



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-003-02/2014

P/14/112

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/112 – Przygotowanie i realizacja inwestycji z zakresu infrastruktury komunalnej w Szczecinie.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ¹ .
Kontrolerzy	1. Sylwia Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90513 z dnia 27.03.2014 r., nr 91880 z dnia 17.09.2014 r., nr 91916 z dnia 18.11.2014 r. 2. Ewelina Czerepska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90511 z dnia 27.03.2014 r., nr 91879 z dnia 16.09.2014 r. 3. Karol Kośnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90512 z dnia 27.03.2014 r., nr 91877 z dnia 15.09.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6, 292-297, 3498-3499)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Szczecin ² , pl. Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Krzystek, Prezydent Miasta Szczecin ³ . (dowód: akta kontroli str. 1500-1501)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Działalność Urzędu dotycząca przygotowania i realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury komunalnej w Szczecinie NIK ocenia⁴ następująco:

- Przygotowanie działań inwestycyjnych - pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości polegających na:
 - powierzeniu wykonania zakładowi budżetowemu zadań Inżyniera Kontraktu na nabrzeżach miejskich (Bulwarach) wbrew treści art. 14 pkt 1-9 ustawy o finansach publicznych oraz niezgodnie ze statutem zakładu,
 - powierzeniu nadzoru merytorycznego nad realizacją budowy Centrum Edukacji Wodnej Wydziałowi Oświaty Urzędu, który nie był przygotowany do pełnienia tej funkcji.
- Przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych - pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Skutkiem nieprawidłowości był nieuzasadniony wzrost kosztów wykonywanych zadań i utrata części dofinansowania z funduszy unijnych.
- Zabezpieczenie interesów inwestora (Gminy) w umowach zawartych z uczestnikami procesu inwestycyjnego - pozytywnie.
- Realizację zadań inwestycyjnych - pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości polegających na:
 - dopuszczeniu do znaczących opóźnień terminów oraz wzrostu kosztów realizowanych inwestycji,

¹ Dalej: NIK

² Dalej: Urząd

³ Dalej: Prezydent Miasta

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

- niewystarczającym nadzorze nad bieżącą realizacją umów m.in. w zakresie egzekwowania prawidłowego wykonania obowiązków nałożonych na wykonawców.

Największe nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły przy budowie Centrum Edukacji Wodnej, co spowodowało wzrost kosztów budowy oraz utratę dofinansowania w kwocie 5.245,32 tys. zł.

5. Finansowanie i rozliczenia związane z uzyskaniem wsparciem z funduszy unijnych - negatywnie z uwagi na:

- wysokość korekt dofinansowania dokonanych przez Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego wynoszących łącznie - do czasu zakończenia kontroli - 5.303,22 tys. zł.

Ponadto NIK za niewystarczający uznaje nadzór Gminy nad inwestycjami realizowanymi przez gminne jednostki organizacyjne, tj. Zakład Usług Komunalnych (przebudowa kąpieliska Arkonka i budowa Cmentarza komunalnego) oraz Miejski Ośrodek Sportu, Rekreacji i Rehabilitacji (budowa Hali sportowej).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie działań inwestycyjnych, w tym m.in.: przygotowanie organizacyjne do realizacji inwestycji oraz zabezpieczenie ich finansowania

NIK objęła badaniem zadania inwestycyjne pn.:

- „Filharmonia Szczecińska im. Mieczysława Karłowicza w Szczecinie”⁵,
- „Promenada z widokiem na Odrę - przebudowa szczecińskich bulwarów (Modernizacja Bulwaru Gdyńskiego, Piastowskiego, Elbląskiego)”⁶,
- „Budowa Międzyszkolnego Ośrodka Sportowego Euroregionalne Centrum Edukacji Wodnej i Żeglarskiej”⁷,
- „Przebudowa kąpieliska Arkonka w Szczecinie dla potrzeb sportu i rekreacji”⁸,
- „Budowa cmentarza komunalnego przy ul. Bronowickiej w Szczecinie”⁹,
- „Budowa Hali Widowiskowo-Sportowej w Szczecinie”¹⁰,
- „Budowa i wyposażenie I etapu Technoparku Pomerania w Szczecinie przy ul. Niemierzyńskiej”¹¹.

Gmina bezpośrednio realizowała inwestycje pn.: „Filharmonia Szczecińska...”, „Promenada z widokiem na Odrę...”, a także „Centrum Edukacji Wodnej...”, przy którym rolę „współrealizującego projekt” powierzono Międzyszkolnemu Ośrodkowi Sportowemu Euroregionalne Centrum Edukacji Wodnej i Żeglarskiej w Szczecinie (dalej: MOSECEWiŻ).

Realizację zadań pn. „Przebudowa kąpieliska Arkonka...” oraz „Cmentarz komunalny...” Gmina powierzyła Zakładowi Usług Komunalnych w Szczecinie (dalej: ZUK) – jako Inwestorowi Zastępczemu.

Realizację zadania pn. „Budowa Hali Sportowej...” powierzono Miejskiemu Ośrodkowi Sportu, Rekreacji i Rehabilitacji w Szczecinie (dalej: MOSRiR).

Szczeciński Park Naukowo-Technologiczny Spółka z o.o. (dalej: SPNT¹²) realizował projekt pn. „Budowa Technoparku...”.

Kontrolę NIK przeprowadziła w ZUK („Przebudowa kąpieliska Arkonka...”, „Cmentarz komunalny...”), MOSRiR („Budowa Hali Sportowej...”) i SPNT („Budowa Technoparku...”).

Na podstawie Zarządzeń Prezydenta Miasta Szczecin w sprawie podziału zadań i kompetencji oraz powierzenia prowadzenia określonych spraw Gminy Miasto Szczecin

⁵ Dalej: „Filharmonia Szczecińska...”

⁶ Dalej: „Promenada z widokiem na Odrę...”

⁷ Dalej: „Centrum Edukacji Wodnej...”

⁸ Dalej: „Przebudowa kąpieliska Arkonka...”

⁹ Dalej: „Cmentarz komunalny...”

¹⁰ Dalej: „Budowa Hali Sportowej...”

¹¹ Dalej: „Budowa Technoparku...”

¹² Jedyńm udziałowcem SPNT jest Gmina Miasto Szczecin (100% udziałów).

Opis stanu
faktycznego

w imieniu Prezydenta Miasta Szczecin¹³ ustalono, że za inwestycje miejskie, w tym planowanie, realizację i rozliczenie inwestycji, odpowiedzialny był Zastępca Prezydenta Miasta Krzysztof Nowak (do 04.03.2010 r.), Zastępca Prezydenta Miasta Aleksander Buwelski (od 05.03.2010 r. do 17.04.2011 r.) i Zastępca Prezydenta Miasta Bogdan Jaroszewicz (od 18.04.2011 r.). Każdy z Zastępców odpowiadał również za merytoryczny nadzór nad spółkami z udziałem Miasta, w zakresie związanym z powierzonymi zadaniami.

W udzielaniu zamówień publicznych brało udział Biuro ds. Zamówień Publicznych (dalej: BZP), a we wdrażaniu projektów współfinansowanych z bezzwrotnej pomocy finansowej Biuro Budżetu i Funduszy Pomocowych (dalej: BBiFP) /od 01.03.2012 r. - Wydział Zarządzania Finansami Miasta (dalej: WZFM)/, co było zgodne z treścią Regulaminu Organizacyjnego Urzędu¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 3450-3462, 3485-3496, 3575-3581, 3601-3611, 3658-3660, 4145-4161, 4289-4294, 4520-4695)

W uchwałach budżetowych Gminy na lata 2009-2014 ujęto finansowanie kontrolowanych inwestycji.
(dowód: akta kontroli str. 4386-4427)

1.1. „Filharmonia Szczecińska...”

Zarządzeniem Nr 439/07 Prezydenta Miasta z dnia 22.08.2007 r. dysponentem środków zadania „Filharmonia Szczecińska...” został Wydział Inwestycji Miejskich Urzędu (dalej: WIM), co wynikało z zakresu jego kompetencji. Pracownicy WIM zajmujący się przygotowaniem i realizacją budowy Filharmonii posiadali odpowiednie kwalifikacje zawodowe.
(Dowód: akta kontroli str. 664-698)

Na zlecenie Gminy Stowarzyszenie Architektów Polskich zorganizowało konkurs architektoniczny na projekt koncepcyjny budynku Filharmonii, który rozstrzygnięto 20.06.2007 r. Umowę na wykonanie dokumentacji projektowej Gmina podpisała 21.11.2007 r. Studium wykonalności dla projektu pn. „Filharmonia Szczecińska...” zostało opracowane we wrześniu 2009 r.
(Dowód: akta kontroli str. 334-335, 695-698)

Przed wykonaniem dokumentacji projektowej Filharmonii, Gmina dysponowała dokumentacją geologiczno-inżynierską, analizą warunków ruchu drogowego oraz ekspertyzą budowlaną.

Koszt przygotowania inwestycji w latach 2007-2009 został określony na 5.205,00 tys. zł z przeznaczeniem na dokumentację potrzebną do uzyskania niezbędnych decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę.
(Dowód: akta kontroli str. 487-488, 664)

W 2009 r. Gmina złożyła wniosek o dofinansowanie projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego (dalej: RPO WZ). W dniu 02.12.2009 r. Województwo Zachodniopomorskie oraz Gmina zawarły umowę¹⁵, w której dofinansowanie określono na kwotę 44.906,62 tys. zł¹⁶, a wkład własny na 75.493,37 tys. zł.
(dowód: akta kontroli str. 3450-3462)

¹³ Zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin: Nr 297/09 z dnia 25 czerwca 2009 r. (ust. 4 pkt 3 lit. ab załącznika do Zarządzenia), Nr 517/09 z dnia 30 października 2009 r. (ust. 3 pkt 3 lit. ab załącznika do Zarządzenia), Nr 92/10 z dnia 5 marca 2010 r. (ust. 3 pkt 3 lit. ab załącznika do Zarządzenia), Nr 175/10 z dnia 21 kwietnia 2010 r. (ust. 3 pkt 3 lit. ab załącznika do Zarządzenia), Nr 179/11 z dnia 18 kwietnia 2011 r. (ust. 4 pkt 1 lit. ab załącznika do Zarządzenia), Nr 215/11 z dnia 12 maja 2011 r. (ust. 4 pkt 1 lit. ab) zmieniające Zarządzenie Nr 179/11, Nr 328/11 z dnia 1 lipca 2011 r. (ust. 2 pkt 1 lit. ab załącznika do Zarządzenia), Nr 150/12 z dnia 2 kwietnia 2012 r. (ust. 2 pkt 1 lit. ab załącznika do Zarządzenia), Nr 180/13 z dnia 6 maja 2013 r. (ust. 4 pkt 1 lit. ab załącznika do Zarządzenia).

¹⁴ Zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin Nr 195/09 z dnia 4 maja 2009 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Szczecin (odpowiednio § 42 pkt 1 i § 39 pkt 9-10 załącznika do Zarządzenia), Zarządzenie Nr 96/12 z dnia 1 marca 2012 r. (§ 34 pkt 1 i § 45 pkt 11-13 załącznika do zarządzenia).

¹⁵ Nr UDA-RPZP.06.02.01-32-002/09-00.

¹⁶ Aneks z dnia 24.06.2011 r. zmieniono dofinansowanie na kwotę 39.286,23 tys. zł, aneksem z dnia 27.09.2013 r. na kwotę 31.940,02 tys. zł, aneksem z dnia 19.08.2014 r. na kwotę 31.709,20 tys. zł.

1.2. „Promenada z widokiem na Odrę...”

Zadanie pn. „Promenada z widokiem na Odrę...” realizował na podstawie zawartego z Gminą porozumienia¹⁷ ZUK jako Inżynier Kontraktu, a nadzorował Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu (dalej: WGKiOŚ).

Prezydent Miasta powierzył¹⁸ WGKiOŚ koordynowanie działań w zakresie gospodarki komunalnej, w tym nadzór nad utrzymaniem, remontami i eksploatacją nabrzeży miejskich.

(dowód: akta kontroli str. 1554-1556)

W 2007 r. Wojewoda Zachodniopomorski wydał na rzecz ZUK niezbędne do rozpoczęcia robót budowlanych pozwolenia na remont i przebudowę nabrzeży Bulwaru Piastowskiego i Gdyńskiego oraz na przebudowę nabrzeża Bulwaru Elbląskiego¹⁹. Ze względu na możliwość uzyskania dofinansowania ze środków unijnych, połączono zadania inwestycyjne w Projekt pn. „Promenada z widokiem na Odrę...”. Projekt zakładał kompleksową przebudowę nabrzeży trzech Bulwarów oraz przystosowanie ich do turystyki, w tym turystyki wodnej. Zaszła konieczność zmian i uzupełnień istniejącej już dokumentacji o elementy związane z infrastrukturą turystyczną²⁰. W 2009 r., na zlecenie ZUK, opracowano zamienną dokumentację projektową. Wojewoda Zachodniopomorski wydał na rzecz ZUK niezbędne decyzje zatwierdzające projekty budowlane i udzielające pozwoleń na budowę dla zadań przebudowy nabrzeży Bulwarów²¹.

(dowód: akta kontroli str. 2371-2379, 2483-240, 2551-2556)

W 2010 r. Gmina złożyła wniosek o dofinansowanie Projektu w ramach RPO WZ. W dniu 30.03.2010 r. Województwo Zachodniopomorskie oraz Gmina zawarły umowę²², w której dofinansowanie i wymagany wkład własny wyniosły po 22.100,00 tys. zł²³. We wniosku o dofinansowanie Gmina wskazała, że Projekt będzie finansowany w całości ze środków budżetu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 1600-1663, 1702)

Gmina zawarła Porozumienie w sprawie pełnienia przez ZUK roli Inżyniera Kontraktu²⁴. Ze strony Gminy nadzór nad realizacją Porozumienia sprawował WGKiOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 3131-3132, 1535-1547)

Zgodnie z § 1 Porozumienia ZUK zobowiązany był m.in. do zapewnienia nadzoru inwestorskiego oraz nadzoru autorskiego dla Projektu. ZUK przygotował i przeprowadził 5 postępowań o udzielenie zamówień publicznych w tym zakresie.

Urząd Kontroli Skarbowej w Szczecinie (dalej: UKS) w ramach prowadzonego audytu operacji RPO WZ ustalił naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁵ (dalej: Pzp), którym odpowiadały nałożone korekty w wysokości od 5 do 100% zadeklarowanych wydatków²⁶.

¹⁷ Porozumienie Nr WGKiOŚ 57/2010 z dnia 01.02.2010 r. w sprawie pełnienia przez ZUK roli Inżyniera Kontraktu dla Projektu pn. „Promenada z widokiem na Odrę...”.

¹⁸ Zarządzeniem 939/07 z dnia 13.07.2007 r., Zarządzeniem 202/12 z dnia 02.05.2012 r., Zarządzeniem 298/09 z dnia 25.06.2009 r. (w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin).

¹⁹ Decyzja Nr 42/2007 z dnia 28.02.2007 r., Decyzja Nr 43/2007 z dnia 28.02.2007 r., Decyzja Nr 132/2007 z dnia 01.06.2007 r.

²⁰ Projekt zakładał przebudowę Nabrzeża Elbląskiego; przebudowę, remont Nabrzeża Piastowskiego i budowę schodów terenowych; przebudowę, remont Nabrzeża Gdyńskiego i budowę punktów poboru energii i wody z kanalizacją dla potrzeb sezonowych pawilonów handlowo-gastronomicznych, punktów poboru energii i wody z kanalizacją dla potrzeb przybijających do nabrzeża obiektów pływających, budynku bosmanatu z zapleczem socjalnym przy nabrzeżu.

²¹ Decyzja Nr 250/2009 z dnia 03.12.2009. Decyzja nr 255/2009 z dnia 08.12.2009 r. zmieniająca decyzję nr 42/2007. Decyzja nr 254/2009 z dnia 08.12.2009 r. zmieniająca decyzję nr 43/2007.

²² Nr UDA-RPZP.06.01.01-32-014/09-00.

²³ Aneksem z dnia 20.06.2012 r. zmieniono wartość dofinansowania na kwotę 20.017,53 tys. zł, aneksem z dnia 08.10.2013 r. na kwotę 16.245,97 tys. zł, aneksem z dnia 27.12.2013 r. na kwotę 15.345,90 tys. zł.

²⁴ Dwukrotnie rozszerzano zakres przedmiotu porozumienia: w dniu 18.03.2011 r. aneksem Nr 1/2011, w dniu 21.06.2013 r. aneksem Nr 3. Porozumienie zostało zawarte pierwotnie do dnia 31.12.2012 r., a aneksem nr 6 przedłużono czas jego obowiązywania do 30.11.2013 r.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

²⁶ Na postępowanie na kompleksowy i wielobranżowy nadzór inwestorski nad realizacją zadania pn. „Promenada z widokiem na Odrę...” (w podziale na części Bulwar Piastowski i Gdyński) – korekta 5%

(dowód: akta kontroli str. 1535, 1570-1572, 3259-3263, 3364-3406)
Dla realizacji Projektu Gmina zawarła umowy zlecenia z 4 pracownikami WGKiOŚ na łączną kwotę 102,50 tys. zł. Pracownikom powierzono²⁷ kierowanie Projektem, koordynowanie działań związanych z promocją i monitoringiem, z rozliczaniem finansowo-księgowym oraz z przygotowaniem postępowań o zamówienia publiczne.

UKS w wyniku badania wybranych wniosków o płatność ujawnił, że zakresy obowiązków wskazanych pracownikom wynikające z umów o pracę mają podobny charakter do czynności wymienionych w treści umów zleceń zawartych dla realizacji Projektu²⁸. Powyższe naruszenie zostało również zidentyfikowane przez IZ RPO WZ podczas przeprowadzonej kontroli doraźnej.

(dowód: akta kontroli str. 1563-1564, 1565-1569, 1669, 3262-3263, 3364, 3397)
Porozumienie w § 2 stanowiło, iż za wykonanie przedmiotu zamówienia ZUK otrzyma łączne wynagrodzenie do wysokości 1.225,00 tys. zł brutto. Wartość faktur przedstawionych przez ZUK wyniosła łącznie 1.090,06 tys. zł²⁹. Przekazane wynagrodzenie było refundacją wydatków poniesionych przez ZUK w ramach realizacji Porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 1536, 1560-1561, 1668, 1670-1671)

1.3. „Centrum Edukacji Wodnej...”

Budowę „Centrum Edukacji Wodnej...” nadzorował Wydział Oświaty Urzędu (dalej: WOŚ), a od 01.11.2013 r. - WIM.

WOŚ dysponował pracownikami posiadającymi uprawnienia budowlane. Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) przygotował WOŚ, we współpracy z BZP.

(Dowód: akta kontroli str. 744-765, 780-790, 3601-3602, 3638-3655)

Pracownicy WIM, którym powierzono – od 01.11.2013 r. - nadzór oraz realizację zadań inwestycyjnych posiadali uprawnienia budowlane.

(Dowód: akta kontroli str. 665-678, 766-779)

Studium wykonalności „Centrum Edukacji Wodnej...” zostało opracowane w sierpniu 2009 r.

(Dowód: akta kontroli str. 791-804)

W 2009 r. Gmina złożyła wniosek o dofinansowanie Projektu w ramach RPO WZ. W dniu 29.01.2010 r. Województwo Zachodniopomorskie oraz Gmina zawarły umowę³⁰, w której dofinansowanie określono na kwotę 14.154,35 tys. zł, a wkład własny na 21.231,53 tys. zł. We wniosku o dofinansowanie Gmina oświadczyła, że „nie są planowane kredyty i pożyczki”. Ponadto we wniosku m.in. wskazano, że:

- WOŚ Urzędu odpowiadać miał za przygotowanie materiałów i prowadzenie procedur udzielania zamówień publicznych (we współpracy i pod nadzorem BZP), przygotowanie umów z wykonawcą, nadzór i bieżącą kontrolę rzeczowo-finansową realizacji inwestycji, ,
- zadaniem Wydziału Księgowości miała być obsługa finansowo-księgowa Projektu, weryfikacja formalna i rachunkowa dokumentacji płatniczej oraz dokonywanie płatności,
- BBiFP koordynować miało działania związane z pozyskaniem dofinansowania i realizacją umowy o dofinansowanie.

zadeklarowanych wydatków przy umowach zawartych na kwotę 192,00 tys. zł netto i 167,40 tys. zł; na postępowanie na sprawowanie nadzoru autorskiego przy realizacji zadania pn. „Promenada z widokiem na Odrę... - Bulwar Piastowski” – korekta 100% zadeklarowanych wydatków przy umowie zawartej na kwotę 52,46 tys. zł netto; na postępowanie na pełnienie nadzoru autorskiego nad realizacją zadania pn. „Przebudowa nabrzeża Bulwar Elbląski...” – korekta w wysokości 25% zadeklarowanych wydatków przy umowie zawartej na 6,40 tys. zł netto; na postępowanie na sprawowanie nadzoru autorskiego przy realizacji zadania pn. „Promenada z widokiem na Odrę... - Bulwar Gdyński” – 100% zadeklarowanych wydatków przy umowie zawartej na kwotę 41,80 tys. zł netto. Wartość wydatków niekwalifikowanych ujętych w badanych przez UKS wnioskach o płatność (nr WNP-RPZP.06.01.01.32-014/09-02, WNP-RPZP.06.01.01.32-014/09-03, WNP-RPZP.06.01.01.32-014/09-04) wyniosła łącznie dla ww. zadań 23,16 tys. zł.

²⁷ Dyrektor i pracownicy zaangażowani w realizację Projektu, posiadali upoważnienia do podpisywania i parafowania dokumentów związanych z jego realizacją i rozliczeniem.

²⁸ Wartość wydatków niekwalifikowanych ujętych w badanych przez UKS wnioskach o płatność (nr WNP-RPZP.06.01.01.32-014/09-02, WNP-RPZP.06.01.01.32-014/09-03, WNP-RPZP.06.01.01.32-014/09-04) wyniosła łącznie dla zadań zw. z wynagrodzeniami 41,54 tys. zł.

²⁹ W 2010 r. - 39,45 tys. zł, w 2011 r. - 473,89 tys. zł, w 2012 r. - 345,65 tys. zł, w 2013 r. - 231,07 tys. zł.

³⁰ Nr UDA-RPZP.06.01.01-32-013/09-00.

(dowód: akta kontroli str. 3601-3602, 3638-3655)

Uzasadniając przekazanie nadzoru inwestycji WIM, Zastępca Prezydenta Miasta Bogdan Jaroszewicz poinformował w 2013 r. IZ RPO WZ³¹, że „Gmina (...) w ramach wewnętrznych mechanizmów kontrolnych zidentyfikowała pewne trudności zaistniałe na etapie planowania i pierwszego etapu realizacji Projektu. Zarówno w obszarze organizacyjnym jak i po stronie podmiotów wykonujących poszczególne roboty budowlane. (...) Jako przyczynę zaistniałych okoliczności należy podać niedostateczny nadzór nad przygotowaniem i realizacją inwestycji. Aby uniknąć podobnych zdarzeń w przyszłości, Beneficjent dokonał zmiany podmiotu realizującego inwestycję, tj. przeniesienia zadania inwestycyjnego w strukturę Wydziału Inwestycji Miejskich.”

(dowód: akta kontroli str. 4982-4984)

W wyniku audytów przeprowadzonych w latach 2011-2014 Wydział Kontroli i Audytu Wewnętrznego Urzędu (dalej: WKiAW) ustalił, że realizacja inwestycji nie przebiegała prawidłowo, a funkcjonujący system kontroli zarządczej nie zapewnił realizacji zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy.

(dowód: akta kontroli str. 703-743)

1.4. „Budowa Hali Sportowej...”

Do dnia 24.10.2010 r. zadanie związane z przygotowaniem inwestycji prowadził WIM. Realizację zadania inwestycyjnego pn. „Budowa Hali...” powierzono MOSRiR w dniu 25.10.2010 r. na podstawie Uchwały Rady Miasta Szczecin³².

(Dowód: akta kontroli str. 3921-4048)

W sprawie przyczyn powierzenia realizacji zadania „Budowa Hali...” MOSRiR i zaniechania dalszego prowadzenia inwestycji przez wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną Urzędu, tj. WIM Prezydent Miasta wyjaśnił: „(...) Dyslokacja składników majątkowych do jednostki budżetowej, pozwoliła MOSRiR jako odrębnemu, samodzielnemu podatnikowi VAT, do odliczenia podatku naliczonego z tytułu realizacji przedmiotowej inwestycji. Wydatki inwestycyjne są bezpośrednio związane ze sprzedażą opodatkowaną (odpłatna dzierżawa obiektu na rzecz wyłonionego w przetargu Operatora).”

(Dowód: akta kontroli str. 4043-4045)

Zgodnie z § 7 Statutu MOSRiR nadzór merytoryczny nad jego działalnością sprawuje Prezydent Miasta lub wyznaczony Zastępca Prezydenta Miasta.

W sprawie sposobu sprawowania nadzoru w zakresie realizacji zadania inwestycyjnego przez MOSRiR Prezydent Miasta wyjaśnił: „Nadzór nad realizacją zadania inwestycyjnego sprawował wyznaczony przez Prezydenta Miasta – Zastępcę, który bezpośrednio uczestniczył w wybranych spotkaniach Rady Budowy jak również z inicjatywy własnej organizował spotkania w Urzędzie Miasta. MOSRiR raportował stan realizacji inwestycji w cyklach miesięcznych. Ewentualne uwagi lub dodatkowe informacje w tym zakresie omawiane były podczas spotkań organizowanych przez wyznaczonego zastępcę Prezydenta Miasta, lub podczas spotkań Rady Budowy.”

(Dowód: akta kontroli str. 4043-4045)

Gmina zawarła umowę z Ministrem Sportu i Turystyki o dofinansowanie zadania budowy Hali ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej³³. Ustalono następujące źródła finansowania nakładów: środki własne w wysokości 34.225,21 tys. zł, kredyty, pożyczki w wysokości 106.312,45 tys. zł, środki Funduszu nie więcej niż 15.000,00 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 4162-4200)

1.5. „Budowa Technoparku...”

W 2010 r. SPNT złożył wniosek o dofinansowanie Projektu pn. "Budowa i wyposażenie I etapu Technoparku Pomerania w Szczecinie przy ul. Niemierzyńskiej" w ramach RPO WZ. W dniu 28.09.2010 r. Województwo Zachodniopomorskie oraz SPNT zawarły umowę³⁴,

³¹ Pismo z 03.09.2013 r. znak WZFM-II.042.10.2012.RK.

³² Uchwała nr LII/1369/10 Rady Miasta Szczecin z dnia 25 października 2010 r. w sprawie przekazania Hali Widowiskowo-Sportowej na rzecz Miejskiego Ośrodka Sportu Rekreacji i Rehabilitacji w Szczecinie.

³³ Nr 2012/0218/0338/SubA/DIS/S z dnia 26.11.2012 r.

³⁴ Nr UDA-RPZP.01.02.01-32-003/10-00.

w której dofinansowanie określono na kwotę 31.520,00 tys. zł, a wkład własny na 47.280,00 tys. zł.

Realizację zadania „Budowa Technoparku...” była przedmiotem odrębnej kontroli NIK prowadzonej w SPNT.

W jej wyniku ustalono m.in., że wskutek rozpoczęcia przez Gminę prac dotyczących przebudowy ulic Niemierzyńskiej, Arkońskiej do Al. Woj. Polskiego i układu torowego (wydatki w latach 2009-2013) SPNT – nie mając dojazdu do placu budowy w związku z rozpoczęciem realizacji projektu pn. „Budowa Technoparku...” – dokonał wydatku w łącznej wysokości 996,30 tys. zł na wykonanie technologicznych dróg dojazdowych.

Gmina zobowiązana była do pełnienia nadzoru właścicielskiego nad spółką komunalną³⁵.

W związku z pełnionym nadzorem nad inwestycjami miejskimi oraz nadzorem właścicielskim, w sprawie przyczyn braku koordynacji działań przez Gminę Zastępca Prezydenta Miasta Bogdan Jaroszewicz wyjaśnił, że podczas realizacji wymienionych inwestycji oraz „Budowy Technoparku...” były prowadzone działania koordynacyjne, w tym np. powiadomienie SPNT o fakcie przekazania placu budowy (pismo WIM z dnia 30.12.2010 r.), uczestnictwo przedstawicieli Spółki w naradach technicznych, spotkaniach roboczych obu inwestycji miejskich, podczas których podejmowane były działania zmierzające do rozwiązywania technicznych problemów bieżących w celu zakończenia realizacji inwestycji zgodnie z podpisanymi umowami. Jednocześnie Zastępca Prezydenta poinformował, że czynności w ramach realizacji inwestycji „Budowy Technoparku...” prowadzone były przez Zarząd Spółki, ponieważ nie była dla nich wymagana zgoda Zgromadzenia Wspólników (czyli Prezydenta Miasta). W celu realizacji inwestycji podjęta została uchwała nr 10/2010 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 29.07.2010 r. w sprawie wyrażenia zgody na złożenie oraz zawarcie umowy na dofinansowanie projektu pn. „Budowa Technoparku...” w ramach RPO WZ.

(Dowód: akta kontroli str. 4430-4520)

1.6. „Przebudowa kąpieliska Arkonka...”

Porozumienie³⁶ zawarte przez Gminę z ZUK w sprawie pełnienia roli Inwestora Zastępczego dla Projektu pn. „Przebudowa kąpieliska Arkonka...” przewidywało m.in.: przygotowanie i przeprowadzenie przy udziale Miasta postępowania przetargowego na wybór wykonawcy zadania w trybie „Zaprojektuj i wybuduj”, ustanowienie nadzoru inwestorskiego, opracowywanie sprawozdań miesięcznych z wykonanego zakresu rzeczowo-finansowego, kontrolę rozliczeń finansowych, złożenie Miastu sprawozdania końcowego z realizacji projektu w terminie do 14 dni od dnia ostatecznego odbioru robót.

Wynagrodzenie za pełnienie roli Inwestora Zastępczego miało być przeznaczone wyłącznie na wykonanie przedmiotu Porozumienia.

Nadzór nad realizacją Porozumienia sprawował WGKiOŚ. Do obowiązków Miasta należało zapewnienie środków finansowych na pokrycie kosztów realizacji przedsięwzięcia.

W sprawie przyczyn powierzenia pełnienia roli Inwestora Zastępczego w realizacji zadania zakładowi budżetowemu ZUK Prezydent Miasta m.in. wyjaśnił, że ZUK zajmując się prowadzeniem miejskich kąpielisk „(...) jako jedyna jednostka organizacyjna Gminy, posiadał wiedzę i doświadczenie w prowadzeniu obiektów rekreacyjnych tego typu. Pod uwagę wzięto również fakt, że jako przyszły administrator tego obiektu, najlepiej zidentyfikuje potrzeby eksploatacyjne w tym zapewnienie bezpieczeństwa osób korzystających z kąpieliska. Znaczenie miało również to, że (...) posiadał służby techniczne oraz zaplecze organizacyjne (...).

ZUK złożył sprawozdanie końcowe z realizacji zadania³⁷. W sprawozdaniu podano m.in., że Inwestor naliczył pierwszemu wykonawcy (z którym rozwiązano umowę z dniem 31.10.2013 r.) kary umowne w wysokości 1.188,80 tys. zł za odstąpienie od umowy, 739,11 tys. zł za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy od 31.07 do 30.09.2013 r. i 356,64

³⁵ Zarządzenie Nr 244/08 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 11 czerwca 2008 r., Zarządzenie Nr 596/10 z dnia 26 listopada 2010 r. i Zarządzenie Nr 652/11 z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Szczecin.

³⁶ Nr WGKiOŚ/381/2010, CRU/10/0004858, 12.11.2010 r.

³⁷ Z dnia 15.09.2014 r. (brak daty wpływu do Urzędu).

tys. zł za opóźnienie w okresie od 01.10 do 30.10.2013 r. Ponadto ZUK poinformował, iż nadal prowadzone są sprawy rozliczeń z podmiotami, które realizowały zadania jako podwykonawcy i zgłaszają swoje roszczenia. Ugody sądowe i pozasądowe wynosiły na dzień 15.09.2014 r. ogółem 789,00 tys. zł.

Przebudowa kąpieliska przez ZUK była zgodna z zakresem zadań jakie mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe na podstawie art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁸.

Gmina złożyła wniosek o dofinansowanie projektu w ramach RPO WZ. W dniu 30.06.2010 r. Województwo Zachodniopomorskie oraz Gmina zawarły umowę³⁹, w której dofinansowanie określono na kwotę 11.773,65 tys. zł⁴⁰, a wkład własny na 17.660,47 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3485-3492, 3526-3539)

1.7. „Cmentarz komunalny...”

Budowę cmentarza Gmina powierzyła ZUK jako Inwestorowi (Zastępczemu) na podstawie Porozumienia⁴¹.

Przed zawarciem Porozumienia Gmina posiadała dokumentację geologiczno-inżynierską uproszczoną opracowaną przez inż. N. M. - Pracownia Badawczo-Projektowa Ochrony Środowiska PROMAR w grudniu 1996 r., w której podano m.in.: „(...) Występowanie wód gruntowych jest miejscowe i ograniczone do niektórych fragmentów terenu.(...) Stwierdzone sporadycznie płytsze objawy wody mogą być traktowane jako wyjątkowe (...). W świetle wykonanych badań nie stwierdza się przeciwwskazań wykorzystania tego terenu na potrzeby grzebalne po odpowiednim zagospodarowaniu. (...) dla budynków projektowanych w obrębie cmentarza powinny być wykonane uściślające badania podłoża odpowiadające ich lokalizacji”.

Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny wydał postanowienie (29.07.1998 r.⁴²) w sprawie pozytywnego uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z zastrzeżeniami, m.in: „groby dla dorosłych ziemne i murowane, o dwóch i więcej piętrach w głąb, należy przewidywać na cmentarzu w miejscach, gdzie woda gruntowa dochodzi maksymalnie do 0,50 m poniżej dna ostatniego grobu; należy zdemontować instalacje nawadniające na terenie przeznaczonym pod cmentarz; należy odciąć odpływy z drenażu melioracyjnego północną część terenu; w przypadku pozostawienia drenów zbiorczych i niektórych sączków odpływ wód należy skierować na lokalną oczyszczalnię.”

Dokumentację projektowo-kosztorysową opracowała Autorska Pracownia Projektowa PROJEX sp. z o.o.⁴³ Pracownia PROJEX zleciła wykonanie dokumentacji geotechnicznej projektowanego cmentarza Pracowni PROMAR (rok 2000 zadanie I i zadanie II).

Dnia 24.09.2002 r. została wydana decyzja Prezydenta Miasta⁴⁴ o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wydaniu pozwolenia na budowę. Na podstawie dokumentacji projektowej opracowano SIWZ i w wyniku przetargu nieograniczonego wyłoniono wykonawcę – Szczecińskie Przedsiębiorstwo Budowlane PRZEMBUD Sp. z o.o.⁴⁵ W trakcie realizacji obiektów wg projektu na budowie wystąpiły stany awaryjne wielu elementów konstrukcyjnych.

PINB wstrzymał prowadzenie robót postanowieniem z 20.05.2004 r.⁴⁶ i nakazał wykonanie wzmocnień elementów konstrukcji decyzją z 08.07.2004 r. Pracownia PROJEX odmówiła opracowania dokumentacji wzmocnień, dokumentacji zamiennych i uzupełniających.

³⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: ufp.

³⁹ Nr UDA-RPZP.06.02.01-32-003/10-00.

⁴⁰ Aneks z 23.01.2014 r. zmieniono dofinansowanie na kwotę 9.190,68 tys. zł, aneksem z 11.09.2014 r. na kwotę 9.856,32 tys. zł.

⁴¹ Porozumienie Nr C.R.UM 6334/2006 z dnia 24.11.2006 r. w sprawie realizacji usług na rzecz Gminy Miasto Szczecin, finansowanych ze środków budżetowych Miasta (w § 1 podano: Zakład wykona bezpośrednio lub poprzez wykonawców obcych zadanie pn. „Budowa cmentarza komunalnego...”).

⁴² Znak SE/VII/012/519/98.

⁴³ W ramach umowy zawartej z Gminą dnia 07.12.1999 r Nr CRU 6913/1999.

⁴⁴ Nr 1515/2002 znak WAB/III/IR/73531/238/01.

⁴⁵ Umowa CRUM3419/2003 z dnia 21.08.2003 r.

⁴⁶ Znak PINB-RIN/PW/7355/62933/50/04.

Zaistniała sytuacja spowodowała dalsze wstrzymywanie robót wskutek czego wykonawca robót budowlanych (PRZEMBUD Sp. z o.o.) wystąpił z wnioskiem o polubowne rozwiązanie umowy (z dniem 17.01.2005 r.).

W dniu 23.11.2006 r. do ZUK przekazano projekt budowlano-wykonawczy Pracowni PROJEX, opinię weryfikacyjną dotyczącą opracowania projektowego PROJEX, inwentaryzację powykonawczą wykonanych robót oraz projekt budowlany powykonawczy wzmocnienia wadliwie wykonanych elementów konstrukcyjnych cmentarza wykonany przez P.P.BAD-KON w kwietniu 2005 r.

Przekazując zadanie budowy cmentarza do ZUK Gmina nie wykonała ponownych badań geotechnicznych terenu. Badania takie wykonano w roku 2008 (GEOPROJEKT SZCZECIN).

Badania geologiczne wykonane na zlecenie ZUK przed rozpoczęciem inwestycji (w 2008 r.) wykazywały, iż teren przeznaczony pod budowę cmentarza nie jest korzystny i będzie wymagał większych nakładów na odwodnienie.

W sprawie zasadności podjęcia budowy Cmentarza na terenie niekorzystnym Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że budowa cmentarza była przygotowywana przez gminę od wielu lat (plany to lata 90-te), teren na cmentarz był przewidziany i zarezerwowany w planach zagospodarowania przestrzennego Miasta od 1998 r., w latach 2001-2002 wykonano I etap inwestycji, tj. budowę nowej drogi do przyszłego cmentarza. Prezydent Miasta przyznał, że *„warunki geologiczno-inżynierskie terenu inwestycji nie są szczególnie korzystne z punktu widzenia przeznaczenia, ale nie wykluczają możliwości realizacji przedsięwzięcia, przy uwzględnieniu odpowiednich rozwiązań w zakresie gospodarowania terenem i zachowaniu stosownych reżimów technologicznych. Powyższe potwierdza wydanie szeregu decyzji, uzgodnień, pozwoleń aprobujących dokumentację projektową na realizację zadania, a tym samym zezwalających ostatecznie na wykonanie inwestycji.”*

W sprawie przyczyn przekazania zadania budowy cmentarza zakładowi budżetowemu ZUK i zaniechania prowadzenia inwestycji przez wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną Urzędu, tj. WIM Prezydent Miasta m.in. wyjaśnił, że ZUK zajmując się administrowaniem cmentarzami komunalnymi *„(...) będzie administratorem nowo wybudowanego cmentarza, stąd wskazane było, aby uczestniczył w zadaniu już od momentu realizacji inwestycji. Takie rozwiązanie zapewniło wiedzę na temat zastosowanych rozwiązań technicznych kwater grzebalnych, która jest niezbędna przy administrowaniu i identyfikacji potrzeb eksploatacyjnych. Realizacja budowy przez ZUK umożliwiła udział w pracach – już od początku budowy - pracowników Wydziału Usług Cmentarnych ZUK, które posiadały wieloletnie doświadczenie w zakresie eksploatacji obiektów cmentarnych.(...)”*. Ponadto Prezydent Miasta powołał się na kwalifikacje służb technicznych ZUK, zaplecze organizacyjne oraz obsługę radcy prawnego.

Porozumienie⁴⁷ zawarte przez Gminę z ZUK (24.11.2006 r.) w sprawie pełnienia roli Inwestora przewidywało, że ZUK wykona zadanie bezpośrednio lub poprzez wykonawców obcych. Nadzór merytoryczny i finansowy nad realizacją Porozumienia sprawował WIM. Do obowiązków Miasta należało zapewnienie środków finansowych na pokrycie kosztów realizacji przedsięwzięcia.

Ewidencję księgową nakładów inwestycyjnych na koncie 080-Środki trwałe w budowie⁴⁸ do końca 2013 r. prowadzono w Urzędzie. Z dniem 31.12.2013 r. nastąpiło przeksięgowanie nakładów i zmiana dysponenta⁴⁹. Według stanu na koniec 2013 r. nakłady ujęte w ewidencji księgowej Urzędu wynosiły łącznie 43.123,27 tys. zł.

W sprawie realizowania kolejnych części cmentarza i planowanych w związku z tym kosztów Prezydent Miasta wyjaśnił: *„(...) zrealizowany zakres inwestycji jest na obecną chwilę wystarczający i zapewnia zabezpieczenie miejsca pochówków dla mieszkańców Szczecina na okres 10-15 lat.(...) Obecnie nie ma potrzeby inwestowania przez Miasto Szczecin w nowe kolejne części cmentarza. Z uwagi na to, w obecnie przygotowywanym*

⁴⁷ Nr C.R. UM 6334/2006.

⁴⁸ 080-07-02 - Cmentarz przy ul. Bronowickiej; od 2009 r. 080-01-007 - Środki trwałe w budowie związane z cmentarzem.

⁴⁹ Zgodnie z pismem WIM.V.2611.2.2014.MP.

projekcie Budżetu Miasta Szczecin 2015 i Wieloletnim Programie Rozwoju Szczecina 2015-2019 z perspektywą do roku 2023 nie uwzględniono inwestycji polegającej na budowie kolejnej (kolejnych) części cmentarza przy ul. Bronowickiej w Szczecinie.

Po zakończeniu budowy w 2012 r. powstała konieczność wykonania dodatkowego odwodnienia kwater grzebalnych za kwotę 1.497,3 tys. zł. Pomimo wykonania dodatkowego odwodnienia, badania geologiczne wykonane w 2013 r. wykazały, że w porównaniu z badaniami archiwalnymi wykonanymi w latach 2000 i 2008 nastąpiło pogorszenie warunków wodnych na terenie cmentarza, a do wykorzystania jako miejsce pochówków bez ograniczeń wykorzystanych może być 12,6% terenów kwater objętych badaniami geologicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 3540-3600, 4201, 4231, 4280-4281, 4977-4981)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie przygotowania działań inwestycyjnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zadania, które może wykonywać samorządowy zakład budżetowy określa przepis art. 14 pkt 1-9 ufp, który nie przewiduje możliwości wykonywania zadań na nabrzeżach miejskich. Do dnia 30.11.2013 r. ZUK pełnił funkcję Inżyniera Kontraktu dla zadania „Promenada z widokiem na Odrę...” pomimo że, Uchwałą Nr LII/1368/10 Rady Miasta z dnia 25.10.2010 r.⁵⁰ z zakresu działania ZUK wyłączono zadania w zakresie nabrzeży miejskich⁵¹.

Prezydent Miasta wyjaśnił, „(...) Zmiany te były wynikiem wejścia w życie ustawy o finansach publicznych. Zapisy tej Uchwały nie ograniczają działalności ZUK w realizowaniu innych usług, chociażby takich jakie zawarte są w Porozumieniu. Wylimitowanie ZUK z pełnienia roli inżyniera kontraktu w trakcie realizacji zadania inwestycyjnego wymagałoby wielu zmian proceduralnych (...).”

Porozumienie dotyczyło prac wykonywanych na bulwarach, tj. nabrzeżach miejskich. W ocenie NIK ZUK wykonywał zadania na nabrzeżach miejskich wbrew treści art. 14 pkt 1-9 ufp oraz statutu.

Wartość faktur przedstawionych przez ZUK do realizacji Gminie wyniosła łącznie 1.090,06 tys. zł. Wynagrodzenie było refundacją wydatków poniesionych przez ZUK w ramach realizacji Porozumienia. Wydatki te ZUK ponosił zatem z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1548-1553, 1555-1556, 1560-1561, 1563-1564)

2. W § 10 ust. 1 zawartego z ZUK Porozumienia z dnia 12.11.2010 r.⁵² (wraz z aneksami), przewidziano dla ZUK wynagrodzenie za wykonanie czynności Inwestora Zastępczego dla zadania „Przebudowa kąpieliska Arkonka...”. W latach 2010-2014 wynagrodzenie dla ZUK wyniosło ogółem 640,00 tys. zł. Wynagrodzenie miało być przeznaczone wyłącznie na wykonanie przedmiotu Porozumienia.

W ocenie NIK samorządowy zakład budżetowy wykonujący zadania własne gminy (art. 14 ufp) nie może otrzymywać z budżetu Gminy wynagrodzenia za świadczenie wykonywane na jej rzecz. Z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może otrzymywać dotacje (art. 15 ust. 1 i 3 ufp).

Prezydent Miasta wyjaśnił: „ (...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, tworząc zakład budżetowy, określa przedmiot jego działalności i źródło przychodów własnych. Uchwała Nr XXXV/667/05 (...) z dnia 23 marca 2005 r. (...) określiła przychody Zakładu w sposób następujący: „2. Źródłami przychodów ZUK są: (...) 8) inne przychody związane z nałożeniem na ZUK dodatkowych zadań do realizacji.”...

W dniu 12.11.2010 r. zostało zawarte Porozumienie (...) w sprawie pełnienia przez ZUK roli Inwestora Zastępczego dla projektu pn. „Przebudowa kąpieliska Arkonka (...)”. Na ten moment zadanie było traktowane jako jedno z zadań, które Prezydent mógł powierzyć Zakładowi do realizacji na podstawie § 6 Statutu ZUK uchwalonego w dniu 17 czerwca

⁵⁰ W sprawie reorganizacji zakładu budżetowego pn. Zakład Usług Komunalnych oraz zmiany i uchylenia niektórych uchwał.

⁵¹ Sprawy nabrzeży miejskich przejął Urząd (§ 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Uchwały). Wykonanie Uchwały powierzono Prezydentowi Miasta (§ 7 Uchwały).

⁵² nr CRUM0004858/2010.

2002 r. (...). W momencie zmiany stanu prawnego, kiedy to w dniu 1 stycznia 2011 r. weszła w życie Uchwała (...) z dnia 25 października 2010 r. w sprawie reorganizacji zakładu budżetowego (...), a w § 4 uchwały na nowo zdefiniowano źródła przychodów ZUK, jako przychody z tytułu: (...) 7) pozostałe przychody związane z działalnością ZUK.

Jednym z zadań powierzonych Zakładowi do realizacji było „prowadzenie wszelkiej działalności, w tym remontów i inwestycji, na mieniu komunalnym otrzymanym w związku z realizacją zadań własnych Gminy Miasto Szczecin wskazanych w pkt 1-5 lub występowanie w roli Inżyniera Kontraktu bądź Inwestora Zastępczego w przypadku realizacji powyższych zadań przez Urząd Miasta Szczecin”. (...) Źródłem finansowania inwestycji w zakładzie budżetowym są dotacje celowe dla nieruchomości otrzymanych w trwałe zarząd bądź też środki własne zakładu (...). Biorąc pod uwagę powyższy wywód wynagrodzenie dla Inwestora Zastępczego należy zaliczyć do przychodów własnych ZUK-u.”

W orzeczeniu GKO⁵³ wyrażonym na gruncie ustawy o finansach publicznych z 1998 r. wskazano: „Plan finansowy zakładu budżetowego obejmuje przychody własne, dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz wydatki. Przepis ten przesądza, że świadczenia finansowe uzyskiwane z gminy mogą mieć postać dotacji, a nie przychodu z działalności osiąganego jako wynagrodzenie za świadczenie. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 2520-3521, 3540-3600, 4280-4281)

3. W § 1 ust. 3 zawartego z ZUK Porozumienia z dnia 24.11.2006 r.⁵⁴ (wraz z aneksami), przewidziano dla ZUK prowizję w wysokości 5% (zwiększoną do 10% w kolejnych aneksach) „od wartości netto robót wykonanych przez wykonawców obcych” dla zadania „Budowa Cmentarza..”. Porozumienie zawarto „w sprawie realizacji usług na rzecz Gminy Miasto Szczecin”. W latach 2008-2013 prowizja dla ZUK wyniosła 1.325,09 tys. zł (5,98% wydatków poniesionych na realizację inwestycji przez ZUK). Porozumienie nie określało sposobu wydatkowania otrzymanych środków z „prowizji” przez ZUK.

W ocenie NIK samorządowy zakład budżetowy wykonujący zadania własne gminy (art. 14 ufp) nie może otrzymywać z budżetu gminy wynagrodzenia za świadczenie wykonywane na jej rzecz. Tym bardziej nie może otrzymywać wynagrodzenia w formie prowizji uzależnionej od wysokości „wartości netto robót wykonanych przez wykonawców obcych”.

Z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zakład budżetowy może otrzymywać dotacje (art. 15 ust. 1 i 3 ufp).

Prezydent Miasta przytoczył wyjaśnienia identyczne w treści jak w punkcie wyżej odnoszące się do źródeł dochodów ZUK oraz wyjaśnił: „(...) Zgodnie z § 1 ust. 1 porozumienia Zakład wykona bezpośrednio lub poprzez wykonawców obcych zadanie pn. „Budowa cmentarza...” i § 2 ust. 1 porozumienia Zakład będzie Inwestorem dla wykonywanego przedmiotu porozumienia. (...) ZUK występował jako Inwestor i Zamawiający w imieniu Gminy Miasto Szczecin. Prowizja (...) była przeznaczona na koszty nadzoru z tytułu pełnienia ww. zadania przez Wydział Techniczny ZUK-u, który nadzorował prace wykonawców obcych. (...) Biorąc pod uwagę powyższe, prowizję (...) można zaliczyć do przychodów własnych ZUK-u.”

W orzeczeniu GKO⁵⁵ wyrażonym na gruncie ustawy o finansach publicznych z 1998 r. wskazano: „Plan finansowy zakładu budżetowego obejmuje przychody własne, dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz wydatki. Przepis ten przesądza, że świadczenia finansowe uzyskiwane z gminy mogą mieć postać dotacji, a nie przychodu z działalności osiąganego jako wynagrodzenie za świadczenie. (...)”.

