



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 12 lipca 2011 r.

**Pan
Piotr Wołowicz
Starosta Powiatu
w Górze**

LWR-4112-01-01/2011
S/11/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę Starostwa Powiatowego w Górze, zwanym dalej „Starostwem”, w zakresie realizacji inwestycji „budowa siedziby Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Górze”.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym przez Pana Starostę w dniu 3 czerwca 2011 r., stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Na realizację budowy strażnicy Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Górze zostały poniesione wydatki w kwocie 10.301.975,92 zł. Kwotę 10.299.907,49 zł stanowiły dotacje z budżetu państwa na zadania zlecone, przekazane przez Urząd Wojewódzki we Wrocławiu - na podstawie decyzji Rady Ministrów i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w sprawie realizacji przedsięwzięcia „Budowa nowych i modernizacja użytkowanych obiektów” w ramach „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007 – 2009” - w tym w wysokości 134.000,00 zł wydatkowane w 2007 r., w wysokości 3.499.949,89 zł wydatkowane w 2008 r., a w wysokości 6.665.957,60 zł wydatkowane w 2009 r. Pozostałą kwotę stanowiły środki własne Powiatu Góra. Faktury wystawione przez wykonawcę inwestycji opiewały na łączną kwotę 9.936.081,32 zł, bez uwzględnienia wystawionej przez wykonawcę faktury nr 6/2010 z 1 marca 2010 r. na kwotę 1.013.477 zł, której zapłaty była Starosta odmówiła.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Faktura ta została wystawiona po ostatnim wpisie w dzienniku budowy dnia 18 lutego 2010 r. potwierdzającym zakończenie budowy. W przedmiocie płatności kwoty wynikającej z w/w faktury Sąd Okręgowy w Legnicy prowadzi postępowanie z powództwa wykonawcy.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przebieg realizacji skontrolowanej inwestycji, której inwestorem było Starostwo Powiatowe w Górze, a ocenę taką uzasadniają poniższe oceny częściowe i ustalenia kontroli:

I. NIK pozytywnie ocenia sposób udzielenia zamówienia podstawowego na przedmiotową inwestycję

Przystąpienie do prowadzenia inwestycji poprzedzone zostało zatwierdzeniem przez Starostę Górowskiego projektu budowlanego i udzieleniem pozwolenia na budowę, a wybór wykonawcy inwestycji tj. firmy [...] ² z siedzibą w Lesznie nastąpił zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, tj. na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ³

W umowie o realizację inwestycji „budowa siedziby Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Górze” z dnia 22 lipca 2008 r., na kwotę 8.565.386,98 zł i datą jej zakończenia w listopadzie 2009 r. zawarto zapisy określające zabezpieczenie należytego wykonania umowy poprzez określenie rękojmi za wady, gwarancji i zastępczego usuwania wad, możliwości odstąpienia od umowy przez zamawiającego w przypadku wystąpienia istotnej zmiany okoliczności powodującej, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym oraz kar umownych.

II. Izba negatywnie ocenia sposób poszerzania zakresu rzeczowego i finansowego inwestycji w jej trakcie.

Zwiększenie, w stosunku do określonego w umowie, kosztu budowy z kwoty 8.565.386,98 zł do kwoty 10.854.343,79 zł było następstwem zawarcia w trakcie realizacji inwestycji w 2009 r. dwóch aneksów do umowy, trzech umów dodatkowych oraz sporządzenia czterech protokołów konieczności co łącznie opiewało na kwotę 2.288.956,81 zł.

II.1. Tak wielka różnica pomiędzy przewidywanymi a rzeczywistymi kosztami zadania świadczy w ocenie Izby o jego nierzetelnym przygotowaniu – w trakcie trwania prac

² Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie przedsiębiorstwa.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

zaistniała bowiem konieczność uzupełniania zakresu rzeczowego poszczególnych prac, wykonywania robót zamiennych oraz dodatkowych. W rezultacie rozbieżności pomiędzy zakresem inwestycji wynikającym z kosztorysu inwestorskiego a zakresem wynikającym z projektu budowlanego koszt inwestycji określony przez strony zmieniał się w następujący sposób:

- roboty za kwotę 499.999,99 zł objęto aneksem do umowy nr 4/08/09 z 10 sierpnia 2009 r.;
- roboty za kwotę 326.272,45 zł objęto aneksem nr 3/08 z 6 października 2009 r.;
- roboty za kwotę 264.449,57 zł objęto protokołem konieczności nr 6 z 8 stycznia 2009 r.
- roboty za kwotę 207.400 zł objęto protokołem konieczności nr 7 z 6 lutego 2009 r.;
- roboty za kwotę 91.500 zł objęto protokołem konieczności nr 8 z 2 marca 2009 r.;
- roboty za kwotę 402.600 zł objęto protokołem konieczności nr 9 z 4 maja 2009 r.,
- roboty za kwotę 252.500,79 zł objęto umową nr 5-2/08-09 z 30 listopada 2009 r.

Przyczyną zwiększenia kosztów budowy było również nie ujęcie w projekcie budowlanym masztu antenowego w kwocie 134.844,10 zł objętego dodatkową umową nr 5-3/08-09 z 1 grudnia 2009 r. oraz zawarcie dodatkowej umowy 5-1/08-09 z 1 października 2009 r. na kwotę 157.021,63 zł na podłączenie obiektu budowlanego do sieci energetycznej. W ocenie NIK elementy te powinien zawierać rzetelnie przygotowany projekt.

II.2. Akceptując wyżej wymienione zmiany Starostwo zaciągnęło w 2009 r. zobowiązania na kwotę 8.173.488,07 zł⁴, tj. 1.505.688,07 zł ponad kwotę wydatków na realizację inwestycji określoną w budżecie Powiatu Górowskiego na 2009 r. w wysokości 6.667.800 zł. Czyn taki wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵ oraz art. 44 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 4 ustawy o finansach publicznych⁶. Wyżej wymieniona kwota przekroczenia planu wydatków nie uwzględnia dokonanej w 2009 r. zapłaty za roboty, na wykonanie których nie zostały zawarte umowy ani też nie zostały one ujęte w protokołach konieczności na łączną kwotę 125.944,87 zł.

⁴ 8.565.386,98 kwota wynikająca z umowy „-”, 2.680.855,72 zł kwota zapłacona w 2008 r. „+” 2.288.956,81 zł kwota wynikająca z zawartych aneksów i protokołów konieczności oraz umów dodatkowych)

⁵ Dz. U. z 2005r., Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.

II.3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nieprzestrzeganie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy realizacji robót budowlanych nie wynikających z umowy podstawowej, za co odpowiedzialna jest była Starosta Powiatu Góra.

Tryb udzielenia zamówienia z wolnej ręki przy zamówieniu dodatkowym zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy prawo zamówień publicznych jest dopuszczalny jedynie gdy zaistnieją łącznie następujące przesłanki:

1. Zamówienie dodatkowe zostanie udzielone dotychczasowemu wykonawcy.
2. Zamówienie dodatkowe dotyczy usług lub robót budowlanych.
3. Zamówienie dodatkowe nie jest objęte zamówieniem podstawowym.
4. Zamówienie dodatkowe nie przekracza łącznie 50% wartości zamówienia podstawowego.
5. Zamówienie dodatkowe jest niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego.
6. Wykonanie zamówienia dodatkowego stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia oraz:
 - a) jeżeli z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od podstawowego wymagałoby niewspółmiernie wysokich kosztów lub
 - b) jeżeli wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego. Zastosowanie tego trybu jest możliwe jedynie gdy przesłanki opisane w punktach 1-6 zostaną spełnione łącznie, a dodatkowo wystąpi co najmniej jedna okoliczność opisana w punkcie 6 lit. a i b.

Wobec powyższego nielegalnym było zlecenie przez Starostę Powiatu Góra realizacji dodatkowych robót budowlanych, których konieczność wykonania była możliwa do przewidzenia na etapie zawierania umowy podstawowej. Ponadto udzielenie zamówienia dodatkowego wymagało przeprowadzenia nowego postępowania przetargowego w trybie zamówienia z wolnej ręki (art. 66 ustawy prawo zamówień publicznych) oraz zawarcia odrębnej umowy o roboty budowlane (art. 68 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych), czego zamawiający nie dopełnił.

III. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nielegalne i nierzetelne dokumentowanie robót budowlanych i dokonywaniu płatności za nie:

III.1. Żaden z protokołów konieczności nr 2/08 z dnia 6 października 2008 roku, nr 3/08 z dnia 3 listopada 2008 r. oraz 5/08 z dnia 5 grudnia 2008 r. stanowiących podstawę podpisania aneksu nr 4/08/09 z dnia 10 sierpnia 2009 r. na kwotę 499.999,99 zł brutto nie zawierał podpisu byłej Starosty, tj. osoby upoważnionej do zaciągania zobowiązań w imieniu

inwestora. Takiego podpisu nie zawierały również protokoły konieczności nr 6/08 z 8 stycznia 2009 r., nr 7 z dnia 6 lutego 2009 r., nr 8 z dnia 2 marca 2009 r. oraz nr 9 z dnia 4 maja 2009 r., pomimo że za roboty objęte tymi protokołami inwestor – powiat górowski zapłacił kwotę 883.289,51 zł na podstawie faktur o numerach 31/2008, 33/2008, 34/2008, 36/2008, 1/2009, 5/2009, 9/2009, 12/2009, 13/2009, 20/2009, 30/2009 wystawionych przez wykonawcę a udokumentowanych protokołami częściowego odbioru robót podpisanymi przez p.o. Dyrektora Wydziału Budownictwa i Inspektora Nadzoru,

III.2. Dokonano zapłaty w kwocie 125.944,87 zł za roboty nie objęte ani protokołami konieczności, ani aneksami bądź tzw. umowami dodatkowymi a jedynie rozliczonymi fakturami o numerach 31/2008, 33/2008, 1/2009, 5/2009, 9/2009, 12/2009, 20/2009, 30/2009 wystawionymi przez wykonawcę a udokumentowanymi protokołami częściowego odbioru robót podpisanymi przez p.o. Dyrektora Wydziału Budownictwa i Inspektora Nadzoru,

III.3. Dokonano zapłaty za roboty objęte aneksem nr 4/08/09 z dnia 10 sierpnia 2009 r. na kwotę 499.999,99 zł brutto, która nastąpiła na podstawie faktur o numerach 29/2008, 31/2008, 33/2008, 34/2008, 36/2008 1/2009, 2/2009, wystawionych przez wykonawcę w dniach od 13 października 2008 r. tj. 10 miesięcy przed podpisaniem wskazanego aneksu do 11 marca 2009 r. tj. 5 miesięcy przed podpisaniem wskazanego aneksu, a udokumentowanych protokołami częściowego odbioru robót podpisanymi przez ww. osoby,

III.4. Dokonano zapłaty za roboty objęte protokołem konieczności nr 6/08 z 8 stycznia 2009 r. na kwotę 28.293,96 zł brutto, która nastąpiła na podstawie faktury o numerze 36/2008 wystawionej przez wykonawcę w dniu 29 grudnia 2008 r. tj. 10 dni przed podpisaniem wskazanego protokołu konieczności, a udokumentowanej protokołem częściowego odbioru robót podpisanym przez ww. osoby,

III.5. Zapłata za roboty objęte protokołem konieczności nr 7/08 z 6 lutego 2009 r. na kwotę 146.305,43 zł brutto nastąpiła na podstawie faktury o numerze 34/2008 wystawionej przez wykonawcę w dniu 22 grudnia 2008 r. tj. 46 dni przed podpisaniem wskazanego protokołu konieczności, a udokumentowanej protokołem częściowego odbioru robót podpisanym przez ww. wymienionych,

III.6. Zapłata za roboty objęte protokołem konieczności nr 9/08 z 4 maja 2009 r. na kwotę 195.661,33 zł brutto nastąpiła na podstawie faktur o numerach 31/2008, 33/2008, 36/2008 i 1/2009 wystawionych przez wykonawcę w dniach od 21 listopada 2008 r. tj. 5 miesięcy 14 dni przed podpisaniem wskazanego protokołu konieczności do 12 lutego 2009 r. tj. 2 miesiące

16 dni przed podpisaniem wskazanego protokołu konieczności, a udokumentowanych protokołami częściowego odbioru robót podpisanymi przez ww. wymienionych,

III.7. Z ustaleń kontroli wynika ponadto że:

- mimo obowiązku wynikającego z art. 3 pkt. 13 i 14 w związku z art. 60 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷ nie prowadzono ksiąg obmiarów,
- pomimo tego, że rozliczano zamienne pozycje kosztorysowe oraz ilości robót inne niż w kosztorysie ofertowym, nie dołączono do faktur niezbędnych w takim wypadku protokołów konieczności uzasadniających przyczyny zmian,
- niezgodnie z § 7 pkt 3 zawartej umowy podstawowej o realizację inwestycji przewidującym możliwość rozliczania wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy jedynie za całkowicie zakończone etapy lub elementy robót ustalone zgodnie z harmonogramem organizacji i wykonania przedmiotu umowy, inspektorzy nadzoru podpisywali kosztorysy na różnych etapach zaawansowania, nawet tylko przy 10% ich zaawansowaniu,
- kosztorysy ofertowe będące podstawą zawarcia tzw. umów dodatkowych z dnia 6 października 2009 r., 30 listopada 2009 r., 1 grudnia 2009 r. oraz protokoły częściowego odbioru robót z dnia: 21 grudnia 2009 r., 22 grudnia 2008 r., 8 czerwca 2009 r. (dwa protokoły), i 3 sierpnia 2009 r. nie zostały podpisane przez inspektorów nadzoru inwestorskiego.

III.8. Ustalone w trakcie kontroli nieprawidłowości w zakresie dokumentowania robót budowlanych zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dotyczą zarówno konkretnych technicznych aspektów procesu budowlanego jak też niedopełniania obowiązków przez osoby funkcyjne, a nawet potwierdzania nieprawdy w dokumentach o znaczeniu prawnym. Szczególnie naganne są rozbieżności w dokumentacji odbiorowej oraz aneksach i protokołach konieczności w kontekście dokonywania płatności za konkretne roboty.

Negatywna ocena NIK dotycząca rozliczenia ww. inwestycji znajduje potwierdzenie w opinii dotyczącej tego zagadnienia, której wykonanie Starostwo Powiatowe w Górze zleciło 21 lutego 2011 r. [...] ⁸. W przedstawionej w kwietniu 2011 r. opinii wykonanej na podstawie

⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118

⁸ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie przedsiębiorstwa.

przeprowadzonych pomiarów i badań na obiekcie, wykonaniu kosztorysów i analiz dokumentacji i dokumentów związanych z realizacją i rozliczeniem inwestycji, stwierdzono m.in.:

- różnicę między kosztami wynikającymi z kosztorysu ofertowego a kosztami rozliczonymi wynoszącą 1.534.270,62 zł,
- błędy w kosztorysach powykonawczych polegające na rozliczeniu robót niewykonanych; przyjęcie cen jednostkowych wyższych niż w kosztorysach ofertowych, naruszając postanowienia zawartej umowy; zawyżeniu obmiarów,
- koszty nienależne w wysokości 1.345.984,52 zł dotyczące w szczególności robót tzw. stanu zerowego w kwocie 645.292,92 zł i instalacji sanitarnych poza wentylacją mechaniczną w wysokości 289.379,72.

IV. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nadzór sprawowany przez pracowników Starostwa nad wykonywaniem obowiązków przez inspektora nadzoru inwestorskiego w zadaniu inwestycyjnym, jak też samą działalność osoby pełniącej samodzielną funkcję w budownictwie.

Wbrew wymogom umowy o pełnienie nadzoru inwestorskiego z dnia 13 sierpnia 2008 r. dotyczącej nadzorowania budowy minimum 4 razy w ciągu dwóch tygodni, potwierdzonego stosownymi wpisami do dziennika budowy, inspektor nadzoru inwestorskiego podejmował czynności nadzorcze w 21 przypadkach (z 38 w ogóle potwierdzonych wpisem do dziennika budowy) z częstotliwością od 1 razu na tydzień do 1 razu na 78 dni, przy czym w 11 przypadkach wpis inspektora nadzoru do dziennika budowy ograniczał się do złożenia przez niego podpisu bez określenia czynności nadzorczej. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niewłaściwa realizacja obowiązków przez inspektora nadzoru nie dawała rękojmi właściwego wykonania zamierzenia inwestycyjnego, natomiast nierzetelność Starostwa przejawia się w niedostatecznym nadzorze nad poczynaniami inspektora nadzoru, co należy ocenić tym bardziej krytycznie, że jego zakres obowiązków został precyzyjnie określony umową.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu wnosi o

1. *Podjęcie niezbędnych działań organizacyjnych zapewniających stosowanie obowiązujących przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w szczególności w przypadkach konieczności zawierania umów dodatkowych o roboty budowlane.*

2. *Zapewnienie, poprzez podjęcie niezbędnych działań organizacyjnych, rzetelności dokumentowania toku robót budowlanych, w tym w szczególności:*
 - *warunkowania podjęcia tych robót zatwierdzeniem stosownej dokumentacji przez osobę upoważnioną do zaciągania zobowiązań w imieniu Starostwa,*
 - *zatwierdzania dokumentacji powykonawczej przez osoby uprawnione,*
 - *poprawności rozliczenia robót i zapłat za rzeczywiście wykonane roboty,*
 - *prowadzenia, stosownie do wymogów ustawy prawo budowlane, ksiąg obmiarów,*
 - *prawidłowego prowadzenia dziennika budowy w tym jednoznacznego potwierdzania czynności nadzorczych przez inspektora nadzoru inwestorskiego.*
3. *Podjęcie niezbędnych działań organizacyjnych zmierzających do wzmocnienia nadzoru nad właściwym do spraw budownictwa wydziałem Starostwa.*
4. *Zapewnienie właściwej obsługi zamierzeń inwestycyjnych poprzez egzekwowanie od inspektora nadzoru budowlanego obowiązków nałożonych na niego ustawą Prawo budowlane i treścią umowy o pełnienie nadzoru inwestorskiego.*
5. *Rozważenie możliwości podjęcia działań prawnych zmierzających do wyegzekwowania od wykonawcy inwestycji odszkodowania za roboty wykonane nieprawidłowo i zwrotu zapłaty za roboty niewykonane.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.