



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Gdańsku

LGD –4101-006-02/13
P/13/081

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/081 – Wykorzystanie środków publicznych na inwestycje przez administrację morską

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy

1. Mariusz Syrek, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86469 z dnia 14 maja 2013 r.,
2. Katarzyna Juchniewicz, specjalista k.p., upoważnienia do kontroli nr 86472 z dnia 20 maja 2013 r. i nr 86502 z dnia 5 sierpnia 2013 r.,
3. Alicja Kosznik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86471 z dnia 15 maja 2013 r.,
4. Witold Dąbrowski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli 86487 z dnia 10 czerwca 2013 r.,
5. Henryk Świtoński, doradca ekonomiczny na podstawie legitymacji służbowej nr 11962.

(dowód: akta kontroli str. 1-4, 639-642 i 1530-1531)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Morski w Słupsku, Al. Sienkiewicza 18 (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Tomasz Bobin, Dyrektor Urzędu

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w latach 2012-2013 (do 06 września) w zakresie:

- planowania działań inwestycyjnych;
- przygotowania inwestycji do realizacji oraz wyboru wykonawców inwestycji i ustalania treści zawartych umów;
- realizację zadań inwestycyjnych;
- prowadzenia ewidencji księgowej środków trwałych, w tym nowowybudowanych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia m.in.:

- prawidłowe planowanie sześciu kontrolowanych zadań inwestycyjnych;
- prawidłowe stosowanie procedury określonej w Instrukcji w sprawie udzielania zamówień publicznych, zapewniającej przejrzystość procesu wyboru wykonawców zadań inwestycyjnych;
- prawidłowa realizacja pięciu spośród sześciu kontrolowanych zadań inwestycyjnych;
- prowadzenie ewidencji wydatków inwestycyjnych i środków trwałych zgodnie z obowiązującą w Urzędzie polityką rachunkowości;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- prawidłowe realizowanie obowiązków sprawozdawczych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- wydatkowania środków finansowych w wysokości 62,1 tys. zł², niezgodnie z ich przeznaczeniem (na monitoring brzegów morskich);
- niezgodnej z przepisami 144 ust.1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: „Pzp”) zmianie warunków dwóch zawartych umów;
- realizacji jednej z inwestycji bez wcześniejszego opracowania i zatwierdzenia programu inwestycji pn. „Awaryjna budowa dwóch odcinków opaski brzegowej okładzinowej z kamienia łamanego o łącznej długości 150,0 mb na 329 km brzegu morskiego w Kołobrzegu”;
- nieterminowego regulowania zobowiązań wobec trzech wykonawców;
- niewłaściwej realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa opaski brzegowej (Sarbinowo, km 306,20-307,60)”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie działań inwestycyjnych dotyczących budowy, utrzymania i ochrony umocnień brzegowych oraz budowy i utrzymania dróg morskich i obiektów infrastruktury zapewniających dostęp do portów i przystani morskich.

Opis stanu faktycznego

1.1. W strukturze organizacyjnej Urzędu⁴ wyodrębniono komórki do ustalania potrzeb inwestycyjnych w zakresie rozpoznawania stanu brzegu i opracowywania planów ich ochrony jak również potrzeb w zakresie bezpiecznej żeglugi i dostępu do portów morskich⁵.

(dowód: akta kontroli str. 51-80, 186-188 i 303-336)

Bieżący monitoring brzegu morskiego obejmował: określanie strat sztormowych z każdego zarejestrowanego sztormu, dokumentację fotograficzną z powstałych zniszczeń brzegu morskiego i infrastruktury technicznej oraz pomiary brzegu morskiego systemem GPS, obejmujące przebieg linii brzegu morskiego i podstawy wydmy.

Monitorowanie potrzeb inwestycji z zakresu bezpiecznej żeglugi i dostępu do portów polegało na analizowaniu wyników przeglądów okresowych budowli (trzyletnich i pięcioletnich) oraz bieżącej analizie stanu infrastruktury portowej przez pracowników komórek organizacyjnych Urzędu, którym przypisano te obowiązki.

W przypadku potrzeby ustalenia zakresu i sposobu ochrony brzegu morskiego trudnego do interpretacji, jak również w sytuacjach wymagających

² Sposób wyliczenia: obszar działania Urzędu Morskiego w Słupsku – długość brzegu – 170,5 km, - obszar UM Słupsk wg Programu: od Łeby do Dźwirzyna – suma odcinków 62,7 km, tym samym:

- długość nie objęta Programem: 170,5 km – 62,7 km = 107,8 km.

- środki wydatkowane nielegalnie: 107,8 km/170,5 km=63,2%, czyli 98,2 tys. zł x 63,2%=62,1 tys. zł

³ j. t. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz.759 ze zm.

⁴ zarządzenie Dyrektora Urzędu nr 16 z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie określenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Morskiego w Słupsku

⁵ Różnymi zadaniami w tym zakresie zajmowały się: Inspektorat Ochrony Wybrzeża, Inspektorat Nadzoru Technicznego i Zagospodarowania Przestrzennego, Wydział Techniczno Inwestycyjny i Robót Czerpalnych oraz Inspektorat Administracji Portów i Hydrografii.

specjalistycznej oceny stanu budowli, Urząd zlecał wykonanie stosownych opracowań - w badanym okresie Urząd udzielił jednego takiego zamówienia⁶.

Ponadto na podstawie porozumienia z 22.12.2011 r. zawartego pomiędzy trzema Urzędami Morskimi, Urząd Morski w Szczecinie zlecił prowadzenie monitoringu na całej długości brzegu morskiego. Wydatek (w wysokości 98,2 tys. zł) był w całości finansowany ze środków budżetowych na Program ochrony brzegów morskich, o którym mowa w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”⁷ (dalej: „Program”).

(dowód: akta kontroli str. 77, 80-92, 189, 303-336, 608-632, 1509-1510 i 1611-1613)

- 1.2. Badanie prawidłowości zlecenia przez Dyrektora Urzędu w 2012 r. monitoringu strefy brzegowej południowego Bałtyku, w zakresie zgodności z Pzp nie wykazało nieprawidłowości. Zamówienie przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 437-439, 601-602, 608-632 i 643-647)

Wymienione zadanie było podzielone na dwa etapy; pierwszy miał zostać zakończony do 14.12.2012 r., a drugi do 17.11.2013 r. Pierwszy etap nie został wykonany w planowanym terminie, tj. terenowe lotnicze pomiary topograficzne zostały wykonane tylko na odcinku 30 km zamiast na umownej długości 170 km. Pozostałe zadania wskazane w pierwszym etapie: wykonanie i opracowanie prób osadów powierzchniowych na odcinku 40 km oraz dostawa sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem, zostały wykonane terminowo. Za wykonane prace Urząd zapłacił 625,1 tys. zł brutto (tj. 100% umownej wartości sprzętu komputerowego i oprogramowania oraz 95% umownej wartości pozostałych wykonanych prac⁸ objętych I etapem – zgodnie z swiz⁹ oraz §5 pkt 4 umowy z 19.11.2012 r.). Przyczyną niewykonania części prac były niesprzyjające warunki atmosferyczne. Pozostałe prace I etapu (pomiary topograficzne na odcinku 140 km) zostały wykonane do 13.05.2013 r. (tj. 150 dni po terminie umownym); za pozostałe wykonane prace Urząd, zgodnie z umową, zapłacił 437, 3 tys. zł (95% ich wartości) – ogółem za I etap zapłacono zgodnie z umową 1.062,4 tys. zł brutto

Urząd nie naliczył kar umownych za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy (przewidzianą § 7 ust. 1 pkt 1). Przyczyną odstąpienia od naliczenia kar umownych było zaistnienie okoliczności niezależnych od wykonawcy (art. 476 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁰), tj. warunki atmosferyczne uniemożliwiły wykonanie lotniczych pomiarów topograficznych – co potwierdziła kontrola NIK. Opinia o nienaliczaniu kar umownych została sporządzona przez Głównego Inspektora Ochrony Wybrzeża i akceptowana przez Dyrektora Urzędu.

⁶ umowa z dnia 19 listopada 2012 r. zawarta przez Dyrektora Urzędu z konsorcjum utworzonym przez MGGP Aero sp. z o.o. i Instytut Morski w Gdańsku

⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 67, poz.621

⁸ wykonanie prób osadów powierzchniowych w strefie brzegowej na odcinku 40 km oraz wykonanie terenowych pomiarów topograficznych na odcinku 30 km (zamiast na odcinku 170 km)

⁹ Specyfikacja istotnych warunków zamówienia „Monitoring strefy brzegowej południowego Bałtyku w granicach administracyjnych Urzędu Morskiego w Słupsku”

¹⁰ Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz.93 ze zm.

W materiałach przekazanych w grudniu 2012 r. (obejmujących lotnicze pomiary 30 km wybrzeża z pożądanymi 170 km) nie stwierdzono szkód posztormowych.

(dowód: akta kontroli str. 353-369, 373-381, 384-392, 394-399, 437-439, 601-603, 1517-1531, 1614-1615 i 1624-1678)

1.3. Rzeczywiste finansowe i rzeczowe potrzeby inwestycyjne na lata 2012-2013, były określone przez Dyrektora Urzędu we wnioskach złożonych w Ministerstwie Infrastruktury (dalej: „MI”) 16.03.2011 r. oraz MTBiGM¹¹ 29.05.2012 r. oraz we wniosku z 24.01.2012 r. w sprawie przyznania dodatkowych środków finansowych w ramach dotacji celowej z budżetu państwa (w związku ze stwierdzonymi szkodami posztormowymi). We wnioskach wykazano:

- na 2012 r.: dziewięć inwestycji o wartości kosztorysowej 68.858,0 tys. zł i planowanym wykonaniu w 2012 r. w kwocie 34.563,0 tys. zł (w tym pięć do wykonania w ramach programów wieloletnich) oraz zakupy inwestycyjne o przewidywanej wartości 2.617,0 tys. zł,
- na 2013 r.: 16 inwestycji o wartości kosztorysowej 77.736,6 tys. zł i planowanym wykonaniu w 2013 r. w kwocie 26.100,0 tys. zł (w tym osiem do wykonania w ramach programów wieloletnich) oraz zakupy inwestycyjne o przewidywanej wartości 600,0 tys. zł.

Jedna z inwestycji¹² wykazana w planie i nie wykonana w 2012 r., nie została wprowadzona do budżetu na 2013 r., w związku z możliwością przesunięcia w czasie jej realizacji z uwagi na efekty osiągnięte dzięki zakończeniu w 2012 r. zadania pn. Kołobrzeg 330,4 km. Pozostałe dwie inwestycje nie wykonane w 2012 r. zostały wpisane do planu na 2013 r.¹³

We wniosku skierowanym do MTBiGM (z 24.01.2012 r.) o dodatkowe środki uzasadniono konieczność przeprowadzenia 12 inwestycji i remontów o wartości 7.821,6 tys. zł. MTBiGM przyznało środki w kwocie 3.500,0 tys. zł na wykonanie sześciu zadań zgłoszonych we wniosku, z których wykonano pięć¹⁴. W kolejnym roku Urząd nie występował o środki na realizację pozostałych sześciu zadań, ponieważ zostały one wykonane w ramach podjętych przez Urząd działań naprawczych i zabezpieczających jeszcze w 2012 r. (z wykorzystaniem materiałów posiadanych przez Obwód Ochrony Wybrzeża i grupę remontową Urzędu).

(dowód: akta kontroli str.453, 459, 465-472, 1460-1464 i 1511-1516)

Zadania inwestycyjne określone w planie do realizacji w latach 2010-2011 zostały w całości wykonane we wskazanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 453, 459, 600 i 1511-1516)

Zgłaszane przez Urząd potrzeby inwestycyjne na lata 2012-2013 w zakresie realizacji Programu, były zgodne z zadaniami wskazanymi w Programie. Planowane przez Urząd inwestycje w ramach Programu polegały na budowie lub odbudowie opasek brzegowych oraz ostróg. Ze środków bieżących finansowano również sztuczne zasilanie, które zostało zaplanowane na odcinkach wskazanych

¹¹ Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej

¹² „Przebudowa ścianki szczelnej w Kołobrzegu”

¹³ „Przebudowa opaski brzegowej w Sarbinowie” – wykonane w 2013 r. oraz „Przebudowa nabrzeża wydymowego w porcie Łeba” – na podstawie umowy z dnia 14.08.2013 r. zadanie powinno zostać wykonane do dnia 16.12.2013r.” (w 2012 r. nie przystąpiono do realizacji z uwagi na długi czas oczekiwania na uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia)

¹⁴ Nie wykonano zadania pn. „Przebudowa konstrukcji staw na głowicach falochronów w porcie Darłowo”

w załączniku do Programu. Na żadnym z odcinków nie przekroczono wartości prac zaplanowanych w Programie¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 279, 453, 459-460, 465-466, 473-505, 594-599 i 635-638)

- 1.4. Podstawą do podejmowania decyzji w zakresie przebudowy lub remontu istniejących budowli hydrotechnicznych, były wyniki przeglądów okresowych wykonywane przez komórki organizacyjne Urzędu. W przypadku decyzji o lokalizacji nowych obiektów hydrotechnicznych, służących ochronie brzegu morskiego, podstawą ich podjęcia były ewidencjonowane obserwacje wykonywane przez właściwe komórki organizacyjne Urzędu w zakresie zmian nadbrzeża obserwowanych w następstwie strat posztormowych oraz długookresowych tendencji zmian. Końcowa analiza poprzedzająca przyszłe działania inwestycyjne uwzględniała istniejące formy zabudowy na zapleczu lądowym, ich odległości od linii zbrocza wydmowego bądź klifowego, a na terenach gdzie brakowało obiektów usytuowanych na zapleczu ocenianego odcinka, podstawą kolejności podejmowania działań ochronnych była analiza zakresu ewentualnych strat środowiskowych i wielkość obszaru oddziaływania tych strat.

(dowód: akta kontroli str.453 i 460-461)

W dniach 12 i 19.12.2012 r. MTBiGM, na wniosek Dyrektora Urzędu, dokonało blokady środków przeznaczonych na wykonanie 11 inwestycji na kwotę ogółem 10.152,4 tys. zł, z czego: w dziewięciu przypadkach (blokada na kwotę 1.393,0 tys. zł) planowane zadania zostały wykonane za ceny niższe od przyjętych w planie; w jednym przypadku („Przebudowa konstrukcji staw na głowicach falochronów w porcie Darłowo” w cenie 400,0 tys. zł) zadanie nie zostało wykonane (pomimo ogłoszenia o zamówienie publiczne nie wpłynęła żadna oferta i ostatecznie zadanie zostało ujęte w projekcie planu inwestycyjnego na lata 2014-2020), a w kolejnym część zadań planowanych do wykonania w 2012 r. w ramach inwestycji pn. „Przebudowa opaski brzegowej „Sarbinowo km 306,2-307,6)”, została wykonana dopiero w 2013 r. (blokada na kwotę ogółem 8.359,4 tys. zł, tj. 52,1% planu tej inwestycji na 2012r.).

(dowód: akta kontroli str. 453, 461, 1511-1516 i 1692-1707)

- 1.5. Na terenie działania Urzędu występowały potrzeby ochrony brzegu morskiego nie ujęte w Programie¹⁶, o czym Dyrektor Urzędu informował pisemnie właściwe naczelne organy administracji¹⁷ (wnioskowano o przedłużenie jak i połączenie czterech odcinków).

W związku z koniecznością prowadzenia działań ochrony brzegu morskiego Urząd podjął działania mające na celu pozyskanie środków zewnętrznych - Dyrektor Urzędu podpisał umowy na dofinansowanie czterech projektów z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na łączną kwotę 469.278,1 tys. zł, z tego 398.886,4 tys. zł ze środków UE (wg umów o dofinansowanie¹⁸), a 70.391,7 tys. zł z budżetu państwa. Jedno z zadań zostało

¹⁵ Wnioskowane przez Urząd potrzeby, nie ujęte w Programie, opisano w pkt 1.5 wystąpienia pokontrolnego

¹⁶ Rowy (km 217,5-219,0); Ustka (km 229,0-331,0); Jarosławiec-Darłowo (km 238,0-271,0); mierzeja j. Bukowo – Ustronie Morskie – Kołobrzeg - Dźwirzyno (km 277,0-345,5)

¹⁷ Ministerstwo Infrastruktury, a następnie Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

¹⁸ Zadanie 1: „Odbudowa i rozbudowa umocnień brzegu morskiego w Kołobrzegu” (km 330,4-333,4), czas realizacji 2009 r.-2012 r. (objęte badaniem w pkt 2 i 3 wystąpienia). Zadanie 2: „Ochrona brzegów morskich na wschód od Portu Darłowo”; zadanie polegało na: modernizacji falochronów, remoncie ostróg i budowie wału przeciwsztormowego; miało zostać zakończone do 2014 r. Zadanie 3: „Ochrona brzegów morskich w granicach Centralnego Poligonu Sił Powietrznych Wicko

zakończone w 2012 r.¹⁹, a pozostałe wg stanu na dzień zakończenia kontroli były w trakcie realizacji. Ze środków UE do końca 2012 r. uzyskano dofinansowanie w wysokości 66.290,4 tys. zł. W przypadku dwóch z nich obszar objęty zamierzeniami inwestycyjnymi obejmował odcinki brzegu morskiego nie ujęte w Programie (kwota wg umów o ich dofinansowanie wyniosła 289.762,7 tys. zł)²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 340-341, 453-454, 461-464, 473-505 i 633-634)

1.6. W granicach terytorialnego zakresu działania Urzędu²¹ funkcjonowało 12 gmin oraz pięć powiatów. Na podstawie informacji otrzymanych przez kontrolujących od powyższych 17 jednostek samorządu terytorialnego ustalono, że:

- Rady Gmin w siedmiu przypadkach zajmowały się problematyką ochrony brzegu morskiego, a w 10 nie²²,
- jeden z samorządów opiniował dokumenty przedłożone przez Dyrektora Urzędu, 15 nie opiniowało, a jeden nie udzielił odpowiedzi²³,
- cztery samorzady współfinansowały ochronę brzegu morskiego, a 13 nie²⁴,
- 13 jednostek samorządu terytorialnego przyznało pozytywną ocenę w zakresie współpracy z Dyrektorem Urzędu; w czterech przypadkach nie udzielono odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 453, 455-458 i 650-755)

Marszałek Województwa Pomorskiego poinformował, że Samorząd Województwa zajmował się problematyką ochrony brzegu morskiego²⁵. Nie opiniowano dokumentacji Urzędu oraz nie współfinansowano ochrony brzegu.

(dowód: akta kontroli str.691-694 i 754-755)

Wojewoda Pomorski poinformował, że w ramach współpracy z Dyrektorem Urzędu uzgadniał projekty decyzji o pozwoleniu na budowę oraz projekty umów w sprawie przekazania nieruchomości położonych w granicach portów morskich. Współpracę z Dyrektorem Urzędu ocenił pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str. 752-755)

*Ustalona
nieprawidłowość*

W ramach porozumienia zawartego w 2011 r. pomiędzy Dyrektorami Urzędów Morskich w Szczecinie, Słupsku i Gdyni w sprawie wspólnego wykonania zadań w zakresie monitoringu brzegu morskiego²⁶, Urząd w 2012 r. wydatkował ze środków przeznaczonych na realizację zadań w ramach Programu 98,2 tys. zł, za

Morskie"; zadanie polegało na: wydobyciu niewybuchów oraz budowie wałów przeciwsztormowych; czas do 2015 r. Zadanie 4: „Ochrona brzegów morskich na wysokości Łeby, Ustki i Rowów”; zadanie polegało m.in. na: budowie ostróg, progów podwodnych, sztucznym zasilaniu brzegu; czas realizacji do 2015 r.

¹⁹ Kołobrzeg 330,4

²⁰ Projekty: „Ochrona brzegów morskich w granicach Centralnego Poligonu Sił Powietrznych Wicko Morskie” oraz „Ochrona brzegów morskich na wysokości Łeby, Ustki i Rowów”

²¹ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7.10.1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib oraz terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich -Dz. U. z 1991 r. Nr 98, poz. 438 ze zm.

²² w wyniku czego w szczególności pozyskano środki na ochronę brzegu morskiego w Rowach oraz przeprowadzono remont nabrzeży portowych w Uście

²³ Założenia projektowe przebudowy opaski brzegowej w Sarbinowie w zakresie ilości i lokalizacji zejść na plażę

²⁴ Gmina Ustka pozyskała z budżetu państwa środki na ochronę brzegu morskiego w Rowach w kwocie 120,1 tys. zł; Gmina Postomino przekazała do Urzędu Morskiego w Słupsku mapę sporządzoną do celów projektowych uzyskana za cenę 20,7 tys. zł oraz zleciła monitoring nabrzeża za 1,0 tys. zł; Miasto Kołobrzeg przekazało dokumentację projektową (w informacji nie określono ceny jej pozyskania); Gmina Kołobrzeg poinformowała o współfinansowaniu ochrony brzegu morskiego bez wskazania kwoty poniesionych z tego tytułu wydatków

²⁵ Opracowano raporty i ekspertyzy dot. zagospodarowania przestrzennego obszaru przybrzeżnego Województwa Pomorskiego; uczestniczono w spotkaniach konsultacyjnych dot. nowelizacji ustawy dot. Programu ochrony brzegów morskich oraz złożono uwagi do jej zapisów; uczestniczono w postępowaniach szacujących szkody w strefie brzegowej wydm morskich.

²⁶ oraz umowy Nr OW/5120/03/10 PO-II-370/ZZP-3/30/12 zawartej 16.08.2012 r. pomiędzy Dyrektorem Urzędu Morskiego w Szczecinie i Konsorcjum w skład którego weszli: Zakład Usług Inżynierskich Apeks sp. z o.o. i Terramap sp. z o.o., której przedmiotem było wykonanie skanowania laserowego morskiej strefy brzegowej w granicach administracyjnych Urzędów Morskich w Szczecinie, Słupsku i Gdyni dla potrzeb monitoringu (edycja 2012).

monitorowanie całego obszaru będącego w jego gestii (170,5 km), w tym na obszary nie objęte Programem (107,8 km) wydatkowano 62,1 tys. zł. Finansowanie ww. zadań w całości ze środków przeznaczonych na ochronę brzegu morskiego było niezgodne z załącznikiem do Programu, w którym szczegółowo określono zakres zadań oraz nakłady na ich realizację.

W wyjaśnieniu Główny Inspektor Inspektoratu Ochrony Wybrzeża kwalifikujący wydatek do źródła finansowania stwierdził, że ponieważ w załączniku do Programu zadania odnoszące się do monitoringu, zostały wymienione w odnośniku do kwoty ogółem dla otwartego morza, a nie przy poszczególnych odcinkach, to finansowanie monitoringu dotyczyło całego obszaru otwartego morza.

NIK nie podziela stanowiska Głównego Inspektora, ponieważ Program szczegółowo określa rejon - odcinki oraz zadania, które mogą być finansowane ze środków przeznaczonych na ochronę brzegu morskiego. Na objęte Programem odcinki rejonu „Otwarte morze” przewidziano 486,0 mln zł (zgodnie z załącznikiem do Programu), w tym również na koszty monitoringu, co oznacza, że na monitoring odcinków nie wyszczególnionych w Programie nie przewidziano żadnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 608-632, 1509-1510 i 1611-1613)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Urzędu w zakresie planowania działań inwestycyjnych dotyczących budowy, utrzymania i ochrony umocnień brzegowych oraz budowy i utrzymania dróg morskich i obiektów infrastruktury zapewniających dostęp do portów i przystani morskich.

2. Przygotowanie inwestycji do realizacji oraz wybór wykonawców inwestycji i ustalenie treści zawieranych umów.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2012-2013 (do 6 września) Urząd realizował 46 zadań inwestycyjnych (obejmujących inwestycje i zakupy inwestycyjne) o wartości kosztorysowej 364.825,7 tys. zł. W 2011 r. poniesiono z tego tytułu wydatki w kwocie 24.929,6 tys. zł, w 2012 r. w kwocie 100.493,2 tys. zł, a do 30 czerwca 2013 r. w kwocie 70.197,0 tys. zł.

Badaniem objęto sześć inwestycji, o wartości kosztorysowej 118.960,7 tys. zł (do końca 2011 r. poniesiono z tego tytułu wydatki w kwocie 20.947,7 tys. zł; w 2012 r. w kwocie 65.861,9 tys. zł, a do czerwca 2013 r. w kwocie 8.622,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

2.2. W zakresie przygotowania inwestycji w Urzędzie obowiązywała „Instrukcja postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Morskim w Słupsku” oraz Regulamin pracy Komisji Przetargowej w Urzędzie Morskim w Słupsku²⁷ (dalej: „Instrukcja w sprawie udzielania zamówień publicznych”).

²⁷ Zarządzenie wewnętrzne nr 29 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 3 września 2012 r. w sprawie wprowadzenia: Instrukcji postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Morskim w Słupsku oraz Regulaminu pracy komisji przetargowej w Urzędzie Morskim w Słupsku. Poprzednio w ww. zakresie obowiązywała Instrukcja postępowania w brzmieniu ustalonym Zarządzeniami Dyrektora nr 6 z dnia 29

(dowód: akta kontroli str. 756-780)

Szczegółowej analizie, poddano następujące umowy dotyczące sześciu kontrolowanych inwestycji:

- 1) nr 39/TI/10 z 8.09.2010 r. dotyczące wykonania robót budowlanych – „Odbudowa i rozbudowa umocnień brzegu morskiego w Kołobrzegu, km 330,4 – 333,4”, zawarta z konsorcjum firm Moebius-Bau Polska Sp. z o.o. Szczecin (lider); Josef Möbius Bau-Aktiengesellschaft Niemcy; Hydrotechnika-Colcrete-von Essen Sp. z o.o. Szczecin; Colcerete-von-Essen GmbH&Co.KG Niemcy, (dalej: „Kołobrzeg 330,4”); nr 26/TI/2010 z 15.04.2010 r. na pełnienie nadzoru inwestorskiego przy projekcie „Odbudowa i rozbudowa umocnień brzegu morskiego w Kołobrzegu, km 330,4 – 333,4”, zawarta z Przedsiębiorstwem Usług Inwestycyjnym EKO-INWEST S.A. w Szczecinie (dalej: „Kołobrzeg 330,4 – nadzór inwestorski”);
- 2) nr 01/TI/2011 z 23.01.2012 r. na „Wykonanie dokumentacji budowlanej dla zadania inwestycyjnego pn. Modernizacja opaski brzegowej w Sarbinowie”, zawarta z Zespołem Rzeczoznawców Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Wodnych i Melioracyjnych Warszawa (dalej: „Sarbinowo – projekt budowlany”);
- 3) nr 46/TI/2012 z 03.09.2012 r. „Przebudowa opaski brzegowej (Sarbinowo, km 306,20-307,60)” zawarta z Aarsleff Sp. z o.o. Warszawa, (dalej: „Sarbinowo”);
- 4) nr 55/TI/2012 z dn. 06.09.2012 r. „Awaryjna budowa dwóch odcinków opaski brzegowej okładzinowej z kamienia łamanego o łącznej długości 150,0 mb. na 329 km brzegu morskiego w Kołobrzegu”, zawarta z WMW Sp. j. Wojciech Pestilenz i Marek Pestilenz z siedzibą w Parszyczach (dalej: „Kołobrzeg 150 mb”);
- 5) nr TI/05/2012 z 20.03.2012 r. na roboty dodatkowe wykonywane w ramach realizowanej inwestycji pn. „Budowa opaski brzegowej narzutowej z kamienia łamanego” (Kołobrzeg, km 328,90-330,280), zawarta z WMW Sp. j. Wojciech Pestilenz i Marek Pestilenz z siedzibą w Parszyczach (dalej: „Kołobrzeg 328,90 – roboty dodatkowe”);
- 6) nr 51/TI/2012 z 26.10.2012 r. „Przebudowa opaski brzegowej w Kołobrzegu na odcinku na zachód od mola o długości 450 mb”, zawarta z Hydrotechnika-Colcrete-von Essen Sp. z o.o. Szczecin (Lider), oraz Colcrete-von Essen GmbH&co.KG Niemcy (Partner), (dalej: „Kołobrzeg 450 mb”);
- 7) nr 02/OW/2011 z 29.08.2011 r. „Budowa opaski brzegowej narzutowej z kamienia łamanego”, zawarta z WMW Sp. j. Wojciech Pestilenz i Marek Pestilenz z siedzibą w Parszyczach, (dalej: „Kołobrzeg 328,90”);
- 8) umowa nr 20/TI/2013 z 21.05.2013 r. na „Wykonanie projektu zamiennego na zadanie pn. „Przebudowa opaski brzegowej w Sarbinowie” (dalej: „Sarbinowo – projekt budowlany zamienny”), zawarta z Zespołem Rzeczoznawców Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Wodnych i Melioracyjnych 00-043 Warszawa, ul. Czackiego 3/5, tj. wykonawcą projektu pierwotnego.

Umowę „Sarbinowo – projekt budowlany zamienny” zawarto w związku z wnioskiem Naczelnika Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego Urzędu

z 7.05.2013 r., opracowanym na podstawie § 14 pkt. 4 ppkt 1 Instrukcji w sprawie udzielania zamówień publicznych, zaakceptowanym w tym samym dniu przez Dyrektora Urzędu. Wg ww. wniosku wykonawca projektu na podstawie zapisów § 8 umowy nr 01/TI/2011 z 23.01.2012 r. zobowiązany był do pełnienia nadzoru autorskiego na realizowanej inwestycji, w tym do sporządzenia dokumentacji powykonawczej uwzględniającej wszelkie zmiany wprowadzone do projektu budowlanego w trakcie jej realizacji. Zakres wprowadzonych zmian projektowych wykraczał poza zakres zobowiązań wykonawcy wynikających z zawartej umowy w części dotyczącej pełnienia nadzoru autorskiego. Zmiany w stosunku do dokumentacji pierwotnej zostały wprowadzone w wyniku uwzględnienia w toku realizacji inwestycji wniosków mieszkańców Sarbinowa i Urzędu, modyfikujących rozwiązania przyjęte w projekcie „w celu poprawy warunków użytkowania obiektu w przyszłości”. W rozumieniu przepisów art.36 a ustawy prawo budowlane²⁸, zmiany stanowiły istotne odstępstwo od projektu budowlanego i wymagały zmiany pozwolenia na budowę (patrz przypis 52).

(dowód: akta kontroli str.1047-1050)

Kontrolowane zadania inwestycyjne przygotowywano do realizacji z zachowaniem obowiązującej w Urzędzie procedury określonej w Instrukcji w sprawie udzielania zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. dowód: akta kontroli str.781-782)

Urząd posiadał, określone w § 6 rozporządzenia z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa²⁹ (dalej: rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji), programy inwestycji zaakceptowane przez MTBiGM dla inwestycji „Sarbinowo”, „Kołołbrzeg 450 mb” oraz „Kołołbrzeg 328,90”.

Dla inwestycji „Kołołbrzeg 150 mb” Urząd nie posiadał takiego programu inwestycji, określonego w ww. przepisie.

(dowód: akta kontroli str. 783-784, 892, 894-903,987,989-991, 1105,1107,1015,1017-1019)

2.3. Realizację kontrolowanych inwestycji rozpoczynano po uzyskaniu pozwoleń na budowę (inwestycje: Kołołbrzeg 330,4 i Sarbinowo) oraz zgłoszeniu organowi administracji architektoniczno-budowlanej zamiaru rozpoczęcia budowy (inwestycje: Kołołbrzeg 150 m, Kołołbrzeg 450 m oraz Kołołbrzeg 328,9). W przypadku inwestycji Kołołbrzeg 328,9 - dodatkowe prace wykonywano w ramach zgłoszenia na wykonanie robót podstawowych. W trakcie realizacji inwestycji Sarbinowo w dniu 5.07.2013 r. uzyskano zamienne pozwolenie na budowę, co opisano w pkt.3 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1060-1086)

2.4. W celu realizacji postanowień zawartych umów Urząd przekazał wykonawcom place budów wolne od przeszkód utrudniających lub uniemożliwiających wykonywanie zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 783,80-810,892,904-906,947, 987,992, 1015,1023)

²⁸ ustawa z dnia 7 lipca 1994 Prawo budowlane -Dz. U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623 ze zm.
²⁹ Dz. U. Nr 238, poz. 1579

2.5. Przy realizacji inwestycji Urząd zapewnił objęcie kierownictwa budowy przez kierownika budowy, opracowanie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz ustanowienie nadzoru inwestorskiego nad wykonywaniem robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 783-784,855-863,892-893,947-948,970-971,987-988,1015-1016)

Dla kontrolowanych inwestycji budowlanych Urząd dysponował dokumentacją pozwalającą na sporządzenie przedmiaru robót, kosztorysu inwestorskiego i przygotowanie ofert przez wykonawcę.

Urząd zlecił wykonanie robót dodatkowych, które zrealizowano w ramach inwestycji Kołobrzeg 328,90 – roboty dodatkowe. Wykonanie tych robót, było konieczne dla usunięcia powstałych zniszczeń w wybudowanym wale wydmy (o wysokości 4 m i szerokości 8 m), spowodowanych siłą wyższą³⁰ (katastrofalne przyływy sztormowe). Pomiary wykazały ponad pięciometrową zmianę lokalizacji wydmy, która była podstawą budowanej opaski brzegowej. Konieczność wykonania robót dodatkowych polegających na uzupełnieniu podstawy wału wydmy poprzez ponowne jego umocnienie za pomocą materiałów geosyntetycznych oraz zagęszczenie było konieczne, ponieważ przyjęta technologia budowy opaski ciężkiej wymagała oparcia całej konstrukcji na właściwie przygotowanym wale wydmy. Wykonanie robót podstawowych zgodnie z założeniami projektowymi i warunkami kontraktowymi warunkowane było wykonaniem ww. robót dodatkowych, co zlecono dotychczasowemu wykonawcy w trybie zamówienia z wolnej ręki, tj. zgodnie z przepisem art. 67 ust.1 pkt 5 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 970-986)

2.6. Kontrolowanych zamówień udzielano zgodnie z zasadami i w trybie określonym przepisami Pzp, z zastosowaniem trybu przetargu nieograniczonego w przypadku inwestycji: Kołobrzeg 330,4, Kołobrzeg 330,4-nadzór inwestorski, Sarbinowo – projekt budowlany, Sarbinowo, Kołobrzeg 150 mb, Kołobrzeg 450 mb i Kołobrzeg 328,90 oraz trybu z wolnej ręki w przypadku inwestycji: Kołobrzeg 328,90-roboty dodatkowe i Sarbinowo - projekt budowlany zamienny.

(dowód: akta kontroli str. 785-788,849-852,876-879,911-914, 949-952,972-974,993-996,1024-1027,1047-1054)

W przypadku trzech zadań inwestycyjnych³¹ siwz opracowano w sposób nie powodujący konieczności ich późniejszych zmian.

Urząd dokonał zmian siwz w przypadku trzech postępowań na podstawie art. 38 ust. 4 Pzp, w związku ze złożonymi przez wykonawców pytaniami, co spowodowało przesunięcie terminu składania ofert w przypadku inwestycji: Kołobrzeg 450 mb. (1 dzień), Kołobrzeg 328,90 (3 dni), Kołobrzeg 330,4 (26 dni³²) oraz Sarbinowo (46 dni³³)

(dowód: akta kontroli str. 825-849, 876, 913,951,993,1024,1087-1093,1103-1104)

Zgodnie z wyjaśnieniami Z-cy Dyrektora Urzędu ds. Technicznych, zmiany siwz dotyczyły opisu przedmiotu zamówienia oraz warunków udziału, co mogło mieć

³⁰ W okresie 13-15.01. 2012 r. przyływ morza 7-8 w porywach do 9 st. B, o ponad 20 cm przekraczający stan alarmowy (636),co spowodowało znaczne straty na całej długości wybrzeża środkowego.

³¹ Inwestycje: Kołobrzeg 330,4 - nadzór inwestorski, Sarbinowo – projekt budowlany, Kołobrzeg 150 mb.

³² 3 modyfikacje, w tym 1 dotyczyła zmiany warunków udziału w zakresie zdolności technicznej wykonawców, 2 zmiany opisu przedmiotu zamówienia.

³³ 12 modyfikacji (i przesunięcia terminu), w tym dotyczących: 3 opisu przedmiotu zamówienia, 1 zmian wzoru umowy, 2 zmiany i uzupełnienie załączników dot. dokumentacji projektowej, 5 zmiany terminu składania i otwarcia ofert w związku z pytaniami wykonawców dot. treści SIWZ, 1 ujednoczenia załącznika – przedmiar robót.

wpływ na cenę zaoferowaną przez wykonawców, a także sposób realizacji robót inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1107-1111)

2.7. Obowiązujące w Urzędzie przepisy wewnętrzne: Instrukcja w sprawie udzielania zamówień publicznych oraz Zarządzenie w sprawie określenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Morskiego w Słupsku³⁴, zapewniały przejrzystość procesu decyzyjnego w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 756-780,1094-1099)

Urząd w kontrolowanych postępowaniach o zamówienie publiczne zapewniał zainteresowanym podmiotom równy dostęp do informacji o warunkach zawierania umów i udzielania zamówień. Dokumentacja związana z udzielaniem kontrolowanych zamówień prowadzona była zgodnie z obowiązującymi przepisami i uregulowaniami wewnętrznymi Urzędu³⁵. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki odstąpienia przez Urząd od umowy na podstawie art.145 ust 1 Pzp³⁶ ani unieważnienia umowy ze względu na zaistnienie okoliczności określonych w art.146 Pzp³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 785-788,851-854,876-879,911-914,949-952,993-996, 1024-1027,1100, 1719-1736)

We wszystkich zbadanych zamówieniach kryterium wyboru wykonawców stanowiła najniższa cena, z założeniem spełnienia przez oferenta wszystkich wymagań określonych w siwz. Zgodnie z art. 22 ust. 1 Pzp Urząd każdorazowo określił dla podejmowanych inwestycji następujące warunki udziału oferentów w postępowaniu: wymagane uprawnienia do wykonywania określonej działalności (czynności), posiadanie wiedzy i doświadczenia, dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, a także sytuację ekonomiczną i finansową, których spełnienie, w ocenie Urzędu, zapewniało wykonanie zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 785-786, 849-850,876-877, 913-914,951,993,1024)

2.8. W postępowaniach objętych badaniem Urząd nie stwierdził przypadku zastosowania rażąco niskiej ceny i nie zwracał się do wykonawców o wyjaśnienia na podstawie art. 90 ust. 1 Pzp.

W Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych reguł postępowania w zakresie sprawdzenia ofert pod względem rażąco niskiej ceny.

Zgodnie z wyjaśnieniem Z-cy Dyrektora Urzędu ds. Technicznych, w zakresie „rażąco niskiej ceny” Urząd kierował się aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc przede wszystkim: ustawą Pzp, aktami wykonawczymi do ustawy Pzp oraz orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej. Przyjęte w Urzędzie w ww. zakresie reguły postępowania zakładają porównanie cen złożonych ofert (porównanie ceny najniższej z pozostałymi cenami, a zwłaszcza z ceną z oferty kolejnej pod względem ceny).

(dowód: akta kontroli str. 1105, 1107-1111)

³⁴ Zarządzenie wewnętrzne nr 16 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 20.07.2011 r. a w okresie poprzedzającym obowiązujące w ww. zakresie – Zarządzenie Dyrektora nr 6 z dnia 29.08.2005 r.

³⁵ Instrukcja w sprawie udzielania zamówień publicznych oraz regulamin organizacyjny Urzędu

³⁶ Zgodnie z art. 145 ust. 1. w razie zaistnienia istotnej zmiany okoliczności powodującej, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy, zamawiający może odstąpić od umowy w terminie 30 dni od powzięcia wiadomości o tych okolicznościach

³⁷ art. 146 wskazuje warunki, w jakich umowa podlega unieważnieniu

2.9. Zbadane umowy zawarte przez Dyrektora Urzędu nie bazowały na międzynarodowym standardzie FIDIC³⁸. Według wyjaśnienia Z-cy Dyrektora Urzędu ds. Technicznych stosowanie standardów FIDIC nie jest wymagane przepisem, a ich wprowadzenie znaczenie wydłużałoby proces decyzyjny, co mogłoby skutkować opóźnieniami przy realizacjach inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 789-805,915-934,954-968, 975-986,997-1012,1028-1044, 1105,1110)

2.10. Skontrolowane umowy z wykonawcami zawierano zgodnie z wzorami stanowiącymi załączniki do siwz. W umowach tych zabezpieczano interesy Urzędu m.in. poprzez zamieszczenie zapisów dotyczących m.in.: sankcji za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków wykonawcy (odsetki za zwłokę i kary umowne), odszkodowania przewyższającego wysokość zastrzeżonych kar umownych, prawa potrącenia kar umownych z wynagrodzenia wykonawcy, gwarancji i rękojmi, odstąpienia od umowy przez zamawiającego i gwarancji należytego wykonania umowy, której wysokość przewyższała 10% wartości robót. Umowy zawierały postanowienia dotyczące odbiorów częściowych i odbioru końcowego, określono w nich warunki i terminy dokonywania płatności za poszczególne etapy robót i odbiór końcowy oraz zapisy zabezpieczające interesy inwestora w przypadku nie wywiązywania się wykonawców ze zobowiązań płatniczych wobec podwykonawców. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostało wniesione zgodnie z postanowieniami zawartych umów we wszystkich kontrolowanych przypadkach.

(dowód: akta kontroli str. 789-790,853-854,880-881,915-916, 954-955,975-976,997-998,1028-1029,1101-1102)

2.11. W kontrolowanych umowach dokonano następujących zmian:

- 1) umowę dot. inwestycji Kołobrzeg 330,4 zmieniono aneksem z 6.03.2012 r. przesuwając termin jej wykonania z 07.03.2012 r. na 12.10.2012 r. w związku z przerwą w prowadzeniu prac budowlanych spowodowaną koniecznością wydobycia niewybuchów z terenu budowy oraz w związku ze zmienionym zakresem robót związanych z budową progów podwodnych. Wprowadzenie zmian w zawartej umowie umożliwiały zapisy pkt. 23.4.7 oraz 23.4.11 siwz³⁹,

(dowód: akta kontroli str. 789-790,804-805,1576-1577)

- 2) umowę dot. inwestycji Kołobrzeg 330,4 - nadzór inwestorski zmieniono aneksami z:
 - 13.09.2010 r. w zakresie zmiany terminów realizacji inwestycji (termin zakończenia robót przesunięto z 30.09.2011 r. na 7.03.2012 r.); zmiany dokonano na podstawie § 2 ust. 2.3 zawartej umowy⁴⁰;

³⁸ FIDIC - Federation Internationale des Ingenieurs Conseils Międzynarodowa Federacja Inżynierów-Konsultantów

³⁹ Zgodnie z siwz pkt. 23.4. zamawiający zgodnie z art. 144 ustawy pzp przewiduje możliwość wprowadzenia zmian do treści zawartej umowy m.in. w zakresie (pkt. 23.4.1.) konieczności zmian zakresu dokumentacji projektowej, niewykraczających poza zakres przedmiotu zamówienia, podyktowanych m.in. zwiększeniem bezpieczeństwa wykonywanych robót, zapobieżenia strat dla zamawiającego, uzyskaniem założonego efektu użytkowego, w pkt.23.4.7 wystąpienia okoliczności których strony umowy nie były w stanie przewidzieć pomimo zachowania należytej staranności, w pkt. 23.4.11. konieczności zmian dokumentacji projektowej, niewykraczającej poza zakres przedmiotu zamówienia, podyktowanych m.in. zwiększeniem bezpieczeństwa wykonywanych robót, zapobieżeniem powstania strat dla Zamawiającego, uzyskaniem efektu rzeczowego.

⁴⁰ Zgodnie z pkt. 2.3 umowy – w przypadku zmiany terminu realizacji inwestycji objętej nadzorem wykonawca zobowiązany jest do zawarcia stosowanego aneksu do umowy w zakresie zmiany terminów realizacji umowy wskazanych w pkt. 2.2 o czas niezbędny do wykonania przedmiotu umowy, tj. o czas realizacji inwestycji objętej nadzorem.

- 13.04.2011 r. w zakresie wysokości wynagrodzenia wykonawcy w związku ze zmianą od 1.01.2011 r. przepisu art. 146 a pkt 1 ustawy z dnia 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług⁴¹;
- 16.12.2011 r. w zakresie wartości faktur częściowych wystawianych przez wykonawcę robót budowlanych⁴² określonej w § 7 pkt. 7.6 umowy, z 1,5% na 2,88% wartości brutto faktur, przy czym wynagrodzenie za całość umowy nie uległo zmianie;
- 7.03.2012 r. w zakresie terminu realizacji umowy dokonano zmiany zapisu § 2 pkt. 2.2 umowy, w którym termin zakończenia nadzorowanych robót budowlanych przedłużono (do 12.10.2012 r.) oraz zapisu § 2 pkt. 2.4 przedłużającego pełnienie usługi nadzoru do 12.12.2012 r.; zmian dokonano na podstawie § 2 ust. 2.3 zawartej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 853-854,864-869, 1740-1741)

3) umowę dot. inwestycji Sarbinowo zmieniono aneksami z:

- 20.09.2012 r. (zmiana treści § 8 pkt 11 umowy), ustalono, że płatności będą realizowane w wysokości 100% wartości wykonanych robót (poprzednio 80%). W siwz oraz ogłoszeniu zamawiający nie przewidział możliwości i warunków takiej zmiany
- 19.12.2012 r.(zmiana treści § 2 ust. pkt 3 umowy) - przywołując jako podstawę art.144 ust.1 Pzp oraz pkt. 15.4.1 siwz zmieniono termin zakończenia 97% robót, na 12.02.2013 r.– poprzednio 20.12.2012 r.
- 30.04.2013 r. (zmiana treści § 2 ust. 1 pkt 2 umowy) strony dokonały zmiany terminu zakończenia robót na 30.06.2013 r – poprzednio do 30.04.2013 r.⁴³.

Zmiany terminu zakończenia wymienionej części oraz całości robót dokonano zgodnie z zapisami art. 144 Pzp⁴⁴ oraz pkt.15.4.1 tiret 4,7,8 siwz, tj. w związku z wystąpieniem okoliczności niemożliwych do przewidzenia na etapie projektowania oraz konieczności sporządzenia zamiennej dokumentacji projektowej. Zmiany te wynikały m.in. z żądań mieszkańców dot. zmiany rozwiązań technicznych, pomimo prowadzonych konsultacji społecznych przed sporządzeniem projektu.

(dowód: akta kontroli str. 915-916a,935-946, 1110-1111, 1571-1573 1714-1718, 1742- 1762 i 1766)

4) umowę dot. inwestycji Kołobrzeg 450 mb zmieniono aneksami z:

- 10.12.2012 r. – zmieniającym termin wykonania robót budowlanych określony w § 2 ust.1 pkt 3 do dnia 21.12.2012 r. (pierwotny termin 14.12.2012 r.);
- 29.03.2013 r. zmieniającym termin wykonania robót budowlanych do 8.04.2013 r. Zmian w umowie dokonano na podstawie zapisów siwz⁴⁵, w związku z zaistnieniem siły wyższej⁴⁶.

⁴¹ Wprowadzoną art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 26.11.2010 r. o zm. niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej- Dz.U.Nr 238, poz.1578

⁴² Wynagrodzenie za całość umowy nie uległo zmianie w wyniku tego aneksu.

⁴³ Przyczyny ww. zmian zostały szczegółowo opisane w pkt.3 wystąpienia.

⁴⁴ W myśl 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

⁴⁵ pkt. 15.4 Zamawiający zgodnie z art. 144 ustawy PZP przewiduje możliwość wprowadzenia istotnych zmian do treści zawartej umowy w następującym zakresie:

15.4.1. terminu realizacji, na skutek wystąpienia jednej z następujących okoliczności:

(dowód: akta kontroli str. 1011-1012, 1306-1307, 1578-1579)

- 5) umowę dot. inwestycji Kołobrzeg 328,90 zmieniono aneksem z 20.12.2011 r., w zakresie elementu budowli hydrotechnicznej⁴⁷. Zmian w umowie dokonano na podstawie zapisów siwz⁴⁸ w związku z koniecznością zmian w projekcie w stosunku do założeń określonych w planie funkcjonalno-użytkowym.

(dowód: akta kontroli str. 1028-1029, 1044)

- 2.12. W okresie objętym kontrolą komórka kontroli wewnętrznej Urzędu⁴⁹ nie prowadziła kontroli dotyczących przygotowania inwestycji do realizacji, zamówień publicznych oraz sposobu i zakresu wykonania zadań inwestycyjnych. Brak takich kontroli wynikał z niskiego stanu osobowego tej komórki oraz konieczności prowadzenia działań mających na celu pozyskiwanie środków Unii Europejskiej (co wynikało z zadań przypisanych tej komórce w regulaminie organizacyjnym Urzędu).

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 67-68 i 337-339)

W latach 2012-2013 (do dnia zakończenia kontroli) audytor wewnętrzny Urzędu przeprowadził jedno zadanie audytowe związane z wykorzystaniem środków publicznych na inwestycje. Wskazał m.in., że: jedno z postępowań o wartości poniżej 14.000 EURO zostało przeprowadzone niezgodnie z wewnętrznymi procedurami Urzędu (zapytanie zostało wysłane tylko do dwóch zamiast do trzech wykonawców), a część prac została wykonana niezgodnie z terminami wskazanymi w harmonogramie rzeczowo – finansowym. Wg audytora przyczynami nieprawidłowości był: brak jasno określonych zakresów odpowiedzialności osób zatrudnionych przy wykonywaniu zadań oraz brak koordynatora całości prac. Czynności sprawdzające z przedstawionych zaleceń przeprowadzono w 2013 r. – dziewięć z dziesięciu zostało wdrożonych (nie wdrożono zalecenia objęcia całego procesu inwestycyjnego przy określonym zadaniu przez jednego pracownika, co uzasadniono ograniczeniami kadrowymi). Od realizacji wniosku odstąpiono z uwagi na ograniczenia kadrowe.

(dowód: akta kontroli str. 13-50 i 1480-1481)

*Ustalone
nieprawidłowości*

1. Dla inwestycji „Kołobrzeg 150 mb” Urząd nie posiadał programu inwestycji, co było niezgodne z § 6 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji mówiącym, że realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji.⁵⁰

- zaistnienia siły wyższej, zaistnienia nieprzewidzianych warunków fizycznych, przedłużających się procedur związanych z wykorzystaniem przez Wykonawców środków ochrony prawnej w zamówieniach publicznych lub innych procedur zamówień publicznych, wydania decyzji, postanowień lub innych aktów administracyjnych mających wpływ na wykonanie przedmiotu umowy, konieczności wykonania badań, monitoringu, wystąpienia nieprzewidzianych prac saperskich, konieczności zmian dokumentacji projektowej oraz realizacji robót dodatkowych lub zamiennych, podyktowanych m.in. zwiększeniem bezpieczeństwa wykonywanych robót, zapobieżeniem strat dla Zamawiającego, uzyskaniem założonego efektu użytkowego, koniecznością wykonania robót związanych z likwidacją szkód powstałych w wyniku zdarzenia losowego, przestojów lub opóźnień spowodowanych przez Zamawiającego, o ile okoliczności te powodują konieczność zmiany terminu i zmiany w tym zakresie będą dokonane, z uwzględnieniem okresów niezbędnych do przesunięcia terminu umowy.

⁴⁷Przyczyny zmian zapisów opisano w pkt. 3.1.

⁴⁸Wykonanie rdzenia opaski typu ciężkiego” – poprzednio –przewidziane było „wykonanie robót żelbetowych – prefabrykacja Zmiana nie powodowała zmiany wynagrodzenia wykonawcy.

⁴⁹(pkt. 23.4.11

⁴⁹ Wydział Kontroli Wewnętrznej i Funduszy Unijnych

⁵⁰ § 6 rozporządzenia z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)

Wg wyjaśnienia Z-cy Dyrektora Urzędu ds. Technicznych nieopracowanie programu wynikało z jego przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1105-1111)

2. W aneksie z 16.12.2011 r. w umowie dot. inwestycji Kołobrzeg 330,4 - nadzór inwestorski, Urząd zmienił warunki dotyczące wynagrodzenia za prowadzony nadzór inwestorski zwiększając jego procentowy udział w wartości wystawianych przez wykonawcę faktur częściowych za wykonane roboty budowlane z 1,5% na 2,88% wartości brutto, nie zmieniając wysokości wynagrodzenia za całość wykonanych robót. Działanie to było niezgodne z zapisem art. 144 ust. 1 Pzp, mówiącym, że 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 siwz oraz określił warunki takiej zmiany, co nie miało miejsca w tym przypadku .

Z wyjaśnienia Dyrektora wynika, że zmianę wprowadzono w wyniku żądań nadzorujących inwestycję wynikających z wydłużającego się okresu jej zakończenia spowodowanego wykonywaniem nieprzewidzianych prac saperskich, niewystawianiem faktur częściowych, co powodowało niższe niż oczekiwano wynagrodzenie dla sprawujących nadzór inwestorski. Ponadto możliwość wprowadzenia zmian do treści umowy upoważniały zapisy w siwz m.in. w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych prac saperskich oraz przestoju i opóźnień spowodowanych przez zamawiającego.

NIK nie podziela stanowiska Pana Dyrektora gdyż, uzasadnione wydłużenie umownego okresu w jakim realizowane były roboty, nie stanowiło podstawy do zmiany warunków umowy z wykonawcą nadzoru inwestorskiego w zakresie sposobu realizacji płatności, który dotyczył całej inwestycji, niezależnie od okresu jej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 783-784, 1105, 1107, 1540-1549, 1574-1575)

3. W aneksem z 20.09.2012 r. Urząd zmienił warunki umowy na realizację inwestycji Sarbinowo, (na wniosek wykonawcy) w § 8 pkt 11 ustalając, że płatności będą realizowane w wys. 100% wartości zakończonego elementu robót zamiast dotychczasowych 80 %. Działaniem tym naruszono art. 144 ust.1 Pzp, który zakazuje 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 siwz oraz określił warunki takiej zmiany, co nie miało miejsca w tym przypadku.

Z wyjaśnienia Dyrektora wynika, że zmiana mogła zostać dokonana w oparciu o przepisy zobowiązujące wykonawcę do zapłaty podatku od 100% wykonanych i odebranych robót.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach, ponieważ zapisy dotyczące częściowej realizacji płatności były znane oferentom, a w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w siwz nie przewidywano takiej zmiany. Ponadto stanowiły one przedmiot wyjaśnień na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 1007-1111)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie przygotowania inwestycji oraz sposób doboru wykonawców.

3. Realizacja inwestycji.

Opis stanu faktycznego

3.1. Przebieg kontrolowanych inwestycji był następujący:

3.1.1. Inwestycja „Kołobrzeg 330,4”. W wyniku większej skali ujawnionych niewybuchów i niewypałów na terenie inwestycji (uzasadnione przestoje – 42 dni) oraz zmian batymetrycznych dna morskiego (potwierdzone sondażami dna wykonanymi przez Urząd), wystąpiła konieczność wbudowania większej ilości materiału (kamienia o 51.200 m³) w zaprojektowane moduły progu podwodnego, oraz zwiększenia czasu koniecznego do przeprowadzenia tych prac o 177 dni. Łącznie przesunięto czas zakończenia inwestycji o 219 dni. Spowodowane to było czynnikami obiektywnymi, na które nie miał wpływu wykonawca ani zamawiający. Aneksiem przesunięto termin zakończenia zadania z 30.09.2011 r. na 12.10.2012 r., który został dotrzymany.

(dowód: akta kontroli str. 1240-1246, 1253-1256, 1289-1295, 1708-1713)

3.1.2. Inwestycja „Kołobrzeg 450 mb”. Termin realizacji zadania ustalony na 14.12.2012 r., Aneksiem nr 1 z 10.12.2012, przesunięto na 21.12.2012 r., a Aneksiem nr 2 z 29.03.2013 r. został przesunięty na 08.04.2013 r., który został dotrzymany. Wydłużenie terminu realizacji zadania spowodowane było nieprzewidzianym wychyleniem ścianki szczelnej oraz powstawaniem w trakcie prac budowlanych kawern i ubytków na odcinku deptaka dla pieszych przylegającego bezpośrednio do ścianki szczelnej (własność Miasta Kołobrzeg). Po zobowiązaniu się w dniu 07.03.2013 r. Prezydenta Kołobrzegu do zasypania pustych przestrzeni pod powierzchnią deptaku do 12.03.2013 r., zawarto Aneks nr 2.

(dowód: akta kontroli str. 1302-1323, 1351-1360)

3.1.3. Inwestycja „Sarbinowo”. Termin realizacji całości zadania ustalony w umowie został na 30.04.2013 r., a termin zakończenia 97% robót na 20.12.2012 r. Aneksiem nr 2 z 19.12.2012 r., przesunięto termin zakończenia 97% robót na 12.02.2013 r. (wykonawca wnosił o przesunięcie terminu wykonania 97% robót na 30.03.2013 r.). Aneksiem nr 3 z 30.04.2013 r. termin zakończenia całości zadania został przesunięty na 30.06.2013 r., który pod względem technicznym został dotrzymany.

(dowód: akta kontroli str. 1125-1129)

Z-ca Dyrektora Urzędu wyjaśnił, że analiza zgłoszonych przyczyn powstałych opóźnień w realizacji inwestycji, dokonana przez Inwestora jak i zatrudnioną zewnątrz kancelarię prawną potwierdziła zasadność podpisania aneksu jako optymalnego rozwiązania chroniącego interesy Skarbu Państwa

(dowód: akta kontroli str. 1554-1563)

Wykonawca zwrócił się do Urzędu 07.02.2013 r. z prośbą o przesunięcie terminu zakończenia 97% robót z 12.02.2012 r. na 30.04.2013 r., jednocześnie podtrzymując termin umowny zakończenia robót dla całej inwestycji przypadający wówczas na 30.04.2013 r. Wszystkie wymienione we wniosku okoliczności, które miały wpływ na terminowość realizowanych robót, były przedmiotem analizy i wg Urzędu w części zasługiwały na uwzględnienie. Uzasadnieniem niemożności

wykonania planowanego zadania w terminie do 12.02.2013 r. były m.in. terminy przekazywanych wykonawcy protokołów konieczności na roboty dodatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 1130-1132)

Wykonawca 27.03.2013 r. zgłosił do odbioru wykonanie robót o wartości 97 % robót umownych, które zostały protokolarnie odebrane 28.03.2013 r. a powinny zakończyć się 12.02.2012 r. tj. 43 dni po terminie określonym aneksem nr 2 do umowy.

Zastępca Dyrektora ds. technicznych wyjaśnił, że do 21.08.2013 r. nie naliczono kar umownych, gdyż zgodnie z zapisami umowy procedowana była decyzja pozwolenia na użytkowanie i dopiero po jej uzyskaniu zostanie wystawiona faktura końcowa uwzględniająca kary umowne.

Z wyjaśnienia Dyrektora Urzędu wynika, że zagadnienie naliczenia kar umownych będzie przedmiotem analizy prawnej celem dokonania rozliczenia kończącego realizację umowy. Obiektywne przyczyny powstałego przesunięcia terminowego części procedur odbiorowych według Dyrektora Urzędu, mogą nie stanowić podstaw do zastosowania zapisów umownych dotyczących naliczenia kar.

(dowód: akta kontroli str. 930,1159-1160, 1456-1459, 1580-1581)

Odbiór końcowy został rozpoczęty 27.06.2013 r tj. 2 dni przed terminem umownym zakończenia robót i zakończony 12.07.2013 r. tj. w dacie pisma wykonawcy zgłaszającego gotowość do odbioru. Odbiór został rozpoczęty przed uzyskaniem Decyzji nr 161/2013 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 05.07.2013 r. w sprawie zmiany pozwolenia na budowę (opis w pkt. 3.2).

(dowód: akta kontroli 1168-1172,1178-1180,1237)

3.1.4. Trzy inwestycje tj., „Kołobrzeg 150 mb”, „Kołobrzeg 328,90” i „Kołobrzeg 328,90 – roboty dodatkowe” zostały wykonane w terminach przewidzianych umowami podstawowymi.

(dowód: akta kontroli str.1375-1378,1397-1401)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Urząd przekazywał wykonawcy zatwierdzone protokoły konieczności w terminach od 2 tygodni do 2 miesięcy od ich sporządzenia. Protokoły konieczności o nr od 10 do 21 (tj. 12 z 24 co stanowi 50 %) zostały przekazane wykonawcy 20.02.2013 r. Protokół nr 10 został podpisany 17.12.2012 r., protokoły nr 11 do 16 zostały podpisane 20.12.2012 r., - tj. przekazano dwa miesiące po sporządzeniu, protokoły nr 17 i 18 podpisano 21.01.2013 r., - tj. przekazano po miesiącu od sporządzenia, protokół nr 19 podpisano 29.01.2013 r. - tj. przekazano 3 tygodnie po sporządzeniu, protokoły nr 20 i 21 podpisano odpowiednio 5 i 7.02.2013 r. – tj. przekazano dwa tygodnie od sporządzenia.

NIK przyjmując do wiadomości wyjaśnienia dotyczące procedury podejmowania decyzji w zakresie zatwierdzania protokołów konieczności, poprzez wielopoziomowe konsultacje stwierdza, że miało one bezpośredni wpływ na terminowość realizowanej inwestycji, na co wskazał wykonawca w piśmie 9/210841/2012/PBA z dnia 06.12.2012 r. do Dyrektora Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.1133-1158)

Opis stanu faktycznego

3.2. Inwestycje: „Kołobrzeg 330,4”, „Kołobrzeg 150 mb”, „Kołobrzeg 450 mb”, „Kołobrzeg 328,90” i „Kołobrzeg 328,90 – roboty dodatkowe” zostały odebrane „Protokołami odbioru końcowego” potwierdzającymi wykonanie robót zgodnie z zawartymi umowami. O gotowości do odbioru wykonawcy powiadamiali Urząd w terminach określonych w umowach.

Inwestycję Sarbinowo⁵¹ odebrano zobowiązując wykonawcę w protokole odbioru końcowego do naprawy spękań w spoinowaniu okładziny kamiennej muru opaski, naprawy spękań na oczepie muru oporowego poprzez wykonanie w tych miejscach dodatkowych szwów dylatacyjnych wypełnionych materiałem trwało-plastycznym. Stwierdzono również nalot na balustradzie opaski. Uznano, że usterki te nie mają wpływu na użytkowanie obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Wyznaczono termin na usunięcie usterek do 30.10.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1168-1169,1179-1180, 1296-1298, 1324-1329, 1375-1376 i 1399-1401)

Przedstawione w trakcie kontroli NIK, zgłoszenia wykonawcy o gotowości do odbioru częściowego jak i końcowego inwestycji Sarbinowo, nie zostały zaewidencjonowane w książkach korespondencji prowadzonych przez Urząd, tj. niezgodnie z Zarządzeniem nr 6 Dyrektora Urzędu z 12.03.2007 r. w sprawie wprowadzenia przepisów kancelaryjnych i archiwalnych Urzędu Morskiego w Słupsku.

(dowód: akta kontroli str.1238-1239,1297-1298,1329,1376)

Wykonanie zleconych robót potwierdzają geodezyjne pomiary powykonawcze przejęte do państwowego zasobu geodezyjnego.

Decyzją z 17.12.2012 r. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Szczecinie (dalej: WINB) udzielił pozwolenia na użytkowanie inwestycji „Kołobrzeg 330,4”.

W dniu 15.07.2013 r. Urząd wystąpił z wnioskiem o wydanie pozwolenia na użytkowanie inwestycji „Sarbinowo”, które zostało wydane decyzją WINB z 03.09.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1161,1181,1299-1301,1349-1350,1379,1402, 1737-1739)

Na wbudowane materiały (pale drewniane, kamień łamany o różnej granulacji, pospółkę, piasek z refulacji, geowłókninę, użyte farby Urząd posiadał certyfikaty jakości, deklaracje potwierdzające ich zgodność z wymaganiami określonymi w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 1197-1203, 1267-1281, 1332-1348, 1369-1374, 1382-1384 i 1392-1396)

Dokonane przez NIK oględziny na wszystkich kontrolowanych inwestycjach potwierdziły wykonanie zleconych prac.

(dowód: akta kontroli str. 1403-1413)

3.3. Kontrola dokumentacji projektowej wykazała, że:

3.3.1. Inwestycja „Kołobrzeg 330,4”. Zmiany w dokumentacji projektowej były sklasyfikowane przez projektantów jako zmiany nieistotne. Zmiany dotyczyły wydłużenia poszczególnych pali wbijanych w ostrogi brzegowe z uwagi na miejscowe zmiany gruntowe oraz przegłębienia. Drugi rodzaj zmiany w dokumentacji projektowej wynikał ze znacznych zmian batymetrycznych dna morskiego. Zmiany wpłynęły na termin zakończenia robót a rozliczenie nastąpiło na podstawie ilości wykonanych prac i cen kosztorysu ofertowego.

(dowód: akta kontroli str. 1263-1266,1282-1288, 1301)

⁵¹ Przesunięcia umownego terminu odbioru inwestycji opisano w pkt.3.1.

3.3.2. Inwestycja „Sarbinowo”. W trakcie realizacji inwestycji występowały prace dodatkowe, których konieczność wykonania była opiniowana przez komisje składające się z Kierownika Budowy, Inspektora Nadzoru, a także sprawującego Nadzór Autorski. Sporządzono 24 Protokoły konieczności począwszy od 25.10.2012 r. a kończąc na 11.04.2013 r. zatwierdzone przez Dyrektora Urzędu, uzasadniające roboty dodatkowe. Roboty te wynikały ze zwiększonego obmiaru (11 protokołów) i wykonania prac nie będących w zakresie projektu, a także niezbędnych w celu umożliwienia wykonania inwestycji (9 protokołów), w tym zakupu i montażu mobilnych zamknięć przeciwpowodziowych - szandorów aluminiowych⁵². Wykonanie tych prac dodatkowych stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. W czterech przypadkach odstąpiono lub wykonano bezkosztowo prace dodatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 1133-1158)

W dniu 16.04.2013 r. tj. na dwa tygodnie przed umownym terminem zakończenia całości robót budowlanych, wykonano pomiary powykonawcze opaski brzegowej, sieci energetycznej i telekomunikacyjnej i tego dnia Inspektor Nadzoru oraz Kierownik Budowy w związku z wątpliwościami wystąpili do autora projektu o ponowną analizę wykonanych zmian w projekcie budowlanym jako nieistotne.

(dowód: akta kontroli str. 1161-1163,1236)

W dniu 30.04.2013 r., po zakończeniu robót budowlanych, Aneksem nr 3 przesunięto termin zakończenia wykonania umowy na 30.06.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1163-1165)

W dniu 07.05.2013 r. tj. po faktycznym zakończeniu budowy, co potwierdzają wpisy w dzienniku budowy, oświadczenie kierownika budowy i wystawione faktury za wykonane prace, Naczelnik Wydziału Techniczno –Inwestycyjnego i Robót Czerpalnych zwrócił się do Dyrektora Urzędu z wnioskiem o wyrażenie zgody na sporządzenie projektu zamiennego przez wykonawcę projektu pierwotnego uzasadniając to istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego, wymagających zmiany pozwolenia na budowę

(dowód: akta kontroli str. 1163,1166-1167,1236)

Już po otrzymaniu decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie zmiany pozwolenia na budowę z 05.07.2013 r. tj. 24.07.2013 r. dokumentacja projektowa została odebrana przez Urząd jako kompletna. Odbiór dokumentacji projektowej po uzyskaniu decyzji podyktowany był uzyskaniem ostatecznej pewności poprawności i kompletności opracowania.

Koszt wykonania projektu zamiennego wyniósł 25.000 zł netto (30.750 zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 1182-1186,1602-1603)

Zmiany wprowadzone w toku realizacji inwestycji wystąpiły głównie ze względu na: zasypania wydmą zachodniej część opaski w taki sposób, że istniejąca konstrukcja budowli opaski nie była niewidoczna w trakcie inwentaryzacji i prac projektowych; wnioski użytkowe ze strony Urzędu Gminy Mieleno i Sołectwa Sarbinowo; wnioski Wykonawcy robót - sprowadzające się do sprecyzowania rozwiązań projektowych zawartych w pierwotnej dokumentacji projektowej⁵³.

⁵² Wartość robót dodatkowych wyniosła 342.243,45 zł netto (420.959,44 zł brutto). Koszt wykonania konstrukcji pierwotnie zaprojektowanej a zaniechanej wynosiła 84.272,00 zł netto, zatem koszt wprowadzonych zmian wyniósł 257.845,50 zł netto. Wartość sporządzenia projektu zamiennego wyniosła 25.000,00 zł netto (30.750,00 zł brutto)

⁵³ Wprowadzone zmiany i ich zakres dotyczyły:

- zjazdu na ulicy Leśnej - zmiana lokalizacji zjazdu, przesunięcie o 1,5m w kierunku zachodnim-Kolizja z działką prywatną, odsunięcie się od istniejących drzew stanowiących zabudowę ochronną pasa wydmowego,

Wprowadzone zmiany były, (wg autora projektu) w zakresie:

- rozwiązań konstrukcyjnych: zgodne z wydaną pierwotną decyzją pozwolenia na budowę – i stanowiły w interpretacji nadzoru autorskiego nie istotną zmianę w dokumentacji projektowej;
- rozwiązań przestrzennych (lokalizacyjnych) - nie były zgodne z wydaną decyzją pozwolenia na budowę i stanowiły w interpretacji nadzoru autorskiego istotną zmianę w dokumentacji projektowej kwalifikującą się do ponownego uzyskania decyzji pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 1170-1177,1182-1186)

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

Urząd wyznaczył na Inspektora Nadzoru inwestycji „Sarbinowo” panią I.K., posiadającą uprawnienia do kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót, kierowania i kontrolowania, wytwarzania konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz oceniania i badania stanu technicznego w zakresie budowli hydrotechnicznych, ujęć wód oraz basenów wodnych i zbiorników przemysłowych o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych i schematach technicznych, a która nie posiadała uprawnień konstrukcyjnych bez ograniczeń wymaganych zapisami projektu budowlanego dot. ww. inwestycji. Wprawdzie w decyzji o pozwoleniu na budowę Wojewoda Zachodniopomorski nie określił wymagań dotyczących nadzoru budowlanego lecz zdaniem autora zatwierdzonego projektu budowlanego uprawnienia konstrukcyjne bez ograniczeń były konieczne dla zachowania przez Inwestora należytej staranności w zakresie nadzorowania robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 1204-1205)

Wg wyjaśnienia Dyrektora, Inspektor Nadzoru posiadała wysokie kwalifikacje do realizacji zadania, wynikające z ilości i złożoność inwestycji prowadzonych w trakcie pracy zawodowej oraz posiadanych uprawnień.

-
- zjazdu wschodniego - przedłużenie zjazdu o 1.5 m w kierunku zachodnim, zmiana rzędnej progę zjazdu. Kolidują z istniejącą palisadą drewnianą nie ujętą w dokumentach archiwalnych i umocnieniem narzutem -niewidoczne w czasie inwentaryzacji i prac projektowych,
 - murku oporowego zaplecza odlądowego opaski – na odcinku o długości 133,0m zmieniono wysokość z H=1,4m na H=2,2m. - Znaczna różnica wysokości między rzędną koroną opaski a terenem przyległym na zapleczu odlądowym opaski stanowiącym tereny prywatne o znacznym zagospodarowaniu (ściśła zabudowa, makroniwelacje),
 - zamknięcia szandorowego - zamontowano dodatkowe zamknięcia na wysokości prywatnych posesji (zamknięcia przeciwsztorowe), zamiast murku oporowego żelbetowego.- Inwestor - Urząd Morski na wniosek Urzędu Gminy Mielno i Sołectwa Sarbinowo (mieszkańców sąsiadujących z projektowaną zabudową) zlecił wymianę zaprojektowanego zakończenia skraju odlądowego opaski z konstrukcji prefabrykowanego muru oporowego na konstrukcję aluminiowych szandorów przeciwsztorowych (konstrukcja rozbierna) celem umożliwienia bezkolizyjnego dostępu z terenu prywatnych posesji na ciąg pieszo jezdny - koronę opaski. Poprawienie funkcjonalności obiektu,
 - fundamentu pod próg belki szandorowej- dodatkowy element. -Z uwagi na różnice wysokości rzędnej nawierzchni na koronie opaski oraz zaplecza lądowego z chwila wymiany zakończenia opaski z konstrukcji ściany oporowej żelbetowej na konstrukcję szandorów rozbiernych pojawiła się konieczność zakończenia konstrukcyjnego ciągu pieszo-jezdnego opaski od strony odlądowej - prywatnych posesji,
 - zejścia z opaski brzegowej na plażę - dodatkowe zejście na wysokości działki 270/2-Inwestor - Urząd Morski na wniosek Urzędu Gminy Mielno i Sołectwa Sarbinowo (mieszkańców sąsiadujących z projektowaną zabudową) zlecił dokonanie zmiany ilości zejść na plażę celem polepszenia komunikacji pieszej o dużym natężeniu w okresie letnim. Usprawnienie komunikacji,,
 - zejścia z opaski brzegowej na plażę -dodatkowe zejście na wysokości działki 178/1-Inwestor - Urząd Morski na wniosek Urzędu Gminy Mielno i Sołectwa Sarbinowo (mieszkańców sąsiadujących z projektowaną zabudową) zlecił dokonanie zmiany ilości zejść na plażę celem polepszenia komunikacji pieszej o dużym natężeniu w okresie letnim. Usprawnienie komunikacji,
 - zjazdu zachodniego, wejście na plażę - zmiana lokalizacji, przesunięcie zjazdu oraz wejścia o ok. 10,0m w kierunku wschodnim, skrócenie zjazdu o ok. 3,0m.-Dostosowanie zjazdu i wejścia do istniejącej konstrukcji zjazdu zachodniego, który znajdował się pod wydumą,
 - zjazdu zachodniego - zmiana ukształtowania wydmy oraz umocnienia w rejonie zjazdu.-Dostosowanie do przesuniętej konstrukcji zjazdu,
 - rurociągu - kanalizacji deszczowej, pomost nad rurociągiem stanowiący jego obudowę - zmiana trasy końcowego odcinka rurociągu oraz lokalizacji pomostu (przesunięcie ok. 7,0m na zachód)-Dostosowanie trasy rurociągu do istniejącego przejścia przez konstrukcję opaski brzegowej (istniejące przejście było niewidoczne, zasypane wydumą).

NIK nie kwestionuje doświadczenia zawodowego ww. inspektora nadzoru a jedynie brak uprawnień zawodowych wymaganych zatwierdzonym projektem budowlanym.

(dowód: akta kontroli str. 1204-1205,1604-1605)

Opis stanu faktycznego

3.3.3. Inwestycja „Kołoźrzeg 450 mb”. W trakcie realizacji inwestycji zaszła konieczność wykonania dodatkowej dokumentacji projektowej dla naprawy uszkodzonej ścianki szczelnej spowodowane jej wychyleniem na odcinku 36,8 m. Koszt prac projektowych i jej odbudowy poniósł wykonawca.

(dowód: akta kontroli str. 1331)

3.3.4. Inwestycje „Kołoźrzeg 150 mb”, „Kołoźrzeg 328,90” i „Kołoźrzeg 328,90 – roboty dodatkowe” wykonano bez zmian dokumentacji projektowej. Projekty były protokolarńie odbierane przez zespół przedstawicieli Urzędu i zatwierdzane przez Dyrektora Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1119-1123, 1182-1184, 1247,1330, 1361-1369,1380,1386-1391)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Urząd⁵⁴ przesunął aneksem termin zakończenia robót inwestycji Sarbinowo z 30.04.2013 r. na 30.06.2013 r., pomimo posiadanej informacji o faktycznym, technicznym zakończeniu robót i braku wniosku w tej sprawie od wykonawcy. Powyższe było spowodowane koniecznością zalegalizowania przez Urząd zmian stanowiących istotne odstępstwo od zatwierzonego projektu budowlanego w celu uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str.1163-1165)

Z wyjaśnienia Dyrektora zawartego w uzasadnieniu o przedłużeniu terminu zakończenia robót skierowanym do Zespołu ds. Zamówień Publicznych Urzędu, wynika że przyczyną wprowadzenia zmian w zatwierdzonym pozwoleniu na budowę była m.in. radykalizacja żądań mieszkańców, która w konsekwencji spowodowała zmianę dokumentacji projektowej.

(dowód: akta kontroli str. 1582-1586) .

Powyższa sytuacja, skutkująca opóźnieniem terminu zakończenia inwestycji o 65 dni⁵⁵, wynikała z zmiany uzgodnionego po konsultacjach społecznych projektu pod presją mieszkańców mających miejsce w trakcie realizacji inwestycji.

Opis stanu faktycznego

3.4. W celu właściwej realizacji inwestycji „Kołoźrzeg 330,4”, dofinansowanej ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Dyrektor Urzędu powołał 7-osobowy zespół zadaniowy- Jednostkę Realizującą Projekt, składający się z pracowników Urzędu. Podział kompetencji poszczególnych członków nakładał na nich określone prawa i obowiązki w zakresie obsługi finansowej, księgowej, technicznej realizacji projektu, prawnej i ochrony środowiska mające zapewnić właściwy przebieg inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1257-1262)

W zakresie postępowania dotyczącego egzekwowania od wykonawców realizacji inwestycji zgodnie z umową Urząd korzystał z procedur wskazanych ustawowo w Prawie budowlanym poprzez przypisanie zadania z tego zakresu pracownikom Urzędu w zakresie obowiązków służbowych określonych w karcie stanowiska pracy.

(dowód: akta kontroli str.1605, 1680)

⁵⁴ Aneksy podpisał: Dyrektor Urzędu przy kontrasygnacie głównego księgowego.

⁵⁵ Dotyczy okresu od 30.06. do 3.09.2013 r.- daty uzyskania pozwolenia na użytkowanie

3.5. Żadna z kontrolowanych inwestycji nie była realizowana w oparciu o kontrakt oparty o procedury FIDIC co powodowało, że nie występowały typowe polecenia zmian. Postępowanie nadzoru inwestorskiego, w zakresie wprowadzania zmian w trakcie realizacji inwestycji, na obiekcie „Kołobrzeg 330,4”, dotyczyło zastępowania zbyt krótkich pali w ostrogach palami o większej długości, co było zatwierdzane przez nadzór autorski. Rozliczenia kontraktu, zgodnie z umową, dokonano na podstawie jednostkowych cen ofertowych i ilości wbudowanych materiałów.

(dowód: akta kontroli str. 1245,1263-1266)

Podczas realizacji inwestycji „Sarbinowo”, w związku z występowaniem konieczności dokonywania zmian, były spisywane protokoły konieczności podpisywane przez Kierownika Budowy, Inspektora Nadzoru oraz Nadzór Autorski i zatwierdzane przez Dyrektora Urzędu. Wynagrodzenie wykonawcy z tego tytułu ulegało zmianom i stanowiło iloczyn obmiarów robót i cen jednostkowych przyjętych z kosztorysu ofertowego tej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1135-1158 i 1471-1479)

Na pozostałych inwestycjach zmiany uznane przez autorów projektów za nieistotne nie wpłynęły na koszty inwestycji i zostały wykonane zgodnie z zaakceptowanymi rozwiązaniami.

(dowód: akta kontroli str. 1302,1385)

3.6. W związku z inwestycjami objętymi badaniem, wykonawcy wystawili ogółem 89 faktur, z których 80 uregulował w terminie, a dziewięć (na kwotę ogółem 4.095,6 tys. zł) Urząd uregulował po terminach określonych w umowach. Opóźnienia w płatnościach 9 faktur mieściły się w przedziale czasowym od jednego do 34 dni. Wykonawcy nie naliczali odsetek za zwłokę od płatności regulowanych przez Urząd po terminie.

(dowód: akta kontroli str. 791-805, 855-869, 882-891, 917-946, 956-968, 977-986, 999-1012, 1030-1041, 1055-1059, 1427-1467, 1482-1485, 1532-1539)

3.7. Usługi objęte badaniem polegające na budowie, przebudowie i modernizacji obiektów infrastruktury technicznej były od 2011 r. objęte podstawową stawką podatku od towarów i usług w wysokości 23% z wyjątkiem usług budowlanych, które były związane z ochroną środowiska morskiego objęte stawką 0%⁵⁶ na podstawie art. 83 ust.1 pkt 11 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str.1446-1467 i 1618-1623)

3.8. Wartość sześciu zadań objętych badaniem wyniosła ogółem 90.815,9 tys. zł netto⁵⁸ i była zgodna z wartościami umownymi.

Pracownicy Urzędu zatrudnieni przy badanych inwestycjach nie otrzymywali dodatków zadaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 1504-1506 i 1430-1467)

⁵⁶ Wykonanie robót budowlanych w ramach zadań: „Budowa opaski z kamienia łamanego km 328,9-330,28” – część opaski stanowiła konstrukcję bezpośredniej ochrony brzegu morskiego, a część zaplecza lądowego; „Odbudowa i rozbudowa umocnień brzegu morskiego w Kołobrzegu km 330,4-333,4” – prace budowlane polegające na budowie ostróg i progów podwodnych oraz refulacji.

⁵⁷ Dz. U. z 2004r., Nr 54, poz.535 ze zm.

⁵⁸ Kołobrzeg 328,9: 9.135,6 tys. zł; Kołobrzeg 328,9 – roboty dodatkowe: 1.788,6 tys. zł; Kołobrzeg 150 mb: 1.137,7 tys. zł; Kołobrzeg 450 mb: 2.990,9 tys. zł; Sarbinowo projekt: 133,1 tys. zł; Sarbinowo: 12.534,5 tys. zł; Kołobrzeg 330,4: 61.675,5 tys. zł; Kołobrzeg nadzór: 1.420,0 tys. zł.

Dla inwestycji Sarbinowo i Kołobrzeg 330,4 ostateczną wartość umowną ustalono na podstawie obmiarów wykonanych robót (co było zgodne odpowiednio z: §8 pkt 3 i §7 pkt 7.3 zawartych umów⁵⁹) – wartości te były wyższe od ofertowych wynagrodzeń kosztorysowych odpowiednio o 708,6 tys. zł i 13.043,4 tys. zł.⁶⁰

Dla pozostałych 4 inwestycji wartość prac wykonanych i zapłaconych była zgodna z wartościami podanymi w kosztorysach ofertowych, będących podstawą zawarcia umów (wynagrodzenia umowne były cenami ryczałtowymi).

(dowód: akta kontroli str. 791-805, 855-869, 882-891, 917-946, 956-968, 977-986, 999-1012, 1030-1041, 1055-1059, 1174-1177, 1255-1266, 1430-1437 i 1507-1508)

Wykonawcom zadań inwestycyjnych objętych badaniem nie wypłacano zaliczek, ani zadatków, ponieważ stosowano umowny system rozliczania płatności za częściowe wykonanie robót budowlanych na podstawie przedkładanych faktur i protokołów odbioru, z czego w czterech przypadkach (dotyczy inwestycji: Kołobrzeg 328,9; Kołobrzeg 328,9 – roboty dodatkowe; Kołobrzeg 150 mb; Kołobrzeg 450 mb), zgodnie z umowami, regulowano po 95% wartości wykonanych robót (a pozostałe 5% na podstawie faktury końcowej). W przypadku pozostałych dwóch robót budowlanych regulowano po 100% wartości wykonanych prac (co zgodne było z umowami). Płatności częściowe za nadzór przy zadaniu Kołobrzeg 330,4 regulowano zgodnie z umową, procentowo, od wartości brutto faktur za roboty budowlane (od 1,5% do 2,88%).

W zakresie badanych inwestycji nie stwierdzono przypadków wystawiania faktur zawyżających wartości wykonanych robót.

(dowód: akta kontroli str. 791-805, 855-869, 882-891, 917-946, 956-968, 977-986, 999-1012, 1030-1041, 1055-1059, 1430-1437 i 1532-1539)

Przy rozszerzeniu zakresu rzeczowego zadań (Kołobrzeg 330,4 i Sarbinowo) nie stwierdzono stosowania innych wartości składników cenotwórczych od wartości wskazanych w zleceniu podstawowym.

(Dowód: akta kontroli str. 1446-1479)

3.9. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Urzędu nie wydawał zarządzeń w sprawie określenia granic pasa technicznego jak i granic pasa ochronnego na podstawie art.36 ust.5 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁶¹.

Dyrektor Urzędu nie opracował planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działania Urzędu, ponieważ Minister TBiGM nie wydał do chwili obecnej rozporządzenia w sprawie zakresu planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, niezbędnego do jego przygotowania zgodnie z wymogiem art. 37 ust. 4 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

(dowód: akta kontroli str. 453, 456-458 i 648-649)

⁵⁹ Ostateczna wartość przedmiotu umowy miała zostać ustalona na podstawie prowadzonej przez Wykonawcę książki obmiaru wykonanych robót oraz cen jednostkowych zawartych w kosztorysie ofertowym

⁶⁰ Przyczyny zwiększenia wartości (w stosunku do kosztorysów ofertowych) zostały opisane w pkt 3.1 i 3.3 wystąpienia pokontrolnego

⁶¹ j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz.1502 ze zm.

1. Urząd nie zachowywał umownych terminów płatności za wystawionych dziewięć faktur⁶² (10,1% badanych na kwotę 4.095,6 tys. zł) przy realizacji inwestycji: Kołobrzeg 150 mb, Kołobrzeg 450 mb, Sarbinowo, Kołobrzeg 330,4 i Kołobrzeg 330,4 – nadzór inwestorski (10,1% badanych). Opóźnienia mieściły się w przedziale od jednego do 34 dni. Z tytułu opóźnień w regulowaniu zobowiązań Urząd nie został zobowiązany do zapłaty odsetek.

Główna Księgowa wyjaśniła, że w sześciu przypadkach sześciu faktur przyczyną opóźnień był brak środków finansowych, a w pozostałych trzech⁶³ długotrwały czas obiegu dokumentów finansowych (faktur na kwotę ogółem 2.168,5 tys. zł ogółem i protokołów odbioru) między Wydziałem Techniczno-Inwestycyjnym, a Wydziałem Finansowo – Budżetowym.

(dowód: akta kontroli str. 791-805, 855-869, 882-891, 917-946, 956-968, 977-986, 999-1012, 1030-1041, 1430-1441, 1446-1467, 1482-1503 i 1689)

2. Nieprawidłowości dotyczące realizacji inwestycji „Sarbinowo”:

2.1. Brak właściwego nadzoru ze strony Urzędu doprowadził do niezgodnego z wydanym pozwoleniem na budowę inwestycji Sarbinowo wykonania prac m.in. polegających na przyjęciu rozwiązań przestrzennych (lokalizacyjnych), które nie były zgodne z wydaną decyzją pozwolenia na budowę i stanowiły w interpretacji nadzoru autorskiego (autora projektu), istotną zmianę w dokumentacji projektowej, kwalifikującą się do ponownego uzyskania decyzji pozwolenia na budowę. Działaniem tym Urząd naruszył art. 36a ust. 1. Prawa budowlanego, zgodnie z którym istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Po faktycznym (technicznym) zakończeniu budowy, Naczelnik Wydziału Techniczno – Inwestycyjnego i Robót Czerpalnych pan K.K. zwrócił się do Dyrektora Urzędu z wnioskiem, o wyrażenie zgody na sporządzenie projektu zamiennego przez wykonawcę projektu pierwotnego uwzględniającego ww. istotne odstępstwa od projektu budowlanego wymagające zmiany pozwolenia na budowę, na co Dyrektor wyraził zgodę. Postępowanie zakończone uzyskaniem decyzji o zmianie pozwolenia na budowę 05.07.2013 r. spowodowało opóźnienie w zakończeniu inwestycji o 65 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1163,1166-1167,1236, 1737-1739)

Wg wyjaśnienia Dyrektora Urzędu przyczyną późnego podjęcia działań w celu uzyskania zgodności wykonanych prac budowlanych z uzyskanym pozwoleniem na budowę, było zawierzenie zapewnieniom autora projektu, że zmiany te są nieistotne z punktu widzenia Prawa budowlanego oraz, że podejmowane w trakcie realizacji działania zapewniły płynną realizację przedsięwzięcia bez przestoju wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str.1587-1600)

NIK nie przyjmuje wyjaśnień Pana Dyrektora, że przyczyną tak późnego podjęcia działań w celu uzyskania zgodności wykonanych prac budowlanych z uzyskanym pozwoleniem na budowę, było zaufanie zapewnieniom autora projektu, gdyż to na inwestorze spoczywa odpowiedzialność za prowadzenia inwestycji zgodnie

⁶² faktury o numerach: 80/2012, 9/2013, 15/02/2013, 1091000057, 1091100030, 1091100044, 1091200104, GK/81/05/2011 i GK/103/06/2011

⁶³ faktury o numerach: 80/2012, 15/02/2013, 1091000057

z obowiązującym prawem. Ponadto Urząd nie wyegzekwował od autora projektu budowlanego jednoznacznej kwalifikacji zamiennego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego. Kwalifikację taką uzyskano dopiero 23.04.2013 r. tj. po zakończeniu prac w sposób odmienny od zatwierdzonego projektu.

- 2.2. Inspektor Nadzoru inwestorskiego pani I.K. dopuściła do realizacji inwestycji niezgodnie z przyjętym projektem tj. do przesunięcia pojedynczych elementów zaprojektowanej budowli na działce należącej do inwestora, czym naruszyła art. 25. ust 1 Prawa budowlanego stanowiący, że do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy sprawowanie kontroli zgodności realizacji budowy z projektem i pozwoleniem na budowę.

Po faktycznym zakończeniu prac na dwa tygodnie przed umownym terminem ich zakończenia Urząd wystąpił do autora projektu o analizę wykonanych robót odbiegających od projektu i uznanie ich za nieistotne. Autor projektu uznał zmiany za nieistotne lecz nie dokonał odpowiednich wpisów do dziennika budowy, a następnie stwierdził, iż kwalifikowane przez niego wcześniej jako nieistotne zmiany w dokumentacji projektowej mogą być interpretowane przez Nadzór Budowlany w trakcie wydania decyzji pozwolenia na użytkowanie jako istotne, tym samym zalecił inwestorowi wykonanie dokumentacji zamiennej oraz złożenie wniosku o zmianę pozwolenia na budowę, co wykonano 02.07.2013 r.

(dowód: akta kontroli str.1161-1163,1170,1236)

NIK nie przyjmuje wyjaśnień Pana Dyrektora, że inwestycja była realizowana zgodnie z wydanym pozwoleniem na budowę, ponieważ 02.07.2013 r. (po zakończeniu budowy) wystąpiono o jego zmianę do Wojewody Zachodniopomorskiego, który wydał decyzję zmieniającą 05.07.2013 r. Realizacja inwestycji w sposób odbiegający od projektu bez formalnej decyzji w tym zakresie spowodowało przesunięcie terminu zakończenia inwestycji o 65 dni.

(dowód: akta kontroli str.1587-1599 ,1679-1688 ,1737-1739)

- 2.3. Urząd dopuścił do korzystania z opaski brzegowej „Sarbinowo”⁶⁴ przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie tj. przed 03.09.2013 r. Stanowiło to naruszenie warunku uzyskania przed przystąpieniem do użytkowania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, określonego w decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego Nr 158/2012 dot. pozwolenia na budowę (w oparciu o art. 55 Prawa budowlanego - kategoria obiektu XXVII - budowle hydrotechniczne regulacyjne).

(dowód: akta kontroli str. 1405-1407, 1414-1417)

Z-ca Dyrektora Urzędu wyjaśnił, że nie podjęto decyzji o jej udostępnieniu bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego obiektu. W przypadku niniejszej budowli ochronnych brzegu morskiego, gdzie głównym czynnikiem użytkowym jest oddziaływanie morza, fakt dopuszczenia budowli do użytkowania jest formalnością nie mającą żadnego powiązania z rzeczywistym użytkowaniem obiektu. Obiekty są użytkowane z chwilą ich całościowego lub nawet odcinkowego wykonania a Inwestor nie ma żadnej mocy sprawczej w zakresie ich wyłączenia z użytkowania do czasu otrzymania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Nie ma po prostu możliwości „wyłączenia” morza na odcinku wykonanej a nie odebranej do użytkowania budowli ochronnej. W trakcie

⁶⁴ Użytkowanie przebudowanej opaski brzegowej wykazały oględziny NIK w dniu 11.07.2013 r.

prowadzenia prac budowlanych Wykonawca wielokrotnie zgłaszał fakt zniszczenia wykonanych przez siebie zabezpieczeń placu budowy przez osoby postronne. Na początku budowy w najbardziej newralgicznych miejscach zabezpieczenia były kilkakrotnie odtwarzane. Jednak bez widocznego skutku. Jakikolwiek upomnienia, zakazy lub prośby nie przynosiły w tym względzie żadnego skutku. Sytuacja taka jest przez Urząd obserwowana nie tylko na tej budowie, ale na wszystkich obiektach realizowanych w pasie technicznym (plaży). W przypadku budowli ciągnącej się 1200 m na skraju miejscowości wypoczynkowej w środku sezonu letniego utrzymanie takich zabezpieczeń było praktycznie niemożliwe. Zabezpieczenia są rozkradane, niszczone i umyślnie usuwane.

(dowód: akta kontroli str. 1550-1553)

NIK nie podziela stanowiska Pana Dyrektora, ze względu na niespełnienie warunku uzyskania przed przystąpieniem do użytkowania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, określonego w decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego Nr 158/2012 dot. pozwolenia na budowę, jak też z uwagi na to, że odpowiednie zabezpieczenia placu budowy należy, zgodnie z art. 42 ust.2 pkt. 3 Prawa budowlanego, do obowiązków kierownika budowy, którego postępowanie podlega kontroli Nadzoru Inwestorskiego sprawowanego przez Urząd. W ocenie NIK brak zabezpieczenia terenu, na którym realizowana była inwestycja stwarzało zagrożenie dla osób wchodzących na ten teren.

- 2.4. Zastępca Dyrektora ds. Technicznych podjął decyzję o dokonaniu zmiany w projekcie realizowanej inwestycji m.in. w zakresie zastąpienia murku oporowego żelbetowego zamknięciami szandorowymi, celem umożliwienia bezkolizyjnego dostępu z terenów prywatnych posesji na ciąg pieszo - jezdny (koronę opaski). Koszt wprowadzonych zmian wyniósł 257.845,5 zł netto, w tym projektu zamiennego 25.000,00 zł, co podwyższyło koszt inwestycji o 1,65% w stosunku do całej jej wartości. W ocenie NIK dokonanie tej zmiany i poniesienie związanych z tym wydatków, pomimo że poprzednie rozwiązanie spełniało założenia ochrony brzegu morskiego, w tym prywatnych nieruchomości mieszkańców wsi Sarbinowo, było niecelowe.

Wg wyjaśnienia Dyrektora zmiany wynikały ze znalezienia rozwiązania optymalnego, popartego akceptacją społeczną.

NIK nie przyjmuje wyjaśnienia, ponieważ przyjęte po konsultacjach społecznych prowadzonych przed rozpoczęciem inwestycji i uwzględnionych w przygotowanej dokumentacji rozwiązania spełniały założenia projektowe i nie powinny już ulegać zmianie, jak to zostało określone w uzasadnieniu w sprawie przedłużenia terminu realizacji robót, w wyniku „radikalizacji żądań mieszkańców” i „wymuszonych decyzji dotyczących aktualizacji dokumentacji”,

(dowód: akta kontroli str. 1174-1177, 1583, 1602)

3. Pracownicy Urzędu przyjmowali pisma wykonawcy zgłaszające gotowość do odbioru robót (inwestycja Sarbinowo) i nie przekazywali ich do sekretariatu Dyrektora, czym naruszyli pkt 2 Rozdziału V, Odbiór przesyłek Zarządzenia nr 6 Dyrektora Urzędu z 12.03.2007 r. w sprawie wprowadzenia przepisów kancelaryjnych i archiwalnych Urzędu Morskiego w Słupsku. Zgodnie z pkt. 2 Rozdział IV ww. Zarządzenia. Przyjmowanie korespondencji, otwieranie przesyłek, umieszczanie pieczętki wpływu i daty wpływu pisma, rozdzielanie pism

pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne według dekretacji Dyrektora należało do zakresu podstawowych czynności sekretariatu Dyrektora.

(dowód: akta kontroli str.1238-1239,1418-1426)

Dyrektor wyjaśnił, że w chwili obecnej nie istnieje możliwość wskazania osoby, która nie przekazała korespondencji do sekretariatu Urzędu i zlecił przeprowadzenie wyjaśnień Wydziałowi Kontroli Wewnętrznej i Funduszy Unijnych.

(dowód: akta kontroli str.1690-1691)

W ocenie NIK niestosowanie się pracowników do ww. regulacji wewnętrznych, skutkowało brakiem pełnej wiedzy kierownictwa Urzędu o zdarzeniach podczas realizacji inwestycji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie realizacji inwestycji, z uwagi na wagę stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących inwestycji Sarbinowo, pomimo że pozostałe skontrolowane inwestycje realizowano prawidłowo.

4. Finansowanie inwestycji oraz prowadzenie ewidencji wydatków ponoszonych na nie i ewidencji środków trwałych.

Opis stanu faktycznego

4.1. Spośród 46 zadań inwestycyjnych realizowanych w latach 2012-2013 (do 06.09.2013 r.), zakończono 40 o łącznej wartości 96.115,7 tys. zł. W przypadku 22 z nich środki w kwocie ogółem 2.755,8 tys. zł, (8,7% planu), nie zostały wydatkowane, z czego 2.738,9 tys. zł dotyczyło sześciu zadań (niewykorzystane w stosunku do planu kwoty mieściły się w przedziale od 47,2 tys. zł do 2.110,2 tys. zł). Przyczyną nie wykorzystania ww. środków było ich zaplanowane w kwotach wyższych od poniesionych (w wyniku postępowań przetargowych zawarto korzystniejsze umowy niż planowano) i nie zaktualizowanie planu (zakres rzeczowy wymienionych zadań został wykonany).

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 342-343, 604-607, 1763-1765)

4.2. Źródłem finansowania zadań inwestycyjnych realizowanych w latach 2012-2013 były środki budżetu państwa oraz środki pozyskane z Unii Europejskiej („UE”). W okresie objętym badaniem Urząd realizował pięć projektów współfinansowanych środkami z UE, tj.:

- „Odbudowa i rozbudowa umocnień brzegu morskiego w Kołobrzegu km 330,4-333,4; wartość wg umowy o dofinansowanie z 14.12.2009 r. – 64.178,0 tys. zł, z tego wydatki finansowane z UE w kwocie 54.551,3 tys. zł,
- „Ochrona brzegów morskich na wschód od Portu Darłowo”; wartość wg umowy o dofinansowanie z 1.10.2010 r. – 115.337,5 tys. zł, z tego wydatki finansowane z UE w kwocie 98.036,9 tys. zł,
- „Ochrona brzegów morskich w granicach Centralnego Poligonu Sił Powietrznych Wicko Morskie”; wartość wg umowy o dofinansowanie z 23 01.2012 r. – 128.770,3 tys. zł, z tego wydatki finansowane z UE w kwocie 109.454,8 tys. zł,
- „Ochrona brzegów morskich na wysokości Łeby, Ustki i Rowów”; wartość wg umowy o dofinansowanie z 16.10.2012 r. – 160.992,4 tys. zł, z tego wydatki finansowane z UE w kwocie 136.843,5 tys. zł,

- „Remont Nabrzeży Parkowego i Skarpowego w Porcie Darłowo”; wartość wg umowy o dofinansowanie z 2.09.2010 r. – 38.950,0 tys. zł, z tego wydatki finansowane z UE w kwocie 29.212,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.6-10 i 340-341)

W przypadku dwóch projektów, kwota przekazanego w latach 2012-2013 dofinansowania z UE była niższa od kwoty wynikającej z umów ogółem o 24,0 tys. zł, co w jednym przypadku⁶⁵ wynikało z zastosowania trybu postępowania przetargowego innego niż wskazany we wniosku o dofinansowanie, bez zgody Instytucji Wdrażającej (za niekwalifikowany uznano wydatek w kwocie 22,2 tys. zł z tytułu pełnienia usług nadzoru autorskiego), a w drugim⁶⁶ z uznania, że 1,8 tys. zł należnej kary umownej za zwłokę w oddaniu przedmiotu umowy, stanowi przychód inwestycji i kwota ta w całości zmniejsza wydatki kwalifikowane.

(dowód: akta kontroli str. 340-341 i 440-450)

Przyczyną zastosowania odmiennej od wskazanej we wniosku o dofinansowanie procedury przy zamówieniu na pełnienie nadzoru autorskiego, były: ograniczone środki finansowe, konieczność szybkiej realizacji zamówienia i wynikająca z tego koncepcja poprzedniego Dyrektora Urzędu o udzieleniu osobnego zamówienia na pełnienie nadzoru autorskiego. Obecnie zlecenia związane z przygotowaniem dokumentacji projektowej uwzględniają pełnienie nadzoru autorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 506-507 i 1614-1617)

Zastosowanie niewłaściwego trybu zostało zakwestionowane podczas kontroli przeprowadzonej przez Instytucję Wdrażającą⁶⁷ w 2010 r., tym samym w budżecie projektu na 2012 r. finansowanie tego zadania przewidziano z budżetu krajowego (§6059).

(dowód: akta kontroli str. 340-341 i 444-452)

4.3. Ewidencje wydatków realizowanych inwestycji prowadzono zgodnie z obowiązującą w Urzędzie polityką rachunkowości⁶⁸. Objęte badaniem wybrane zapisy dotyczące ewidencji środków trwałych powstałych w 2012 r. w wyniku zakończonych 36 inwestycji i zadań inwestycyjnych (wartość środków objętych badaniem 82.875,0 tys. zł) wprowadzono do ewidencji (konta zespołu 080 – środki trwałe w budowie/inwestycje) na podstawie określonych w polityce rachunkowości faktur podpisanych przez inspektora nadzoru, naczelnika Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego i Robót Czerpalnych i Zastępcę Dyrektora ds. Technicznych oraz zgodnie z zakresem prac opisanych w protokołach odbioru. Łączna wartość inwestycji wykazana w wystawionych dokumentach OT (82.875,0 tys. zł) była obliczona z uwzględnieniem składników kosztów wskazanych w polityce rachunkowości, tj. do kosztów inwestycji zaliczano również m.in. koszty dokumentacji projektowej, nadzoru autorskiego i inwestorskiego.

Wszystkie środki trwałe powstałe w wyniku zakończonych w 2012 r. zadań inwestycyjnych zostały prawidłowo ujęte na kontach zespołu 0 – „majątek trwałe” w miesiącu wydania dowodów przyjęcia środka trwałego do używania.

(dowód: akta kontroli str. 93-165 i 581-589)

⁶⁵ „Odbudowa i rozbudowa umocnień brzegu morskiego w Kołobrzegu km 330,4-333,4”

⁶⁶ „Ochrona brzegów morskich na wschód od portu Darłowo”

⁶⁷ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie

⁶⁸ Zarządzenie wewnętrzne Nr 25 z dnia 27 października 201 r. w sprawie wprowadzenia zasad polityki rachunkowości dla Urzędu Morskiego w Słupsku

4.4. Sprawozdania finansowe⁶⁹ za rok 2011 oraz za rok 2012 przekazano do MTBiGM z zachowaniem terminu wymaganego przepisem rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷⁰ (tj. odpowiednio: 27.01.2012 r. i 01.02.2013 r.).

W Urzędzie realizowano obowiązek przekazywania Informacji z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji za dwumiesięczne okresy⁷¹ wraz z częścią opisową okresu, począwszy od stanu na dzień 28.02.2011 r.⁷², a od stanu na dzień 30.04.2013 r. obowiązek przekazywania Informacji z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji oraz wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań w ramach Programu⁷³ wraz z częścią opisową.

Informacje zawarte w sprawozdaniach finansowych oraz w Informacji w zakresie wykonania wydatków budżetu państwa, w kwotach przeznaczonych na finansowanie inwestycji w 2012 r. oraz wydatków budżetu przeznaczonych na finansowanie w ramach Programu w zakresie inwestycji, były zgodne z kwotami ujętymi w księgach rachunkowych na kontach zespołu 080 – środki trwałe w budowie/inwestycje.

(dowód: akta kontroli str. 144-185, 190-302 i 508-580)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie finansowania oraz prowadzenia ewidencji księgowej środków trwałych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

- 1) wydatkowanie środków na finansowanie Programu zgodnie z ich przeznaczeniem,
- 2) sporządzanie programów inwestycji finansowanych lub dofinansowanych z środków budżetu państwa,
- 3) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających terminowe regulowanie zobowiązań wobec wykonawców,
- 4) realizację wszystkich inwestycji zgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę,
- 5) niedokonywanie nieuzasadnionych zmian postanowień zawieranych umów w stosunku do treści ofert, na podstawie których dokonano wyboru wykonawców,
- 6) umożliwienie korzystania z wybudowanych obiektów wyłącznie po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie,
- 7) wzmocnienie nadzoru w zakresie przestrzegania przez pracowników obowiązujących w Urzędzie uregulowań wewnętrznych w sprawie

⁶⁹ Rb-23, Rb-27, Rb-28 z wykonania planu wydatków, Rb- 28 Programy, Rb-28 UE, informacja z planu wydatków budżetu państwa w zakresie realizowanych programów pochodzących z budżetu UE, Rb-Wsb roczne o wydatkach strukturalnych w podziale wojewódzkim, rozliczenie środków przekazanych z rezerw celowych

⁷⁰ Dz. Nr 20, poz. 103 - załącznik nr 42

⁷¹ w terminie do 7 dnia po zakończeniu miesiąca następującego po zakończeniu dwumiesięcznego okresu

⁷² pismo Ministerstwa Infrastruktury Departament Bezpieczeństwa Żeglugi Nr GB-7rm-6/11/1088868 z dnia 18 stycznia 2011 r. Informacja za dwumiesięczne okresy powinna być przekazana do 15 dnia po zakończeniu miesiąca następującego po zakończeniu dwumiesięcznego okresu

⁷³ pismo Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej Departament Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi Nr GT-8rm-0780-57/13 z dnia 26 marca 2013 r.

wprowadzenia przepisów kancelaryjnych i archiwalnych Urzędu Morskiego w Słupsku.

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 Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Gdańsku.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Gdańsk, dnia 09 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontrolerzy
Mariusz Syrek
główny specjalista k.p.

.....
Podpis

Witold Dąbrowski
specjalista k.p.

.....
podpis

.....
Podpis

Katarzyna Juchniewicz
specjalista k.p.

.....
. Podpis

Henryk Świtoński
doradca ekonomiczny

.....
Podpis

