zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Pisz oraz do zaciągania zobowiązań z tytułu umów.

W regulaminie organizacyjnym⁸, obowiązującym w okresie objętym kontrolą, określono m.in. zakres obowiązków i odpowiedzialności Dyrektora PDK, który:

- sprawował nadzór nad całokształtem działań PDK,
- zapewniał funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej,
- podejmował decyzje w zakresie prowadzenia spraw pracowniczych i osobowych, odpowiadał m.in. za prawidłową realizację zadań statutowych, właściwe gospodarowanie mieniem i posiadanymi środkami finansowymi oraz za podział zadań i obowiązków.

⁴ Przyjęty uchwałą Nr XXV/292/04 Rady Miejskiej w Pisz z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie zmiany statutu PDK (statut nadano PDK uchwałą Nr XXI/186/2000 Rady Miejskiej w Pisz z 2 czerwca 2000 r.). Uchwała weszła w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, tj. 24 sierpnia 2004 r. (Dz. Urz. z 10 sierpnia 2004 r. nr 107 poz. 1340).

⁵ Art. 14 ust. 1 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2024 r., poz. 87).

⁶ Którego powołuje i odwołuje Burmistrz Gminy i Miasta Pisz.

⁷ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK Burmistrz Pisz wyjaśnił, że był to nadzór sprawowany w ramach kontroli zarządczej i podjęcie działania mające na celu uchwalenie statutu PDK w brzmieniu zgodnym z przepisami ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. (Dz. U. z 2024 r. poz. 87).

⁸ Przyjęty Zarządzeniem nr 3/2016 Dyrektora PDK z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego PDK, zmieniony Zarządzeniem nr 10/2018 Dyrektora PDK z dnia 8 listopada 2018 r. oraz Zarządzeniem nr 3/2020 Dyrektora PDK z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie wprowadzenia zmian do Regulaminu Organizacyjnego.

W zakresie zadań i kompetencji działu administracyjno-finansowego określono m.in.: prowadzenie gospodarki finansowej PDK zgodnie z obowiązującymi zasadami, przygotowanie i prowadzenie postępowań w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzenie spraw związanych z zapewnieniem technicznego, prawidłowego funkcjonowania PDK, w tym planowanie i prowadzenie inwestycji i remontów oraz konserwacji wyposażenia biurowego. Zakresy czynności pracowników PDK nie zawierały zapisów dotyczących powierzenia im planowania, realizacji i rozliczania inwestycji budowlanych. Było to niezgodne z wymaganiami określonymi w załączniku do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹, wymogów w zakresie zapewnienia aktualnego zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności dla każdego pracownika (Środowisko wewnętrzne, Struktura organizacyjna). Pracownicy ci nie posiadali także doświadczenia w prowadzeniu inwestycji budowlanych. Przed 2017 r. PDK nie podejmował się działań w zakresie planowania, realizacji i rozliczania inwestycji budowlanych. Skutkowało to brakiem dochowania należytej staranności przy planowaniu, realizacji i rozliczeniu inwestycji.

W toku kontroli poprzednia Dyrektorka PDK – Pani Katarzyna Sobiech została wezwana w charakterze świadka w celu złożenia zeznań. Zakres przedmiotowy pytań przygotowanych do wezwanego świadka obejmował zagadnienia związane z planowaniem, realizacją i rozliczeniem inwestycji. Dotyczyły one ustalenia okoliczności będących przyczynami poszczególnych zdarzeń w planowaniu, realizacji i rozliczeniu inwestycji. Niemniej poprzednia Dyrektorka PDK skorzystała z prawa odmowy składania zeznań m.in. w sprawie dotyczącej ww. zakresów czynności pracowników PDK.

(akta kontroli str. 13-26, 1756-1759, 2360-2367)

2.1. Poprzednia Dyrektorka PDK w programach działania PDK, przygotowanych przez nią na potrzeby konkursu na stanowisko dyrektora PDK w 2015 i 2022 r. wskazała m.in., że postawi na rozwój pracowników PDK. Zadeklarowała wówczas, że zapewni im rozwój wiedzy i umiejętności, a także że środki na ten cel zostaną zabezpieczone w budżecie PDK. Mimo tych deklaracji pracownicy PDK w latach 2017-2024 nie uczestniczyli w szkoleniach w zakresie planowania, realizacji i rozliczania inwestycji budowlanych. Było to niezgodne z załącznikiem wspomnianego wcześniej komunikatu Nr 23 Ministra Finansów. Niezapewnienie pracownikom PDK ww. szkoleń skutkowało niedochowaniem należytej staranności przy planowaniu, realizacji i rozliczeniu inwestycji. Poprzednia Dyrektorka PDK skorzystała z prawa odmowy składania zeznań w sprawie niezapewnienia ww. szkolenie.

(akta kontroli str. 27-48, 1757)

⁹ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

2.2. Poprzednia Dyrektor PDK nie utworzyła zespołu do spraw kompleksowego prowadzenia procesu inwestycyjnego, mimo że wskazywała na konieczność podjęcia takich działań we wspomnianym wyżej programie działania PDK z 2015 r. Tym samym nie skorzystała z par. 9 Statutu PDK. Przepis ten stanowił, że w Domu Kultury mogą działać komisje, zespoły i kolegia jako organy pomocnicze, opiniodawcze i doradcze Dyrektora.

Powierzenie przez byłą Dyrektor pracownikom PDK zadań w zakresie planowania, realizacji i rozliczenia modernizacji i rozbudowy PDK bez ww. wsparcie było działaniem nierzetelnym. Nie zapewniono bowiem im stosownego wsparcia zarówno w formie szkoleń jak i ustanowienia zespołu ds. inwestycji obejmującego wykwalifikowany personel lub zlecenia tego zadania inwestorowi zastępczemu. Skutkowało to w szczególności przygotowaniem wzoru umowy niezabezpieczającej interesów PDK, wyborem inspektora nadzoru bez odpowiednich uprawnień budowlanych, nieprzestrzeganiem zasad określonych we wniosku o dofinansowanie w zakresie stosowania klauzul społecznych.

(akta kontroli str. 27-48, 1757)

3. Przed zleceniem opracowania dokumentacji projektowej pn. „Modernizacja i rozbudowa Piskiego Domu Kultury”, w kwietniu 2016 r. zlecono opracowanie „Koncepcji rozbudowy, przebudowy i remontu PDK” (dalej: Koncepcja). W Koncepcji¹⁰ tej określono główne cele rozbudowy i przebudowy obiektu, w tym m.in.: zwiększenie dostępności do budynku przy wykorzystaniu technologii zielonych tarasów jako strefy rekreacyjno-wypoczynkowej, likwidację barier architektonicznych, powrót do historycznej bryły nawiązującej do całego zabytkowego układu urbanistycznego z dachem wysokim, krytym dachówką ceramiczną, przebudowę pomieszczeń parteru w celu powiększenia i doświetlenia hallu głównego oraz przywrócenia funkcji kawiarni w małej salce parteru oraz dobudowę sali widowiskowej, wielofunkcyjnej na 350 miejsc.

W ramach Koncepcji przygotowano również program funkcjonalno-użytkowy (dalej: PFU). Przyjęto w nim powierzchnię użytkową ok. 2 tys. m², a koszt budowy (biorąc pod uwagę 1 m² powierzchni zgodnie z danymi GUS za III kwartał 2015 r.) przy uwzględnieniu dużych wysokości sal oszacowano na 7,9 mln zł.

Charakterystyka rozbudowy, przebudowy i remontu PDK określona w ww. Koncepcji została wykorzystana do opisu zakresu projektu pn. „Rozbudowa, przebudowa i modernizacja Piskiego Domu Kultury” zaplanowanego w Lokalnym Programie Rewitalizacji Gminy Pisz na lata 2016-2023¹¹.

(akta kontroli str. 49-80)

4. PDK dwukrotnie, tj. 11 maja 2017 r. i 22 maja 2017 r. przeprowadził postępowanie przetargowe w trybie zapytania ofertowego, dotyczące wyboru

¹⁰ Opracowanej przez pracownię architektoniczną w maju 2016 r.

¹¹ Przyjętym Uchwałą Nr XXVI/288/16 Rady Miejskiej w Pisz z dnia 11 sierpnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Pisz na lata 2016-2023.

wykonawcy kompleksowej dokumentacji projektowej pn. Modernizacja i rozbudowa PDK (dalej: DP). W pierwszym postępowaniu do PDK nie wpłynęła żadna oferta. Niemniej PDK otrzymał informację od potencjalnego wykonawcy, że wymagany termin realizacji na opracowanie dokumentacji był zbyt krótki.

(akta kontroli str. 132-158)

4.1. W opisie przedmiotu zamówienia (dalej: OPZ) na opracowanie DP wskazano, że:

- przedmiotem zamówienia jest „przygotowanie koncepcji modernizacji i rozbudowy PDK i przedłożenie jej do akceptacji Zamawiającego (elewacja frontowa budynku po modernizacji powinna nawiązywać do Koncepcji architektury terenu i wymagań konserwatora zabytków), przygotowanie dokumentacji technicznej i projektu modernizacji oraz rozbudowy PDK”,
- wykonawca zaprojektuje obiekt w sposób spełniający oczekiwania Zamawiającego i zapewniający pełnienie nowej funkcji kulturalno-dydaktycznej.

W OPZ nie wyjaśniono zwrotu „oczekiwania Zamawiającego”, a także nie opisano skali rozbudowy i modernizacji istniejącego budynku Domu Kultury. Było to niezgodne z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹². Nie określono bowiem w szczególności w sposób jednoznaczny i precyzyjny zakresu oraz wytycznych, a także specyfikacji technicznej zaplanowanego do zaprojektowania obiektu. Jedyną wskazówką w zakresie funkcjonalności obiektu przy sporządzaniu koncepcji budynku był zapis dotyczący elewacji budynku, która powinna być spójna z architekturą terenu i wymaganiami konserwatora zabytków, o które to zalecenia powinien był wystąpić przyszły wykonawca. Do OPZ nie załączono Koncepcji opracowanej w maju 2016 r. Nie wykorzystano także informacji w niej zawartych, w zakresie określenia skali rozbudowy i przebudowy obiektu, w tym m.in. koniecznych do zaprojektowania nowych pomieszczeń¹³. Było to niezgodne z art. 7 ust. 1 Pzp, który określał zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości prowadzenia postępowania.

Pełniąca od maja 2024 r. obowiązki Dyrektor PDK wyjaśniła, że nie ma wiedzy dlaczego OPZ z 2017 r. został określony w ww. formie. Podała, że osobą odpowiedzialną za jego opracowanie była poprzednia Dyrektor PDK. Poprzednia Dyrektor PDK skorzystała z prawa odmowy składania zeznań w sprawie OPZ.

Skutkiem braku określenia w sposób jednoznaczny i precyzyjny zakresu oraz wytycznych w OPZ było utrudnienie uczciwej konkurencji przy udzielaniu zamówienia na DP.

(akta kontroli str. 132-158, 1667-1670, 1687-1695, 1757)

¹² Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm., dalej: Pzp.

¹³ Takich jak m.in. sala widowiskowa oraz zamierzeń w zakresie poprawy funkcjonalności obiektu, w tym m.in. komunikacja dla osób niepełnosprawnych.

4.2. Jednym z załączników do OPZ w ww. postępowaniu przetargowym był wzór umowy, w którym przyjęto następujące terminy realizacji:

- 14 dni na wykonanie inwentaryzacji istniejącego obiektu wraz z koncepcją jego rozbudowy, spełniającą „oczekiwania zamawiającego”,
- trzy miesiące na opracowanie kompletnej DP, w skład której miała wchodzić inwentaryzacja istniejącego obiektu, koncepcja modernizacji i rozbudowy, branżowe projekty budowlane i wykonawcze wraz z kosztorysami i specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót budowlanych (dalej: STWiOR) poszczególnych branż oraz uzyskanie pozwolenia na budowę.

Wyznaczenie terminu trzech miesięcy na opracowanie kompletnej DP było działaniem nierzetelnym. Niemożliwe było bowiem wykonanie w wymaganym czasie działań obejmujących uzyskanie przez projektantów warunków technicznych od poszczególnych gestorów infrastruktury, zaprojektowanie tej infrastruktury i jej uzgodnienie z tymi gestorami. Tym samym niemożliwe było w wyznaczonym czasie uzyskanie pozwolenia Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na prowadzenie prac ziemnych oraz niemożliwe było również dochowanie tych terminów przy składaniu wniosku i uzyskaniu pozwolenia na budowę. Wyznaczenie ww. terminu trzech miesięcy było także niezgodne z art. 7 ust. 1 Pzp, który określał zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości prowadzenia postępowania. W toku postępowania przetargowego PDK otrzymał uwagi od jednego z potencjalnych wykonawców zainteresowanych złożeniem oferty. Wskazał on, że okres ten jest nierealny na wykonanie przedmiotowego zamówienia.

P.o. Dyrektor podała, że pracownicy PDK nie posiadając wiedzy merytorycznej i doświadczenia w przygotowaniu postępowań na wybór wykonawcy tak skomplikowanej i obszernej DP posłkowali się wiedzą uzyskaną w Urzędzie Miejskim w Pisz, a osobą decyzyjną w sprawach inwestycji była poprzednia Dyrektor PDK. Niemniej poprzednia Dyrektor PDK skorzystała z prawa odmowy składania zeznań w sprawie wymagań określonych w OPZ.

Skutkiem powyższego działania było ograniczenie kręgu wykonawców zainteresowanych udziałem w postępowaniu o udzielenie ww. zamówienia publicznego. Skutkowało to także, zawarciem aneksu terminowego niezgodnie z przepisami Pzp (opisane w punkcie 5 wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 138-141, 1667-1670, 1687-1695, 1757)

4.3. We wzorze umowy załączonym do OPZ na opracowanie DP nie zabezpieczono interesów Zamawiającego, bowiem nie uwzględniono w nim m.in.:

- przeniesienia majątkowych praw autorskich na każdym polu eksploatacji, w szczególności w zakresie:
 - a) utrwalania i zwielokrotniania utworu – w szczególności wytwarzania dowolną techniką egzemplarzy utworu, w tym techniką drukarską,

reprograficzną, zapisu magnetycznego oraz techniką cyfrową, wprowadzanie do pamięci dowolnej ilości komputerów, przenoszenie na inne nośniki informacji,

- b) obrotu – oryginałem albo egzemplarzami, na których utwór utrwalono – wprowadzanie do obrotu (np. sprzedaż), użyczenie, licencjonowanie lub najem/dzierżawa oryginału albo egzemplarzy,
 - c) rozpowszechniania utworu w sposób inny niż określony w punktach powyższych – publiczne wykonanie, wystawienie, wyświetlenie, odtworzenie oraz nadawanie i reemitowanie, a także publiczne udostępnianie utworu w taki sposób, aby każdy mógł mieć do niego dostęp w miejscu i w czasie przez siebie wybranym (np. wprowadzenie do sieci Internet i Intranet),
 - d) prawa korzystania przez siebie lub na swoje zlecenie z dostarczonej dokumentacji, w szczególności dla celów projektowania i realizacji inwestycji – zastosowanie do przedmiotowej inwestycji oraz dalszych, bez ograniczenia, w tym prawo do wyboru Wykonawcy inwestycji, eksploatacji, remontów, modernizacji.
- przeniesienia na zamawiającego w ramach wynagrodzenia określonego w umowie, prawa do udzielania zezwoleń na wykonywanie autorskich praw zależnych do utworów stanowiących przedmiot umowy, w szczególności do udzielania zezwoleń na dokonywanie opracowań oraz rozporządzanie i korzystanie z tych opracowań, np. w celu dokonania zmian w opracowaniu projektowym przez innego projektanta,
 - terminu na usunięcie wad przedmiotu zamówienia,
 - terminu i formy udzielenia wyjaśnień, dotyczących opracowania projektowego w trakcie realizacji inwestycji w celu skutecznego rozwiązania pojawiających się problemów związanych m.in. z prowadzeniem robót i wprowadzaniem rozwiązań projektowych zamiennych lub w kwestiach nieprzewidzianych w dokumentacji projektowej.

Ponadto we wzorze umowy nie doprecyzowano:

- że akceptacja Zamawiającego i protokolarny odbiór każdej części przedmiotu umowy nie są równoznaczne ze stwierdzeniem braku jego wad, które mogą ujawnić się w każdym czasie,
- odpowiedzialności wykonawcy za wady przedmiotu umowy, w tym w szczególności z tytułu:
 - a) braku skoordynowania poszczególnych branż w projekcie skutkujących m. in. koniecznością zatrzymania robót budowlanych,
 - b) braku uzyskania pozytywnych stanowisk właściwej jednostki Państwowej Straży Pożarnej i Państwowej Inspekcji Sanitarnej, umożliwiających złożenie wniosku o pozwolenie na użytkowanie, z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy,
 - c) innych błędów lub braków, w tym m.in. w przedmiarach robót budowlanych oraz w kosztorysie inwestorskim.

Nie zamieszczono w tym wzorze umowy także zapisów dotyczących kar umownych, np. z tytułu każdorazowego opóźnienia w udzieleniu wyjaśnień przez projektanta; spowodowania przez projektanta przerwy w realizacji prac wynikającej z udzielenia wyjaśnień; wad odebranej dokumentacji projektowej. Nie uwzględniono także zobowiązania wykonawcy DP do usuwania wad dokumentacji na własny koszt na zasadach określonych w umowie.

Brak powyższych regulacji skutkował dowolnością postępowania projektanta dotyczącą terminu i merytoryki udzielanych odpowiedzi na zapytania wykonawców robót budowlanych. Stanowiło to jedną z przyczyn opóźnień czy przerw w realizacji robót budowlanych. Analiza wybranych losowo 20 „Pytań w sprawach technicznych”¹⁴ wykazała, że Projektant na zapytania dotyczące DP odpowiadał w terminie do 96 dni, z czego w jednym przypadku odpowiedział tego samego dnia, w sześciu od jednego do 4 dni, w pięciu od 12 do 20 dni, w dwóch od 22 do 26 dni, zaś w sześciu od 34 do 96 dni.

Przyczyną niezabezpieczenia interesów Zamawiającego we wzorze umowy było niezapewnienie przez poprzednią Dyrektora PDK współpracy w formie doradztwa prawnego przy przygotowaniu tego wzoru umowy. Pełniąca od maja 2024 r. obowiązki Dyrektora PDK wyjaśniła, że nie ma wiedzy, dlaczego we wzorze umowy z 2017 r. nie zabezpieczono interesów Zamawiającego. Poprzednia Dyrektora PDK skorzystała z prawa odmowy składania zeznań w przedmiocie wyżej opisanego braku zabezpieczenia interesów Zamawiającego we wzorze umowy na opracowanie DP.

(akta kontroli str. 138-141, 742-792, 1667-1670, 1757)

5. PDK w dniu 30 maja 2017 r. zawarł umowę na opracowanie DP z Biurem projektów (dalej: Projektant), z terminem realizacji kompletnej DP wraz z pozwoleniem na budowę wyznaczonym na dzień 31 sierpnia 2017 r. W dniu 21 sierpnia 2017 r. zawarto aneks przedłużający termin wykonania DP do 12 grudnia 2017 r. W uzasadnieniu wniosku o zawarcie aneksu terminowego Projektant wskazał, że znaczne opóźnienia prac projektowych spowodowane były koniecznością wykonania nowej mapy do celów projektowych z uwagi na uzyskane warunki przyłączeniowe do sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej. Powyższa zmiana umownego terminu realizacji zamówienia nie była jednak przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu. Tym samym zawarcie tego aneksu było niezgodne z art. 144 ust. 1 pkt 1 Pzp, w którym mowa o zakazie zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do złożonej oferty, w tym przypadku zmiany umownego terminu realizacji zamówienia, nieprzewidzianej w ogłoszeniu o zamówieniu i specyfikacji, w stosunku do oferty wykonawcy. Zmiana taka nie była również przewidziana w zawartej umowie. Było to również niezgodne z art. 7 ust. 1 Pzp, który określał zasady zachowania

¹⁴ W dokumentach PDK udostępnionych kontrolerom było 30 takich pytań pierwszego wykonawcy i 80 drugiego.

uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości prowadzenia postępowania.

P.o. Dyrektor wyjaśniła, że poprzednia Dyrektor zaakceptowała wniosek Projektanta o zawarcie ww. aneksu, ponieważ była osobą decyzyjną. Poprzednia Dyrektor PDK skorzystała z prawa odmowy składania zeznań w przedmiocie zawarcia ww. aneksu terminowego.

(akta kontroli str. 159-168, 1683-1689, 1757)

6.1. W okresie od 30 maja do 12 grudnia 2017 r. nie wyegzekwowano od Projektanta wykonania obowiązku przeprowadzania konsultacji i wymiany informacji dotyczących dostosowania nowego obiektu PDK do indywidualnych potrzeb pracowników. Było to niezgodne z par. 3 ust. 3 umowy z 30 maja 2017 r. na sporządzenie kompleksowej DP. W paragrafie tym wskazano, że takie spotkania powinny być odbywać się co najmniej jeden raz na dwa tygodnie. Poprzednia Dyrektor PDK skorzystała z prawa odmowy składania zeznań w przedmiocie braku egzekwowania powyższego obowiązku Projektanta.

Skutkiem braku egzekwowania tego obowiązku był brak poprawy funkcjonalności zaprojektowanego budynku PDK w stosunku do funkcjonalności starego budynku.

(akta kontroli str. 169, 1669-1686, 1757)

6.2. W PDK nie było dokumentów potwierdzających zaakceptowanie przez poprzednią Dyrektor PDK koncepcji modernizacji i rozbudowy budynku PDK. Było to działaniem nierzetelnym, bowiem obowiązek takiej akceptacji został wskazany w par. 3 ust. 1 umowy z 30 maja 2017 r. na sporządzenie kompleksowej DP. Nie było także dokumentów potwierdzających merytoryczną weryfikację DP przez przedstawicieli PDK przed jej odebraniem, co było działaniem nierzetelnym. Fakt odebrania DP został potwierdzony w dniu 12 grudnia 2017 r. przez ówczesną Dyrektor. Podpisała ona wówczas protokół odbioru tej dokumentacji załączony do faktury za jej wykonanie. Poprzednia Dyrektor PDK skorzystała z prawa odmowy składania zeznań w przedmiocie weryfikacji, akceptacji i odbioru DP. Skutkiem braku potwierdzenia akceptacji DP i braku jej merytorycznej weryfikacji była konieczność prowadzenia robót budowlanych na podstawie DP zawierającej błędy i braki rozwiązań projektowych.

Brak ww. dokumentów potwierdzających weryfikację i akceptację DP może świadczyć o niewykonaniu tych czynności, co mogło być przyczyną skutku w postaci błędów w DP.

(akta kontroli str. 169, 1669-1686, 1757)

Według otrzymanej w dniu 12 grudnia 2017 r. DP łączna powierzchnia nowego budynku wzrosła o 1704,96 m² (tj. z 1512,57 m² do 3217,53 m²)¹⁵. Wartość kosztorysowa zadania inwestycyjnego na dzień przekazania DP wynosiła 10 858,4 tys. zł netto, tj. 13 355,9 tys. zł brutto. Obecna p.o. Dyrektor wyjaśniła, że według stanu na dzień 9 grudnia 2024 r. trudno jest jednoznacznie określić wpływ rozwiązań projektowych na poprawę funkcjonalności budynku PDK. Podała, że pracownicy PDK przedstawili jej swoje uwagi dotyczące tej funkcjonalności. Dotyczyły one m.in.:

- pomieszczenia działu księgowości, w którym nie zaprojektowano okien,
- pomieszczenia technicznego akustyków, tzw. "dziupli", zaprojektowanej na drugim piętrze z nieotwieralnym oknem typu fix, co powoduje brak naturalnego odsłuchu,
- pracowni plastycznej i muzycznej, które zaprojektowano mniejsze od istniejących, zaś dla uczestników zajęć na salach tanecznych/ruchowych nie przewidziano szatni,
- sali widowiskowej zaprojektowanej z bardzo dużym nachyleniem widowni, w której scena i kieszeń sceniczna są płytsze niż w starej sali. Na Sali tej nie zaprojektowano alternatywnego miejsca dla akustyka zlokalizowanego na widowni oraz wejścia technicznego łączącego scenę. Nie przewidziano również wejścia do sali, które umożliwiałoby wnoszenie sprzętu czy dekoracji z zewnątrz.

(akta kontroli str. 166-170, 1687-1693, 1757)

7. PDK, w następstwie wniosku złożonego w dniu 18 września 2017 r., uzyskał pozwolenie na budowę w dniu 26 września 2017 r. Określono w nim m.in., że prace ziemne należy prowadzić pod nadzorem archeologicznym, zaś charakterystyczne parametry obiektu budowlanego wskazane w pozwoleniu wynosiły: powierzchnia zabudowy to 1433,85 m², powierzchnia użytkowa – 3217,53 m², powierzchnia całkowita – 3961,6 m² oraz kubatura – 19 941,56 m³.

W toku kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji z Urzędu Miejskiego w Piszcu oraz z Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Piszcu w zakresie zrealizowanych inwestycji kubaturowych w latach 2017-2024. Analiza tych informacji wykazała, że modernizacja i rozbudowa PDK była w latach 2017-2024 największą inwestycją realizowaną w Piszcu ze środków publicznych.

(akta kontroli str. 171-190, 287)

¹⁵ Dane na podstawie opisu technicznego projektu budowlanego branży architektonicznej. Uwzględniając powierzchnie: parter – wzrost o 719,98 m², tj. z 590,9 m² do 1310,88 m², I piętro – wzrost o 432,72 m² (z 414,75 m² do 847,47 m²), II piętro – wzrost o 552,26 m² (z 506,92 m² do 1059,18 m²). Dodatkowo w budynku istniejącym była jeszcze piwnica o powierzchni 267,38 m², którą w DP przewidziano do zasypania.

8. Poprzednia Dyrektor PDK w 2017 r. (przed odbiorem DP) zleciła opracowanie Studium wykonalności¹⁶, określające potrzeby i skalę projektu pn. Modernizacja i rozbudowa PDK (dalej: Projekt), w tym m.in. analizy finansowe jego realizacji i późniejszego utrzymania. W Studium określono skalę Projektu podając, że istniejący budynek Domu Kultury dysponował szerokim zapleczem w postaci licznych sal (np. muzycznej, baletowej, teatralnej, zajęć rekreacyjnych). W budynku prowadzone były liczne zajęcia kulturalne pomimo jego złego stanu technicznego – m.in. przeciekającego dachu, zagrzybienia czy uszkodzenia podłóg. Infrastruktura budynku PDK i jej stan nie pozwalały na dalszy rozwój działalności. Brakowało m.in. dużej sali widowiskowej, sal zajęciowych i rekreacyjnych, a także odpowiedniej liczby sanitariatów. Przewidziano wówczas w Studium m.in. utworzenie sali widowiskowej na 350 miejsc, nowych sal warsztatowych oraz przestrzeni na galerie i wystawy lokalnych twórców.

Rekomendacje wynikające ze Studium wskazały, że:

- do realizacji Projektu wytypowano wariant pełny polegający na kompleksowej modernizacji i rozbudowie całego obiektu oraz terenu okalającego,
- podmiotem odpowiedzialnym za realizację Projektu był PDK,
- do zadań PDK należało m.in.: opracowanie i złożenie wniosku o dofinansowanie Projektu, zapewnienie finansowe wkładu własnego, nadzór nad realizacją Projektu, przeprowadzenie postępowań o zamówienia, składanie wniosków o płatność, rozliczanie otrzymanych środków finansowych, współpraca z Inżynierem Kontraktu oraz wykonawcami, a także promocja Projektu,
- za prawidłową realizację Projektu, odpowiedzialni będą wyznaczeni przez Kierownictwo pracownicy dysponujący odpowiednią wiedzą i doświadczeniem.

(akta kontroli str. 82-131)

9. W dniu 29 września 2017 r. złożono wniosek o dofinansowanie Projektu¹⁷, który w latach 2017-2024 aktualizowano 18 razy. We wniosku wprowadzono zmiany dotyczące: daty rozpoczęcia rzeczowej realizacji Projektu (z 2 kwietnia 2018 r. na 5 października 2020 r.), daty jego finansowego zakończenia (z 31 grudnia 2019 r., na 31 grudnia 2024 r.), kwoty dofinansowania (z 7 650 tys. zł do 7 579 tys. zł) oraz całkowitego kosztu Projektu (z 11 149 tys. zł do 26 427 tys. zł).

Wskaźnikami Projektu był wzrost powierzchni obiektu dziedzictwa kulturowego zaadaptowanego na cele turystyczne oraz wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętym wsparciem miejscu należącym do dziedzictwa kulturalnego

¹⁶ Umowa nr 3/8/2017 z 31 sierpnia 2017 r.

¹⁷ W ramach Konkursu RPWM.06.01.02-IŻ.00-28-003/17 w Regionalnym Programie Operacyjnym Warmii i Mazur (dalej: RPO WiM) na lata 2014-2020, Oś priorytetowa 6 Kultura i dziedzictwo, Działanie 6.1 Infrastruktura kultury, Poddziałanie 6.1.2 instytucje kultury.

i naturalnego oraz stanowiącego atrakcje turystyczne. Wskaźnikiem rezultatu był wzrost liczby osób korzystających z obiektu zasobu kultury objętego wsparciem.

(akta kontroli str. 1004-1153, 1157-1158)

10. Umowę o dofinansowanie Projektu podpisano w dniu 30 kwietnia 2020 r. Określono w niej rozpoczęcie realizacji Projektu na dzień 1 września 2017 r., rozpoczęcie rzeczowe – 1 września 2019 r. oraz zakończenie finansowe realizacji – 31 grudnia 2022 r. W okresie od 30 kwietnia 2020 r. do 25 lipca 2024 r. umowę tę zmieniono dziewięć razy w formie aneksu. Główną uzasadnieniem zmian była zmiana terminu zakończenia finansowego realizacji Projektu z pierwotnego 31 grudnia 2022 r. do 31 grudnia 2024 r. Całkowita wartość Projektu określona w ww. umowie wynosiła 11 149 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne 9 000 tys. zł. Dofinansowanie Projektu wyniosło 7 650 tys. zł (tj. 85% kwoty wydatków kwalifikowalnych), w tym współfinansowanie ze środków UE – 6 885 tys. zł oraz budżetu państwa – 765 tys. zł. PDK zobowiązał się do wniesienia wkładu własnego w kwocie 1 350 tys. zł (15% kwoty wydatków kwalifikowalnych) i pokrycia ze środków własnych wszelkich wydatków niekwalifikowalnych.

(akta kontroli str. 1159-1256)

11. PDK przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania ofertowego na usługę prowadzenia kompleksowego nadzoru inwestorskiego przy realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja i rozbudowa Piskiego Domu Kultury” (dalej: Nadzór inwestorski). Jednym z wymagań postawionych wykonawcom było dysponowanie zespołem inspektorów nadzoru inwestorskiego w specjalnościach: konstrukcyjno-budowlanej, instalacyjnej w zakresie sieci i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych oraz instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych. Warunkiem udziału w postępowaniu było wykazanie posiadania potencjału kadrowego, tj. dołączenie do oferty wykazu osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia wraz z kopiami ich uprawnień budowlanych.

(akta kontroli str. 191-198)

11.1. Wybór najkorzystniejszej oferty na usługę pełnienia Nadzoru inwestorskiego nastąpił 26 sierpnia 2020 r.¹⁸. W postępowaniu tym wybrano wykonawcę, który nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu, tj. dysponowania zasobem ludzkim wymagany na podstawie art.12 ust. 2¹⁹ ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁰, tj. m.in. inspektorem nadzoru

¹⁸ Zapytanie ofertowe z 18 sierpnia 2020 r.

¹⁹ Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, określone w ust. 1 pkt 4 (wykonywanie nadzoru inwestorskiego), mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją, stwierdzone decyzją, zwaną dalej „uprawnieniami budowlanymi”, wydaną przez organ samorządu zawodowego.

²⁰ Dz. U. z 2025 r., poz.725, dalej: PB.

posiadającym uprawnienia budowlane bez ograniczeń. Zgodnie z DP wysokość budynku PDK wynosiła 19,64 m, zaś kubatura – 19 941,56 m³. Według złożonej oferty, inspektor nadzoru branży budowlanej posiadał uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. Dokumenty te wskazywały, że nie był on uprawniony do pełnienia nadzoru inwestorskiego przy modernizacji i rozbudowie PDK. Jego uprawnienia budowlane uprawniały go do pełnienia funkcji inspektora nadzoru jedynie w obiektach o kubaturze mniejszej niż 5000 m³ i nie wyższych niż 15 m nad poziomem terenu.

Poprzednia Dyrektor PDK odpowiedzialna za ww. wybór najkorzystniejszej oferty skorzystała z prawa odmowy składania zeznań w tej sprawie.

Skutkiem powyższego działania było zatwierdzenie w trakcie realizacji robót budowlanych protokołu odbioru częściowych wykonanych elementów robót²¹ na kwotę netto 381,6 tys. zł przez osobę nieposiadającą wymaganych uprawnień budowlanych (opisano w punkcie 11.2. wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 199-215, 223-224, 282-286, 1757)

11.2. Poprzednia Dyrektor PDK w dniu 3 września 2020 r. podpisała z wybranym ww. wykonawcą umowę na usługę Nadzoru inwestorskiego. Termin jej realizacji wyznaczono na dzień 30 listopada 2022 r., z zastrzeżeniem, że w przypadku przedłużenia terminu wykonywania robót budowlanych, wykonawca Nadzoru inwestorskiego zobowiązany będzie świadczyć tę usługę do czasu zakończenia i rozliczenia robót budowlanych. Zgodnie z par. 2 pkt 21 zawartej umowy, w takiej sytuacji nie przysługiwało wykonawcy usługi Nadzoru inwestorskiego dodatkowe wynagrodzenie, a zmiana wydłużenia czasu świadczenia tej usługi nie wymagała sporządzenia aneksu do umowy. Należne wynagrodzenie określone w umowie było wynagrodzeniem ryczałtowym w wysokości 147,5 tys. zł brutto. Poza wspomnianym wcześniej obowiązkiem dotyczącym terminu świadczenia usługi Nadzoru inwestorskiego, postanowienia umowy zobowiązywały wykonawcę tej usługi m.in. do:

- prowadzenia nadzoru nad prawidłowym przebiegiem robót budowlanych zgodnie z DP, obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, przepisami BHP,
- rozstrzygania wątpliwości natury technicznej powstałych w toku prowadzenia robót, a w razie potrzeby uzyskanie opinii autora projektu,
- opiniowania propozycji zmian: technologii wykonania oraz zastosowanych materiałów i urządzeń proponowanych przez wykonawcę robót budowlanych lub Zamawiającego,
- opiniowania roszczeń wykonawcy robót budowlanych względem Zamawiającego w terminie 3 dni od złożenia roszczeń i przedstawienie tej opinii Zamawiającemu, tzn. przygotowanie podstawowych dokumentów

²¹ Nr 1 z 29 grudnia 2020 r.

technicznych oraz pomoc w sformułowaniu roszczenia wobec wykonawcy robót budowlanych w przypadku stwierdzenia wykonywania robót budowlanych niezgodnie z postanowieniami: umowy o roboty budowlane, specyfikacji technicznej, projektu, przepisami prawa bądź w innych uzasadnionych przypadkach naruszenia przez wykonawcę robót budowlanych interesu Zamawiającego" (par. 2 pkt 17 umowy),

- sprawdzenia w imieniu Zamawiającego kompletu dokumentów przygotowanych i przekazanych przez wykonawcę robót budowlanych w dokumentacji do odbioru końcowego zadania, wszelkich raportów, akt, certyfikatów i innych dokumentów przygotowanych przez wykonawcę robót budowlanych po zakończeniu robót,
- zweryfikowania i zatwierdzenia kompletnej dokumentacji powykonawczej, a następnie dostarczenie jej zamawiającemu wraz z dokumentacją związaną z nadzorowaną budową (łącznie z inwentaryzacją geodezyjną) w formie ustalonej z Zamawiającym (par. 2 pkt 24 umowy).

(akta kontroli str. 216-220)

PDK w dniu 3 września 2020 r. przekazał protokolarnie wykonawcy usługi Nadzoru inwestorskiego komplet DP pn. „Modernizacja i rozbudowa PDK”, w tym wielobranżowe projekty budowlane i wykonawcze oraz STWiOR poszczególnych branż. Do PDK nie wpłynęły uwagi Nadzoru inwestorskiego do wielobranżowej DP po jej odebraniu, tj. przed rozpoczęciem pełnienia tego nadzoru i przekazania wykonawcy robót budowlanych placu budowy.

(akta kontroli str. 221-222)

W trakcie realizacji robót budowlanych dopuszczono do potwierdzenia i odebrania protokołem odbioru częściowego nr 1 z 29 grudnia 2020 r. na kwotę 381,6 tys. zł netto przez inspektora Nadzoru inwestorskiego branży konstrukcyjno-budowlanej, który nie posiadał do tego stosownych uprawnień. Było to działaniem nierzetelnym, bowiem Inspektor tej branży posiadał uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, w tym do wykonywania nadzoru inwestorskiego w obiektach o kubaturze mniejszej niż 5000 m³ i nie wyższych niż 15 m nad poziomem terenu. Uprawnienia te, zważywszy na parametry zaprojektowanego budynku, nie były zatem wystarczające do nadzorowania tego przedsięwzięcia.

Przyczyną zaistnienia powyższych okoliczności było wybranie w postępowaniu przetargowym na usługę Nadzoru inwestorskiego wykonawcy, który nie spełnił wymagań określonych w tym postępowaniu. Poprzednia Dyrektor PDK skorzystała z prawa odmowy składania zeznań w tej sprawie.

(akta kontroli str. 282-286, 1757)

11.3. W dniu 30 grudnia 2022 r. do PDK wpłynął wniosek wykonawcy usługi Nadzoru Inwestorskiego o zwiększenie jego wynagrodzenia. Wniosek ten został

uzupełniony w dniu 6 marca 2023 r. Wniesiono wówczas o zwiększenie wynagrodzenia o minimum 17%. W uzasadnieniu wskazano wystąpienie okoliczności niemożliwych do przewidzenia na etapie zawierania umowy – wojnę w Ukrainie i pandemię covid-19. Zdaniem wnioskującego okoliczności te spowodowały wzrost cen oraz kosztów materiałów mających wpływ na realizację robót budowlanych, a także spadek wartości polskiej waluty oraz nieprzewidziany wzrost inflacji.

PDK w dniu 7 marca 2023 r. otrzymał opinię prawną w przedmiocie możliwości zmiany wynagrodzenia ww. wykonawcy. Wskazano w niej, że w dniu zawierania umowy, zarówno wykonawca usługi Nadzoru inwestorskiego jak i Zamawiający posiadali wiedzę o trwającej wówczas pandemii covid-19. W przypadku argumentacji dotyczącej wojny w Ukrainie, Nadzór inwestorski nie przedstawił żadnych skonkretyzowanych skutków tej wojny, jakie wywołała ona po jego stronie. W opinii tej wskazano, że nie było podstaw do zwiększenia wynagrodzenia ujętego we wniosku.

(akta kontroli str. 229-251)

W dniu 28 kwietnia 2023 r. do PDK wpłynęło wezwanie do mediacji złożone przez Nadzór inwestorski, w którym proponowano zwiększenie wynagrodzenia o kwotę 51,0 tys. zł. Uzasadniono to wydłużeniem terminu zakończenia robót budowlanych do dnia 30 października 2023 r., tj. o 11 miesięcy²². Wezwanie to zostało przyjęte przez poprzednią Dyrektora PDK, która w dniu 14 czerwca 2023 r. wyraziła zgodę na te mediacje. W efekcie przeprowadzonych mediacji, poprzednia Dyrektora PDK w dniu 3 października 2023 r. zawarła ugodę z wykonawcą usługi Nadzoru inwestorskiego, w której strony ustaliły zwiększenie wynagrodzenia tego wykonawcy o kwotę 51,0 tys. zł oraz zmieniły postanowienia umowy zawarte w par. 6 pkt. 2-6 oraz pkt 12. Dotyczyły one w szczególności sposobu rozliczenia wykonania przedmiotu umowy, tj. przyjęto po zmianie, że rozliczenie będzie odbywać się w miesięcznych ratach na podstawie prawidłowo wystawionych faktur, podczas gdy wcześniej rozliczenie to odbywało się na podstawie protokołów odbioru nadzorowanych robót budowlanych stwierdzających procentowe wykonanie tych robót. Zawarcie tej ugody z ww. zmianami do umowy było działaniem nierzetelnym, poczynionym wbrew postanowieniom umowy i ww. opinii prawnej. Poprzednia Dyrektora PDK bowiem odstąpiła od egzekwowania od wykonawcy usługi Nadzoru inwestorskiego obowiązku wykonywania tej usługi przez cały okres na jaki umowa z dnia 3 września 2020 r. została zawarta bez podwyższania jego wynagrodzenia. Zawarcie ww. ugody było także działaniem niegospodarnym, gdyż umowa z tym wykonawcą zawierała stosowne postanowienia dotyczące zobowiązania Nadzoru inwestorskiego do jej wykonywania bez prawa do dodatkowego wynagrodzenia, nawet w przypadku wystąpienia sytuacji dłuższej realizacji

²² Termin określony w umowie zawartej z drugim wykonawcą robót budowlanych.

nadzorowanych robót budowlanych. Określone w par. 6 pkt 1 i 14 umowy z dnia 3 września 2020 r. wynagrodzenie wykonawcy usługi Nadzoru Inwestorskiego miało charakter ryczałtowy. Poprzednia Dyrektor skorzystała z prawa odmowy składania zeznań w tej sprawie. Skutkiem powyższych działań było zwiększenie kosztów realizacji inwestycji poprzez wydatkowanie przez PDK dodatkowych 51,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 229-251, 1757)

11.4. W dniu 14 stycznia 2025 r. PDK odstąpił od umowy na pełnienie usługi Nadzoru inwestorskiego wskazując jako powodu – „brak realizacji bieżących obowiązków począwszy od maja 2024 r. z jednoczesnym wystąpieniem z żądaniem dodatkowego wynagrodzenia wbrew obowiązkowi kontynuowania prac zgodnie z par. 2 pkt 21 oraz par. 6 pkt 16 umowy, nieprzystąpieniem do rozliczenia umowy o roboty budowlane zgodnie z par. 2 pkt 23 umowy”.

PDK w dniu 21 stycznia 2025 r. otrzymał odpowiedź na ww. odstąpienie od umowy. Wskazano w nim, że: dokumentacja techniczna budowy zostanie przekazana po jej skompletowaniu; stanowisko wykonawcy usługi do odstąpienia od umowy zostanie przekazane odrębnym pismem. Według stanu na dzień 24 lutego 2025 r. PDK nie otrzymał dalszej korespondencji od wykonawcy usługi Nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 252-281)

12.1. W 2020 r. PDK przeprowadził trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego z zastosowaniem procedury odwróconej, na podstawie art. 24aa Pzp w celu wyboru wykonawców robót budowlanych na realizację projektu „Modernizacja i rozbudowa PDK” (dalej: postępowanie). Oszacowana wartość²³ zamówienia na podstawie wielobranżowych kosztorysów²⁴ wynosiła 11 032,0 tys. zł netto. Pierwsze i drugie postępowanie zakończyło się ich unieważnieniem²⁵ na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp. W wyniku trzeciego postępowania, wszczętego 24 lipca 2020 r., przeprowadzonego z zachowaniem wymogów Pzp, w tym zasady konkurencyjności i równego traktowania, wyłoniono wykonawcę robót budowlanych, który nie podlegał wykluczeniu i zaoferował najkorzystniejszą ofertę²⁶. Z wybranym wykonawcą (dalej: pierwszy wykonawca robót budowlanych) zawarto w dniu 3 września 2020 r. umowę na roboty budowlane²⁷, w której zgodnie ze złożoną przez niego ofertą określono wynagrodzenie na kwotę 13 350 tys. zł oraz termin realizacji zadania do 30 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 1260-1265, 1290-1292)

²³ 24 lipca 2020 r.

²⁴ 21 lutego 2020 r.

²⁵ Zawiadomienia o unieważnieniu postępowania odpowiednio z dnia 1 lipca 2020 r. i 24 lipca 2020 r.

²⁶ Wybrany oferent zaoferował najniższą cenę, tj. 13 350 tys. zł oraz 60-miesięczny okres gwarancji, uzyskując łącznie 300 pkt., co stanowiło 100% punktów możliwych do uzyskania.

²⁷ Nr 1/2020.

W PDK w dniach 3-19 maja 2021 r. odbyła się kontrola własna Instytucji Zarządzającej Projektem²⁸. Sprawdzeniu podlegała poprawność przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej poniżej kwoty określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp. Kontrola ta wykazała, że naruszono art. 7 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 1 Pzp poprzez zagregowanie w jednym postępowaniu bez możliwości składania ofert częściowych różnych rodzajów zamówień²⁹, czym utrudniono dostęp do poszczególnych ich części. Kwota stwierdzonej przez IZ nieprawidłowości wyniosła 450 tys. zł, tj. 9 000 tys. zł razy 5%), w tym dofinansowanie 382,5 tys. zł (85% środków kwalifikowalnych). Beneficjent (PDK) pismem z dnia 1 czerwca 2021 r. wniósł zastrzeżenia, które zostały uwzględnione przez IZ w części. I tak ostatecznie stwierdzono naruszenie sekcji 6.5.2 pkt 1 lit. b oraz sekcji 6.5.2 pkt 12 Wytycznych³⁰ poprzez nieupublicznienie zapytania ofertowego dotyczącego dostaw mebli w bazie konkurencyjności. Kwota nieprawidłowości i wartość korekty finansowej wyniosła 83 tys. zł, w tym dofinansowanie 70,5 tys. zł (85% z kwoty).

(akta kontroli str. 324)

12.2. PDK we wzorze umowy³¹, stanowiącej załącznik do SIWZ³² w postępowaniu przetargowym na wybór wykonawcy robót budowlanych, przyjął m.in.:

- ryczałtowe rozliczenie robót budowlanych,
- w par. 9 ust. 12 ww. umowy zapis: „za roboty wykonane, choć nieobjęte kosztorysem, o którym mowa w par. 5 ust. 1 pkt 8, a niezbędne do prawidłowego i rzetelnego wykonania prac, dodatkowe wynagrodzenie wykonawcy nie przysługuje”.

W wzorze ww. umowy nie zawarto postanowień umożliwiających modyfikację wynagrodzenia ryczałtowego, tj. w zależności od zaistnienia konieczności wykonania robót dodatkowych lub zmniejszenia zakresu robót podstawowych. Zdaniem NIK brak klauzuli umożliwiających taką modyfikację wynagrodzenia ryczałtowego skutkuje tym, że zarówno jego podwyższenie jak i obniżenie jest niedopuszczalne nawet w sytuacji, gdyby dochód osiągnięty przez wykonawcę był wyższy od założonego w kalkulacji będącej podstawą określenia wysokości ryczałtu³³. Jednocześnie wykonawca realizujący umowę o udzielenie zamówienia

²⁸ Instytucji Zarządzającej Projektem Nr RPWM.06.01.02-28-0003/17, tj. Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, dalej: IZ.

²⁹ Roboty budowlane i dostawy.

³⁰ Wytyczne w zakresie realizacji projektów finansowanych ze środków Funduszu Pracy w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014-2020.

³¹ Wykorzystanej do zawarcia umowy nr 1/2020 z dnia 3 września 2020 r. z pierwszym wykonawcą robót budowlanych.

³² Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

³³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2015 r., II CSK 389/14.

publicznego z wynagrodzeniem ryczałtowym nie może zostać obciążony negatywnymi skutkami, w tym finansowymi, wynikającymi z wadliwej DP³⁴.

(akta kontroli str. 1623-1642)

13.1. Pierwszy wykonawca robót budowlanych w dniu 6 grudnia 2021 r. złożył do PDK wniosek o wydłużenie terminu realizacji robót do 3 maja 2023 r., tj. więcej o 154 dni. Wykonawca ten uzasadnił swój wniosek opóźnieniem od niego niezależnym. Wskazał m.in. na konieczność: wykonania robót dodatkowych polegających na wzmocnieniu istniejących fundamentów (22 dni); obowiązek przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych³⁵ (2 miesiące i 17 dni); wykonania robót dodatkowych polegających na usunięciu odkrytych reliktyw archeologicznych w miejscu projektowanej rozbudowy budynku PDK wraz z wymianą gruntu (27 dni) oraz na konieczność wykonania robót dodatkowych polegających na częściowej wymianie gruntu oraz poszerzenia ławy Ł3 z uwagi na niezgodność gruntu z założeniami projektowymi (28 dni). Na podstawie stanowiska Nadzoru inwestorskiego wyrażono zgodę na wydłużenie terminu realizacji prac o 129 dni. W związku z tym pierwszy wykonawca robót budowlanych w dniu 9 marca 2022 r. zwrócił się do PDK o przygotowanie stosownego aneksu do umowy. Nie został on jednak sporządzony i zawarty.

(akta kontroli str. 336-550)

13.2. W dniu 19 maja 2022 r. do PDK wpłynął kolejny wniosek pierwszego wykonawcy robót budowlanych, w którym wniósł o rozważenie podwyższenia wynagrodzenia w drodze porozumienia. Uzasadnił to wzrostem cen materiałów budowlanych i stawek robocizny. Oszacowane koszty budowy sięgają wartości 20 000 tys. zł, co wiąże się z rażąco dla niego startą. Wskazał także, że „w przypadku braku porozumienia wystąpi do sądu o zmianę umowy poprzez podniesienie wynagrodzenia, ewentualne rozwiązanie umowy przez sąd”.

(akta kontroli str. 336-550)

13.3. PDK w dniu 3 czerwca 2022 r. otrzymał oświadczenie pierwszego wykonawcy robót budowlanych o odstąpieniu od umowy nr 1/2020 z dnia 3 września 2020 r. Jako podstawą odstąpienia wskazał on:

- brak akceptacji harmonogramu rzeczowo-finansowego³⁶ przez PDK,
- nieprzystąpienie przez Zamawiającego do odbioru zgłoszonych robót częściowych w terminie określonym w wezwaniu z dnia 27 kwietnia 2022 r.,
- niewykonania obowiązku odbioru częściowego robót, o którym mowa w par. 10 ust. 1 pkt 2 umowy w terminie, o którym mowa w par. 10 ust. 3 tej umowy.

³⁴ Wyrok sygn. KIO 809/12 z 9 maja 2012 r.

³⁵ Wpis kierownika budowy z dnia 3 lutego 2021 r. o wstrzymaniu robót budowlanych z powodu obowiązku przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz wznowienie robót 20 kwietnia 2021 r. na podstawie decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr WUOZ-ELK.5161.91.2020.JS z dnia 13 kwietnia 2021 r.

³⁶ Wykonawca wnosil o to we wniosku z dnia 27 kwietnia 2022 r. L. dz. 111/04/2022.

W dniu 7 czerwca 2022 r. poprzednia Dyrektor PDK złożyła oświadczenie o odstąpieniu od umowy zawartej z pierwszym wykonawcą robót budowlanych, uzasadniając je m.in:

- niezapewnieniem wystarczającej obsady osobowej przy wykonywaniu robót objętych umową,
- nieterminowym uzupełnianiem dokumentacji prowadzenia robót,
- zaprzestaniem wykonywania umowy z dnia 3 września 2020 r.

PDK naliczył pierwszemu wykonawcy karę umowną w kwocie 1 335 tys. zł³⁷. Jako podstawę jej naliczenia wskazano par. 13 ust. 4 umowy 1/2020, tj. z tytułu odstąpienia od umowy przez Zamawiającego z przyczyn, za które ponosi odpowiedzialność wykonawca. Z uwagi na nieuregulowanie ww. kary umownej PDK w dniu 7 czerwca 2023 r. wystąpił z pozwem o zapłatę. Wg stanu na dzień 27 stycznia 2025 r. sprawa była w toku.

(akta kontroli str. 336-550, 1757)

14.1. W 2022 r. PDK przeprowadził trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym, na podstawie art. 275 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³⁸ w celu wyboru wykonawców robót budowlanych na realizację projektu „Modernizacja i rozbudowa PDK” (dalej: postępowanie). Pierwsze i drugie postępowanie dotyczące wyboru drugiego wykonawcy zakończyło się ich unieważnieniem na podstawie art. 260 ust. 1 i 2 Pzp³⁹. Trzecie postępowanie zostało wszczęte w dniu 8 listopada 2022 r. Najkorzystniejsza cenowo oferta wykonawcy robót budowlanych opiewała na kwotę 23 124 tys. zł, tj. wyższą od kwoty jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia⁴⁰. W wyniku negocjacji przeprowadzonych z potencjalnymi wykonawcami, na podstawie art. 275 ust. 2 nPzp, w dniu 29 listopada 2022 r. i złożonych przez nich ofert dodatkowych, dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty⁴¹. Postępowanie przeprowadzono z zachowaniem wymogów nPzp, w tym zasady konkurencyjności i równego traktowania, wyłoniono wykonawcę robót budowlanych, który nie podlegał wykluczeniu i zaoferował najkorzystniejszą ofertę. Z wybranym wykonawcą (dalej: drugi wykonawca robót budowlanych) w dniu 29 grudnia 2022 r. zawarto umowę na roboty budowlane.

(akta kontroli str. 1266-1284, 1290-1292)

14.2. W PDK w dniu 15 listopada 2023 r. kontrola własna IZ na dokumentach⁴² dotycząca sprawdzenia poprawności przeprowadzonego postępowania

³⁷ Nota obciążająca nr 1/2022 z 9 grudnia 2022 r.

³⁸ Dz. U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm., dalej: nPzp.

³⁹ Zawiadomienia o unieważnieniu postępowania odpowiednio z dnia 13 września 2022 r. i 22 listopada 2022 r.

⁴⁰ Zamawiający na sfinansowanie zamówienia zamierzał przeznaczyć 16 248,8 tys. zł brutto.

⁴¹ Oferta opiewała na kwotę 22 487,2 tys. zł brutto i oferowała 60-miesięczny okres gwarancji, uzyskując łącznie 300 punktów, tj. 100% możliwych do uzyskania.

⁴² Nr RPWM.06.01.02-28-0003/17-002.

o udzielenie zamówienia publicznego na wybór drugiego wykonawcy robót budowlanych nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 325-326)

14.3. W PDK do 2023 r. obowiązywały regulaminy zamówień publicznych⁴³ oparte na zapisach określonych w Pzp. Jak wyjaśniła p.o. Dyrektor regulaminy zostały uporządkowane z dniem 11 lipca 2024 r. Dodała, że pomimo niedostosowania tych regulaminów do przepisów nPzp, która weszła w życie 1 stycznia 2021 r., to w PDK podczas prowadzenia postępowania na wybór wykonawcy robót budowlanych inwestycji „Modernizacja i rozbudowa PDK”, w 2022 r. zastosowano przepisy nPzp.

(akta kontroli str. 288-323, 1683-1686)

14.4. PDK we wzorze umowy⁴⁴ stanowiącej załącznik OPZ w postępowaniu na wybór drugiego wykonawcy robót budowlanych ponownie przyjął ryczałtowe rozliczenie robót budowlanych i nie wprowadził zapisu umożliwiającego modyfikację wynagrodzenia ryczałtowego – analogicznie jak to opisano w punkcie 12.1 wystąpienia pokontrolnego.

Do wzoru tej umowy wprowadzono natomiast zapisy określające zakres robót wykonanych przez pierwszego wykonawcę. Ujęto to w formie przedmiarów robót pozostających do wykonania. Zostały one sporządzone przez Projektanta, lecz nie zostały zatwierdzone przez Nadzór inwestorski. Skutkowało to powstaniem rozbieżności w trakcie realizacji robót budowlanych przez drugiego wykonawcę. Na takie rozbieżności wskazywał audytor w analizie protokołów konieczności, skutkujących m.in. zawarciem aneksu nr 1/2023, co opisano w punkcie 16 i 17 wystąpienia pokontrolnego.

Zdaniem NIK optymalnym rozwiązaniem byłoby przyjęcie we wzorze umowy wynagrodzenia kosztorysowego. Stanowiłoby to tzw. bezpiecznik w sytuacji materializacji ryzyka wynikającego z błędów w przedmiarach robót pozostających do wykonania.

(akta kontroli str. 1643-1665, 826-926)

15. PDK w dniu 29 grudnia 2022 r. zawarł umowę nr 1/2022 z drugim wykonawcą robót budowlanych z terminem jej zakończenia określonym na 300

⁴³ Zarządzenie Nr 9/2016 Dyrektora Piskiego Domu Kultury z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Piskim Domu Kultury, których wartość nie przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, Zarządzenie Nr 10/2016 Dyrektora Piskiego Domu Kultury z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Piskim Domu Kultury, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, Zarządzenie Nr 12/2023 Dyrektora Piskiego Domu Kultury z dnia 2 listopada 2023 r. w sprawie zmiany Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Piskim Domu Kultury, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 130 000,00 zł netto. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2019 poz. 2019).

⁴⁴ Wykorzystanej do zawarcia umowy nr 1/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r. z drugim wykonawcą robót budowlanych.

dni licząc od dnia jej zawarcia, co przypadło na dzień 25 października 2023 r. Ustalono wartość wynagrodzenia ryczałtowego w wysokości 22 487,2 tys. zł.

Umowa ta była dwukrotnie zmieniona aneksami do umowy – nr 1/2023 z 12 października 2023 r. oraz nr 2/2023 z 22 grudnia 2023 r. Pierwsza zmiana dotyczyła zwiększenia wynagrodzenia o kwotę 1 106, 4 tys. zł brutto, tj. łączne wynagrodzenie wyniosło 23 593,6 tys. zł brutto oraz wydłużenia terminu zakończenia inwestycji do 23 grudnia 2023 r. Druga natomiast dotyczyła terminu zakończenia inwestycji do 2 marca 2024 r. Uzasadnieniem zawarcia aneksu nr 1/2023 były okoliczności wyszczególnione w pięciu protokołach konieczności. Wskazano w nich, że ilości robót budowlanych koniecznych do wykonania przekraczały ilości podane w dokumentacji przetargowej, tj. w przedmiarach robót, ale były niezbędne do realizacji kompletu przedmiotu zamówienia. Uzasadnieniem aneksu nr 2/2023 była konieczność wstrzymania prac ziemnych przy realizacji sieci wodociągowej spowodowane odkryciami archeologicznymi, wykonanie robót dodatkowych, zmiany przekroju gzymsów podokiennych oraz szczególnie niekorzystne warunki atmosferyczne.

(akta kontroli str. 682-717)

16. W trakcie realizacji inwestycji w okresie od 12 września 2022 r. do 28 marca 2024 r. sporządzono łącznie 23 protokoły konieczności, z których 12 zostało zaopiniowanych i podpisanych przez Nadzór inwestorski⁴⁵, osiem niepodpisanych przez ten Nadzór⁴⁶ oraz trzy podpisane w części zakresów⁴⁷. Łączna wartość dodatkowego wynagrodzenia, o które ubiegał się w nich drugi wykonawca robót budowlanych wynosiła 2 629,2 tys. zł brutto.

Analiza protokołów konieczności przeprowadzona przez autorów „Raportu z audytu budowlanego dotyczącego procesu realizacji inwestycji Modernizacja i rozbudowa PDK” z 29 listopada 2024 r. (dalej: Audyt) wykazała m.in., że:

- w 11 z nich ujęto ilości robót budowlanych⁴⁸, przekraczające wartości podane w dokumentacji przetargowej, a niezbędne do realizacji kompletnego przedmiotu zamówienia o łącznej wartości 1 393,9 tys. zł,

⁴⁵ Tj. 1/TBM/PIS/2022 z 12 września 2022 r., 2/TBM/PIS/2023 z 25 sierpnia 2023 r., 3/TBM/PIS/2023 z 25 sierpnia 2023 r., 4/TBM/PIS/2023 z 28 sierpnia 2023 r., 5/TBM/PIS/2023 z 19 sierpnia 2023 r., 6/TBM/PIS/2024 z 11 marca 2024 r., 7/TBM/PIS/2024 z 11 marca 2024 r., 8/TBM/PIS/2024 z 11 marca 2024 r., 9/TBM/PIS/2024 z 11 marca 2024 r., 10/TBM/PIS/2024 z 11 marca 2024 r., 13/TBM/PIS/2024 z 11 marca 2024 r., 15/TBM/PIS/2024 z 28 lutego 2024 r.

⁴⁶ Tj. 11/TBM/PIS/2024 z 13 września 2023 r., 12/TBM/PIS/2024 z 13 września 2023 r., 14/TBM/PIS/2023 z 6 listopada 2023 r., 17/TBM/PIS/2024 z 28 marca 2024 r., 18/TBM/PIS/2024 z 28 marca 2024 r., 20/TBM/PIS/2024 z 28 marca 2024 r., 21/TBM/PIS/2024 z 28 marca 2024 r., 23/TBM/PIS/2024 z 28 marca 2024 r.

⁴⁷ 16/TBM/PIS/2024 z 28 marca 2024 r., 19/TBM/PIS/2024 z 28 marca 2024 r., 22/TBM/PIS/2024 z 28 marca 2024 r.

