



Nr ewid. P/14/112/LSZ

Informacja o wynikach kontroli

# PRZYGOTOWANIE I REALIZACJA INWESTYCJI Z ZAKRESU INFRASTRUKTURY KOMUNALNEJ W SZCZECINIE

---

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

---

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

---

### Informacja o wynikach kontroli przygotowanie i realizacja inwestycji z zakresu infrastruktury komunalnej w Szczecinie

Dyrektor Delegatury NIK w Szczecinie:

Jarosław Staniszewski

**Akceptuję:**

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

**Zatwierdzam:**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## WPROWADZENIE

W latach 2009-2013 znacząco wzrosła wartość realizowanych przez Gminę Szczecin inwestycji. Potrzeby inwestycyjne pokrywano środkami własnymi oraz funduszami zewnętrznymi, w tym środkami z UE. Władze samorządowe przez kolejne lata zakumulowały środki na zwiększone wydatki inwestycyjne związane z zadaniami realizowanymi m.in. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego oraz zapewniły sobie kredytowanie z CEB i EBI. Poza typowymi inwestycjami z zakresu infrastruktury komunalnej takimi jak rozbudowa sieci wodociągowo kanalizacyjnej, czy budowa dróg, Gmina rozpoczęła realizację szeregu inwestycji, służących zaspokojeniu ważnych potrzeb społeczno-kulturalnych mieszkańców Szczecina. Inwestycje te wymagały opracowania indywidualnych projektów, a ich realizacja wiązała się z koniecznością rozwiązania problemów technicznych i organizacyjnych, z którymi Miasto dotychczas, w tej skali, nie miało do czynienia.

Z licznych doniesień prasowych dotyczących podejmowanych przez Gminę inwestycji wynikało, że przy ich realizacji doszło do nieprawidłowości. Nie były dotrzymywane terminy zakończenia prac, zlecano dodatkowe roboty, a koszty inwestycji wzrastały w stosunku do kosztów pierwotnie zawieranych umów. Zdarzały się również przypadki wstrzymywania prac i dochodzenia roszczeń na drodze sądowej. Na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości wskazywały też wcześniejsze kontrole NIK prowadzone w zakresie realizacji inwestycji<sup>1</sup> przez jednostki samorządowe.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała 7 inwestycji realizowanych przez Miasto w latach 2012-2014, na które poniesiono (do 30.11.2014 r.) nakłady w wysokości 480,16 mln zł.

Badaniem objęto następujące inwestycje:

- „Filharmonię Szczecińską im. Mieczysława Karłowicza w Szczecinie”<sup>2</sup> realizowaną przez Gminę, a nadzorowaną przez Wydział Inwestycji Miejskich Urzędu,
- "Promenadę z widokiem na Odrę - przebudowa szczecińskich bulwarów (Modernizacja Bulwaru Gdynieńskiego, Piastowskiego, Elbląskiego)”<sup>3</sup> realizowaną przez Gminę, nadzorowaną przez Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu i powierzoną ZUK jako Inżynierowi Kontraktu,

---

<sup>1</sup> Zob. *Informacja o wynikach kontroli Modernizacja Stadionu Śląskiego w Chorzowie (budowa zadania trybun) w latach 2007-2013 z uwzględnieniem jej wcześniejszych etapów* (nr ewid. 41/2014/I/13/004/LKA, kwiecień 2014 r.); *Informacja o wynikach kontroli Przygotowanie do realizacji kluczowych inwestycji infrastrukturalnych na terenie województwa lubelskiego pod względem uwarunkowań środowiskowych* (nr ewid. 169/2011/P/11/144/LLU, czerwiec 2012 r.); *Informacja o wynikach kontroli Udzielanie i realizacja przez Urząd Miasta Zielona Góra i miejskie jednostki organizacyjne zamówień publicznych w latach 2008-2012* (nr ewid. 178/2013/P/13/193/LZG, grudzień 2013 r.).

<sup>2</sup> Dalej: „Filharmonia”.

- „Budowę Międzyszkolnego Ośrodka Sportowego Euroregionalne Centrum Edukacji Wodnej i Żeglarskiej”<sup>4</sup> realizowaną przez Gminę, nadzorowaną przez Wydział Oświaty Urzędu<sup>5</sup>, przy której rolę współrealizującego projekt powierzono MOSECEWiŻ,
- „Przebudowę kąpieliska Arkonka w Szczecinie dla potrzeb sportu i rekreacji”<sup>6</sup>, realizowaną przez ZUK jako Inwestora Zastępczego,
- „Budowę cmentarza komunalnego przy ul. Bronowickiej w Szczecinie”<sup>7</sup>, realizowaną przez ZUK jako Inwestora Zastępczego,
- „Budowę Hali Widowiskowo-Sportowej w Szczecinie”<sup>8</sup>, realizowaną przez MOSRiR,
- „Budowę i wyposażenie I etapu Technoparku Pomerania w Szczecinie przy ul. Niemierzyńskiej”<sup>9</sup> realizowaną przez Spółkę SPNT.

---

<sup>3</sup> Dalej: „Promenada”.

<sup>4</sup> Dalej: „Centrum Edukacji Wodnej”.

<sup>5</sup> Od 01.11.2013 r. Wydział Inwestycji Miejskich.

<sup>6</sup> Dalej: „Kąpielisko Arkonka”.

<sup>7</sup> Dalej: „Cmentarz”.

<sup>8</sup> Dalej: „Hala Sportowa”.

<sup>9</sup> Dalej: „Technopark”.

## ZAŁOŻENIA KONTROLI

### Temat kontroli

Przygotowanie i realizacja inwestycji z zakresu infrastruktury komunalnej w Szczecinie.

### Numer kontroli

P/14/112

### Cel główny kontroli

Ocena procesu planowania, przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych.

### Cele szczegółowe kontroli

- Ocena przygotowania działań inwestycyjnych, w tym przygotowania organizacyjnego do realizacji inwestycji oraz zabezpieczenia finansowania.
- Ocena przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych związanych z przygotowaniem oraz realizacją inwestycji, a w szczególności badania wiarygodności oferentów.
- Ocena zabezpieczenia interesów inwestora w umowach zawartych z uczestnikami procesu inwestycyjnego.
- Ocena realizacji zadań inwestycyjnych.
- Ocena finansowania inwestycji oraz rozliczeń związanych z uzyskanym wsparciem z funduszy UE.

Ponadto ocenie podlegał system kontroli zarządczej w zakresie zagadnień objętych kontrolą oraz nadzór Prezydenta Miasta nad prowadzonymi inwestycjami.

### Zakres kontroli i okres objęty kontrolą

Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Szczecinie w następujących jednostkach:

- Urząd Miasta Szczecin,
- Zakład Usług Komunalnych w Szczecinie,
- Miejski Ośrodek Sportu, Rekreacji i Rehabilitacji w Szczecinie,
- Szczeciński Park Naukowo - Technologiczny Spółka z o.o.

Wykaz jednostek objętych kontrolą i ich kierowników stanowi załącznik nr 1.

Za inwestycje miejskie, w tym planowanie, realizację i rozliczenie inwestycji - na podstawie Zarządzeń Prezydenta Miasta Szczecin w sprawie podziału zadań i kompetencji oraz powierzenia prowadzenia

określonych spraw Gminy Miasto Szczecin w imieniu Prezydenta Miasta Szczecin - odpowiedzialny był wskazany Zastępca Prezydenta Miasta<sup>10</sup>.

Każdy z Zastępców Prezydenta odpowiadał również za merytoryczny nadzór nad spółkami z udziałem Miasta, w zakresie związanym z powierzonymi zadaniami.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu jednostką organizacyjną wyspecjalizowaną w pełnieniu nadzoru nad inwestycjami był Wydział Inwestycji Miejskich Urzędu.

Regulamin Organizacyjny stanowił, że jednostką odpowiedzialną za „przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na rzecz Urzędu” było Biuro Zamówień Publicznych. Ponadto - na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Szczecin w sprawie zasad wykonywania w Urzędzie Miasta Szczecin i jednostkach organizacyjnych Gminy Miasto Szczecin ustawy Prawo zamówień publicznych oraz Regulaminu Pracy Komisji Przetargowej Urzędu Miasta Szczecin - dyrektorzy komórek merytorycznych odpowiadali m.in. „za zgodny z przepisami ustawy Pzp opis przedmiotu zamówienia, ustalenia wartości zamówienia, akceptację specyfikacji oraz modyfikację specyfikacji pod względem merytorycznym”.

Za wdrażanie projektów współfinansowanych z bezzwrotnej pomocy finansowej<sup>11</sup> odpowiedzialny był Wydział Zarządzania Finansami Miasta<sup>12</sup>.

Szczegółową charakterystykę stanu prawnego przedstawiono w załączniku nr 9 do Informacji

Badaniami kontrolnymi objęto lata 2009-2014 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach). Zdarzenia zaistniałe przed dniem 1 stycznia 2009 r. obejmowano badaniami, gdy było to niezbędne dla rzetelnego wyjaśnienia kontrolowanych zagadnień.

Czynności kontrolne prowadzono w okresie od 28 marca do 28 listopada 2014 r.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności wymienionych w art. 5 ust. 2 tej ustawy.

---

<sup>10</sup> Krzysztof Nowak (do 04.03.2010 r.), Zastępca Prezydenta Miasta Aleksander Buwelski (od 05.03.2010 r. do 17.04.2011 r.) i Zastępca Prezydenta Miasta Bogdan Jaroszewicz (od 18.04.2011 r.).

<sup>11</sup> W tym pomocy finansowej z UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego

<sup>12</sup> Biuro Budżetu i Funduszy Pomocowych – do 28.02.2012 r.

## PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

### Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sposób przygotowania i realizacji ważnych dla mieszkańców Szczecina przedsięwzięć inwestycyjnych nie zapewniał efektywnego i oszczędnego wykonywania zadań<sup>13</sup>.

Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły:

- sposobu wyboru wykonawców, który nie gwarantował prawidłowego i terminowego realizowania zadań,
- nieegzekwowania warunków umów w trakcie ich wykonywania,
- podejmowania robót budowlanych w oparciu o projekty wymagające znaczących zmian.

System zarządzania procesami inwestycyjnymi nie był wystarczająco skuteczny. Wynikało to m.in. z powierzania prowadzenia inwestycji podmiotom, które nie były do tego w pełni przygotowane.

Nieprawidłowe działania miały wpływ na wielomiesięczne, a nawet kilkuletnie, opóźnienia oraz wzrost kosztów o ponad 15 mln zł. Ponadto Miasto utraciło część dotacji z funduszy UE w kwocie 5,3 mln zł, a wskutek zbyt późno podjętych działań w ramach zarządzania projektami zapłacono odsetki w wysokości 377,5 tys. zł od zwrotu części środków unijnych.

Stwierdzono także przypadki działań nielegalnych naruszających przepisy ustawy o finansach publicznych i ustawy Prawo zamówień publicznych oraz noszących znamiona niegospodarności.

### 1.2. Synteza wyników kontroli

1. Miasto nie weryfikowało w sposób wystarczający wiarygodności ofert, a także nie wypracowało skutecznej metody sprawdzania potencjału technicznego i możliwości finansowych oferentów. We wszystkich zbadanych przypadkach jedynym kryterium wyboru wykonawcy robót była cena.