W ocenie NIK „prowizja” dla ZUK za pełnienie zadań Inwestora było ukrytym i niedozwolonym finansowaniem zakładu budżetowego z pominięciem zasad przyznawania dotacji. (dowód: akta kontroli str. 3540-3600, 4280-4281, 4289-4290)

⁵³ orzeczenie GKO z dnia 4 października 2004 r., DF/GKO/Odw.-64/90-91/2004/782, niepubl. /Ludmiła Lipiec-Warzecha, Komentarz do art.15 ustawy o finansach publicznych, 2011.02.15/

⁵⁴ Nr CRUM 6334/2006.

⁵⁵ Orzeczenie GKO z dnia 4 października 2004 r., DF/GKO/Odw.-64/90-91/2004/782, niepubl. /Ludmiła Lipiec-Warzecha, Komentarz do art.15 ustawy o finansach publicznych, 2011.02.15/

4. Wykonywanie zadań w zakresie budowy cmentarza przez ZUK było zgodne z zakresem zadań własnych Gminy jakie mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe na podstawie art. 14 ufp.

Ustalono jednak, że dopiero Uchwała Nr LII/1368/10 Rady Miasta Szczecin z dnia 25.10.2010 r. zmieniła zapisy statutu ZUK w sposób następujący: „Przedmiotem działania ZUK jest świadczenie usług komunalnych należących do zadań własnych Gminy Miasto Szczecin w zakresie: 6) prowadzenia wszelkiej działalności, w tym remontów i inwestycji, na mieniu komunalnym otrzymanym w związku z realizacją zadań własnych Gminy Miasto Szczecin wskazanych w pkt 1-5 lub występowania w roli Inżyniera Kontraktu bądź Inwestora Zastępczego w przypadku realizacji powyższych zadań przez Urząd Miasta Szczecin” (§ 2 Uchwały).

Zapisy poprzednich uchwał dopuszczały prowadzenie remontów i inwestycji *na mieniu administrowanym i zarządzanym przez ZUK*⁵⁶.

Wyjaśniając podstawy prawne pełnienia przez ZUK roli Inwestora (§ 2 ust. 1 porozumienia), w świetle postanowień statutu ZUK Prezydent Miasta podał: „(...) Zgodnie z obowiązującym wówczas § 6 Statutu ZUK (...) Prezydent mógł nałożyć na Zakład obowiązek realizowania dodatkowych zadań, jeżeli było to niezbędne lub celowe do pełniejszego zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności Miasta (...). Wybudowanie nowego cmentarza było zadaniem priorytetowym Miasta (...) i na mocy ww. przepisów zostało powierzone ZUK.”

W ocenie NIK do 24.10.2010 r. statut ZUK pozwalał tej jednostce na prowadzenie inwestycji wyłącznie na mieniu administrowanym i zarządzanym przez ZUK, a w tym okresie ZUK nie administrował terenem, na którym prowadzono inwestycję budowy cmentarza⁵⁷. Dlatego też stało się konieczne wprowadzenie zmian do statutu o „występowania w roli Inżyniera Kontraktu bądź Inwestora Zastępczego w przypadku realizacji powyższych zadań przez Urząd Miasta Szczecin”. Zdaniem NIK zmianę taką należało wprowadzić już w roku 2006.

(dowód: akta kontroli str. 4270-4279, 4282-4290)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. We wniosku o dofinansowanie Projektu pn. „Promenada z widokiem na Odrę...” Gmina wskazała, iż Projekt będzie finansowany w całości ze środków budżetu Miasta. Gmina⁵⁸ zaciągnęła kredyt w Europejskim Banku Inwestycyjnym (dalej: EBI) m.in. na realizację Projektu. Gmina nie przekazała IZ RPO WZ informacji o zmianie w zakresie źródeł finansowania Projektu pomimo, iż § 16 pkt 1 umowy o dofinansowanie stanowi, iż Beneficjent zgłasza IZ RPO WZ, w formie pisemnej, zmiany dotyczące realizacji Projektu przed ich wprowadzeniem i nie później niż przed jego planowanym zakończeniem.

Ponadto we wniosku o dofinansowanie Projektu dotyczącego budowy „Centrum Edukacji Wodnej...” Gmina również wskazała, iż zadanie będzie finansowane w całości ze środków budżetu Miasta. Tymczasem wydatki inwestycyjne były pokrywane z kredytów bankowych⁵⁹. Od września 2014 r. inwestycję pn. Centrum Edukacji Wodnej wycofano z listy zadań finansowanych z EBI.

Do dnia zakończenia kontroli NIK Gmina nie przekazała IZ RPO WZ informacji o zmianie w zakresie źródeł finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 1600-1663, 3178-3184, 5027-5037)

⁵⁶ Uchwała Nr IX/268/07 z dnia 14.05.2007 r.: „Przedmiotem działania ZUK jest świadczenie usług komunalnych należących do zadań własnych Gminy Miasto Szczecin, w szczególności – administrowanie cmentarzami komunalnymi wraz z towarzyszącą infrastrukturą (§ 5 pkt 13 statutu), prowadzenie remontów i inwestycji na mieniu administrowanym i zarządzanym przez ZUK (§ 5 pkt 19 statutu)”; Uchwała Nr XL/998/09 z dnia 26.10.2009 r.: „Przedmiotem działania ZUK jest świadczenie usług komunalnych należących do zadań własnych Gminy Miasto Szczecin, w szczególności – administrowanie cmentarzami komunalnymi wraz z towarzyszącą infrastrukturą (§ 5 pkt 13 statutu), prowadzenie remontów, inwestycji na mieniu administrowanym i zarządzanym przez ZUK (§ 5 pkt 19 statutu), pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu przy remontach oraz inwestycjach prowadzonych na mieniu administrowanym, zarządzanym przez ZUK (§ 5 pkt 20 statutu)”.

⁵⁷ Zmiana dysponenta nastąpiła z dniem 31.12.2013 r.

⁵⁸ Uchwała Rady Miasta Nr IX/N/1388/10 z dnia 03.11.2010 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu na finansowanie zadań inwestycyjnych Miasta Szczecina w latach 2010 – 2015. W dniu 23.11.2010 r. Gmina podpisała z Bankiem umowę finansową.

⁵⁹ CEB i EBI w wysokości odpowiednio 3.517,07 tys. zł i 9.358,77 tys. zł.

Prezydent Miasta wyjaśnił, „(...) Uzgadnianie konkretnych inwestycji, które Bank współfinansuje odbywa się w trybie negocjacji w trakcie całego okresu dostępności kredytu. (...) Od momentu zastosowania kredytu w projekcie wszystkie dokumenty księgowe z jego udziałem przedłożone do refundacji Instytucji Zarządzającej były specjalnie oznaczone tj. zawierały informację, iż środki na realizację konkretnego wydatku pochodzą z kredytu EBF” oraz „(...) Z uwagi na brak definicji zmiany istotnej w projekcie oraz faktu, iż zmiana sposobu finansowania wkładu własnego nie miała wpływu na zmianę poziomu zakładanych wskaźników produktu i rezultatu, zmiany terminów realizacji projektu oraz jego celów w ocenie Beneficjenta przedmiotowa zmiana nie była zmianą istotną.”

(dowód: akta kontroli str. 1600-1641, 3178-3184, 3158-3165, 4428-4429, 4991-4995)

Mimo, że IZ RPO WZ nie zgłaszała w tym zakresie zastrzeżeń, zdaniem NIK Gmina nie wywiązywała się rzetelnie z obowiązków określonych umowami o dofinansowanie.

2. W dniu 15.01.2010 r. Gmina złożyła wniosek o dofinansowanie Projektu pn. „Promenada z widokiem na Odrę...” wraz z załącznikiem nr 13 ł - postanowieniem Prezydenta Miasta z 06.08.2009 r. o odstąpieniu od obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia przebudowy nabrzeża Bulwar Elbląski⁶⁰. Dla tego przedsięwzięcia została również wydana w dniu 26.08.2009 r. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach⁶¹. We wskazanych dokumentach wymieniono działkę 11 obręb nr 1087 pomimo, że inwestycja zgodnie z decyzją Nr 250/2009 zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę była realizowana również na działce nr 24 obręb 1087. WGKiOŚ w dniu 28.05.2014 r. wystąpił do ZUK o podjęcie działań zmierzających do wyjaśnienia ww. rozbieżności. Wskutek powyższego ZUK zwrócił się z wnioskiem o wyjaśnienie treści decyzji Prezydenta Miasta z dnia 26.08.2009 r. w części dotyczącej zakresu przedsięwzięcia objętego przedmiotową decyzją. Prezydent Miasta postanowieniem z dnia 30.06.2014 r.⁶² wyjaśnił, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia przebudowy nabrzeża Bulwar Elbląski obejmuje działkę nr 11 i 24.

Dyrektor ZUK Andrzej Sumiński, wyjaśnił że w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 26.08.2009 oraz w karcie informacyjnej przedsięwzięcia działce wodnej o numerze 24 omyłkowo przypisano numer 11 działki drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 1685-1830)

Zdaniem NIK niezwyfikowanie - pod względem spójności - załącznika 13 ł, tj. postanowienia Prezydenta Miasta z dnia 06.08.2009 r. z pozostałą dokumentacją aplikacyjną Projektu złożoną do IZ RPO WZ było działaniem nierzetelnym, jednak powstały błąd został w toku kontroli NIK skorygowany.

3. W sprawie przyczyn powierzenia „współrealizacji projektu” pn. „Centrum Edukacji Wodnej...” placówce wychowania pozaszkolnego - MOSECEWiŻ, w świetle postanowień § 2⁶³ i § 33 statutu tej placówki⁶⁴ Prezydent Miasta wyjaśnił: „Na podstawie porozumienia z dnia 28 kwietnia 2010 r. oraz umowy nr 14/WOŚ/10 z dnia 2.06.2010 r. (...) Centrum Żeglarskie było przede wszystkim płatnikiem faktur. Jednak zgodnie z § 11 umowy z dnia 2 czerwca 2010 r. zawartej pomiędzy Gminą Miasto Szczecin a UNIPOL Sp z o.o. zapłata mogła być realizowana jedynie na podstawie protokołu odbioru robót podpisanego przez inspektora nadzoru budowlanego. Funkcję taką pełnili merytoryczni pracownicy Wydziału Oświaty posiadający uprawnienia budowlane, a od 1 listopada 2013 r. pracownicy Wydziału Inwestycji Miejskich (...). Statut MOSCEWiŻ (...) określa przede wszystkim organizację oraz główne cele i zadania placówki. Jednocześnie MOSCEWiŻ, jako jednostka budżetowa prowadzi gospodarkę finansową, której podstawę stanowi plan finansowy. Zapisy porozumienia, na mocy których placówka pełni rolę płatnika faktur nie są więc sprzeczne

⁶⁰ Znak WGKiOŚ.II.AKo.7691/80-5/09.

⁶¹ Znak WGKiOŚ.II.AKo.7691/80/09.

⁶² Znak WGKiOŚ.II.AKo.7691/80-9/09.

⁶³ „Realizacja zadań edukacyjnych, wychowawczych, profilaktycznych, sportowych (...), prozdrowotnych, kulturalnych, rekreacyjnych, turystycznych i ekologicznych”; Załącznik nr 2 do Uchwały Nr XXVI/687/08 Rady Miasta Szczecin z dnia 13 października 2008 r.

⁶⁴ „Ośrodek może realizować inne zadania oświatowo-wychowawcze, sportowe, zleczone przez organ prowadzący lub inne podmioty np. konkursy, przeglądy, warsztaty, wystawy, imprezy wynikające z kalendarza imprez”.

z jej statutem i wynikają z przepisów prawa. Ponadto podstawę do zawarcia porozumienia stanowi ustawa o systemie oświaty, zgodnie z którą dyrektor szkoły lub placówki dysponuje środkami określonymi w planie finansowym placówki i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie. Dyrektor MOSECEWiŻ jest także osobą bezpośrednio zarządzającą placówką w ramach zarządu trwałego nad obiektem, w którym prowadzona jest inwestycja (...).

Ponadto Prezydent Miasta wyjaśnił: „Pracownicy Centrum nie sprawowali nadzoru technicznego nad pracami budowlanymi. Centrum zobowiązane było (...) do przekazywania wszelkich informacji i dokumentów niezbędnych do sporządzenia sprawozdań z realizacji projektu oraz wniosków płatniczych, a także informowania o wszelkich zdarzeniach mogących mieć wpływ na realizację projektu. Za sporządzenie dokumentacji sprawozdawczej i rozliczeniowej w myśl porozumienia nadal odpowiedzialna była Gmina Miasto Szczecin. Zgodnie z porozumieniem oraz ww. umową dyrektor MOSECEWiŻ jako dysponent środków współrealizujący projekt oraz jako dyrektor placówki miał pełne kwalifikacje do czynności określonych zarówno w porozumieniu, jak i w umowie.

Ponadto w celu zabezpieczenia właściwej realizacji zadania MOSECEWiŻ miało zapewnioną dodatkową obsługę prawną prowadzoną przez Kancelarię (...) świadczoną na podstawie umowy w sprawie świadczenia usług adwokackich. W formie umowy zlecenia zatrudniony był również dodatkowo (...) były Zastępca Dyrektora Wydziału Oświaty ds. Technicznych oraz na umowę o pracę (...) księgową. Z ramienia MOSECEWiŻ w przekazaniach i naradach uczestniczył też (...) kierownik gospodarczy jednostki.

Natomiast nadzór budowlany prowadzili posiadający odpowiednie uprawnienia budowlane pracownicy Wydziału Oświaty (...). Porozumienie o powierzeniu MOSECEWiŻ współrealizacji projektu „Centrum Edukacji Wodnej...” zawarła ówczesna Zastępca Prezydenta Miasta, p. Elżbieta Masojć.

(dowód: akta kontroli str. 3612-3632, 4428-4429, 4991-4995, 3658-3659)

NIK nie podziela stanowiska Prezydenta Miasta, że MOSECEWiŻ był przede wszystkim płatnikiem faktur. Treść § 1 ust. 1 Porozumienia brzmi: „Przedmiotem porozumienia jest realizacja projektu (...) obejmującego prace zgodne z umową o dofinansowanie (...)”, treść § 1 ust. 2 Porozumienia brzmi: „Organizator powierza instytucji realizację projektu (...)”, treść § 4 ust. 2 brzmi: „Instytucja zobowiązana jest do informowania bez zbędnej zwłoki Organizatora o wszelkich zdarzeniach mogących mieć wpływ na realizację projektu (...)”, treść § 5 brzmi: „Oryginały faktur związanych z realizacją projektu przechowuje Instytucja, jako realizator projektu”, treść § 6 brzmi: „Upoważnia się dyrektora Instytucji do podpisywania wszelkich dokumentów niezbędnych do prawidłowej realizacji niniejszego porozumienia”.

Spośród zbadanych dowodów księgowych dotyczących realizacji inwestycji niektóre faktury zostały wystawione przez wykonawców bezpośrednio na MOSECEWiŻ, zgodnie z zawartymi przez MOSECEWiŻ umowami (w trakcie realizacji Projektu i w związku z jego realizacją), co opisano w punkcie 5.3. wystąpienia.

Ponadto zapewnienie MOSECEWiŻ obsługi prawnej prowadzonej odpłatnie przez kancelarię adwokacką oraz zatrudnienie dodatkowo byłego Zastępcy Dyrektora WOŚ ds. Technicznych wskazuje, że MOSECEWiŻ nie był głównie płatnikiem faktur.

Zdaniem NIK powierzenie przez Gminę instytucji MOSECEWiŻ roli współrealizatora Projektu było sprzeczne z celem jej powołania i zadaniami określonymi w statucie tej instytucji⁶⁵. W toku realizacji inwestycji statut MOSECEWiŻ nie uległ zmianie w wyżej opisanym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 3658-3660)

4. W sprawie przyczyn podjęcia decyzji o pełnieniu nadzoru realizacji zadania inwestycyjnego „Centrum Edukacji Wodnej...” przez WOŚ Urzędu Prezydent Miasta wyjaśnił: „Polecenie pełnienia nadzoru realizacji inwestycji przekazała Wydziałowi Oświaty p. Elżbieta Masojć, pełniąca wówczas funkcję Zastępcy Prezydenta ds. oświaty, która nie jest już pracownikiem Urzędu. Podkreślenia wymaga, że od lat Wydział Oświaty realizował duże zadania inwestycyjne (w tym termomodernizację budynków oświatowych, budowę boisk szkolnych i przedszkolnych, duże programy wymiany okien i dachów). Dopiero od 1

⁶⁵ § 2 pkt 1-4, § 3 pkt 1-6, § 33 ust.5.

listopada 2013 r. całość zadania wraz z pracownikami przeniesiono do Wydziału Inwestycji Miejskich”.

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu ustalono, że do zadań WOŚ należy „koordynowanie zadań związanych z bieżącym utrzymaniem technicznym publicznych przedszkoli, szkół i placówek”⁶⁶.

Analiza skali planowanych wydatków majątkowych na poszczególne remonty w jednostkach oświatowych w latach 2011-2013⁶⁷, wartość zadania inwestycyjnego „Centrum Edukacji Wodnej...” określona na 36.200,00 tys. zł oraz stopień skomplikowania inwestycji, w tym jego odmienność od typowych zadań inwestycyjnych nadzorowanych przez WOŚ, np. budowa nabrzeży, wskazują, że WOŚ nie był przygotowany do pełnienia nadzoru nad przedmiotową inwestycją.

Powyższe potwierdza pismo Zastępcy Prezydenta⁶⁸ skierowane do IZ RPO WZ uzasadniające m.in. przyczyny przekazania nadzoru inwestycji WIM.

(dowód: akta kontroli str. 4398-4427, 4521-4578, 4982-4984)

5. Cmentarz został zlokalizowany na terenie, na którym występują niekorzystne warunki geologiczne. Kolejne badania geologiczne wykazują, że pomimo przeprowadzonych robót odwadniających, warunki te nie tylko nie uległy poprawie ale ulegały stałemu pogorszeniu. Eksploatacja cmentarza będzie wymagać ponoszenia dodatkowych kosztów związanych zarówno z osuszaniem gruntów, jak i z koniecznością budowy odpornych na podmakanie grobów. Zdaniem NIK, zlokalizowanie cmentarza na takim terenie nosi znamiona niegospodarności.

(dowód: akta kontroli str. 5059)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia zbadany obszar pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

2. Przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych związanych z realizacją inwestycji

W badanym okresie obowiązywały:

- Regulamin Organizacyjny Urzędu⁶⁹, zgodnie z którym do zadań BZP należało „przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na rzecz Urzędu”,
- Zarządzenie nr 235/08 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 29.05.2008 r.⁷⁰ w sprawie zasad wykonywania w Urzędzie Miasta Szczecin i jednostkach organizacyjnych Gminy Miasto Szczecin ustawy Prawo zamówień publicznych oraz Regulamin Pracy Komisji Przetargowej Urzędu Miasta Szczecin. Zgodnie z § 7 pkt 4 Zarządzenia, dyrektor komórki merytorycznej odpowiadał m.in. za zgodny z przepisami ustawy Pzp opis przedmiotu zamówienia, ustalenia wartości zamówienia, akceptację specyfikacji oraz modyfikację specyfikacji pod względem merytorycznym.

(dowód: akta kontroli str. 1516-1534)

⁶⁶ Zarządzenie Prezydenta Nr 195/09 z dnia 4 maja 2009 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Szczecin (§ 29 pkt 5 załącznika do Zarządzenia), Zarządzenie Nr 96/12 z dnia 1 marca 2012 r. (§ 35 pkt 4 załącznika do zarządzenia).

⁶⁷ Np. w roku 2011 plan wszystkich wydatków majątkowych w dziale Edukacja i nauka wyniósł łącznie 33.514,28 tys. zł, w roku 2012 wyniósł 16.550,00 tys. zł, w roku 2013 wyniósł 27.704,62 tys. zł.

⁶⁸ Z dnia 03.09.2013 r.

⁶⁹ 1) Zarządzenie Prezydenta Nr 195/09 z dnia 04.05.2009 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Szczecin (§ 42 pkt 1 załącznika do Zarządzenia); zmienione Zarządzeniami Nr: 505/09 z dnia 27.10.2009 r., 583/09 z dnia 14.12.2009 r., 73/10 z dnia 25.02.2010 r., 170/10 z dnia 20.04.2010 r., 540/10 z dnia 29.10.2010 r., 243/11 z dnia 31.05.2011 r., 648/11 z dnia 30.12.2011 r.

2) Zarządzenie Prezydenta Nr 96/12 z dnia 01.03.2012 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Szczecin (§ 34 pkt 1 załącznika do zarządzenia); zmienione Zarządzeniami Nr: 361/12 z dnia 30.07.2012 r., 131/13 z dnia 26.03.2013 r., 186/13 z dnia 08.05.2013 r., 458/13 z dnia 28.10.2013 r., 474/13 z dnia 05.11.2013 r.

⁷⁰ Zmienione Zarządzeniem Nr 340/10 Prezydenta z dnia 07.07.2010 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad wykonywania w Urzędzie Miasta Szczecin i jednostkach organizacyjnych Gminy Miasto Szczecin ustawy Prawo zamówień publicznych oraz Regulamin Pracy Komisji Przetargowej Urzędu Miasta Szczecin.

2.1. „Filharmonia Szczecińska...”

W ramach realizacji zadania „Filharmonia Szczecińska...” Gmina przeprowadziła 13 postępowań przetargowych w trybie ustawy Pzp, których łączna szacunkowa wartość wyniosła 128.575,7 tys. zł. Były to postępowania w trybie:

- 1) przetargu ograniczonego: budowa Filharmonii (wartość szacunkowa 118.426,2 tys. zł),
 - 2) przetargu nieograniczonego: pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu (wartość szacunkowa 3.280,0 tys. zł), dostawa i montaż systemu kurtyn akustycznych (1.075,0 tys. zł) oraz dwukrotnie budowa systemu monitoringu wizyjnego telewizji dozorowej TVD, systemu sygnalizacji włamania i napadu SKD wraz z budową instalacji elektrycznych zasilających (odpowiednio: 1.335,0 tys. zł i 1.188,0 tys. zł),
 - 3) zamówienia z wolnej ręki: wykonanie projektów specjalistycznych (wartość szacunkowa 1.143,7 tys. zł), sprawowanie nadzoru autorskiego (1.120,0 tys. zł), uzupełniające do zamówienia na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu (84,2 tys. zł) oraz 5 zamówień na wykonanie robót dodatkowych (298,8 tys. zł, 267,6 tys. zł, 158,6 tys. zł, 141,8 tys. zł i 102,1 tys. zł).
- (Dowód: akta kontroli str. 45-47)

Zbadane postępowanie przetargowe na budowę Filharmonii przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Pzp. Zakres inwestycji określała dokumentacja projektowa opracowana przez Estudio Barozzi Veiga SL z Hiszpanii, zwycięzcę w konkursie architektonicznym, któremu Gmina udzieliła zamówienia w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp.

Na etapie udzielania zamówienia na budowę Filharmonii inwestor posiadał specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót w podziale na roboty: budowlane, instalacji sanitarnych oraz elektryczne i teletechniczne, opracowane zgodnie z zasadami określonymi w przepisach⁷¹.

(Dowód: akta kontroli str. 7-13,45-47,320-347)

W trakcie kontroli doraźnej, przeprowadzonej w dniach 15-18.10.2013 r., IZ RPO WZ uznała, że udzielając Warbudowi S.A. w trybie z wolnej ręki zamówienia na wykonanie robót dodatkowych⁷² w zakresie opisanym m.in. w protokole konieczności nr 7, Urząd naruszył art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, ponieważ potrzeba zlecenia robót, nie przewidzianych w pierwotnej dokumentacji (wykonanie systemu bezpiecznej eksploatacji dachu), wynikała z błędu projektowego, a nie była spowodowana sytuacją niemożliwą do przewidzenia.

W ocenie IZ RPO WZ zawarcie w dniu 9.05.2013 r. aneksu nr 3 do umowy CRU/11/0000960 z 1.03.2011 r. na budowę Filharmonii skutkowało naruszeniem art. 140 ustawy Pzp, ponieważ zakres wprowadzanych robót opisanych m.in. w dwóch protokołach konieczności nr 8 i 10, wykraczał poza określony w zatwierdzonej dokumentacji projektowej, a ich wykonanie należało zlecić w osobnych postępowaniach o zamówienie publiczne.

(Dowód: akta kontroli str. 263-286, 289-319)

2.2. „Promenada z widokiem na Odrę...”

W związku z realizacją Projektu pn. „Promenada z widokiem na Odrę...” Gmina przygotowała i przeprowadziła 3 postępowania o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane na Bulwarach: Elbląskim, Piastowskim i Gdyńskim⁷³.

Zamówienia na roboty na Bulwarze Gdyńskim i Piastowskim udzielono w trybie przetargu nieograniczonego o wartości zamówienia powyżej kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust 8 ustawy Pzp⁷⁴. Zamówienia na roboty budowlane na

⁷¹ rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 poz. 1129), dalej: rozporządzenie z 2 września 2004 r.

⁷² Umowa nr CRU/13/0001443 z 10.05.2013 r. o wartości 357.929,99 zł brutto.

⁷³ Postępowanie „Promenada z widokiem na Odrę - przebudowa szczecińskich bulwarów - Bulwar Elbląski” – numer BZP/95/10, postępowanie „Promenada z widokiem na Odrę - przebudowa szczecińskich bulwarów- Bulwar Piastowski” – numer BZP/143/10 postępowanie „Promenada z widokiem na Odrę - przebudowa szczecińskich bulwarów - Bulwar Gdyński” – numer BZP/143/10.

⁷⁴ W postępowaniu na udzielenie zamówienia na roboty budowlane na Bulwarze Gdyńskim ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dz. Urz. UE 07.08.2010 r., na roboty na Bulwarze Piastowskim – 03.08.2010 r. Ogłoszenia o zamówieniu zostały umieszczone w siedzibie Gminy i jej na stronie internetowej.

Bulwarze Elbląskim udzielono w trybie przetargu nieograniczonego o wartości zamówienia poniżej kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust 8 Pzp⁷⁵. Gmina w celu sprawdzenia wiarygodności oferentów żądała oświadczeń i dokumentów będących załącznikami do oferty. Oferenci musieli spełniać warunki dotyczące posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności, posiadania wiedzy i doświadczenia, dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, sytuacji ekonomicznej i finansowej. Gmina posiadała specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót⁷⁶ zawierające w szczególności zbiory wymagań, które były niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót⁷⁷. Parametry określone w SIWZ były zgodne z dokumentacją techniczną posiadaną przez Gminę. Wyboru oferenta dokonano zgodnie z wymaganiami i kryteriami oceny ofert⁷⁸ określonymi w SIWZ. (dowód: akta kontroli str. 1895-1917)

2.3. „Centrum Edukacji Wodnej...”

W ramach realizacji budowy „Centrum Edukacji Wodnej...” Urząd przeprowadził 4 postępowania przetargowe na wykonanie robót budowlanych:

- 1) etap I, postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego (szacunkowa wartość 43.436,49 tys. zł),
- 2) niezbędne roboty hydrotechniczne, postępowanie w trybie negocjacji bez ogłoszenia (383,17 tys. zł),
- 3) etap II część I, postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego (7.716,75 tys. zł),
- 4) etap II część II, postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego (26.733,92 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 136-146,1067-1071)

Zbadane w toku kontroli NIK postępowanie przetargowe dotyczące robót etapu II część II przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w Pzp.

(Dowód: akta kontroli str. 1078,1092-1096)

Zgodnie z art. 63 ust. 3 Pzp zamawiający zaprasza do negocjacji wykonawców w liczbie zapewniającej konkurencję, nie mniejszej niż 5, chyba że ze względu na specjalistyczny charakter zamówienia liczba wykonawców mogących je wykonać jest mniejsza, jednak nie mniejsza niż 2. W ramach postępowania w trybie negocjacji bez ogłoszenia wszczętego 25.03.2011 r., na wykonanie niezbędnych robót hydrotechnicznych, do negocjacji zaproszono 3 wykonawców.

Bartłomiej Miluch Zastępca Dyrektora BZP wyjaśnił, że „Wydział merytoryczny, składając wniosek, poinformował BZP, że roboty, które były do wykonania, stanowiły specjalistyczne prace hydrotechniczne i w danym miejscu i czasie, niemożliwe było wyszukanie (...) 5 wykonawców mogących je wykonać.”

(Dowód: akta kontroli str. 1069)

W 2014 r. WKiAW zbadał m.in. postępowanie przetargowe na wykonanie robót budowlanych etap II część I stwierdzając nieprawidłowe szacowanie wartości zamówienia i nieuzasadnione dzielenie na części robót budowlanych skutkujące wydłużeniem czasu realizacji robót budowlanych.

(Dowód: akta kontroli str. 709, 718-724)

2.4. „Budowa hali sportowej...”

Dla inwestycji „Budowa hali...” Gmina dokonała wyboru projektanta w trybie przetargu dwustopniowego w 2001 r. Umowę z wykonawcą projektu (Konsorcjum firm: Biuro

⁷⁵ Dla postępowaniu na udzielenie zamówienia na roboty budowlane na Bulwarze Elbląskim Gmina zastosowała art. 6a upz. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 15.06.2010 r. Ogłoszenia o zamówieniu zostały umieszczone w siedzibie Gminy i jej na stronie internetowej.

⁷⁶ Zwane dalej „STWiOR”.

⁷⁷ Dla zadania inwestycyjnego prowadzonego na Bulwarze Gdyni Gmina posiadała następujące STWiOR: zagospodarowanie terenu, sanitarna, hydrotechnika, elektryczna, bosmanat zawierające m.in. zbiory wymagań, które były niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót; dla zadania prowadzonego na Bulwarze Piastowskim: Zagospodarowanie terenu i nawierzchnie, szalek publiczny, konserwacja wybranych elementów rzeźbiarskich, hydrotechnika, elektryczna, sanitarna; dla zadania prowadzonego na Bulwarze Elbląskim: Specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót: hydrotechnika.

⁷⁸ Zgodnie z SIWZ, w ramach postępowań przeprowadzonych na roboty budowlane na Bulwarze Gdyni Piastowski i Elbląskim, jedynym kryterium oceny ofert była cena.

Projektów ART.-PROJEKT sp. z o.o. i CHODOR-PROJEKT sp. z o.o.) zawarto 30.05.2001 r.⁷⁹ Dodatkowe umowy w trybie zamówienia z wolnej ręki dotyczące modyfikacji/adaptacji zamówienia zawierano z wykonawcą projektu w latach 2004 i 2007⁸⁰. Zamówienie na wykonanie dokumentacji projektowej nie obejmowało swoim zakresem wykonywania nadzoru autorskiego. W trybie zamówienia z wolnej ręki 12.01.2011 r. zawarto umowę na wykonywanie nadzoru autorskiego przy budowie hali z wykonawcą projektu (Konsorcjum firm). Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: Prezes UZP) przeprowadził kontrolę postępowania. Od wyniku kontroli doraźnej (w której zakwestionowano dopuszczalność udzielenia zamówienia w trybie art.67 ust. 1 pkt 1 lit.b w kontekście regulacji art. 29 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 Pzp) Gmina wniosła zastrzeżenia do Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO). W uchwale KIO z 05.01.2011 r.⁸¹ wyrażono opinię, że zastrzeżenia zasługują na uwzględnienie. Ponadto Gmina przeprowadziła przetarg nieograniczony (znak BZP/110/08) na „Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu na zadaniu Budowa hali...” i przetarg ograniczony (znak BZP/152/09) na „Budowę hali...”⁸². Umowę na roboty budowlane zawarto 02.12.2010 r., tj. po rozpatrzeniu przez KIO odwołania wniesionego przez oferenta od rozstrzygnięcia przez zamawiającego (Urząd) protestu z dnia 29.10.2009 r. Postanowieniem z 30.11.2010 r. KIO orzekła o odrzuceniu odwołania. Wartość zamówienia na roboty budowlane została ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego (168.480,00 tys. zł netto). Zaakceptowana kwota kontraktowa netto – zgodnie z ofertą wykonawcy – wyniosła 114.664,77 tys. zł (139.891,02 tys. zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 3926-4042)

Do dnia przekazania inwestycji „Budowa Hali...” jednostce budżetowej MOSRiR za realizację zadania odpowiedzialny był WIM.

WKIAW przeprowadził⁸³ audyt ww. zadania inwestycyjnego stwierdzając słabość kontroli zarządczej, w tym niewystarczające działania WIM w zakresie przygotowania inwestycji przed rozpoczęciem robót budowlanych dotyczące niezapewnienia pełnienia funkcji inżyniera kontraktu w całym okresie prowadzenia robót budowlanych, zawarcia umowy na roboty budowlane o treści niezgodnej ze wzorem umowy (załącznik nr 3 do SIWZ) oraz niezaktualizowania projektu budowlanego do stosowanych standardów dotyczących m.in. zastosowania motywu „Floating Garden”. (dowód: akta kontroli str. 4942-4976)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniu na udzielenie zamówienia na roboty budowlane na Bulwarze Elbląskim w odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu zostało złożonych 5 ofert, w tym oferta najtańsza – firmy Energopol - Szczecin S.A. na kwotę 1.688,96 tys. zł⁸⁴. Szacunkowa wartość przedmiotu zamówienia została ustalona na kwotę 2.477,78 tys. zł⁸⁵. Gmina nie zwróciła się do oferenta o udzielenie wyjaśnień co do zaoferowanej ceny, pomimo iż była ona o ponad 44% niższa od wartości przedmiotu zamówienia. Zgodnie z art. 90 Pzp zamawiający w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, zwraca się do wykonawcy o udzielenie w określonym terminie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny.

Zastępca Prezydenta Miasta Mariusz Kądziołka wyjaśnił, że „Zamawiający (...) nie zwrócił się do Wykonawcy Energopol S.A. o udzielenie wyjaśnień rażąco niskiej ceny, ponieważ zdaniem Zamawiającego, oferta ww. Wykonawcy nie opiewała na cenę rażąco niską. (...) w przedmiotowym postępowaniu oferty złożyło 5 Wykonawców. Najtańsza oferta została

⁷⁹ Nr CRUM 3659/2001.

⁸⁰ Nr CRUM 4248/2004, CRUM 3368/2007.

⁸¹ Sygn.akt KIO/KD 106/10.

⁸² Inżynierem Kontraktu zostało konsorcjum firm: Dom Inżynierski PROMIS SA i Spółdzielnia Projektowa i Usług Inwestycyjnych INVESTPROJEKT-ŚLĄSK. Wykonawcą robót budowlanych zostało konsorcjum firm: ERBUD SA, MAXI STAR Sp. z o.o., PUHP MAXI STAR Konstruktor Zakład Pracy Chronionej Tomasz Kaczmarek.

⁸³ W okresie od 28.09.2012 r. do 22.02.2013 r.

⁸⁴ Pozostali oferenci złożyli oferty, których wartości wyniosły 1.822.851,00 zł, 2.040.043,31 zł, 2.041.434,88 zł, 2.415.072,98 zł.

⁸⁵ Co stanowiło 3.022,89 tys. zł brutto.

złożona na kwotę 1 668 956,82 zł. Kolejna oferta – na kwotę 1 822 851,00 zł. Średnia wszystkich cen wynosiła 1 997 671,80 zł, w związku z czym cena oferty najkorzystniejszej stanowiła 83,54% powyższej średniej. Porównanie ceny oferty złożonej przez Energopol – Szczecin S.A. do wartości szacunkowej zamówienia, średniej ceny wszystkich złożonych ofert oraz do cen rynkowych za realizację podobnych zamówień doprowadziło Zamawiającego do ustalenia, że oferta Energopol – Szczecin S.A. nie zawiera rażąco niskiej ceny. W związku z powyższym, bezzasadnym było wezwanie ww. Wykonawcy do złożenia wyjaśnień w trybie art. 90 ust. 1 ustawy”.

(dowód: akta kontroli str. 1917, 1926-1939, 1960-1971)

2. W postępowaniu na udzielenie zamówienia na roboty budowlane na Bulwarze Gdyńskim w dniu 19.08.2010 r. do Zamawiającego wpłynęło pytanie zadane przez spółkę Alumast S.A. o możliwość zastosowania równoważnika dla słupów oświetleniowych aluminiowych, stalowych na słupy wykonane z innego materiału. Zamawiający nie odpowiedział na zadane pytanie pomimo, że był obowiązany udzielić odpowiedzi na podstawie art. 38 ust. 1 Pzp.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „(...) Komisja Przetargowa prowadząca postępowanie (...) nie zaklasyfikowała pisma otrzymanego od Alumast S.A. jako wniosku o wyjaśnienie treści siwz w rozumieniu art. 38 ust. 1 ustawy Pzp, lecz jako prośbę o modyfikację opisu przedmiotu zamówienia. (...) Brzmienie art. 38 ust 1 ustawy jednoznacznie wskazuje z kolei na fakt, iż wnioski wykonawcy o zmianę zapisów siwz nie są objęte hipotezą ww. przepisu, w związku z czym zamawiający nie jest zobligowany do udzielenia odpowiedzi w omawianym zakresie. (...) art. 38 ust. 1 PZP odnosi się bowiem wyłącznie do sytuacji, gdy wykonawca nie rozumie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia i w celu jej zrozumienia (wyjaśnienia) zwraca się do zamawiającego. Oczywistym jest zatem, iż celem art. 38 ust 1 ustawy PZP jest nałożenie na zamawiającego obowiązku wyjaśnienia treści specyfikacji a nie zmuszanie zamawiającego do zmiany opisu przedmiotu zamówienia (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 1918-1925, 2290-2295)

W ocenie NIK Zamawiający zobowiązany był odpowiedzieć na zadane pytanie, czyniąc zadość obowiązkowi wynikającemu z art. 38 ust. 1 Pzp.

3. W postępowaniu na udzielenie zamówienia na roboty budowlane na Bulwarze Gdyńskim przedmiot zamówienia został opisany poprzez wskazanie znaków towarowych⁸⁶ w sytuacji gdy nie było to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia a przedmiot zamówienia mógł być opisany za pomocą dostatecznie dokładnych określeń. Podobnie w postępowaniu na roboty budowlane na Bulwarze Piastowskim przedmiot zamówienia został opisany poprzez wskazanie znaków towarowych⁸⁷.

Zamawiający nie opisał równoważności rozwiązań opisywanych poprzez użycie znaków towarowych. Zgodnie z art. 29 ust 3 Pzp przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważny”.

(dowód: akta kontroli str. 2113, 2121-2124, 2171-2184, 2185-2265, 2341-2370)

Zastępca Prezydenta Miasta Mariusz Kądziołka wyjaśnił, że „(...) Wskazanie (...) pali Tubex uzasadnione było bowiem specyfiką zamówienia. Stan nabrzeża, na którym prowadzone były roboty budowlane objęte przedmiotem zamówienia, oraz jego usytuowanie w okolicach budynku Izby Celnej wyłączyło możliwość zastosowania technologii innej niż pali Tubex. (...) Jednocześnie zamawiający dopuścił równoważność. (...) Zamawiający wskazał na produkty typu Rolec i jednocześnie (...) dopuścił równoważność. (...) uzasadnione i celowe było również wskazanie (...) montażu opraw typu SLOT VELA jak również słupków oświetleniowych typu CENTO. (...) Oprawa oświetlenia zewnętrznego jak

⁸⁶ W projekcie umowy będącej załącznikiem do SIWZ, opisie przedmiotu zamówienia w SIWZ, STWiOR, przedmiarach robót, wskazano znak towarowy TUBEX. Ponadto w przedmiarach robót oraz STWiOR wskazano następujące znaki towarowe: Rolec, Slot Vela, Cento, Deitermann, Moco, Silka, Obo Bettermann, Wavin.

⁸⁷ W przedmiarach robót oraz STWiOR wskazano następujące znaki towarowe: Rolec, Slot Vela, Cento, Wavin, Deitermann.

również słupki oświetleniowe miały w przypadku niniejszej inwestycji duży wpływ na jej estetykę i efekt końcowy. (...) Ich specyficzny wygląd i kształt (nawiązujący do żagli) wkomponowuje się w charakter szczecińskich bulwarów, których przebudowa jest elementem „powrotu Miasta nad Odrę” (...). Odnośnie wskazania (...) znaku towarowego SILKA oraz następujących technologii i systemów: Dietermann, Mocco oraz Obo Bettermann Zamawiający wyjaśnia, że (...) wskazane systemy i technologie gwarantowały najwyższą jakość wykonania przedmiotu zamówienia.(...)”.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „(...) w siwz zamieszczono zapis o treści „Nazwy własne zawarte w dokumentacji przetargowej są przykładowe, Zamawiający dopuszcza zastosowanie materiałów równoważnych pod warunkiem, że zaproponowane wyroby będą spełniały te same normy, parametry, standardy oraz zostaną zaakceptowane przez inspektorów nadzoru Zamawiającego”. Powyżej wskazany zapis stanowił opis równoważności, a zatem umożliwiał złożenie wykonawcom ofert uwzględniających zastosowanie innych produktów niż wskazane przykładowo w siwz (...). Specyfika realizowanego zadania inwestycyjnego, a w związku z tym charakter sprzętu oraz koniecznych do użycia materiałów uzasadniały użycie nazw własnych, tym bardziej, gdy ww. zabieg miał w celu jedynie nadanie przykładowego charakteru wskazanym elementom. W związku z powyższym, stosując nazwy własne, za każdym razem używając określeń „np.” lub „typu” i dopuszczając każdorazowo rozwiązania równoważne, zamawiający nie przesądził w żaden sposób o konieczności realizacji zamówienia przy użyciu materiałów konkretnych marek czy pochodzących od konkretnych producentów”.

(dowód: akta kontroli str. 1918-1939)

W ocenie NIK Zamawiający nie wykazał, że nie można było opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń oraz że dokonał opisu równoważności zamówienia opisywanego poprzez użycie znaków towarowych. Wskazanie znaków towarowych w opisie przedmiotu zamówienia stwarza ryzyko nałożenia przez IZ RPO WZ korekty finansowej do wysokości 10% wydatków poniesionych na realizację zamówienia.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych związanych z realizowanymi inwestycjami, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

3. Zabezpieczenie interesów inwestora w umowach zawartych z uczestnikami procesu inwestycyjnego

3.1. „Filharmonia Szczecińska...”

Dla realizacji zadania „Filharmonia Szczecińska...” Urząd zawarł komplet potrzebnych umów, które dotyczyły: dokumentacji projektowej⁸⁸, pełnienia funkcji Inżyniera Kontraktu⁸⁹, wykonania robót budowlanych⁹⁰, sprawowania nadzoru autorskiego⁹¹, budowy systemu monitoringu wizyjnego telewizji dozorowej TVD, systemu sygnalizacji włamania i napadu SWiN oraz systemu kontroli dostępu SKD wraz z budową instalacji elektrycznych zasilających⁹², dostawy i montażu systemu kurtyn akustycznych, wykonania robót dodatkowych⁹³.

(Dowód: akta kontroli str. 7-35, 154-155, 348-357)

Opis stanu faktycznego

⁸⁸ Umowy nr: C.R.UM5867/2007 z dnia 21.11.2007 r. na wykonanie dokumentacji budowlanej i wykonawczej (aneksy z dnia: 16.05.2008 r., 24.02.2009 r., 31.03.2009 r.), C.R.UM5401/2008 z 24.11.2008 r. na wykonanie projektów specjalistycznych (aneks z 16.02.2009 r.), CRU 12/0001898 z 7.05.2012 r. na zaprojektowanie aranżacji i wystroju wnętrz reprezentacyjnych oraz CRU 12/0001899 z 24.04.2012 r. na wykonanie projektu budowlano-wykonawczego robót adaptacyjnych dla holu i Sali wielofunkcyjnej na poziomie +4.

⁸⁹ Umowa nr CRU/10/0001819 z 20.04.2010 r. (aneksy z 21.12.2010 r., 21.03.2011 r., 16.09.2011 r., 28.06.2013 r., 21.11.2013 r. i 28.01.2014 r.) oraz umowa nr 12/0003873 z 19.11.2012 r. na zamówienie uzupełniające do zamówienia podstawowego na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu (aneksy z 28.06.2013 r. i 30.10.2013 r.).

⁹⁰ Umowa nr C.R.U/11/0000/960 z 1.03.2011 r. (aneksy z 14.03.2011 r., 7.05.2012 r., 9.05.2013 r., 30.10.2013 r. i 23.01.2014 r.).

⁹¹ Umowa nr CRU/11/0002276 z 12.05.2011 r. (aneksy z 1.06.2012 r., 24.05.2013 r. i 21.11.2013 r.).

⁹² Umowa nr CRU/12/0004155 z 10.12.2012 r. i umowa nr CRU/13/0003522 z 14.10.2013 r.

⁹³ Umowy nr: 13/0001443 z 10.05.2013 r., 13/0003281 z 4.10.2013 r., 13/0003282 z 4.10.2013 r., 14/0000227 z 15.01.2014 r. oraz 14/0000228 z 15.01.2014 r.

Umowy zabezpieczały interes inwestora⁹⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 7-22, 334-357, 482-486)

Projekty umów i zawartych do nich aneksów przygotowywali pracownicy WIM Urzędu, a podpisane zostały przez Prezydenta lub jego Zastępcę. Procedura taka była zgodna z § 61, 64 i 65 Regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz z § 27 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów Urzędu. (Dowód: akta kontroli str. 23-35)

W protokole konieczności nr 1 z 18.02.2013 r. odnotowano, że zdaniem projektanta, dla uzyskania wysokich wymagań akustycznych i z uwagi na bezpieczeństwo użytkowników, należy zmienić konstrukcję sufitu podwieszanego w Sali symfonicznej. W projekcie zamiennym w miejsce amortyzatorów kauczukowych wprowadzono sprężynowe. Wprowadzone zmiany projektowe wydłużyły czas wykonania robót o 7 dni i zwiększyły wartość kwoty kontraktowej o 226,30 tys. zł netto.

Zgodnie z zapisem w protokole konieczności nr 1a z 6.05.2013 r. pomiar ugięć sprężyn amortyzatorów, na których podwieszona była konstrukcja sufitu w Sali symfonicznej, wykazał ich zbyt duże obciążenie, w związku z czym na wniosek projektanta podwojono liczbę amortyzatorów (dodatkowo 520 sztuk). Zmiana ta spowodowała wydłużenie czasu na ukończenie o 91 dni i zwiększyła wartość kwoty kontraktowej o 234,00 tys. zł netto.

W umowie o wykonanie dokumentacji projektowej zawartej przez Gminę z E'Studio Barozzi Veiga S.L. nie przewidziano kar za koszty wynikłe z błędów projektowych. Gmina nie dochodziła od projektantów Filharmonii rekompensaty za poniesione koszty wynikłe z błędów projektowych dotyczących stropu Sali symfonicznej.

(Dowód: akta kontroli str. 281, 558-579)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że Gmina „nie dochodziła od projektantów Filharmonii rekompensaty za poniesione koszty związane z podwojeniem liczby amortyzatorów, ponieważ nie można było stwierdzić, iż przyczyną wprowadzenia rozwiązania zamiennego jest błąd Projektanta. Obiektywne przyczyny konieczności wykonania robót jw. wynikały ze skomplikowanego i unikalnego charakteru przyjętych rozwiązań projektowych konstrukcji stropu Sali koncertowej, które miały zapewnić nie tylko poprawny stan wytrzymałościowy, ale przede wszystkim zapewnić wysokie parametry akustyczne budowanego obiektu. (...) w listopadzie 2012 r. tylko część amortyzatorów była maksymalnie wyłożonych i ich pozostawienie, z punktu widzenia obliczeń wytrzymałościowych, w tym stanie było teoretycznie możliwe. Nie było jednak możliwe potwierdzenie z całą pewnością, jak cała konstrukcja, przestrzenny wielowarstwowy ustrój na elastycznych zawieszinach, zachowa się w przyszłości oraz jak w następstwie zachowają się amortyzatory, które nie były wtedy jeszcze wyregulowane i obciążone w ostateczny sposób i jaki będzie to miało wpływ na bardzo rygorystyczne parametry akustyczne obiektu (...) Działając w dobrej wierze, w trosce o prawidłowy i jak najlepszy akustyczny ostateczny efekt końcowy oraz jego utrzymanie w okresie użytkowania budynku, zdecydowano nie ponosić ryzyka braku uzyskania parametrów akustycznych i wykonać roboty zamiennie (...) Należy również stwierdzić, że podjęte działania przy tego rodzaju obiekcie, nie są działaniami niestandardowymi, wychodzącymi poza dobrą praktykę budowlaną. Wykonanie tego rodzaju bardzo skomplikowanej, indywidualnej i złożonej konstrukcji akustycznej wymaga prowadzenia szczególnego nadzoru i często wykonania przez zespół projektowy kolejnych specjalistycznych badań, obserwacji i doprecyzowań na budowie, co też nastąpiło (...) Projektant akustyki – profesor Higinio Arau wielokrotnie podkreślał, że akustykę filharmonii projektuje się nie tylko na podstawie obliczeń matematycznych, ale przede wszystkim na specjalistycznej wiedzy, unikalnym wyczuciu i doświadczeniu – czyli elementach nieokreślonych żadnym wzorem i definicją.”

(Dowód: akta kontroli str. 805-807)

3.2. „Promenada z widokiem na Odrę...”

Gmina dla realizacji Projektu „Promenada z widokiem na Odrę...” zawarła Porozumienie z ZUK na pełnienie funkcji Inżyniera kontraktu oraz zawarła 3 umowy na roboty budowlane⁹⁵.

⁹⁴ Zobowiązano wykonawców do przedstawienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz do posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, ustalono okresy rękojmi i gwarancji. W umowach ustalono kary za opóźnienia w realizacji umów, w usuwaniu wad i usterek oraz za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

Zawarte umowy na roboty budowlane obejmowały pełen zakres rzeczowy objęty dokumentacją projektową. Wszystkie umowy prawidłowo zabezpieczyły interes inwestora⁹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 2605-2618, 2654-2691, 2706-2750, 2860-2865)

Projekty umów zostały przygotowane przez pracowników WGKiOŚ oraz akceptowane pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego Gminy. Umowy w imieniu Gminy były podpisywane przez Prezydenta Miasta, Zastępcę Prezydenta Miasta, Zastępcę Skarbnika Miasta, Radcę Prawnego lub Adwokata, Dyrektora Wydziału WGKiOŚ, Głównego Specjalistę WGKiOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 2605-2618, 2654-2691, 2706-2750, 2858)

3.3. „Centrum Edukacji Wodnej...”

Na wykonanie robót budowlanych w ramach realizacji „Centrum Edukacji Wodnej...” Urząd zawarł umowy z następującymi wykonawcami: Unipol Sp. z o.o. na budowę etapu I (wynagrodzenie brutto 18.910,00 tys. zł)⁹⁷; UW Service Sp. z o.o. na wykonanie niezbędnych robót hydrotechnicznych (569,49 tys. zł)⁹⁸; Navimor – Invest S.A. na wykonanie robót etapu II część I (5.535,00 tys. zł)⁹⁹ oraz na roboty zamienne (61,08 tys. zł)¹⁰⁰; PB Ciroko Sp. z o.o. na wykonanie pozostałych robót (14.271,88 tys. zł)¹⁰¹.

(Dowód: akta kontroli str. 982-1066)

We wszystkich 4 umowach zawarto zapisy zobowiązujące wykonawców do przedstawienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz do posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, ustalono okresy rękojmi i gwarancji. W umowach ustalono kary za opóźnienia w realizacji umów, w usuwaniu wad i usterek oraz za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

W wyniku audytu przeprowadzonego w 2014 r. WKiAW ustalił, że wykonawca robót (Navimor – Investment) przedstawił dowody zapłaty 3 z 4 rat składek ubezpieczenia OC. W umowie nie zawarto postanowień zobowiązujących wykonawcę do potwierdzenia opłacenia składek ubezpieczenia od ryzyk budowlanych.

(Dowód: akta kontroli str. 739-740)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie zabezpieczenia interesów inwestora nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zdaniem NIK dla ochrony interesów Gminy, do umów na wykonanie projektów budowlanych, powinny być wprowadzone zapisy odnoszące się do sytuacji, w której Inwestor ponosi dodatkowe koszty będące następstwem błędów projektowych.

W przypadku sali koncertowej Filharmonii, zarówno projekt konstrukcji stropu, jak i projekt przestrzennych struktur kształtujących akustykę, wymagały zastosowania indywidualnych rozwiązań o wysokim stopniu złożoności.

Należy jednak zwrócić uwagę, że umowa o projekt zawarta z E'Studio Barozzi Veiga S.L. dotyczyła całego budynku Filharmonii, a zatem także rozwiązań typowych o mniejszym stopniu komplikacji, np. ogrzewania rur spustowych, dodatkowych wentylacji pomieszczeń i szybów wentylacyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 334-347, 805-807)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie badany obszar.

⁹⁵ Umowę Nr WGKIOŚ/244/2010 z dnia 16.07.2010 r. na wykonanie przedmiotu umowy pn. „Promenada z widokiem na Odrę (...) Bulwar Elbląski”, umowę Nr WGKIOŚ/413/2010 z dnia 15.12.2010 r. na wykonanie przedmiotu umowy pn. „Promenada z widokiem na Odrę (...) Bulwar Gdyński”, umowę Nr WGKIOŚ/412/2010 z dnia 13.12.2010 r. na wykonanie przedmiotu umowy pn. „Promenada z widokiem na Odrę (...) Bulwar Piastowski”.

⁹⁶ Zobowiązano wykonawców do przedstawienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz do posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, ustalono okresy rękojmi i gwarancji. W umowach ustalono kary za opóźnienia w realizacji umów, w usuwaniu wad i usterek oraz za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

⁹⁷ Umowa nr 14/WOŚ/10 z 2.06.2010 r.

⁹⁸ Umowa nr 17/WOŚ/11 z 4.04.2011 r.

⁹⁹ Umowa nr 59/WOŚ/11 z 15.12.2011 r.

¹⁰⁰ Aneksowana dwukrotnie oraz umowa nr WOŚ.III-19.2013 z 10.05.2013 r. na roboty zamienne.

¹⁰¹ Umowa nr CRU/14/0003286 z 3.09.2014 r.

4. Realizacja zadań inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

4.1. „Filharmonia Szczecińska...”

Urząd uzyskał decyzję Wojewody Zachodniopomorskiego¹⁰² z dnia 4.06.2009 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę budynku Filharmonii. Inwestor uzyskał uzgodnienia nakazane art. 32 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰³, a zatwierdzony projekt budowlany spełniał wymagania określone w art. 33 ust. 1 i art. 34 ustawy. Do wniosku o pozwolenie na budowę Gmina załączyła oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane¹⁰⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 452, 547-551)

Miasto opracowało kompletną dokumentację inwestycji, spełniającą wymogi art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy, w tym projekty wykonawcze i przedmiary robót.

(Dowód: akta kontroli str. 326-333, 487-492)

Kierownik budowy dysponował uprawnieniami budowlanymi do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. Przed rozpoczęciem robót budowlanych sporządzony został plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Gmina złożyła w PINB zawiadomienie o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych.

(Dowód: akta kontroli str. 48-51)

Decyzja o pozwoleniu na budowę z dnia 4.06.2009 r. została dwukrotnie zmieniona decyzjami Prezydenta Miasta¹⁰⁵.

(Dowód: akta kontroli str. 36-43)

Filharmonia została wybudowana bez istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego i innych warunków pozwolenia na budowę, co potwierdziła, przeprowadzona w dniu 13.05.2014 r. przez PINB kontrola obowiązkowa, o której mowa w art. 59a ustawy.

(Dowód: akta kontroli str. 50-51, 359-362)

W trakcie oględzin stanu zaawansowania robót budowlanych na terenie Filharmonii, przeprowadzonych przez kontrolera NIK 16.04.2014 r., stwierdzono, że roboty budowlane zostały zakończone. Pozwolenie na użytkowanie budynku Filharmonii Gmina uzyskała w decyzji PINB z dnia 23.05.2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 147-153, 358)

W umowie na budowę Filharmonii zawartej przez Gminę z firmą Warbud S.A. przyjęto, że roboty zostaną ukończone w ciągu 26 miesięcy od dnia 1.03.2011 r. podpisania umowy, tj. do dnia 1.05.2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 585)

Termin wykonania robót został zmieniony w 3 aneksach¹⁰⁶ na podstawie klauzuli 8.4. Warunków kontraktowych FIDIC i Warunków szczególnych kontraktu i § 11 ust. 2 umowy. Zgodnie z klauzulą 4.2 Warunków szczególnych kontraktu wykonawca budowy dostarczył gwarancję należytego wykonania kontraktu obowiązującą od daty podpisania kontraktu do

¹⁰² Dalej: „Wojewoda”

¹⁰³ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm., dalej: „ustawy”.

¹⁰⁴ Oświadczenie dotyczyło działek geodezyjnych nr: 3/11,2/5 i 14/4 z obrębu nr 1030 i było zgodne z terenem zajęty pod budowę Filharmonii.

¹⁰⁵ Z dnia 5.06.2013 r. (rezygnacja z balustrady pośredniej na schodach wewnętrznych), z dnia 10.01.2014 r. (wprowadzenie przegrody we wnęce przewidywanej wcześniej na organy oraz zmiany: lokalizacji zewnętrznych tablic informacyjnych, typu drzwi windy towarowej, usytuowania drzwi zewnętrznych, liczby i rozmieszczenia świetlików dachowych, niektórych świetlików na okna, kurtyny w oknie Sali Kameralnej na stolarkę i sposobu podziału części pomieszczeń).

¹⁰⁶ Aneksy zmieniające termin wykonania podpisano w dniu:

- 7.05.2012 r. (aneks nr 2) – przedłużono czas na ukończenie robót do 11.05.2013 r. (o 10 dni) ze względu na wyjątkowo niepomyślne warunki klimatyczne; wykonawca robót przedstawił ekspertyzę Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowego Instytutu Badawczego Oddział Morski w Gdyni; Inżynier kontraktu pozytywnie zaopiniował roszczenie wykonawcy;

- 9.05.2013 r. (nr 3) – przedłużono do 30.10.2013 r. (o 5 miesięcy i 19 dni) z uwagi na konieczność wykonania robót zamiennych opisanych w 13 protokołach konieczności nr: 1, 1a, 3-5, 8-12 i 14-16;

- 30.10.2013 r. (nr 4) - przedłużono do 30.03.2014 r.; zawarcie aneksu uzasadniono potrzebą wykonania robót zamiennych opisanych w dwóch protokołach konieczności z 5.07.2013 r. nr 23 i 24 oraz robót dodatkowych.

30 dni po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie. Wysokość gwarancji wynosiła była zgodna z określoną w § 7 kontraktu, tj. 5% zaakceptowanej kwoty kontraktowej.

(Dowód: akta kontroli str. 10-11, 482-486, 510-511, 522-523)

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy na budowę Filharmonii zostało prawidłowo zmienione trzema aneksami¹⁰⁷.

(Dowód: akta kontroli str. 10-13, 482-486, 580-583)

Gmina naliczyła firmie Estudio Barozzi Veiga S.L. cztery kary umowne za opóźnienia w wykonaniu opracowań projektowych dotyczących Filharmonii na łączną kwotę 105,40 tys. zł¹⁰⁸. Wszystkie kary zostały skompensowane z faktur wykonawcy.

(Dowód: akta kontroli str. 154-155)

Z dniem 14.08.2013 r. Gmina odstąpiła od umowy zawartej z firmą Miramex Sp. z o.o.¹⁰⁹ na budowę systemu monitoringu wizyjnego telewizji dozorowej TVD, systemu sygnalizacji włamania i napadu SWiN oraz systemu kontroli dostępu SKD wraz z budową instalacji elektrycznych zasilających w budynku Filharmonii. Powodem odstąpienia było nie wykonanie prac w umownym terminie 11.05.2013 r. Gmina naliczyła wykonawcy karę 74,65 tys. zł. Z uwagi na toczące się postępowanie upadłościowe Spółki Miramex w dniu 15.01.2014 r. Urząd zwrócił się do Kancelarii Radców Prawnych Biel, Judek, Poczobut-Odlanicki Spółka Partnerska o zgłoszenie do Sądu Rejonowego Gdańsk Północ VI wierzytelności.

(Dowód: akta kontroli str. 16-17, 154-160)

Odbioru robót Gmina dokonała w okresie od dnia 15.04. do 26.05.2014 r. Komisja odbiorowa stwierdziła, że roboty zostały wykonane zgodnie z zakresem rzeczowym i w okresie umownym. W protokole odbioru zobowiązano wykonawcę robót do usunięcia wszystkich stwierdzonych 770 usterek i wad w terminie do 25.06.2014 r. (przedłużonym do 30.08.2014 r.).

(Dowód: akta kontroli str. 389-451, 480, 552-557)

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora WIM Urzędu Krystyna Bartnik, pełniąca funkcję przewodniczącej komisji odbiorowej, według stanu na dzień 17.10.2014 r. wykonawca nie usunął spękania płytek posadzkowych na schodach i w tej sytuacji nie zgłosił jeszcze gotowości do odbioru. Inżynier Kontraktu przygotowuje wezwanie wykonawcy robót do natychmiastowego usunięcia ostatniej usterki.

(Dowód: akta kontroli str. 662-663)

Prowadzenie budowy Filharmonii było dokumentowane w dziennikach budowy. Wpisy inspektorów nadzoru inwestorskiego świadczyły o bieżącej kontroli wykonywanych robót.

(Dowód: akta kontroli str. 452-481)

Gmina zawarła 6 umów na dodatkowe roboty budowlane¹¹⁰, których zawarcie zostało uzasadnione w protokołach konieczności podpisanych przez przedstawicieli inwestora, zespołu inżyniera kontraktu, inspektorów nadzoru poszczególnych branż i projektantów. Protokoły konieczności zaakceptował dyrektor WIM.

(Dowód: akta kontroli str. 18-22, 285-291)

¹⁰⁷ 1) z 6.06.2012 r. – przedłużało okres obowiązywania gwarancji do 11.06.2013 r.; po podpisaniu aneksu nr 2 z 7.05.2012 r. do kontraktu, w którym przedłużono czas na budowę do 11.05.2013 r., 2) z 21.05.2013 r. – zwiększono kwotę zabezpieczenia do 5.003.146,80 zł i przesunięto datę jej obowiązywania do 30.12.2013 r.; po podpisaniu aneksu nr 3 z 9.05.2013 r. do kontraktu, w którym zwiększono wynagrodzenie wykonawcy do 100.062.936,00 zł i przesunięto datę zakończenia robót na 30.10.2013 r., 3) z 25.11.2013 r. – przesunięto datę obowiązywania zabezpieczenia na 31.05.2014 r.; po podpisaniu aneksu nr 4 z 30.10.2013 r. do kontraktu, w którym przedłużono czas na ukończenie robót do 30.03.2014 r. oraz zwiększono zaakceptowaną kwotę kontraktową do 100.083.121,99 zł.

¹⁰⁸ Z tego 84.629,50 zł na podstawie § 13 umowy CR UM 5867/2007 z dnia 21.11.2009 r. (wykonanie podstawowego projektu), 11.800,00 zł - § 8 umowy CRU 11/0002276 z 12.05.2011 r. (projekt zamienny sufitu podwieszanego), 4.965,65 zł - § 12 ust. 1 pkt 2 umowy CRU 12/0001898 z 7.05.2012 r. (projekt aranżacji wnętrz) i 4.012,05 zł - § 12 ust. 1 pkt 2 umowy CRU 12/0001899 z 24.04.2012 r. (projekt techniczny elewacji).

¹⁰⁹ Nr CRU/12/0004155 z 10.12.2012 r.

¹¹⁰ Umowy dotyczyły wykonania m.in.: robót instalacyjnych i budowlanych w trafostacji, dostosowania budynku dla potrzeb TV i nagrań, systemu bezpiecznej eksploatacji dachu, instalacji ogrzewania rur spustowych, dodatkowych wentylacji pomieszczeń i szybów wentylacyjnych, zmiany aranżacji części przestrzeni biurowej i magazynowej, zabezpieczeń przeciwpożarowych instalacji elektrycznych w salach koncertowych (łączna wartość umów 2.606,98 tys. zł).

4.2. „Promenada z widokiem na Odrę...”

Gmina posiadała kompletną dokumentację projektową dla robót budowlanych Projektu „Promenada z widokiem na Odrę...”: projekty budowlane zatwierdzone w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekty wykonawcze¹¹¹ oraz przedmiary robót. Projekty były opracowane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności. Zakresy rzeczowe i ilościowe branżowych przedmiarów robót odpowiadały zakresowi robót przyjętych do kalkulacji wartości w branżowych kosztorysach inwestorskich. (dowód: akta kontroli str. 2860-2873)

Gmina posiadała pozwolenia na budowę¹¹² wraz z niezbędnymi pozwoleniami, uzgodnieniami i opiniami innych organów dla zadań inwestycyjnych Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 2874-2887)

Kierownicy budowy dla zadań inwestycyjnych Projektu posiadali uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Przed rozpoczęciem budowy sporządzono plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia¹¹³ i dokonano zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia budowy¹¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 2422-2424, 2510-2512, 2569-2572)

W trakcie realizacji robót na Bulwarze Gdyńskim, Piastowskim i Elbląskim wystąpiły zmiany w dokumentacji projektowej niewymagające zmiany projektu i zmiany pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 2431, 2518)

Realizując roboty na Bulwarze Gdyńskim dwukrotnie przedłużano termin ich zakończenia. Aneks nr 2/2012 z 12.11.2012 r. przedłużono termin zakończenia realizacji robót z 15.11.2012 r. do 31.05.2013 r. Wykonawca we wniosku o przedłużenie terminu wskazał na konieczność otrzymania od zamawiającego dokumentacji zamiennej oraz odkrycie niezainwentaryzowanych przedmiotów, obiektów i elementów instalacji podziemnej. Aneks nr 4/2013 z 29.05.2013 r. Gmina przedłużyła termin zakończenia realizacji robót do 21.06.2013 r. ze względu na niesprzyjające warunki atmosferyczne i konieczność wykonania prac dodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 2693-2698, 2704-2705, 2795-2800, 2803-2844)

Wykonawca na Bulwarze Gdyńskim dokonał zgłoszenia zakończenia robót do odbioru 21.06.2013 r. Protokołem z 25.07.2013 r. Gmina postanowiła uznać zakres wykonanych robót za zakończony i odebrany. Usterki i wady nie stwierdzono. Gmina 19.07.2013 r. dokonała zgłoszenia o zakończeniu budowy obiektów organowi nadzoru budowlanego. W dniu 26.07.2013 r. przeprowadzono obowiązkową kontrolę zakończonej budowy oraz udzielono pozwolenia¹¹⁵ na użytkowanie budynku bosmanatu oraz parkingu.

(dowód: akta kontroli str. 2500-2590, 2595, 2598-2600, 2601-2602, 2892-2839)

W trakcie realizacji robót na Bulwarze Piastowskim dwukrotnie przedłużano termin zakończenia robót. Aneks nr 4/2012 z 12.11.2012 r. przedłużono termin zakończenia realizacji robót z 15.11.2012 r. do 31.05.2013 r. Wykonawca we wniosku o przedłużenie terminu wykonania robót wskazał na konieczność sporządzenia dokumentacji zamiennej, odkrycie niezainwentaryzowanych przedmiotów, obiektów i elementów instalacji podziemnej, konieczność wykonania prac dodatkowych oraz niesprzyjające warunki atmosferyczne. Aneks nr 6/2013 z 31.05.2013 r. Gmina przedłużyła termin zakończenia realizacji robót do dnia 28.06.2013 r. ze względu na niesprzyjające warunki atmosferyczne.

(dowód: akta kontroli str. 2780-2784, 2786-2800, 2803-2844)

¹¹¹ Zgodnie z zakresem określonym w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 poz. 1129).

¹¹² Procedura pozyskiwania przez Gminę pozwoleń na budowę została opisana w punkcie 1.2.

¹¹³ Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz art. 21a ustawy Prawo budowlane.

¹¹⁴ Dla zadania inwestycyjnego „Promenada z widokiem na Odrę - przebudowa szczecińskich bulwarów – Bulwar Piastowski” zawiadomienie o terminie rozpoczęcia robót budowlanych zostało złożone w dniu 12.01.2011 r., dla zadania inwestycyjnego na Bulwarze Gdyńskim - w dniu 12.01.2011 r., dla zadania inwestycyjnego na bulwarze Elbląskim 21.07.2010 r.

¹¹⁵ Decyzją znak WIK.771.1.41.2011.LP.

Wykonawca na Bulwarze Piastowskim dokonał zgłoszenia zakończenia robót do odbioru 28.06.2013 r. Komisja w trakcie odbioru prac w dniu 15.07.2013 r. zobowiązała wykonawcę do zakończenia robót przy szalecie i usunięcia wad, usterek i wykonania zaleceń do 24.07.2013 r. Protokołem z 26.07.2013 r. Gmina postanowiła uznać zakres wykonanych prac za zakończony i odebrany z usterkami¹¹⁶, wyznaczając wykonawcy termin usunięcia usterek na 15.09.2013 r.¹¹⁷. W dniu 30.09.2013 r. Wykonawca zgłosił zakończenie usuwania usterek, a 02.10.2013 r. Zamawiający dokonał odbioru usterek. Gmina 26.07.2013 r. dokonała zgłoszenia o zakończeniu budowy obiektów. W dniu 26.07.2013 r. przeprowadzono obowiązkową kontrolę zakończonej budowy oraz udzielono pozwolenia na użytkowanie parkingów¹¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 2388-2421, 2595, 2601-2602, 2598-2600, 2892-2893)

W trakcie realizacji robót na Bulwarze Elbląskim nie przedłużano terminu zakończenia robót. Termin został dotrzymany (30.09.2011 r.). Protokołem z dnia 14.10.2011 r. Gmina odebrała zadanie. Usterek i wad wykonanych robót nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 2892-2893)

W trakcie realizacji robót na Bulwarze Piastowskim i Gdyńskim odpowiednio czterokrotnie i dziewięciokrotnie zmieniano harmonogram robót budowlanych¹¹⁹ ze względu na zmiany wartości umowy, zmiany w wartościach wykonanych robót w stosunku do planu, wydłużenia terminu realizacji prac. W trakcie realizacji robót budowlanych na Bulwarze Elbląskim zmiany harmonogramu robót dokonano jeden raz.

(dowód: akta kontroli str. 2896-2928)

W wyniku zmian projektowych, w trakcie realizacji robót na Bulwarze:

- Gdyńskim, wykonawca złożył 28 zaakceptowanych wniosków o zmianę wynagrodzenia umownego na łączną kwotę 2.056,76 tys. zł.
- Piastowskim, wykonawca złożył 38 zaakceptowanych wniosków o zmianę wynagrodzenia umownego na łączną kwotę 3.272,24 tys. zł.
- Elbląskim, wykonawca złożył jeden zaakceptowany wniosek o zmianę wynagrodzenia umownego na kwotę 285,42 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2948-2957, 2996-3004, 3074)

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta oraz Zarządzeniami Prezydenta Miasta¹²⁰ projekty aneksów do umów przygotowywane były przez WGKiOŚ, następnie weryfikowane pod względem formalno-prawnym przez prawników Gminy oraz przez BZP. Aneksy były podpisywane przez Dyrektora WGKiOŚ oraz Zastępcę Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 2929)

W związku z realizacją Projektu Gmina udzieliła zamówień na roboty dodatkowe. W trakcie realizacji robót budowlanych na Bulwarze Piastowskim udzielono zamówień na roboty

¹¹⁶ Usterki zakwalifikowano jako niewpływające na użytkowanie obiektu; dotyczyły następujących m.in. branż: nawierzchnie (m.in. nie ukończono uszczelniania istniejącej nawierzchni masą bitumiczną, przy spoinowaniu starobruku nie osiągnięto wymaganej wytrzymałości spoiny do uzupełnienia), zagospodarowanie terenu (m.in. nierównomiernie wschodząca trawa, spękania gleby powodowane nieregularnym podlewaniem, słabe kiełkowanie nasion, teren niedokładnie oczyszczony z pozostałości budowlanych), hydrotechnika (m.in. nieprawidłowo wykonane dylatacje pomiędzy sekcjami nabrzeża nowego i remontowanego, nieprawidłowo wykonana naprawa / reprofiliacja powierzchni oczepu i płyty nabrzeża, nieuszczelnione przejście kabli przez nabrzeże, odbojnice zanieczyszczone betonem, wadliwie wykonana podlewka fundamentu polera, wadliwie wykonane połączenie nabrzeża istniejącego z nowym), szalec (m.in. brak wykończenia nawierzchni z kostki przy fundamencie na szczytach bocznych obiektu, brak obróbek ościeży drzwiowych wejściowych, niezabezpieczona OSB od strony muru). Stwierdzono również wady przy naprawie muru oporowego – m.in.: występowanie miejscami zbyt głębokich spoin, niepozamykanych pionowych szczelin w kamieniu, istnienie zacieków, zanieczyszczeń muru powstałe po pracach wykonywanych w jego obrębie.

¹¹⁷ Gmina naliczyła karę za opóźnienie w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym w wysokości 184,79 tys. zł

¹¹⁸ Decyzją znak WIK.771.1.42.2011.LP.

¹¹⁹ Dla umowy na roboty na Bulwarze Piastowskim - w dniach 31.03.2011 r., 14.06.2011 r., 15.12.2011 r., 23.11.2012 r., dla umowy na roboty na Bulwarze Gdyńskim – w dniach 11.04.2011 r., 30.09.2011 r., 31.10.2011 r., 30.11.2011 r., 14.12.2011 r., 30.01.2012 r., 29.02.2012 r., 30.04.2012 r., 20.11.2012 r.

¹²⁰ Nr 235/08 z dnia 29.05.2008 r. i Nr 340/10 z dnia 29.05.2008 r.

dotatkowe na kwotę 188,24 tys. zł¹²¹, na Bulwarze Gdyńskim udzielono zamówienia na roboty dotatkowe na kwotę 88,00 tys. zł¹²², na Bulwarze Elbląskim udzielono zamówienia na roboty dotatkowe na kwotę 290,36 tys. zł¹²³.

(dowód: akta kontroli str. 2596, 3139, 3142, 3147, 4739-4746)

4.3 „Centrum Edukacji Wodnej...”

Wojewoda Zachodniopomorski wydał 16.12.2009 r. pozwolenie na budowę, przebudowę i rozbudowę przystani żeglarskiej przy ul. Przestrzennej. Z uzasadnienia decyzji wynika, że inwestor uzyskał uzgodnienia, o których mowa w art. 32 Prawa budowlanego, oraz że projekt spełnia wymagania określone w art. 33 ust. 1 i art. 34 tej ustawy. Pozwolenie zostało zmienione decyzją z dnia 11.08.2014 r.

Teren objęty projektem budowlanym zatwierdzonym pozwoleniem na budowę częściowo (droga dojazdowa i teren przyległy) nie pokrywał się z obszarem określonym w decyzji o pozwoleniu na budowę. (Dowód: akta kontroli str. 834-840)

Na zlecenie Gminy została opracowana i sprawdzona kompletna dokumentacja inwestycji przez osoby posiadające uprawnienia budowlane¹²⁴. Opracowanie pierwszej dokumentacji projektowej z czerwca 2009 r., zatwierdzonej pozwoleniem na budowę z 16.12.2009 r., poprzedziło opracowanie w kwietniu 2009 r. przez projektantów PUP „Bimat” Sp. z o.o. koncepcji rozbudowy Centrum. Przed opracowaniem przez projektantów (BPC „Struktura” Sp. z o.o.) zamiennego projektu z kwietnia 2014 r., zatwierdzonego decyzją z 11.08.2014 r. o zmianie pozwolenia na budowę, rzeczoznawca budowlany wykonał ekspertyzy techniczne trzech realizowanych budynków. (Dowód: akta kontroli str. 834-878)

Kierownicy budowy dysponowali uprawnieniami budowlanymi bez ograniczeń. Przed rozpoczęciem robót budowlanych został sporządzony plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Gmina złożyła zawiadomienie o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych.

(Dowód: akta kontroli str. 48-50)

Gmina uzyskała cztery decyzje o pozwoleniu na użytkowanie¹²⁵. Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych do zakończenia realizacji „Centrum Edukacji Wodnej...” pozostało wykonanie: budynku stołówki, 8 domków campingowych, hangaru nr 3, części infrastruktury i zagospodarowania terenu.

(Dowód: akta kontroli str. 50, 812-817)

Wszystkie cztery fragmenty inwestycji, na które Gmina otrzymała pozwolenie na użytkowanie, zostały wybudowane bez istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego i innych warunków pozwolenia na budowę, co potwierdziły, przeprowadzone przez PINB w dniach 10.06. i 4.10.2011 r. oraz 27.06. i 11.10.2013 r. kontrole obowiązkowe.

(Dowód: akta kontroli str. 812-833)

W trakcie realizacji budowy Urząd naliczył firmie Navimor – Investment Sp. z o.o. dwie kary umowne po 50,00 tys. zł za powierzenie wykonania robót dwóm podwykonawcom z pominięciem trybu określonego w art. 647¹ ustawy z dnia 23.04.1996 r. Kodeks cywilny¹²⁶. Obie kary zostały przez Urząd potrącone z wynagrodzenia wykonawcy.

(Dowód: akta kontroli str. 900)

¹²¹ Umowa nr WGKIOŚ 336/2012 z dnia 18.07.2012 r., Umowa Nr WGKIOŚ 136/2012, Umowa Nr WGKIOŚ 209/2012 (polegające na wymianie rurociągu kanalizacji deszczowej, posadowieniu nowej ścianki szczelnej i zabezpieczenia konstrukcji oczepu nabrzeża nad przejściem kablowym).

¹²² Umowa nr 13/0000561 z dnia 13.02.2013 r. (na wykonanie dodatkowego zabezpieczenia schodów zejściowych z poziomu Mostu Długiego na teren przebudowanego nabrzeża Bulwaru Gdyńskiego).

¹²³ Umowa nr WGKIOS/347/2010 z dnia 12.10.2010 r. (na wyrwanie części istniejącej ścianki szczelnej drewnianej w związku z kolizją tej ścianki z nowo zaprojektowaną stalową ścianką szczelną).

¹²⁴ W specjalnościach: architektonicznej, konstrukcyjne budowlane, budowle hydrotechniczne, instalacje sanitarne i elektryczne, drogowe oraz telekomunikacja, co było zgodne z wymogiem art. 20 ust. 2 i art. 35 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego.

¹²⁵ Z dnia: 16.06.2011 r. (budynek kotłowni i budynek sanitariatów z elementami zagospodarowania), 10.10.2011 r. (budynek administracyjno-dydaktyczny), 4.07.2013 r. (pomosty pływające) i 19.11.2013 r. (opaska brzegowa i ślip).

¹²⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 121.

Prowadzenie budowy „Centrum...” było dokumentowane w dziennikach budowy. Wpisy inspektorów nadzoru inwestorskiego¹²⁷ świadczyły o bieżącej kontroli wykonywanych robót.

(Dowód: akta kontroli str. 879-899)

Realizacja budowy „Centrum...” została skontrolowana przez UKS¹²⁸ oraz trzykrotnie przez WKiAW¹²⁹.

W 2012. r. UKS ocenił pozytywnie realizację „Centrum...” w zakresie m.in.: spełnienia kryteriów wyboru w ramach RPO WZ, zgodności realizacji zadania z umową o dofinansowanie projektu¹³⁰, zgodności zadeklarowanych wydatków z zapisami księgowymi i dokumentami dowodowymi.

W sprawozdaniu z dnia 17.06.2014 r. z przeprowadzonego audytu, WKiAW, negatywnie ocenił realizację „Centrum...” w latach 2011–2013 zalecając m.in. przeprowadzenie przez Zastępcę Prezydenta ds. inwestycji, analizy możliwości i szans zakończenia projektu realizacji Centrum w aspekcie technicznym i organizacyjnym do 30.06.2015 r.,

(Dowód: akta kontroli str. 52-95, 115-119, 699-743)

4.4. „Budowa Hali Sportowej...”

Realizację zadania „Budowa Hali...” była przedmiotem odrębnej kontroli NIK prowadzonej w MOSRiR.

W jej wyniku ustalono m.in., że w toku prowadzonej inwestycji zawarto:

- 18 aneksów do umowy na roboty budowlane, w wyniku czego wartość robót wzrosła o 19% oraz 6 dodatkowych umów na roboty budowlane o łącznej wartości 4.495,6 tys. zł netto,
- 5 aneksów do umowy na prowadzenie nadzoru autorskiego, w wyniku czego wartość umowy wzrosła o 38% oraz 9 umów na dodatkowe opracowania (projektowe) o łącznej wartości 804,3 tys. zł netto,
- 1 umowę na zamówienie dodatkowe o pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu o łącznej wartości 888,1 tys. zł netto.

Powyższe zmiany skutkowały wzrostem kosztów inwestycji ogółem o 24% (do kwoty 146.225,0 tys. zł netto), a termin realizacji zadania przedłużono o 8 miesięcy (z 02.12.2013 r. do 31.07.2014 r.).

Umowy z głównymi uczestnikami procesu inwestycyjnego, tj. z Wykonawcą robót oraz Inżynierem Kontraktu zawarte zostały przez Gminę.

Na pytania: czy wszystkie umowy (aneksy do umów) były przed podpisaniem opiniowane pod względem merytorycznym, formalno-prawnym oraz kto w Urzędzie był odpowiedzialny za opiniowanie tych umów – Prezydent Miasta wyjaśnił: *„Wszystkie umowy i aneksy ze strony MOSRiR były opiniowane (parafowane) przez radcę prawnego oraz przedstawicieli MOSRiR. W Urzędzie Miasta umowy w zakresie merytorycznym i formalno – prawnym akceptowane były przez Wydziały i Biura zaangażowane w proces inwestycyjny. Umowy i aneksy parafowane były przez Biuro Zamówień Publicznych, Wydział Sportu oraz zastępców Prezydentów Miasta.”*

(Dowód: akta kontroli str. 4043-4144)

W trakcie kontroli prowadzonej w MOSRiR ustalono, że umowa nr 655/Z-09/2014 z dnia 11.07.2014 r. na roboty dodatkowe (m.in. wykonanie konstrukcji stalowej pod obudowę kanałów wentylacyjnych, wykonanie konstrukcji podparcia pionów wody lodowej, zasilenie wentylatorów wspomagających wentylację grawitacyjną w budynkach A i C) nie uzyskała akceptacji Dyrektora BZP Urzędu.

W sprawie przyczyn zawarcia umowy Prezydent Miasta wyjaśnił: *„Umowa nr 655/Z-09/2014 została przedłożona do akceptacji przez Biuro Zamówień Publicznych. Dyrektor BZP podpisał adnotację o braku akceptacji jej treści z uwagi na wskazany termin wykonania zamówienia. Tym samym zastrzeżenia Dyrektora BZP nie dotyczyły strony formalno-prawnej, a oceny możliwości technicznych wykonania, co należy do kompetencji jednostki merytorycznej realizującej inwestycję tj. MOSRiR”.*

(Dowód: akta kontroli str. 4047, 4122-4144)

¹²⁷ Ustanowionych w branży ogólnobudowlanej, hydrotechnicznej, drogowej i sanitarnej.

¹²⁸ W dniach: 19.06-22.06 i 25.06-27.06.2012 r.

¹²⁹ W dniach: 22.03.-20.07.2011 r., 2.03- 12.03.2012 r. i 11.12.2013 r.–14.04.2014 r.

¹³⁰ Umowa z dnia 29.01.2010 r. i aneksy z: 21.06.2010 r., 14.09.2010 r., 30.12.2011 r. i 8.05.2012 r.

Finansowanie oraz realizacja inwestycji pn. Budowa Hali widowiskowo-sportowej w Szczecinie objęta została zadaniem audytowym wykonanym w okresie 28.09.2012 r. - 22.02.2013 r. przez WKIAW. W sprawozdaniu końcowym z audytu wskazano na konieczność wzmocnienia funkcjonowania kontroli zarządczej. Audytorzy uznali, za nieskuteczny nadzór MOSRiR nad wykonywaniem umownych obowiązków Dyrektora Inwestycji i Inżyniera Kontraktu. Podkreślono, że nie wdrożono właściwych mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących uzyskiwania niezbędnych rozwiązań projektowych, prawidłowego dokonywania zmian zakresu robót budowlanych oraz udzielania zamówień publicznych związanych z realizacją inwestycji. Zwrócono również uwagę na brak koordynacji międzybranżowej między instalacjami przeciwpożarowymi a instalacjami wentylacji i klimatyzacji. (Dowód: akta kontroli str. 4942-4976)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w badanym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości..

1. Harmonogram rzeczowo-finansowy robót budowlanych na Bulwarze Gdylskim („Promenada z widokiem na Odrę...”), stanowiący załącznik do umowy¹³¹ przewidywał rozpoczęcie prac związanych z wykonaniem nawierzchni¹³² i zagospodarowaniem terenu¹³³ od października 2011 r. Do 20.02.2012 r. wykonawca z założonych prac wykonał jedynie prace stanowiące 1,41% wartości zaplanowanych robót nawierzchniowych. Prace związane z zagospodarowaniem terenu wykonawca rozpoczął w kwietniu 2012 r.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „(...) Wykonawca zawarł umowę z podwykonawcą na wykonanie robót drogowych, lecz firma nie wywiązała się z realizacji tej umowy. Generalny Wykonawca nie informował Zamawiającego oficjalnie o problemach z podwykonawcą aż do momentu wypowiedzenia tej umowy. (...) Generalny Wykonawca w trakcie wizji w terenie oraz w trakcie narad był kilkakrotnie informowany o braku postępu w robotach drogowych na tym bulwarze. Firma Energopol do momentu odstąpienia od umowy z podwykonawcą deklarowała, że prace zostaną ukończone w terminie.(...) Wpływ na wykonanie tych prac mogły mieć zaistniałe zmiany, warunki atmosferyczne oraz problemy Wykonawcy z podwykonawcami, o czym świadczy fakt rozwiązania umowy z podwykonawcą robót drogowych, ze względu na nierzetelne wykonywanie obowiązków.”

(dowód: akta kontroli str. 2901-2910, 2931-2944)

Dopuszczenie przez Gminę do opóźnienia w wykonywaniu robót związanych z wykonaniem nawierzchni i zagospodarowaniem terenu wynikało – w ocenie NIK – z niewystarczającego nadzoru WGKiOŚ nad realizacją zadania.

2. W dniu 12.11.2012 r. strony zawarły aneks Nr 2/2012 do umowy na roboty budowlane na Bulwarze Gdylskim¹³⁴ („Promenada z widokiem na Odrę...”), ustalając termin wykonania przedmiotu umowy do 31.05.2013 r., czym wydłużono termin realizacji robót o 6,5 miesiąca. Wykonawca pismami z 27.09.2012 r. i 22.10.2012 r. wnioskował o przesunięcie terminu zakończenia robót ze względu na opóźnienie w przekazaniu dokumentacji zamienną na roboty sanitarne i budynek bosmanatu oraz odkrycie niezinventaryzowanych przedmiotów podczas robót kafarowych i nawierzchniowych.

Zbadane dokumenty nie potwierdzały zasadności wniosku o przedłużenie, gdyż:

- Roboty sanitarne wykonane na podstawie zamiennego projektu¹³⁵, zostały na dzień 29.02.2012 r.¹³⁶ wykonane w zakresie większym niż to wynikało z harmonogramu rzeczowo – finansowego robót z dnia 06.12.2010 r.

¹³¹ Umowa z dnia 15.12.2010 r. Nr WGKiOŚ 413/2010 na wykonanie zadania pn. "Promenada z widokiem na Odrę - przebudowa szczecińskich bulwarów (Modernizacja Bulwaru Gdylskiego, Piastowskiego, Elbląskiego) – Bulwar Gdylski", Harmonogram rzeczowo-finansowy robót budowlanych z dnia 06.12.2010 r.

¹³² Wykonanie kostki, krawężników, parkingu z kostki.

¹³³ Wykonanie schodów, prac zmiennych, murka oporowego, małej architektury, zieleni.

¹³⁴ Umowa z dnia 15.12.2010 r. Nr WGKiOŚ 413/2010 na wykonanie zadania pn. "Promenada z widokiem na Odrę - przebudowa szczecińskich bulwarów (Modernizacja Bulwaru Gdylskiego, Piastowskiego, Elbląskiego) – Bulwar Gdylski".

¹³⁵ pomimo opóźnienia w jego dostarczeniu (projekt został dostarczony w lipcu)

¹³⁶ Harmonogram rzeczowo – finansowy plan z dnia 20.12.2010 wykonanie na dzień 29.02.2012 r.

- Opóźnienie w rozpoczęciu robót sanitarnych zostało nadrobione przez Wykonawcę i na dzień 29.02.2012 r. ich wartość przekraczała wartość założoną w harmonogramie.
- Opóźnienie w dostarczeniu projektu zamiennego bosmanatu, zgodnie z harmonogramem z dnia 06.12.2010 r. nie powinno wpłynąć na przedłużenie umowy poza okres do dnia 15.11.2012 r.
- Dodatkowe roboty hydrotechniczne¹³⁷, zakończyły się w terminie przewidzianym w harmonogramie z dnia 06.12.2010 r. tj. w dniu 31.12.2011 r.
- Usunięcie kolizji podczas robót nawierzchniowych wykonawca oszacował na 30 dni, co zgodnie z harmonogramem z 06.12.2010 r. powinno nastąpić do 31.11.2011 r.¹³⁸.
- Opinia nadzoru inwestorskiego z dnia 12.11.2012 r. dotyczyła wykonania robót dodatkowych i o zwiększonym obmiarze, nie odnosiła się do przedłużenia wykonania robót budowlanych.

Gmina zawarła aneks przedłużający wykonanie umowy o ponad 6,5 miesiąca, pomimo że nie było to uzasadnione przesłankami wymienionymi we wniosku wykonawcy, a zawarcie aneksu ze względu na niekorzystne warunki atmosferyczne wymagało wystąpienia, zgodnie z umową, 20 dni roboczych następujących po sobie niekorzystnych warunków atmosferycznych.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „(...) Termin 31 maja 2013 r. został świadomie zaakceptowany po uwzględnieniu ilości i charakteru robót niezbędnych do wykonania (zakończenia realizacji umowy) oraz po uwzględnieniu okresu, którego dotyczył aneks. Był to okres zimowo – wiosenny, a w naszym klimacie należało się liczyć ze zmiennością warunków atmosferycznych. Wykonawca zawarł umowę z podwykonawcą na wykonanie robót drogowych, lecz firma nie wywiązała się z realizacji tej umowy. Generalny Wykonawca nie informował Zamawiającego oficjalnie o problemach z podwykonawcą aż do momentu wypowiedzenia tej umowy. W związku z tym, należało dokończyć roboty drogowe z zachowaniem odpowiedniej technologii, a następnie wykonać zagospodarowanie terenu (...). Uwzględniając powyższe brak było racjonalnego uzasadnienia, żeby termin był inny niż taki, który umożliwi zakończenie prac w odpowiednich warunkach atmosferycznych.(...)”

(dowód: akta kontroli str. 2693-2698, 2901-2910, 2827-2828, 2931-2934)

W ocenie NIK aneks zawarto niezgodnie z obowiązującymi obie strony warunkami umowy, ponieważ do dnia zawarcia aneksu nie wystąpiły niesprzyjające warunki atmosferyczne powodujące wstrzymanie robót przez okres co najmniej 20 dni roboczych następujących po sobie. Zawarcie aneksu do umowy niezgodnie z jej postanowieniami, stwarza ryzyko nałożenia przez IZ RPO WZ korekty finansowej do wysokości 25% wydatków poniesionych na realizację zamówienia.

3. W dniu 12.11.2012 r. strony zawarły aneks Nr 4/2012¹³⁹ zwiększający wynagrodzenie za roboty budowlane na Bulwarze Piastowskim („Promenada z widokiem na Odrę...”) na 21.998,72 tys. zł. Wynagrodzenie zostało zwiększone, również z tytułu prac związanych z naprawą muru oporowego z piaskowca, o kwotę 1.452,66 tys. zł¹⁴⁰, co stanowiło 13,39% wynagrodzenia przewidzianego w umowie z 13.12.2010 r.

W trakcie wykonywania robót rozbiórkowych nawierzchni, wykopów pod instalacje oraz robót kafarowych doszło do samoistnego odpadania okładzin z piaskowca pod wpływem uderzeń i wibracji. Podczas realizacji robót ziemnych i palowych stwierdzono dalsze uszkodzenia i spękania nawierzchni muru oporowego. W związku z zaistniałą sytuacją wykonawca rozebrał łącznie 571,75 m² okładziny z piaskowca. Wykonawca sporządził przedmiar i wycenę w oparciu o analogię do pozycji TER. Zgodnie z Rekomendacją Inżyniera Kontraktu z dnia 06.12.2012 r. na etapie projektowania, bez ingerencji w okładzinę muru nie można było przewidzieć stopnia zniszczenia istniejącej okładziny¹⁴¹. Zgodnie z protokołem konieczności naprawa muru oporowego spowodowana demontażem okładziny z powierzchni muru nie została przewidziana w dokumentacji projektowej i była niezbędna do prawidłowego wykonania pozostałych prac. Wykonanie tych prac było konieczne ze

¹³⁷ Wynikające z protokołu konieczności nr 1.

¹³⁸ Czyli 15 dni po planowanej dacie zakończenia kontraktu.

¹³⁹ Umowy z dnia 13.12.2010 r. Nr WGKiOŚ 412/2010.

¹⁴⁰ Wniosek wykonawcy nr 41 z dnia 30.10.2012 r.

¹⁴¹ Rekomendacja Inżyniera Kontraktu z 06.12.2012 r.

względów technicznych celem umożliwienia realizacji zasadniczego zakresu robót objętych kontraktem¹⁴².

Gmina zawarła aneks do umowy uwzględniający prace nieprzewidziane w dokumentacji projektowej pomimo że, umowa na roboty budowlane przewidywała zmianę wynagrodzenia jedynie w przypadku konieczności prowadzenia prac, które ilościowo wykraczają poza ilość przyjętą w TER oraz w przypadku zmiany urzędowej stawki VAT.

Dyrektor WGKiOŚ Andrzej Grabiec wyjaśnił, że „(...) Praktyka i orzecznictwo sądowe przyjęły, że w umowach o roboty budowlane strony mogą korzystać, przy zmianie wynagrodzenia kosztorysowego między innymi z treści art. 630 Kodeksu cywilnego. (...) Gdyby w trakcie wykonywania prac modernizacyjnych na Bulwarze Piastowskim nie wykonano kompleksowej naprawy muru, to koszt oddzielnego wykonania niezbędnych prac remontowych byłby wielokrotnie wyższy, niż ten, jaki poniesiono w trakcie modernizacji Bulwaru Piastowskiego. Działanie jakie wykonano, pozwoliło na uzyskanie końcowego pozytywnego efektu technicznego, wizualnego, a przede wszystkim finansowego, zgodnie z naczelną zasadą dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów w sposób umożliwiający terminową realizację zadania, jak wymaga tego (...) ustawa o finansach publicznych (...)”.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „(...) Prace związane z naprawą muru oporowego z piaskowca (...) były przewidziane zarówno w dokumentacji projektowej jak i w TER. (...) wyjaśnienia nie zlecenia prac związanych z naprawą muru oporowego (...) na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych znajdują swoje potwierdzenie między innymi w:

- wniosku Wykonawcy o przesunięcie terminu wykonania przedmiotu umowy (powiększenie zakresu naprawy okładziny muru oporowego),
- opinii nadzoru inwestorskiego z dnia 12.11.2012 (...).”

(dowód: akta kontroli str. 2451-2477, 2780-2784, 2803-2806, 2828-2829, 2845-2847, 2958-2968)

W ocenie NIK aneks zawarto niezgodnie z obowiązującymi obie strony warunkami umowy poprzez zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy w sposób nieprzewidziany w umowie.

4. W umowie dotyczącej inwestycji „Centrum Edukacji Wodnej” z dnia 2.06.2010 r. zawartej z firmą Unipol Sp. z o.o. wprowadzone zostały zmiany w stosunku do wzoru umowy, stanowiącego załącznik nr 7 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postępowaniu przetargowym¹⁴³. Różnice polegały na:

- zmianie treści: ust. 3 w § 6 oraz ust. 1 i 8 w § 8 umowy,
- pominięciu: punktu 12 (numeracja we wzorze umowy) w ust. 2 § 7, ust. 11 w § 8, całego § 9 (numeracja we wzorze umowy), pkt 3 w ust. 6 i dwóch fragmentów tekstu w ust. 1 § 11 (we wzorze umowy § 12) oraz punktów nr: 1 i 2 w ust. 6 § 13 (we wzorze umowy § 14).

Wprowadzenie ww. zmian bez odpowiedniej modyfikacji SIWZ, stanowiło naruszenie art. 38 ust. 4 Pzp. (Dowód: akta kontroli str. 136-146, 971-998)

Prezydent Miasta na temat zmian w umowie wyjaśnił, że „tekst umowy (...) przygotowywała Pani Elżbieta Szklarska, która nie jest pracownikiem Urzędu (...) umowę podpisywały pani Elżbieta Masojć, która również nie jest już pracownikiem Urzędu (...) oraz Pani Lidia Rogaś (...).” (Dowód: akta kontroli str. 901-902)

Lidia Rogaś główny specjalista w WOŚ wyjaśniła, że „W roku 2010 wszystkie umowy przygotowywała pani Elżbieta Szklarska, główny specjalista w Referacie Technicznym Wydziału Oświaty. (...) do obowiązków i odpowiedzialności p. Szklarskiej należało przygotowanie umów oraz doprowadzenie do ich podpisania i przekazania stronom. (...) Zmiany wprowadzone do umowy przez panią Szklarską nie były ze mną (pełniącą wówczas funkcję dyrektora Wydziału) konsultowane i zostały wprowadzone bez wiedzy dyrektora. Umowa została przedłożona mi do podpisu bez informacji, iż w stosunku do wzoru umowy (stanowiącego załącznik do SIWZ) dokonano jakichkolwiek zmian. (...) Literalne

¹⁴² Protokół konieczności z dnia 30.11.2012 r.

¹⁴³ przeprowadzonym przez Komisję Przetargową powołaną Zarządzeniem nr 13/10 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 21.01.2010 r.

sprawdzanie tekstu całej umowy i porównywanie jej zapisów ze wzorem na poziomie dyrektora Wydziału byłoby więc sprzeczne z zasadą zaufania do merytorycznego pracownika i stanowiłoby element zbyt drobiazgowej kontroli, tym bardziej, że wszelkie dokumenty przedkładane do podpisu były sprawdzone zgodnie z procedurą obiegu dokumentów. Pani Elżbieta Szklarska okazała się pracownikiem niesumiennym i nierzetelnym, a biorąc pod uwagę skalę i wagę popełnianych przez nią pomyłek została zwolniona z pracy." (Dowód: akta kontroli str. 1192-1194)

Finansowanie oraz realizacja inwestycji budowy Centrum Edukacji Wodnej w latach 2011-2013 objęta została zadaniem audytowym wykonanym przez WKiAW. W sprawozdaniu końcowym z audytu z 17.06.2014 r. wskazano na konieczność wzmocnienia funkcjonowania kontroli zarządczej.

WKiAW ustalił m.in., że:

- Przyjmując harmonogram wykonawcy (Unipol Sp. z o.o.), w którym przyjęto wyższą wartość robót wykonywanych w początkowej fazie realizacji w stosunku do wartości takich samych robót zaplanowanych na końcowe okresy realizacji, narażono Gminę na wypłatę wynagrodzenia niewspółmiernego do zrealizowanego zakresu robót. Nie zapewniono realizacji zadania w sposób efektywny i oszczędny, przez co nie wykonano obowiązku wynikającego z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
- W projekcie budowlanym drogę dojazdową ujęto częściowo na działkach, których nie wykazano ani w pozwoleniu na budowę, ani w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ponadto projektant nie zapewnił niezbędnych warunków dla osób niepełnosprawnych. Naprawa tych błędów projektowych kosztowała dodatkowo 209,10 tys. zł na aktualizację dokumentacji projektowo – kosztorysowej oraz spowodowała opóźnienie realizacji Centrum o blisko 7 miesięcy.
- Suma wartości robót w kosztorysach sporządzonych w okresie od 31.10.2009 r. do 1.04.2011 r. na dokończenie robót wynosiła 21.047,54 tys. zł, natomiast przeprowadzając procedurę przetargową¹⁴⁴ na udzielenie zamówienia o budowę II etapu część I, szacunkową wartość robót budowlanych Gmina określiła na 7.716,75 tys. zł. Brak było przyczyn podziału II etapu realizacji robót budowlanych na dwie części. Podział ten skutkował wydłużeniem czasu realizacji inwestycji. Ponadto naruszony został art. 32 ust. 4 Pzp.
- Wykonawca robót (Navimor – Investment) nie przedłużył okresu objętego polisami ubezpieczeniowymi do czasu faktycznego zakończenia robót, pomimo wymogu zawartego w § 11 pkt 3 umowy. Ponadto polisa ryzyk budowlanych dotyczyła kwoty 500,00 tys. zł, zamiast 6.000,00 tys. zł oraz obejmowała okres 36 miesięcy od dnia zakończenia robót, zamiast 60 miesięcy. (Dowód: akta kontroli str. 703-743)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zbadany obszar, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

5. Finansowanie inwestycji oraz rozliczenia związane z uzyskanym wsparciem z funduszy UE

Opis stanu faktycznego

Gmina była Beneficjentem 4 Projektów wspieranych funduszami unijnymi, których sposób realizacji był przedmiotem kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 1642-1663, 5006-5016, 5027-5057)

W zasadach rachunkowości¹⁴⁵ zawarto sposób wyodrębnienia w ewidencji księgowej rozliczeń związanych zrealizacją projektów dofinansowanych ze środków unijnych. Gmina, zgodnie z umowami o dofinansowanie, prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową wydatków inwestycyjnych na potrzeby badanych projektów. W instrukcji obiegu i kontroli dokumentów¹⁴⁶ zostały zawarte zasady obiegu dokumentów, w tym dotyczące rozliczania

¹⁴⁴ Wniosek z dnia 5.09.2011 r.

¹⁴⁵ Polityka rachunkowości stanowiąca załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 593/08 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 31.12.2008 r.; polityka rachunkowości stanowiąca załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 651/10 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 31.12.2010 r.; polityka rachunkowości stanowiąca załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 380/12 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 31.12.2012 r.

¹⁴⁶ Załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 651/10 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 31.12.2010 r.

programów i projektów finansowanych ze środków europejskich oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Przy ewidencjonowaniu dochodów i wydatków stosowano klasyfikację budżetową ze szczegółowym rozwinięciem czwartej cyfry paragrafu wskazującej rodzaj programu, z którego finansowany był dany projekt. Dodatkowym elementem identyfikującym projekt był atrybut „Projekt UE”. Prowadzona ewidencja księgowa umożliwiła weryfikację zdarzeń gospodarczych związanych z realizacją danego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 3217)

Gmina zapewniła w budżecie finansowanie wszystkich badanych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 4398-4427)

Składając wnioski o zawarcie umów na dofinansowanie w ramach RPO WZ Gmina do kosztów kwalifikowanych Projektów zaliczyła podatek VAT. Pismem z dnia 28.05.2013 r., poinformowała IZ RPO WZ o planowanym odzyskaniu podatku VAT w ramach realizacji Projektów i wystąpiła o uznanie podatku za koszt niekwalifikowalny.

Gmina dokonała zwrotu kwoty odpowiadającej wartości podatku VAT uznawanego za wydatek kwalifikowalny w wysokości:

- dla Projektu pn. „Filharmonia Szczecińska...” - zwrot kwoty 2.752,89 tys. zł (w tym 271,70 tys. zł tytułem odsetek),
- dla Projektu pn. „Promenada z widokiem na Odrę...” - zwrot kwoty 1.126,05 tys. zł (w tym 77,12 tys. zł tytułem odsetek)¹⁴⁷,
- dla Projektu pn. „Centrum Edukacji Wodnej...” - zwrot kwoty 4,29 tys. zł (w tym 0,56 tys. zł tytułem odsetek),
- dla Projektu pn. „Przebudowa kąpieliska Arkonka” - zwrot kwoty 420,7 tys. zł (w tym 27,47 tys. zł tytułem odsetek).

(dowód: akta kontroli str. 3166, 4297-4364)

5.1. "Filharmonia Szczecińska..."

Według stanu na dzień 30.09.2014 r. na realizację Projektu pn. "Filharmonia Szczecińska..." Gmina poniosła wydatki w łącznej wysokości 118.431,94 tys. zł brutto. Wydatki sfinansowano ze środków własnych Gminy w wysokości 31.734,72 tys. zł, środków pomocowych UE w wysokości 32.883,76 tys. zł i kredytów bankowych¹⁴⁸ w wysokości 53.813,45 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 26,79%, 27,76% i 45,43% wartości inwestycji.

Wartość całkowita Projektu określona w pierwotnej umowie o dofinansowanie wynosiła 130.387,24 tys. zł, a w ostatnim aneksie z dnia 19.08.2014 r. wynosiła 113.381,48 tys. zł. Zgodnie z umową o dofinansowanie termin zakończenia rzeczowego Projektu został określony na 29.12.2011 r., zakończenia finansowego na 29.02.2012 r. Gmina pięciokrotnie zmieniała terminy Projektu¹⁴⁹. Ostatecznie aneksem z 19.08.2014 r. ustalono rzeczowe zakończenie Projektu na 30.05.2014 r., finansowe na 29.08.2014 r. Nakłady na roboty budowlane nie przekroczyły wartości określonych w zawartych aneksach.

Gmina zapewniła środki na realizację Projektu zgodnie ze zaktualizowanymi harmonogramami robót. Nie stwierdzono opóźnień w wypłacie środków wykonawcom. Projekt rozliczany był na podstawie protokołów zaawansowania rzeczowego wykonanych robót i przejściowych świadectw płatności. Weryfikacja prowadzona była przez Zespół Inżyniera Kontraktu i przez WIM.

Gmina do 07.10.2014 r. złożyła 14 wniosków o płatność na łączną wnioskowaną kwotę 29.724,54 tys. zł. Wszystkie wnioski złożono terminowo. IZ RPO WZ zatwierdziła i zrefundowała wydatki poniesione w ramach Projektu w wysokości 25.280,67 tys. zł (12 wniosków)¹⁵⁰. Wniosek za I kwartał 2014 r. nie został jeszcze zweryfikowany, a weryfikacja wniosku za II kwartał 2014 r. została zawieszona do czasu zatwierdzenia wniosku za I kwartał.

(dowód: akta kontroli str. 3450-3462)

¹⁴⁷ Ponadto we wniosku o płatność IZ RPO WZ obniżyła kwotę zatwierdzoną do wypłaty o 342,42 tys. zł.

¹⁴⁸ Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) – 22.836,54 tys. zł, Bank Rozwoju Rady Europy (CEB) – 30.976,91 tys. zł.

¹⁴⁹ Aneksem z dnia 13.08.2010 r., aneksem z dnia 24.06.2011 r., aneksem z dnia 27.08.2012 r., aneksem z dnia 23.05.2013 r. i aneksem z dnia 19.08.2014 r.

¹⁵⁰ Gmina, na wezwanie IZ RPO dokonywała korekty złożonych wniosków, uzupełniała dokumentację i składała wyjaśnienia.

Badanie kwalifikowalności wydatków poniesionych na realizację Projektu - przeprowadzone na próbie 23 dowodów księgowych o łącznej wartości 45.615,6 tys. zł (co stanowiło 38,5% wydatków ogółem) - wykazało, że wydatki nie podlegały wyłączeniom określonym w kategoriach wydatków niekwalifikowalnych, zostały poniesione w okresie realizacji Projektu, były zgodne z kategoriami wydatków wynikającymi z postanowień umowy o dofinansowanie, były niezbędne do realizacji Projektu i zostały poniesione w związku z jego realizacją, zostały prawidłowo udokumentowane, wyboru wykonawców dokonano w oparciu o ustawę Pzp.

Badanie sposobu prowadzenia ewidencji księgowej wydatków wykazało, że:

- wszystkie zbadane dowody księgowe (23) były poprawne od strony formalnej, w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji, były poprawne od strony formalnej zapisu w księgach rachunkowych¹⁵¹ i poprawnie ujęte w okresach sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 3450-3479, 4759-4763)

Urząd Kontroli Skarbowej w Szczecinie (dalej: UKS) w okresie od 12.12.2012 r. do 24.01.2013 r. oraz od 15.04.2013 r. do 28.05.2013 r. przeprowadził w Urzędzie dwa audyty gospodarowania środkami z budżetu UE w ramach RPO WZ dotyczące realizacji budowy Filharmonii.

W obu audytach UKS wystawił oceny pozytywne w zakresie: spełnienia kryteriów wyboru programu operacyjnego, zgodności realizacji z umową o dofinansowanie Projektu¹⁵², zgodności zadeklarowanych wydatków z zapisami księgowymi i dokumentami dowodowymi oraz z zasadami wspólnotowymi i krajowymi, w tym z zasadami kwalifikowalności wydatków i przeprowadzenia procedury zamówień publicznych oraz promowania i informowania. UKS ustalił, że we wniosku z 04.02.2010 r. o przeprowadzenie procedury udzielenia zamówienia publicznego na budowę Filharmonii i w protokole postępowania Urząd wskazał jako wartość zamówienia kwotę 118.426.230,00 zł netto, natomiast suma wszystkich wartości ustalonych w kosztorysach inwestorskich wynosiła 100.735.037,90 zł netto. Zgodnie z wyjaśnieniem beneficjenta (Gminy) z dnia 23.01.2013 r. różnica pomiędzy obu kwotami wynikała z omyłki rachunkowej osoby przygotowującej wniosek¹⁵³.

Takie samo ustalenie i wyjaśnienie zawarto w protokole pokontrolnym z kontroli doraźnej IZ RPO WZ.

W wyniku kontroli IZ RPO WZ stwierdzono naruszenia ustawy Pzp, w tym skutkujące korektą 100% wydatków wynikających z protokołów konieczności nr 8 i 10 oraz korektą 25% wydatków wynikających z protokołów konieczności nr 6 i 7. Wniosek o płatność, w którym Beneficjent (Gmina) rozliczał przedmiotowe wydatki na dzień 07.10.2014 r. znajdował się w trakcie weryfikacji¹⁵⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 174-279, 4726-4727, 4938)

5.2. "Promenada z widokiem na Odrę..."

Według stanu na dzień 30.09.2014 r. na realizację Projektu pn. "Promenada z widokiem na Odrę..." Gmina poniosła wydatki w łącznej wysokości 38 295,00 tys. zł. Wydatki sfinansowano ze środków własnych Gminy w wysokości 5.024,96 tys. zł, środków pomocowych UE w wysokości 18.260,10 tys. zł i kredytu bankowego¹⁵⁵ w wysokości 15.009,95 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 13,12%, 47,68% i 39,20 % wartości inwestycji.

Aneksem z dnia 27.12.2013 r. zmieniono całkowitą wartość Projektu na kwotę 38.124,82 tys. zł., zakończenie rzeczowe realizacji Projektu zmieniona na 15.10.2013 r. a finansowe na 15.11.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 3135-3137, 3158-3165)

Na roboty budowlane poniesiono wydatki w łącznej wysokości 35.954,32 tys. zł, z tego na roboty na Bulwarze Elbląskim 2.245,30 tys. zł¹⁵⁶, Bulwarze Gdyńskim 12.100,29 tys. zł¹⁵⁷,

¹⁵¹ W badanych dokumentach data operacji gospodarczej była tożsama z datą dokumentu księgowego.

¹⁵² Umowa z dnia 02.12.2009 r. i aneksy z: 13.08.2010 r., 24.06.2011 r., 21.12.2011 r. i 27.08.2012 r.

¹⁵³ Podanie prawidłowej szacunkowej wartości zamówienia nie wpływało na przekroczenie wartości progowych; UKS uznał opisaną sytuację za uchybienie formalne.

¹⁵⁴ Pismo IZ RPO WZ z dnia 07.10.2014 r. znak WWRPO.V.4420.01.2014.JDP.

¹⁵⁵ Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)

¹⁵⁶ Z czego 290,36 tys. zł stanowiły wydatki poniesione na robotę dodatkową.

¹⁵⁷ Z czego 88,00 tys. zł stanowiły wydatki poniesione na roboty dodatkowe.

Bulwarze Piastowskim – 21.608,73 tys. zł¹⁵⁸. Nakłady na roboty budowlane nie przekroczyły wartości określonych w aneksach zawartych do umów, natomiast przekroczyły wartość kosztorysową inwestycji o 4,46% na bulwarze Gdyńskim i o 4,70 % na Bulwarze Piastowskim. Gmina zapewniła środki na realizację Projektu zgodnie z harmonogramem robót, nie nastąpiły opóźnienia w wypłacie środków wykonawcom. Projekt rozliczany był na podstawie sprawdzonych i potwierdzonych wykonanych ilości robót. Sprawdzenie i weryfikacja prowadzona była przez Nadzór Inwestorski, Inżyniera Kontraktu i akceptowana przez WGKiOŚ. (dowód: akta kontroli str. 3135-3137, 3139-3148, 3155)

Gmina do dnia 31.03.2014 r. złożyła 11 wniosków o płatność rozliczających Projekt na łączną kwotę 15.339,41 tys. zł. Do dnia 31.03.2014 r. IZ RPO WZ zrefundowała wydatki poniesione w ramach Projektu w wysokości 8.000,70 tys. zł. Ostatni z 11 wniosków, został złożony przez Gminę w dniu 16.04.2013 r. IZ RPO WZ wyraziła zgodę na złożenie kolejnych po zatwierdzeniu wniosku o płatność za I kwartał 2013 r. Do dnia 02.10.2014 r. IZ RPO WZ zatwierdziła 7 wniosków o płatność. Gmina, na wezwanie IZ RPO dokonywała ich korekty¹⁵⁹. (dowód: akta kontroli str. 3078-3130)

Badanie prowadzenia ewidencji księgowej Projektu¹⁶⁰ wykazało, że:

- 21 ze zbadanych 22 dowodów było poprawnych od strony formalnej,
- 15 dowodów było poprawnych w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji,
- 18 dowodów było poprawnych od strony formalnej zapisu w księgach rachunkowych,
- 16 dowodów było poprawnie ujętych w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 3185-3187)

Badanie kwalifikowalności wydatków poniesionych na realizację Projektu¹⁶¹ wykazało, że wydatki nie podlegały wyłączeniom określonym w kategoriach wydatków niekwalifikowalnych, zostały poniesione w okresie realizacji projektu, były zgodne z kategoriami wydatków wynikającymi z postanowień umowy o dofinansowanie, były niezbędne do realizacji projektu i zostały poniesione w związku z jego realizacją, zostały należycie udokumentowane, wyboru wykonawcy dokonano w oparciu o ustawę pzp.

(dowód: akta kontroli str. 3149-3150)

UKS w związku z wykonywaniem czynności w zakresie audytu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej w ramach RPO WZP dwukrotnie przeprowadzał czynności kontrolne Projektu. UKS podczas kontroli stwierdził uchybienia formalne nieskutkujące nałożeniem korekty finansowej przy postępowaniu na wybór wykonawcy robót budowlanych przy Bulwarze Gdyńskim i Elbląskim, nieprawidłowości skutkujące uznaniem wydatków poniesionych z tytułu umów zlecenia zawartych z pracownikami WGKiOŚ za niekwalifikowane oraz nieprawidłowości skutkujące nałożeniem korekt finansowych z tytułu udzielania zamówień publicznych przez ZUK opisanych w części wystąpienia dotyczącej przygotowania działań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 3251-3408)

IZ RPO WZ w dniach od 23.09-27.09.2013 r. przeprowadziła kontrolę dorazną, podczas której stwierdziła nieprawidłowości skutkujące uznaniem wydatków poniesionych z tytułu umów zleceń zawartych z pracownikami WGKiOŚ za niekwalifikowane oraz nieprawidłowości skutkujące nałożeniem korekt finansowych z tytułu udzielania zamówień publicznych przez ZUK.

¹⁵⁸ Z czego 188,24 tys. zł stanowiły wydatki poniesione na robotę dodatkowe.

¹⁵⁹ Gmina dokonywała pięciokrotnie korekty wniosku nr 6, trzykrotnie - wniosku nr 1, 2, 5, dwukrotnie - wniosku nr 7, jednokrotnie - wniosku nr 3 i 4. Zastrzeżenia IZ RPO WZP dotyczyły m.in. pozycji B.1. wniosku o płatność „Zestawienia dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków objętych wnioskiem”, C.4 - „Dokumenty potwierdzające poniesione wydatki”, E.1 - „Postęp rzeczowo-finansowy projektu”.

¹⁶⁰ Badanie przeprowadzono na próbie 22 dowodów księgowych Projektu. Wybrano 9 wydatków o największej wartości (stanowiących 24,23% poniesionych wydatków) oraz 13 losowo wybranych wydatków (stanowiących 10,35 % poniesionych wydatków).

¹⁶¹ Badanie przeprowadzono na próbie 22 wydatków poniesionych w ramach Projektu. Wybrano 9 wydatków o największej wartości (stanowiących 24,23% poniesionych wydatków) oraz 13 losowo wybranych wydatków (stanowiących 10,35 % poniesionych wydatków).

Do 30.09.2014 r. IZ RPO WZ zmniejszyła przyznane dofinansowanie w łącznej wysokości 1.105,88 tys. zł, z czego kwota 35,73 tys. zł. stanowiła korekty nałożone w związku z naruszeniem przepisów Pzp i ustawy o finansach publicznych, kwota 1.049,38 tys. zł¹⁶² wynikała z uznania przez Gminę podatku VAT za niekwalifikowalny, kwota 20,78 tys. zł związana była z uznaniem kosztów osobowych Projektu za niekwalifikowalne.

(dowód: akta kontroli str. 3253-3440, 4367-4368, 4696-4723)

Zgodnie z umową o dofinansowanie termin zakończenia rzeczowego Projektu został określony na 15.11.2012 r., zakończenia finansowego na 31.12.2012 r. Gmina trzykrotnie zmieniała harmonogram rzeczowo-finansowy Projektu¹⁶³. Aneksami z dnia 23.12.2013 r. ustalono rzeczowe zakończenie Projektu na 02.10.2013 r., finansowe na 15.11.2013 r.

Dyrektor WGKiOŚ Andrzej Grabiec wyjaśnił, że Projekt był realizowany zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym określonym w umowie o dofinansowanie wraz z aneksami. Harmonogram ten był aktualizowany w trakcie jego realizacji a następnie akceptowany przez IZ RPO WZ.

(dowód: akta kontroli str. 3131-3134)

5.3. "Centrum Edukacji Wodnej ..."

Według stanu na dzień 30.09.2014 r. na realizację Projektu pn. "Centrum Edukacji Wodnej ..." Gmina poniosła wydatki w łącznej wysokości 27.367,49 tys. zł brutto.

Prezydent Miasta poinformował w odpowiedzi z dnia 27.10.2014 r., że na realizację Projektu Gmina poniosła wydatki w łącznej wysokości 27.367,49 tys. zł brutto oraz że wydatki sfinansowano ze środków własnych Gminy w wysokości 7.896,37 tys. zł, dotacji w wysokości 411,42 tys. zł, kredytów bankowych w łącznej wysokości 12.875,84 tys. zł¹⁶⁴ i środków pomocowych UE w wysokości 6.183,86 tys. zł.

Gmina tymczasem dokonała zwrotu środków UE w wysokości 5.249,05 tys. zł¹⁶⁵.

(dowód: akta kontroli str. 3601-3611, 3633,4368)

Prezydent Miasta wyjaśnił: „Kwota 5.249.055,62 to kwota zwrotu środków, z czego: 227 760,00 zwrócono w roku 2013, a 5.021.259,62 zwrócono w roku 2014. Zostały one ujęte w wydatkach budżetu Miasta. Zwrot z roku 2013 dotyczył wydatków poniesionych w latach 2010-2011 i uznanych jako niekwalifikowane, a zwrot z 2014 roku dotyczył wydatków poniesionych w latach 2010-2013. W związku z zamkniętymi okresami rozliczeniowymi, nie ma możliwości przeksięgowania zrealizowanych wydatków budżetowych za lata 2010 - 2013 z paragrafu 6057 na paragraf 6050 i skorygowania w tym zakresie sprawozdań budżetowych Rb-28S jak i sprawozdań z wykonania budżetu za poszczególne lata budżetowe.”

(dowód: akta kontroli str. 4994)

Nakłady na roboty budowlane nie przekroczyły wartości określonych w aneksach zawartych do umów. Wartość całkowita Projektu określona w pierwotnej umowie o dofinansowanie i w ostatnim aneksie z dnia 14.01.2014 wynosiła 36.200,00 tys. zł. Zgodnie z umową o dofinansowanie termin zakończenia rzeczowego Projektu został określony na 30.09.2011 r., zakończenia finansowego na 30.12.2011 r. Gmina trzykrotnie zmieniała ww. terminy Projektu. Ostatecznie aneksem z dnia 14.01.2014 r. ustalono rzeczowe i finansowe zakończenie Projektu na 30.06.2015 r.

Gmina zapewniła środki na realizację Projektu. W zakresie 11 zbadanych dowodów księgowych (na kwotę 7.138,31 tys. zł), będących załącznikami do wniosków o płatność, nie stwierdzono opóźnień w wypłacie środków wykonawcom. Zadanie rozliczane było na podstawie protokołów odbioru robót weryfikowanych przez pracowników WOŚ. Weryfikacja faktur pod względem formalnym i merytorycznym prowadzona była przez pracowników MOSECEWiŻ.

¹⁶² W tym zwrot należności głównej podatku VAT w kwocie 706,96 tys. zł plus obniżenie kwoty zatwierdzonej do wypłaty 342,42 tys. zł

¹⁶³ Aneksami z dnia 23.01.2013 r., aneksem z dnia 18.07.2013 r. oraz aneksem z dnia 29.12.2013 r.

¹⁶⁴ W tym z CEB 3.517,07 tys. zł, z EBI 9.358,77 tys. zł.

¹⁶⁵ Pismo IZ RPO WZ z dnia 07.10.2014 r. znak WWRPO.V.4420.01.2014.JDP skierowane do NIK Delegatura w Szczecinie w odpowiedzi na zapytanie z dnia 30.09.2014 r.

Porozumieniem z dnia 28.04.2010 r. Gmina powierzyła MOSECEWiŻ rolę „współrealizującego” Projekt i upoważniła jednostkę do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych. Zmiany w umowie o dofinansowanie dokonano w drodze aneksu z dniem 21.06.2010 r. We wniosku o płatność za okres do 30.06.2010 r. 4 badane faktury¹⁶⁶ (z 11) na kwotę ogółem 142,69 tys. zł wykonawca wystawił na MOSECEWiŻ jako nabywcę, a nie na Gminę, z którą firma zawarła umowę i która była Beneficjentem Projektu. Faktury wystawiono w dniach: 29.01.2010 r. (na kwotę 65,11 tys. zł), 19.02.2010 r. (na kwotę 35,91 tys. zł), 23.03.2010 r. (na kwotę 34,69 tys. zł), 31.05.2010 r. (na kwotę 6,98 tys. zł), tj. zanim podpisano ww. porozumienie oraz aneks do umowy o dofinansowanie.

Z uwagi na fakt, iż Gmina nie posiadała całości dokumentacji księgowej (i oryginałów faktur), ponieważ ewidencję księgową prowadził MOSECEWiŻ – zbadano dodatkowo 28 dowodów księgowych¹⁶⁷, z których:

- 11 wystawiono na MOSECEWiŻ jako nabywcę, a nie na Gminę, z którą firmy zawarły umowy¹⁶⁸,
- 2 wystawiono na Gminę jako nabywcę i jednocześnie MOSECEWiŻ jako płatnika¹⁶⁹,
- 6 wystawiono wyłącznie na Gminę jako nabywcę¹⁷⁰,
- 4 wystawiono na MOSECEWiŻ jako nabywcę, ponieważ to MOSECEWiŻ zawarł umowy o realizację robót¹⁷¹, w tym 3 po dniu 28.04.2010 r.,
- 5 wystawiono na MOSECEWiŻ (pobór energii)¹⁷².

Do 11 faktur wystawionych na MOSECEWiŻ jako nabywcę, mimo zawarcia umów przez Gminę (w związku z realizacją Projektu „Centrum Edukacji Wodnej,,,”), MOSECEWiŻ nie wystawił not korygujących.

W sprawie rozliczania przez MOSECEWiŻ lub Urząd w deklaracjach podatkowych podatku VAT wykazanego w badanych fakturach Prezydent Miasta wyjaśnił: „Gmina Miasto Szczecin, jako czynny podatnik VAT nie dokonywał rozliczeń (odliczeń) podatku naliczonego wynikającego z realizacji inwestycji (...) w swoich deklaracjach VAT. Ponadto Gmina Miasto Szczecin wystąpiła do Ministra Finansów za pośrednictwem Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy o wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego dotyczącego podatku od towarów i usług w zakresie prawa do skorygowania nieodliczonego podatku naliczonego w odniesieniu do infrastruktury (...), która została już oddana do użytkowania, a także do odliczenia podatku naliczonego w odniesieniu do infrastruktury, która nie została jeszcze do użytkowania przekazana. W jednym i drugim przypadku w interpretacji znak: ITPP2/443-958/14/EK z dnia 15-10-2014r. Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy uznał, iż Gmina Miasto Szczecin takiego prawa nie ma. Dnia 30-10-2014 r. Gmina złożyła odwołanie, poprzez wezwanie do usunięcia naruszenia prawa od w/w interpretacji indywidualnej. Obecnie oczekujemy na odpowiedź Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy.”

(dowód: akta kontroli str. 3601-3611, 3633, 3717-3744, 3760-3904, 4764-4766)

Gmina do dnia 07.10.2014 r. złożyła 10 wniosków o płatność na łączną kwotę 6.998,92 tys. zł. IZ RPO WZ zatwierdziła i zrefundowała wydatki poniesione w ramach Projektu

¹⁶⁶ Firmy AGROSERWIS: nr 67/U/10, nr 18/U/10, nr 7/U/10, nr 5/U/10.

¹⁶⁷ Przedłożonych bezpośrednio przez MOSECEWiŻ.

¹⁶⁸ 1) Faktury z ARCHICO Sp. z o.o. Sp. K. nr 02/12/2012, nr 03/12/2012, 2) faktura ARCHITEKTON nr 46/12/2012, 3) faktura ZAKŁAD ROBÓT HYDROTECHNICZNYCH I POWODNYCH UW SERVICE Sp. z o.o. nr 13/07/2011, 4) faktura PRZEDSIĘBIORSTWO USŁUG PROJEKTOWYCH BIMAT Sp. z o.o. nr 01/10/2009, nr 03/12/2009, nr 01/01/2010, nr 02/04/2011, nr 03/07/2011, nr 04/09/2011, nr 01/05/2009.

¹⁶⁹ 1) ENEA OPERATOR Sp. z o.o. nr 1694103050, 2) PRACOWNIA PROJEKTOWA LESZEK DEMSKI nr 05/11/LD/2013.

¹⁷⁰ 1) NAVIMOR-INVEST SA nr 02/707-91/03/2012, nr 03/707-91/04/2012, nr 05/707-91/07/2012, nr 01/707-91/08/2012, nr 11/707-91/07/2013; 2) UNIPOL Sp. z o.o. nr 140/USŁ/07/2010

¹⁷¹ 1) BIMAT Sp. z o.o. nr 02/03/2011, nr 06/11/2009, 2) ZUH MIŚ nr A0008/04/2011, 3) AGROSERWIS Sp. z o.o. nr 225/U/10.

¹⁷² ENEA OPERATOR Sp. z o.o. nr P/P/10152922/004/13, nr P/P/10152922/005/13, nr P/P/10152922/002/13, nr P/P/10152922/001/13, nr P/P/10152922/003/13.

w wysokości 5.310,68 tys. zł (9 wniosków). Spośród 10 wniosków 4 złożono nieterminowo¹⁷³. Wnioski o płatność sporządzał i przedkładał WZFM (wcześniej BBiFP).

(dowód: akta kontroli str. 3601-3611)

W okresie od 04.04.2013 r. do 17.04.2013 r. IZ RPO WZ przeprowadziła kontrolę doraźną Projektu stwierdzając naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1¹⁷⁴ ustawy o finansach publicznych, czego skutkiem było nałożenie 100% korekty finansowej. Gmina dokonała zwrotu kwoty 5.017,52 tys. zł. Ponadto z rozliczenia wniosku o płatność za okres do 30.09.2011 r. Gmina wycofała fakturę nr 13/07/2011 (zwrot dofinansowania w wysokości 227,79 tys. zł).

Dnia 23.07.2013 r. Urząd wystąpił z prośbą o zawieszenie obowiązku składania wniosków do czasu zakończenia toczącej się kontroli doraźnej Projektu prowadzonej przez IZ RPO WZ, na co uzyskano zgodę.

Dnia 25.06.2014 r. wysłano pismo z prośbą o wycofanie nieocenionych jeszcze wniosków (złożonych po wniosku za okres do 31.03.2012 r.) i połączenie ich w jeden okres do 30.06.2014 r., na co również uzyskano zgodę.

(dowód: akta kontroli str. 3166, 3601-3611, 4368)

5.4. "Przebudowa kąpieliska Arkonka..."

Według stanu na dzień 30.09.2014 r. na realizację Projektu pn. "Przebudowa kąpieliska Arkonka..." Gmina poniosła wydatki w łącznej wysokości 33.785,47 tys. zł brutto. Wydatki sfinansowano ze środków własnych Gminy w wysokości 10.167,63 tys. zł, środków pomocowych UE w wysokości 8.744,83 tys. zł, dotacji w wysokości 1.543,20 tys. zł i kredytu bankowego w wysokości 13.329,81 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 30,09%, 25,88%, 4,57% i 39,45% wartości inwestycji.

Nakłady na roboty budowlane nie przekroczyły wartości określonych w aneksach zawartych do umów. Wartość całkowita Projektu określona w pierwotnej umowie o dofinansowanie wynosiła 30.000,00 tys. zł, a w ostatnim aneksie z dnia 11.09.2014 r. wynosiła 35.810,55 tys. zł. Zgodnie z umową o dofinansowanie termin zakończenia rzeczowego Projektu został określony na 30.11.2012 r., zakończenia finansowego na 31.12.2012 r. Gmina trzykrotnie zmieniała ww. terminy Projektu. Ostatecznie aneksem z dnia 11.09.2014 r. ustalono rzeczowe zakończenie Projektu na 23.06.2014 r., finansowe na 15.09.2014 r.

Gmina zapewniła środki na realizację Projektu zgodnie ze zaktualizowanymi harmonogramami robót. W zakresie zbadanych dowodów księgowych nie stwierdzono opóźnień w wypłacie środków wykonawcom. Projekt rozliczany był na podstawie protokołów częściowego odbioru robót. Weryfikacja prowadzona była przez Inżyniera Kontraktu, Wydział Techniczny w ZUK i przez WGKiOŚ.

Gmina do dnia 07.10.2014 r. złożyła 10 wniosków o płatność na łączną wnioskowaną kwotę 5.958,92 tys. zł. Spośród 10 wniosków 6 złożono terminowo, a 4 po terminie. IZ RPO WZ zatwierdziła i zrefundowała wydatki poniesione w ramach Projektu w wysokości 4.620,33 tys. zł (8 wniosków). Wnioski za III i IV kwartał 2013 r. nie zostały jeszcze zweryfikowane.

(dowód: akta kontroli str. 3485-3519)

Badanie kwalifikowalności wydatków poniesionych na realizację Projektu - przeprowadzone na próbie 17 dowodów księgowych o łącznej wartości 23.034,44 tys. zł (co stanowiło 68,18% wydatków ogółem) - wykazało, że wydatki nie podlegały wyłączeniom określonym w kategoriach wydatków niekwalifikowalnych, zostały poniesione w okresie realizacji Projektu, były zgodne z kategoriami wydatków wynikającymi z postanowień umowy o dofinansowanie, były niezbędne do realizacji Projektu i zostały poniesione w związku z jego realizacją, zostały prawidłowo udokumentowane, wyboru wykonawców dokonano w oparciu o ustawę Pzp.

Badanie sposobu prowadzenia ewidencji księgowej ww. wydatków wykazało, że wszystkie zbadane dowody księgowe (17) były poprawne od strony formalnej, w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji, były poprawne od strony formalnej zapisu w księgach rachunkowych i poprawnie ujęte w okresach sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 3485-3519, 4754-4758)

¹⁷³ Opóźnienia wyniosły od 20 do 63 dni.

¹⁷⁴ „Wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.”

5.5. „Budowa Hali Sportowej...”

Na budowę Hali Gmina zawarła umowę z Ministrem Sportu i Turystyki o dofinansowanie zadania ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej¹⁷⁵ (zadanie pn. „Budowa hali widowiskowo-sportowej wraz z obiektami towarzyszącymi”). Zadanie zakwalifikowano do Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu na rok 2012. Całkowitą wartość kosztorysową zadania określono na kwotę 155.537,67 tys. zł. Ustalono następujące źródła finansowania nakładów: środki własne w wysokości 34.225,21 tys. zł, kredyty, pożyczki w wysokości 106.312,45 tys. zł, środki Funduszu nie więcej niż 15.000,00 tys. zł. Termin zakończenia realizacji zadania określono pierwotnie na dzień 31.01.2014 r. Na podstawie aneksu nr 1 do umowy (zawartego dnia 29.10.2013 r.) termin zakończenia inwestycji uległ przedłużeniu do dnia 31.07.2014 r.

Przyznane i wykorzystane dofinansowanie na rok 2012 wyniosło 14.000,00 tys. zł, na rok 2013 - 500,00 tys. zł, na rok 2014 – 500,00 tys. zł.

Zgodnie z warunkami umowy Gmina była zobowiązana do składania kwartalnych sprawozdań z realizacji zadania oraz do sporządzenia i przedłożenia Ministrowi rozliczenia otrzymanego dofinansowania pod względem rzeczowym i finansowym w terminie 50 dni od dnia zakończenia zadania (§ 7 pkt 6 i § 6 ust. 1).

W sprawozdaniu kwartalnym na dzień 30.06.2014 r. wykazano poniesienie kosztów – od początku realizacji zadania – w wysokości 132.803,19 tys. zł.

Zgłoszenie zakończenia robót nastąpiło w dniu 14.07.2014 r. Protokół odbioru ostatecznego robót podpisano 07.08.2014 r. W świadectwie przejścia całości robót z 08.08.2014 r. szacunkową wartość robót określono na 142.000,00 tys. zł.

Pozwolenie na użytkowanie obiektu Gmina otrzymała z dniem 30.07.2014 r.¹⁷⁶

Pismem z 24.09.2014 r. Gmina zwróciła się z prośbą o wydłużenie terminu przedłożenia ostatecznego rozliczenia zadania do dnia 17.10.2014 r. powołując się na złożoność procesu inwestycyjnego, w tym obszerny zakres przedmiotowy zadania i przygotowywanie przez Inżyniera Kontraktu ostatecznego świadectwa płatności uwzględniającego rozliczenie wszystkich elementów zadania.

Jednostką organizacyjną nadzorującą prawidłowość realizacji umowy był Wydział Sportu Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 4162-4200)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Projekcie „Promenada z widokiem na Odrę...” Gmina z 11 wniosków o płatność, 9 złożyła po terminie wynikającym z umowy o dofinansowanie¹⁷⁷, 2 wnioski zostały złożone po upływie kwartału¹⁷⁸. Zgodnie z § 5 pkt 20 umowy o dofinansowanie Beneficjent przekazuje do Instytucji Zarządzającej RPO WZ pisemnie i w formie elektronicznej wnioski o płatność środków podlegających refundacji nie rzadziej niż raz na kwartał do dnia 15 miesiąca następującego po zakończeniu kwartału, którego dotyczy i nie częściej niż raz na miesiąc.

Prezydent Miasta wyjaśnił, „(...) w latach 2010 – 2013 Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska realizował jednocześnie ponad 20 projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007 – 2013. Terminy składania wniosków o płatność były zbieżne dla wszystkich projektów. Dochowanie terminu na złożenie wszystkich wniosków było bardzo utrudnione. Do wniosków już złożonych i zweryfikowanych (...) sporządzane były korekty, które wymagały dodatkowych wyjaśnień i pozyskiwania informacji. (...) Ponadto na zaistniałą sytuację wpływ miały nieobecności w w/w terminie osób najbardziej zaangażowanych w realizację projektów. Projekt (...) był projektem dużym i złożonym, a jego realizacja i rozliczanie wymagały szczegółowych analiz, wielu konsultacji a także uzgodnień zarówno z

¹⁷⁵ Nr 2012/0218/0338/SubA/DIS/S z dnia 26.11.2012 r.

¹⁷⁶ Decyzja PINB znak ROP.5121.109.4266.2014.PW.

¹⁷⁷ Opóźnienia wyniosły od 1 do 53 dni.

¹⁷⁸ Wop nr 1 obejmował okres do 31.08.2010 r. (wniosek obejmował 5 m-cy), złożony został w dniu 02.09.2010 r.

Wop nr 2 obejmował okres do 31.12.2010 r. (wniosek obejmował 4 m-ce), złożony został w dniu 09.03.2011 r.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Institucją Zarządzającą jak i wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w jego zrealizowanie.
(dowód: akta kontroli str. 3131-3134, 3158-3165)

1. W 5 z 22 badanych dokumentów księgowych, pracownicy Urzędu popełnili błędy przy ich opisywaniu polegające na: przerobieniu treści opisu dokumentu¹⁷⁹, niepoprawnym dokonaniu akceptacji pod względem merytorycznym¹⁸⁰, niezgodności opisu operacji ujętych w księgach z opisami zamieszczonymi w treści dowodów księgowych¹⁸¹. Dodatkowo zapis księgowy w jednej z badanych faktur zawierał datę operacji gospodarczej zamiast daty wystawienia dokumentu¹⁸².

Zastępca Skarbnika Miasta Urszula Rogacz wyjaśniła, że pracownicy odruchowo dokonali korekty opisu dowodu księgowego oraz pomyłkowo przyjęli niewłaściwy miesiąc, a dwa opisy księgowe zawierające zbyt mało informacji o dokonywanych czynnościach są mimo wszystko zrozumiałe. Przyjęcie daty operacji zamiast daty wystawienia dokumentu było również spowodowane pomyłką pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 3186-3187, 3207-3216)

2. W księgach rachunkowych i sprawozdaniach budżetowych za okres lipiec 2013 r. odsetki uiszczone w związku ze zmianą kwalifikowalności podatku VAT w kwocie 272,64 tys. zł i 104,88 tys. zł w ramach trzech badanych Projektów¹⁸³ ujęto w paragrafie klasyfikacji budżetowej 8110, tj. „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek”¹⁸⁴, mimo, iż na przelewach bankowych oraz w pismach skierowanych do IZ RPO WZ wskazano, że są to odsetki podatkowe.

Zastępca Skarbnika Urszula Rogacz wyjaśniła, że „(...) ze względu na obligatoryjny charakter płatności oraz zatrzymanie biegu odsetek, dokonano wydatku bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel (art. 256 ustawy o finansach publicznych) – wydatek zrealizowano z paragrafu 8110. Zmiany do planu nastąpiły w trybie przeniesień Uchwałą Nr XXXIV/1004/13 (...) z dnia 14 października 2013 r. (...), co dało możliwość przeksięgowania zapłaconych odsetek (...) na paragraf 4560, tj. „Odsetki od dotacji lub płatności wykorzystywanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystywanych z naruszeniem procedur (...)”.

Zastępca Skarbnika wyjaśniła i udokumentowała, że WGKiOś przedłożył pismo do WKs w sprawie przeksięgowania odsetek w dniu 12.12.2013 r., a WIM w dniu 27.12.2013 r. Przeksięgowania dokonano odpowiednio na dzień 30.11.2013 r. i 27.12.2013 r.

Ustalono, że na koncie 980-00-000 – „Plan finansowy wydatków budżetu” środki w wysokości 272,64 tys. zł (92108 § 4560) i 104,88 tys. zł (rozdział 90095 § 4560) ujęto na dzień 14.10.2013 r., tj. z dniem podjęcia Uchwały Nr XXXIV/1004/13.

Zdaniem NIK wystąpienie WGKiOś i WIM o dokonanie korekty księgowania po 2 miesiącach od daty podjęcia ww. Uchwały było działaniem z nieuzasadnioną zwłoką.

(dowód: akta kontroli str. 4297-4364, 4373-4385)

3. Zapisy księgowe w Zintegrowanym Systemie Informatycznym Finansowo - Księgowym, zawierały dwie daty: datę zapisu oraz datę dokumentu pomimo, iż przepis art. 23 ust 2 oraz stanowi, iż zapis księgowy powinien zawierać co najmniej: 1) datę dokonania operacji gospodarczej; 2) określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę, jeżeli różni się ona od daty dokonania

¹⁷⁹ Faktura VAT NR 178/WK/2012.

¹⁸⁰ Faktura VAT Nr 08/707-68/09/2011; Dowód księgowy został sprawdzony pod względem merytorycznym w dniu 16.11.2011 r. a zatwierdzony do wypłaty w dniu 19.11.2011 r., pomimo, że został wystawiony w dniu 09.09.2011 r., wpłynął w dniu 12.09.2011 r., a zapłaty dokonano w dniu 23.09.2011 r.

¹⁸¹ Faktura VAT22/2010, Faktura VAT 222/2010.

¹⁸² Faktura VAT Nr 11/707-68/12/2011.

¹⁸³ 1) „Budowa Filharmonii...”, 2) „Promenada z widokiem na Odrę...”, 3) „Przebudowa kąpieliska Arkonka...”

¹⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 j.t.).

operacji; 3) zrozumiąły tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów; 4) kwotę i datę zapisu; 5) oznaczenie kont, których dotyczy.

Zastępca Skarbnika Miasta Urszula Rogacz wyjaśniła, że „(...) *Zintegrowany System Informatyczny Finansowo – Księgowy w celu zapewnienia globalnej integracji wszystkich komórek Urzędu Miasta posiada bardzo rozbudowane możliwości konfiguracyjne, poprzez strukturę wymiarów i atrybutów. Pozwala to na korzystanie z systemu na wszystkich stanowiskach i generowanie odpowiednich raportów w określonych ustawieniach. Istnieje również możliwość konfiguracji daty dokonania operacji gospodarczej. Jednak ze względu na ilość informacji wprowadzonych do systemu przy wdrażaniu przyjęto wersję uproszczoną – w większości przypadków – data dokonania operacji gospodarczej jest zgodna z datą dokumentu – do ewidencji przyjęto datę wystawienia dokumentu*”.

Do dnia zakończenia kontroli Gmina dokonała zmian w konfiguracji przyjętego rozwiązania informatycznego i wprowadziła do systemu datę dokonania operacji gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 1599, 1574-1580, 3186-3187, 3207-3216)

4. W 6 z 22 badanych dowodów księgowych Projektu¹⁸⁵ zawarto błędną dekretnację w zakresie wskazania miesiąca księgowania, wskutek czego dowody zakwalifikowano do niewłaściwych okresów sprawozdawczych¹⁸⁶. W Zarządzeniach Prezydenta Miasta w sprawie prowadzenia zasad prowadzenia rachunkowości¹⁸⁷ nie wprowadzono zapisów w zakresie wskazania miesiąca księgowania, wobec czego Gmina była obowiązana do stosowania właściwych w tym zakresie przepisów uor. Zgodnie z art. 20 ust. 1 uor do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Zastępca Skarbnika Miasta Urszula Rogacz wyjaśniła, że „(...) *pomyłki pracowników w zakresie dat kwalifikowania dowodów księgowych wynikają często z pominięcia zmiany daty, którą wprowadza dysponent przy rejestracji faktury. Pracownicy zostali zobowiązani do dokładnego kontrolowania dat księgowania. (...) W opracowanym projekcie nowego Zarządzenia Prezydenta Miasta Szczecin w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości (...) zostały określone zasady kwalifikowalności dowodów księgowych do właściwych okresów sprawozdawczych (...)*” (dowód: akta kontroli str. 3186-3187, 3207-3216)

5. Realizując zadania inwestycyjne w ramach projektów RPO: „Filharmonia Szczecińska...”, „Promenada z widokiem na Odrę...” i „Przebudowa kąpieliska Arkonka...” Gmina dokonała zmiany kwalifikowalności podatku VAT (pismo WZFM-II.041.30.2013.NW z dnia 28.05.2013 r. skierowane do Instytucji IZ RPO WZ). Z tego tytułu była zobligowana do zwrotu należności głównej podatku VAT oraz odsetek, które wyniosły ogółem 377,52 tys. zł.

W sprawie przyczyn zmiany kwalifikowalności podatku VAT (uznania VAT za koszt niekwalifikowalny) Prezydent Miasta wyjaśnił: „(...) *Decyzja poprzedzona była analizą ekonomiczno-podatkową projektów realizowanych ze środków Unii Europejskiej (...) pod kątem możliwości odzyskiwania podatku (...). Uwzględniono fakt iż mogą one przynosić w przyszłości dochód. W związku z tym dołożono wszelkich starań, aby tak zarządzać w przyszłości powstałą infrastrukturą, żeby Gmina (...) miała możliwość uzyskania zwrotu*

¹⁸⁵ Celem sprawdzenia prawidłowości prowadzenia ewidencji księgowej Projektu dokonano doboru próby: wybrano 9 dowodów o największej wartości (dokumentujących 24,23% poniesionych wydatków) a spośród pozostałych dowodów, wybrano z zastosowaniem doboru losowego 13 dowodów (dokumentujących 10,35 % poniesionych wydatków).

¹⁸⁶ Do niewłaściwych okresów sprawozdawczych zakwalifikowano następujące dowody: Faktura Nr 35/707-68/10/2013 z dnia 17.10.2013 r. – sprzedaż 02.10.2013 r. (ujęto do miesiąca listopada 2013 r.), Faktura VAT 2/707-68/03/2011 z dnia 30.03.2011 r. (data sprzedaży 30.03.2011 r) (ujęto do miesiąca kwietnia 2011 r), Faktura VAT Nr 06/707-68/06/2011 z dnia 17.06.2011 r (data sprzedaży 17.06.2011 r.) (ujęto do miesiąca 07.2011 r.), Faktura VAT Nr 95/13/B/503-922 z dnia 07.08.2013 r. (data sprzedaży 07.08.2013 r.) (ujęto do miesiąca 09.2013 r.), Faktura VAT Nr 21/13/B/503-922 z dnia 07.03.2013 r. (data sprzedaży 28.02.2013 r. (ujęto do miesiąca 03.2013 r.), Faktura VAT Nr 20/11/B/503-922 z dnia 31.03.2011 r. (sprzedaż 30.03.2011 r.) (ujęto do miesiąca 04.2013 r.).

¹⁸⁷ Zarządzenie Prezydenta Miasta Nr 651/10 z dnia 31.12.2010 r. w sprawie prowadzenia zasad prowadzenia rachunkowości, Zarządzenie Prezydenta Miasta Nr 380/12 z dnia 14.08.2012 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości.

VAT (...). Podjęta decyzja o zmianie kwalifikowalności podatku VAT (...) zminimalizowała ryzyko zwrotu dotacji w związku z wystąpieniem przychodów po okresie trwałości projektu lub jeszcze późniejszym okresie. (...)"

Podjęcie decyzji o zmianie kwalifikowalności podatku VAT nastąpiło zbyt późno, w maju 2013 r. Wcześniejsze przyjęcie tego rozwiązania mogłoby pozwolić na zapłatę przez Gminę niższej kwoty odsetek z tytułu zwrotu otrzymanej refundacji podatku VAT związanej z realizacją ww. projektów. (dowód: akta kontroli str. 3166-3177)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia negatywnie zbadany obszar, z uwagi na wymiar finansowy korekt dofinansowania dokonanych przez IZ RPO WZ (w wysokości ogółem 5.052,99 tys. zł¹⁸⁸) i istniejące ryzyko nałożenia kolejnych w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami w zakresie badanych zamówień publicznych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, NIK, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Przekazanie NIK informacji:
 - o stanie egzekucji kary w wysokości 74.652,80 zł, nałożonej przez Gminę na firmę Miramex Sp. z o.o. w trakcie realizacji budowy Filharmonii,
 - w sprawie usunięcia wszystkich usterek stwierdzonych przy odbiorze budynku Hali Widowiskowo-Sportowej,
 - o końcowym rozliczeniu dotacji z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej otrzymanej na budowę hali widowiskowo-sportowej,
 - o sposobie realizacji zaleceń WKIAW sformułowanych w 2014 r. w związku z przeprowadzonym audytem inwestycji pn. „Centrum Edukacji Wodnej...”,
 - o kwocie korekt finansowych nałożonych przez IZ RPO WZ po złożeniu i zatwierdzeniu ostatnich wniosków o płatność dotyczących badanych 4 Projektów,
 - o rozstrzygnięciu odwołania Gminy złożonego w sprawie interpretacji indywidualnej wydanej w sprawie podatku VAT przez Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy.
2. Wprowadzanie do umów na wykonanie projektów budowlanych zapisów mających na celu zapobieganie ponoszenia przez Gminę dodatkowych kosztów wskutek błędów projektowych.
3. Przestrzeganie zapisów umów na roboty budowlane w przypadku zawierania aneksów w zakresie zmiany terminów wykonania robót budowlanych oraz zwiększania wynagrodzenia za przedmiot zamówienia.
4. Finansowania ZUK wyłącznie w sposób przewidziany w ustawie o finansach publicznych.
5. Nie powierzanie czynności na podstawie umów zleceń pracownikom, którzy w ramach umowy o pracę wykonują czynności o podobnym charakterze.
6. Składanie wniosków o płatność w terminach wynikających z umów o dofinansowanie.
7. Wprowadzenie do końca 2014 r. w polityce rachunkowości zasad kwalifikowania dowodów księgowych do właściwych okresów sprawozdawczych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego,

¹⁸⁸ Kwota nie obejmuje zwróconej dotacji (w wysokości 3.927,54 tys. zł) odpowiadającej wartości podatku VAT uznanego przez Gminę za wydatek niekwalifikowalny.

w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie NIK, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 28 listopada 2014 r.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Szczecinie
z up.
Ryszard Palczar
p.o. wicedyrektora

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor