



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.411.002.01.2017
S/17/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	S/17/002 Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym i wydatki na zapewnienie uczniom Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym warunków lokalowych do nauki po katastrofie budowlanej w 2011 r.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2011-2017 (do 9 maja)
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontrolerzy</i>	1. Artur Bokiniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/33/2017 z 14.02.2017 r., 2. Mirosław Bortacki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/34/2017 z 14.02.2017 r., 3. Rafał Padrak, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LLU/46/2017 z 2.03.2017r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-6)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta w Kazimierzu Dolnym, ul. Senatorska 5, 24-120 Kazimierz Dolny (dalej: Urząd)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Andrzej Pisula, Burmistrz Miasta od dnia 1.12.2014 r. W okresie od 14.12.2010 r. do 30.11.2014 r. Burmistrzem Miasta był Grzegorz Dunia. (dowód: akta kontroli tom I str. 7-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że zadanie inwestycyjne „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym” nie zostało należycie przygotowane i było realizowane niezgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i pozwoleniem na budowę, udzielonym w 2013 r. przez Starostę Puławskiego.

Nie dokonano rzetelnej weryfikacji dokumentacji projektowej. W sposób niewystarczający zabezpieczono interesy Gminy w umowie z wykonawcą. W wyniku nierzetelnie przeprowadzonego postępowania przetargowego nie zapewniono nadzoru inwestorskiego robót budowlano-konstrukcyjnych przez inspektora posiadającego uprawnienia, wymagane przy realizacji inwestycji o wysoce skomplikowanych rozwiązaniach technicznych.

W latach 2014-2016 nie wyegzekwowano od wykonawcy inwestycji realizacji zabezpieczenia skarpy zgodnie z projektem budowlanym². Zabezpieczenie to stanowiło podstawowy element zapewnienia bezpieczeństwa budynku i przebywających w nim uczniów i nauczycieli, od jego wykonania uzależnione

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

² Zatwierdzonym decyzją Starosty Puławskiego z 29.10.2013 r. Projekt zamienny zatwierdzony został decyzją Starosty Puławskiego z 31.01.2017 r.

zostało oddanie budynku do użytkowania. Pomimo że wynagrodzenie kosztorysowe za wykonanie tego zabezpieczenia okazało się czynnikiem decydującym o wyborze wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na budowę szkoły w Kazimierzu Dolnym, Gmina akceptowała działania wykonawcy inwestycji zmierzające do zmiany formy zabezpieczenia skarpy. Skutkowało to koniecznością opracowania projektu zamiennego zabezpieczenia skarpy i zwiększeniem kosztów inwestycji wg szacunków o ponad 3,5 mln zł. Miało też bezpośredni wpływ na przesunięcie terminu zakończenia inwestycji (o 7 miesięcy, do 31 lipca 2017 r.), co wiąże się z kolei z koniecznością ponoszenia wydatków w wysokości 55 tys. zł miesięcznie na dalsze utrzymywanie szkoły kontenerowej, wynajmowanej od 2012 r. w celu prowadzenia zajęć szkolnych.

Nie dokonano rzetelnych analiz opłacalności wynajmu kontenerów na potrzeby Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym (dalej: GZSz) w stosunku do kosztów innych form ich pozyskania. Skutkowało to niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych na wynajem tych kontenerów w wysokości przekraczającej np. koszty zakupu tych kontenerów o ponad 1 mln zł.

W ocenie NIK istnieje uzasadnione ryzyko, że termin zakończenia inwestycji przesunięty na 31.07.2017 r., nie zostanie dotrzymany. Wskazuje na to stan zaawansowania robót, w szczególności związanych z zabezpieczeniem skarpy. Pomimo uprawomocnienia się w lutym 2017 r. decyzji zatwierdzającej zamienny projekt budowlany (pozwolenie na budowę), do końca kwietnia 2017 r. nie podjęto działań w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie inwestycji pn. „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym” i wybór jej wykonawcy

Opis stanu
faktycznego

1.1. W wyniku wybuchu gazu³ w budynku Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym całkowitemu zniszczeniu uległo skrzydło wschodnie, a pozostała część obiektu została w znacznym stopniu uszkodzona. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Puławach (dalej: PINB) decyzją z dnia 1.06.2011 r. zakazał użytkowania obiektu oraz nakazał wykonanie ekspertyzy budowlanej, która powinna zawierać sposób zabezpieczenia obiektu. W ekspertyzach wykonanych w listopadzie 2011 r. i marcu 2013 r. stwierdzono, że obiekt w całości kwalifikuje się do rozbiórki. Decyzjami z 19.10.2011 r. i 18.04.2013 r. PINB nakazał rozbiórkę skrzydła wschodniego oraz części środkowej i skrzydła zachodniego budynku szkoły.

(dowód: akta kontroli tom II str. 229-233, 303-327, tom III str. 429-433)

1.2. Konkurs architektoniczny na opracowanie koncepcji architektonicznej GZSz ogłoszono 10.12.2011 r. Zgodnie z wytycznymi programowo-przestrzennymi obiektu, przedstawionymi w zał. nr 10 do regulaminu konkursu, planowano wybudować szkołę podstawową, gimnazjum, salę gimnastyczną, krytą pływalnię. Szkoła podstawowa oraz gimnazjum miały funkcjonować jako obiekty niezależne, a wspólnymi elementami miały być: blok żywieniowy, biblioteka, blok sportowy z salą gimnastyczną i dwiema salami pomocniczymi oraz krytą

³ W dniu 31.05.2011 r.

plywalnią. Inwestycja miała być realizowana w systemie etapowym⁴. Na podstawie prognoz demograficznych zakładano, że w szkole podstawowej uczyć się będzie 288 uczniów, w gimnazjum – 144 (tj. łącznie 432 uczniów). (dowód: akta kontroli tom II str. 25, 202-207, 213-227, 330-353, 429-437, tom III str. 391, tom IV str. 478)

1.2.1. W konkursie wzięło udział 35 uczestników. Ocena prac i rozstrzygnięcie konkursu dokonane zostały przez sąd konkursowy.

Umową z 21.09.2012 r. Gmina zleciła Archistudio S.C., wybranej przez sąd konkursowy, m.in. wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz pełnienie nadzoru autorskiego budowy GZSz. Wartość umowy określono na 1.462,5 tys. zł, z tego 1.291,5 tys. zł za wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej i przeniesienie na Gminę praw autorskich do dokumentacji (wykonanie koncepcji, projektów: budowlanego i wykonawczego), 13,2 tys. zł – za wykonanie usługi biegłego ds. przedmiotu zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, 157,8 tys. zł – za sprawowanie nadzoru autorskiego (6.575 zł miesięcznie). W umowie ustalono, że termin wykonania kompletnej dokumentacji projektowej nie może przekroczyć 12 miesięcy.

Wydatki z tytułu umowy do 31.12.2016 r. zrealizowane zostały w kwocie 1.462,5 tys. zł, w tym z tytułu nadzoru autorskiego – 157,8 tys. zł. W okresie od stycznia do kwietnia 2017 r. wydatki za nadzór autorski wyniosły 26,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 16-32, 429-437, tom III str. 474-476)

1.2.2. Dokumentacja projektowa opracowana została m. in. na podstawie:

- dokumentacji geotechnicznej o warunkach posadowienia zachodniego skrzydła budynku, sporządzonej przez Geowod Przedsiębiorstwo Wiertnicze Handlowo-Usługowe w Lublinie (dalej: Geowod) w listopadzie 2003 r.,
- opinii geotechnicznej dla potrzeb odbudowy szkoły, sporządzonej przez Geowod w październiku 2012 r.,
- dokumentacji z prac geologicznych dla określenia warunków geologiczno-inżynierskich pod planowaną budowę budynków szkoły, sporządzonej przez Geowod w marcu i czerwcu 2013 r.,
- sprawozdań z nadzorów archeologicznych nad pracami ziemnymi związanymi z modernizacją boiska przy GZSz, sporządzonych w 2008 r.
- ekspertyzy budowlanej budynku GZSz, sporządzonej w okresie lipiec – listopad 2011 r.

Protokołem zdawczo-odbiorczym z 6.09.2012 r. Gmina przekazała projektantom mapy geodezyjne do celów projektowych, uwzględniające m.in. dane charakterystyczne dla określenia wysokości skarpy, jej obrysu oraz lokalizacji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 257-259, 318-319, tom III str. 386-390)

Dokumentacja projektowa została odebrana przez Gminę w okresie od 22.04.2013 r. do 12.12.2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 135-138, tom II str. 105-107, 163-166, 234-271, tom III str. 434-441)

Pismem z dnia 19.04.2013 r. Gmina zleciła sprawdzenie ww. projektu budowlanego pracowni architektonicznej Marka s.c. W opinii stwierdzono m.in., że najbardziej kontrowersyjna, niestosowana i niesprawdzona w Kazimierzu

⁴ Etap I - Szkoła podstawowa, biblioteka, aula, blok żywieniowy, etap II – gimnazjum, sala gimnastyczna, etap III – elementy domu kultury, etap IV – kryta pływalnia.

Dolnym jest zaproponowana metoda gwoździowania i natrysku torkretem dla zabezpieczenia skarpy za częścią północną budynku. Rozwiązanie to, jak również projektowane obłożenia gabionami kamiennymi, są niezwykle kosztowne i zaprojektowane zostały przy braku badań i wierceń geotechnicznych skarpy, trudnych do przeprowadzenia przed rozbiórką budynku ze względu na utrudniony dostęp. W opinii zwrócono też uwagę na kosztowność zaproponowanych rozwiązań w innych obszarach, np. układu wentylacji mechanicznej, bardzo rozbudowanego i energochłonnego. Zasugerowano przeanalizowanie wentylacji przynajmniej części pomieszczeń w układzie grawitacyjnym.

Z wyjaśnień byłego Burmistrza wynika, że opinię Marka s.c. przekazano projektantom (Archistudio S.C.), którzy nie zgodzili się na zmiany w projekcie w zakresie sposobu zabezpieczenia skarpy, argumentując m.in., że za inny sposób zabezpieczenia skarpy nie wezmą odpowiedzialności. W budynku przewidziana została wentylacja mechaniczna.

(dowód: akta kontroli tom I str. 318-332, 375-387, tom II str. 314-315, tom III str. 316-319)

1.3. Łączny koszt inwestycji oszacowano⁵ na kwotę 25.417,4 tys. zł. Źródłem jej finansowania miały być środki finansowe z budżetu państwa (do 80%) i własne. Decyzją z 14.04.2014 r. Ministerstwo Finansów udzieliło zapewnienia finansowania realizacji przedsięwzięcia na kwotę 19.817,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 287-289, 334-335, tom II str. 1-3, 25, 202-208, 213-227, 355-428)

1.4. Zamówienie publiczne na budowę szkoły zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶ (dalej: Pzp).

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) na wybór wykonawcy inwestycji opracowana została przez byłego Kierownika Referatu Inwestycji i Funduszy Europejskich (dalej: Kierownik RIFE). Założono, że cena ofertowa powinna zostać obliczona jako suma kwot wynagrodzenia ryczałtowego i kosztorysowego. Cena kosztorysowa obejmuje roboty na podstawie przedmiaru robót: „zabezpieczenie skarpy” i „remont ogrodzenia”, cena ryczałtowa obejmuje pozostały zakres robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 12, 275-302)

Wartość zamówienia, ustalona na podstawie kosztorysów inwestorskich, wyniosła 26.676,1 tys. zł, z tego koszt zabezpieczenia skarpy – 4.055,1 tys. zł. Wybrana oferta stanowiła odpowiednio: 98,6% i 44,9% ww. wartości.

Umowę z wykonawcą⁷ zawarto 20.10.2014 r. Wynagrodzenie wykonawcy stanowiło kwotę 26.313,1 tys. zł brutto, w tym 1.821,4 tys. zł – wynagrodzenie kosztorysowe za zabezpieczenia skarpy, 152 tys. zł – wynagrodzenie kosztorysowe za remont ogrodzenia, 24.339,7 tys. zł – wynagrodzenie ryczałtowe za pozostały zakres robót. W postanowieniach umowy określono zakres rzeczowy robót budowlanych wg dokumentacji projektowej, wykonanej na

⁵ Wg informacji zał. do wniosku z 5.09.2013 r. o dofinansowanie inwestycji z budżetu państwa. Kwota ta nie uwzględnia wydatków poniesionych z własnych środków finansowych na wykonanie koncepcji budowy szkoły i przygotowanie konkursu architektonicznego (566,5 tys. zł).

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

⁷ Coprosa Polska Sp. z o. o. w Warszawie (Lider Konsorcjum) i Construcciones y Promociones Coprosa S.A. (Partner Konsorcjum), dalej: Coprosa lub wykonawca.

podstawie zwycięskiej koncepcji w konkursie architektonicznym. W umowie tej⁸ Gmina ustanowiła koordynatora projektu, inspektorów nadzoru inwestorskiego: robót budowlanych, robót instalacyjnych w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych, telekomunikacyjnych oraz w zakresie robót drogowych. Termin zakończenia zadania określono na 31.12.2016 r. Aneksiem z 30.12.2016 r. termin zakończenia inwestycji przesunięto do 31.07.2017 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 12-45, tom II str. 1-15, 33-82)

Z wyjaśnienia byłego Kierownika RIFE wynika, że zamawiający dla zakresu robót wskazanych w dokumentacji projektowej dotyczących zabezpieczenia skarpy wskazywał wynagrodzenie kosztorysowe ze względu na sposób wynagrodzenia wykonawcy wiążący się bezpośrednio z opisanym w dokumentacji projektowej przedmiotem zamówienia oraz przyjęte rozwiązania projektowe przez autorów. Wynagrodzenie kosztorysowe w przypadku ogrodzenia zastosowano na podstawie doświadczenia wynikającego z realizacji przez Gminę zadania dot. rewaloryzacji murów Kazimierskiego Zamku (struktura murów, mogąca powodować kłopoty w trakcie prowadzenia napraw). Wskazanie zakresu tych robót jako objętych wynagrodzeniem ryczałtowym mogło spowodować, iż każdy z wykonawców mógł inaczej identyfikować poszczególne ryzyka, co mogło prowadzić do złożenia nieporównywalnych ze sobą ofert, a tym samym do naruszenia art. 7 Pzp.

(dowód: akta kontroli tom III str. 1-7)

Terminy realizacji poszczególnych elementów robót określone zostały w harmonogramie rzeczowo-finansowym, stanowiącym zał. do umowy, opracowanym na podstawie kosztorysu ofertowego. Wykonawca – na podstawie § 7 ust. 3 umowy – został zobowiązany do przedłożenia w terminie 21 dni od podpisania umowy uszczegółowionego harmonogramu, zawierającego elementy robót podlegające przejściowemu fakturowaniu, w podziale na lata, kwartały. Harmonogram ten został przedłożony 29.10.2014 r., przedstawiono w nim zakres 14 pozycji robót wchodzących w skład ww. inwestycji, określając jednocześnie ich wartość oraz terminy realizacji. Wyszczególniono m. in. zadania:

- architektura i konstrukcja o łącznej wartości brutto 17.531,8 tys. zł, z tego w 2014 r. – 468,1 tys. zł, w 2015 r. – 10.780,1 tys. zł, w 2016 r. – 6.283,6 tys. zł,
- zabezpieczenie skarpy – 1.821,4 tys. zł (brutto), z tego w 2014 r. – 1.000,0 tys. zł, w 2015 r. – 821,4 tys. zł,
- instalacje (m.in. elektryczne, sanitarne, gazowe) – 5.686,3 tys. zł, z tego w 2015 r. – 274,5 tys. zł, 2016 r. – 5.411,8 tys. zł.

W poszczególnych latach planowano wykonać prace o wartości brutto: w 2014 r. – 1.480,5 tys. zł, w 2015 r. – 11.900,2 tys. zł, w 2016 r. – 12.932,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 41, 65)

1.5. Zgodnie z zakresem czynności z 1.02.2012 r., prowadzenie spraw inwestycji na terenie Gminy, w szczególności koordynacja, nadzorowanie i kontrola realizacji całości tych zadań, przeprowadzanie odbiorów i rozliczanie inwestycji należało do zadań Kierownika RIFE. Wg wyjaśnienia byłego Burmistrza, Kierownik RIFE była odpowiedzialna za przygotowanie inwestycji, począwszy od rozbiórki poprzez konkurs, przygotowanie projektu, pozyskanie

⁸ Osoby pełniące nadzór inwestorski zostały wskazane w aneksie z 12.11.2014 r.

pozwolenia na budowę, przeprowadzenie przetargu na wybór wykonawcy, przygotowanie umowy i nadzór nad realizacją umowy. W kwestiach formalnych, tzn. zgodności z przepisami obowiązującego prawa, do dyspozycji Kierownika Referatu byli radcy prawni pracujący dla Gminy. Nadzór nad przebiegiem całego procesu, jako kierownik Urzędu, sprawował Burmistrz, który informował Radę Miejską o postępach prac związanych z przygotowywaniem procesu inwestycyjnego oraz o kolejnych etapach działań.

(dowód: akta kontroli tom II str. 303-329)

Umową z 24.10.2014 r.⁹ Gmina zleciła pełnienie funkcji koordynatora zadania „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym”. W umowie wskazano, że podstawowymi obowiązkami koordynatora było kontrolowanie realizacji zobowiązań wykonawcy inwestycji wynikających z umowy, systematyczne monitorowanie przebiegu realizacji zadania, informowanie Gminy o zaistniałych nieprawidłowościach, kontrola realizacji robót budowlanych zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, akceptacja aktualizacji harmonogramów rzeczowo-finansowych. Wynagrodzenie koordynatora ustalone zostało w kwocie 4 tys. zł brutto miesięcznie, warunkiem jego wypłaty było wykonanie usługi, w tym przeprowadzenie co najmniej jednej wizytacji w tygodniu na terenie budowy w czasie prowadzenia robót przez co najmniej jedną godzinę. Łączne wynagrodzenie wypłacone koordynatorowi do 31.12.2016 r. wyniosło 100 tys. zł, a w 2017 r. (do końca kwietnia) 16 tys. zł.

Były Burmistrz wyjaśnił, że wynagrodzenie koordynatora zadania zostało ustalone w drodze negocjacji, a za określoną stawkę wskazano obligatoryjne minimum, które należy uznać za obowiązkowe (co najmniej jedna wizyta w tygodniu).

(dowód: akta kontroli tom I str. 144-155, tom III str. 378, 474-476)

1.6. Gmina zobowiązana była do ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego przy realizacji inwestycji „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym” na podstawie § 2 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzaju obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (dalej: rozporządzenia w sprawie rodzaju obiektów budowlanych)¹⁰. Umowę na pełnienie usługi inspektora nadzoru inwestorskiego robót budowlano-konstrukcyjnych, instalacyjnych w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych, kanalizacyjnych i telekomunikacyjnych oraz robót inżynierii drogowej przy realizacji budowy szkoły w Kazimierzu Dolnym zawarto 7.11.2014 r. z firmą Nadzory Budowlane Aut-Serwis (dalej: Aut-Serwis). Wykonawcę wybrano w wyniku postępowania o zamówienie publiczne, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego¹¹.

Zgodnie z postanowieniami umowy, do zadań inspektora nadzoru należało m.in. reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli

⁹ O wartości nieprzekraczającej równowartości 30 tys. euro, tj. kwoty określonej w art. 4 ust. 8 Pzp.

¹⁰ Dz.U. Nr 138, poz. 1554

¹¹ W postępowaniu dopuszczono możliwość składania ofert częściowych na pełnienie usługi inspektora nadzoru poszczególnych rodzajów robót, tj.: 1) robót budowlano-konstrukcyjnych, 2) robót instalacyjnych w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, 3) robót instalacyjnych w zakresie sieci, instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych, 4) robót instalacyjnych w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych, 5) robót inżynierii drogowej.

prawidłowości robót budowlanych pod względem technicznym, zgodności z projektem budowlanym oraz przepisami, normami i zasadami wiedzy technicznej, sprawdzanie wykonywanych robót z dokumentacją projektową, wykonawczą i harmonogramem finansowo-rzeczowym, specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót oraz zrealizowanych projektów powykonawczych. Realizację przedmiotu umowy założono w okresie od dnia zawarcia umowy do dnia rozliczenia finansowego zadania.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 1-149)

Aut-Serwis pismem z 20.02.2017 r. wypowiedział z dniem 28.02.2017 r. umowę na sprawowanie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy realizacji budowy szkoły w Kazimierzu Dolnym z powodu zakończenia okresu, na jaki umowa była zawarta (tj. do 31.12.2016 r.). Inspektor nadzoru inwestorskiego w branży konstrukcyjno-budowlanej złożył w PINB w Puławach oświadczenie o rezygnacji z dniem 28.02.2017 r. z pełnienia obowiązków inspektora nadzoru budowlanego przy budowie GZSz w Kazimierzu Dolnym.