Mimo prawidłowego oszacowania wartości siedmiu planowanych zadań inwestycyjnych w przypadku czterech przyjęto oferty wykonawców, którzy oferowali ceny znacząco niższe od wartości zamówienia (wykres nr 1)<sup>14</sup>. Przy budowie „Centrum Edukacji Wodnej” (etap I) różnica ta wyniosła 56,5%, przy budowie „Cmentarza” 50,8%, przy robotach na Bulwarze Elbląskim będącym częścią „Promenady”

---

<sup>13</sup> Do czego Prezydent Miasta był zobowiązany na podstawie art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>14</sup> Wartość zamówienia to szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością (art. 32 ust. 1 Pzp).

## PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

---

44 %, a przy przebudowie „Kapieliska Arkonka” 40,2%. W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego Zamawiający nie korzystali z prawa wynikającego z przepisu art. 90 ust. 1-2 Pzp<sup>15</sup> i nie zwracali się do wykonawców o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny<sup>16</sup>.

Trzech spośród wykonawców, oferujących ceny mogące być uznane za rażąco niskie, opuściło plac budowy przed zakończeniem procesu inwestycyjnego:

- Wykonawca „Kapieliska Arkonka” ogłosił upadłość i nie dokończył budowy, co spowodowało konieczność ponownego wyboru wykonawcy oraz poniesienia dodatkowych wydatków. Koszt nowej umowy na dokończenie inwestycji wyniósł 10.899,99 tys. zł.
- Wykonawca „Centrum Edukacji Wodnej” również ogłosił upadłość. Wartość umowy na wykonanie robót pozostałych wyniosła 14.271,88 tys. zł.
- Wykonawca „Cmentarza” opuścił plac budowy i nie uczestniczył w końcowym odbiorze inwestycji, jednostronnie uznając, że zakres prac został zrealizowany. W sprawie tej toczy się spór sądowy.

Przyjęte przez Miasto kryteria dopuszczenia do udziału w postępowaniu sprowadzały się do wymogów formalnych, możliwych do wykazania przez większość podmiotów działających na rynku.

W wyniku nieskutecznej weryfikacji ofert i oferentów doszło do wyboru wykonawców, którzy nie zrealizowali inwestycji zgodnie z zawartymi umowami. Opóźnienia w realizacji inwestycji przedstawia tabela nr 1.

Problem nieskutecznej weryfikacji oferenta wystąpił także w przypadku zadania prowadzonego przez Spółkę SPNT. Mimo, że Spółka otrzymała wyjaśnienia dotyczące elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, wykonawca inwestycji ogłosił upadłość<sup>17</sup>, a wartość udzielonego zamówienia na dokończenie robót związanych z budową „Technoparku” wyniosła 52.888,77 tys. zł.

Żadna z prowadzonych inwestycji nie została wykonana w ramach wynagrodzeń zaproponowanych przez wykonawców w ofertach. Wzrost kosztów inwestycji - uwzględniający roboty dodatkowe, uzupełniające i zmiany projektowe – wyniósł ponad 15 mln zł.

---

<sup>15</sup> W brzmieniu obowiązującym od 14.09.2006 r. do 09.08.2013 r.

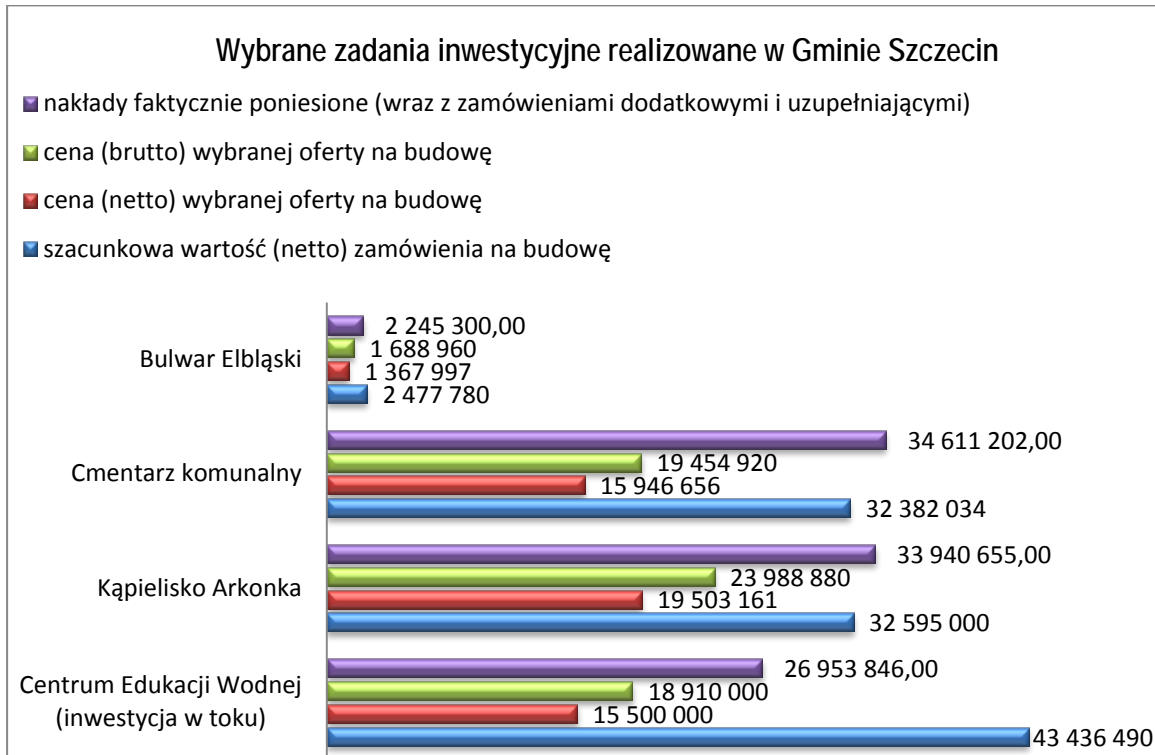
<sup>16</sup> W 2011 r. WKiAW zbadał postępowanie przetargowe na wykonanie robót budowlanych „Centrum Edukacji Wodnej” (etap I) i ustalił, że Gmina nie skorzystała z możliwości zażądania od wykonawców informacji potwierdzającej wysokość posiadanych środków finansowych lub posiadanej zdolności kredytowej mimo, iż takich informacji żądano w czterech innych postępowaniach dotyczących inwestycji komunalnych.

<sup>17</sup> Nastąpiła utrata płynności finansowej Konsorcjum z uwagi na postawienie w stan upadłości partnera Konsorcjum.



# PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

Wykres nr 1.



Źródło: wyniki kontroli NIK (do dnia zakończenia czynności kontrolnych).

2. Zamawiający nie egzekwowali skutecznie zapisów umów, w szczególności dotyczących zakresu prac wynikających z harmonogramów rzeczowo-finansowych. Zgadzali się na kolejne przesunięcia terminów, chociaż nie wynikało to ani z przesłanek obiektywnych, ani z warunków umów, co wpływało na opóźnienia i wzrost kosztów realizowanych inwestycji.

Tabela 1. Opóźnienia w realizacji inwestycji.

Nazwa zadania inwestycyjnego	Pierwotnie planowany termin zakończenia zadania	Faktyczny termin zakończenia zadania	Różnica w dniach kol. 3-2
1	2	3	4
Hala sportowa	02.12.2013	31.07.2014	241
Filharmonia	02.05.2013	29.08.2014	341
Technopark /do dnia zakończenia czynności kontrolnych inwestycja w toku/	31.01.2013	23.01.2015	722
Promenada: - Bulwar Piastowski - Bulwar Gdyński	15.11.2012	28.06.2013 21.06.2013	225 218
Cmentarz	09.08.2011	06.06.2012	217

## PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

Termin uwzględniający zakończenie wykonania odwodnienia		21.11.2012	470
Centrum Edukacji Wodnej /do dnia zakończenia czynności kontrolnych inwestycja w toku/	30.09.2011	30.06.2015*	1.369
Kapieleśko Arkonka	30.11.2012	23.06.2014	570

\*) Termin zgodny z umową o dofinansowanie (aneks z 14.01.2014 r.).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

Przyczyną opóźnień nie był brak środków finansowych w budżecie. Miasto zaplanowało na lata 2012-2014 poniesienie wydatków majątkowych na badane inwestycje w wysokości znacznie przekraczającej wartość wykonanych robót w danym roku<sup>18</sup>.

3. Z siedmiu badanych inwestycji w trzech wystąpiła konieczność zmiany projektów budowlanych z uwagi na braki i błędy w dokumentacji<sup>19</sup>.

Przygotowany na wiele lat przed rozpoczęciem inwestycji projekt „Hali Sportowej” wymagał w czasie budowy ponad 150 korekt wynikających m.in. ze zmiany przepisów (p.poż. i o imprezach masowych) oraz zmian technologicznych. Na dodatkowe opracowania projektowe zawarto łącznie 9 umów na kwotę 804,30 tys. zł.

Projekt „Filharmonii” zawierał błędy konstrukcyjne. W trakcie budowy stwierdzono, że montaż sufitu sali koncertowej zgodnie z projektem groził bezpieczeństwu użytkowników. Projekt wymagał zmiany oraz montażu dodatkowych zabezpieczeń, czego koszty wyniosły łącznie 460,30 tys. zł<sup>20</sup>.

W projekcie budowlanym „Centrum Edukacji Wodnej” drogę dojazdową do obiektów ujęto częściowo na działkach, których nie wykazano ani w pozwoleniu na budowę, ani w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Projektant nie zapewnił również wymaganych prawem rozwiązań architektonicznych dla osób niepełnosprawnych. Na niezbędne zmiany projektu wydatkowano 209,10 tys. zł.

Ponadto kontrola wykazała, że w dwóch innych inwestycjach wystąpiła konieczność korygowania projektów wynikająca z pojawiających się problemów w trakcie realizacji zadań.

Przy budowie „Technoparku” istotne zmiany projektowe dotyczyły m.in. zmiany układu kanalizacji deszczowej, przebiegu ogrodzenia, wprowadzenia nowych odcinków instalacji wodociągowej czy też zmiany trasy zewnętrznej instalacji elektroenergetycznej. Przy przebudowie „Kapieleśka Arkonka” należało dodatkowo sporządzić projekt dotyczący remontu kanału cieku Osówka.

<sup>18</sup> Wydatki na „Technopark” stanowiły dokapitalizowanie Spółki SPNT.

<sup>19</sup> W przypadku zadania budowy „Cmentarza” sporządzone zostały dwa odrębne projekty. W ZUK badano realizację projektu z 2008 r.

<sup>20</sup> W tym projekt zamienny (w miejsce amortyzatorów kauczukowych wprowadzono sprężynowe) – 226,30 tys. zł; podwojenie liczb amortyzatorów (dodatkowo 520 sztuk) – 234,00 tys. zł.

## PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

---

Konieczność dokonania zmian w dokumentacjach projektowych ww. pięciu zadań miała w każdym przypadku wpływ nie tylko na wysokość poniesionych kosztów ale też na opóźnienie terminu zakończenia budowy.

4. Tylko jedna z siedmiu badanych inwestycji („Filharmonia”) prowadzona była przez jednostkę wyspecjalizowaną w sprawowaniu nadzoru nad kluczowymi inwestycjami Miasta, tj. przez Wydział Inwestycji Miejskich Urzędu.

Realizację /lub współrealizację/ dwóch dużych i skomplikowanych inwestycji („Centrum Edukacji Wodnej” i „Halę Sportową”) Gmina powierzyła jednostkom budżetowym niemającym doświadczenia w prowadzeniu tego rodzaju zadań (odpowiednio MOSECEWiŻ i MOSRiR). Nadzór merytoryczny nad realizacją „Centrum Edukacji Wodnej” powierzono Wydziałowi Oświaty Urzędu, który nie był przygotowany do pełnienia takiej funkcji.

Gmina zleciła także realizację trzech dużych inwestycji („Cmentarz”, „Kąpielisko Arkonka” i „Promenada”) samorządowemu zakładowi budżetowemu (ZUK) nakładając na niego obowiązek pełnienia funkcji Inwestora Zastępczego lub Inżyniera Kontraktu.

Jedną z objętych kontrolą inwestycji („Technopark”) prowadziła spółka komunalna (SPNT).

W związku z powierzeniem realizacji badanych przedsięwzięć jednostkom zewnętrznym<sup>21</sup> oraz jednostkom niemającym doświadczenia w prowadzeniu tego typu inwestycji, przy jednoczesnym ograniczonym udziale Wydziału Inwestycji Miejskich Urzędu – zdaniem NIK:

- powstały dodatkowe koszty w wysokości ogółem 3.479,71 tys. zł, tj. koszty wynagrodzeń za pełnienie funkcji Inwestora Zastępczego<sup>22</sup> i wynagrodzeń dla osób/podmiotów zatrudnionych w celu prowadzenia lub nadzorowania inwestycji<sup>23</sup>;
- dopuszczono do utraty części dofinansowania unijnego w kwocie 5.245,32 tys. zł w wyniku błędów popełnionych przez Wydział Oświaty Urzędu nadzorujący przygotowanie i realizację budowy „Centrum Edukacji Wodnej”;
- wskutek braku koordynacji działań inwestycyjnych dopuszczono do poniesienia nieuzasadnionych kosztów w wysokości 996,30 tys. zł z tytułu wykonania przez Spółkę SPNT technologicznych dróg dojazdowych do placu budowy z uwagi na rozpoczęcie w tym samym okresie przez Miasto Szczecin remontu ulic sąsiadujących z miejscem prowadzenia robót przez Spółkę;
- rozproszeniu uległa odpowiedzialność za realizację zadań inwestycyjnych.

---

<sup>21</sup> Przekazywanie inwestycji jednostkom organizacyjnym podległym Miastu związane jest m.in. z tzw. optymalizacją podatkową (VAT), co omawia w pkt 3.1.1. Informacji przypis dolny nr 32

<sup>22</sup> Przez ZUK („Cmentarz”, „Kąpielisko Arkonka”).

<sup>23</sup> „Hala Sportowa”.

## PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

---

5. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła przypadki działań nielegalnych:

- ZUK otrzymał wynagrodzenia w wysokości ogółem 2.622,09 tys. zł za pełnienie funkcji Inwestora Zastępczego w trakcie budowy „Cmentarza” i „Kąpieliska Arkonka” na podstawie zawartych z Gminą porozumień. Zadania własne gminy, o których stanowi art. 14 ustawy o finansach publicznych, samorządowy zakład budżetowy powinien realizować na podstawie uchwały organu gminy powołującej do życia tę jednostkę i określającej przedmiot jej działania, a nie umowy cywilnoprawnej. Umowa jest podstawą powierzenia wykonywania gminnych zadań użyteczności publicznej podmiotom innym niż jednostki organizacyjne utworzone przez gminę<sup>24</sup>. Wykonanie ww. zadań inwestycyjnych i wysokość potrzebnych środków na dany rok – łącznie z wynagrodzeniem należnym Inwestorowi Zastępczemu - należało zamieszczać w uchwałach budżetowych Gminy w ramach dotacji dla ZUK. Świadczenia finansowe uzyskane przez ZUK z Gminy nie były dotacjami.
- Wynagrodzenie z tytułu prac wykonanych na Bulwarze Piastowskim związanych z naprawą muru oporowego z piaskowca zwiększono o kwotę 1.452,66 tys. zł. Aneks do umowy zawarto niezgodnie z obowiązującymi obie strony warunkami umowy poprzez zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy w sposób nieprzewidziany w umowie.
- Niezgodnie z przepisem art. 10 Pzp Spółka SPNT udzieliła bez uzasadnienia dwa zamówienia na roboty budowlane na kwotę ogółem 996,30 tys. zł w trybie z wolnej ręki. Naruszono też przepis art. 7 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 3 Pzp wskutek udzielenia zamówienia na kwotę 144,00 tys. zł na prowadzenie obsługi księgowej wykonawcy wybranemu bez stosowania przepisów ustawy.
- W postępowaniach na udzielenie zamówienia na roboty budowlane na Bulwarze Gdyńskim i Piastowskim Miasto opisało przedmiot zamówienia poprzez wskazanie znaków towarowych, co stanowiło naruszenie art. 29 ust 3 Pzp.

6. Miasto dopuściło do zlokalizowania budowy „Cmentarza” na terenie, na którym występują mało korzystne warunki geologiczne, czego konsekwencją jest konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z osuszaniem gruntów, nasadzeniem hydrofilnej zieleni, budową odpornych na podmakanie grobów. Jako miejsce pochówków bez ograniczeń wykorzystanych może być zaledwie 12,6% terenów badanych kwater<sup>25</sup>. W ocenie NIK wybudowanie cmentarza komunalnego na tym

---

<sup>24</sup> Art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

<sup>25</sup> Subkwatery 2A/b, 2E/a, 4H/b,c (Źródło: *Dokumentacja Geologiczno-Inżynierska dla ustalenia warunków geologiczno-inżynierskich w podłożu kwater 2A, 2C, 2E, 2K, 2L, 3B, 3F, 3L, 4D, 4H projektowanego Cmentarza Komunalnego; Przedsiębiorstwo Geologiczne „Geoprojekt Szczecin” Sp. z o.o.; luty 2013 r.*).

## PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

---

terenie nosi znamiona niegospodarności. Od momentu uprawomocnienia się pozwolenia na użytkowanie cmentarza, tj. od 27.03.2013 r. do 30.04.2015 r. przeprowadzono tylko 45 pochówków.

W przypadku budowy „Centrum Edukacji Wodnej” (etap I) podpisano umowę umożliwiającą wypłatę wynagrodzenia niewspółmiernie wysokiego do zakresu rzeczowego wykonanych robót. W ocenie NIK było to działanie noszące znamiona niegospodarności<sup>26</sup>.

7. Realizując zadania w ramach 3 projektów dofinansowanych środkami z UE Gmina dokonała zmiany kwalifikowalności podatku VAT. Z tego tytułu zobowiązana była do zwrotu do IZ RPO środków otrzymanych na pokrycie podatku VAT<sup>27</sup> oraz do zapłaty odsetek, które wyniosły ogółem 377,52 tys. zł. Decyzję o zmianie kwalifikowalności podatku VAT Gmina podjęła zbyt późno, dopiero w maju 2013 r., co miało wpływ na wysokość zapłaconych odsetek.

8. Miasto zapewniło odpowiednie finansowanie zadań inwestycyjnych. Wieloletnie planowanie finansowe skorelowane jest z Wieloletnim Programem Rozwoju Szczecina. Miasto przez kolejne lata zakumulowało środki na wydatki inwestycyjne związane z programami współfinansowanymi środkami unijnymi oraz zapewniło sobie kredytowanie z CEB i EBI.

### **Uwagi końcowe i wnioski**

Zgodnie z przepisem art. 44 ust. 3 upf oraz projektem dokumentu pn. Krajowa Polityka Miejska<sup>28</sup> władze samorządowe powinny brać odpowiedzialność za ogólny kształt inwestycji i dopilnować, aby były one realizowane zgodnie z zasadami racjonalności i optymalizowania relacji korzyści do kosztów.

Program inwestycyjny Gminy wynikający z Wieloletniego Programu Rozwoju Szczecina (WPRS) oparty jest m. in. na założeniu systematycznego przejmowania przez spółki z udziałem Gminy ciężaru inwestowania lub współudziału w finansowaniu zadań<sup>29</sup>.

Przekazywanie realizacji inwestycji jednostkom organizacyjnym podległym Gminie – jak wskazują wyniki kontroli - związane było m.in. z tzw. optymalizacją podatkową (VAT).

Przyjęta przez Miasto koncepcja realizacji inwestycji wymaga od jego władz właściwego i skutecznego nadzoru.

---

<sup>26</sup> Nie zapewniono realizacji zadania w sposób efektywny i oszczędny, przez co nie wykonano obowiązku wynikającego z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>27</sup> 3.927,54 tys. zł.

<sup>28</sup> Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, marzec 2014 r., str. 89.

<sup>29</sup> Pkt 2.1.3.3. Wieloletnie planowanie inwestycji (WPRS).

## PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

---

Prezydent Miasta jest odpowiedzialny za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w Urzędzie, a także w jednostce samorządu terytorialnego. Obowiązkiem Prezydenta Miasta jest też zapewnienie realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (art. 44 ust. 3, art. 68 ust. 1 i art. 69 ust 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych)<sup>30</sup>.

1. Na etapie przygotowania inwestycji Miasto nie dołożyło należytej staranności przy wyborze wykonawców zadań.

Pomimo, że nowelizacja Pzp zmodyfikowała sposób postępowania w przypadku ofert zawierających „rażąco niską cenę”<sup>31</sup> nadal może istnieć problem weryfikacji oferentów i ich zdolności do realizacji zadań inwestycyjnych.

2. Prowadzenie równolegle wielu inwestycji wymaga wzmocnienia komórek organizacyjnych Miasta i ich roli w procesie inwestycyjnym.

Jest to szczególnie ważne, jeśli Miasto chce efektywnie wykorzystać fundusze europejskie kierowane do województwa zachodniopomorskiego w kolejnym okresie programowania.

3. Miasto przykładało zbyt małą wagę do jakości dokumentacji projektowej i zabezpieczania swoich interesów w przypadku wystąpienia błędów projektowych, co miało negatywny wpływ na przebieg procesu realizacji inwestycji.

4. W ocenie NIK wyniki kontroli wskazują, że Miasto powinno skuteczniej egzekwować sposób realizacji zadań inwestycyjnych przez wykonawców, w szczególności terminowość, i nie dopuszczać do niezasadnego przedłużania terminów wykonywania robót budowlanych.

---

<sup>30</sup> W pkt. 2.3. i 2.4. komunikatu w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych Minister Finansów wskazał, że w ramach administracji samorządowej powinna funkcjonować kontrola zarządcza na poziomie jednostki samorządu terytorialnego (II poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej na tym poziomie odpowiada prezydent miasta.

<sup>31</sup> Od 19.10.2014 r.

### WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

#### Przygotowanie działań inwestycyjnych

##### 3.1.1. Przygotowanie organizacyjne do realizacji inwestycji, w tym podział zadań i kompetencji

Urząd Miasta bezpośrednio prowadził i nadzorował jedną inwestycję, prowadzenie 5 zadań inwestycyjnych zlecono podległym jednostkom organizacyjnym, a jedno zadanie realizowała spółka komunalna.

Przyczyną przekazywania przez Urząd inwestycji jednostkom zewnętrznym była m.in. tzw. optymalizacja podatkowa (VAT), czyli możliwość odzyskania przez podmioty ponoszące nakłady inwestycyjne nadwyżki podatku naliczonego nad podatkiem należnym<sup>32</sup>.

Spółród 7 zadań 5 realizowano z dofinansowaniem unijnym w ramach projektów RPO WZ<sup>33</sup>.

##### *„Centrum Edukacji Wodnej”*

Przy budowie „Centrum Edukacji Wodnej” – na podstawie porozumienia z 28.04.2010 r. - rolę „współrealizującego projekt” powierzono MOSECEWiŻ, tj. jednostce będącej placówką wychowania pozaszkolnego<sup>34</sup>. Nadzór merytoryczny nad zadaniem pełnił początkowo Wydział Oświaty Urzędu (dalej „WOŚ”), a od 01.11.2013 r. Wydział Inwestycji Miejskich (dalej „WIM”)

Zgodnie ze statutem MOSECEWiŻ realizował m.in. zadania edukacyjne, sportowe, rekreacyjne i turystyczne. Statut nie przewidywał prowadzenia przez MOSECEWiŻ zadań inwestycyjnych. Powierzenie tej jednostce współrealizacji projektu inwestycyjnego było sprzeczne z celem jej powołania i określonymi w statucie zadaniami.

Nadzorujący zadanie WOŚ – zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu – powołany był tylko do koordynacji zadań związanych z „bieżącym utrzymaniem technicznym publicznych przedszkoli, szkół i placówek”.

---

<sup>32</sup> W sprawie przyczyn powierzenia realizacji zadania „Hali Sportowej” MOSRiR Prezydent Miasta wyjaśnił: „(...) Dyslokacja składników majątkowych do jednostki budżetowej, pozwoliła MOSRiR jako odrębnemu, samodzielnemu podatnikowi VAT, do odliczenia podatku naliczonego z tytułu realizacji przedmiotowej inwestycji. Wydatki inwestycyjne są bezpośrednio związane ze sprzedażą opodatkowaną (odpłatna dzierżawa obiektu na rzecz wyłonionego w przetargu Operatora).”

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

<sup>33</sup> „Filharmonia”, „Kąpielisko Arkonka”, „Promenada”, „Centrum Edukacji Wodnej” i „Technopark”.

<sup>34</sup> Porozumienie z MOSECEWiŻ z dnia 28 kwietnia 2010 r. podpisane przez Zastępcę Prezydenta Miasta Szczecin Elżbietę Masojć.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

Wartość oraz stopień skomplikowania inwestycji, w tym jej odmienność od typowych zadań inwestycyjnych nadzorowanych przez WOś (np. budowa nabrzeży), a także brak doświadczenia w realizowaniu zadań budowlanych przez MOSECEWiŻ były – zdaniem NIK – jedną z głównych przyczyn nieprawidłowej realizacji zadania.

Wyniki audytu wewnętrznego Urzędu już w latach 2011-2012 wskazywały na istotne nieprawidłowości w prowadzeniu inwestycji.

Przeprowadzona przez IZ RPO WZ w kwietniu 2013 r. kontrola doraźna Projektu wykazała naruszenie przez Beneficjenta (Gminę) art. 44 ust. 3 pkt 1<sup>35</sup> ustawy o finansach publicznych, czego skutkiem było nałożenie 100% korekty finansowej i uznanie poniesionych wydatków za niekwalifikowalne.

Na problemy związane z powierzeniem nadzoru nad zadaniem WOś wskazuje pismo Zastępcy Prezydenta<sup>36</sup> skierowane do IZ RPO WZ: *„Gmina (...) w ramach wewnętrznych mechanizmów kontrolnych zidentyfikowała pewne trudności zaistniałe na etapie planowania i pierwszego etapu realizacji Projektu. Zarówno w obszarze organizacyjnym jak i po stronie podmiotów wykonujących poszczególne roboty budowlane. (...) Jako przyczynę zaistniałych okoliczności należy podać niedostateczny nadzór nad przygotowaniem i realizacją inwestycji. Aby uniknąć podobnych zdarzeń w przyszłości, Beneficjent dokonał zmiany podmiotu realizującego inwestycję, tj. przeniesienia zadania inwestycyjnego w struktury Wydziału Inwestycji Miejskich.”*

Prezydent Miasta dopiero we wrześniu 2013 r., tj. po upływie ponad 3,5 roku od chwili zawarcia umowy o dofinansowanie, zdecydował o przekazaniu nadzoru WIM.

Błędy popełnione w trakcie realizacji zadania skutkowały utratą środków unijnych w wysokości 5.245,32 tys. zł.

### *„Cmentarz”*

Realizację zadania pn. „Cmentarz” zlecono ZUK jako Inwestorowi Zastępczemu. Nadzór nad inwestycją pełnił Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu (dalej „WGKiOŚ”). Zlecenie zadania jednostce zewnętrznej spowodowało powstanie dodatkowych kosztów. W porozumieniu z 24.11.2006 r. przewidziano dla ZUK prowizję w wysokości 5% (zwiększoną do 10% w kolejnych aneksach) „od wartości netto robót wykonanych przez wykonawców obcych”. W latach 2008-2013 prowizja wyniosła 1.325,09 tys. zł, co stanowiło 5,98% wydatków poniesionych na realizację inwestycji przez ZUK oraz 3,8% ogólnych nakładów poniesionych<sup>37</sup> na to zadanie.

---

<sup>35</sup> „Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów”.

<sup>36</sup> Z dnia 03.09.2013 r.

<sup>37</sup> Przez Gminę i ZUK.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

Gmina powierzyła ZUK budowę „Cmentarza” mimo, że do 24.10.2010 r. jego statut pozwalał na prowadzenie inwestycji wyłącznie na mieniu administrowanym i zarządzanym przez zakład, a w okresie 2006 – 2010 ZUK nie administrował terenem, na którym przewidziano prowadzenie robót.

Zmianę statutu zakładu budżetowego wprowadzono dopiero w 2010 r.

ZUK realizował powierzoną przez Gminę budowę, pomimo że dysponował dokumentacją techniczną sporządzoną przed rozpoczęciem prac budowlanych, w której warunki geologiczno-inżynierskie uznano za mało korzystne dla tego przedsięwzięcia. Dokumentacja wskazywała także, że wystąpi konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z jego eksploatacją. Dyrektor ZUK wyjaśnił, że decyzję o lokalizacji cmentarza podjęła Rada Miasta Szczecin podejmując w 2005 r. uchwałę w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Szczecin „Gumieńce – cmentarz – Bronowicka”. Ponadto wskazał, że ZUK jedynie kontynuował realizację inwestycji prowadzonej wcześniej przez Gminę.

### **„Kąpielisko Arkonka”**

Prowadzenie zadania powierzono ZUK jako Inwestorowi Zastępczemu. Nadzór nad inwestycją sprawował WGKiOŚ.

Tak jak w przypadku budowy „Cmentarza”, zlecenie zadania jednostce zewnętrznej spowodowało powstanie dodatkowych kosztów będących wynagrodzeniem za pełnienie przez ZUK funkcji Inwestora Zastępczego. Zgodnie z zawartym w 2010 r. porozumieniem wynagrodzenie wyniosło 1.297,0 tys. zł i stanowiło 3,8% ogólnych nakładów poniesionych na to zadanie.

### **„Promenada”**

Budowę „Promenady” realizował Urząd Miasta powierzając funkcję Inżyniera Kontraktu ZUK. Nadzór nad inwestycją pełnił WGKiOŚ.

ZUK wykonywał zadanie niezgodnie ze statutem zakładu, ponieważ Uchwałą Rady Miasta z 2010 r.<sup>38</sup> z zakresu działania ZUK wyłączono zadania na nabrzeżach. Prezydent Miasta wyjaśnił: *„(...) Zmiany te były wynikiem wejścia w życie ustawy o finansach publicznych. (...) Wyeliminowanie ZUK z pełnienia roli inżyniera kontraktu w trakcie realizacji zadania inwestycyjnego wymagałoby wielu zmian proceduralnych (...).”*

Zgodnie z zawartą umową przekazane środki (1.090,06 tys. zł) stanowiły refundację wydatków poniesionych na realizację zadania (kwota ta stanowiła 3% nakładów poniesionych na realizację zadania). Wydatki na te roboty ZUK ponosił z przekroczeniem zakresu upoważnienia do działania, a Gmina ten fakt akceptowała.

---

<sup>38</sup> Nr LII/1368/10 Rady Miasta z dnia 25.10.2010 r. w sprawie reorganizacji zakładu budżetowego pn. Zakład Usług Komunalnych oraz zmiany i uchylenia niektórych uchwał. Sprawy nabrzeży przejął Urząd (§ 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Uchwały).

### *„Hala Sportowa”*

Realizację zadania powierzono jednostce budżetowej MOSRiR. Nadzór merytoryczny nad działalnością MOSRiR sprawował wyznaczony Zastępca Prezydenta Miasta.

Zlecenie zadania jednostce zewnętrznej - jak w przypadku budowy „Cmentarza” i „Kąpieliska Arkonka” - spowodowało powstanie dodatkowych kosztów. Stanowiły je wydatki na wynagrodzenie dla Dyrektora Kontraktu będącego podmiotem zewnętrznym w stosunku do MOSRiR (330,5 tys. zł) oraz wynagrodzenia dla pracowników utworzonego w MOSRiR Biura Budowy Hali Sportowej (527,12 tys. zł). Wydatki te stanowiły 0,5% ogólnych nakładów poniesionych na inwestycję.

W 2010 r. - przed przekazaniem zadania MOSRiR - Urząd Miasta przeprowadził postępowanie na wybór wykonawcy „Hali sportowej” dysponując opracowaniami projektowymi z 2002 r., 2005 r. i 2007 r. Projekt wymagał wprowadzenia wielu zmian. Problemami związanymi z koniecznością aktualizowania projektu obciążono MOSRiR. Jednocześnie, mimo realizacji zadania przez MOSRiR, umowy z głównymi uczestnikami procesu inwestycyjnego, umowy na roboty i usługi dodatkowe oraz aneksy podpisywał każdorazowo Prezydent Miasta.

### *„Technopark”*

Budowę „Technoparku” prowadziła Spółka SPNT, której jedynym udziałowcem była Gmina Miasto Szczecin. Wkrótce po podpisaniu przez Spółkę umowy z wykonawcą „Technoparku” powstała konieczność zapewnienia dojazdu na plac budowy. Problem z dostępem spowodowany był zajęciem przez innego wykonawcę robót terenu stanowiącego drogę publiczną w związku z rozpoczęciem przez Miasto Szczecin remontu ulic znajdujących się w sąsiedztwie „Technoparku”. Kontrole NIK wykazały, że zarówno Spółka SPNT jak i Gmina wiedziały, iż roboty budowlane prowadzone będą w tym samym czasie. Pomimo tego nie udało się zapobiec poniesieniu dodatkowych kosztów związanych z budową tymczasowej drogi dojazdowej na plac budowy w wysokości 966,30 tys. zł. Urząd wskazał, że decyzję w tej sprawie podjął Zarząd Spółki SPNT, ponieważ dla czynności tej nie była wymagana zgoda Zgromadzenia Wspólników (czyli Prezydenta Miasta).

### *„Filharmonia”*

Urząd Miasta bezpośrednio prowadził i nadzorował cały proces inwestycyjny jedynie w przypadku budowy „Filharmonii”. Nadzór merytoryczny nad zadaniem pełnił WIM. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie przygotowania organizacyjnego do realizacji tej inwestycji.

**Wyniki kontroli wskazują**, że powierzenie realizacji badanych przedsięwzięć jednostkom zewnętrznym oraz jednostkom niemającym doświadczenia w prowadzeniu dużych inwestycji miało istotny wpływ na powstanie nieprawidłowości przy ich realizacji.

Doprowadziło to przede wszystkim do rozproszenia odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań, powstania dodatkowych kosztów, a także utraty części środków unijnych. Gmina podejmowała lub zlecała działania niezgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz statutami jednostek.

### 3.1.2. Opracowanie projektów

Z 7 badanych inwestycji w 3 („Hala sportowa”, „Filharmonia”, „Centrum Edukacji Wodnej”) wystąpiła konieczność zmiany projektów budowlanych z uwagi na braki i błędy w dokumentacji. Projekt „Hali sportowej” należało korygować również w wyniku problemów pojawiających się w trakcie realizacji zadania. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku dwóch innych inwestycji - „Technopark” i „Kąpielisko Arkonka”. Zmiany w dokumentacji Bulwarów Nadodrzańskich („Promenady”) wprowadzono w związku z dostosowaniem projektu do wymogów RPO WZ jeszcze przed rozpoczęciem prac budowlanych. W przypadku zadania budowy „Cmentarza” sporządzone zostały dwa odrębne projekty.

#### *„Cmentarz”*

Pierwszą dokumentację projektowo-kosztorysową opracowano na zlecenie Gminy w 1999 r. Projektant zlecił wykonanie dokumentacji geotechnicznej w roku 2000. Zatwierdzenie projektu budowlanego, wydanie pozwolenia na budowę i rozpoczęcie robót miało miejsce w 2002 r. Z uwagi na wystąpienie „stanów awaryjnych” PINB wstrzymał prowadzenie robót w 2004 r. i nakazał wykonanie wzmocnień elementów konstrukcji. Projektant odmówił opracowania dokumentacji wzmocnień, dokumentacji zamiennych i uzupełniających. Zaistniała sytuacja spowodowała dalsze wstrzymywanie robót przez organ nadzoru budowlanego, wskutek czego, na wniosek wykonawcy, doszło do polubownego rozwiązania umowy (w styczniu 2005 r.). W listopadzie 2006 r. ZUK otrzymał m.in. inwentaryzację powykonawczą wykonanych robót oraz projekt budowlany powykonawczy wzmocnienia wadliwie wykonanych elementów konstrukcyjnych cmentarza. Przekazując ZUK zadanie budowy cmentarza<sup>39</sup> Gmina nie zlecała wykonania ponownych badań geotechnicznych terenu. Badania takie wykonano w 2008 r. na zlecenie ZUK. Wyniki badań wykazywały, iż teren przeznaczony pod budowę cmentarza jest mało korzystny i będzie wymagał zwiększonych nakładów na odwodnienie.

Nakłady inwestycyjne poniesione przez Gminę do czasu przekazania budowy zakładowi budżetowemu ZUK wyniosły ponad 17.900,00 tys. zł<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Przekazanie zadania do ZUK nastąpiło w listopadzie 2006 r., tj. po ponad 21 miesiącach od rozwiązania umowy z pierwszym wykonawcą.

<sup>40</sup> Według konta „080-0702 WIM – Cmentarz przy ul. Bronowickiej”: bilans otwarcia na dzień 01.01.2007 r. wynosił 18.069.976,01 zł; wysięgowanie z rachunku środki trwale w budowie na podstawie pisma WIM oraz dokumentu OT kwoty 75.315,25 zł (data dokumentu 31.01.2007 r.); różnica wyniosła 17.994.660,76 zł. Saldo konta „080-01-007 - środki trwale w budowie Cmentarz (przy ul. Bronowickiej)” w Urzędzie Miasta na dzień 31.12.2013 r. wynosiło 42.123.271,08 zł, w tym kwota przesięgowania nakładów inwestycyjnych (zmiana dysponenta na ZUK) wynosiła 19.667.317,11 zł.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2008 r. ZUK udzielił zamówienia publicznego na opracowanie nowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy cmentarza (za 1.525,00 tys. zł brutto). W trakcie realizacji budowy dokonano nieistotnych<sup>41</sup> zmian projektu, m.in. podwyższenie wysokości pomieszczeń stróżówki i sanitariatu, zmiany profilu drogi i placów manewrowych. W związku z dodatkowym odwodnieniem kwater grzebalnych zatwierdzono zmiany do projektu budowlanego decyzją z dnia 30.05.2012 r.

Ostatnie badania geologiczne z lutego 2013 r.<sup>42</sup> wykazały, że pomimo przeprowadzonych robót odwadniających (za kwotę 1.497,3 tys. zł), warunki te nie tylko nie uległy poprawie ale ulegały stałemu pogorszeniu. Zgodnie z dokumentacją geologiczno-inżynierską eksploatacja cmentarza będzie wymagać ponoszenia dodatkowych kosztów związanych zarówno z osuszaniem gruntów, nasadzeniem hydrofilnej zieleni, jak i z koniecznością budowy odpornych na podmakanie grobów. Do wykorzystania jako miejsce pochówków bez ograniczeń wykorzystanych może być 12,6% terenów badanych kwater<sup>43</sup>, nie głębiej niż do głębokości minimalnej 20%<sup>44</sup>, po potwierdzeniu warunków przez dodatkowe badania 10,7%<sup>45</sup>, po zdrenowaniu 32,9%<sup>46</sup>, a warunki niekorzystne stwierdzono na 23,8% terenów<sup>47</sup>.

Grunty, na których wybudowano „Cmentarz” wymagały wyłączenia z produkcji rolnej. Dodatkowe koszty z tego tytułu, tj. opłaty wnoszone przez Urząd Miasta na rzecz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego wyniosły w latach 2003-2008 7.033,59 tys. zł<sup>48</sup>.

W dniu 11.03.2013 r. PINB udzielił pozwolenia na użytkowanie Cmentarza<sup>49</sup>.

Na terenie Szczecina rocznie przeprowadza się ponad 4 tys. pochówków. Od 27.03.2013 r.<sup>50</sup> do 31.12.2014 r. na Cmentarzu przeprowadzono jedynie 33 pochówki, a w 2015 r. (do 30.04) - 12.

---

<sup>41</sup> Z punktu widzenia ustawy Prawo budowlane.

<sup>42</sup> *Dokumentacja Geologiczno-Inżynierska dla ustalenia warunków geologiczno-inżynierskich w podłożu kwater 2A, 2C, 2E, 2K, 2L, 3B, 3F, 3L, 4D, 4H projektowanego Cmentarza Komunalnego; Przedsięwzięcie Geologiczne „Geoprojekt Szczecin” Sp. z o.o.; luty 2013 r.*

<sup>43</sup> Subkwatery 2A/b, 2E/a, 4H/b,c.

<sup>44</sup> Subkwatery 3F/b, 4D, 4H/a.

<sup>45</sup> Subkwatery 2A/a, 2C/b, 2E/b.

<sup>46</sup> Subkwatery 2C/a, 2L, 3B, 3L.

<sup>47</sup> Subkwatery 2E/c, 2K, 3F/a.

<sup>48</sup> Na wniosek Zarządu Miasta Szczecin decyzją z dnia 01.07.2002 r. znak WRKiOŚ-VI/MK/6015/52/02 wydaną z up. Prezydenta Miasta Szczecina wyłączono na trwałe grunty rolne z produkcji rolniczej z przeznaczeniem pod budowę Cmentarza komunalnego przy ul. Bronowickiej w Szczecinie. Zgodnie z decyzją na Gminę nałożony został obowiązek wnoszenia opłat rocznych przez okres 10 lat począwszy od roku 2003 do roku 2012. Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 237, poz. 1657), niewymagane w dniu 01.01.2009 r., tj. w dniu wejścia w życie tej ustawy, należności i opłaty roczne związane z uzyskaniem prawa do wyłączenia z produkcji użytków rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, uległy umorzeniu z mocy prawa. Gdyby nie nastąpiła zmiana przepisów prawnych opłaty w wysokości ponad 1 mln rocznie wnoszono by do roku 2012.

<sup>49</sup> Z wyłączeniem kwatery 3C w części ścian urnowych, 1E oraz 1C w części zachodniej.

<sup>50</sup> Decyzja z 11.03.2013 r. uzyskała status decyzji ostatecznej w dniu 27.03.2013 r.

W ocenie NIK wybudowanie cmentarza komunalnego na takim terenie nosi znamiona niegospodarności.

### *„Hala Sportowa”*

Urząd Miasta dysponował opracowaniami projektowymi „Hali sportowej” z 2002 r., 2005 r. i 2007 r. Przygotowana na wiele lat przed rozpoczęciem inwestycji dokumentacja wymagała w czasie prowadzenia budowy 155 poprawek wynikających m.in. ze zmiany przepisów oraz zmian technologicznych<sup>51</sup>. Zmieniały się przepisy prawa regulujące normy, warunki techniczne dotyczące spraw z zakresu ochrony przeciwpożarowej, rozwiązań sanitarnych, wentylacyjnych, bezpieczeństwa, energetyki i użytkowania obiektu. Zmieniały się także przepisy dotyczące bezpieczeństwa imprez masowych, ochrony środowiska, ochrony przed hałasem, bezpieczeństwa użytkowników obiektu oraz prawa pracy. Na dodatkowe opracowania projektowe zawarto łącznie 9 umów za kwotę 804,30 tys. zł. NIK oceniła, że nadzór MOSRiR nad Projektantem nie był skuteczny. Świadczyły o tym opóźnienia w przekazywaniu zleconych opracowań projektowych, co miało bezpośredni wpływ na opóźnienie terminu zakończenia inwestycji.

### *„Centrum Edukacji Wodnej”*

W projekcie budowlanym „Centrum Edukacji Wodnej” z czerwca 2009 r. – zaakceptowanym przez WOŚ bez zastrzeżeń - drogę dojazdową do obiektów ujęto częściowo na działkach, których nie wykazano ani w pozwoleniu na budowę, ani w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Projektant nie zapewnił również wymaganych prawem rozwiązań architektonicznych dla osób niepełnosprawnych. Na niezbędne zmiany projektu wydatkowano 209,10 tys. zł. Zamienny projekt z kwietnia 2014 r. zatwierdzono 11.08.2014 r. decyzją o zmianie pozwolenia na budowę.

Przeprowadzony przez Urząd w 2014 r. audyt wewnętrzny wykazał, iż wadą projektu budowlanego „Centrum Edukacji Wodnej” było błędne przyjęcie - dla kotwienia falochronów i pomostów - systemu seaflex, zamiast systemu łańcuchowego. Błąd ten wynikał z braku wcześniejszych badań geologicznych dna akwenu<sup>52</sup>.

### *„Filharmonia”*

Projekt „Filharmonii” zawierał błędy konstrukcyjne. W trakcie budowy stwierdzono, że montaż sufitu sali koncertowej zgodnie z projektem groził bezpieczeństwu użytkowników. Projekt wymagał zmian w zakresie montażu dodatkowych zabezpieczeń: w miejsce amortyzatorów kauczukowych

---

<sup>51</sup> Wykonawca zadania występował z wnioskami o zatwierdzenie materiałów aż 1480 razy.

<sup>52</sup> O których mowa w § 3 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz § 5 ust. 3 pkt 2 i § 7 pkt 2 lit. e rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 września 1998 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych (Dz. U. Nr 126, poz. 839); rozporządzenie uchylono z dniem 29.04.2012 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

wprowadzono sprężynowe oraz podwojono liczbę amortyzatorów wprowadzając dodatkowo 520 sztuk. Koszt zmian projektowych wraz z przeprowadzeniem montażu stanowił ogółem 460,30 tys. zł.

Z błędu projektowego wynikała też potrzeba zlecenia robót na wykonanie systemu bezpiecznej eksploatacji dachu, co stwierdziła - w trakcie kontroli doraźnej w 2013 r. - IZ RPO WZ.

### ***"Technopark" i „Kąpielisko Arkonka”***

W trakcie realizacji „Technoparku” istotne zmiany projektowe dotyczyły m.in. zmiany rzędnych wysokościowych wzdłuż projektowanej drogi publicznej; zmiany zagospodarowania placu apelowego przed szkołą; zmiany układu kanalizacji deszczowej; zmiany przebiegu ogrodzenia; wprowadzenia nowych odcinków instalacji wodociągowej, zmiany trasy zewnętrznej instalacji elektroenergetycznej, rezygnacji z trzech miejsc postojowych w garażu podziemnym.

Inwestycję „Kąpieliska Arkonka” prowadzono przy zastosowaniu formuły „Zaprojektuj i wybuduj”. W trakcie realizacji zadania wystąpiła konieczność sporządzenia dodatkowego projektu remontu kanału ciekłu Osówka (w związku z nieszczelnościami elementów betonowych kanału). Koszty dokumentacji wraz z przeprowadzeniem remontu przez wykonawcę wyniosły 650,00 tys. zł.

### ***"Promenada”***

W 2007 r. Wojewoda Zachodniopomorski wydał niezbędne do rozpoczęcia robót budowlanych pozwolenia na remont i przebudowę nabrzeży Bulwaru Piastowskiego i Gdyńskiego oraz na przebudowę nabrzeża Bulwaru Elbląskiego<sup>53</sup>. Ze względu na możliwość uzyskania dofinansowania ze środków unijnych, połączono zadania inwestycyjne w Projekt "Promenada z widokiem na Odrę...". Projekt zakładał kompleksową przebudowę nabrzeży trzech Bulwarów oraz przystosowanie ich do turystyki, w tym turystyki wodnej. W związku z tym zaszła konieczność zmian i uzupełnień istniejącej już dokumentacji o elementy związane z infrastrukturą turystyczną<sup>54</sup>. W 2009 r. opracowano zamienną dokumentację projektową.

W trakcie realizacji robót na Bulwarze Gdyńskim, Piastowskim i Elbląskim dokonano zmian w dokumentacji projektowej niewymagających zmiany pozwolenia na budowę, w wyniku których w trakcie realizacji robót na Bulwarze:

---

<sup>53</sup> Wojewoda Zachodniopomorski wydał na rzecz ZUK odpowiednio decyzje: decyzję Nr 42/2007 z dnia 28.02.2007 r. (zmienioną decyzją Nr 255/2009 z dnia 03.12.2009 r.), decyzję Nr 43/2007 z dnia 28.02.2007 r. (zmienioną decyzją nr 254/2009 z dnia 08.12.2009 r.), decyzję Nr 132/2007 z dnia 01.06.2007 r. (zmienioną decyzją nr 250/2009 z dnia 03.12.2009 r.); w dniu 29.12.2009 r. Wojewoda Zachodniopomorski przeniósł na rzecz Gminy Miasto Szczecin ww. pozwolenia.

<sup>54</sup> Projekt zakładał przebudowę Nabrzeża Elbląskiego; przebudowę, remont Nabrzeża Piastowskiego i budowę schodów terenowych; przebudowę, remont Nabrzeża Gdyńskiego i budowę punktów poboru energii i wody z kanalizacją dla potrzeb sezonowych pawilonów handlowo-gastronomicznych, punktów poboru energii i wody z kanalizacją dla potrzeb przybijających do nabrzeża obiektów pływających, budynku bosmanatu z zapleczem socjalnym przy nabrzeżu.

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

**Wyniki kontroli wskazują**, że przyjmowane do realizacji projekty wymagały licznych zmian z uwagi na braki i błędy w dokumentacji. Spowodowało to wzrost kosztów (co omawia pkt 3.2.2 Informacji) i przedłużanie terminów realizacji badanych inwestycji.

### 3.1.3. Wybór wykonawców inwestycji

#### **„Cmentarz”, „Kąpielisko Arkonka”, „Centrum Edukacji Wodnej”, „Promenada”**

W przypadku czterech inwestycji przyjęto oferty wykonawców, którzy oferowali ceny znacząco niższe od wartości szacunkowej inwestycji. Przy budowie „Centrum Edukacji Wodnej” (etap I) różnica ta wyniosła 56,5%, przy budowie „Cmentarza” 50,8%, przy robotach na Bulwarze Elbląskim będącym częścią „Promenady” 44 %, a przy przebudowie „Kąpieliska Arkonka” 40,2%. W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego Zamawiający nie korzystali z prawa wynikającego z przepisu art. 90 ust. 1-2 Pzp<sup>55</sup> i nie zwracali się do wykonawców o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny<sup>56</sup>.

Wykonawca „Kąpieliska Arkonka” nie był w stanie zrealizować umowy i zszedł z placu budowy. Koszty nowej umowy na dokończenie inwestycji wyniosły 10.899,99 tys. zł.

Z kolei wykonawca „Cmentarza” opuścił plac budowy i nie uczestniczył w końcowym odbiorze inwestycji, jednostronnie uznając, że zakres prac został zrealizowany. W sprawie tej toczy się spór sądowy. ZUK naliczył i obciążył wykonawcę robót karą umowną w wysokości 887,14 tys. zł. Wykonawca odmówił zapłaty kary umownej i pozwem z maja 2013 r. skierowanym do Sądu Okręgowego w Szczecinie wystąpił o zasądzenie od Zamawiającego kwoty 5.175,41 tys. zł.

W przypadku inwestycji „Centrum Edukacji Wodnej” wykonawca również nie był w stanie zrealizować kontraktu i zszedł z placu budowy przed końcowym odbiorem. Koszty nowej umowy na dokończenie inwestycji wyniosły 14.271,88 tys. zł.

---

<sup>55</sup> W brzmieniu obowiązującym od 14.09.2006 r. do 09.08.2013 r.

<sup>56</sup> W 2011 r. WKiAW zbadał postępowanie przetargowe na wykonanie robót budowlanych „Centrum Edukacji Wodnej” (etap I) i ustalił, że Gmina nie skorzystała z możliwości zażądania od wykonawców informacji potwierdzającej wysokość posiadanych środków finansowych lub posiadanej zdolności kredytowej mimo, iż takich informacji żądano w czterech innych postępowaniach dotyczących inwestycji komunalnych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

W trakcie budowy „Promenady” nie powstało co prawda zagrożenie upadłości wykonawcy, jednak opóźnienie w realizacji zadania wyniosło 225 dni.

Zamawiający działający z należytą starannością powinien doprowadzić do przeprowadzenia procedury określonej w ustawie Pzp. Zgodnie z art. 90 ust. 1 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 października 2014 r), zamawiający - w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia - zwraca się (brak fakultatywności) do wykonawcy o udzielenie w określonym terminie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny<sup>57</sup>.

W toku wyboru wykonawców stwierdzono naruszenia ustawy Pzp:

- W umowie<sup>58</sup> dotyczącej inwestycji „Centrum Edukacji Wodnej” wprowadzone zostały zmiany<sup>59</sup> w stosunku do wzoru umowy, stanowiącego załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postępowaniu przetargowym<sup>60</sup>. Wprowadzenie zmian do wzoru umowy bez odpowiedniej modyfikacji SIWZ, stanowiło naruszenie art. 38 ust. 4 Pzp.
- W postępowaniu na udzielenie zamówienia na roboty budowlane na Bulwarze Gdyńskim Gmina nie odpowiedziała na zadane pytanie zainteresowanego podmiotu pomimo, że była obowiązana udzielić odpowiedzi na podstawie art. 38 ust. 1 Pzp<sup>61</sup>.
- W postępowaniu na udzielenie zamówienia na roboty budowlane na Bulwarze Gdyńskim przedmiot zamówienia został opisany poprzez wskazanie znaków towarowych<sup>62</sup> w sytuacji, gdy nie było to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia a przedmiot zamówienia mógł być opisany za pomocą dostatecznie dokładnych określeń. Podobnie w postępowaniu na roboty budowlane na Bulwarze Piastowskim przedmiot zamówienia został opisany poprzez wskazanie znaków

---

<sup>57</sup> Kwoty, na jakie zawarto umowy – mimo nie wykonania obowiązku wynikającego z art. 90 ust. 1 Pzp – wyniosły 23.988,89 tys. zł („Kapielisko Arkonka”) i 19.454,92 tys. zł („Cmentarz”), a wydatkowano odpowiednio 19.311,25 tys. zł i 16.536,68 tys. zł.

<sup>58</sup> Z dnia 2.06.2010 r. zawartej z firmą Unipol Sp. z o.o.

<sup>59</sup> Różnice polegały na: zmianie treści: ust. 3 w § 6 oraz ust. 1 i 8 w § 8 umowy; pominięciu: punktu 12 (numeracja we wzorze umowy) w ust. 2 § 7, ust. 11 w § 8, całego § 9 (numeracja we wzorze umowy), pkt 3 w ust. 6 i dwóch fragmentów tekstu w ust. 1 § 11 (we wzorze umowy § 12) oraz punktów nr: 1 i 2 w ust. 6 § 13 (we wzorze umowy § 14).

<sup>60</sup> Przeprowadzonym przez Komisję Przetargową powołaną Zarządzeniem nr 13/10 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 21.01.2010 r.

<sup>61</sup> Zapytanie podmiotu powinno zostać potraktowane jako prośba o wyjaśnienie SIWZ. Zachowanie zasady należytej staranności wymagało udzielenia wyjaśnień co do treści SIWZ także w przypadku wątpliwości Zamawiającego jak zaklasyfikować pismo od zainteresowanego.

<sup>62</sup> W projekcie umowy będącej załącznikiem do SIWZ, opisie przedmiotu zamówienia w SIWZ, STWiOR, przedmiarach robót, wskazano znak towarowy TUBEX. Ponadto w przedmiarach robót oraz STWiOR wskazano następujące znaki towarowe: Rolec, Slot Vela, Cento· Deitermann, Moco, Silka, Obo Bettermann, Wavin.



towarowych<sup>63</sup>. Powyższe stanowiło naruszenie art. 29 ust 3 Pzp, Zamawiający bowiem nie wykazał, że nie można było opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń oraz że dokonał opisu równoważności zamówienia opisywanego poprzez użycie znaków towarowych.

Wskazanie znaków towarowych w opisie przedmiotu zamówienia stwarza ryzyko nałożenia przez IZ RPO WZ korekty finansowej do wysokości 10% wydatków poniesionych na realizację zamówienia.

Ponadto wyniki audytu wewnętrznego Urzędu z 2011 r. wykazały, że w postępowaniu przetargowym na wykonanie robót budowlanych „Centrum Edukacji Wodnej” (etap I) Gmina nie skorzystała z możliwości<sup>64</sup> zażądania od wykonawców informacji potwierdzającej wysokość posiadanych środków finansowych lub posiadanej zdolności kredytowej mimo, iż takich informacji żądano w czterech innych postępowaniach dotyczących inwestycji komunalnych<sup>65</sup>.

### *„Technopark”*

W przypadku budowy „Technoparku” Spółka SPNT wystąpiła do oferentów o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny. Zamawiający nie dokonał natomiast wystarczającej weryfikacji oferenta. Wykonawca inwestycji ogłosił upadłość<sup>66</sup>. Spółka SPNT odstąpiła od umowy - z przyczyn leżących po stronie wykonawcy - z dniem 28.05.2013 r.

Wartość udzielonego zamówienia na dokończenie robót związanych z budową „Technoparku” wyniosła 52.888,77 tys. zł.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości na etapie wyboru wykonawców „Hali Sportowej” i „Filharmonii”.

W ocenie NIK udzielając zamówień publicznych związanych z realizacją badanych inwestycji nie dołożono należytej staranności przy wyborze ofert i weryfikacji wiarygodności wykonawców robót budowlanych.

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

W zbadanych umowach zawarto zapisy dotyczące zobowiązania wykonawców robót do przedstawienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz do posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności

---

<sup>63</sup> W przedmiarach robót oraz STWiOR wskazano następujące znaki towarowe: Rolec, Slot Vela, Cento, Wavin, Deitermann.

<sup>64</sup> O której mowa w § 1 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 226, poz. 1817).

<sup>65</sup> Tj. budowy hali widowiskowo-sportowej, modernizacji dostępu drogowego do portu, budowy obwodnicy Śródmieścia, przebudowy Trafostacji Sztuki. Zamawiający żądał wyłącznie oświadczenia wykonawcy o spełnieniu warunków finansowych.

<sup>66</sup> Nastąpiła utrata płynności finansowej Konsorcjum z uwagi na postawienie w stan upadłości partnera Konsorcjum.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

cywilnej, ustalania okresów rękojmi i gwarancji, ustalano kary za opóźnienia w realizacji umów, w usuwaniu wad i usterek oraz za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania kontrolowanych jednostek w obszarze zabezpieczenie interesów inwestora w umowach zawartych z uczestnikami procesu inwestycyjnego.

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

Zapisów takich zabrakło w przypadku umowy dotyczącej projektu „Filharmonii”. Gmina nie dochodziła od projektantów rekompensaty za poniesione koszty wynikłe z błędów projektowych dotyczących m.in.: podwieszanego sufitu sali symfonicznej /zmiany projektowe sufitu wprowadzono ze względu na wysokie wymagania akustyczne i z uwagi na bezpieczeństwo użytkowników<sup>67</sup>, ogrzewania rur spustowych, dodatkowych wentylacji pomieszczeń i szybów wentylacyjnych.

Umowa zawarta przez Gminę z projektantem „Hali Sportowej” – przed przekazaniem zadania MOSRiR - nie pozwoliła na skuteczne egzekwowanie terminów dokonywania zmian dokumentacji projektowej<sup>68</sup>. Do czasu zakończenia budowy Inwestor nie był też właścicielem praw autorskich do zakupionego projektu.

W umowie na projekt budowy „Centrum Edukacji Wodnej” również zabrakło zapisów zabezpieczających Gminę przed błędami projektowymi<sup>69</sup>. Natomiast w umowie z wykonawcą robót budowlanych nie zawarto postanowień zobowiązujących go do potwierdzenia opłacenia składek ubezpieczenia od ryzyk budowlanych.

---

<sup>67</sup> W protokole konieczności nr 1 z 18.02.2013 r. odnotowano, że zdaniem projektanta, dla uzyskania wysokich wymagań akustycznych i z uwagi na bezpieczeństwo użytkowników, należy zmienić konstrukcję sufitu podwieszanego w Sali symfonicznej. W projekcie zamiennym w miejsce amortyzatorów kauczukowych wprowadzono sprężynowe. Wprowadzone zmiany projektowe wydłużyły czas wykonania robót o 7 dni i zwiększyły wartość kwoty kontraktowej o 226,30 tys. zł netto.

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

<sup>68</sup> W § 3 ust. 1 pkt 1 lit. g umowy z 12.01.2011 r. na pełnienie Nadzoru Autorskiego Gmina Miasto Szczecin nie określiła konkretnych terminów na wykonanie uzupełniających opracowań projektowych uzależniając je od decyzji Inżyniera Kontraktu. W umowie brak również zapisów dotyczących kar umownych za opóźnienia w wykonaniu ww. opracowań.

<sup>69</sup> W umowie z dnia 2.06.2010 r. zawartej z wykonawcą wprowadzono zmiany w stosunku do wzoru umowy stanowiącego załącznik nr 7 do SIWZ. Z § 10 ust. 1 pkt 1 wzoru umowy usunięto fragment „oraz o szkody powstałe w wyniku błędów projektowych”; zmiany dokonano zgodnie z modyfikacją SIWZ nr 3 z dnia 17.03.2010 r.

### 3.2 Realizacja inwestycji

#### 3.2.1. Egzekwowanie warunków umów, w tym harmonogramów rzeczowo-finansowych

Na wszystkich badanych inwestycjach wykonawcy nie dotrzymywali ustalonych harmonogramów rzeczowo-finansowych. Miasto z kolei nie egzekwowało w sposób skuteczny zapisów przyjętych w umowach. Inwestycje zostały zakończone (lub są kończone) ze znacznym opóźnieniem - od 7 miesięcy do ponad 3 lat.

##### *„Centrum Edukacji Wodnej”*

Na wykonanie robót budowlanych w ramach realizacji „Centrum Edukacji Wodnej” Urząd zawarł umowy: na budowę etapu I, na wykonanie niezbędnych robót hydrotechnicznych, na wykonanie robót etapu II część I, na roboty zamienne oraz na wykonanie pozostałych robót.

Wykonawcy zadania inwestycyjnego nie dotrzymywali ustalonego harmonogramu prac. Opóźnienie w prowadzeniu robót – w porównaniu do pierwotnego terminu – wynosi 1369 dni (od 30.09.2011 r.), a termin zakończenia budowy został przesunięty do 30.06.2015 r.<sup>70</sup> Jako uzasadnienie zmian terminów Urząd wskazał m.in. na konieczność zmian dokumentów projektowych w celu eliminacji błędów. Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK<sup>71</sup> w realizacji „Centrum Edukacji Wodnej” do wykonania pozostały jeszcze: budynek stołówki, 8 domków campingowych, hangar nr 3, części infrastruktury i zagospodarowania terenu.

Za nadzór i bieżącą kontrolę rzeczowo-finansową realizacji inwestycji odpowiadał WOŚ, a następnie - od 01.11.2013 r. - WIM.

Realizacja budowy była trzykrotnie kontrolowana przez komórkę audytu wewnętrznego Urzędu. W sprawozdaniu z czerwca 2014 r. negatywnie oceniono realizację „Centrum” w latach 2011–2013 zalecając m.in. przeprowadzenie przez Zastępcę Prezydenta ds. inwestycji, analizy możliwości i szans zakończenia projektu realizacji „Centrum” w aspekcie technicznym i organizacyjnym do 30.06.2015 r. W sprawozdaniu wskazano także na konieczność wzmocnienia funkcjonowania kontroli zarządczej.

##### *„Cmentarz”*

---

<sup>70</sup> Zgodnie z umową o dofinansowanie termin zakończenia rzeczowego Projektu został określony na 30.09.2011 r., zakończenia finansowego na 30.12.2011 r. Gmina trzykrotnie zmieniała ww. terminy Projektu. Ostatecznie aneksem z dnia 14.01.2014 r. ustalono rzeczowe i finansowe zakończenie Projektu na 30.06.2015 r.

<sup>71</sup> 19.11.2014 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

Wykonawca inwestycji nie dotrzymywał terminów wynikających z zawartej umowy. Budowa została zakończona z opóźnieniem 217 dni, a uwzględniając zakończenie wykonania dodatkowego odwodnienia - 470 dni (licząc od 09.08.2011 r. do 21.11.2012 r.).

W trakcie budowy cmentarza opóźnienia w realizacji robót występowały od pierwszego miesiąca, tj. od czerwca 2010 r. Na koniec marca 2011 r. stan zaawansowania robót powinien wynosić 84,9%, a wyniósł 33,2%. Po zmianie harmonogramu, na koniec kwietnia 2011 r. odnotowano przekroczenie stanu zaawansowania robót (41,4% przy planie 38,8%). Jednak już w maju 2011 r. 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 84,6%. Przyczyną przesunięcia terminu zakończenia realizacji inwestycji w kwietniu 2011 r. były – zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora ZUK - niekorzystne warunki atmosferyczne utrzymujące się od końca października 2010 r. do marca 2011 r.

Powody takie zaakceptował WGKiOŚ odpowiedzialny - ze strony Urzędu - za nadzór i bieżącą kontrolę rzeczowo-finansową realizacji inwestycji.

Zakończenie robót budowlanych wykonawca zgłosił 15.11.2011 r., a następnie 6.12.2011 r. Wobec licznych wad i usterek nie dokonano odbioru i jednocześnie wezwano wykonawcę do usunięcia nieprawidłowości do 30.04.2012 r. Usunięcie wad sprawdzono 15 i 17.05.2012 r., a 6.06.2012 r. przekazano wykonawcy protokół z odbioru końcowego robót. Wykonawca opuścił plac budowy i do 5.04.2013 r. nie zwrócił do ZUK protokołu odbioru. ZUK uznał, że odbiór robót został dokonany z zastrzeżeniami 6.06.2012 r. obniżając jednocześnie wynagrodzenie z tytułu wadliwej i nienależytej jakości robót. Wykonawca odmówił zapłaty kary umownej naliczonej przez ZUK (887,14 tys. zł).

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. Roboty budowlane w tym zakresie zostały odebrane 21.11.2012 r. bez stwierdzenia usterek.

### *"Promenada"*

Przekroczenie zakładanego terminu wykonania robót na Bulwarze Piastowskim wyniosło 225 dni (od 15.11.2012 r. do 28.06.2013 r.), a na Bulwarze Gdyńskim - 217 (do 21.06.2013 r.). W trakcie realizacji zadania „Promenada” tylko Bulwar Elbląski zakończono w terminie (30.09.2011 r.). Na Bulwarze Gdyńskim Gmina dopuściła do opóźnienia robót związanych z wykonaniem nawierzchni i zagospodarowaniem terenu. W ocenie NIK był to skutek niewystarczającego nadzoru WGKiOŚ. Ponadto Gmina zawarła aneks przedłużający wykonanie umowy o ponad 6,5 miesiąca niezgodnie z obowiązującymi obie strony warunkami. Umowa przewidywała możliwość zmiany terminu wskutek

wystąpienia niesprzyjających warunków atmosferycznych powodujących wstrzymanie robót przez okres co najmniej 20 dni roboczych następujących po sobie – co nie miało miejsca.

W trakcie realizacji robót na Bulwarze Piastowskim i Gdyńskim odpowiednio czterokrotnie i dziewięciokrotnie zmieniano harmonogram robót budowlanych<sup>72</sup> ze względu na zmiany wartości umowy, zmiany w wartościach wykonanych robót w stosunku do planu, wydłużenia terminu realizacji prac. W trakcie realizacji robót budowlanych na Bulwarze Elbląskim zmiany harmonogramu robót dokonano jeden raz.

