



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-003/2014

P/14/112

Tekst ujednoczony

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

[lsz@nik.gov.pl](mailto:lsz@nik.gov.pl)

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/112 – Przygotowanie i realizacja inwestycji z zakresu infrastruktury komunalnej w Szczecinie.	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie	
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>Małgorzata Chabiniak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90516 z dnia 2.04.2014 r. oraz nr 91873 z dnia 2.09.2014 r.</li><li>Robert Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90529 z dnia 14.04.2014 r.</li><li>Adam Borowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90553 z dnia 6.05.2014 r. oraz nr 90598 z dnia 10.07.2014 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4, 141-142, 209-212)</p>	
Jednostka kontrolowana	Zakład Usług Komunalnych w Szczecinie (ZUK), ul. Ku Słońcu 125a, 71-080 Szczecin.	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Sumisławski, Dyrektor <sup>1</sup> .	(dowód: akta kontroli str. 5-8)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup> realizację przez ZUK<sup>3</sup> zadań związanych z inwestycjami „Przebudowa Kąpieliska Arkonka w Szczecinie dla potrzeb sportu i rekreacji”<sup>4</sup> oraz „Budowa cmentarza komunalnego przy ul. Bronowickiej w Szczecinie”<sup>5</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK, udzielając zamówień publicznych związanych z realizacją inwestycji nie dołożono należytej staranności przy wyborze wykonawców robót budowlanych. Przyjęto oferty wykonawców, którzy oferowali ceny znacząco niższe od wartości szacunkowej inwestycji (o 40,2% w przypadku przebudowy Arkonki i o 50,8% w przypadku budowy cmentarza). W obydwu postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego ZUK nie podjął działań, w celu wyjaśnienia zaoferowanych przez wykonawców cen odbiegających w znaczący sposób od szacunkowych wartości zamówienia.

Wykonawca przebudowy Arkonki zszedł z placu budowy w październiku 2013 r. przed ukończeniem robót pomimo dwukrotnie przedłużanego terminu ich zakończenia. W efekcie, koniecznym stało się zlecenie dokończenia inwestycji nowemu wykonawcy, który zakończył budowę w czerwcu 2014 r.

<sup>1</sup> Od dnia 15.06.2009 r., który wcześniej w okresie od 1.05.2009 do 14.06.2014 r. pełnił obowiązki Dyrektora ZUK, a w okresie od 22.08.2008 do 30.04.2009 r. był Zastępcą Dyrektora ZUK. Do dnia 30.04.2009 r. Dyrektorem ZUK był Andrzej Macioszek.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>3</sup> ZUK pełnił funkcję Inwestora Zastępczego.

<sup>4</sup> Dalej „przebudowa Arkonki”

<sup>5</sup> Dalej „budowa cmentarza”

W przypadku budowy cmentarza pomimo zmiany terminu realizacji inwestycji o 5 miesięcy (z kwietnia na wrzesień 2011 r.) wykonawca do końca kwietnia 2012 r. nie usunął wszystkich nieprawidłowości i usterek zgłoszonych w czasie odbioru robót. Ostateczny odbiór robót, z zastrzeżeniami i przy jednoczesnym obniżeniu wynagrodzenia, nastąpił w czerwcu 2012 r.

Do 25.04.2014 r., na cmentarzu przeprowadzono 20 pochówków.

Dodatkowe koszty związane ze zleceniem zakończenia robót nowemu wykonawcy przebudowy Arkonki wyniosły 12.384,6 tys. zł. Dotychczasowe koszty wykonania dodatkowego odwodnienia kwater na cmentarzu wyniosły 1.497,3 tys. zł.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przygotowanie działań inwestycyjnych, w tym przygotowanie organizacyjne do realizacji inwestycji oraz zabezpieczenie finansowania

Opis stanu faktycznego

1.1. ZUK jest samorządowym zakładem budżetowym, którego przedmiotem działania jest świadczenie usług komunalnych należących do zadań własnych Gminy w zakresie m.in: zieleni gminnej, cmentarzy komunalnych, wysypisk, remontów i inwestycji, na mieniu komunalnym otrzymanym w związku z realizacją zadań własnych Gminy.

Przygotowanie i prowadzenie zamówień publicznych związanych z kontrolowanymi inwestycjami powierzone zostało pracownikom Wydziału Organizacyjnego ZUK oraz pracownikom Wydziału Technicznego. Za prowadzenie nadzoru inwestycjami odpowiadali pracownicy Wydziału Technicznego. Kompetencje zawodowe tych osób były adekwatne do zakresu realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 260-281, 616-619, 1151-1210)

#### 1.2. Przebudowa Kąpieliska Arkonka.

Realizacja inwestycji „Przebudowa Kąpieliska Arkonka w Szczecinie dla potrzeb sportu i rekreacji” została przekazana ZUK na mocy Porozumienia nr WGKiOS/381/2010, CRU/10/0004858 z 12.11.2010 r.<sup>6</sup> zawartego z Gminą Miasto Szczecin<sup>7</sup>. ZUK powierzono pełnienie funkcji Inwestora Zastępczego<sup>8</sup>. Nadzór nad realizacją Porozumienia sprawował Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Szczecin.<sup>9</sup>

Przebudowa Arkonki realizowana była w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013<sup>10</sup> na podstawie umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.06.01-32-003/10-00 z 30.06.2010 r. zawartej pomiędzy Województwem Zachodniopomorskim a Miastem Szczecin.

Za wykonanie czynności IZ ZUK otrzymywał wynagrodzenie w wysokości brutto 350.000 zł (w tym 150.000 zł w 2011 roku, 200.000 zł w 2012 roku). Wynagrodzenie miało być przeznaczone wyłącznie na wykonanie przedmiotu Porozumienia. Termin zakończenia obowiązywania Porozumienia określono na dzień 30.11.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 227-235)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że: *Kalkulacja wynagrodzenia IZ opierała się głównie o wstępne szacunki dotyczące wynagrodzenia za kompleksowy i wielobranżowy*

<sup>6</sup> Dalej: Porozumienie ws. Arkonki

<sup>7</sup> Dalej: Miasto Szczecin.

<sup>8</sup> Dalej: IZ.

<sup>9</sup> Dalej: WGKiOS.

<sup>10</sup> Dalej: RPO WZ.

*nadzór inwestorski, koszty przygotowania postępowań, koszty uzyskania dokumentów, map i uzgodnień niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia inwestycji.*

(dowód: akta kontroli str. 214, 217)

W latach 2011-2014 7 aneksami strony dokonywały zmian zapisów w Porozumieniu dotyczących m.in.: przedłużenia terminu zakończenia obowiązywania Porozumienia do 31.08.2014 r., zmiany wynagrodzenia IZ do kwoty 1.297.000 zł, rozszerzenia zakresu obowiązków IZ.

(dowód: akta kontroli str. 235-244C)

Podpisanie aneksów uzasadniono m.in. wydłużeniem terminu realizacji robót budowlanych, zwiększeniem zakresu zadań IZ, koniecznością zabezpieczenia i ochrony terenu budowy, przygotowaniem nowego postępowania przetargowego w związku z odstąpieniem od umowy z wykonawcą.

(dowód: akta kontroli str. 245-259d)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że: *Wzrost kosztów inwestycji był spowodowany odstąpieniem od umowy i obejmował m.in. koszty związane przygotowaniem dokumentacji technicznej na dokończenie inwestycji, przygotowaniem procedury przetargowej, utrzymaniem obiektów w okresie przerwy w realizacji prac budowlanych, w tym koszty mediów potrzebnych do funkcjonowania technologii kąpieliska, wyposażeniem obiektu w niezbędne pierwsze wyposażenie i opłacenie ubezpieczenia terenu budowy po zejściu wykonawcy. IZ informował na bieżąco Inwestora o wzroście kosztów inwestycji. W piśmie L.dz. WO/IW/1018/2014 z lutego 2013 roku, wskazane były konkretne wydatki konieczne do poniesienia przy realizacji inwestycji, co oznacza, że wzrost wynagrodzenia był w pełni uzasadniony.*

(dowód: akta kontroli str. 1129, 1147)

### **1.3. Budowa cmentarza.**

Realizacja zadania „Budowa cmentarza” została przekazana ZUK na mocy Porozumienia nr CRUM 6334/2006<sup>11</sup> zawartego z Miastem Szczecin w dniu 24.11.2006 r. W Porozumieniu postanowiono m.in., że na budowie cmentarza ZUK będzie pełnił funkcję IZ. Porozumienie miało obowiązywać od dnia podpisania do czasu zakończenia inwestycji. Termin ten był uzależniony od środków finansowych zapisanych w budżecie Miasta.

Wysokość środków przeznaczonych na realizację inwestycji w roku 2009 i latach kolejnych wprowadzana miała być w drodze aneksu do Porozumienia.

Aneksami nr 1-14 z lat 2007-2014 określono m.in., że na realizację inwestycji zabezpieczono w budżecie Miasta kwotę 25.073.562,63 zł.

Powyższa kwota obejmowała m.in. wynagrodzenie dla ZUK w postaci prowizji od wartości netto robót wykonanych przez wykonawców obcych, która do 12.05.2011 r. wynosiła 5%, a od 12.05.2011 r. 10%.

(dowód: akta kontroli str. 9-12)

W wyniku badania geologicznego przeprowadzonego w 1996 roku<sup>12</sup> na zlecenie Zarządu Miasta Szczecin stwierdzono m.in., że:

- założenie cmentarza w rozpatrywanym miejscu nie stwarza zagrożenia użytkowej warstwy wodonośnej, z której korzystają okoliczne ujęcia wód podziemnych,
- nie stwierdza się przeciwwskazań wykorzystania tego terenu na potrzeby grzebalne po odpowiednim zagospodarowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 1211-1226)

<sup>11</sup> Dalej: Porozumienie ws. Cmentarza.

<sup>12</sup> Dokumentacja geologiczno-inżynierska uproszczona dla obiektu „Planowany cmentarza komunalny, Szczecin, ul. Bronowicka” wykonana przez ██████████ Projektowanie i Usługi Geologiczne z grudnia 1996 r.

Badanie geologiczne przeprowadzone w 2008 roku<sup>13</sup>, przed rozpoczęciem prac budowlanych, na zlecenie Biura Projektowo-Inżynierskiego ██████████ Sp. z o. o.<sup>14</sup> wykazało m.in., że: „warunki geologiczno-inżynierskie jakie stwierdzono na badanym terenie należy uznać za mało korzystne; prace ziemne związane z kopaniem, a następnie zasypywaniem grobów prowadzić będą do naruszania struktury gruntów spoiwych, której nie będzie można odtwarzać; należy spodziewać się potrzeby wyasygnowania większych nakładów (niż na terenach zbudowanych z gruntów przepuszczalnych zalecanych na lokalizację cmentarzy) na cele odwodnieniowe, jeśli zapewniony ma być skuteczny z nich odpływ wód opadowych; grób ziemny wykopany w gruncie gliniastym w przypadku wystąpienia deszczu napelni się wodą, co stworzy dyskomfort podczas pogrzebu; grudy glin wydobyte z wykopu nie nadają się do zagęszczania, zasypywany grób będzie się zapadał, stanowiąc ponadto swoisty odbiornik wód opadowych, także w rejonach, gdzie przedtem wód podskórnych nie obserwowano – w takiej sytuacji zaleca się rozważyć możliwość realizowania pochówków wyłącznie w betonowych (czy murowanych) i izolowanych grobowcach; realizacja i utrzymanie cmentarza na przedmiotowym terenie będą kłopotliwe i bardziej kosztowne niż na terenach o warunkach sprzyjających.”

(dowód: akta kontroli str. 59-70, 128-130)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

ZUK realizował inwestycję polegającą na budowie cmentarza, pomimo że dysponował dokumentacją geologiczno-inżynierską, sporządzoną przed rozpoczęciem prac budowlanych w których warunki geologiczno-inżynierskie uznano za mało korzystne dla tego przedsięwzięcia. Dokumentacja wskazywała także, że wystąpi konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z eksploatacją cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 59-86, 128-132)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że: *Decyzja odnośnie realizacji inwestycji polegającej na budowie cmentarza przy ul. Bronowickiej w Szczecinie została podjęta uchwałą nr XLIII/811/05 Rady Miasta Szczecin z dnia 27 września 2005 r. w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Szczecin „Gumieńce – cmentarz – Bronowicka” na obszarze dzielnicy Zachód, nie zaś decyzją ZUK. Na marginesie należy wskazać, że postępowania prowadzone przez ZUK, stanowią kontynuację realizacji inwestycji polegającej na budowie cmentarza przy ul. Bronowickiej w Szczecinie, o początku której świadczą fragmenty nieukończonych obiektów, znajdujące się na terenie rzeczonyj inwestycji. Dokumentacje geologiczno-inżynierskie faktycznie wskazują, że warunki geologiczno-inżynierskie terenu inwestycji nie są szczególnie korzystne z punktu widzenia przeznaczenia, ale nie wykluczają możliwości realizacji przedsięwzięcia, przy uwzględnieniu odpowiednich rozwiązań w zakresie zagospodarowania terenu i zachowaniu stosownych reżimów technologicznych. Wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, aprobującej dokumentację projektową na realizację zadania, zezwoliło ostatecznie na wykonanie inwestycji. Zrealizowany obiekt uzyskał pozwolenie na użytkowanie, a Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny wydał pozytywną opinię w sprawie grobów ziemnych.*

(dowód: akta kontroli str. 133-136)

<sup>13</sup> Dokumentacja geologiczno-inżynierska dla ustalenia warunków geologiczno-inżynierskich podłoża projektowanego cmentarza przy ul. Bronowickiej w Szczecinie wykonana przez Przedsiębiorstwo Geologiczne ██████████ Sp. z o. o. z lipca 2008 r.