(dowód: akta kontroli tom III str. 252-254, 292, tom IV str. 150-159)

Zgodnie z decyzją Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w sprawie wydania pozwolenia na budowę GZSz, prace ziemne należy prowadzić pod nadzorem archeologicznym. Realizację tego obowiązku Gmina przekazała wykonawcy inwestycji (Coprosa). Wykonawcy przekazano też obowiązek zapewnienie geologa z odpowiednimi kwalifikacjami w zakresie nadzoru nad pracami związanymi z zabezpieczeniem skarpy i fundamentami¹².

(dowód: akta kontroli tom I str. 11-41, tom IV str. 418-420)

1.7. W okresie od 27.06. do 29.07.2016 r. pracownicy Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzili kontrolę dotyczącą m.in. prawidłowości realizacji pod względem rzeczowym i finansowym zadania inwestycyjnego „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym”. Nie stwierdzono nieprawidłowości w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 83-104)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie dołożono należytej staranności przy odbiorze dokumentacji projektowej, tj. nie zweryfikowano danych technicznych dotyczących zabezpieczenia skarpy, ujętych w projekcie budowlanym opracowanym przez Archistudio S.C., odebrany 22.04.2013 r., 16.08.2013 r. i 12.12.2013 r.

W projekcie budowlanym zaprojektowano zabezpieczenie skarpy do wysokości 9,20 m. Według wyrysów map przedstawionych projektantom (protokołem z 6.09.2012 r.) wysokość skarpy wynosiła ponad 15 metrów.

Były Burmistrz wyjaśnił, że inwestor (Gmina) otrzymał od projektanta oświadczenie o wykonaniu projektu zgodnie ze sztuką budowlaną. Różnica wysokości zabezpieczenia wynika z decyzji samego projektanta. Gmina nie zatrudnia pracowników posiadających uprawnienia budowlane. Inwestor zabezpieczył się poprzez zastosowanie odpowiednich zapisów w umowie z projektantem, obligujących do naprawy błędów¹³.

¹² Postanowienia § 15 ust. 2 pkt 3 i 4 umowy zawartej 20.10.2014 r. z Coprosa.

¹³ Np. wg postanowień § 12 ust. 4 umowy z 21.09.2012 r. zawartej z Archistudio S.C., zamawiający, jeżeli otrzymał wadliwą dokumentację projektową lub jej część, a wad nie mógł stwierdzić przyjmując tę dokumentację, wykonując uprawnienia z tytułu rękopisów względem Wykonawcy może wezwać Wykonawcę aby w terminie wyznaczonym usunął stwierdzone wady na swój koszt – bez względu na wysokość związanych z tym kosztów.

Burmistrz Miasta wskazał w wyjaśnieniu na niezatrudnienie przez Urząd Miasta pracowników, posiadających uprawnienia budowlane do weryfikacji danych technicznych, m.in. dotyczących wysokości skarpy i rozwiązań ją zabezpieczających.

Wg § 5 ust. 10 i 11 umowy z 21.09.2012 r. zawartej z Archistudio S.C., w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia potwierdzenia dostarczenia dokumentacji projektowej lub jej części pod względem ilościowym, zamawiający dokona weryfikacji przekazanej dokumentacji projektowej lub jej części pod kątem zgodności jej wykonania z umową.

(dowód: akta kontroli tom I str. 127-128, 134-141, tom II str. 105-107, 163-166, 234-272, tom III str. 8-12, 371-377, 386-390)

Odnosnie różnicy wysokości skarpy do zabezpieczenia, Projektant (Archistudio S.C.) poinformował, że z rozeznania dokonanego w trybie nadzoru autorskiego wynikało, że przy opracowaniu projektu koncepcyjnego stabilizacji skarpy przez projektanta działającego na rzecz Coprosa, projektant posługiwał się pomiarami geodezyjnymi dokonanyymi po wykonaniu robót ziemnych przez wykonawcę, czyli innymi niż wynikały z mapy dla celów projektowych, będących podstawą sporządzenia projektów budowlanego i wykonawczego.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 436-439)

2. Gmina nie ustanowiła inspektora nadzoru geologicznego robót związanych z zabezpieczeniem skarpy i fundamentami, pomimo wysokiego stopnia skomplikowania robót budowlanych i warunków gruntowych. Realizację tego obowiązku inwestora przekazano wykonawcy inwestycji, co było niezgodne z art. 25 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁴.

Wg postanowień § 15 ust. 2 pkt 3 umowy z 20.10.2014 r. zawartej z Coprosa, do obowiązków wykonawcy należy zapewnienie geologa z odpowiednimi kwalifikacjami w zakresie nadzoru nad pracami związanymi z zabezpieczeniem skarpy i fundamentami.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt. 5 ustawy Prawo budowlane, do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, a w szczególności zapewnienie w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Wg art. 25 ww. ustawy, do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy m.in. reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, sprawdzanie jakości wykonywanych robót budowlanych, sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

Były Burmistrz wyjaśnił, że nadzór geologiczny wskazany był przez projektantów rozwiązań konstrukcyjnych. Gmina zapewniła prowadzenie nadzoru przez zobowiązanie wykonawcy do ustanowienia osób posiadających odpowiednie kwalifikacje.

(dowód: akta kontroli tom I str. 11-41, tom II str. 303-327, tom III str. 8-12)

¹⁴ Dz. U z 2016 r. poz. 290, ze zm.

W piśmie z 16.03.2015 r. projektanta (Archistudio S.C.) stwierdzono m.in., że w warunkach sprawowanego nadzoru geotechnicznego wykonane zostały wykopy w obrębie skarpy bez zabezpieczeń ujętych w projekcie podstawowym, co spowodowało dezaktualizację niektórych założeń projektu (brak możliwości etapowego wykonania zabezpieczeń w trakcie wykopu) i konieczność opracowania projektu zamiennego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 93-94)

3. Niegospodarnie wydatkowano kwotę 40 tys. zł na wynagrodzenie w okresie od 24.10.2014 r. do 22.10.2015 r.¹⁵ koordynatora projektu, którego zakres obowiązków pokrywał się z zakresem obowiązków byłego Kierownika RIFE w zakresie koordynacji, kontroli realizacji całokształtu zadań inwestycyjnych, przeprowadzania odbiorów i rozliczenia inwestycji.

Art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶ stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem m.in. zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Były Burmistrz wyjaśnił m.in., że dla zapewnienia jak najlepszego nadzoru ze strony inwestora nad trudną inwestycją wskazane było sprawowanie tego nadzoru przez dwie osoby (Kierownika RIFE i koordynatora), będące inżynierami branży budowlanej. Reguła tzw. drugiej pary oczu pozwala lepiej, dokładniej i sprawniej dopilnować wielu spraw i problemów, nieodzownych przy tego typu realizacjach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 142-144, tom II 328-329, tom III str. 371-379, 473-476, tom IV str. 431-432)

4. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na pełnienie usługi inspektora nadzoru inwestorskiego zostało przeprowadzone z naruszeniem art. 26 ust. 4 Pzp, co skutkowało zawarciem umowy z wykonawcą (Aut-Serwis) na pełnienie usługi inspektora nadzoru inwestorskiego robót budowlano-konstrukcyjnych, który nie spełniał warunków określonych w SIWZ.

W wykazie osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, stanowiącym zał. nr 4 do oferty Aut-Serwis wykazano, że nadzór budowlano-konstrukcyjny będzie pełniony przez inspektora, posiadającego uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej do kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót, bez określenia, czy są to uprawnienia bez ograniczeń. Gmina (zamawiający) nie wystąpiła do wykonawcy o złożenie wyjaśnień dotyczących zał. nr 4, pomimo że w zakresach uprawnień pozostałych osób wykazanych w ww. wykazie do pełnienia nadzoru inwestorskiego robót instalacyjnych (w zakresie sieci, instalacji i urządzeń: elektrycznych i elektroenergetycznych; cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych; telekomunikacyjnych) oraz robót inżynierii drogowej, wskazano, że posiadają one uprawnienia bez ograniczeń.

Właściciel Aut-Serwis złożył oświadczenie (zał. nr 5 do oferty), że osoby, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia posiadają wymagane przez zamawiającego uprawnienia, określone w § 5 SIWZ.

¹⁵ Kwota wyliczona do końca września 2015 r.

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

Wg art. 26 ust. 4 Pzp, zamawiający wzywa, w wyznaczonym przez siebie terminie, do złożenia wyjaśnień dotyczących oświadczeń lub dokumentów, o których mowa w art. 25 ust. 1, tj. określonych przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu i SIWZ, niezbędnych do przeprowadzenia postępowania.

Zgodnie z § 5 pkt 3 SIWZ wykonawca musi wykazać, w wykazie osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, że dysponuje co najmniej jedną osobą do sprawowania funkcji inspektora nadzoru robót budowlanych, posiadającą uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych wymaganych do realizacji przedmiotu zamówienia w budownictwie w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń w rozumieniu ustawy Prawo budowlane lub odpowiednich wydanych na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów.

Starosta Puławski w decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę szkoły w Kazimierzu Dolnym określił warunki dotyczące nadzoru budowy, tj. m.in. obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie rodzaju obiektów budowlanych, posiadającego wymagane kwalifikacje zawodowe do sprawowania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

Inspektor nadzoru inwestorskiego robót budowlano-konstrukcyjnych (J.K.), wskazany w ofercie Aut-Serwis, posiadał uprawnienia technika budowlanego, wydane na podstawie § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 7, § 13 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie¹⁷, tj. uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w specjalności konstrukcyjno-budowlanej w ograniczonym zakresie. Ww. inspektor był uprawniony do:

- kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót, kierowania i kontrolowania wytwarzania konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz oceniania i badania stanu technicznego w zakresie wszelkich budynków i innych budowli o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych;
- sporządzania projektów w zakresie rozwiązań architektonicznych budynków inwentarskich i gospodarczych, adaptacji projektów powtarzalnych innych budynków oraz sporządzanie planów zagospodarowania działki związanych z realizacją tych budynków.

(dowód: akta kontroli tom I str. 46-47, tom IV str. 15, 18, 40, 74-75, 124-127, 398-399, 477, 488-490)

Aut-Serwis, pismem z 20.11.2014 r., tj. 13 dni po zawarciu umowy (7.11.2014 r.) wystąpił do Gminy o dołączenie do zespołu inspektorów nadzoru dodatkowego inspektora w branży budowlano-konstrukcyjnej, posiadającego uprawnienia bez ograniczeń, tj. także uprawnienia projektowe. Ponowne pismo w tej sprawie skierowano 28.07.2015 r. Pismem z 27.11.2014 r. Zastępca Burmistrza Kazimierza Dolnego poinformował, że Gmina nie akceptuje wprowadzenia na budowę dodatkowego inspektora nadzoru robót konstrukcyjno-budowlanych ze względu na brak takich zapisów w zawartej umowie.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 146-159)

¹⁷ Dz.U. Nr 8 poz. 46. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 15 lutego 1995 r.

PINB w piśmie z 14.03.2017 r. wyjaśnił, iż uznał, że J.K. – inspektor nadzoru robót budowlano-konstrukcyjnych był uprawniony do pełnienia tej funkcji na budowie szkoły w Kazimierzu Dolnym.

(dowód: akta kontroli tom III str. 253)

Zgodnie z pismem Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa z 20.03.2017 r., uprawnienia ww. inspektora nadzoru (J.K.) są uprawnieniami w ograniczonym zakresie o charakterze przedmiotowym. Kryterium, czy konkretne uprawnienia upoważniają do wykonywania samodzielnej funkcji technicznej inspektora nadzoru inwestorskiego przy danej inwestycji, jest przyjęty przez projektanta obliczeniowy schemat statyczny konstrukcji.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 396-400)

Wg pisma projektanta (Archistudio S.C.) z 27.03.2017 r., inwestycja kwalifikuje się do rozwiązań technicznych o skomplikowaniu ponadstandardowym i nie może zostać uznana za „powszechnie znane rozwiązanie konstrukcyjne”. Projekt konstrukcji zawiera zagadnienia, które wymagają specjalistycznej wiedzy wykraczającej poza standardowy program kształcenia na studiach inżynierskich. Projekt fundamentowania budynku i zabezpieczenia skarpy, zarówno w wersji z 2013 r. – autorstwa Archistudio S.C., jak i w wersji z 2016 r. – autorstwa Biura Budowlanego Albis, jest opracowaniem konstrukcyjnym budowli jako wysokospecjalistycznego zabezpieczenia gruntu wraz z konstrukcją, będącego nie tylko integralną częścią inwestycji, ale mającego bezpośredni wpływ na posadowienie i bezpieczne użytkowanie budynku GZSz.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 434-440)

Gmina w pismach z 15.02.2017 r. i 27.02.2017 r. poinformowała Aut-Serwis o nienależytym wykonywaniu usługi nadzoru inwestorskiego, m.in. wskazując na demontaż i niszczenie wcześniej wykonanych i zapłaconych elementów robót, niezachowanie minimalnej wysokości w pomieszczeniach sal lekcyjnych i w korytarzach, co zostało stwierdzone przez PINB w czasie kontroli przeprowadzonych w dniach 7-8.02.2017 r.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 154, 158)

Z wyjaśnień byłego Burmistrza wynika m.in. że dowody przedłożone przez wykonawcę wykazały spełnienie warunków udziału w postępowaniu. Zamawiający oceniając spełnienie tego warunku obowiązany był do badania dokumentów złożonych przez wykonawcę. Nie był uprawniony do żądania decyzji o nadaniu samodzielnych funkcji w budownictwie, gdyż dokument ten nie znajduje się w katalogu dokumentów, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzaju dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane¹⁸. Zgodnie z oświadczeniem wykonawcy do wykonania usługi nadzoru inwestorskiego robót budowlano-konstrukcyjnych został wskazany inspektor nadzoru, który posiada doświadczenie zawodowe w nadzorowaniu różnych obiektów i stawianie wniosku o nieposiadaniu przez niego uprawnień budowlanych do realizacji usługi w zakresie budowy szkoły jest nieuzasadnione. Organy PINB z różnych powiatów akceptowały jego uprawnienia przy realizacji usług w poprzednich latach. Zamawiający przyjął oświadczenia osób o podjęciu funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego wraz z kopiami uprawnień. Dokumenty te wraz

¹⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 231.

z zawiadomieniem o rozpoczęciu robót zostały skutecznie przedłożone do PINB.
(dowód: akta kontroli tom IV str. 445-457)

Ww. inspektor (J.K.) pełnił nadzór inwestorski nad robotami budowlanymi przy realizacji inwestycji „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym” w okresie od 7.11.2014 r. do 28.02.2016 r. Wartość robót odebranych przez inspektora nadzoru wyniosła 12.819,4 tys. zł netto.
(dowód: akta kontroli tom III str. 254, 284, 392, 478-479)

5. Zamawiający (Gmina) wyraził w dniu 7.11.2014 r. zgodę na zmianę oferty Aut-Serwis w części dot. osób wskazanych do sprawowania nadzoru w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych oraz telekomunikacyjnych, po terminie składania ofert, przed zawarciem umowy. Zmiana została wprowadzona do treści umowy z 7.11.2014 r., bez zawarcia aneksu, tj. niezgodnie z § 31 SIWZ, w którym przewidziano możliwość zmiany osób, przy pomocy których wykonawca realizuje przedmiot umowy na inne spełniające warunki udziału w postępowaniu z zachowaniem wymogu aneksu do umowy.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Pzp, niedopuszczalne jest dokonywanie jakiegokolwiek zmiany treści złożonej oferty.

Były Burmistrz wyjaśnił m.in. zamawiający zawarł umowę z wykonawcą usługi (Aut-Serwis) i jednocześnie dokonał zmiany postanowień umowy w zakresie osób wykonujących usługę nadzoru inwestorskiego robót elektrycznych i teletechnicznych. Zaakceptował zmianę na podstawie dokumentów przedłożonych przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 2-56, 107-141, 445-457)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyjęcie w umowie z Archistudio S.C. postanowień o przeniesieniu autorskich praw majątkowych dopiero z dniem oddania obiektu do użytkowania nie pozwoliło Gminie (inwestorowi) na samodzielne decydowanie o realizowanej inwestycji i wprowadzenie zmian, np. w zakresie formy zabezpieczenia skarpy.

Zmiana formy zabezpieczenia skarpy została uznana przez projektanta za istotną zmianę projektu budowlanego, co wiązało się z opracowaniem przez Archistudio S.C. projektu zamiennego za kwotę 62,2 tys. zł oraz z koniecznością uzyskania nowego pozwolenia budowlanego w tym zakresie.

Były Burmistrz wyjaśnił, że przeniesienie praw autorskich z dniem przekazania obiektu do użytkowania pozwoli gminie na otrzymanie tych praw do faktycznego zrealizowanego obiektu w jego ostatecznym kształcie. Wobec dużego prawdopodobieństwa konieczności wprowadzenia zmian do projektu budowlanego, wynikających z okoliczności trudnych do przewidzenia w momencie podpisywania umowy (korekta rozwiązań konstrukcyjnych umacniania skarpy), dawało Gminie gwarancję do rozporządzania tymi prawami w odniesieniu do ostatecznej formy budynku, a nie do fazy pośredniej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 159-166, tom II str. 11-45, 189-201, 303-327)

2. NIK zauważa, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia na budowę szkoły przyjęto cenę jako jedyne kryterium wyboru ofert, a jednocześnie ustalono wynagrodzenie ryczałtowo-kosztorysowe za realizację inwestycji.

Wybrany wykonawca zaoferował najniższą cenę ogółem (26.313.1 tys. zł), ale na cenę tę składało się wynagrodzenie ryczałtowe za budowę i wyposażenie szkoły

(24.339,7 tys. zł) oraz wynagrodzenie kosztorysowe za zabezpieczenie skarpy (1.821,4 tys. zł) i remont ogrodzenia (152 tys. zł). Czynnikiem decydującym o wyborze wykonawcy okazał się składnik ceny ogółem – wynagrodzenie kosztorysowe, które wykonawca zaoferował na poziomie znacznie niższym od innych uczestników postępowania (o 45,2% – 62,8%, tj. o 1.499,3 tys. zł – 3.075,7 tys. zł) oraz niższym od ceny w kosztorysie inwestorskim (o 55,1%).

Cena ryczałtowa za pozostałe elementy zamówienia zaoferowana przez wybranego wykonawcę była natomiast o 5,3% (1.242,9 tys. zł) wyższa od najniższej, zaoferowanej przez innego uczestnika postępowania, którego oferta nie została odrzucona (23.248,8 tys. zł).

Wynagrodzenie kosztorysowe, wg art. 629 Kodeksu cywilnego, to wynagrodzenie ustalone na podstawie zestawienia planowanych prac i przewidywanych kosztów wytworzenia określonego dzieła¹⁹.

Wynagrodzenie to nie stanowiło więc ostatecznej ceny, którą Gmina (zamawiający) była zobowiązana zapłacić za wykonywane roboty.

Były Burmistrz wyjaśnił, że Gmina określiła rozliczenie w oparciu o kosztorys ofertowy prac związanych z zabezpieczeniem skarpy i wykonaniem ogrodzenia ze względu na specyfikę takich robót. W trakcie ich realizacji często występują okoliczności, których nie daje się przewidzieć na etapie projektowania.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 12-41, 375-387, tom II str. 1-3, 12-15, 303-327, tom III str. 471)

3. W założeniach inwestycji przewidywano, że w szkole uczyć się będzie ogółem 432 uczniów (288 w szkole podstawowej i 144 w gimnazjum), z prognoz sporządzonych w 2017 r. wynika natomiast systematyczne zmniejszenie liczby uczniów w Gminie – z 222 w 2017 r. do 166 w 2020 r. tj. o ponad 60% mniej w stosunku do założeń. Wskazuje to na ryzyko niewykorzystania budynku GZSz. Zdaniem NIK należałoby więc rozważyć sposób odpowiedniego zagospodarowania i wykorzystania budynku.

(dowód: akta kontroli tom II str. 337, 341, tom III str. 391)

4. Zdaniem NIK, wymagania określone w SIWZ w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na pełnienie usługi inspektora nadzoru inwestorskiego przy realizacji inwestycji „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym”, dotyczące doświadczenia wykonawcy były zaniżone w stosunku do wartości tej inwestycji. Wymagano wykazania co najmniej jednej usługi nadzorowania lub kierowania robotami przy wykonywaniu zamówienia polegającego na budowie, przebudowie, rozbudowie budynku o wartości (netto) dla robót: budowlanych – 2.000 tys. zł, elektrycznych – 500 tys. zł, sanitarnych – 500 tys. zł, telekomunikacyjnych – 100 tys. zł, drogowych – 200 tys. zł. Łącznie wartości te stanowiły ok. 12% wartości realizowanej inwestycji, co zdaniem NIK nie dawało gwarancji udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podmiotów posiadających wiedzę i doświadczenie stosowne do zakresu przedmiotu zamówienia, trudności i stopnia jego skomplikowania.

W piśmie skierowanym do uczestników postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na pełnienie usługi inspektora nadzoru inwestorskiego, zamawiający

¹⁹ Zgodnie z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej (z dnia 19.08.2014 r., sygn. akt KIO 1607/14), wynagrodzenie kosztorysowe umożliwia dostosowanie wysokości wynagrodzenia do rzeczywistego zakresu i kosztów wykonanych robót. Jest to wynagrodzenie opierające się na przewidywaniach dotyczących zakresu prac oraz kosztów ich wykonania, które nie są ostateczne i mogą ulec zmianie, stosownie do zmiany okoliczności wykonania umowy.

(Gmina) podał m.in., że zobowiązany jest do przeprowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

(dowód: akta kontroli tom I str. 12-40, tom II str. 1-3, tom IV str. 15-20, 97-99)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia²⁰, że Gmina Kazimierz nie dochowała należytej staranności przy przygotowaniu inwestycji „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym”. Nie dokonano rzetelnej weryfikacji dokumentacji projektowej zabezpieczenia skarpy w zakresie przyjętych rozwiązań. W sposób niewystarczający zabezpieczono interesy Gminy w umowie z wykonawcą. W wyniku nierzetelnie przeprowadzonego postępowania przetargowego dopuszczono do sprawowania nadzoru inwestorskiego w zakresie robót budowlano-konstrukcyjnych przez inspektora nieposiadającego uprawnień określonych przez Starostę Puławskiego w pozwoleniu na budowę szkoły i w SIWZ. Wykonawcy przekazano realizację obowiązku w zakresie ustanowienia nadzoru geologicznego, co spowodowało nienależyte zabezpieczenie interesów inwestora w tym zakresie.

2. Realizacja inwestycji pn. „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym” i rozliczenia finansowe związane z zawartą umową o udzielenie zamówienia publicznego oraz umowami o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

2.1. Decyzją Starosty Puławskiego z 29.10.2013 r. zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę GZSz.

(dowód: akta kontroli tom I str. 46-52)

2.2. Na 25.04.2017 r. stan zaawansowania budowy wynosił 83,1% (brutto 21.857,2 tys. zł), w tym m.in. wykonano:

- roboty budowlane w 91,6% (16.054 tys. zł);
- instalacje (elektryczne, wod-kan, gazowa, ogrzewania) w 96,4% (3.789,3 tys. zł);
- przyłącza deszczowe i wod-kan w 95,5% (374 tys. zł);
- wentylację w 97,1% (1.082,9 tys. zł);
- zabezpieczenie skarpy w 2,9% (51,5 tys. zł),
- wyposażenie w 10,8% (94,6 tys. zł).

Terminy wykonania zadań uległy przesunięciu w stosunku do terminów określonych w harmonogramie z 29.10.2014 r. Aktualizacje harmonogramu były uzależnione od faktycznej realizacji prac, wprowadzone zostały na podstawie § 7 ust. 5 umowy, w wyniku ustaleń dokonanych na naradach koordynacyjnych z udziałem m.in. koordynatora zadania, przedstawicieli Gminy i wykonawcy. Aneks z dnia 30.12.2016 r. zmieniono termin realizacji inwestycji (do 31.07.2017 r.) oraz harmonogram rzeczowo-finansowy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 45, 65-90, 105-109, tom II str. 112-121, tom III str. 8-12, 69, 123, 166, 442-443)

²⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

2.3. Na dzień 25.04.2017 r. wartość robót przy zabezpieczeniu skarpy wyniosła 51,5 tys. zł i została zrealizowana w 2014 r. Wykonano roboty rozbiórkowe (burzenie murów, wywóz gruzu z terenu budowy). Wykonawca inwestycji (Coprosa) nie rozpoczął innych prac związanych z zabezpieczeniem skarpy.

Harmonogram rzeczowo-finansowego z 29.10.2014 r. określał realizację robót przy zabezpieczeniu skarpy w 2014 r. na kwotę 1.000,0 tys. zł, w 2015 r. – 821,4 tys. zł. Zaktualizowany harmonogram, stanowiący zał. do aneksu z dnia 30.12.2016 r. do umowy z wykonawcą, określił wartość robót wykonanych w 2014 r. (51,5 tys. zł brutto) oraz przewidywał wykonanie pozostałych robót w kwocie 1.769,9 tys. zł w 2017 r. (do końca lipca).

(dowód: akta kontroli tom I str. 41, 43-45, 53-58, 111-117, tom II str. 105-107, tom III str. 250-253, 392)

2.3.1. Wg projektu budowlanego, zatwierdzonego decyzją Starosty Puławskiego z 29.10.2013 r., wysokość skarpy, którą należało zabezpieczyć, wynosiła 9,20 m. Założono, że stateczność ogólną skarpy zapewni metoda gwoździowania, polegająca na wykonaniu zespołu gwoździ gruntowych o określonych długościach i nośnościach osiowych w założonym rozstawie²¹. Projekt przewidywał etapowe zabezpieczenie skarpy, łącznie z etapowym wyburzeniem budynku istniejącego. Wykop i jego zabezpieczenie miało być realizowane pasami o wysokości 1,5 m równoległymi do obrysu budynku, od góry do podstawy skarpy. Do opracowania szczegółowego projektu technologicznego zabezpieczenia skarpy z uwzględnieniem etapowej jego realizacji zobowiązano wykonawcę inwestycji (Coprosa).

(dowód: akta kontroli tom I str. 135-138, tom II str. 105-107, 163-166, 234-271, tom III str. 434-441)

2.3.2. Wg wpisu w dzienniku budowy w dniu 18.11.2014 r. wykonane zostały wykopy w podłożu skarpy. Komisja złożona z przedstawicieli inwestora²², wykonawcy oraz inspektora nadzoru geologicznego (powołanego przez wykonawcę) oceniła grunty z odkrywek, stwierdzając w protokole z 18.11.2014 r., że przyjęta przez projektanta metoda zabezpieczenia skarpy znacznie przekracza spodziewane, możliwe w przewidywalnej przyszłości obciążenia, a skarpa oraz tereny przyległe nie wykazują zjawisk i tendencji osuwiskowych. Komisja wniosowała o rezygnację z metody gwoździowania skarpy i wykonanie ewentualnego zabezpieczenia skarpy przez zastosowanie gabionów kamiennych (bez gwoździowania) lub inne rozwiązanie. Ocena dokonana przez ww. komisję nie została poparta dokumentacją geologiczno-inżynierską. Badania geotechniczne skarpy przeprowadzono w lutym 2015 r.

Przedstawiciele projektanta odnosząc się do ww. wpisu z 18.11.2014 r. stwierdzili (wpis z 16.12.2014 r.), że konieczność zabezpieczenia skarpy wynikała wprost z zawartych w przekazanej na etapie projektowania dokumentacji geologicznej, a wykonanie zabezpieczenia jest niezbędne dla bezpiecznego prowadzenia prac ziemnych w jej sąsiedztwie. Ewentualna aktualizacja projektu zabezpieczenia będzie możliwa po przekazaniu odrębnej dokumentacji geodezyjno-inżynierskiej dotyczącej zabezpieczenia skarpy.

²¹ Założono wykonanie ok. 500 szt. gwoździ żelbetonowych o długości od 9 m do 24 m w rozstawach 1,5mx1,5m oraz 1,5mx1,3 m.

²² W skład komisji ze strony inwestora weszły: Kierownik RIFE i koordynator.

W tym samym dniu inspektor nadzoru budowlanego dokonał wpisu w dzienniku budowy, zalecającego wykonywanie robót zgodnie z pozwoleniem i projektem budowlanym.

(dowód: akta kontroli tom I str. 301-304, tom III str. 237-249)

2.3.3. Dokumentację geologiczno-inżynierską terenu skarpy sporządziła firma Geowod w lutym 2015 r., na zlecenie Coprosa, po udostępnieniu profilu geologicznego wraz ze skałami, tj. wykonaniu rozbiórki części murów zabezpieczających skarpe i wykonaniu wykopu. Z wniosków zawartych w dokumentacji wynikało m.in., że skarpa jest stateczna, projektowane pierwotnie jej wzmocnienie metodą gwoździowania okazało się zbędne, a w dalszych działaniach konieczne będzie jej zabezpieczenie innymi metodami gwarantującymi pełne bezpieczeństwo dla budynku z nią sąsiadującego.

Wg pisma projektanta (Archistudio S.C.) z 16.03.2015 r., wykonanie na budowie wykopów w obrębie skarpy bez zabezpieczeń ujętych w projekcie spowodowało, że założenie projektu o wykonywaniu zabezpieczeń etapami stało się nieaktualne i wymagana była zmiana projektu zabezpieczenia skarpy. Z uwagi na utrudnienia dostępu do skarpy dla sprzętu wykonującego np. kotwienie, projekt zamienny powinna opracować specjalistyczna firma wykonawcza, dostosowując go do technologicznych możliwości wykonawczych i sprzętowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 91-94, 130-131, tom III str. 237-249)

Projekt koncepcyjny stabilizacji skarpy wykonawca przedstawił 17.09.2015 r., a projekt wykonawczy pismem z 6.11.2015 r.²³ Pismem z 23.11.2015 r. wykonawca złożył wniosek o zmianę technologii wykonania robót, tj. odstąpienie od wykonania gwoździowania z torkretowaniem na rzecz wykonania konstrukcji żelbetowej rdzeni i wieńców kotwionych przy pomocy mikropali. W dniu 15.12.2015 r. spisano protokół robót zamiennych, w którym zamawiający (Gmina) przychylił się do wniosku wykonawcy o zmianę technologii wykonania robót zabezpieczenia skarpy. Generalny projektant nadzoru autorskiego odmówił podpisania tego protokołu.

Projekt koncepcyjny nie uzyskał akceptacji projektanta (Archistudio S.C.). Projektant uznał, że zakres rzeczowy objęty projektem zabezpieczenia skarpy kwalifikuje się jako zmiana istotna w rozumieniu art. 36a Prawa budowlanego i wymaga wykonania projektu zamiennego, stanowiącego podstawę do zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę.

W dniu 12.04.2016 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy Gminą, Archistudio S.C. i Coprosa w sprawie opracowania i uzgodnienia projektu zamiennego zabezpieczenia skarpy. Odstąpiono od realizacji zabezpieczenia skarpy wg pierwotnego projektu Archistudio S.C.

W dniu 18.07.2016 r. Gmina zawarła z firmą z Albis Biuro Budowlane (dalej: Albis) umowę na opracowanie projektu budowlanego zabezpieczenia skarpy wraz z odwodnieniem terenu skarpy i ponad skarpe oraz muru oporowego z ogrodzeniem od strony wschodniej. Za wykonanie przedmiotu zamówienia określono wynagrodzenie w kwocie 49,2 tys. zł.

Umową z 25.08.2016 r. zlecono Archistudio S.C. wykonanie projektu zamiennego uwzględniającego opracowane przez Biuro Budowlane Albis rozwiązania w zakresie stabilizacji skarpy, kanalizacji odprowadzającej wodę

²³ Projekt opracowany został przez firmę Albis Biuro Budowlane Bielsko Biala.

deszczową oraz projektu muru oporowego i ogrodzenia od strony wschodniej. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy określono na kwotę brutto 62,2 tys. zł.

Zgodnie z projektem zamiennym stabilizacji skarpy zaprojektowano wykonanie gabionów kamienno-siatkowych ujętych w układ żelbetowych, poziomych wieńców i pionowych pilastrów, kotwienie pilastrów i wieńców do podłoża mikropalami.

Decyzją Starosty Puławskiego z 31.01.2017 r. zatwierdzono zamienny projekt budowlany w zakresie zabezpieczenia skarpy, rozszerzenia zakresu inwestycji o odwodnienie terenu skarpy oraz w zakresie muru oporowego. Decyzja stała się ostateczna 21.02.2017 r.

Do dnia zakończenia kontroli nie wykonano prac wynikających z zatwierzonego projektu zamiennego.

W piśmie z 14.03.2017 r. PINB stwierdził, że nie udzieli pozwolenia na użytkowanie bez wykonania zabezpieczenia skarpy, gdyż jest ono częścią zatwierzonego projektu budowlanego i ma bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo szkoły.

(dowód: akta kontroli tom I str. 12-41, 51-52, 104-106, 124-139, 153-166, tom II str. 105-107, 163-165, 234-255, tom III str. 237-252, 444-470)

2.3.4. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym z 29.10.2014 r. stabilizacja skarpy powinna być wykonana do końca 2015 r.

Projekt budowlany, zatwierdzony decyzją Starosty Puławskiego z 29.10.2013 r., przewidywał etapowe zabezpieczenie skarpy, łącznie z etapowym wyburzaniem budynku istniejącego.

Zgodnie z dokumentacją geologiczno-inżynierską sporządzoną na zlecenie Coprosa w lutym 2015 r., zatwierdzoną decyzją Starosty Puławskiego z 20.03.2015 r., do czasu docelowego zabezpieczenia skarpy, wymaga ona zabezpieczenia za pomocą siatki przylegającej do zbocza, by wyeliminować zagrożenie spowodowane odpadaniem niewielkich odłamków. O tym zabezpieczeniu powinno decydować kierownictwo budowy, w porozumieniu z nadzorem budowlanym.

Oceny technicznej zabezpieczenia docelowego i tymczasowego skarpy dokonano w czerwcu 2016 r. Pismem z 16.06.2016 r. PINB w Puławach, w oparciu o ww. opinię, ocenił, że tymczasowe zabezpieczenie skarpy jest wystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa pracy u jej podnóża, nie będą wydawane żadne nakazy ze strony PINB, a budowa może być realizowana w pełnym zakresie.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że badania geologiczne przeprowadzone w lutym 2015 r. potwierdziły stabilność skarpy i pozwoliły na przesunięcie prac docelowego zabezpieczenia skarpy do czasu opracowania przez wykonawcę szczegółowego projektu zabezpieczenia skarpy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 41-57, 111-117, tom II str. 105-107, 237-249, tom III str. 237-268, 392)

2.4. Na 15.05.2017 r. wydatki poniesione na realizację inwestycji wyniosły ogółem 24.889,2 tys. zł, z tego 17.819,3 tys. zł (tj. 71,6%) sfinansowano z dotacji z budżetu państwa. Wydatki z tytułu umowy zawartej z wykonawcą inwestycji

(Coprosa) wyniosły 21.551 tys. zł, pozostałe poniesiono głównie na wykonanie dokumentacji projektowej (1.291,5 tys. zł), nadzór autorski (184,1 tys. zł) i inwestorski (114,5 tys. zł).

Wydatki stanowiły ponad 95% szacunkowego kosztu inwestycji, określonego we wniosku o dofinansowanie z 5.09.2013 r.

Realizacja zabezpieczenia wg projektu zamiennego (oszacowanego na kwotę 5.479,4 tys. zł) spowoduje zwiększenie kosztów realizacji inwestycji o ok. 3.506 tys. zł w stosunku do kwoty zabezpieczonej na realizację umowy z wykonawcą (Coprosa).

(dowód: akta kontroli tom I str. 333, tom II str. 409-428, tom III str. 392, 474-476)

2.5. Nadzór inwestorski nad realizacją inwestycji w okresie od 7.11.2014 r. do 28.02.2017 r. sprawowała firma Aut-Serwis na podstawie umowy z 7.11.2014 r. Wydatki z tytułu realizacji umowy wyniosły ogółem 100,6 tys. zł, tj. stanowiły kwotę określoną w § 5 umowy.

(dowód: akta kontroli tom III str. 474-476, tom IV str. 128-142)

W związku z rozwiązaniem umowy z Aut-Serwis, Gmina zawarła umowy na pełnienie nadzoru inwestorskiego w okresie od dnia podpisania umowy do 30.07.2017 r. w zakresie:

- robót instalacyjnych w zakresie sieci i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych wraz z wyposażeniem – z Rodmos Przedsiębiorstwo Instalacyjno-Budowlano-Handlowe (umowa z 15.03.2017 r.). Wynagrodzenie z tytułu realizacji umowy ustalono na 3.075,00 zł brutto miesięcznie;
- robót budowlano-konstrukcyjnych wraz z wyposażeniem obiektu – z firmą Usługi Budowlane G.D. (umowa z 15.03.2017 r.) na kwotę 4.305,00 zł brutto miesięcznie;
- robót drogowych – z M.G. Projekty Drogowe (umowa z 17.03.2017 r.) za wynagrodzeniem ryczałtowym w kwocie 4.797,00 brutto;
- robót elektrycznych – z M.W. B.I.M. Usługi (umowa z 3.04.2017 r.) na kwotę 3.000,00 zł brutto miesięcznie;
- teletechnicznych – z TEL J.Z. (umowa z 13.04.2017 r.), za wynagrodzeniem miesięcznym w kwocie 1.000 zł netto.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 160-188)

2.6. Rozliczenia Gminy z Wykonawcą inwestycji realizowane były zgodnie z postanowieniami umowy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 293, 297-300, tom II str. 273)

2.7. Dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie kosztów inwestycji, otrzymane w kwocie 17.819,3 tys. zł, zostały wykorzystane i rozliczone zgodnie z postanowieniami umów zawartych z Wojewodą Lubelskim w sprawie ich przyznania. Na rozbiórkę zniszczonego budynku wydatkowano 439,3 tys. zł, opracowanie dokumentacji – 514,2 tys. zł, prace budowlane – 16.865,8 tys. zł.

Analiza 25 wniosków o płatność dotacji (16.185,4 tys. zł) wykazała, że tylko w trzech przypadkach (1.873,1 tys. zł) środki finansowe wpłynęły na rachunek Gminy w terminie wnioskowanym, w pozostałych przypadkach – po terminie płatności wynikającym z faktur za zrealizowane roboty. Powodowało to konieczność angażowania przez Gminę środków własnych w celu terminowego uregulowania zobowiązań i uniknięcia zapłaty odsetek karnych. Utracone z tego tytułu przez Gminę odsetki od lokat bankowych wyniosły ok. 2,3 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, że w umowach zawieranych z Wojewodą nie określono w sposób jednoznaczny terminu przekazywania dotacji, dlatego też Gmina nie naliczała odsetek z tego tytułu. Urząd jedynie we wnioskach określał datę przekazania środków. Termin ten nie był wiążący dla Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 169-290, 291-300, tom II str. 273, 354-428)

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

1. Gmina dopuściła do realizacji inwestycji niezgodnie z projektem budowlanym zatwierdzonym decyzją Starosty Puławskiego z 29.10.2013 r., w części dot. wykonania robót związanych z zabezpieczeniem skarpy.

Projekt budowlany, zatwierdzony decyzją Starosty Puławskiego z 29.10.2013 r., przewidywał etapowe zabezpieczenie skarpy, łącznie z etapowym wyburzeniem budynku istniejącego. Wykop i jego zabezpieczenie miało być realizowane pasami o wysokości 1,5 m równoległymi do obrysu budynku, od góry do podstawy skarpy.

Prace przy zabezpieczeniu skarpy powinny być wykonane w latach 2014-2015. Do 30.04.2017 r. wykonawca (Coproza) zrealizował tylko roboty związane z burzeniem murów i wywozem gruzu (51,5 tys. zł), nie rozpoczął prac zabezpieczających skarpe, pomimo zatwierzonego pozwolenia budowlanego. Ponadto wykonane przez wykonawcę (pod nadzorem geotechnicznym) wykopy w obrębie skarpy bez zabezpieczeń ujętych w projekcie – wg pisma projektanta (Archistudio S.C.) z 16.03.2015 r. – uniemożliwiły wykonanie zabezpieczenia według zatwierzonego projektu zakładającego etapowe zabezpieczenie skarpy w trakcie wykonywania wykopów, co spowodowało konieczność opracowania projektu zamiennego.

Pismem z 23.11.2015 r. wykonawca (Coproza) złożył wniosek o zmianę technologii wykonania robót, tj. odstąpienie od wykonania gwoździowania z torkretowaniem na rzecz wykonania konstrukcji żelbetowej rdzeni i wieńców kotwionych przy pomocy mikropali. W dniu 15.12.2015 r. sporządzono protokół robót zamiennych, w którym Gmina przychyliła się do wniosku o zmianę technologii wykonania robót zabezpieczenia skarpy. Generalny projektant nadzoru autorskiego odmówił podpisania tego protokołu.

Do wykonania zabezpieczenia skarpy wg metody określonej w dokumentacji projektowej, zatwierdzonej pozwoleniem budowlanym, wykonawca zobowiązany był na podstawie § 2, § 4 pkt 1, § 5 ust. 1, 2, 3 umowy z dnia 20.10.2014 r. oraz art. 647 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeksu cywilnego²⁴, stanowiącego, że przez umowę o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i zasadami wiedzy technicznej.

Wykonanie zabezpieczenia skarpy było podstawowym elementem zapewnienia bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom przebywającym w budynku szkoły, określonym w projekcie budowlanym i zgodnie z pismem PINB stanowi warunek udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.

Burmistrz wyjaśnił, że wykonawca miał obowiązek opracowania szczegółowego projektu technologicznego zabezpieczenia skarpy oraz uzgodnienia go z Archistudio S.C. Badania geologiczne przeprowadzone w lutym 2015 r., potwierdziły stabilność skarpy i pozwoliły na przesunięcie prac docelowego zabezpieczenia skarpy do czasu opracowania projektu technologicznego zabezpieczenia. Pierwszy projekt koncepcyjny zabezpieczenia skarpy został przedstawiony 17.09.2015 r., a wykonawczy – 6.11.2015 r., wykonawca złożył też wniosek o zmianę technologii wykonania robót zabezpieczenia skarpy.

Projekt budowlany zabezpieczenia skarpy i projekt zamienny zagospodarowania terenu opracowane zostały w październiku 2016 r. Projekt zamienny zatwierdzony został decyzją Starosty Puławskiego z 31.01.2017 r. Koszty opracowania projektu (111,4 tys. zł) poniosła Gmina.

(dowód: akta kontroli tom I str. 12-45, 51-57, 91-94, 106-107, 111-119, 124-125, 155-168, 303-317, 333, tom II str. 105-107, tom III str. 250-253, 392, 444-470)

2. Gmina nie zabezpieczyła nadzoru inwestorskiego nad realizowaną inwestycją w zakresie:

- robót budowlano-konstrukcyjnych i instalacyjnych (w zakresie sieci i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych wraz z wyposażeniem) w okresie od 1 do 14.03.2017 r.,
- robót drogowych w okresie od 1 do 16.03.2017 r.,
- robót elektrycznych w okresie od 1.03. do 2.04.2017 r.,
- teletechnicznych w okresie od 1.03. do 12.04.2017 r.

W okresie od 7.11.2014 r. do 28.02.2017 r. nadzór inwestorski robót budowlano-konstrukcyjnych, instalacyjnych w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych, kanalizacyjnych i telekomunikacyjnych oraz robót inżynierii drogowej przy realizacji budowy szkoły w Kazimierzu Dolnym sprawowała firma Aut-Serwis na podstawie umowy z 7.11.2014 r.

W związku z rozwiązaniem umowy z Aut-Serwis, Gmina zawarła umowy na pełnienie nadzoru inwestorskiego w okresie od dnia podpisania umowy do 30.07.2017 r. w zakresie:

- robót instalacyjnych w zakresie sieci i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych wraz z wyposażeniem – z Rodmos Przedsiębiorstwo Instalacyjno-Budowlano-Handlowe (umowa z 15.03.2017 r.);
- robót budowlano-konstrukcyjnych wraz z wyposażeniem obiektu – z firmą Usługi Budowlane G.D. (umowa z 15.03.2017 r.),
- robót drogowych – z M.G. Projekty Drogowe (umowa z 17.03.2017 r.),
- robót elektrycznych – z M.W. B.I.M. Usługi (umowa z 3.04.2017 r.),
- teletechnicznych – z TEL J.Z. (umowa z 13.04.2017 r.).

(dowód: akta kontroli tom IV str. 128-142, 160-188)

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie obiektów budowlanych, ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego jest wymagane przy budowie obiektów budowlanych użyteczności publicznej o kubaturze 2.500m³ i większej.

Kubatura brutto budynków szkoły wynosiła 30.562,4 m³.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina nie miała wpływu na odstąpienie od świadczenia usług nadzoru inwestorskiego przez firmę Aut-Serwis. Niezwłocznie podjęto

działania w celu zapewnienia nadzoru inwestorskiego na przedmiotowej inwestycji.

(dowód: akta kontroli tom III str. 316-319, tom IV str. 50)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na konieczność zwiększenia nadzoru Gminy nad realizacją inwestycji „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym”. Niewyegzekwowanie od wykonawcy inwestycji (Coprosa) terminowego wykonania poszczególnych etapów zadania spowodowało wydłużenie terminu jego realizacji i zwiększenie kosztów inwestycji. Gmina poniosła wydatki na opracowanie projektu zamiennego zabezpieczenia skarpy i wykonania muru oporowego (111,4 tys. zł). Koszt realizacji zabezpieczenia wg tego projektu będzie o ok. 3,5 mln zł wyższy od kwoty określonej w umowie z Coprosa. Wzrosły też (o ok. 8 tys. zł miesięcznie) koszty nadzoru inwestorskiego. Wg stanu na koniec kwietnia 2017 r. Gmina nie posiadała zabezpieczenia środków na sfinansowanie zwiększonych kosztów wykonania zabezpieczenia skarpy, będącego warunkiem koniecznym do udzielenia przez PINB pozwolenia na użytkowanie obiektu. Jednocześnie wykonawca (Coprosa) rozpoczął zakup wyposażenia do szkoły, wydatki Gminy z tego tytułu wyniosły 94,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 43-44, 153-166, 333, tom III str. 252, 392, 474)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że zadanie inwestycyjne „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym” realizowane było niezgodnie z zatwierdzonym projektem i umową z wykonawcą. Gmina nie wyegzekwowała od wykonawcy terminowej realizacji zabezpieczenia skarpy, co spowodowało konieczność opracowania projektu zamiennego i skutkowało zwiększeniem kosztów inwestycji, wynikających m.in. z przesunięcia terminów realizacji zadania. Nie zapewniono nadzoru inwestorskiego nad realizacją inwestycji, w szczególności w zakresie robót budowlano-konstrukcyjnych i instalacyjnych w okresie od 1 do 14 marca 2017 r. Dotacje z budżetu państwa na realizację inwestycji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

3. Ponoszenie wydatków na zapewnienie uczniom Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym warunków lokalowych do nauki po katastrofie budowlanej w 2011 r.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W związku ze zniszczeniem budynku szkoły w wyniku wybuchu gazu w dniu 31.05.2011 r. decyzją dyrektora GZSz zajęcia szkolne odbywały się w różnych miejscach na terenie Kazimierza Dolnego, m.in. w: schronisku „Strażnica”, Kazimierskim Ośrodku Kultury, Muzeum Przyrodniczym, Przedszkolu, Zespole Szkół im. Koszcyca-Witkiewicza, Kolegium Sztuk Pięknych. Władze gminy prowadziły działania zmierzające do znalezienia obiektów, w których uczniowie mogliby w jednym miejscu kontynuować naukę. W wyniku rozmów prowadzonych ze Starostwem Powiatowym w Puławach – organem prowadzącym Zespół Szkół im. Koszcyca-Witkiewicza, w Zespole tym odbywały się zajęcia dla uczniów gimnazjum i liceum. Prowadzono też rozmowy ze Zgromadzeniem Sióstr Rodziny Betańskiej w celu wynajmu pomieszczeń na potrzeby szkoły podstawowej, ale wykluczono możliwość adaptacji sal do nauki dla uczniów ze względu na rozwiązania funkcjonalno-użytkowe budynku zgromadzenia. Decyzja o najmie szkolnych modułów kontenerowych na potrzeby GZSz spowodowana była przede wszystkim brakiem obiektów na terenie miasta i gminy zapewniających właściwe warunki nauki dla dzieci i pracy dla nauczycieli.

(dowód: akta kontroli tom IV str.233-261, 442)

Koszt wynajmu pomieszczeń w Zespole Szkół im. Koszczyca-Witkiewicza w Kazimierzu Dolnym dla uczniów GZSz za okres od września 2011 r. do maja 2012 r. wyniósł łącznie 69,9 tys. zł. Za korzystanie z pozostałych obiektów na potrzeby GZSz Gmina nie ponosiła wydatków.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 256)

Zgodnie z informacją przedstawioną przez Burmistrza na sesji Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym w dniu 30.06.2011 r., koszty związane z pozyskaniem szkoły kontenerowej na potrzeby GZSz w przypadku zakupu miały wynosić do 1 mln zł, najmu – 30-40 tys. zł miesięcznie.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 216)

Burmistrz Miasta pismem z 30.06.2011 r. wystąpił do Ministerstwa Edukacji Narodowej o zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej z rezerwy w roku 2011 z tytułu zadań o jednorazowym charakterze, tj. na wydzierżawienie szkolnych modułów kontenerowych na potrzeby GZSz oraz dofinansowanie zakupu wyposażenia (sprzęt i pomoce dydaktyczne). Wnioskowano o środki finansowe w kwocie 2.074 tys. zł, z tego 1.790 tys. zł na najem kontenerów na okres 3 lat²⁵, 284 tys. zł – zakup sprzętu szkolnego i pomocy dydaktycznych. Minister Finansów pismem z 10.08.2011 r. poinformował o przekazaniu Gminie kwoty 2.074 tys. zł ze środków rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. W 2011 r. na potrzeby planowanej szkoły kontenerowej Gmina wydatkowała 131,6 tys. zł na zakup wyposażenia, nie poniesiono wydatków na wynajem modułów kontenerowych.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 222-232, 343-351)

3.2. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na najem szkoły kontenerowej przeprowadzono w trybie negocjacji bez ogłoszenia, zgodnie z art. 61-65 Pzp. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania przekazano Prezesowi UZP pismem z 16.08.2011 r. W wyniku postępowania wybrano ofertę Ramirent S.A. na kwotę 2.405,6 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 281-342)

Umowę na najem szkoły kontenerowej zawarto 23.11.2011 r. na kwotę 85,9 tys. zł miesięcznie, na okres od dnia oddania obiektu (szkoły kontenerowej) do użytku do 30.06.2014 r.

Pozwolenie na użytkowanie szkoły udzielone zostało decyzją PINB w Puławach z 10.05.2012 r. Przekazanie szkoły na potrzeby GZSz nastąpiło protokołem z 11.05.2012 r. Wydatki z tytułu umowy (w okresie od 11.05.2012 r. do 30.06.2014 r.) wyniosły 2.208 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom III str. 477, tom IV str. 295, 343-347)

Okres obowiązywania umowy przedłużono:

- aneksem nr 1 z 18.06.2014 r. – do 31.10.2015 r., czynsz ustalono w wysokości 66,4 tys. zł miesięcznie. Koszty najmu w tym okresie wyniosły 1.062,7 tys. zł;
- aneksem nr 2 z 17.09.2015 r. – do 31.12.2016 r., miesięczny czynsz za najem ustalono w wysokości 51,7 tys. zł. Koszty z tego tytułu wyniosły 723,2 tys. zł. Aneks zawarto po przeprowadzeniu rozeznania cenowego;

²⁵ Przy założeniu, że Gmina dokona z góry płatności za wynajem, koszt najmu (określony na kwotę 1.940 tys. zł) zostanie pomniejszony o 150 tys. zł.

- aneksem nr 3 z 30.12.2016 r. – do 30.06.2017 r., czynsz ustalono w wysokości 55,4 tys. zł miesięcznie (do 30.04.2017 r. koszty wyniosły 221,4 tys. zł).

Na podstawie umowy z 17.09.2015 r. zlecono Ramirent S.A. wykonywanie czynności związanych z bieżącymi naprawami i konserwacją szkoły kontenerowej. Umowa została zawarta od 1.10.2015 r. do 31.12.2016 r. Wydatki z tego tytułu wyniosły ogółem 51,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom III str. 477, tom IV str. 264-277, 343-359)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Podjęcie decyzji o wynajmie kontenerów bez przeprowadzenia rzetelnej analizy opłacalności tego działania skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych, tj.:

- w analizie tej nie uwzględniono posiadanych przez Gminę informacji niezbędnych do porównania kosztów zakupu zestawu kontenerowego na obiekt szkoły (1.705,5 tys. zł netto wg oferty Zakładu Metalplast Oborniki z 5.07.2011 r.) i kosztów ich wynajmu na 36 miesięcy (3.106 tys. zł netto wg oferty przedsiębiorstwa Kaja Systemy Kontenerowe z 11.07.2011 r.). Nie wzięto też pod uwagę innych form pozyskania kontenerów, np. w formie leasingu operacyjnego z opcją wykupu po zakończeniu okresu umowy;
- nierzetelnie oszacowano okres najmu kontenerów do obliczania ceny ofert (28 miesięcy, do 30.06.2014 r., z możliwością przedłużenia do 4 lat od dnia podpisania umowy), mający wpływ na określenie przez potencjalnych wykonawców zamówienia okresu zwrotu inwestycji i kosztów najmu. W dacie przekazywania wykonawcom zaproszenia do negocjacji (4.10.2011 r.) i zaproszenia do składania ofert i SIWZ (11.10.2011 r.) nie ogłoszono jeszcze konkursu na projekt architektoniczny budynku, a umowę z wykonawcą inwestycji (Coprosa) zawarto dopiero 20.10.2014 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 12-40, tom IV str. 215-216, 222-228, 281-305, 465-473, 478)

Burmistrz wyjaśnił, że przyjęty w postępowaniu czas 28 miesięcy nie określał czasu oddania do użytku nowej szkoły, został przyjęty w oparciu o posiadane przez gminę środki finansowe oraz w celu ujednoczenia warunków do obliczenia ceny ofertowej najmu szkoły i przeliczenia jej na cenę najmu za jeden miesiąc.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 443)

Były Burmistrz wyjaśnił, że Gmina otrzymała ofertę firmy Kramo na zakup trzech modułów kontenerowych za ok. 1 mln zł, stanowiących osobne budynki, używanych, ale ich powierzchnia i wysokość nie spełniały warunków technicznych, jakim miały odpowiadać tego typu obiekty przeznaczone na szkołę. W postępowaniu na dzierżawę odpowiednich kontenerów przyjęto okres dzierżawy na 28 miesięcy z powodu braku wiedzy, w jakim czasie szkoła zostanie odbudowana i założenia, że w 2014 r. odbudowana szkoła zostanie oddana do użytkowania. W toku przygotowywania tej inwestycji okazało się, że zakładany termin nie będzie mógł być dochowany z powodów formalnych (potrzeba przeprowadzenia konkursu architektonicznego, konieczność rozbiórki całego obiektu zniszczonej szkoły i budowa nowej od podstaw). Zawarcie umowy najmu na zbyt długi okres, w sytuacji wcześniejszego oddania do użytkowania szkoły, mogło spowodować zobowiązanie Gminy do zapłaty za coś, co nie byłoby wykorzystywane. O podjęciu decyzji o dzierżawie, a nie zakupie

kontenerów zdecydował fakt, że środki otrzymane z 0,6% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na 2011 r., zgodnie z kryteriami podziału rezerwy, mogły być przeznaczone na zadania o jednorazowym charakterze nieuwzględnione w części oświatowej subwencji, a dofinansowanie nie obejmowało zadań inwestycyjnych. Pieniądzy tych nie można było przeznaczyć na zakup kontenerów.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 448-457)

Koszty najmu szkoły kontenerowej, poniesione przez Gminę w okresie od 11.05.2012 r. do 30.04.2017 r., wyniosły 4,2 mln zł i były o ponad 1 mln zł wyższe od kosztów ich zakupu.

(dowód: akta kontroli tom III str. 477 tom IV str. 273-277, 343-359, 385-392)

2. Niegospodarnie wydatkowano kwotę 14,8 tys. zł z tytułu realizacji przez przedsiębiorstwo Investim umowy, której zakres pokrywał się z zakresem obowiązków byłego Kierownika RIFE.

Umową z 1.08.2011 r. Gmina zleciła M.I. „Investim” przygotowanie dokumentacji do przeprowadzenia zamówienia publicznego w trybie negocjacji bez ogłoszenia, udział w przeprowadzeniu negocjacji, koordynację realizacji obiektu szkolnego do czasu przekazania go w najem. Wynagrodzenie ryczałtowe z tego tytułu ustalono na kwotę 14,8 tys. zł.

Zgodnie z zakresem czynności Kierownika RIFE z 12.01.2009 r., do zadań Kierownika należało m.in. wykonywanie zadań wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych oraz zadań w zakresie prowadzenia spraw inwestycyjnych i remontów, w szczególności koordynacja, nadzorowanie i kontrola całokształtu tych zadań.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 423-432)

Były Burmistrz Miasta wyjaśnił m.in., że Gmina zdecydowała się zlecić przedsiębiorstwu Investim ww. zadania w celu jak najsprawniejszego i dokładnego przeprowadzenia wszystkich procedur. Gmina nie przeprowadzała jeszcze procedury negocjacji bez ogłoszenia. Dzięki temu zleceniu Gmina była w stanie realizować inne zadania inwestycyjne, zaplanowane dużo wcześniej.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 482-484)

3. Aneks z 17.09.2015 r. umowę na najem szkoły kontenerowej przedłużono na okres przekraczający 4 lata.

Umowę zawarto 23.11.2011 r. na okres do 30.06.2014 r. Okres jej obowiązywania przedłużono:

- aneksem nr 1 z 18.06.2014 r. do 31.10.2015 r.,
- aneksem nr 2 z 17.09.2015 r. do 31.12.2016 r.,
- aneksem nr 3 z 30.12.2016 r. do 30.06.2017 r.

W pkt 13.6g SIWZ zamawiający zastrzegł sobie prawo dokonania zmiany zawartej umowy w stosunku do treści oferty w zakresie m.in. zmiany terminu wykonania przedmiotu zamówienia w przypadku zaistnienia obiektywnych przesłanek i trudności w opracowaniu dokumentacji projektowej oraz wybudowaniu – na jej podstawie – nowego, docelowego obiektu szkoły. Zamawiający przewidział możliwość przedłużenia terminu najmu na czas oznaczony, nie dłużej jednak niż 4 lata od dnia podpisania umowy, zależny od zaistniałych opóźnień, który ustali przed wygaśnięciem terminu najmu Szkoły kontenerowej.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 295, 343-359)

Zgodnie z art. 144 ust. 1 Pzp, zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany.

Burmistrz wyjaśnił, że w związku z wejściem w życie w dniu 28.07.2016 r. nowelizacji Pzp²⁶, zgodnie z art. 4 pkt 3 lit. i Pzp, ustawy nie stosuje się do nabycia własności lub innych praw do istniejących budynków lub nieruchomości. Zatem zmiana stanu prawnego dotyczy najmu tymczasowego budynku, jakim jest kontener.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 443)

Ocena cząstkowa

W Gminie nie dokonano rzetelnych analiz opłacalności wynajmu modułów kontenerowych na potrzeby GZSz w stosunku do innych form ich pozyskania, co skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych.

IV. Uwagi i wnioski

Na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (dalej: ustawa o NIK)²⁷, pismem z 7.04.2017 r. poinformowano Burmistrza o możliwości powstania znacznej szkody w mieniu wynikającej z zagrożenia realizacji inwestycji „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym”, z uwagi na stwierdzone realne zagrożenie dla terminu zakończenia inwestycji i oddania obiektu do użytkowania. NIK wskazała, że nie rozpoczęto prac przy zabezpieczeniu skarpy, pomimo uprawomocnienia się w dniu 21.02.2017 r. decyzji zatwierdzającej zamienny projekt budowlany. Gmina nie posiada zabezpieczenia w budżecie na pokrycie kosztów wykonania zabezpieczenia wg zamiennego projektu budowlanego, a opóźnienie w terminie oddania szkoły będzie generowało dodatkowe koszty związane z koniecznością najmu kontenerów na potrzeby GZSz.

Pismem z 24.04.2017 r. Burmistrz poinformował, że podjęte zostały rozmowy mające na celu weryfikację przedstawionego przez wykonawcę inwestycji kosztorysu na wykonanie stabilizacji skarpy i wykonanie muru oporowego. Wykonawca nie chce podjąć działań, dopóki nie będzie miał gwarancji płatności, a tych gwarancji od Gminy nie może otrzymać. Czynione są starania o pozyskanie dodatkowych środków, m.in. prowadzone są rozmowy z Wojewodą Lubelskim w sprawie aneksowania umowy o udzielenie dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadania „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym” i włączenia do jej zakresu projektu zamiennego skarpy i muru od strony wschodniej.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 460-461)

Wnioski pokontrolne

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

- 1) Wyegzekwowanie od wykonawcy inwestycji „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym” realizacji zadania zgodnie z obowiązującym projektem budowlanym.
- 2) Zabezpieczenie nadzoru inwestorskiego w przypadku przedłużenia terminu realizacji inwestycji „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym”.

²⁶ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1020, ze zm.), dalej: ustawa o zmianie Pzp.

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

- 3) Rzetelne weryfikowanie ofert złożonych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.
- 4) Gospodarne wydatkowanie środków publicznych.
- 5) Podjęcie działań w celu ograniczenia kosztów najmu kontenerów na potrzeby Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym.
- 6) Zintensyfikowanie działań w celu zakończenia realizacji inwestycji „Budowa szkoły w Kazimierzu Dolnym”.
- 7) Podjęcie działań w celu zweryfikowania prawidłowości odbioru robót dokonanych przez inspektora nadzoru, nieposiadającego wymaganych uprawnień.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Lublin, dnia 12 lipca 2017 r.

Kontrolerzy:
Rafał Padrak
doradca prawny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

Mirosław Bortacki
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis
Artur Bokiniec
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis