



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.007.03.2022

**Pan  
Krzysztof Paśnik  
Burmistrz Miasta Lubartów**

ul. Jana Pawła II 12  
21-100 Lubartów

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.192.2022 z dnia 11 stycznia 2023 r.  
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

Kontrola nr P/22/052 – *Realizacja wybranych inwestycji w województwa*

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lubartów (dalej: „UM Lubartów” lub „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Paśnik Burmistrz Miasta Lubartów, od 23 listopada 2018 r. (dalej: „Burmistrz”). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Janusz Bodziacki, od 14 grudnia 2010 r. do 23 listopada 2018 r., – Jerzy Zwoliński, od 6 grudnia 2006 r. do 14 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji. 2. Wybór wykonawcy inwestycji. 3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych. 4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych. 5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010-2022 (do 7 października 2022 r.) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Monika Cieniuch, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/68/2022 z 2 maja 2022 r.  (akta kontroli tom I str. 3-4, 8)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Burmistrz Miasta Lubartów nie zapewnił w pełni prawidłowego przygotowania i przeprowadzenia inwestycji pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego w Lubartowie” (dalej: „inwestycja” lub „modernizacja oświetlenia”).

W ramach przygotowań do modernizacji oświetlenia przeprowadzono analizę kosztów i korzyści oraz analizę ryzyka inwestycji. Terminowo opracowano dokumentację projektową, jednak przed podpisaniem umowy<sup>3</sup> z Wykonawcą nie zgłoszono zakładowi energetycznemu<sup>4</sup> zamiaru wykonywania prac, a po wygaśnięciu posiadanego wcześniej pozwolenia Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (dalej: „LWKZ”) do prowadzenia prac w obrębie wpisanym do rejestru zabytków województwa lubelskiego, ponowne uzyskano dopiero w

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Nr BZP.272.34.2018 z 8 października 2018 r.

<sup>4</sup> PGE Dystrybucja S.A. Oddział Lublin, dalej: „PGE”.

trakcie trwania prac. Zakończenie inwestycji nastąpiło 223 dni po terminie wynikającym z umowy z Wykonawcą.

Urząd osiągnął cel modernizacji oświetlenia ulicznego, jakim było: obniżenie mocy zainstalowanych urządzeń oświetleniowych, zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> do atmosfery oraz obniżenie kosztów eksploatacji systemu oświetlenia ulicznego.

Na realizację inwestycji uzyskano dofinansowanie ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego<sup>5</sup> na lata 2014-2020 w ramach projektu pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego w Lubartowie”<sup>6</sup>. Kwoty całkowitych wydatków Projektu, wydatków kwalifikowalnych oraz kwota dofinansowania były zgodne z określonymi w umowie o dofinansowaniu.

Wydatki ponoszone na modernizację oświetlenia były dokonywane w sposób prawidłowy, umożliwiające realizację zadań oraz w wysokościach i terminach zgodnych z zawartymi umowami i zobowiązaniami. Dokumenty księgowo były kompletne, sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz rzetelnie opisane. Urząd terminowo dokonywał płatności na rzecz Wykonawcy robót, w związku z tym nie wystąpiły przypadki naliczania odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań z tego tytułu.

W toku realizacji inwestycji Urząd podjął działania przewidziane umową, zmierzające do wyegzekwowania należytego wykonania zadania. Wykonawcy zostały naliczone kary umowne za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy. W związku z powyższym Wykonawca złożył pozew do sądu.

Urząd zapewnił wykonywanie prac utrzymaniowych oświetlenia zawierając umowę na konserwację z PGE oraz instalując „inteligentny system sterowania oprawami oświetlenia ulicznego”, który raportuje odpowiednim służbom Urzędu o rozpoznanych błędach i awariach w funkcjonowaniu oświetlenia.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprzeprowadzenia analizy cen rynkowych przed zawarciem umowy<sup>7</sup> na prowadzenie prac projektowych związanych z modernizacją oświetlenia,
- niedochowania należytej staranności w przygotowaniu dokumentacji przetargowej, poprzez niedokonanie jednolitej kwalifikacji rodzajowej zamówienia,
- dokonania odbioru dokumentacji powykonawczej bez uwag, pomimo niewyegzekwowania od Wykonawcy m.in. protokołów odbioru robót ulegających zakryciu,
- niewyegzekwowania od Wykonawcy prowadzenia corocznych pomiarów natężenia oświetlenia<sup>8</sup> i pomiarów mocy<sup>9</sup> w ramach udzielonej gwarancji.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>10</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Planowanie i przygotowanie inwestycji**

Opis stanu faktycznego

**1.1.** Przedmiotem kontroli była realizacja zadania pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego w Lubartowie”. Celem inwestycji było obniżenie mocy zainstalowanych

<sup>5</sup> Finansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: „EFRRR”).

<sup>6</sup> Numer projektu: RPLU.05.05.00-06-0033/16 (dalej: „Projekt”).

<sup>7</sup> Nr SRF/3/2016 z 15 listopada 2016 r.

<sup>8</sup> Na pięciu ulicach.

<sup>9</sup> Dla pięciu obwodów.

<sup>10</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

urządzeń oświetleniowych i podniesienie jakości oświetlenia dróg. Modernizacja miała również spowodować zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> do atmosfery oraz obniżyć koszt eksploatacji systemu oświetlenia ulicznego.

(akta kontroli tom I str. 9-42)

W 2016 r. zlecono<sup>11</sup> podmiotowi zewnętrznemu wykonanie aktualizacji audytu energetycznego oraz opracowanie studium wykonalności i projektu wykonawczego modernizacji oświetlenia ulicznego. Audyt energetyczny istniejącego oświetlenia ulicznego na terenie miasta Lubartów pn. „Poprawa efektywności energetycznej poprzez modernizację infrastruktury oświetlenia ulicznego na terenie miasta Lubartów” zawierał w szczególności analizy techniczne i ekonomiczne, dobór technologii, określenie efektu ekologicznego i nakładów inwestycyjnych, na podstawie których opracowano wniosek o dofinansowanie oraz studium wykonalności dla inwestycji. W opracowaniu przedstawiono trzy warianty modernizacji oświetlenia oraz dokonano ich analizy pod względem technicznym i ekonomicznym. W opracowanym studium wykonalności dokonano analizy celów i wariantów realizacji Projektu, analizy finansowej i ekonomicznej, w tym kalkulacji nakładów inwestycyjnych oraz kalkulacji kosztów pomiędzy wariantem bezinwestycyjnym a inwestycyjnym. Przeprowadzono również analizę ryzyk Projektu. Powyższa dokumentacja oraz projekt wykonawczy zostały wykonane w terminie i odebrane w 2016 r. Za wykonanie ww. dokumentacji Urząd zgodnie z umową poniósł wydatek<sup>12</sup> w kwocie 40 590 zł.

(akta kontroli tom I str. 27-42, 148-188, 233-269, tom II, str. 243-253)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym<sup>13</sup> zadania związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji realizowały Wydział Strategii, Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych (dalej: „SRF”) i Wydział Infrastruktury Miejskiej (dalej: „IM”). W zakresie inwestycji do zadań SRF należało m.in. przygotowywanie informacji o potrzebach i możliwościach w zakresie przedsięwzięć inwestycyjnych Miasta, współpraca z IM w celu ustalania potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, koordynowanie wykonawstwa inwestycji oraz zapewnienie prawidłowego nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych. Do zakresu działania IM należał m.in. nadzór nad funkcjonowaniem oświetlenia dróg i placów w mieście oraz jego rozbudowa, a także organizacja i nadzór nad robotami publicznymi i interwencyjnymi w ramach Wydziału.

Burmistrz wyjaśnił, że podział zadań pomiędzy poszczególne wydziały Urzędu Miasta następował po uchwaleniu budżetu. Mniejsze zadania (remonty, mniejsze przebudowy drogowe, oświetleniowe) realizowane były przez IM (tematycznie odpowiedzialny za drogi, infrastrukturę, oświetlenie uliczne i zieleń). Pozostałe zadania, w tym wszystkie z dofinansowaniem zewnętrznym były realizowane przez SRF.

W SRF był jeden wakat na stanowisku inspektora, w którego zakresie czynności było sprawowanie nadzoru nad inwestycjami. Zdaniem Burmistrza liczba pracowników zajmujących się planowaniem i przygotowaniem inwestycji pozwalała na prawidłową realizację zadań.

W badanym okresie w SRF zatrudnionych było średnio ośmiu, a w IM sześciu pracowników. Trzy osoby posiadały wykształcenie z zakresu budownictwa (w tym

<sup>11</sup> Umową nr SRF/3/2016 zawartą 15 listopada 2016 r.

<sup>12</sup> Faktura nr 04/12/2016 z 20 grudnia 2016 r.

<sup>13</sup> Wprowadzony Zarządzeniami Burmistrza Miasta Lubartów nr: VII/428/2016 z 30 września 2016 r., VII/513/2017 z 2 stycznia 2017 r., VII/791/2018 z 22 marca 2018 r., VII/934/2018 z 17 października 2018 r., VII/950/2018 z 16 listopada 2018 r., VIII/38/2019 z 1 lutego 2019 r., VII/77/2019 z 1 kwietnia 2019 r., VIII/99/2019 z 30 kwietnia 2019 r., VIII/131/2019 z 6 czerwca 2019 r., VIII/307/2020 z 13 lutego 2020 r. i VIII/336/2020 z 28 lutego 2020 r.

jedna uprawnienia budowlane)<sup>14</sup>, jedna wykształcenie z zakresu ochrony środowiska, jedna z zakresu finansów i jedna w zakresie zarządzania projektami europejskimi.

(akta kontroli I str. 308-364, 479)

**1.2.** Środki finansowe na inwestycję zostały ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Lubartów<sup>15</sup> w łącznej kwocie 3815 tys. zł, w tym określone limity na poszczególne lata wynosiły: 15 tys. zł w 2017 r., 1500 tys. zł w 2018 r., 2300 tys. zł w 2019 r. i 0 zł w 2020 r.

Inwestycja realizowana była w ramach projektu pn.: „Modernizacja oświetlenia ulicznego w Lubartowie” współfinansowanego ze środków EFRR, w ramach Osi Priorytetowej V: Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna, Działanie 5.5 Promocja niskoemisyjności RPO WL na lata 2014-2020. Umowę o dofinansowanie<sup>16</sup> Projektu z Województwem Lubelskim zawarto 22 grudnia 2017 r. Całkowita wartość Projektu wynosiła 2 823 784,76 zł, w tym całkowite wydatki kwalifikowalne 2 295 759,97 zł. Udział środków finansowych z EFRR wynosił 1 951 395,97 zł.

Okres realizacji Projektu ustalono następująco: rozpoczęcie - 31 marca 2018 r., zakończenie rzeczowe – 31 sierpnia 2019 r., zakończenie finansowe – 30 września 2019 r.

W dniu 28 października 2019 r. przesunięto<sup>17</sup> terminy zakończenia rzeczowego na 15 października i finansowego na 15 listopada 2019 r. oraz zmieniono wysokość dofinansowania określając całkowitą wartość Projektu na kwotę 3 288 960,05 zł. Uzasadnieniem zmiany był przedłużający się termin odbioru inwestycji.

(akta kontroli tom I str. 9-26, 214-232, tom II str. 2-48)

**1.3.** Umowę<sup>18</sup> na opracowanie projektu wykonawczego modernizacji oświetlenia ulicznego miasta Lubartów zawarto w trybie zamówienia z wolnej ręki, na podstawie § 6 ust. 8 pkt 3 i 6 Regulaminu zamówień publicznych<sup>19</sup> obowiązującego w Urzędzie.

Dnia 10 listopada 2016 r. Wykonawca złożył ofertę na aktualizację audytu energetycznego, studium wykonalności inwestycji oraz projekt wykonawczy modernizacji oświetlenia ulicznego. W skład projektu wykonawczego wchodził: dobór opraw oświetlenia ulicznego, zestawienie mocy obwodów w celu inwentaryzacji istniejących zabezpieczeń, propozycja inteligentnego systemu sterowania oświetleniem ulicznym, schematy jednokreskowe istniejącej sieci oświetleniowej z naniesionymi mocami opraw zastosowanych do modernizacji, obliczenia fotometryczne, informacja dotycząca bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, zestawienie montażowe zawierające niezbędne elementy modernizacji oświetlenia będące podstawą do wykonania kosztorysu inwestorskiego, kosztorys inwestorski i przedmiar robót, specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót. Termin realizacji umowy określono do 14 grudnia 2016 r. Koszt opracowania przedmiotu umowy wynosił 46 590 zł brutto.

W umowie wprowadzono postanowienia dotyczące kar umownych m.in. w przypadku opóźnienia lub zwłoki: w wykonaniu przedmiotu umowy, w usunięciu wad i błędów, w wykonaniu korekty lub aktualizacji opracowań objętych umową, a także

<sup>14</sup> Do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej oraz do projektowania w ograniczonym zakresie w specjalności architektonicznej.

<sup>15</sup> Uchwała nr XXII/141/2016 Rady Miasta Lubartów z 29 grudnia 2016 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej.

<sup>16</sup> Nr RPLU.05.05.00-06-0033/16-00.

<sup>17</sup> Aneks nr 1 do umowy nr RPLU.05.05.00-06-0033/16-00.

<sup>18</sup> Nr umowy SRF/3/2016 z 15 listopada 2016 r.

<sup>19</sup> Wprowadzonego Zarządzeniem nr VII/454/2016 Burmistrza Miasta Lubartów z 24 października 2016 r.

w przypadku niewykonania przedmiotu umowy przez Wykonawcę oraz odstąpienia od umowy przez Wykonawcę lub przez Zamawiającego z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy. Urząd zastrzegł sobie również prawo odstąpienia od umowy, m.in. w przypadku zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy trwającej dłużej niż 30 dni.

Zgodnie z postanowieniami umowy Wykonawca miał sprawować nadzór autorski w szczególności nad zgodnością realizacji robót budowlanych z projektem, uzgadniania możliwości wprowadzania zmian w dokumentacji projektowej lub rozwiązań zamiennych, bieżące monitorowanie robót budowlanych i ścisłą współpracę ze wszystkimi uczestnikami procesu budowlanego, przybywanie na teren budowy na każde wezwanie Zamawiającego.

Dokumentację przekazano w terminie, tj. 14 grudnia 2016 r. protokołem odbioru.  
(akta kontroli I str. 148-188, 430, tom II str. 232-253)

Modernizacja oświetlenia nie wymagała uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdyż takie przedsięwzięcie nie zostało ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>20</sup>.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie nie uznał<sup>21</sup> za niezbędne przeprowadzenie oceny oddziaływania na obszary Natura 2000.  
(akta kontroli tom I str. 49-51, 53-55)

**1.4.** Dnia 12 grudnia 2016 r. Urząd wystąpił do Starostwa Powiatowego w Lubartowie (dalej: „Starostwo”) o wydanie opinii czy wykonanie robót polegających na wymianie wyeksploatowanych lamp rtęciowych i sodowych na oprawy ze źródłami światła typu LED z systemem sterowania strumieniem świetlnym i monitoringiem działania opraw na istniejących słupach, a także wymiana układów pomiarowo-rozdzielczych z zainstalowaniem indywidualnego systemu sterowania oprawami w istniejących szafach rozdzielczych, wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia robót budowlanych. Starosta Lubartowski (dalej: „Starosta”) wydał opinię<sup>22</sup>, że ww. przedsięwzięcie nie wymaga dokonania zgłoszenia ani uzyskania pozwolenia na budowę, gdyż są to prace związane z bieżącą konserwacją istniejącego oświetlenia ulicznego.

Burmistrz uzyskał decyzję<sup>23</sup> LWKZ w sprawie wydania pozwolenia na wymianę urządzeń technicznych, tj. opraw lamp drogowych na nowe, położonych w obrębie historycznego układu urbanistycznego miasta Lubartów<sup>24</sup>, wpisanego do rejestru zabytków województwa lubelskiego pod nr A/155. Pozwolenie było ważne przez rok od dnia uprawomocnienia<sup>25</sup>. W związku z utratą ważności pozwolenia Urząd w trakcie trwania robót wystąpił o wydanie nowego pozwolenia na wymianę opraw oświetlenia drogowego. LWKZ 21 grudnia 2018 r. wydał pozwolenie na działania związane z wymianą opraw oświetlenia na słupach oświetleniowych znajdujących się w obszarze miasta Lubartów wpisanym do rejestru zabytków województwa

<sup>20</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 71 (rozporządzenie uchylono z dniem 11 października 2019 r.).

<sup>21</sup> W deklaracji organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000 (WPN.6335.1169.2016.GC z 13 grudnia 2016 r.).

<sup>22</sup> Pismem znak AIB.670.1.236.2016 z 13 grudnia 2016 r.

<sup>23</sup> Znak IN.5142.107.1.2017 z 24 lutego 2017 r.

<sup>24</sup> Ulice: Prusa, Szaniawskiego, Wspólna, Pocztowa, Bednarska, Wąska, Poniatowskiego, Cmentarna, Legionów, Armii Krajowej, Bema, Lubelska, Rynek I, Słowackiego, Waryńskiego, Szulca, Krzywe Koło, Mickiewicza, Kręta, Orlicz Dreszera, 11 Listopada, Ogrodowa, Partyzancka, Kościuszki, Olchowa, Jaśminowa, Firleja, Lipowa, Parkowa, Piękna, Hanki Sawickiej, Chopina i Al. 1000-lecia.

<sup>25</sup> Termin ważności pozwolenia mógł ulec przedłużeniu, jeżeli przed jego upływem zostanie wydane pozwolenie na budowę (o ile jest wymagane), do czasu ważności ostatecznej decyzji o pozwolenie na budowę.

lubelskiego. Ze względu na estetykę chronionego układu urbanistycznego oprawy miały być w kolorze ciemny grafit.

W związku z art. 29 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>26</sup> 1 sierpnia 2017 r. Burmistrz dokonał w Starostwie zgłoszenia robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, polegających na wymianie istniejących opraw ze źródłami światła rtęciowymi i sodowymi na oprawy ze źródłami typu LED – z zainstalowaniem indywidualnego systemu sterowania strumieniem świetlnym oraz monitoringiem działania opraw, w ramach projektu „Modernizacja oświetlenia ulicznego w Lubartowie”. Do zgłoszenia było dołączone pozwolenie LWKZ. Starosta wydał zaświadczenie<sup>27</sup> o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia wykonania ww. robót budowlanych.

Urząd uzyskał pozwolenie<sup>28</sup> Zarządu Dróg Powiatowych w Lubartowie (dalej: „ZDP w Lubartowie”) na roboty w pasie drogowym.

Dnia 7 sierpnia 2017 r. zawarto umowę z PGE na dzierżawę urządzeń oświetlenia drogowego. W ramach umowy Urząd był uprawniony do modernizacji urządzeń oświetlenia drogowego należących do PGE, pod warunkiem każdorazowego zgłoszenia zamiaru wykonania prac modernizacyjnych, celem ustalenia szczegółowych warunków oraz wymogów technicznych związanych z planowanymi pracami. Po podpisaniu umowy z Wykonawcą, pismem z 9 października 2018 r. przekazano PGE projekt wykonawczy. Do Urzędu nie wpłynęła odpowiedź na ww. pismo.

(akta kontroli tom I str. 56-58, 78-89, 108-127, 197-213, 270-307, 365-373, 429-435)

Burmistrz posiadał prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wynikające z tytułu własności Miasta Lubartów oraz zgody ZDP w Lubartowie na podstawie pisma<sup>29</sup>, dla dziewięciu ulic pozostających własnością powiatu lubartowskiego w zarządzie ZDP w Lubartowie.

(akta kontroli tom I str. 200-207, 211-213)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności UM Lubartów w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie dokonano potwierdzenia na fakturze<sup>30</sup> wystawionej wykonawcy umowy<sup>31</sup> zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki, że wydatek nie odbiega od cen rynkowych (jest oszczędny i efektywny), a przed udzieleniem zamówienia nie przeprowadzono udokumentowanej analizy cen rynkowych.

Zgodnie z § 6 ust. 11 Regulaminu zamówień publicznych pracownik odpowiedzialny za realizację danego wydatku zobowiązany jest do dokonania analizy cen rynkowych i potwierdzenia podpisem na odpowiednim dokumencie księgowym, że wydatek nie odbiega od cen rynkowych (jest oszczędny i efektywny).

Burmistrz wyjaśnił, że przed zawarciem umowy dysponował wiedzą na temat kosztów opracowania studiów wykonalności oraz audytów na podstawie udzielanych na rynku zamówień. Ze względu na fakt udzielenia zamówienia Projektantowi dokumentacji o tożsamym zakresie, przygotowanej uprzednio dla Miasta do innego programu dotacyjnego, korzystniejsze pod względem czasowym i finansowym było zlecenie opracowań dotychczasowemu

<sup>26</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, dalej: „Prawo budowlane”.

<sup>27</sup> Znak AIB.6743.413.2017 z 4 sierpnia 2017 r.

<sup>28</sup> Dnia 8 lutego 2017 r.

<sup>29</sup> ZDP.U.4045.2.132.2017 z 8 lutego 2017 r.

<sup>30</sup> Nr 04/12/2016 z 20 grudnia 2016 r.

<sup>31</sup> Umowa Nr SRF/3/2016 z 15 listopada 2016 r. zawarta z wykonawcą usług projektowych na potrzeby modernizacji oświetlenia.

Wykonawcy. W momencie zawierania umowy Zamawiający był w posiadaniu dokumentacji na modernizację oświetlenia obejmującej inwentaryzację oświetlenia ulicznego i projekt fotometryczny z 2013 r. wykonanej przez Projektanta, które stanowiły podstawę do opracowania dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku o dofinansowanie zadania.

(akta kontroli tom I str. 429-430, 530, tom II str. 232-253)

W ocenie NIK nieprzeprowadzenie analizy cen rynkowych było niezgodne z § 6 ust. 11 Regulaminu zamówień publicznych UM Lubartów.

2. Przed zawarciem umowy<sup>32</sup> z Projektantem nie przedłożono kierownikowi zamawiającego<sup>33</sup> do zatwierdzenia (podpisem) wniosku o udzielenie zamówienia publicznego.

Zgodnie z procedurą przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych zawartą w § 5 Regulaminu zamówień publicznych kierownicy komórek organizacyjnych zamawiającego, przez których nadzorowana będzie realizacja zamówienia, przygotowują postępowanie pod względem merytorycznym, co polega w szczególności na wypełnieniu wniosku o udzielenie zamówienia publicznego na druku stanowiącym załącznik Nr 1 do Regulaminu z podaniem wszystkich wymaganych tam informacji i przedłożeniu wniosku do podpisu kierownikowi zamawiającego celem zatwierdzenia warunków realizacji zamówienia.

Burmistrz wyjaśnił, że procedura opisana w § 5 Regulaminu zamówień publicznych odnosiła się do zamówień przedkładanych przez poszczególne wydziały do Biura Zamówień Publicznych (dalej: „BZP”).

NIK zwraca uwagę, że BZP wykonując czynności w zakresie przygotowania postępowania w celu udzielenia zamówienia publicznego, również było zobowiązane na podstawie § 4 pkt 1 lit. a) do wystąpienia do kierownika zamawiającego z wnioskiem o wszczęcie postępowania.

(akta kontroli tom I, str. 530, tom II str. 232-253)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie przed rozpoczęciem inwestycji dokonano analizy kosztów i korzyści oraz przeprowadzono analizę ryzyka. Rozważano różne warianty przeprowadzenia modernizacji oświetlenia ulicznego. Opracowana dokumentacja projektowa była kompletna i złożona w terminie. Umowa zawarta z Projektantem zabezpieczała interesy inwestora w szczególności poprzez zapewnienie nadzoru autorskiego nad inwestycją oraz postanowienia dotyczące kar umownych. Jednak nie udokumentowano przeprowadzenia analizy cen rynkowych i nie potwierdzono tego faktu na fakturze. Ponadto nie przedłożono Burmistrzowi, celem zatwierdzenia wniosku o udzielenie zamówienia przed zawarciem umowy z Projektantem.

Pracownicy wydziałów, którym przypisano zadania i obowiązki związane z planowaniem oraz przygotowaniem inwestycji, posiadali wymagane wykształcenie kierunkowe.

#### OBSZAR

## 2. Wybór wykonawców inwestycji

Opis stanu faktycznego

2.1. Urząd wyłonił wykonawcę inwestycji na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>34</sup>. Postępowanie o udzielenie zamówienia zostało przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Postępowanie przeprowadziła komisja przetargowa<sup>35</sup>. Osoby biorące udział w postępowaniu

<sup>32</sup> Nr SRF/3/2016 z 15 listopada 2016 r.

<sup>33</sup> Celem zatwierdzenia warunków realizacji zamówienia.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: „pzp”.

<sup>35</sup> Powołana w dniu 29 maja 2018 r. na podstawie Zarządzenia nr 13/2018 Burmistrza Miasta Lubartów.



złożyły oświadczenia określone w art. 17 ust. 2 pzp. Ustalenia wartości zamówienia dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32 i art. 35 pzp. Szacunkowa wartość zamówienia ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego (z 10 kwietnia 2018 r.) wynosiła 2 256 759,97 zł (netto), tj. równowartość 523 403,75 euro. Ogłoszenie o zamówieniu zostało przekazane<sup>36</sup> Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej oraz opublikowane<sup>37</sup> w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, na stronie internetowej<sup>38</sup> oraz zamieszczone w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie Zamawiającego. Termin składania ofert wyznaczono na 29 maja 2018 r. Zamawiający żądał od wykonawców złożenia wadium w wysokości 60 tys. zł. W postępowaniu złożono trzy oferty. Otwarcie ofert nastąpiło 29 maja 2018 r. w siedzibie Zamawiającego. Bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający podał kwotę, jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (2 775 814,76 zł brutto).

Za najkorzystniejszą wybrano ofertę z ceną brutto 2 726 910 zł, która otrzymała łącznie 97,91 punktów według kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ (cena – znaczenie kryterium 60% - 60 pkt, redukcja mocy zainstalowanej w stosunku do założeń projektowych – znaczenie kryterium 20% - 17,91 pkt, okres gwarancji – znaczenie kryterium 20% - 20 pkt). Dopelniono obowiązku zawiadomienia wykonawców i zamieszczenia informacji o wyborze oferty<sup>39</sup>, zgodnie z art. 92 ust. 1 i 2 pzp. Protokół<sup>40</sup> postępowania o udzielenia zamówienia publicznego zawierał elementy wymagane w art. 96 ust. 1 pzp.

W dniu 13 lipca 2018 r. Zamawiający otrzymał informacje o odwołaniu jednego z oferentów. Zamawiający uwzględnił w całości zarzuty zawarte w odwołaniu i działając na podstawie art. 186 ust. 2 pzp unieważnił wybór oferty uznanej za najkorzystniejszą oraz odrzucił tę ofertę. Dokonano powtórnej oceny ofert i za najkorzystniejszą wybrano ofertę z ceną brutto 4 089 732,78 zł, która otrzymała łącznie 100 punktów (cena – 60 pkt, redukcja mocy zainstalowanej w stosunku do założeń projektowych – 20 pkt, okres gwarancji – 20 pkt). Jednak z powodu braku wystarczających środków na sfinansowanie zamówienia<sup>41</sup> Zamawiający unieważnił postępowanie na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 pzp oraz powiadomił o tym fakcie wykonawców. Wykonawcy nie wystąpili z roszczeniami o zwrot kosztów uczestnictwa.

W związku z powyższym przeprowadzono drugie postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Postępowanie zostało przeprowadzone przez tę samą komisję. Wszystkie osoby biorące udział w postępowaniu złożyły oświadczenia określone w art. 17 ust. 2 pzp. Ustalenia wartości zamówienia dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i art. 35 pzp. Szacunkowa wartość zamówienia ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego (z 17 lipca 2018 r.) nie uległa zmianie w stosunku do ustalonej na potrzeby pierwszego postępowania (z 10 kwietnia 2018 r.) i wynosiła 2 256 759,97 zł (netto).

Burmistrz wyjaśnił, że aktualizacje kosztorysu inwestorskiego były wykonywane przez Projektanta. Ponieważ według danych z Głównego Urzędu Statystycznego wzrost cen w produkcji budowlano-montażowej w 2017 r. w stosunku do 2016 r.

---

<sup>36</sup> W dniu 17 kwietnia 2018 r.

<sup>37</sup> Nr 2018/S 077-171064 z 20 kwietnia 2018 r.

<sup>38</sup> Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Lubartów od 20 kwietnia 2018 r.

<sup>39</sup> Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało przekazane 4 lipca 2018 r. drogą elektroniczną.

<sup>40</sup> Burmistrz Miasta Lubartów zatwierdził protokół 17 sierpnia 2018 r.

<sup>41</sup> Ceny złożonych ofert przekraczały kwotę 2 775 814,76 zł brutto jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, a Zamawiający nie mógł zwiększyć tej kwoty o 1 313 918,02 zł do ceny najtańszej oferty – 4 089 732,78 zł.

wyniósł 0,5% natomiast dane za 2018 r. zostały opublikowane w 2019 r. Zamawiający przyjął wskazane przez Projektanta wyceny jako właściwe.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało przekazane<sup>42</sup> Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej oraz opublikowane<sup>43</sup> w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, na stronie internetowej<sup>44</sup> oraz zamieszczone w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie Zamawiającego. Termin składania ofert wyznaczono na 3 września 2018 r. Zamawiający żądał od wykonawców złożenia wadium w wysokości 60 tys. zł. W postępowaniu złożono trzy oferty. Otwarcie ofert nastąpiło 3 września 2018 r. Bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający podał kwotę, jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (2 775 814,76 zł brutto).

Jako najkorzystniejszą wybrano ofertę z ceną brutto 3 259 500,05 zł, która otrzymała łącznie 100 punktów według kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ (cena – znaczenie kryterium 60% - 60 pkt, redukcja mocy zainstalowanej w stosunku do założeń projektowych – znaczenie kryterium 20% - 20 pkt, okres gwarancji – znaczenie kryterium 20% - 20 pkt). Dopełniono obowiązku zawiadomienia wykonawców i zamieszczenia informacji o wyborze oferty<sup>45</sup>, zgodnie z art. 92 ust. 1 i 2 pzp.

Protokół<sup>46</sup> postępowania o udzielenia zamówienia publicznego zawierał elementy wymagane w art. 96 ust. 1 pzp.

Wykonawca udzielił rękojmi za wady przedmiotu umowy oraz gwarancji jakości na okres 97 miesięcy od dnia odbioru ostatecznego. Wykonawca wniósł<sup>47</sup> zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 10% wartości umowy brutto, tj. kwotę 325 950 zł, w tym: w formie gwarancji ubezpieczeniowej – 228 165 zł oraz w formie pieniężnej – 97 785 zł.

Zawarcie umowy nastąpiło 8 października 2018 r., po 21 dniach od dnia przesłania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, tj. w terminie określonym w art. 94 ust. 1 pkt 1 pzp. Treść zawartej umowy była zgodna z treścią wybranej oferty.

W umowie z wykonawcą zawarto postanowienia dotyczące kar umownych, w tym:

- a) w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania, jak również w razie odstąpienia od umowy przez Wykonawcę lub Zamawiającego z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy,
- b) za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy,
- c) za opóźnienie w wykonaniu naprawy gwarancyjnej lub wymiany przedmiotu zamówienia.

(akta kontroli tom I str. 430, 481, 547-561, tom II str. 264-561)

Nie dokonywano zmian zawartej umowy.

(akta kontroli tom II str. 264-275)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności UM Lubartów w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nierzetelnie przygotowano dokumentację przetargową w postępowaniu nr BZP.271.30.2018 o udzielenie zamówienia publicznego na modernizację oświetlenia ulicznego w Lubartowie na kwotę 3 259 500,05 zł, nie dokonując jednolitej kwalifikacji rodzajowej zamówienia.

<sup>42</sup> W dniu 20 lipca 2018 r.

<sup>43</sup> Nr 2018/S 141-323001 z 25 lipca 2018 r.

<sup>44</sup> <http://umlubartow.bip.lubelskie.pl> od 25 lipca do 8 października 2018 r.

<sup>45</sup> Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało przekazane 17 września 2018 r. drogą elektroniczną.

<sup>46</sup> Burmistrz Miasta Lubartów zatwierdził protokół 14 grudnia 2018 r.

<sup>47</sup> Dnia 4 października 2018 r.

Rodzaj zamówienia został określony w:

- ogłoszeniu o zamówieniu<sup>48</sup> i ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia<sup>49</sup>, jako usługi,
- pkt 4.1 SIWZ jako usługa wymiany opraw oświetlenia ulicznego wraz z ich dostawą,
- projekcie umowy oraz w umowie<sup>50</sup> z Wykonawcą (§ 1 ust. 1), jako dostawa z montażem.

Głównym kodem CPV w ogłoszeniu o zamówieniu był kod odnoszący się do robót budowlanych (45316110-9 Instalowanie urządzeń oświetlenia drogowego). W pkt 4.6 SIWZ wskazane zostały dodatkowo trzy kody CPV (31520000-7 Lampy i oprawy oświetleniowe, 45311200-2 Roboty w zakresie instalacji elektrycznych, 45311100-1 Roboty w zakresie okablowania elektrycznego). Przedmiot zamówienia został opisany jak dla robót budowlanych, za pomocą dokumentacji projektowej i specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót (art. 31 ust. 1 pzp). Wartość zamówienia została ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego (art. 33 ust. 1 pkt 1 pzp). Dodatkowo w dokumentach z pierwszego postępowania nr BZP.271.17.2018 z 20 kwietnia 2018 r., które zostało unieważnione, rodzaj zamówienia określono jako dostawy.

Burmistrz wyjaśnił, że zamówienie było wielorodzajowe, tzn. posiadało cechy charakterystyczne dla dostaw, usług i robót budowlanych. W pierwszym postępowaniu przyjęto, że była to dostawa, z uwagi na kalkulację wartości zakupów i dostaw w realizacji zamówienia. W kolejnym postępowaniu uznano, że istotną częścią zamówienia są czynności polegające na przystosowaniu istniejącego systemu oświetlenia ulicznego do nowych opraw i ich montaż, uznane za usługi, zatem zakwalifikowano je do usług. Po rozstrzygnięciu postępowania została zawarta umowa wykonawcza, która w sposób bezpośredni nie określała rodzaju zamówienia, w tym zakresie odwoływała się do SIWZ. Sformułowanie „wykonanie zadania na dostawę z montażem”, użyte w umowie, opisywało prawidłowo przedmiot zamówienia. Sama dostawa opraw stanowiła pierwszy z kroków wykonania zamówienia, a zaangażowanie wykonawcy polegało również na wykonaniu szeregu czynności instalacyjnych w branży elektrycznej, potraktowane jako usługi rozłożone w czasie, a nie działanie jednorazowe jak w przypadku dostawy. W toku przygotowania do realizacji modernizacji oświetlenia wykonano projekt wykonawczy montażu oświetlenia ulicznego. Załączony do SIWZ wzór umowy nie został zmodyfikowany, a powyższe nie miało istotnego wpływu na udzielenie zamówienia na gruncie ustawy pzp.

(akta kontroli tom I str. 148-188, 527-531, tom II str. 264-360, 449-457)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Urząd rzetelnie przeprowadził postępowanie na wyłonienie Wykonawcy inwestycji. Stwierdzono jednak, że nie dochowano należytej staranności określając rodzaj zamówienia. NIK pozytywnie ocenia, że zawarta umowa prawidłowo określała warunki gwarancji i rękojmi oraz zawierała zapisy zabezpieczające interesy inwestora.

<sup>48</sup> Nr 2018/S 141-323001 z 25 lipca 2018 r.

<sup>49</sup> Nr 2018/S 233-532914 z 4 grudnia 2018 r.

<sup>50</sup> Nr BZP.272.34.2018 z 8 października 2018 r.

### 3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

**3.1.** Przekazanie placu budowy pod realizację inwestycji nastąpiło 25 października 2018 r., tj. po 17 dniach od podpisania umowy z Wykonawcą.

Roboty odebrano<sup>51</sup> 31 października 2019 r. W protokole odbioru stwierdzono, że 26 lipca 2019 r. Wykonawca zakończył roboty oraz przedłożył dokumenty, w szczególności: dokumentację powykonawczą (obliczenia natężenia oświetlenia ulicznego, pomiary mocy biernej szafek oświetleniowych), schematy szafek modernizowanych oświetlenia ulicznego, protokoły kontroli badań wyrobu nowych szafek oświetleniowych zamontowanych podczas wymiany oświetlenia, certyfikaty, deklaracje zgodności, instrukcje obsługi dla osprzętu zamontowanego podczas wymiany oświetlenia, inwentaryzację oświetlenia ulicznego na terenie miasta Lubartów (stan po realizacji inwestycji), protokoły z pomiarów uziemień ochronników i ochrony przeciwporażeniowej, dokument potwierdzający utylizację zdemontowanych opraw oświetleniowych, źródeł światła, przewodów i zabezpieczeń, oświadczenie kierownika robót określone w art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Jednak nie wyegzekwowano od Wykonawcy przedłożenia projektu tymczasowej organizacji ruchu.

Obowiązek sporządzenia przez Wykonawcę projektu organizacji ruchu i zabezpieczenia robót w okresie trwania budowy oraz jego uzgodnienia i zatwierdzenia przez odpowiedni zarząd drogi i organ zarządzającym ruchem określono w pkt 1.6 STWiOR.

Burmistrz wyjaśnił, że Wykonawca nie dopełnił obowiązku przedstawienia uzgodnionego projektu organizacji ruchu, jednak podczas wizji lokalnych miejsca montażu opraw były odpowiednio zabezpieczone poprzez ustawienie stosownych znaków i barierek.

(akta kontroli tom I str. 533, tom II str. 313-326, tom III str. 2-56, 110-181)

Realizując inwestycję osiągnięto zakładane wskaźniki produktu („liczba wspartych energooszczędnych punktów świetlnych” – 1473 szt.) i rezultatu („szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych” – 468 ton równoważnika CO<sub>2</sub>). Kierownik robót obliczył<sup>52</sup> ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> dla modernizacji oświetlenia ulicznego na poziomie 468 657 180 gCO<sub>2</sub>/rok.

Przeprowadzona analiza faktur za dystrybucję energii elektrycznej rok przed inwestycją oraz dwa lata po przeprowadzonej modernizacji oświetlenia, tj. za: 2017 r., 2020 r. i 2021 r., wykazała, że w 2017 r. roczne zużycie energii elektrycznej wyniosło 809 951 kWh. W latach 2020-2021 roczne zużycie energii elektrycznej wyniosło odpowiednio: 328 799 kWh (tj. 40,6% zużycia energii elektrycznej w 2017 r.) i 303 385 kWh (tj. 37,5%).

W latach 2020-2021 w dwóch punktach poboru energii (dalej: „PPE”) roczne zużycie energii elektrycznej wzrosło w stosunku do 2017 r.:

- 1) dla PPE nr PL\_LUBD\_0608000818\_09 (ul. 3-go Maja 22) wyniosło odpowiednio: 6130 kWh i 5529 kWh, natomiast w 2017 r. - 4712 kWh;
- 2) dla PPE nr PL\_LUBD\_0608000807\_08 (ul. Kleeberga) wyniosło odpowiednio: 13 597 kWh i 12 355 kWh, natomiast w 2017 r. - 4509 kWh.

<sup>51</sup> Protokołem odbioru końcowego-technicznego.

<sup>52</sup> Na podstawie wytycznych projektowych modernizacji oświetlenia oraz wytycznych dotyczących wskaźnika CO<sub>2</sub> określanych przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami.

Burmistrz wyjaśnił, że powodem wzrostu poboru energii na ul. 3-go Maja było zamontowanie dodatkowej oprawy o mocy 150 W, oświetlającej teren przed budynkiem przedszkola. Natomiast w 2019 r. została przeprowadzona rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 815 Wisznice - Parczew - Siemień - Lubartów. W ramach tej inwestycji zostało m.in. rozbudowane oświetlenie uliczne oświetlające ul. Kleeberga do obwodnicy Lubartowa i oświetlenie ścieżki rowerowej. Wybudowane zostały dwa ronda wraz z oświetleniem oraz droga serwisowa z dodatkowym oświetleniem.

(akta kontroli tom I str. 532-533, 568, tom II str. 88-90)

W trakcie oględzin czterech losowo wybranych ulic<sup>53</sup> stwierdzono, że:

- 1) oprawy oświetleniowe były czynne, emitujące światło oraz kompletne (posiadały klosz lub szybę),
- 2) na ul. Łąkowej brakowało dwóch opraw oświetleniowych<sup>54</sup>, a dwie nie były zgodne z dokumentacją projektową<sup>55</sup>. Pozostałe oprawy zostały zamontowane zgodnie z dokumentacją projektową.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną braku dwóch opraw oraz dwóch opraw niezgodnych z inwentaryzacją było uszkodzenie 13 opraw oświetleniowych, w związku z wyładowaniem atmosferycznym. W celu konieczności zapewnienia oświetlenia ul. Łąkowej zamontowane zostały oprawy zastępcze. Oprawy zostały zamówione i będą wymienione przez Wykonawcę.

- 3) jeden słup oświetleniowy<sup>56</sup> nie był ustawiony w pionie i opierała się na nim balustrada wygradzająca.

Burmistrz wyjaśnił, że nieprawidłowości związane z ww. słupem zlecono do usunięcia.

- 4) w przypadku trzech słupów<sup>57</sup> występowały przeszkody dla światła przesłaniające oprawy oświetleniową w postaci korony drzew.

Burmistrz wyjaśnił, że zlecił przycięcie korony drzew zasłaniających oprawy oświetleniowe w ww. lokalizacjach. Prace zostaną zrealizowane w okresie luty – marzec 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 422-425, 533, 543)

**3.2. Realizując inwestycję nie zawierano umów na roboty dodatkowe.**

(akta kontroli tom II str. 264-275, tom III str. 12-14)

**3.3. W umowie z dnia 8 października 2018 r. nr BZP.272.34.2018 Wykonawca wskazał osobę pełniącą funkcję Kierownika robót realizowanej inwestycji. W celu prawidłowej realizacji zadania, w związku z tym, że zakres robót wymagał wiedzy specjalistycznej, do kontroli realizacji zamówienia został powołany Inspektor nadzoru inwestorskiego. Inspektor bezpośrednio nadzorował inwestycję, a jego praca podlegała kontroli przez pracowników Urzędu. W trakcie realizacji zadania pracownicy Urzędu monitorowali prace i kontaktowali się z Wykonawcą, Kierownikiem robót, Inspektorem nadzoru i Projektantem (telefonicznie, e-mailowo, pisemnie), przeprowadzali spotkania koordynacyjne (narady robocze) oraz spotkania w miejscu realizacji zadania.**

Umowa<sup>58</sup> na kwotę brutto 27 tys. zł na sprawowanie nadzoru inwestorskiego została zawarta na podstawie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie zaproszenia do składania ofert<sup>59</sup>.

<sup>53</sup> Oględziny przeprowadzono na ulicach: Szkolnej, 1-go Maja, Łąkowej (od skrzyżowania z ul. Piaskową do skrzyżowania z ul. Cicha) i Lipowej (do skrzyżowania z ul. Gazową).

<sup>54</sup> Słupy nr 8 i 12.

<sup>55</sup> Słupy nr 15 i 20.

<sup>56</sup> Nr 2/17 na ul. Szkolnej.

<sup>57</sup> nr 2/18 na ul. Szkolnej, nr 10 na ul. Łąkowej i nr 3 na ul. Lipowej.

W postępowaniu złożono trzy oferty. Otwarcie ofert nastąpiło 21 listopada 2018 r. Za najkorzystniejszą wybrano ofertę z ceną brutto 27 tys. zł, która otrzymała łącznie 100 punktów według kryteriów oceny ofert (cena – znaczenie kryterium 60% - 60 pkt, warunki wykonania usługi – znaczenie kryterium 20% - 20 pkt, liczba pełnionych nadzorów inwestorskich – znaczenie kryterium 20% - 20 pkt). Cena najkorzystniejszej oferty nie przekraczała kwoty brutto przewidzianej na sfinansowanie zamówienia, tj. 35 595 zł (26 500 zł netto). Kierownik Zamawiającego zaakceptował protokół z otwarcia ofert, ich oceny i wyboru oferty najkorzystniejszej. Dnia 22 listopada 2018 r. zawiadomiono wykonawców i zamieszczono informację o wyborze oferty.

Pierwsze postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone w trybie zaproszenia do składania ofert<sup>60</sup> na pełnienie funkcji Inspektora nadzoru zostało unieważnione z powodu braku wystarczających środków na sfinansowanie zamówienia. W postępowaniu złożono jedną ofertę<sup>61</sup> na kwotę 38 tys. zł brutto.

(akta kontroli tom I str. 480, 562-567, tom II str. 133-134, 562-603)

**3.4.** Użyte do inwestycji materiały budowlane zostały prawidłowo wprowadzone do obrotu i były zgodne z dokumentacją projektową, umową oraz spełniały wymogi przewidziane prawem. Ocena jakości materiałów polegała na informacjach i dokumentach przedłożonych przez Wykonawcę.

Zdaniem Burmistrza prawidłowo zabezpieczono możliwość sprawdzenia standardów i jakości prac, w szczególności poprzez odbiór wykonanych prac. Protokół z przeprowadzonych czynności odbioru zawierał ocenę zgodności przedmiotu zamówienia z warunkami umowy. Zgodnie z zapisami umowy, w przypadku stwierdzenia wad Zamawiający miał obowiązek sporządzenia protokołu rozbieżności a Wykonawca miał obowiązek ich usunięcia.

Burmistrz wyjaśnił, że Inspektor nadzoru nie zgłaszał uwag do jakości materiałów, które zostały przez niego zaakceptowane.

(akta kontroli tom I str. 545-546, tom III str. 57-180)

**3.5.** W umowach zawartych z Projektantem, Wykonawcą i Inspektorem nadzoru zabezpieczono interesy Miasta w szczególności poprzez kary umowne, prawo odstąpienia od umowy, zatrzymania zabezpieczenia lub dokonania jego wypłaty w celu pokrycia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, możliwość kontroli na każdym etapie realizacji przedmiotu umowy, w przypadku ujawnienia wad żądanie ich usunięcia w określonym przez siebie terminie na koszt Wykonawcy.

W toku realizacji inwestycji podjęto działania przewidziane w umowie, zmierzające do wyegzekwowania należytego wykonania zadania. Kary umowne zostały naliczone Wykonawcy za opóźnienie w wykonywaniu robót.

Zgodnie z § 11 ust. 2 umowy zawartej z Wykonawcą, Urząd naliczył karę umowną za 223 dni opóźnienia w realizacji przedmiotu zamówienia. Do faktur wystawionych przez Wykonawcę na łączną kwotę 3 259 500,05 zł, Urząd wystawił noty księgowo w łącznej wysokości 1 453 737,01 zł.

Wykonawca nie zgodził się z naliczonymi mu karami umownymi i skierował sprawę na drogę sądową. Do czasu zakończenia kontroli NIK postępowanie sądowe nie zostało zakończone.

(akta kontroli tom II, str. 136-144, 151-178, 188-217, 245-581)

---

<sup>58</sup> Nr 272.44.2018 z 22 listopada 2018 r.

<sup>59</sup> Z 15 listopada 2018 r., znak sprawy: BZP.271.48.2018.

<sup>60</sup> Z 17 października 2018 r., znak sprawy: BZP.271.43.2018.

<sup>61</sup> Otwarcie ofert nastąpiło 24 października 2018 r. w siedzibie Zamawiającego.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności UM Lubartów w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelnie (bez uwag) dokonano odbioru dokumentacji powykonawczej, pomimo:

a) braku protokołów odbioru robót ulegających zakryciu dotyczących wykonania uziomów taśmowych.

Zgodnie z pkt 8.2 STWiOR odbiorowi robót zanikających i ulegających zakryciu podlega wykonanie uziomów taśmowych.

Burmistrz wyjaśnił, że protokoły odbioru robót zanikowych i ulegających zakryciu polegających na wykonaniu uziomów nie były sporządzane, ponieważ według Inspektora nadzoru nie są to prace zanikowe, z uwagi na to, że w każdym momencie można dokonać oceny poprawności wykonania tych prac poprzez przeprowadzenie pomiarów. Dlatego prace te na etapie realizacji były wykonywane i poprawiane przez Wykonawcę pod bezpośrednim nadzorem Inspektora nadzoru, aż do momentu uzyskania właściwej wartości uziemienia poniżej 10  $\Omega$ . Na etapie odbioru wykonano pomiary rezystancji uziemienia szafek oświetleniowych i rezystancji uziemienia ograniczników przepięć.

NIK zauważa, że wykonanie uziomów taśmowych, znajdujących się w gruncie, stanowi roboty ulegające zakryciu, których efekt uległ zakryciu przez kolejne prace (zasypanie uziomów ziemią), w związku z czym ich stan po wykonaniu nie jest możliwy do odtworzenia w późniejszym czasie. Zgodnie z zapisami STWiOR ich wykonanie powinno zostać odebrane protokolarnie.

(akta kontroli tom I str. 531-532, tom II str. 313-326, 585, tom III str. 12-14)

b) błędnej części obliczeń w przedłożonych protokołach z pomiarów natężenia oświetlenia na dwóch ulicach<sup>62</sup>.

Burmistrz wyjaśnił, że protokoły zawierają błędne wyliczenia, ale pomyłki te nie mają wpływu na wartość merytoryczną protokołów.

(akta kontroli tom I str. 532, 569, tom III str. 43-46)

c) braku podpisów pod pomiarami mocy biernej szafek oświetleniowych osób wykonujących i sprawdzających pomiary.

Burmistrz wyjaśnił, że protokoły z pomiarów dotyczące kompensacji mocy biernej nie były dokumentami wymaganymi do odbioru, wymienionymi w pkt 8.3 STWiOR. Przedstawiony przez Wykonawcę audyt mocy biernej został potraktowany jako dokumentacja pomocnicza służąca jedynie wskazaniu zastosowanej przez Wykonawcę metodologii obliczeń kompensacji.

NIK zauważa, że w protokole końcowego odbioru robót z 31 października 2019 r. komisja powołana do dokonania odbioru robót, Inspektor nadzoru i Wykonawca wskazali, że pomiary mocy biernej szafek oświetleniowych wchodzi w skład dokumentacji powykonawczej.

(akta kontroli tom I str. 532, tom II str. 313-326, tom III str. 12-14, 500-587)

**OCENA CZĄSTKOWA**

Inwestycję rozpoczęto w terminie, natomiast zakończenie nastąpiło 223 dni po terminie wynikającym z umowy z Wykonawcą. Nadzór nad realizacją inwestycji sprawowali: Kierownik robót, Inspektor nadzoru, Projektant oraz pracownicy Urzędu. Pomimo sprawowanego nadzoru nie wyegzekwowano od Wykonawcy projektu

<sup>62</sup> Na ul. Łąkowej średnia natężenia oświetlenia obliczona przez kontrolera NIK wyniosła 6,9 lx, średnia przedstawiona w dokumentacji – 5,9 lx; stosunek minimalnej do średniej wartości natężenia oświetlenia obliczony przez kontrolera NIK – 0,49, przedstawiony w dokumentacji – 0,58. Na ul. Dębowej stosunek minimalnej do średniej wartości natężenia oświetlenia obliczony przez kontrolera NIK – 0,62, przedstawiony w dokumentacji – 0,75.

organizacji ruchu, a w złożonej dokumentacji powykonawczej stwierdzono braki. NIK pozytywnie ocenia, że w zawieranych umowach zabezpieczano interesy inwestora w szczególności poprzez kary umowne i możliwość odstąpienia od umowy oraz że pracownicy Urzędu podjęli działania zmierzające do wyegzekwowania należytego wykonania inwestycji. Kary umowne zostały naliczone Wykonawcy, jednak Wykonawca nie zgodził się z naliczonymi karami i skierował sprawę na drogę sądową.

OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

## **4. Utrzymanie obiektów budowlanych objętych inwestycją**

**4.1.** Urząd zawarł umowę<sup>63</sup> na eksploatację i konserwację urządzeń oświetleniowych z PGE. W ramach umowy prowadzone były wszystkie niezbędne czynności eksploatacyjne, w szczególności: przeglądy techniczne urządzeń, aparatury pomiarowej i sterowniczej, oględziny tras linii napowietrznych i kablowych, przeglądy techniczne opraw i wnętrza latarni, malowanie i konserwacja metalowych konstrukcji latarni, szafek i tablic rozdzielczych, pomiary skuteczności ochrony od porażeń, kontrolę stanu oświetlenia w porze świecenia. Zapisy umowy obejmowały również czynności awaryjne, m.in. wymianę uszkodzonych elementów układu zasilania i sterowania, naprawę bądź wymianę uszkodzonych kabli, naprawę zerwanych przewodów, naprawę uszkodzonych i połamanych słupów, wymianę wysięgników, uszkodzonych tabliczek słupowych, drzwiczek wewnętrznych latarni, likwidację awarii w urządzeniach oświetlenia drogowego.

Na realizację przedmiotowej umowy wydatkowano odpowiednio: 161 483,65 zł w 2020 r. oraz 156 468,30 zł w 2021 r.

Burmistrz wyjaśnił, że awarie i wszelkie usterki dotyczące oświetlenia drogowego w pierwszej kolejności zgłaszane były na numer alarmowy PGE. Usunięcie zgłoszonej awarii realizowane było przez posterunek energetyczny w Lubartowie. Pracownik Urzędu uzyskiwał z posterunku energetycznego informacje m.in. dotyczące sposobu i terminu usunięcia zgłoszonej awarii. Urząd nie stwierdził przypadków niewywiązania się z umowy przez PGE co do sposobu i terminu naprawy zgłoszonych awarii oświetlenia drogowego.

(akta kontroli tom I str. 365-403, 533-543)

**4.2.** Urząd nie otrzymywał pisemnych informacji z przeprowadzanych czynności eksploatacyjnych, w szczególności protokołów z czynności okresowych, protokołów z napraw w związku z zawartą umową eksploatacji i konserwacji urządzeń oświetleniowych.

(akta kontroli tom I str. 374-391, 546)

**4.3.** W ramach inwestycji Wykonawca zainstalował „inteligentny system sterowania oprawami oświetlenia ulicznego” z indywidualnym sterowaniem pojedynczą oprawą, grupą opraw i całym systemem oraz monitoringiem parametrów pracy opraw. System wspomagał pracowników Urzędu w monitorowaniu funkcjonowania oświetlenia ulicznego, poprzez m.in. detekcję uszkodzeń i przygotowanie logistyczne do ich usunięcia.

Oględziny „systemu sterowania oprawami oświetlenia ulicznego” wykazały, że posiadał on w szczególności następujące funkcje:

- 1) zarządzanie zużyciem energią, optymalne dopasowanie ilości światła do danego miejsca, pory nocy oraz warunków atmosferycznych,
- 2) graficzną prezentację pracy poszczególnych elementów systemu na mapie przestrzennej zgodnej z ich współrzędnymi geograficznymi,

<sup>63</sup> Nr 41/RE2/RM/2018 z 1 czerwca 2018 r., RE-2/RM/2020 z 1 września 2020 r., BZP.272.85.2021 z 30 grudnia 2021 r.



- 3) automatyczne dostosowanie się wyświetlanego obszaru mapy do wyboru miejsca w nawigacji,
- 4) wysyłanie informacji mailem o zmianach zachodzących w systemie,
- 5) współpracę z układami sterowania indywidualnego, gdzie komunikacja pomiędzy sterownikiem centralnym, a poszczególnymi punktami świetlnymi jest realizowana bezprzewodowo,
- 6) współpracę z układami sterowania grupowego, gdzie sterowanie odbywa się na poziomie całych grup punktów świetlnych sterowanych z szafek oświetleniowych,
- 7) bieżący podgląd występujących w systemie nieprawidłowości i alarmów, tworzenie raportów o błędach raz ich eksport do plików formatu Excel,
- 8) kontrolę zużycia energii przez pojedyncze punkty świetlne, grupy punktów świetlnych,
- 9) regulację strumienia świetlnego pojedynczych punktów świetlnych oraz grup opraw,
- 10) komunikację z każdym z elementów sieci oraz pobieranie danych o pracy każdego elementu sieci.

(akta kontroli tom I str. 404-421, tom III str. 12-14)

**4.4.** Od 2020 r. do 30 września 2022 r. „inteligentny system sterowania oprawami oświetlenia ulicznego” wykazał 64 nieprawidłowości. Otrzymano następujące komunikaty:

- niezgłoszenie stanu na czas sterownika oprawy (59 przypadków),
- sieć nieoczekiwanie uruchomiona przy świetle dziennym (cztery przypadki),
- wyłączenia światła – zmierzone zasilanie wynosiło 0 W (jeden przypadek).

Burmistrz wyjaśnił, że komunikaty były weryfikowane przez pracowników Urzędu w celu podjęcia odpowiednich działań.

(akta kontroli tom I str. 392, 530-533)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności UM Lubartów w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie wygezwowano od Wykonawcy corocznych pomiarów natężenia oświetlenia na pięciu ulicach oraz mocy zainstalowanej dla pięciu obwodów w ramach udzielonej gwarancji.

Zgodnie z pkt 2 STWiOR Wykonawca miał zapewnić wykonanie powyższych czynności w czasie udzielonej gwarancji.

Burmistrz wyjaśnił, że w związku z nieprzeprowadzeniem przedmiotowych pomiarów wystąpił do Wykonawcy wzywając go do ich przeprowadzenia.

(akta kontroli tom I str. 528-532, tom II str. 313-326)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W Urzędzie podjęto działania celem zabezpieczenia niezbędnych czynności eksploatacyjnych oraz usuwania awarii oświetlenia ulicznego poprzez zawarcie umowy z PGE. Funkcje „systemu sterowania oprawami oświetlenia ulicznego” prawidłowo wspomagały prace utrzymaniowe prowadzone na terenie miasta. Stwierdzono jednak niewykonanie corocznych pomiarów natężenia oświetlenia na pięciu ulicach oraz mocy zainstalowanej dla pięciu obwodów w ramach udzielonej gwarancji.

**OBSZAR**

## **5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycję**

Opis stanu  
faktycznego

**5.1.** Na podstawie ewidencji finansowo-księgowej ustalono, że na realizację inwestycji Miasto wydatkowało:

- 1) 40 590 zł brutto na zaprojektowanie inwestycji,

- 2) 3 259 500,05 zł brutto na wykonanie inwestycji, w tym 2 266 759,97 zł stanowiły wydatki kwalifikowalne i 992 740,08 zł – wydatki niekwalifikowalne,
- 3) 27 000 zł brutto na nadzór sprawowany przez Inspektora nadzoru.

Wydatkowane środki nie przekroczyły kwot określonych w zawartych umowach. Skontrolowane dowody księgowe zostały sporządzone oraz opisane zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>64</sup> oraz wymogami określonymi w umowie o dofinansowania.

Na inwestycję pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego” nie zostały zaciągnięte kredyty ani pożyczki przypisane do tego konkretnego zadania. Budżet Miasta w 2019 r. został zasilony środkami finansowymi pochodzącymi z kredytu w wysokości 7950 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 480, tom II str. 2-87, 133-230, 243-244)

**5.2.** Na podstawie skontrolowanych faktur (czterech) wystawionych przez Wykonawcę, stwierdzono, że:

- 1) do faktur załączone były protokoły odbioru wykonanych robót potwierdzone przez Inspektora nadzoru,
- 2) na fakturach dokonano adnotacji potwierdzających m.in. współfinansowanie wydatku ze środków EFRR w ramach RPO WL na lata 2014-2020, zgodność wydatku z Projektem, zgodność poniesionego wydatku z pzp, sprawdzenie pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, kategorię wydatku, miejsce zaewidencjonowania w księgach rachunkowych (dekretacja), zatwierdzenie do zapłaty, datę i sposób zapłaty,
- 3) zapłata należności następowała w ciągu 30 dni od otrzymania faktury.

Protokoły odbioru wykonanych elementów robót zawierały informacje dotyczące wartości kontraktu, wartości zrealizowanych prac, kalkulacji wykonanych prac, w szczególności: opis elementu robót, jednostkę miary, cenę, wartość netto i brutto.

(akta kontroli tom II str. 136-231)

**5.3.** Urząd terminowo dokonywał płatności, w związku z tym nie wystąpiły przypadki naliczania i zapłaty odsetek za zwłokę.

Wykazane we wnioskach o płatność: całkowita kwota wydatków Projektu (3 288 960,05 zł), kwota całkowitych wydatków kwalifikowalnych (2 295 759,97 zł) i kwota dofinansowania (1 951 395,97 zł) były zgodne z określonymi w umowie o dofinansowanie.

(akta kontroli tom II str. 2-87, 231)

**5.4.** Dnia 18 marca 2021 r. Instytucja Zarządzająca RPO WL wszczęła kontrolę trwałości Projektu. W przesłanej informacji pokontrolnej<sup>65</sup> nr 101/0/2021 nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK od 2017 r. nie przeprowadzała kontroli w UM Lubartów.

(akta kontroli I str. 604-659)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

W działalności UM Lubartów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Środki publiczne na inwestycję były wydatkowane prawidłowo. Terminowo dokonywano płatności za faktycznie wykonane roboty, w wysokościach określonych w zawartych umowach. Zbadane dowody księgowe, potwierdzające poniesienie wydatków na rzecz Wykonawcy robót, zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

<sup>65</sup> Przekazanej pismem znak KA-IV.44.101.2021.EDF 1 kwietnia 2021 r.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- Wnioski
1. Przestrzeganie w pełnym zakresie uregulowań wewnętrznego Regulaminu przy udzielaniu zamówień o wartości poniżej progu ustalonego w pzp.
  2. Rzetelne (jednolite) określanie rodzaju zamówienia w dokumentacji przetargowej w postępowaniach prowadzonych na podstawie pzp.
  3. Zwiększenie nadzoru przy dokonywaniu odbioru dokumentacji powykonawczej.
  4. Wyegzekwowanie od Wykonawcy wykonania pomiarów natężenia oświetlenia i mocy w ramach udzielonej gwarancji.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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.

Lublin, 17 października 2022 r.

Kontroler: Monika Cieniuch Starszy inspektor kontroli państwowej /-/ ..... Podpis	p.o. Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie Edward Szempruch /-/ ..... Podpis
--	--

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Edward Szempruch – p.o. Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie

.....  
Podpis