<sup>14</sup> Podmiot wchodzący w skład konsorcjum wykonującego „Opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla zadania Budowa cmentarza przy ul. Bronowickiej w Szczecinie”.

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

### 2.1. Przebudowa Kąpieliska Arkonka.

W związku z realizowaną inwestycją ZUK przeprowadził, na podstawie przepisów Pzp, 8 postępowań o udzielenie zamówienia, w tym:

- 1) 3 w trybie przetargu nieograniczonego dotyczące:
  - opracowania dokumentacji projektowej i wykonanie przebudowy Arkonki (zaprojektuj i wybuduj)<sup>15</sup>,
  - pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu<sup>16</sup>,
  - przebudowy Arkonki – dokończenie realizacji inwestycji<sup>17</sup>,
- 2) 5 w trybie z wolnej ręki dotyczące:
  - remontu kanału ciekłu Osówka na terenie przebudowywanego kąpieliska Arkonka<sup>18</sup>,
  - wykonania prac zabezpieczających plac budowy inwestycji (3 zamówienia): prace ogólnobudowlane<sup>19</sup>, branża elektryczna<sup>20</sup>, branża sanitarna<sup>21</sup>,
  - wykonanie kanalizacji deszczowej i drenażu przy jednym z budynków (A5) na kąpielisku.

(dowód: akta kontroli str. 284, 728-738)

W trakcie kontroli zbadano 7 postępowań (z 8) i ustalono, że zostały one przeprowadzone we właściwych trybach, z zachowaniem przepisów ustawy Pzp w zakresie: treści oraz publikacji ogłoszeń o postępowaniach, sporządzania protokołów z przeprowadzonych postępowań oraz przekazywania uczestnikom postępowań informacji o ich wyniku. Wyboru oferentów (wykonawców robót) dokonano zgodnie z wymaganiami i kryteriami oceny ofert określonymi w SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 284, 289-312, 342-386)

IZ zawarł w SIWZ<sup>22</sup> warunki udziału w postępowaniu oraz wykaz wymaganych dokumentów potwierdzających wiarygodność oferentów. Sprawdzenia wiarygodności oferentów dokonano na podstawie przedłożonych dokumentów określonych w SIWZ. Udzielając zamówienia przestrzegano warunków i zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego.<sup>23</sup>

(dowód: akta kontroli str. 282-386)

W przypadku zamówienia na przebudowę Arkonki wartość udzielonego zamówienia była znacząco niższa od kosztorysu inwestorskiego. Wartość tego zamówienia, ustalona na podstawie szacunkowego zestawienia kosztów inwestycji do programu funkcjonalno-użytkowego wyniosła 32.595.000 zł netto, a jako najkorzystniejszą wybrano ofertę nr 4 Konsorcjum: ██████████ Sp. z o. o., ██████████ ██████████, ██████████ S.C.<sup>24</sup> z ceną netto 19.503.161,69 zł (23.988.888,88 zł brutto) stanowiącej 59,8% wartości inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 289-303, 307-309, 806)

<sup>15</sup> Data wszczęcia postępowania - 28.02.2011 r.

<sup>16</sup> Dalej: IK, data wszczęcia postępowania -01.04.2011 r.

<sup>17</sup> Data wszczęcia postępowania -10.02.2014 r., dalej: *przebudowa Arkonki – dokończenie inwestycji*.

<sup>18</sup> Data wszczęcia postępowania -26.06.2012 r. dalej: *remont kanału Osówka*.

<sup>19</sup> Data wszczęcia postępowania -19.11.2013 r.

<sup>20</sup> Data wszczęcia postępowania -19.11.2013 r.

<sup>21</sup> Data wszczęcia postępowania -26.11.2013 r.

<sup>22</sup> Dotyczy postępowań w trybie przetargu nieograniczonego.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2013, poz. 1129, dalej: *rozporządzenie w sprawie formy dokumentacji projektowej*.

<sup>24</sup> Dalej: konsorcjum ██████████

## 2.2. Budowa cmentarza.

Dla potrzeb budowy cmentarza ZUK przeprowadził 6 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w tym:

a) 4 w trybie przetargu nieograniczonego na:

- opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy cmentarza,
- pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu wraz z zapewnieniem inspektorów nadzoru,
- budowę cmentarza,
- budowę odwodnienia kwater grzebalnych na terenie cmentarza,

b) 2 w trybie z wolnej ręki:

- przeniesienie praw majątkowych do dzieła pn. „Dokumentacja projektowo-kosztorysowa dla zadania pn. Budowa cmentarza komunalnego – część I”,
- sprawowanie nadzoru autorskiego przy realizacji zadania inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 124-125)

Postępowania prowadzone były we właściwym trybie. W przypadku przetargów nieograniczonych wyboru oferenta/wykonawcy robót dokonano zgodnie z wymaganiami i kryteriami oceny ofert określonymi w SIWZ. Sprawdzenia wiarygodności oferentów dokonano na podstawie przedłożonych dokumentów określonych w SIWZ. Przy udzielaniu zamówienia na budowę cmentarza przestrzegano warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie formy dokumentacji projektowej.

(dowód: akta kontroli str. 13-58, 87-122, 1227-1409)

W 3 postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego wybrano oferty, których ceny były znacząco niższe od wartości określonych w kosztorysach inwestorskich:

a) w przetargu nieograniczonym na budowę cmentarza, w którym wpłynęło 13 ofert, po wykluczeniu 10 oferentów, którzy nie wnieśli wadium na przedłużony okres związania ofertą lub nie zgodzili się na przedłużenie okresu związania ofertą oraz po odrzuceniu 1 oferty, wybrano ofertę konsorcjum firm ██████████ S.A. w Warszawie oraz przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Zakład Inżynieryjno-Budowlany ██████████ w Szczecinie. Cena wybranej oferty wynosiła 15.946.656,14 zł netto (19.454.920,49 zł brutto) i stanowiła 49,2% szacunkowej wartości zamówienia. Umowę nr ZD/2/2009 zawarto 28.05.2010 r.;

b) w przetargu nieograniczonym na budowę odwodnienia kwater grzebalnych, w którym wpłynęły 3 oferty, wybrano ofertę Przedsiębiorstwa Usług Hydrotechnicznych ██████████ w Szczecinie. Cena wybranej oferty wynosiła 1.268.079,10 zł netto (1.559.737,29 zł brutto) i stanowiła 66,4% szacunkowej wartości zamówienia. Umowę nr WT/V/1/2007 zawarto 30.01.2008 r.;

c) w przetargu nieograniczonym na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu wraz z zapewnieniem inspektorów nadzoru, w którym wpłynęły 2 oferty, wybrano ofertę ██████████ S.A. w Szczecinie. Cena wybranej oferty wynosiła 160.000,00 zł netto (195.200,00 zł brutto) i stanowiła 71,5% szacunkowej wartości zamówienia. Umowę nr ZD/1/2009 zawarto 12.11.2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 13-51, 87-99, 124-125)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniu na przebudowę Arkonki, pomimo złożenia oferty o kwocie stanowiącej 59,8% kwoty szacunkowego zestawienia kosztów inwestycji do programu funkcjonalno-użytkowego, ZUK nie zwrócił się do wykonawcy o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny.

(dowód: akta kontroli str. 289-303, 307-309)

2. W 2 postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego dotyczących budowy cmentarza, pomimo złożenia ofert w kwotach stanowiących 49,2% i 66,4% szacunkowej wartości zamówienia, ZUK nie występował do wykonawców o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 87-88, 104-105)

Przepis Art. 90 ustawy Pzp, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 14.09.2006 r. do 9.08.2013 r. stanowił, że:

- a) zamawiający w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, zwraca się (w formie pisemnej<sup>25</sup>) do wykonawcy o udzielenie w określonym terminie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny – ust. 1;
- b) zamawiający, oceniając wyjaśnienia, bierze pod uwagę obiektywne czynniki, w szczególności oszczędność metody wykonania zamówienia, wybrane rozwiązania techniczne, wyjątkowo sprzyjające warunki wykonywania zamówienia dostępne dla wykonawcy, oryginalność projektu wykonawcy oraz wpływ pomocy publicznej udzielonej na podstawie odrębnych przepisów – ust. 2;
- c) zamawiający odrzuca ofertę wykonawcy, który nie złożył wyjaśnień lub jeżeli dokonana ocena wyjaśnień wraz z dostarczonymi dowodami potwierdza, że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że: *Pojęcie „rażąco niska cena” nie zostało zdefiniowane zarówno przez ustawodawcę polskiego, jak i przepisy dyrektyw Unii Europejskiej. Znaczenia tego wyrażenia nie wyjaśnia również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Według Urzędu Zamówień Publicznych – ze względu na cel przedmiotowej regulacji, za ofertę z rażąco niską ceną można uznać ofertę z ceną niewiarygodną, nierealistyczną w porównaniu do ofert rynkowych podobnych zamówień, zaś kwestię czy zaoferowana cena jest rażąco niska należy rozpatrywać w odniesieniu do konkretnego postępowania. Art. 90 ust. 1 ustawy Pzp wskazuje, że cena może być rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia, co oznacza, że zamawiający winien mieć na uwadze rodzaj zamówienia, jego przedmiot, oszacowaną przez siebie wartość. Orzecznictwo określa punkty, w odniesieniu do których zamawiający powinien rozpatrywać ceny zaoferowane przez wykonawców. Punktem wyjścia jest przedmiot zamówienia oraz wartość zamówienia. Jednakże orzecznictwo wskazuje, że punkt odniesienia w zakresie ceny rażąco niskiej należy rozpatrywać w szerszym aspekcie, zwłaszcza dlatego, że wartość zamówienia jest ustalana przed wszczęciem postępowania i nie musi odzwierciedlać aktualnych cen rynkowych danych prac, a co za tym idzie – nie może być jedynym miernikiem do wszczęcia badania w kierunku rażąco niskiej ceny. Po analizie powyższego zagadnienia – obowiązujących przepisów i ugruntowanego orzecznictwa przyjmuje się, że w każdym przypadku zamawiający bierze pod uwagę ustaloną przez siebie wartość zamówienia, obowiązujące w określonym czasie ceny rynkowe i ceny zaoferowane przez innych wykonawców w konkretnym postępowaniu. W konsekwencji, analizę konkretnego przypadku i decyzję o wszczęciu procedury wyjaśniającej w trybie art. 90 ust. 1 ustawy można oprzeć na takich przesłankach jak: odbieganie ceny ofertowej od cen obowiązujących na danym rynku w taki sposób, że nie ma możliwości realizacji zamówienia przy założeniu osiągnięcia zysku, zaoferowanie ceny nie pozwalającej na utrzymanie rentowności wykonawcy, niewiarygodność ceny z powodu oderwania jej od realiów rynkowych. Sam fakt, że cena oferty odbiega od wartości zamówienia lub, że jest niższa od cen innych ofert złożonych w postępowaniu nie jest jeszcze*

<sup>25</sup> Zapis „w formie pisemnej” obowiązywał do 29.01.2010 r.



wystarczającym powodem wszczęcia postępowania wynikającego z art. 90 ust. 1 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 133-136, 213-216)

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

Opis stanu faktycznego

#### **3. 1. Przebudowa Kąpieliska Arkonka.**

1. W posiadaniu ZUK było 10 umów zawartych w związku z realizacją zadania przebudowa Kąpieliska Arkonka na łączną kwotę 36.482.465,41 zł (36.346.174,06 zł po aneksach). Umowy, ze strony Miasta, zawierał z-ca Prezydenta Szczecina Mariusz Kądziołka<sup>26</sup>. Dotyczyło to:

1) umowy z 01.07.2011 r. na pełnienie funkcji IK w zadaniu pn. Opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie zadania pn. Przebudowa kąpieliska Arkonka dla potrzeb sportu i rekreacji (zaprojektuj i wybuduj), zawarta z ██████████ S.A., Szczecin, wartość brutto umowy 196.800 zł brutto, termin realizacji zadania – 31.12.2012 r.<sup>27</sup> Do umowy podpisano 7 aneksów. Zmiany zwartych umów dokonano zgodnie z warunkami przewidzianymi w SIWZ. Aneksami strony dokonały zmian w zakresie m.in.: zmiany terminu do dnia zakończenia realizacji nadzorowanego zadania, zmiany wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy z tytułu realizacji przedmiotu umowy z 196.800 zł brutto do kwoty 273.333,31 zł. Podpisanie aneksów uzasadniono m.in. wydłużeniem terminu realizacji z przyczyn leżących po stronie wykonawcy<sup>28</sup> i w związku z tym wydłużeniem okresu świadczenia usług, a tym samym koniecznością zwiększenia wynagrodzenia IK.

(dowód: akta kontroli str. 387-418B)

2) umowy z 31.08.2011 r. na opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie przebudowy Arkonki (zaprojektuj i wybuduj) zawarta z Konsorcjum ██████████, wartość brutto umowy 23.988.888,88 zł, w tym: etap I: 984.000 zł brutto<sup>29</sup>, etap II: 22.004.888,88 zł brutto, termin realizacji zadania: I etap nie dłużej niż 220 dni kalendarzowych od dnia zawarcia umowy (tj. do 07.04.2012 r.), II etap do dnia 30.11.2012 r.<sup>30</sup> Do umowy podpisano 9 aneksów. Zmiany zwartych umów dokonano zgodnie z warunkami przewidzianymi w SIWZ. Aneksami strony dokonały zmian w zakresie m.in.: dodania zapisu dotyczącego kar umownych<sup>31</sup>, zmiany terminu zakończenia realizacji II etapu zadania do dnia 30 lipca 2013 r.<sup>32</sup>, zmniejszenia wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy z tytułu realizacji przedmiotu umowy łącznie o kwotę brutto 212.824,66 zł. Podpisanie aneksów zmieniających termin zakończenia II etapu zadania uzasadniono m.in.: przedłużeniem terminów administracyjnych uzyskania warunków technicznych, decyzji, opinii i uzgodnień w zakresie sieci i instalacji wodno-kanalizacyjnej, deszczowych i energetycznych, opóźnieniem w podpisaniu umowy z ENEA Operator Sp. z o. o. na usunięcie kolizji

<sup>26</sup> Podpisanie umowy z wyłonionym w drodze przetargu publicznego wykonawcą, zgodnie z § 9 ust. 5 porozumienia należało do obowiązków Miasta, reprezentowanego przez Zastępcę Prezydenta Miasta Mariusza Kądziołkę.

<sup>27</sup> Dalej umowa nr ZE/2/2011 IK.

<sup>28</sup> Pismo z 31.05.2013 nr DRI/1008/2013, Pismo IK z 25.01.1013 r.

<sup>29</sup> W tym: projekt rozbiórki: 74.784,00 zł brutto, projekt budowlany: 442.800 zł brutto, projekt wykonawczy: 383.760 zł brutto, kosztorys inwestorski i przedmiar robót: 44.280 zł brutto, specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych: 38.376 zł brutto.

<sup>30</sup> Dalej: umowa nr ZE/5/2011.

<sup>31</sup> Zapis wprowadzony aneksem nr 6 z 28.11.2012 r. w brzmieniu „za opóźnienie w dostarczeniu aneksu do gwarancji ubezpieczeniowej stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania umowy lub w dostarczeniu innej formy zabezpieczenia, zgodnie z art. 148 ustawy Pzp, w terminie, o którym mowa w § 3 niniejszego aneksu -w wysokości 1.000,00 zł za każdy dzień opóźnienia.” „§ 3 Wykonawca zobowiązuje się do dostarczenia aneksu do gwarancji ubezpieczeniowej stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania umowy lub innej formy zabezpieczenia zgodnie z art. 148 ustawy Prawo zamówień publicznych, uwzględniającej nowy termin realizacji umowy, w terminie zapewniającym zachowanie ciągłości zabezpieczenia, pod rygorem naliczenia kary umownej, o której mowa w § 6 ust. 2 pkt 5 umowy. Do czasu dostarczenia dokumentów, Zamawiający ma prawo zatrzymać wynagrodzenie Wykonawcy, do wysokości odpowiadającej wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy.”

<sup>32</sup> Zapis wprowadzony aneksem nr 8 z 30.05.2013 r.

linii niskiego napięcia przebiegającej przez teren kąpieliska, koniecznością wykonania nieplanowanych wcześniej robót związanych z wykonaniem remontu kanału ciekłu Osówka, koniecznością powtórnego wykonania wymiany gruntu pod obiekty kubaturowe wraz z ich ponownym zagęszczeniem oraz osuszeniem terenu w związku z ponadnormatywnych opadami atmosferycznych w czerwcu i lipcu, występowaniem w okresie od 9.03.2013 r. do 10.04.2013 r. (przez 32 dni) wyjątkowo niekorzystnych warunków atmosferycznych.

(dowód: akta kontroli str. 282-283, 387- 391, 419-476)

3) umowy z 23.07.2012 r. na wykonanie remontu kanału ciekłu Osówka zawarta z konsorcjum ██████████, Kołobrzeg, wartość brutto umowy 650.000 zł, termin realizacji zadania – 30 dni od daty podpisania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 387- 391, 471-483)

4-6) umów na wykonanie prac zabezpieczających plac budowy inwestycji w zakresie:

- prac ogólnobudowlanych, umowa z 26.11.2013 r. zawarta z ██████████ Firma Budowlano–Usługowa, Szczecin, wartość brutto umowy 68.019 zł, termin realizacji zadania - nie dłuższy niż 14 dni kalendarzowych od daty zawarcia umowy,
- branży elektrycznej, umowa z 26.11.2013 r. zawarta z Z.I.E. ██████████, Konin, wartość brutto umowy 162.860,02 zł, termin realizacji zadania - nie dłuższy niż do 20.12.2013 r.,
- branży sanitarnej, umowa z 05.12.2013 r. zawarta z ██████████ Sp. z o. o., Katowice, wartość brutto umowy 230.166,73 zł, termin realizacji zadania - nie dłuższy niż 30 dni kalendarzowych od daty zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 387-391, 484-495)

7) umowy z 03.04.2014 r. na przebudowę Arkonki – dokończenie realizacji inwestycji, zawarta z Przedsiębiorstwem Budowlanym ██████████ Sp. z o. o., Szczecin<sup>33</sup>, wartość brutto umowy 10.899.998,60 zł, termin realizacji zadania - 70 dni kalendarzowych od dnia przekazania placu budowy. W związku z koniecznością realizacji zamówienia dodatkowego (wykonanie izolacji ścian fundamentowych budynków A2 i jako A3) aneksem nr 1 podpisanym 3.06.2014 r. wydłużony został czas realizacji do dnia 26.06.2014 r. (tj. o 11 dni) <sup>34</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 387- 391, 496-559, 1127, 1145)

8) umowy z 29.05.2014 r. na wykonanie izolacji ścian fundamentowych 2 budynków na kąpielisku, zawarta z ██████████, wartość umowy brutto 67.132,18 zł, termin realizacji – nie dłuższy niż 11 dni kalendarzowych od dnia zawarcia umowy,

9) umowy z 03.06.2014 r. na wykonanie kanalizacji deszczowej i drenażu przy budynku oznaczonym na planie zagospodarowania terenu jako A5 na przebudowywanym kąpielisku, zawarta z ██████████, wartość umowy brutto 110.700 zł, termin realizacji – nie dłuższy niż do dnia 6.06.2014 r.,

10) umowy z 06.06.2014 r. na opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie instalacji wtryskaczowej w budynku gastronomicznym, zawarta z ██████████, wartość umowy brutto 107.900 zł, termin realizacji – nie dłuższy niż do dnia 6.06.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 712-730, 739-769)

2. W umowach zawarto zakres rzeczowy robót, termin ich wykonania, wysokość kar za nieterminowe wykonywanie robót oraz zakres i terminy okresów gwarancyjnych. W umowach zabezpieczono interesy inwestora poprzez ustalenie kar za niewykonanie bądź nienależyte wykonanie przedmiotu umowy. W celu

<sup>33</sup> Dalej: Calbud,

<sup>34</sup> Do 15.06.2014 r. (przekazanie placu budowy – 7.04.2014 r.).

zabezpieczenia należytego wykonania umów na opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie przebudowy Arkonki oraz na przebudowę Arkonki – dokończenie inwestycji, wykonawcy mieli obowiązek wniesienia zabezpieczenia w wysokości 10% ceny całkowitej podanej w ofercie.

(dowód: akta kontroli str. 387- 391, 403, 428, 471-495, 505, 712-730, 739-769)

Obowiązku takiego nie zawarto w umowach na remont kanału Osówka oraz na wykonanie prac zabezpieczających plac budowy inwestycji przebudowa Arkonki odpowiednio: prace ogólnobudowlane, branża elektryczna, branża sanitarna, a także w umowie na wykonanie instalacji wtryskowej.

(dowód: akta kontroli str. 387- 391, 403, 428, 471-495, 505, 712-730, 739-769)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że: *W umowach interesy Inwestora zostały zabezpieczone poprzez: 1) ustalenie zakresów rzeczowych zadań, terminów realizacji, gwarancji i rękojmi, 2) określenie obowiązków Wykonawcy, 3) ustalenie procedury w przypadku: wykonywania części przedmiotu umowy przy udziale podwykonawców, odbioru prac, korzystania z uprawnień w tytule gwarancji i rękojmi, 4) ustalenie kar umownych, w szczególności w przypadku zwłoki / opóźnienia: w realizacji przedmiotu umowy, w terminie usunięcia wad przy odbiorze, w terminie usunięcia wad w okresie gwarancji i rękojmi, 5) ustalenie kary umownej w przypadku odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy, 6) zastrzeżenie uprawnienia do dochodzenia odszkodowania uzupełniającego do wysokości szkody rzeczywistej na zasadach ogólnych.*

(dowód: akta kontroli str. 1122, 1130-1131)

W umowie z 31.08.2011 r. na opracowanie dokumentacji projektowej oraz wykonanie przebudowy Arkonki brak było zapisów dotyczących uregulowania zasad wyceny robót dodatkowych czy zamiennych, jak również zasad wyceny robót które Inwestor chciałby wyłączyć z kontraktu opierając się na kosztorysie inwestorskim.

(dowód: akta kontroli str. 387- 391, 419-476)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że: *W umowie nr ZE/5/2011 na opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie zadania pn. Przebudowa Arkonki nie zostały wprost uregulowane zasady wyceny robót dodatkowych czy zamiennych, jak również zasady wyceny robót, które Inwestor chciałby wyłączyć z realizacji, ponieważ konstrukcja przedmiotu umowy (projekt i wykonawstwo) oraz rodzaj wynagrodzenia (wynagrodzenie ryczałtowe) nie wskazywały na taką konieczność. Z uwagi na formułę zamówienia „zaprojektuj i wybuduj” punktem wyjścia były wykonane w ramach etapu I kosztorysy inwestorskie. Zdaniem Zamawiającego, dokonując zmiany wynagrodzenia, Zamawiający - przy uwzględnieniu stanowiska wykonawcy i Inżyniera Kontraktu, a także kosztorysów inwestorskich i różnicowych – dochował należytej staranności przy jej wycenie. Wycena nastąpiła w oparciu o kosztorysy oraz ceny Sekocenbudu z I kwartału 2013 r. Zasady takiej wyceny często stosuje się w podobnych umowach, a także w kontraktach opartych o Warunki Kontraktowe FIDIC, ponieważ gwarantuje ona zachowanie zasady równego traktowania wykonawców i zasady uczciwej konkurencji. Dzięki temu przyjęty przez Zamawiającego sposób zmiany wynagrodzenia pozostaje w zgodzie z ideą art. 144 ustawy Pzp.*

(dowód: akta kontroli str. 214, 217)

3. Na podstawie § 5 ust. 3 pkt 2 i 3 Porozumienia ws. Arkonki, Miasto Szczecin opiniowało projekty SIWZ oraz umów z wykonawcami przed ich podpisaniem oraz przygotowanie dokumentów i innych czynności umożliwiających zawarcie umowy z wykonawcą. Umowy z wyłonionym w drodze przetargu publicznego wykonawcą, zgodnie z § 9 ust. 5 Porozumienia podpisywane były przez Miasto Szczecin reprezentowane przez Zastępcę Prezydenta Mariusza Kądziołkę.

(dowód: akta kontroli str. 387-391)

### 3.2. Budowa cmentarza.

Na realizację zaplanowanego zakresu rzeczowego zawarto następujące umowy:

- 1) umowa z dnia 30.01.2008 r. na Opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla zadania pn. Budowa cmentarza, zawarta na kwotę 1.525.000,00 zł brutto; inwestora reprezentował ówczesny Dyrektor ZUK – Andrzej Macioszek;
- 2) umowa z dnia 12.11.2009 r. na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu, zawarta na kwotę 195.200,00 zł brutto; inwestora reprezentował Dyrektor ZUK – Andrzej Sumisławski;
- 3) umowa z dnia 28.05.2010 r. na budowę cmentarza, zawarta na kwotę 19.454.920,49 zł brutto; inwestora reprezentował Prezydent Miasta Szczecin – Piotr Krzystek;
- 4) umowa z dnia 03.08.2010 r. na sprawowanie nadzoru autorskiego, zawarta do kwoty 180.000,00 zł brutto; inwestora wz. Prezydenta Miasta reprezentował Pierwszy Zastępca Prezydenta – Beniamin Chochulski;
- 5) umowa z dnia 10.08.2012 r. na Budowę odwodnienia kwater grzebalnych na terenie cmentarza, zawarta na kwotę 1.559.737,29 zł brutto; inwestora reprezentował Zastępca Prezydenta Miasta – Mariusz Kądziołka.

Na podstawie posiadanych pełnomocnictw Dyrektorzy ZUK zawarli 2 umowy (spośród 5 umów). Pozostałe 3 umowy, wobec braku pełnomocnictw do ich zawarcia przez Dyrektora ZUK, zostały podpisane przez Prezydenta lub Zastępcę Prezydenta Miasta Szczecin.

W powyższych umowach zawarto postanowienia mające na celu zabezpieczenie interesów inwestora poprzez ustalenie kar umownych oraz zabezpieczenia w formie gwarancji ubezpieczeniowej.

(dowód: akta kontroli str. 15-24, 28-34, 89-97, 106-114, 118-121, 1410, 2050-2052)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność ZUK w zbadanym zakresie przygotowania działań inwestycyjnych, przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych związanych z kontrolowanymi inwestycjami oraz zabezpieczenia interesów inwestora w umowach zawartych z wykonawcami.

## 4. Realizacja zadań inwestycyjnych

### 4.1. Przebudowa Kąpieliska Arkonka.

1. Termin zakończenia inwestycji, obejmujący wykonanie robót budowlanych zgodnie z harmonogramem (na podstawie opracowanej dokumentacji projektowej) oraz uzyskanie pozwolenia na użytkowanie, został określony na dzień 30.11.2012 r. Ostateczne zakończenie inwestycji nastąpiło 23.06.2014 r.

W trakcie realizacji zadania przez konsorcjum Kornas termin jego zakończenia był dwukrotnie zmieniany: do dnia 31.05.2013 r. oraz do dnia 30.07.2013 r.<sup>35</sup> W dniu 24.09.2013 r. wykonawca złożył oświadczenie, że odstępuje od umowy z uwagi na brak właściwej współpracy z IZ. ZUK nie przyjął wypowiedzenia umowy przez wykonawcę i wezwał go do kontynuacji robót i ich zakończenia do 30.10.2013 r. Wykonawca robót nie podjął.

W dniu 31.10.2013 r. IZ odstąpił od umowy z winy wykonawcy. Zmiany terminów wykonania zadania dokonywano aneksami. Uzasadnienie do aneksów opisano w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 387- 391, 419-514A)

Opis stanu  
faktycznego

<sup>35</sup> Zapis wprowadzony aneksem odpowiednio nr 6 z 28.11.2012 r i nr 8 z 30.05.2013 r. do umowy nr ZE/5/2011.

Aneks nr 8 do umowy z konsorcjum ██████ zawarty 30.05.2013 r. wyznaczał termin zakończenia robót budowlanych oraz uzyskania pozwolenia na użytkowanie kąpieliska najpóźniej do dnia 30.07.2013 r. Według zapisów dokonanych przez inspektorów nadzoru w Dzienniku Budowy<sup>36</sup>: od dnia 1.08.2013 r. do dnia 21.10.2014 r. na terenie Arkonki prowadzone były roboty budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 419-429, 453-457, 939-948)

Dyrektor ZUK wyjaśnił: *Konsorcjum ██████ prowadził po dniu 30.07.2013 r. roboty budowlane w zakresie zadania Przebudowa Arkonki, pomimo tego, że zgodnie z aneksem nr 8 do umowy nr ZE/5/2011 termin zakończenia zadania upływał 30.07.2013 r., ponieważ fakt upływu terminu realizacji nie oznacza, iż umowa przestaje obowiązywać. Przekroczenie umownego terminu realizacji rodzi po stronie wykonawcy sankcje w postaci kar umownych. Wykonawca był świadomy, że po upływie terminu zostaną naliczone kary umowne, zgodnie z par. 6 pkt 2 ust. 2 umowy, według którego wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy – w wysokości 0,05% wartości wynagrodzenia ryczałtowego, o którym mowa w par. 4 ust. 1 umowy, za każdy dzień zwłoki. Ponadto w trakcie spotkań, Prezes Spółki ██████ zapewniał, że inwestycja zostanie ukończona, pomimo napotkanych trudności finansowych. Takie zapewnienia były kontynuowane nieustannie, do czasu odstąpienia od umowy. W kalendarzu Zastępcy Prezydenta odnotowane są następujące daty spotkań: 8.05.2013 r. godz. 13.30, 22.03.2013 r. godz. 11.00, 25.06.2013 r. godz. 15.00, 26.07.2013 r. godz. 14.00, 29.08.2013 r. godz. 12.00, w których udział brali również Dyrektor ZUK i Dyrektor WGKiOŚ. Spotkania nie były protokołowane.*

(dowód: akta kontroli str. 1124, 1134)

W trakcie realizacji przebudowy Arkonki pierwotny harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji inwestycji przedłożony przez Konsorcjum ██████ (rev. Nr 3 zatwierdzony 15.05.2012 r.<sup>37</sup>) był dwukrotnie aktualizowany (w związku z podpisaniem aneksów nr 6, 8 i 9 do umowy) odpowiednio:

- 10.10.2012 r. (rev. nr 4) - czas realizacji inwestycji został wydłużony do 31.05.2013 r.
- 30.06.2013 r. (rev. nr 5) - czas realizacji inwestycji został wydłużony do 31.07.2013 r. oraz dokonano zmian w zakresie zamiany materiału do wykonywania pomostów przy nieckach basenowych i zmniejszenia zakresu przedmiotu umowy o wykonanie ogrodzenia.

Jako uzasadnienie do zmiany harmonogramu IZ i wykonawca wskazali m.in. przedłużenie terminów administracyjnych uzyskania warunków technicznych, decyzji, opinii i uzgodnień w zakresie sieci i instalacji wodno-kanalizacyjnych, deszczowych i energetycznych oraz zalanie terenu (w wyniku ponadnormatywnych opadów atmosferycznych w czerwcu i w lipcu, i w związku z nieszczelnościami elementów betonowych kanału ciekłu Osówka), które spowodowało konieczność powtórnej wymiany gruntu wraz z zagęszczeniem, osuszenie terenu, a także remont kanału ciekłu Osówka.

(dowód: akta kontroli str. 799-825)

Umowa na remont Osówki została podpisana 23.07.2012 r. Decyzja o konieczności remontu kanału Osówka podjęta została w kwietniu 2012 r.<sup>38</sup>, w maju 2012 r. wykonawca przekazał IZ<sup>39</sup> i IK projekt budowlano-wykonawczy, przedmiar robót

<sup>36</sup> Dalej: DB.

<sup>37</sup> Do czasu wykonania dokumentacji projektowej przed przystąpieniem do wykonawstwa do realizacji został zarekomendowany wstępny harmonogram z 29.11.2011 r.

<sup>38</sup> Protokół z narady koordynacyjnej nr 7 z 27.04.2012 r.

<sup>39</sup> Protokół z narady koordynacyjnej nr 8 z 18.05.2012 r.

i kosztorys, a 13.07.2012 r. monitorował w sprawie braku umowy na realizację robót dodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 364, 380-381, 477-483, 869-870, 1125, 1137-1138)

Dyrektor ZUK wyjaśnił: *Zlecenie do wykonania remontu Osówki, wymagało oprócz przygotowania dokumentów technicznych, przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, jako zamówienia uzupełniającego. Dla prawidłowości tej procedury wymagane jest m.in. przeprowadzenie negocjacji z wykonawcą, zawiadomienie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania, zamieszczenie ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych i dochowanie wynikających z tego faktu terminów, a następnie przekazanie umowy do podpisu Inwestorowi. Biorąc pod uwagę fakt, że wykonawcą było konsorcjum składające się z trzech firm, z których dwie miały swoją siedzibę w Kołobrzegu, natomiast trzecia w Białymstoku, czasochłonne było również uzyskanie podpisów wszystkich stron, aby mogło dojść do faktycznego zawarcia umowy i rozpoczęcia realizacji prac. Biorąc powyższe pod uwagę procedura przebiegała jak najbardziej prawidłowo z zachowaniem czasu niezbędnego na wykonanie wszelkich czynności zmierzających do zlecenia prac. Ponadto procedura udzielenia zamówienia publicznego na remont Osówki nie miała wpływu na przedłużenie terminu realizacji umowy podstawowej.*

(dowód: akta kontroli str. 1125, 1137-1138)

Inwestor Miasto Szczecin nie zatwierdził aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego<sup>40</sup> przedłożonej przez konsorcjum ██████ w dniu 8.02.2013 r. wskazując, że w sytuacji nierealizowania robót zgodnie z harmonogramem brak jest „wiarygodności dotrzymania terminów wykonania elementów robót”, a tym samym dotrzymania umownego terminu zakończenia zadania. Wniosek o aktualizację harmonogramu rzeczowo-finansowego konsorcjum ██████ uzasadniało brakiem wykonania części planowanych robót, opóźnieniami i przestojami związanymi z wystąpieniem obniżonych temperatur w grudniu 2012 r. i styczniu 2013 r. Przekazując 26.02.2013 r. wniosek z harmonogramem do Inwestora Miasta Szczecin IZ wnioskował o jego niezatwierdzenie. W uzasadnieniu IZ, powołując na stanowisko IK, wskazał m.in., że:

- warunki pogodowe nie stanowią usprawiedliwienia dla powstałych opóźnień, gdyż wykonawca nie przygotował i nie zabezpieczył odpowiednio frontu robót na okres zimowy pomimo wielokrotnych monitów IZ i IK od października 2012 r.,
- zakres robót wskazany przez wykonawcę w harmonogramie do realizacji w miesiącach kwiecień - maj, przy konieczności dokonania wymaganych kontroli przez służby zewnętrzne oraz uzyskania opinii i decyzji niezbędnych do pozwolenia na użytkowanie obiektu, nie gwarantuje dotrzymania umownego terminu zakończenia inwestycji,
- w trakcie realizacji wystąpiły nieprawidłowości m.in.: opóźnienia w pracach formalno-prawnych (brak wystąpienia wykonawcy o aneks do pozwolenia na budowę, zwłoka w wykonaniu dokumentacji powykonawczej), nie wywiązywanie się wykonawcy z umownego obowiązku wyprzedzającego składania wniosków materiałowych na materiały, które wykonawca zamierza wbudować, brak wniosków materiałowych bądź składanie wniosków niekompletnych, składanie wniosków na materiały zamiennie w stosunku do zaprojektowanych materiałów (powodują zwłokę i opóźnienia w realizacji),<sup>41</sup> opóźnienia w zgłaszaniu

<sup>40</sup> Pismo z 5.03.2013 r. znak: WGKIOS.I.7021.77.2013.BG.

<sup>41</sup> Zaczynając od raportu miesięcznego nr 8 do 24 (za okres od 01.05.2012 r. do 30.09.2013 r.) IK w każdym raporcie zawierał informację, iż brak jest wyprzedzających wniosków materiałowych wykonawcy, co może opóźnić realizację inwestycji, gdyż w przypadku wbudowania materiałów niezatwierdzonych Inspektorzy Nadzoru nie odbiorą robót. Kwestia wniosków materiałowych poruszana była również na naradach koordynacyjnych. Pomimo tego wykonawca nadal nie składał terminowo wniosków materiałowych bądź montował zamiennie przed uzyskaniem pozwolenia.

podwykonawców na zadaniu, wnioskowanie o wprowadzanie robót zamiennych w stosunku do zaprojektowanych w celu poszukiwania oszczędności na Kontakcie, nieprawidłowości w bezpośredniej realizacji robót budowlanych.

IZ wskazał również, że intensyfikacja działań wykonawcy w ostatnim okresie może okazać się niewystarczająca do zrealizowania inwestycji w terminie umownym i należy się liczyć z opóźnieniem w zakończeniu robót budowlanych i uruchomienia kąpieliska po rozpoczęciu sezonu. Przewidywany termin oddania obiektu do użytku to pierwsza połowa lipca 2013 r. pod warunkiem ciągłego i pełnego zaangażowania się wykonawcy robót w realizacji inwestycji. IZ sygnalizował również, iż dalsze pogłębianie się opóźnień wykonawcy w realizacji zadania spowodować może konieczność rozwiązania umowy z wykonawcą.

(dowód: akta kontroli str. 814-823)

2. Zgodnie z § 5 ust. 3 pkt 15 Porozumienia ws. Arkonki do obowiązków IZ należało m.in. kontrolowanie zgodności realizacji z zapisami umowy, w szczególności z harmonogramem rzeczowo – finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 228-244C)

W kwestii podejmowanych wobec konsorcjum [REDAKTOWANE] działań w celu wyegzekwowania realizacji prac zgodnie z harmonogramem rzeczowo – finansowo-terminowym Dyrektor ZUK wyjaśnił: *IZ nie miał możliwości wymuszania na wykonawcy, aby ten udzielał wyjaśnień i odpowiedzi na stawiane mu zarzuty i kierowane do niego uwagi. IZ wraz z IK organizował narady koordynacyjne, spotkania z wykonawcą i Inwestorem, mające na celu wyjaśnienie powstałych problemów, znalezienia rozwiązań pozwalających na zrealizowanie zadania. Wszystkie czynione starania nie dały jednak oczekiwanego rezultatu. Podczas narad koordynacyjnych, spotkań i w przesyłanych pismach, zgłaszał konieczność odpowiedniego przygotowania frontu robót i technologii wykonywania prac w okresie zimowym (pismo ZUK I. dz. WT/BK/4290/2012 z dnia 19.11.2012, pismo ZUK I.dz. WT/BK/4443/2012 z 28.11.2012). Brak reakcji wpływał na realizację prac, ale nie stanowił podstawy do odstąpienia od umowy. IZ podejmował działania mające na celu zapobieżenia stwierdzonym nieprawidłowościom oraz zmierzające do ograniczenia wpływu skutków wstrzymania robót poprzez informowanie wykonawcy, że sytuacje mogą mieć wpływ na terminowość realizacji inwestycji, co w konsekwencji będzie podstawą do naliczenia kar umownych, wysyłając do wykonawcy pisma z uwagami i ponagląjące, kontrole na terenie placu budowy i usuwając z terenu budowy niezgłoszonych podwykonawców. Zdaniem IZ dołożono wszelkich starań, aby zachować odpowiednie standardy prac wykonywanych przez zaakceptowanych podwykonawców. Świadczy o tym przede wszystkim bogata korespondencja IZ do wykonawcy.*

(dowód: akta kontroli str. 1126-1127, 1138-1142)

IZ miał obowiązek na podstawie § 5 ust. 3 pkt 28 Porozumienia ws. Arkonki przygotować materiały związane z naliczaniem kar umownych oraz odszkodowań za nienależyte lub nieterminowe wykonanie zobowiązań umownych.

(dowód: akta kontroli str. 228-244C)

Dyrektor ZUK wyjaśnił: *W związku z odstąpieniem od umowy przez Inwestora w dniu 30.10.2013 r., realizowane zadanie nie zostało w całości odebrane od wykonawcy oraz nie zostało ostatecznie rozliczone. Naliczone zostały kary umowne z tytułu nieterminowego wykonaniu przedmiotu umowy oraz z tytułu odstąpienia od umowy przez Zamawiającego w przyczyn leżących po stronie wykonawcy, o łącznej wysokości 2 284 556,25 zł, które ze względu na rozbieżności w IZ i Inwestora w zakresie dochodzenia odszkodowania i kar umownych oraz odszkodowania za zapłatę wynagrodzeń podwykonawcom.*

(dowód: akta kontroli str. 1126, 1143)

Po rozwiązaniu umowy z konsorcjum █████ dokończenie przebudowy Arkonki zlecono firmie █████. W umowie z 03.04.2014 r. zawartej z █████ wskazano nowy termin zakończenia - 15.06.2014 r., wydłużony o 11 dni do 26.06.2014 r.<sup>42</sup> (w związku z koniecznością wykonania prac dodatkowych). Dokończenie inwestycji realizowane przez █████ przebiegało zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym załączonym do umowy. Zrealizowany zakres rzeczowy był zgodny z zawartymi umowami.

(dowód: akta kontroli str. 419-514A)

Wskutek opóźnienia realizacji inwestycji zostały poniesione dodatkowe koszty w wysokości 12.384.577,66 zł związane z:

- wzrostem wynagrodzenia IZ o 947.000 zł (z 350.000 zł do 1.297.000 zł),
- zwiększeniem wynagrodzenia IK o 76.533,31 zł (z 196.800 zł do 273.333,31 zł) w związku z przedłużeniem okresu obowiązywania umowy IK,
- koniecznością podpisania (w związku z zejściem z placu budowy i rozwiązaniem umowy z konsorcjum █████) 3 umów na wykonanie prac zabezpieczających plac budowy inwestycji pn. Przebudowa kąpieliska Arkonka w zakresie: prace ogólnobudowlane<sup>43</sup>, branża elektryczna<sup>44</sup>, branża sanitarna<sup>45</sup>. Łączna wartość wydatkowanych środków na umowy zabezpieczające 461.045,75 zł,
- podpisaniem nowej umowy na dokończenie inwestycji<sup>46</sup> o wartości brutto 10.899.998,60 zł.

(dowód: akta kontroli str. 227, 232, 236-244A, 387-391, 401, 410, 414, 426, 484-514A)

3. W trakcie realizacji zadania dokonano zmiany zakresu rzeczowego inwestycji w zakresie m.in.: zmiany rodzaju materiału do wykonania pomostów przy nieckach basenowych, zmiany rozdziału energii, pomniejszenia zakresu przedmiotu umowy o wykonanie ogrodzenia. Wszystkie wprowadzone zmiany zostały ujęte w dokumentacji budowy i były wskazane w dokumentacji powykonawczej. Ze względu na zakres i znaczenie, stanowiły zmianę nieistotną w rozumieniu Prawa budowlanego, dla efektu rzeczowego i funkcjonalnego inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 387- 391, 419-429, 454, 458-466, 842-847, 854-857, 937-1128, 1147)

Płatności za wykonane prace (a tym samym rozliczenia finansowe) realizowane były zgodnie z umową, po odbiorze prac bez wad.

(dowód: akta kontroli str. 1128, 1144)

W trakcie realizacji zadania wystąpiły przypadki błędnej koordynacji robót w zakresie branżowym i dotyczyły m.in. instalacji kanalizacji deszczowej<sup>47</sup>, instalacji technologicznych, wodociągowych i kanalizacyjnych wokół niecek basenowych<sup>48</sup>, braku planowania i koordynacji robót budowlanych z instalacyjnymi<sup>49</sup>, złej koordynacji robót związanych z budową obiektów A4 i A5, co uniemożliwiało wykonanie instalacji technologicznych<sup>50</sup>, braku koordynacji prac projektowych i wykonawczych.<sup>51</sup>

(dowód: akta kontroli str. 869-922, 939-948, 1128, 1146-1150)

<sup>42</sup> Umowa nr WT/A/2014 z 03.04.2014 r. wraz z aneksem nr 1 z 3.06.2014 r.

<sup>43</sup> Umowa nr WT/S/02/2013 z 26.11.2013 r.

<sup>44</sup> Umowa nr WT/S/03/2013 z 26.11.2013 r.

<sup>45</sup> Umowa nr WT/S/04/2013 z 05.12.2013 r.

<sup>46</sup> Umowa nr WT/A/2014 z 03.04.2014 r.,

<sup>47</sup> Wpis w DB inspektora T. █████ z 27.07.2012 roku (str. 9 II tom DB).

<sup>48</sup> Wpis w DB inspektora T. █████ z 06.09.2012 roku (str. 29 II tom DB).

<sup>49</sup> Wpis w DB inspektora T. █████ z 15.02.2013 roku (str. 61 II tom DB).

<sup>50</sup> Narada techniczna nr 19 z 19.10.2012 r. informacja Inspektora J. █████.

<sup>51</sup> Narada techniczna nr 26 z 08.02.2013 r. informacja Inspektora J. █████.



Dyrektor ZUK wyjaśnił: *Błędna koordynacja robót w zakresie branżowym miała wpływ na prowadzenie prac. Jednak ze względu na złożoność procesu inwestycyjnego, nie można wskazać tego jako jedynej przyczyny powstania opóźnień w terminie realizacji. Opóźnienia były spowodowane wieloma czynnikami, m. in. słabym przygotowaniem przez wykonawcę procesu realizacji zadania, chaotyczne prowadzenie prac, wydłużające się przedstawianie rozwiązań technicznych, materiałowych itp.*

(dowód: akta kontroli str. 1128, 1146-1150)

W trakcie realizacji zadania zlecono wykonanie robót dodatkowych związanych z:

- remontem kanału ciekłu Osówka na terenie przebudowywanego kąpieliska Arkonka<sup>52</sup>,
- wykonaniem izolacji ścian fundamentowych 2 budynków oraz kanalizacji deszczowej i drenażu przy 1 budynku<sup>53</sup>,
- opracowania dokumentacji projektowej i wykonanie instalacji wtryskaczowej w budynku gastronomicznym<sup>54</sup>.

Łączna wartość robót wyniosła 935.732,18 zł. Wykonanie robót dodatkowych poprzedzone było sporządzeniem protokołów konieczności.

Ponadto, w związku z zejściem z terenu budowy konsorcjum ██████ podpisano dodatkowe umowy na wykonanie prac zabezpieczających plac budowy w zakresie prac ogólnobudowlanych, branży elektrycznej, branży sanitarnej o łącznej wartości 461.045,75 zł. Łączna wartość umów dodatkowych wyniosła 1.396.777,93 zł.

(dowód: akta kontroli str. 364-365, 387- 391, 477-483, 712-769)

W protokole odbioru końcowego przejęcia obiektów do eksploatacji przez zamawiającego w dniu 23.06.2014 r. komisja odbiorowa nie stwierdziła występowania wad i usterek wpływających na prawidłową eksploatację.

(dowód: akta kontroli str. 998-1007, 1118-1119)

W ramach udzielonej przez ██████ 36-miesięcznej gwarancji i rękojmi na kąpielisku Arkona IZ zgłosił do usunięcia: nieprawidłowości w funkcjonowaniu drenażu, zgłoszenie reklamacyjne wykonanej klimatyzacji w budynku A3B na kąpielisku Arkona oraz wad nawierzchni z płytek przy basenach (zgłoszenie odpowiednio: 19.08.2014 r., 16.07.2014 r. i 08.07.2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1008-1119, 1129, 1147-1148)

Dyrektor ZUK wyjaśnił: *W chwili odbioru zakresu rzeczowego inwestycji od wykonawcy, na podstawie sprawdzenia zakresu rzeczowego, jakościowego i ilościowego, Komisja odbiorowa nie stwierdziła występowania wad w wykonanych pracach. Wady w nawierzchni przy basenach ujawniły się dopiero podczas intensywnego użytkowania obiektu w pierwszym miesiącu jego funkcjonowania. Dziennie korzystało z niego około 10 tysięcy osób, co w sposób istotny wpłynęło na stan nawierzchni wokół basenów. Stwierdzone w toku intensywnego użytkowania usterki nawierzchni były spowodowane wadami ukrytymi w warstwach podbudowy pod płytkami i oddziaływaniem wody wychłapywanej z basenów. Komisja odbiorowa na etapie odbioru nie była w stanie stwierdzić ich występowania. Korzystając z zapisów umowy nr WT/A/7/2014 i udzielonej gwarancji i rękojmi (§ 6), Użytkownik wniósł do wykonawcy uwagi, żądał usunięcia nieprawidłowości i doprowadzenia uszkodzonych części nawierzchni do pierwotnego stanu technicznego.*

*Odnosnie drenażu wykonanego w ramach umowy nr WT/A/7/2014 – w oparciu o wyjaśnienia wykonawcy ██████, nie stwierdzono wad w funkcjonowaniu i nie były prowadzone w tym zakresie prace, po przejęciu obiektu do użytkowania. Odnosnie*

<sup>52</sup> Umowa nr WT/U/4/2012.

<sup>53</sup> Umowa nr WT/A/7/2014.

<sup>54</sup> Umowa nr WT/E/09/2014.

*klimatyzacji wykonanej w ramach umowy nr WT/A/7/2014 - Użytkownik wniósł do wykonawcy uwagę dotyczącą działania klimatyzacji. W odpowiedzi wykonawca usunął usterkę.*

(dowód: akta kontroli str. 1128-1129, 1145-1148)

4. W badanym okresie kontrolę w zakresie realizacji zadania Przebudowa kąpieliska Arkonka przeprowadził Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, MF-DO-RPOZP-52/2014, audyt gospodarowania środkami z budżetu UE w ramach RPO, (bez zaleceń). W dniu 14.07.2014 r. rozpoczęła się kontrola prowadzona przez Prezydenta Miasta Szczecina.

(dowód: akta kontroli str. 1120)

#### **4.2. Budowa cmentarza.**

1. ZUK posiadał projekty dotyczące budowy cmentarza zatwierdzone w decyzjach o pozwoleniu na budowę, projekty wykonawcze, przedmiary robót, pozwolenia na budowę oraz oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością. Przed przystąpieniem do budowy złożono zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych (2.06.2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1309-1409, 1411-1412, 1415-1423)

2. Dokumentacja projektowa była kompletna i aktualna. W trakcie realizacji budowy:  
a) dokonano nieistotnych, w rozumieniu ustawy Prawo Budowlane, zmian projektu (m.in. podwyższenie wysokości pomieszczeń stróżówki i sanitariatu, zmiany profilu drogi, placów manewrowych),  
b) w związku z budową dodatkowego odwodnienia kwater grzebalnych Kierownik Referatu w Wydziale Urbanistyki Administracji Budowlanej, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Szczecin, decyzją nr 758/2012 r. z 30.05.2012 r. zmieniła wcześniejsze decyzje nr 473/2009 oraz 791/2009 poprzez dołączenie i zatwierdzenie projektu zmian do projektu budowlanego „Budowa cmentarza – część I. Odwodnienie kwater grzebalnych na terenie działki 5/61 obręb 2126”.

(dowód: akta kontroli str. 1412-1413, 1422-1423, 1489, 1491, 1517)

3. W trakcie budowy cmentarza przez konsorcjum firm [REDAKTOR] S.A. oraz [REDAKTOR] <sup>55</sup> opóźnienia w realizacji robót występowały od pierwszego miesiąca, tj. od czerwca 2010 r. Np. na koniec września 2010 r. finansowo-rzeczowy stan zaawansowania robót powinien wynieść 18,20% a wyniósł 11,16%, na koniec marca 2011 r. powinien wynieść 84,94% a wyniósł 33,19%. Po zmianie <sup>56</sup> harmonogramu, na koniec kwietnia 2011 odnotowano przekroczenie stanu zaawansowania robót (41,43% przy planie 38,80%). Jednak już w maju 2011 roku doszło do kolejnych opóźnień. Zgodnie z umową i harmonogramem realizacja zadania powinna zakończyć się w sierpniu 2011 r., a od września do końca listopada stan zaawansowania wynosił 84,62%. Przyczyną przesunięcia terminu zakończenia realizacji inwestycji w kwietniu 2011 r. były niekorzystne warunki atmosferyczne utrzymujące się od końca października 2010 r. do marca 2011 r. Nowy termin ustalono na 9.08.2011 r. (nasadzenia do 15.09.2011 r.)

(dowód: akta kontroli str. 15-25, 1413, 1424, 1443-1449, 1463, 1468, 1477-1519)

Pomimo opóźnienia w oddaniu cmentarza do użytkowania nie uległo zwiększeniu wynagrodzenie IK ani Nadzoru Autorskiego.

(akta kontroli str. 89-99, 116-122)

4. Z tytułu nieterminowej realizacji przez konsorcjum [REDAKTOR] robót objętych umową ZUK naliczył i obciążył wykonawcę robót karą umowną w kwocie 887.143,44 zł,

<sup>55</sup> Dalej: konsorcjum [REDAKTOR]

<sup>56</sup> Jedyna zmiana harmonogramu finansowo-rzeczowego.

kóra stanowi iloczyn 228 dni opóźnienia<sup>57</sup> i kwoty 3.890,98 zł (0,02% wynagrodzenia wykonawcy ustalonego w umowie na Budowę cmentarza ) – nota księgowa z 12.04.2013 r. Wykonawca odmówił zapłaty kary umownej i niepodpisaną notę księgową odesłał do ZUK.

(dowód: akta kontroli str. 1737-1746)

Wykonawcy wielokrotnie zwracano uwagę na ich nieprawidłową realizację, m.in.:

a) w DB 732/2009:

- Inspektor Nadzoru Robót Ogólnobudowlanych dokonywał wpisów o wbudowywaniu do koszy gabionowych kamieni niezgodnych z projektem technicznym, o wstrzymaniu realizacji wypełniania koszy gabionowych do czasu usunięcia kamieni z rdzawym nalotem oraz realizacji ścian urnowych murowanych z powodu realizacji ich niezgodnie z PT- w dniu 21.03.2011 r.

- Inspektor Terenów Zielonych dokonywał wpisów o zgromadzeniu materiału roślinnego niezgodnego z dokumentacją projektową, o wykonaniu nasadzeń roślin i trawników niezgodnie z dokumentacją projektową, niezgłoszeniu do zatwierdzenia posadzonego materiału,

- Inspektor Nadzoru Terenów Zielonych dokonywał wpisów o wykonywaniu ścieżek o nawierzchni żwirowej z materiału, o który wykonawca nie wystąpił o zatwierdzenie;

b) w 19-tu raportach miesięcznych IK wskazywał powstałe problemy oraz podjęte działania zaradcze,

c) w trakcie 50 porad koordynacyjnych omawiano problemy wynikłe przy realizacji umowy, w tym wskazywano nieprawidłowości, wady i usterki,

d) w korespondencji prowadzonej z ██████████ S.A. wzywano wykonawcę do prowadzenia prac zgodnie z umową, projektem oraz harmonogramem.

(dowód: akta kontroli str. 1413-1414, 1424-1462, 1477-1671)

Po raz pierwszy zakończenie robót budowlanych wykonawca zgłosił 15.11.2011 r. Wobec stwierdzonych braków nie doszło do odbioru. Ponowne zgłoszenie miało miejsce w dniu 6.12.2011 r. Protokół z odbioru końcowego spisano 16.01.2012 r., ale wobec licznych wad i usterek nie dokonano odbioru i jednocześnie wezwano wykonawcę do usunięcia nieprawidłowości do dnia 30.04.2012 r. Dnia 30.04.2012 r. kierownik budowy w dziennikach budowy dokonał zapisu, iż z tym dniem przestaje pełnić swoje obowiązki a stan wykonanych robót jest zgodny z wpisami oraz opracowaniem i instrukcją wykonania I części budowy, obiekt nadaje się do użytkowania. Sprawdzenia usunięcia wad dokonano 15 i 17 maja 2012 r. i 6.06.2012 r. przekazano wykonawcy robót protokół z odbioru końcowego robót dla zadania „Budowa cmentarza przy ul. Bronowickiej w Szczecinie – część I”.

Do dnia 5.04.2013 r. wykonawca nie zwrócił do ZUK protokołu odbioru końcowego robót. ZUK uznał, że odbioru robót dokonano 6.06.2012 r. z zastrzeżeniami i przy jednoczesnym obniżeniu wynagrodzenia z tytułu wadliwej i nienależytej jakości robót.

(dowód: akta kontroli str. 1461-1462, 1466-1467, 1470, 1672-1677, 1737-1738)

W czasie Budowy cmentarza wykonawca wielokrotnie występował do ZUK o zwiększenie zakresu finansowo-rzeczowego umowy wskazując m.in. na nieścisłości pomiędzy dokumentacją projektową a przedmiarem robót.

(dowód: akta kontroli str. 1520-1671)

W związku z rozbieżnościami dotyczącymi nasadzeń zieleni, na zlecenie ZUK w grudniu 2010 r., sporządzono opinię prawną nt. interpretacji zapisów w dokumentacji przetargowej i projekcie budowlano-wykonawczym w zakresie nasadzeń zieleni dla inwestycji pn. Budowa cmentarza przy ul. Bronowickiej

<sup>57</sup> Od dnia 15 września 2011 r. do 30 kwietnia 2012 r. – data zgłoszenia przez wykonawcę usunięcia wad.

w Szczecinie – część I, w której wskazano m.in. że: (...) *Przedmiot zamówienia, a w konsekwencji przedmiot umowy został określony przez zamawiającego nieprecyzyjnie, ponieważ pozostawiał wykonawcom luz decyzyjny w zakresie przyporządkowania do poszczególnych lokalizacji drzew liściastych o określonym obwodzie pnia. Wskazać należy, iż na podstawie projektu zieleni udostępnionego wykonawcom na etapie postępowania przetargowego nie istniała możliwość jednoznacznego ustalenia lokalizacji, a co za tym idzie także ilości drzew liściastych o określonych w dokumentacji obwodach pni. Powyższe wynika przede wszystkim z faktu, iż w projekcie zieleni nie zostało dokonane jednoznaczne ustalenie, które ciągi komunikacyjne zaplanowane w obrębie cmentarza należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii alei, o których mowa w opisie zieleni projektowanej. Ani w części opisowej projektu zieleni, ani na planszy tyczenia nie znajdują się żadne oznaczenia umożliwiające pogrupowanie drzew liściastych wg obwodu pnia. (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1686-1694)

W związku z rozbieżnościami dotyczącymi wykonania elementów robót, które zostały uwzględnione w dokumentacji projektowej, a nie zostały ujęte w przedmiarze robót, i tym samym nie zostały wycenione przez wykonawcę robót, na zlecenie ZUK w marcu 2011 r., sporządzono opinię prawną, w której wskazano m.in., że: (...) *Opis przedmiotu zamówienia zawarty jest we wszystkich dokumentach składających się na dokumentację projektową oraz specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót. Przedmiar robót zawiera tylko pewne minimalne wskazanie zakresu prac do wykonania. Nie wyznacza on zakresu przedmiotu zamówienia, a pełni on rolę raczej pomocniczą. Służy jako „narzędzie” opisujące sposób rozliczania się pomiędzy zamawiającym a wykonawcą. Powyższe rozumienie znaczenia dokumentacji projektowej potwierdzają też przepisy Kodeksu cywilnego regulujące umowę o roboty budowlane. Zgodnie bowiem z art. 647 Kodeksu cywilnego przez umowę o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i z zasadami wiedzy technicznej. Ponadto, stosownie do postanowień art. 648 § 2 wymagana przez właściwe przepisy dokumentacja stanowi część składową umowy. Wykonawca kalkulując swoją ofertę nie powinien opierać się tylko i wyłącznie na przedmiarach, ale także na innych dokumentach opisujących przedmiot zamówienia. Nawet jeżeli poszczególne pozycje przedmiarowe nie zawierały wszystkich elementów, które znajdowały się w opisie przedmiotu zamówienia, to wykonawca powinien wyceniając poszczególne pozycje przedmiaru uwzględnić także koszty innych prac. Na taki też sposób obliczenia ceny wskazywał zamawiający w SIWZ. (...)*

(dowód: akta kontroli str. 1695-1709)

W 2012 r., po zakończeniu budowy cmentarza, ZUK zlecił wykonanie dodatkowego odwodnienia kwater grzebalnych. Na budowę odwodnienia uzyskano stosowne pozwolenia, a do realizacji zadania w trybie przetargu nieograniczonego wybrano nowego wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 104-115, 1422-1423)

Roboty budowlane dotyczące umowy na wykonanie odwodnienia zostały odebrane 21.11.2012 r. bez usterek.

(dowód: akta kontroli str. 1678-1680)

W wyniku badania geologicznego przeprowadzonego w 2013 roku<sup>58</sup> na zlecenie ZUK, stwierdzono m.in., że: „w porównaniu z badaniami wykonanymi w latach 2000 i 2008 nastąpiło pogorszenie warunków wodnych na omawianym terenie;

<sup>58</sup> Dokumentacja geologiczno-inżynierska dla ustalenia warunków geologiczno-inżynierskich w podłożu kwater 2A, 2C, 2E, 2K, 2L, 3B, 3F, 3L, 4D, 4H projektowanego cmentarza przy ul. Bronowickiej w Szczecinie wykonana przez Przedsiębiorstwo Geologiczne ██████████ Sp. z o. o. z lipca 2008 r.

miękkoplastyczne i plastyczne gliny mogą powodować osiadania architektury cmentarnej, w tym grobowców, czy nagrobków; wewnątrz szczelnych grobowców dochodzi do skraplania się wody – grobowce powinny być więc wentylowane; do wykorzystania jako miejsce pochówków bez ograniczeń wykorzystanych może być 12,6% terenów kwater, do wykorzystania jako miejsce pochówków ale nie głębiej niż do głębokości minimalnej – 20%, do wykorzystania jako miejsce pochówków po potwierdzeniu warunków przez dodatkowe badania – 10,7%, do wykorzystania jako miejsce pochówków po zdrenowaniu – 32,9%; warunki niekorzystne stwierdzono na 23,8% terenów.” (dowód: akta kontroli str. 71-86, 128-132)

W dniu 11.03.2013 r., Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Powiecie Grodzkim Szczecin, decyzją ROP.5121.2.57.2013.PW, udzielił pozwolenia na użytkowanie Cmentarza Komunalnego w Szczecinie przy ul. Bronowickiej z wyłączeniem kwatery 3C w części ścian urnowych, 1E oraz 1C w części zachodniej. Decyzja uzyskała status decyzji ostatecznej w dniu 27.03.2013 r. Wcześniej, tj. 15.12.2011 r. Państwowy Powiatowy Inspektorat Sanitarny w Szczecinie w opinii sanitarnej nie wniósł sprzeciwu do wydania pozwolenia na użytkowanie I etapu cmentarza przy ul. Bronowickiej w Szczecinie.

(dowód: akta kontroli str. 1681-1685)

Do dnia zakończenia kontroli (30.09.2014 r.) nie nastąpiło ostateczne rozliczenie za roboty wykonane przez konsorcjum ██████████. Z kwoty 19.454.920,49 zł brutto, określonej umową ZD/2/2009 wykonawca otrzymał 16.536.682,29 zł. Pozostała kwota, wobec nieusunięcia nieprawidłowości, nie została przekazana przez ZUK na konto wykonawcy robót. Wg opinii z lipca 2012 r. sporządzonej na okoliczność obniżenia wartości robót budowlanych, instalacyjnych i drogowych w ramach umowy zawartej 28.05.2010 r. na budowę I części cmentarza, obliczone obniżenie wynagrodzenia brutto wyniosło 4.586.854,42 zł. W opinii tej obliczono:

- obniżenie wartości ogrodzenia o 25% ceny ustalonej w kontrakcie z uwagi na zrealizowanie go z istotnymi wadami trwałymi, w tym brak selekcji i doboru kamieni, przesunięcia elementów stalowych gabionów wynoszących ponad normatyw 8mm, przesunięcia gabionów poza obrys fundamentów, korodowanie elementów stalowych w miejscach docięć, brak powierzchniowości i ciągłości linii wyznaczających górne obrisy ogrodzenia,
- współczynnik zmniejszający wynagrodzenie za ściany urnowe o 34% za niskie walory architektoniczno-wizualne, niewykształcenie spadków terenu na zewnątrz ścian, wadliwość robót żelbetowych,
- wskaźnik obniżki wartości robót dotyczących ścian pamięci na 60%, gdyż nie spełniają wymagań stawianych przez zamawiającego, wykonane zostały niezgodnie z projektem i niezgodnie z SIWZ,
- 50% obniżenia wartości prac wykonawcy dotyczących pojedynczych grobów urnowych, ponieważ 100% nisz urnowych jest nieuszczelna na skutek wadliwej izolacji przeciwwodnej i przeciwwilgociowej elementów,
- wadliwość robót żelbetowych dotyczących pojemników segregacji odpadów na 20%,
- ograniczenie o 15% wynagrodzenia za zagospodarowanie terenu z powodu niewykonania uzupełnienia humusu wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych,
- zmniejszenie o 30% wynagrodzenia za prace dotyczące zieleni,
- współczynnik obniżający wartość robót drogowy o 17% z uwagi na zastoiny wodne, brak zachowania sposobu układania mozaiki drogowej, brak poprzecznych i podłużnych należytych spadków, różnice w wysokości krawężników,
- wadliwość robót dotyczących instalacji sanitarnych na 8% - zastoiny wody w sieci kanalizacji deszczowej w znacznej ilości studzienek kanalizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 13-25, 1710-1716, 1737-1738)

Pismem z dnia 26.04.2013 r. (ostateczne przedprocesowe wezwanie do zapłaty) ██████████ S.A. wezwał zamawiającego do zapłaty łącznej kwoty 5.203.017,17 zł, z czego:

- 1.804.422,80 zł tytułem wartości wykonanych prac, o które zamawiający jest wzbogacony oraz które były dodatkowe i konieczne do wykonania zamówienia podstawowego oraz wynikające z błędów dokumentacji zamawiającego,
- 3.250.994,37 zł tytułem wartości wykonanych prac, o które zamawiający jest wzbogacony, a co do których odmówił ich odbioru i zapłaty za nie,
- 147.600,00 zł tytułem wartości palikowania drzew zleconego poza umową.

(dowód: akta kontroli str. 1717-1736)

Pozwem o zapłatę z dnia 16.05.2013 r. skierowanym do Sądu Okręgowego w Szczecinie wykonawca umowy ZD/2/2009 wystąpił o zasądzenie od zamawiającego kwoty 5.175.417,17 zł, z czego:

- 1.804.422,80 zł tytułem wartości wykonanych prac, o które inwestor jest wzbogacony, a które wykonawca uznaje za dodatkowe i konieczne do wykonania zamówienia podstawowego, a wynikające z błędów dokumentacji zamawiającego,
- 3.250.994,37 zł tytułem wartości wykonanych prac, o które inwestor jest wzbogacony, co do których inwestor odmówił odbioru i zapłaty za nie,
- 120.000,00 zł tytułem wartości wykonania stabilizacji sadzonych drzew odciągami linowymi zleconego poza umową o roboty budowlane a na podstawie osobnego zlecenia.

W przedmiotowym pozwie, jako okoliczności uzasadniające jego wniesienie, powód podniósł m.in. źle przygotowaną inwestycję, również w zakresie warunków gruntowych, wadliwy zakres udzielenia zamówienia publicznego, zaniechania w odpowiadaniu na pytania na etapie udzielania zamówienia, ewidentny zamiar uzyskania świadczenia nienależnego oraz brak współpracy przy wykonywaniu przedmiotowej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1747-1831)

Pismem z dnia 31.07.2013 r., skierowanym do Sądu Okręgowego w Szczecinie, zamawiający wniósł o oddalenie powództwa w całości.

(dowód: akta kontroli str. 1832-1885)

Przy realizacji zadania wykonano 2 roboty dodatkowe, tj.:

- rozbiórkę istniejącego fundamentu betonowego w sektorze 3G przez ERBUD S.A. na podstawie umowy z dnia 30.09.2010 r. na kwotę 27.577,38 zł brutto,
- dostosowanie rzędnych projektowanych studzienek kanalizacji deszczowej (regulacja wykonanych studzienek kanalizacyjnych) do projektowanej niwelety drogi z kostki granitowej przez ██████████ S.A. na podstawie umowy z dnia 19.11.2010 r. na kwotę 25.995,98 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 1886-1928)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. Pomimo tego, że Inżynier Kontraktu regularnie informował ZUK o opóźnieniach w robotach w stosunku do harmonogramu rzeczowo-finansowego przy przebudowie Arkonki, a wykonawca konsorcjum ██████████ nie przedłożył programu naprawczego, jak również nie dotrzymał terminów wynikających z harmonogramu i nie stosował się do zaleceń Inżyniera Kontraktu oraz inspektorów nadzoru podpisane były kolejne aneksy wydłużające termin realizacji inwestycji. Przedłużania umowy z wykonawcą skutkowało potrzebą przedłużenia także umowy z IK i wydatkowania na ten cel dodatkowych środków.

Zgodnie z § 6 ust. 4 umowy ZE/5/2011 *Zamawiający ma prawo bez dodatkowych wezwań odstąpić od umowy i naliczyć karę umowną jeżeli: 1) wykonawca umowy realizuje przedmiot umowy niezgodnie z umową, 2) zwłoka w realizacji I etapu lub zwłoka w realizacji II etapu przekroczy 14 dni. Pierwotny termin zakończenia II etapu*

wynosił „nie dłużej niż do 30.11.2012 r.” (§ 2 ust. 1 pkt 2 umowy), pomimo tego umowa z konsorcjum ██████ nie została rozwiązana.

(dowód: akta kontroli str. 419-429)

Dyrektor ZUK wyjaśnił: Od 01.06.2012 r. (raport miesięczny<sup>59</sup> nr 9) IK regularnie informował o opóźnieniach w stosunku do harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz małym postępie robót (od 1.10.2012 r. RM nr 10), kłopotach finansowych wykonawcy (██████) skutkującymi zatorami płatniczymi wobec podwykonawców i zejściem podwykonawców z placu budowy (od 1.05.2013 r.), nie przedłożeniem programu naprawczego (od 01.04.2013 r. RM nr 19). W RM nr 19 (01-30.04.2013 r.) wskazał, że opóźnienia występują na wszystkich obiektach i termin końcowy nie zostanie dotrzymany.

Odstąpienie od umowy jest rozwiązaniem ostatecznym, ponieważ powoduje powstanie wielu komplikacji w realizacji inwestycji, w szczególności przy wykonywaniu zadania formuły „zaprojektuj i wybuduj”. Ze względu na to, że na przedłużeniu terminu realizacji zadania mogą mieć też wpływ przyczyny niezawinione przez Strony, przyczyny o charakterze obiektywnym, to każdorazowe wystąpienie wykonawcy o aneksowanie umowy w zakresie terminu realizacji było rozpatrywane indywidualnie, a podjęte decyzje były wynikiem szczegółowej analizy przyczyn i potencjalnych skutków, które te decyzje mogą wywołać.

Decyzje podejmowane były również przy uwzględnieniu szeroko pojętego interesu Inwestora. Przyjęte rozwiązania miały na celu wykonanie inwestycji – doprowadzenie do jej ukończenia, lub do jak największego zaawansowania prac, zwłaszcza w przypadku prac newralgicznych - związanych z technologią basenową i wykonaniem niecek basenowych. Zaistniały w końcu sierpnia oraz we wrześniu stopień zaawansowania prac, brak jakiegokolwiek postępu robót w realizacji obiektów kubaturowych i liczne, bezskuteczne wezwania wykonawcy do kontynuacji prac, spowodowały, że zakończenie realizacji inwestycji stało się nierealne.

Zdaniem IZ podejmowane w trakcie realizacji zadania działania, czynności, decyzje zmierzały do prawidłowego wykonania i zakończenia inwestycji. W momencie odstąpienia od umowy, zakres wykonanych robót był tak duży, że możliwym stało się uruchomienie technologii basenowej przy niewielkich kosztach prac zabezpieczających.

(dowód: akta kontroli str. 1126-1127, 1138-1142)

2. Pomimo nieprawidłowości stwierdzanych przy realizacji przez konsorcjum ██████ budowy cmentarza, co miało odzwierciedlenie we wpisach do dziennika budowy, raportach Inżyniera Kontraktu, protokołach z narad koordynacyjnych, a także wobec niezrealizowania przedmiotu umowy w terminie, nie rozwiązano z wykonawcą umowy z 28.05.2010 r. Możliwość odstąpienia od umowy Zamawiający (Gmina Miasto Szczecin – Zakład Usług Komunalnych) zagwarantował sobie w ust. 4 § 8 tejże umowy zawartej z konsorcjum ██████: „Zamawiający ma prawo, po wezwaniu, odstąpić od umowy i naliczyć karę umowną w wysokości 5% maksymalnego wynagrodzenia kosztorysowego brutto, o którym mowa w § 6 ust. 1 umowy, jeżeli:

- a) Wykonawca realizuje przedmiot umowy w sposób wadliwy lub niezgodnie z umową,
- b) Opóźnienie w realizacji robót przekroczy 30 dni”.

(dowód: akta kontroli str. 1424-1462, 1477-1607)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że: Do pełnienia nadzoru inwestorskiego nad realizacją inwestycji pn. „Budowa cmentarza przy ul. Bronowickiej w Szczecinie – część I” Inwestor powołał profesjonalny podmiot – Inżyniera Kontraktu. Mimo

<sup>59</sup> Dalej: RM.

*sygnalizowanych trudności, które pojawiły się w trakcie trwania inwestycji, inwestor nie otrzymał od Inżyniera Kontraktu wyraźnej informacji, iż występujące nieprawidłowości są na tyle istotne, by należało rozważyć odstąpienie od umowy z wykonawcą. Należy nadmienić, że odstąpienie od umowy zawsze związane jest z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów związanych z rozliczeniem wykonanych prac (ich inwentaryzacją i wyceną), pracami zabezpieczającymi, opracowaniem dokumentacji umożliwiającej dokończenie inwestycji, przeprowadzeniem procedur udzielania zamówienia publicznego, itp. Dlatego decyzja o odstąpieniu od umowy nie może być podejmowana bez wnikliwej analizy. Mimo utrudnień w realizacji zadania, postęp prac był widoczny, a w efekcie cmentarz został wybudowany, dzięki czemu spełnione zostało założenie zabezpieczenia miejsc grzebalnych na terenie Gminy Miasto Szczecin.*

(dowód: akta kontroli str. 2049-2052)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność ZUK w zbadanym zakresie.

## 5. Finansowanie inwestycji

Opis stanu faktycznego

### 5.1. Przebudowa Kąpieliska Arkonka.

Inwestycja pn. przebudowa kąpieliska Arkonka finansowana była w ramach RPO WZ, na podstawie umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.06.01-32-003/10-00 z 30.06.2010 r. zawartej pomiędzy Województwem Zachodniopomorskim a Miastem Szczecin. Na mocy Porozumienia ws. Arkonki do obowiązków Miasta należało m.in.: zapewnienie środków finansowych na pokrycie kosztów realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego w wysokości niezbędnej dla prawidłowego i terminowego wykonania oraz terminowa zapłata faktur wykonawcy. ZUK jako IZ dokonywał w imieniu i na rachunek Miasta czynności związane z pełnieniem obowiązków IZ dla realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, w tym m.in. przygotowanie i przeprowadzenie przy udziale Miasta postępowania przetargowego na wybór wykonawcy, kwalifikowanie zasadności wykonania ewentualnych robót dodatkowych, kontrola rozliczeń finansowych, rozliczenie końcowe inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 228-232)

Za wykonanie czynności IZ ZUK otrzymał, wg stanu na dzień 31.03.2014 r. wynagrodzenie w wysokości brutto 640.000 zł, w tym w 2011 r. 80.000 zł, 2012 r. – 150.914,14 zł, 2013 r. – 163.555,54 zł, 2014 r. – 245.530,32 zł (aneksem z 1.07.2014 r. zwiększono wynagrodzenie IZ łącznie do kwoty 1.297.000, z tego w 2014 r. do kwoty 902.530,32 zł). Kwota otrzymanego wynagrodzenia została przez IZ wydatkowana w całości. Dla potrzeb Porozumienia IZ prowadził wyodrębnioną księgowość.

(dowód: akta kontroli str. 227-228, 232-244C, 575-591C)

Kontrola 30,62% (15 dowodów księgowych na kwotę 182.015,15 zł<sup>60</sup>) poniesionych na dzień 31.03.2014 r. przez ZUK na realizację projektu z otrzymanego wynagrodzenia wydatków wykazała, że:

- a) wszystkie skontrolowane dokumenty zostały sprawdzone pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym, prawidłowo opisane i ujęte do właściwego okresu sprawozdawczego,

<sup>60</sup> Kwota poniesionych na dzień 31.03.2014 r. wydatków wyniosła 594.521,30 zł, w tym w 2011 r. – 80.000 zł, 2012 r. – 150.914,14 zł, 2013 r. – 163.555,54 zł, 2014 r. – 200.051,62 zł.



- b) zapisy w księgach rachunkowych były prawidłowo ujęte pod względem poprawności zapisu na kontach syntetycznych i analitycznych, daty i opisu dokonanej operacji gospodarczej. W 15 skontrolowanych dowodach księgowych w księgach rachunkowych ZUK nie został wskazany pełny numer dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu,  
(dowód: akta kontroli str. 592-686, 962-971)
- c) wydatki zostały udokumentowane fakturami i rachunkami, wystawionymi przez wykonawców, zgodnie z zawartymi na ich realizację umowami.  
(dowód: akta kontroli str. 568-572, 606-619, 625-646, 682-697)

## 5.2. Budowa cmentarza.

1) W latach 2008-2013<sup>61</sup> wydatki związane z realizacją zadania „Budowa cmentarza wyniosły 22.155.323,63 zł, tj. 88,36% kwoty ustalonej w Porozumieniu ws. cmentarza<sup>62</sup> (nie wydatkowano zaplanowanej na 2014 rok kwoty 2.918.239,00 zł<sup>63</sup>). Z powyższej wydatkowanej kwoty m.in.:

- 16.590.255,65 zł, tj. 74,88%, stanowiło poniesione w latach 2010-2011 wynagrodzenie konsorcjum ERBUD z tytułu realizowanej umowy ZD/2/2009 oraz dwóch umów na roboty dodatkowe,
- 1.980.227,35 zł, tj. 8,94%, stanowiło poniesione w latach 2008-2012 wynagrodzenie firm [REDAKTOWANE] oraz [REDAKTOWANE] Sp. z o. o. m.in. z tytułu realizacji umowy WT/V/1/2007 na „Opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla zadania pn. Budowa cmentarza przy ul. Bronowickiej w Szczecinie”, a także umowy ZD/6/2010 o sprawowanie nadzoru autorskiego,
- 1.497.336,09 zł, tj. 6,76%, stanowiło poniesione w 2012 roku wynagrodzenie [REDAKTOWANE] z tytułu realizowanej umowy WT/U/3/2012 na „Budowę odwodnienia kwater grzebalnych na terenie cmentarza przy ul. Bronowickiej w Szczecinie”,
- 1.325.091,63 zł, tj. 5,98%, stanowiła poniesiona w latach 2008-2013 prowizja dla ZUK.

(dowód: akta kontroli str. 9-12, 126, 201-208)

2) W zakresie prawidłowości prowadzenia ewidencji księgowej przeprowadzono badanie na przykładzie zapisów księgowych dotyczących 10 faktur. Nieprawidłowości nie stwierdzono w 2 przypadkach.

(dowód: akta kontroli str. 137-140, 143-160)

3) W 2013 roku po dniu 27.03.2013 r., tj. po uzyskaniu przymiotu ostateczności przez decyzje Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie cmentarza<sup>64</sup>, w okresie od 5 kwietnia do 18 grudnia ZUK 13 razy występował do Urzędu Miasta o środki na wydatki związane z realizacją zadania Budowa cmentarza w łącznej wysokości 162.278,62 zł.

(dowód: akta kontroli str. 206, 1684-1685, 1979-2034)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1.1. W księgach rachunkowych ZUK w przypadku 15 (na 15 zbadanych) dowodów księgowych dotyczących przebudowy Arkonki nie został wskazany pełny numer dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu.

(dowód: akta kontroli str. 592-686, 962-971)

<sup>61</sup> W roku 2014 nie ponoszono wydatków.

<sup>62</sup> Tj. 25.073.562,63 zł.

<sup>63</sup> Nie nastąpiło jeszcze ostateczne rozliczenie robót objętych umową ZD/2/2009 realizowanych przez konsorcjum ERBUD – sprawa na etapie postępowania sądowego.

<sup>64</sup> Decyzja z dnia 11.03.2013 r., znak ROP.5121.2.57.2013.PW.

1.2. W 8 przypadkach (na 10 badanych) dotyczących budowy cmentarza w ewidencji księgowej ZUK podano niepełny numer faktury której dotyczył zapis księgowy (7 przypadków<sup>65</sup>) lub podano niepoprawny numer faktury (1 przypadek<sup>66</sup>).  
(dowód: akta kontroli str. 137-140, 147-158, 161-182)

Art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>67</sup> stanowi m.in., że: *Zapis księgowy powinien zawierać co najmniej określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu.*

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że: *W zapisach rachunkowych ZUK, w przypadku zbadanych dowodów księgowych nie został wskazany pełny numer dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, ponieważ program FK Mikroplan służący w ZUK do wprowadzania rodzaju i numeru dokumentu ma ograniczoną ilość znaków, tj. 8. W zbadanych dowodach księgowych ilość znaków to: od 9 do 17. Wobec tego, ujmowany jest numer zmienny, identyfikujący fakturę u danego kontrahenta (pozostałe człony to przeważnie miesiąc i rok, w którym zostały wystawione lub wartości niezmienne). ... zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 2 uor „zapis księgowy powinien zawierać co najmniej określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu (...)”, przy czym nie jest wskazane, iż powinien to być cały numer faktury. Według art. 24 ust. 4 pkt 1 ustawy „Księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli (...) udokumentowanie zapisów pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych.*

(dowód: akta kontroli str. 568-572)

Alicja Podsiedlik, główny księgowy ZUK, wyjaśniła, że: *System F-K MIKROPLAN zawiera ograniczoną ilość znaków, tj. 8 znaków. Nie ma obecnie możliwości rozszerzenia ilości znaków ze względu na to, iż system jest pod względem technologicznym przestarzały, pracuje pod systemem operacyjnym DOS. Firma Mikroplan obecnie dysponuje systemem F-K pracującym pod systemem operacyjnym Windows (...). ZUK obecnie przygotowuje się do zmiany oprogramowania – modernizacji, w zakresie objęcia jednym systemem prawie całej działalności. W ostatnim kwartale 2013 roku w ZUK odbyły się prezentacje dwóch firm w zakresie. Jeżeli chodzi o niepełne numery ujęte w ewidencji księgowej, pomimo możliwości ujęcia przynajmniej 8 znaków, poleciłam Kierownikowi Wydziału Księgowości, o większą kontrolę i przestrzeganie zapisów art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości.*

(dowód: akta kontroli str. 183-186)

2. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na przebudowę Arkonki ZUK podpisał w dniu 22.04.2011 r. z J. M. (pracownicą ZUK) umowę nr ZE/8/2011 (zmienioną aneksami z 21.06.2011 i 25.07.2011) na kwotę brutto 3.435 zł. Przedmiotem umowy było przygotowanie pod względem formalno-prawnym i prowadzenie realizowanych przez WGKiOŚ 2 zadań dotyczących postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego: „Przebudowa kąpieliska Arkonka w procedurze unijnej” oraz „Kompleksowy i wielobranżowy nadzór inwestorski nad realizacją zadania: Opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie zadania Przebudowa kąpieliska Arkonka”. Zakres zadań objętych umową zlecenie pokrywał z zakresem obowiązków

<sup>65</sup> Fakturę FS-568/11/S wystawioną przez ██████ S.A. w ewidencji księgowej ujęto jako „FS-568”, fakturę FS-321/11/S wystawioną przez ██████ S.A. w ewidencji księgowej ujęto jako „321/11”, fakturę 04/10/2008 wystawioną przez Biuro Architektoniczne ██████ w ewidencji księgowej ujęto jako „4”, fakturę FS-831/10/S wystawioną przez ██████ S.A. w ewidencji księgowej ujęto jako „831”, fakturę 0102/12/H wystawioną przez PUH ██████ w ewidencji księgowej ujęto jako „102”, fakturę 152/12/13 wystawioną przez ██████ w ewidencji księgowej ujęto jako „152/12”, fakturę 0079/12/H wystawioną przez ██████ w ewidencji księgowej ujęto jako „79”.

<sup>66</sup> Fakturę F01/09/2008 wystawioną przez Biuro Architektoniczne ██████ w ewidencji księgowej ujęto jako „F01/09/9”.

<sup>67</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

pracownika określonych w „Karcie obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień” J. M. z 26.04.2004 r. Realizacja ww. zadań nie odbywała się w ramach wykonywania przez pracownika zadań wynikających z umowy o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 606-619)

Andrzej Sumiślawski wyjaśnił, że: *Umowa zlecenia nr ZE/8/2011 z 22.04.2011 r. z J. M. została zawarta na potrzeby prawidłowego przygotowania pod względem formalno-prawnym i przeprowadzenia dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego: Opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie zadania pn. Przebudowa Arkonki oraz Kompleksowy i wielobranżowy nadzór inwestorski nad realizacją zadania: Opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie ww. zadania. Zakres zlecenia wykraczał poza zakres obowiązków Pani J.M. jako pracownika ZUK, ponieważ ww. postępowania przetargowe realizowane były w imieniu Miasta Szczecin. Miasto Szczecin nie było pracodawcą dla J. M. ZUK jako pracodawca J. M. nie był uprawniony do zobowiązania jej jako pracownika do przygotowania i przeprowadzenia wskazanych postępowań w ramach obowiązków służbowych.*

(dowód: akta kontroli str. 568-572)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W okresie od 28.06.2012 r. do 28.12.2012 r., tj. po zakończeniu przez konsorcjum [REDAKTOR] prac objętych umową ZD/2/2009, które nie zostały odebrane protokołem odbioru końcowego robót, i opuszczeniu przez wykonawcę robót terenu cmentarza, ZUK 28 razy występował o do Urzędu Miasta o środki na wydatki związane z realizacją zadania Budowa cmentarza . W 7 przypadkach wystąpienia te dotyczyły wydatków poniesionych na zakup sprzętu do podlewania i utrzymania zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 205, 1946-1978)

W powyższej sprawie Dyrektor ZUK oraz główny księgowy ZUK wyjaśnili, że *Realizacja umowy ZD/2/2009 z 28.05.2009 r. zawartej przez Gminę Miasto Szczecin – Zakład Usług Komunalnych z konsorcjum [REDAKTOR] S.A. i [REDAKTOR] nie zakończyła się podpisaniem protokołu końcowego odbioru robót. Pomiędzy stronami rozpoczął się spór, dotyczący jakości wykonania robót. Wykonawca mimo wyszczególnienia szeregu wad nie usunął ich w terminie i z dnia na dzień opuścił plac budowy. Obiekt w takim stanie nie nadawał się do eksploatacji. ZUK musiał podjąć niezbędne czynności w celu niedopuszczenia do niszczenia tego, co zostało wykonane. W normalnych okolicznościach do czasu zakończenia czynności odbiorowych to wykonawca odpowiada za plac budowy i zajmuje się substancją, którą dotychczas wykonał. Odnosząc się również do poszczególnych wydatków, należy stwierdzić, iż na podstawie art. 16g ust. 4 ustawy z dnia 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.) do wartości początkowej wytworzonego środka trwałego zalicza się ogół kosztów poniesionych w związku z jego wytworzeniem od momentu rozpoczęcia inwestycji aż do momentu rozliczenia i zakończenia inwestycji. Użycie przez ustawodawcę zwrotu, iż do kosztu wytworzenia środka trwałego zalicza się „inne koszty dające się zaliczyć do wartości wytworzonych środków trwałych” oznacza, iż katalog wydatków poniesionych w związku z wytworzeniem środka trwałego powiększających jego wartość początkową jest otwarty. Mogą więc mieć miejsce również inne, niewymienione wprost w przepisie koszty, które będą miały wpływ na wartość początkową danego składnika majątku. O tym, czy wydatki stanowią koszt poprzez odpisy amortyzacyjne decyduje związek kosztu z realizowanym przedsięwzięciem inwestycyjnym. Obowiązujące przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie zawierają jednoznacznej definicji kosztów uzyskania przychodu. Obie ustawy posługują się jedynie ogólnym sformułowaniem, że kosztami uzyskania przychodów są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania*

albo zabezpieczenia źródła przychodów, z wyjątkiem kosztów wymienionych w przepisach szczególnych. W trakcie stosowania tych przepisów zgodnie ustalono, że kosztami uzyskania przychodów są wszelkie racjonalne i gospodarczo uzasadnione wydatki związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, których bezpośrednim celem jest osiągnięcie, zabezpieczenie i zachowanie źródła przychodów. Ogólnie sformułowana definicja kosztów podatkowych powoduje, że każdy przypadek kwalifikacji kosztowej trzeba oceniać indywidualnie na tle konkretnego stanu faktycznego. ZUK otrzymał do realizacji zadanie budowy cmentarza przy ul. Bronowickiej, w związku z czym wszelkie wydatki, również niemożliwe do przewidzenia na początku realizacji inwestycji należało sfinansować ze środków, które dysponent przeznaczył na zadanie. Biorąc pod uwagę powyższe, wszystkie wydatki związane z przedmiotowym porozumieniem uzgadniane były za każdym razem z dysponentem środków finansowych, którym był WGKiOŚ UM i uzyskiwały jego akceptację.

(dowód: akta kontroli str. 2037-2048)

2. W latach 2012-2013 ZUK występując do Urzędu Miasta o przekazanie środków związanych z realizacją Budowy cmentarza w 5 przypadkach nie wnioskował o należną mu prowizję od wartości robót wykonanych przez wykonawców obcych (łączna kwota należnej prowizji wyniosła 29.575,62 zł<sup>68</sup>) a w 1 przypadku wnioskował o kwotę niższą o 52.328,52 zł<sup>69</sup> od przysługującej na podstawie zapisów Porozumienia ws. cmentarza.

(dowód: akta kontroli str. 205-206, 1929-1945)

Dyrektor ZUK oraz główny księgowy ZUK wyjaśnili, m.in. że: (...) Podczas trwania robót końcowych na zadaniu „Budowa cmentarza komunalnego przy ul. Bronowickiej w Szczecinie” wynikły dodatkowe prace, które były konieczne do wykonania, aby można było dokończyć budowę cmentarza i oddać obiekt do użytkowania. Także przewidziana kwota 4.632.479,00 zł brutto na rok 2012 okazała się niewystarczająca, aby zrealizować ten cel. W celu zabezpieczenia brakujących środków ZUK zaproponował WGKiOŚ UM przesunięcie środków finansowych, będących wynikiem oszczędności na innych zadaniach majątkowych realizowanych na rzecz Miasta oraz rezygnację z części prowizji (...) mając na uwadze utrzymanie płynności finansowej Zakładu przy jednoczesnej możliwości ukończenia zadania. Wszelkie decyzje zapadały w uzgodnieniu z dysponentem środków finansowych. ZUK jako samorządowy zakład budżetowy nie jest jednostką nastawioną na maksymalizację zysku a na realizację powierzonych zadań publicznych, w związku z czym przyjęte rozwiązanie było najbardziej racjonalnym.

(dowód: akta kontroli str. 2035-2047)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność ZUK w zbadanym zakresie.

<sup>68</sup> W tym:

- 388,51 zł stanowiące 10% od kwoty netto ujętej w fakturze 597/WK/2011 obejmującej wynagrodzenie z tytułu realizacji umowy zlecenia na podlewanie nasadzeń w miesiącach lipiec-sierpień 2012 r.,
- 20.385,10 zł stanowiące 10% od kwoty netto ujętej w fakturze 629/WK/2012 obejmującej końcową zapłatę z tytułu realizacji umowy na budowę odwodnienia kwater grzebalnych,
- 1.586,99 zł stanowiące 10% od kwoty netto ujętej w fakturze 425/WK/2013 obejmującej końcową zapłatę z tytułu realizacji umowy na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu z zapewnieniem inspektorów nadzoru,
- 6.097,56 zł stanowiące 10% od kwoty netto ujętej w fakturze 501/WK/2013 obejmującej zapłatę z tytułu realizacji umowy na usługi prawnicze,
- 1.117,46 zł stanowiące 10% od kwoty netto ujętej w fakturze 597/WK/2013 obejmującej część wynagrodzenia z tytułu realizacji umowy na dostawę i montaż bramy wjazdowej przy portierni.

<sup>69</sup> Dotyczy kwoty prowizji ujętej w fakturze korygującej 385/WK/2012 obejmującej wynagrodzenie z tytułu realizacji umowy na budowę odwodnienia kwater grzebalnych.

## 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>70</sup>, wnosi o:

1. Wyjaśnienie, w trakcie prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, elementów ofert mających wpływ na wysokość ceny, w przypadku ofert zawierających rażąco niską cenę.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 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 Szczecinie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Szczecin, dnia 28 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

.....  
*Podpis*

<sup>70</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 82