⁴⁸ W tym m.in.: wykonanie większej liczby nadproży (protokół nr 1), zabezpieczeń antykorozyjnych (protokół nr 9), stężeń (protokół nr 10), prac elewacyjnych (protokół nr 5), rozbiórka i odtworzenie ścian murowanych na II piętrze (protokół nr 7), dodatkowe zamurowania otworów w ścianach (protokół nr 2).

- w sześciu wymagane było wykonanie robót dodatkowych⁴⁹ o łącznej wartości 1 401,8 tys. zł – jeden protokół konieczności⁵⁰ zaopiniował pozytywnie Nadzór inwestorski, trzy nie były zaopiniowane, zaś dwa w części robót,
- w pięciu ujęto roboty zamienne⁵¹ i opracowano kosztorysy różnicowe, z czterech wynikały oszczędności dla Zamawiającego na kwotę 104,5 tys. zł, zaś w jednym dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 4,9 tys. zł – cztery protokoły nie były zaopiniowane przez Nadzór inwestorski i zatwierdzone przez Zamawiającego, zaś jeden zaopiniowany w części robót⁵²,
- w jednym, z uwagi na ograniczoną widoczność sceny wielofunkcyjnej, drugi wykonawca robót budowlanych wnioskował o zaniechanie montażu 40 sztuk foteli zlokalizowanych w drugich rzędach na każdym bocznym balkonie, generując oszczędności dla Zamawiającego na kwotę 66,8 tys. zł – protokół niezaopiniowany przez Nadzór inwestorski i niezatwierdzony przez Zamawiającego.

(akta kontroli str. 718-741, 826-926)

17. W dniu 21 lutego 2024 r. PDK otrzymał od drugiego wykonawcy robót budowlanych wniosek o wydłużenie terminu zakończenia zadania inwestycyjnego do 3 października 2024 r. (uzupełniony w dniu 27 lutego 2024 r.). W uzasadnieniu wniosku zwracał on uwagę na trudności wynikające z błędów w DP oraz brak komunikacji z Zamawiającym. W odpowiedzi na pismo ówczesna Dyrektor 29 lutego 2024 r. poinformowała drugiego wykonawcę, że „biorąc pod uwagę opisany stan faktyczny na tle stanu prawnego wynikającego z przepisów nPzp oraz postanowień umowy, Zamawiający informuje, że nie ma podstaw do przedłużenia terminu umowy na realizację zamówienia”. P.o. Dyrektor nie знаła powodu niewydłużenia ww. terminu. Poprzednia Dyrektor skorzystała z prawa odmowy składania zeznań w tej sprawie.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje od drugiego wykonawcy robót budowlanych, który podał, że:

- nie otrzymał od PDK pisma wzywającego do zakończenia robót w terminie umownym tj. 2 marca 2024 r. i rozliczenia robót budowlanych w tym złożenia: protokołu ich zaawansowania na dzień 2 marca 2024 r., inwentaryzacji powykonawczej na dzień 2 marca 2024 r. oraz dokumentacji powykonawczej,

⁴⁹ W tym m.in. rozbiórka istniejących stropów w pomieszczeniu nr 8 (protokół nr 15), wymagania przeciwpożarowe dla ślusarki aluminiowej zewnętrznej (protokół nr 11), obróbki blacharskie gzymsów pośrednich (protokół nr 12), dodatkowe instalacje elektryczne nieujęte w projekcie, a wynikające z projektu wykonawczego zamiennego branży elektrycznej (protokół nr 14), dodatkowe konstrukcje pod centrale wentylacyjne i agregat wody lodowej (protokół nr 22).

⁵⁰ Rozbiórka istniejących stropów w pomieszczeniu nr 8 (protokół nr 15) na kwotę 889,9 tys. zł brutto.

⁵¹ W tym m.in. rezygnacja ze ścianek mobilnych w pomieszczeniu 2.5 na poczet jednej ścianki z płyt gipsowo-kartonowych (protokół nr 18), zmiany: ścianek z laminatu HPL na murowane (protokół nr 20), wykończenia posadzek (protokół nr 21) lokalizacji wejścia do pomieszczenia 2.2 (protokół nr 23).

⁵² Dotyczący m.in. rezygnacji z wykonania ostatniego przystanku windy w szybie SW1 z powodu kolizji nadszybia z konstrukcją dachu (Protokół nr 16).

- w korespondencji pomiędzy nim a Zamawiającym znalazło się stwierdzenie „program naprawczy”, które było odpowiedzią na pismo z dnia 18 stycznia 2024 r. związane z brakiem współpracy ze strony Zamawiającego (dot. w szczególności protokołów konieczności oraz błędami projektowymi),
- nie był w stanie nic zaproponować w tym temacie bez usunięcia błędów projektowych, otrzymania prawidłowej i uzgodnionej DP, zatwierdzenia przez Zamawiającego protokołów konieczności oraz kilkudziesięciu zapytań technicznych, o czym również informował na bieżąco Zamawiającego”.

(akta kontroli str. 573-589, 1757, 1761-1765)

18. W dniu 7 czerwca 2024 r. do PDK wpłynęło odstąpienie od umowy, złożone przez drugiego wykonawcę robót budowlanych. Jako przyczyny odstąpienia od umowy wskazał on m.in. na: „niewywiązanie się Zamawiającego z obowiązków umownych w terminach określonych przez wykonawcę (co jego zdaniem świadczyło o braku współpracy); brak osoby funkcyjnej, która z ramienia Zamawiającego uczestniczyłaby aktywnie w procesie inwestycyjnym i rozwiązywałaby problemy inwestycyjne; nieprzedłużenie terminu realizacji umowy przez Zamawiającego, pomimo iż wg wykonawcy zaszły okoliczności, które to uzasadniały”.

Na dzień odstąpienia od umowy przez drugiego wykonawcę, tj. 7 czerwca 2024 r. wg Audytu zaawansowanie robót budowlanych wynosiło blisko 73 % planowanego zaawansowania inwestycji, zaś wartość robót była mniejsza o 6 480,2 tys. zł brutto od wartości planowanej na ten dzień.

(akta kontroli str. 737-741, 826-926)

PDK w dniu 5 sierpnia 2024 r. wezwał drugiego wykonawcę robót budowlanych do przekazania protokołu inwentaryzacji, rozliczenia się z wykonanych prac, usunięcia dźwigu w terminie 7 dni od dnia otrzymania tego wezwania. Zamawiający w dniu 5 grudnia 2024 r. otrzymał inwentaryzację powykonawczą sporządzoną wyłącznie przez drugiego wykonawcę. P.o. Dyrektor PDK wyjaśniła, że weryfikacja ww. inwentaryzacji powykonawczej jest planowana do zlecenia przyszłemu inwestorowi zastępczemu.

(akta kontroli str. 1666, 1696-1699)

19. W trakcie kontroli przeprowadzone oględziny obiektu w dniu 6 lutego 2025 r. wykazały m.in., że:

- plac budowy wokół budynku był zabezpieczony, tj. ogrodzony. Brama w ogrodzeniu zamknięta na klucz, którym w trakcie oględzin dysponowała p.o. Dyrektor. Na bramie umieszczono trzy tablice: „Teren budowy. Wstęp wzbroniony”, „Uwaga! Niezatrudnionym wstęp zabroniony” oraz „Przebywanie w zasięgu pracy żurawia zabronione”,
- w budynku, w którym w trakcie budowy wstrzymano realizację robót budowlanych panował porządek i było czysto,

- wszystkie niezamontowane urządzenia znajdowały się w dwóch pomieszczeniach (nr 6 i 7 na I piętrze) zamkniętych na klucz. Na poddaszu nieużytkowym składowano niezamontowane dachówki,
- do robót budowlanych dokończenia dachu w ramach awarii przygotowano do złożenia rusztowania, które były składowane na ogrodzonym terenie budowy przy budynku.

P.o. Dyrektor podała, że roboty budowlane w zakresie dokończenia dachu zostały rozpoczęte 4 lutego 2024 r.

(akta kontroli str. 100-1003, 1696-1699)

20. W latach 2017-2024 na przygotowanie modernizacji i rozbudowy PDK, tj. opracowania DP oraz Studium wydatkowano łącznie 93,6 tys. zł. Według stanu na dzień 19 lutego 2025 r., na jej realizację, tj. opłacenie wykonawców, podwykonawców, Nadzoru inwestorskiego oraz obsługi prawnej wydatkowano łącznie 21 938,8 tys. zł⁵³. Inwestycja była realizowana z udziałem środków UE. Dofinansowanie z RPO WiM wynosiło 7 579 tys. zł. Dotacja uzyskana z Gminy Pisz wynosiła 14 367 tys. zł., zaś środki własne – 86,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1004, 1293-1294)

Do czasu rozpoczęcia robót budowlanych, PDK uzyskiwał dochody z tytułu wynajmu sal i czynszu lokalowego. W latach 2016-2020 było to 132,5 tys. zł. Niezakończenie zadania w pierwotnie zakładanym terminie, tj. do dnia 30 listopada 2022 r., przedłużyło zakładany dwuletni okres braku dochodów z tytułu ww. wynajmu i czynszu.

(akta kontroli str. 999)

21. W dniu 29 stycznia 2025 r. PDK naliczył drugiemu wykonawcy robót budowlanych kary umowne w kwocie 2 288,6 tys. zł, za niedotrzymanie terminu końcowego wykonania robót, o czym mowa w § 12 ust. 2 pkt 1 umowy nr 1/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r. Nota księgowa w sprawie naliczenia kary umownej została przekazana wykonawcy w dniu 30 stycznia 2025 r. Do dnia 26 lutego 2025 r. PDK nie otrzymał należnej zapłaty.

(akta kontroli str. 1608)

22. PDK przyjął od pierwszego i drugiego wykonawcy robót budowlanych, a następnie opłacił 24 faktury w kwocie 19 857,5 tys. zł, do których nie załączyli oni dokumentów potwierdzających rozliczenia z podwykonawcami. Było to niezgodnie z § 9 ust. 10 pkt 3 umowy nr 1/2020 z 3 września 2020 r. oraz w § 8 ust. 10 pkt 3 umowy nr 1/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r. Stanowiły one, że warunkiem przyjęcia przez PDK faktur było załączenie do nich dowodów zapłaty

⁵³ We wniosku o dofinansowanie z dnia 29 września 2017 r. określono ogólną wartość Projektu na kwotę 11 149 032,71 zł, zatem środki wydatkowane do dnia 31 grudnia 2024 r. stanowią 197,6% początkowej wartości Projektu.

wymagalnych wynagrodzeń podwykonawcom i dalszym podwykonawcom, biorącym udział w realizacji odebranych robót budowlanych.

P.o. Dyrektor PDK wyjaśniła, że przyczyną braku egzekwowania załączenia do faktur ww. dokumentów był brak doświadczenia oraz wiedzy merytorycznej nad procesem inwestycyjnym oraz przeoczenie ww. postanowień umowy.

Skutkowało to powstaniem ryzyka zgłoszenia się podwykonawców lub dalszych podwykonawców do PDK o dokonanie na ich rzecz bezpośredniej płatności za wykonane przez nich prace, a tym samym konieczności dokonania przez PDK dwukrotnej zapłaty za wykonanie tych samych robót.

(akta kontroli str. 336-353, 551-572, 1589-1594, 1599-1600, 1603)

23. PDK w okresie od 22 sierpnia do 25 października 2024 r. zapłacił bezpośrednio pięciu podwykonawcom kwoty wynikające z przedstawionych przez nich siedmiu faktur na łączną kwotę 1 395,3 tys. zł⁵⁴. Do faktur tych załączone były jedynie protokoły odbioru robót sporządzone przez drugiego wykonawcę robót budowlanych. Było to działaniem nierzetelnym, gdyż nie dochowano należytej staranności przy weryfikacji załączonych dokumentów rozliczeniowych. Przy tej weryfikacji przeoczono bowiem brak dokumentów potwierdzonych przez wykonawcę usługi Nadzoru inwestorskiego na okoliczność poświadczenia wykonania robót przez tych podwykonawców, a także brak dokumentów potwierdzających otrzymanie przez tych podwykonawców zapłaty za ich pracę.

P.o. Dyrektor PDK wyjaśniła, że bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom dokonywano na podstawie art. 465 ust. 1 ustawy nPzp oraz zgodnie z § 7 ust. 13 umowy nr 1/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r. w związku z solidarną odpowiedzialnością Zamawiającego i wykonawcy z tytułu wykonywania robót budowlanych do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵⁵.

Powyższe działanie stworzyło ryzyko dokonania płatności na rzecz podwykonawców za roboty, które nie zostały przez nich wykonane lub ryzyko dokonania podwójnych płatności za te same prace.

(akta kontroli str. 1526-1588, 1599-1600, 1603, 1605-1622)

24. W związku z umową o dofinansowanie Projektu, PDK złożył do IZ 22 wnioski o płatność, przy czym w dniu 31 stycznia 2024 r. złożono wniosek na kwotę 743, 4 tys. zł. Kwota ta wyczerpywała całość dofinansowania Projektu przewidzianego umową, podczas gdy według stanu na ten dzień roboty budowlane nie były zakończone, a tym samym nie zostały opłacone przez PDK. Postanowienia § 7 ust. 13 umowy o dofinansowanie stanowiły natomiast, że końcowy wniosek o płatność PDK składa w terminie 30 dni od dnia zakończenia

⁵⁴ F/0080624, 8/2024, 9/2024, 240/08/2024, 2/05/2024, 1/06/2024 oraz 2/07/2024.

⁵⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061.

finansowego realizacji Projektu, pod warunkiem zatwierdzenia przez IZ poprzedniego wniosku o płatność. PDK zobowiązuje się do rozliczenia całości dofinansowania wnioskiem o płatność końcową. Poprzednia Dyrektor PDK odpowiedzialna za złożenie w dniu 31 stycznia 2024 r. wniosku o płatność skorzystała z prawa odmowy składania zeznań w tej sprawie. Może to skutkować podjęciem działań przez IZ w następstwie realizacji umowy o dofinansowanie niezgodnie z jej postanowieniami.

(akta kontroli str. 1295-1525, 1596-1598)

W grudniu 2024 r. PDK podjął działania w celu uznania Projektu za projekt niesfunkcjonujący, kierując do IZ wniosek w tej sprawie. Uzasadnił to opóźnieniami spowodowanymi przez drugiego wykonawcę, jego odstąpieniem w dniu 7 czerwca 2024 r. od umowy, zaległościami wykonawcy w wypłatach wobec podwykonawców, skutkującymi roszczeniami podwykonawców wobec PDK, koniecznością zabezpieczenia dachu w trybie awarii oraz koniecznością wyłonienia nowego wykonawcy i inwestora zastępczego. Jako planowany termin osiągnięcia wskaźników wskazano 30 listopada 2026 r. W efekcie tego wniosku, PDK został zobowiązany do dostarczenia do dnia 30 kwietnia 2025 r. dokumentów niezbędnych do ewentualnego uznania Projektu za niesfunkcjonujący. Według stanu na dzień 20 lutego 2025 r. wniosek nie został jeszcze rozpatrzony.

(akta kontroli str. 1154-1156)

25. Przy realizacji Projektu, PDK był zobowiązany do stosowania klauzul społecznych w ramach udzielanych zamówień publicznych. Obowiązek ten został wykonany m.in. przez zamieszczenie odpowiednich zapisów w ogłoszeniach o zamówieniu jak i w umowach z pierwszym i drugim wykonawcą robot budowlanych. PDK nie skorzystał ze swojego uprawnienia określonego w § 14 ust. 2 umowy z dnia 3 września 2020 r. (pierwszy wykonawca) oraz w § 13 ust. 2 umowy nr 1/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r. (drugi wykonawca), tj. nie podjął czynności kontrolnych wobec tych wykonawców odnośnie spełnienia przez nich lub ich podwykonawców wymogu zatrudnienia przez nich osób na podstawie umowy o pracę. Brak nadzoru PDK nad realizacją klauzul społecznych był działaniem nierzetelnym.

P.o. Dyrektor PDK wyjaśniła, że brak weryfikacji realizowania przez wykonawców zadania inwestycyjnego obowiązku stosowania klauzul społecznych wynikał z przeoczenia związanego z wdrażaniem na nowe stanowisko. Poprzednia Dyrektor PDK skorzystała z prawa odmowy składania zeznań w tej sprawie.

Nieprzeprowadzenie przez PDK czynności kontrolnych realizacji przez wykonawcę robót budowlanych stosowania klauzuli społecznych może prowadzić do sytuacji uznania przez IZ części lub całości wydatków związanych z zamówieniem za niekwalifikowalne. To z kolei może oznaczać konieczność zwrotu części lub całości dofinansowania Projektu.

(akta kontroli str. 336-353, 551-550, 1004-1140, 1595, 1602, 1604)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W zakresach czynności pracowników PDK nie zamieszczono zapisów dotyczących powierzenia im planowania, realizacji i rozliczania inwestycji budowlanych. Opisano w punkcie 1.
2. Pracownikom PDK w latach 2017-2024 nie zapewniono uczestnictwa w szkoleniach w zakresie planowania, realizacji i rozliczania inwestycji budowlanych. Opisano w punkcie 2.1.
3. Nie zapewniono należytego wsparcia merytorycznego pracowników PDK bowiem nie skorzystano z możliwości powołania zespołu doradczego lub inwestora zastępczego. Opisano w punkcie 2.2.
4. Nie określono w sposób jednoznaczny i precyzyjny zakresu oraz wytycznych w OPZ przy udzielaniu zamówienia na DP. Opisano w punkcie 4.1.
5. W sposób nierzetelny w OPZ określono trzymiesięczny termin opracowania DP, bowiem nie było możliwe w tym czasie opracowanie tej dokumentacji. Opisano w punkcie 4.2.
6. Nie dochowano należytej staranności przy przygotowania wzoru umowy na opracowanie DP. Opisano w punkcie 4.3.
7. Niezgodnie z art. 144 ust. 1 pkt 1 oraz art. 7 ust. 1Pzp, zawarto z Projektantem aneks przedłużający termin wykonania DP. Opisano w punkcie 5.
8. Nie wyegzekwowano od wykonawcy DP wykonania obowiązku przeprowadzania konsultacji w trakcie projektowania rozbudowy budynku PDK i dostosowania obiektu do indywidualnych potrzeb pracowników. Opisano w punkcie 6.1.
9. Nierzetelnie dokonano odbioru DP, bowiem nie był on poprzedzony udokumentowaniem merytorycznej weryfikacji DP przez pracowników PDK oraz akceptacji przez Zamawiającego. Opisano w punkcie 6.2.
10. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na usługę Nadzoru inwestorskiego wybrano wykonawcę, który nie spełnił warunków udziału w tym postępowaniu, gdyż wskazał on w ofercie inspektora nadzoru nieposiadającego wymaganych uprawnień budowlanych określonych w art. 12 ust. 2 PB. Opisano w punkcie 11.1.
11. Dopuszczono do potwierdzenia wykonanie i odbioru robót budowlanych branży konstrukcyjno-budowlanej przez osobę nieposiadającą wymaganych uprawnień budowlanych. Opisano w punkcie 11.2.
12. Wbrew postanowieniom umowy i opinii prawnej zawarto ugodę z wykonawcą usługi pełnienia Nadzoru inwestorskiego m.in. zwiększającą jego wynagrodzenie o 51,0 tys. zł. Opisano w punkcie 11.3.
13. Przyjęto i opłacono 24 faktury w kwocie 19 853,8 tys. zł na rzecz pierwszego i drugiego wykonawcy robót budowlanych pomimo niezłączenia do nich

dokumentów potwierdzających rozliczenia z podwykonawcami. Opisano w punkcie 22.

14. Nierzetelnie weryfikowano dokumenty rozliczeniowe przed dokonaniem bezpośrednich płatności pięciu podwykonawcom. Opisano w punkcie 23.

15. Złożono końcowy wniosek o płatność w ramach Projektu, pomimo niezakończenia jego finansowej realizacji. Opisano w punkcie 24.

16. Nie podjęto czynności kontrolnych wobec wykonawców robót budowlanych w celu weryfikacji spełnienia przez nich wymagań wynikających z klauzul społecznych. Opisano w punkcie 25.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski	W dalszym procesie realizacji projektu „Modernizacja i rozbudowa PDK”, zapewnić udział osób posiadających doświadczenie i kompetencje w planowaniu, realizacji i rozliczaniu inwestycji budowlanych.
---------	--

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.
--------------------------------	---

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.
---	---

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

Olsztyn, 28 lutego 2025 r.

Kontrolerzy

Beata Saba

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Miłosz Chmielewski

Starszy inspektor kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

Mariusz Lenkiewicz

/podpisano elektronicznie/