Wszystkie zmiany akceptował WGKiOŚ Urzędu nadzorujący realizację inwestycji<sup>73</sup>.

### **„Kąpielisko Arkonka”**

Przekroczenie zakładanych terminów wynosiło 570 dni (od 30.11.2012 r. do 23.06.2014 r.). 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 linii niskiego napięcia przebiegającej przez teren kąpieliska,
- koniecznością wykonania nieplanowanych wcześniej robót związanych z remontem kanału cieku Osówka,
- koniecznością powtórnego wykonania wymiany gruntu pod obiekty kubaturowe wraz z ich ponownym zagęszczeniem oraz osuszeniem terenu w związku z ponadnormatywnymi opadami atmosferycznymi w czerwcu i lipcu,
- występowaniem w okresie od 9.03.2013 r. do 10.04.2013 r. (przez 32 dni) wyjątkowo niekorzystnych warunków atmosferycznych.

Urząd nie zatwierdził aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego<sup>74</sup> przedłożonej przez wykonawcę 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.

W kwestii podejmowanych wobec wykonawcy działań w celu wyegzekwowania realizacji prac zgodnie z harmonogramem Dyrektor ZUK wyjaśnił m.in, że nie miał możliwości wymuszania na wykonawcy, aby ten udzielał wyjaśnień i odpowiedzi na stawiane mu zarzuty i kierowane do niego uwagi. Organizowane

---

<sup>72</sup> Dla umowy na roboty na Bulwarze Piastowskim - w dniach 31.03.2011 r., 14.06.2011 r., 15.12.2011 r., 23.11.2012 r., dla umowy na roboty na Bulwarze Gdyńskim – w dniach 11.04.2011 r., 30.09.2011 r., 31.10.2011 r., 30.11.2011 r., 14.12.2011 r., 30.01.2012 r., 29.02.2012 r., 30.04.2012 r., 20.11.2012 r.

<sup>73</sup> Aneksy do umów były podpisywane przez Dyrektora WGKiOŚ oraz Zastępcę Prezydenta Miasta.

<sup>74</sup> Pismo z 5.03.2013 r. znak: WGKiOS.I.7021.77.2013.BG.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

narady koordynacyjne, spotkania z wykonawcą i Inwestorem, mające na celu wyjaśnienie powstałych problemów i znalezienie rozwiązań nie dały oczekiwanego rezultatu. Zdaniem Dyrektora ZUK „*Brak reakcji wpływał na realizację prac, ale nie stanowił podstawy do odstąpienia od umowy.*”

Ostatecznie Miasto odstąpiło od umowy dopiero z dniem 30.10.2013 r. Zadanie nie zostało w całości odebrane od wykonawcy i nie zostało z nim rozliczone. Naliczono kary umowne z tytułu nieterminowego wykonania przedmiotu umowy oraz z tytułu odstąpienia od umowy przez Zamawiającego z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, o łącznej wysokości 2.284,56 tys. zł.

Po rozwiązaniu umowy dokończenie przebudowy Arkonki powierzono nowemu wykonawcy na podstawie umowy z 03.04.2014 r. Termin zakończenia zadania określony na 15.06.2014 r. wydłużony został o 11 dni - do 26.06.2014 r.<sup>75</sup> (w związku z koniecznością wykonania prac dodatkowych).

Dokończenie inwestycji przebiegało zgodnie z harmonogramem załączonym do umowy. Zrealizowany zakres rzeczowy był zgodny z zawartymi umowami.

W protokole odbioru końcowego przejęcia obiektów z 23.06.2014 r. nie stwierdzono występowania wad i usterek wpływających na prawidłową eksploatację kąpieliska.

Za nadzór, w tym zatwierdzanie zmian harmonogramów oraz bieżącą kontrolę rzeczowo-finansową realizacji inwestycji odpowiadał WGKiOŚ Urzędu.

### *„Hala Sportowa”*

Przekroczenie planowanego pierwotnie terminu zakończenia inwestycji wyniosło 241 dni (od 02.12.2013 r. do 31.07.2014 r.).

Z analizy zapisów zawartych w 17 protokołach z comiesięcznych rad budowy oraz 77 protokołach z cotygodniowych porad technicznych przeprowadzonych przez Inżyniera Kontraktu w okresie 1.01.2013 r. - 31.07.2014 r. wynika, że wśród głównych przyczyn zmiany terminu zakończenia robót, poza nieaktualną dokumentacją projektową, były opóźnienia Projektanta w opracowywaniu wymaganych projektów uzupełniających.

W § 3 ust. 1 pkt 1 lit. g umowy z 12.01.2011 r. na pełnienie Nadzoru Autorskiego Gmina nie określiła konkretnych terminów na wykonanie uzupełniających opracowań projektowych uzależniając je od decyzji Inżyniera Kontraktu.

MOSRiR, we wszystkich 9 umowach zawartych z Projektantem na wykonanie dodatkowych opracowań po 10.12.2010 r., tj. po przekazaniu realizacji budowy Hali Inwestorowi Zastępczemu, jednoznacznie wskazywał terminy na ich wykonanie oraz określił kary umowne za ich przekroczenia.

W związku z niedotrzymaniem terminu realizacji 4 (z 9) umów na dodatkowe opracowania projektowe MOSRiR w latach 2012-2014 nałożył na Projektanta kary umowne w łącznej kwocie 49.974,90 zł.

---

<sup>75</sup> Umowa nr WT/A/2014 z 03.04.2014 r. wraz z aneksem nr 1 z 3.06.2014 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

W okresie realizacji budowy Dyrektor Inwestycji oraz Inżynier Kontraktu, wielokrotnie pisemnie wzywali Projektanta do terminowego składania wymaganych opracowań.

Projektant w swoich wyjaśnieniach uzasadniał trudności w terminowym wykonywaniu prac projektowych: koniecznością gruntownych analiz wybranych problemów powstałych w związku z wprowadzeniem zmian do projektu, stosowaniem przez wykonawcę robót materiałów zamiennych, co skutkowało potrzebą dodatkowej pracy koordynacyjnej.

Powyższe potwierdził Dyrektor ds. Inwestycji, przedstawiciel Wykonawcy, który w swoich wyjaśnieniach wskazał, że *„zmiany w zakresie przedłużenia czasu na ukończenie Inwestycji wynikały bezpośrednio z możliwości technicznych uczestników procesu inwestycyjnego. Najpierw stwierdzano wystąpienie danego problemu, następnie omawiano go w gronie eksperckim. (...) Następnie należało zlecić nadzorowi autorskiemu, który nie był już zobowiązany do żadnych czynności z tytułu rękopisów, ze względu na upływ czasu, opracowanie rozwiązań zamiennych. (...) Wypadkowa tych wszystkich zmian skutecznie dezorganizowała pracę. Trzeba było poszukiwać nowych rozwiązań i ich wykonawców, od nowa ustalać warunki rynkowe i wykonywać prace, które często ze sobą kolidowały”*.

Wykonawca ukończył pracę na budowie 14.07.2014 r. a całość robót przekazał w okresie 14.07 – 8.08.2014 r.

Stwierdzone w trakcie odbioru usterki wykonawcze oraz uwagi do dokumentacji powykonawczej wyszczególniono w załącznikach do protokołu odbioru ostatecznego z 7.08.2014 r. Inwestor Zastępczy zobowiązał Wykonawcę robót do ich usunięcia w terminie do 27.10.2014 r.

NIK oceniła, że działania MOSRiR, Dyrektora Inwestycji oraz Inżyniera Kontraktu mające na celu zminimalizowanie opóźnień w opracowywaniu dokumentacji projektowej były mało skuteczne.

### *“Technopark”*

Opóźnienie terminu realizacji zadania wyniosło 722 dni (od 31.01.2013 r. do 23.01.2015 r.<sup>76</sup>). Pierwsze opóźnienia wystąpiły 7 dni po podpisaniu umowy z wykonawcą. Spowodowane były brakiem dojazdu z drogi publicznej na plac budowy i wyniosły łącznie 123 dni. Spółka SPNT zawarła aneks do umowy z wykonawcą, w którym wydłużono czas na zakończenie realizacji zadania do dnia 16.06.2013 r.<sup>77</sup>

W okresie od 01.05.2012 r. do 30.11.2012 r. opóźnienia w realizacji robót w stosunku do przyjętych harmonogramów rzeczowo-finansowych wahały się w granicach ok. 30-40%. Analiza i ocena postępu robót była przedmiotem przeprowadzanych narad koordynacyjnych oraz rad budowy. W wyniku stwierdzania narastającego opóźnienia w realizacji umowy, Inżynier Kontraktu zwracał się pisemnie do Wykonawcy o dostosowanie organizacji tempa robót do wymogów wynikających z przyjętego

---

<sup>76</sup> Termin zakończenia finansowego inwestycji – 31.03.2015 r.

<sup>77</sup> T.j. o 123 dni.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

harmonogramu. Na dzień 30.04.2013 r. opóźnienia te wynosiły 61,4%. Powodem narastających opóźnień była utrata płynności finansowej wykonawcy (Konsorcjum), m.in. z uwagi na postawienie w stan upadłości partnera Konsorcjum, co w konsekwencji doprowadziło do zejścia z placu budowy podwykonawców. W dniu 15.05.2013 r. wykonawca przedstawił plan naprawczy, który został negatywnie zaopiniowany przez Inżyniera Kontraktu i odrzucony przez SPNT. Spółka odstąpiła od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy dopiero 28.05.2013 r.

Na dzień 31.03.2014 r. wykonanie robót budowlanych przez nowego wykonawcę zgodnie z przyjętym harmonogramem powinno wynosić 2.925,38 tys. zł. Wartość przedstawionych przez Wykonawcę faktur za zrealizowane zadania wynosiła 1.252,09 tys. zł, tj. 42,8% w stosunku do przyjętego harmonogramu. W dniu 09.04.2014 r. Wykonawca przedstawił plan naprawczy wraz z harmonogramem zapewniający ukończenie inwestycji w terminie umownym, tj. do 31.10.2014 r.

W dniu 27.10.2014 r., w związku z roszczeniem Wykonawcy dotyczącym terminu realizacji inwestycji, Zarząd Spółki zawarł aneks do umowy, w którym dokonano zmiany terminu umownego zakończenia inwestycji na 23.01.2015 r. Powodem powyższej zmiany były przede wszystkim problemy związane dostawą energii elektrycznej, a tym samym konieczność zmian rozwiązań projektowych w branży elektrycznej.

### **„Filharmonia”**

Opóźnienie w realizacji „Filharmonii” wyniosło 341 dni (od 02.05.2013 r. do 29.08.2014 r.).

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

Termin wykonania robót został zmieniony w 3 aneksach na podstawie klauzuli 8.4. Warunków kontraktowych FIDIC i Warunków szczególnych kontraktu oraz § 11 ust. 2 umowy.

Aneksy zmieniające termin wykonania podpisano:

- 7.05.2012 r. (aneks nr 2) – przedłużono czas na ukończenie robót do 11.05.2013 r. (o 10 dni) ze względu na wyjątkowo niepomyślne warunki klimatyczne; wykonawca robót przedstawił ekspertyzę Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowego Instytutu Badawczego Oddział Morski w Gdyni; Inżynier kontraktu pozytywnie zaopiniował roszczenie wykonawcy;
- 9.05.2013 r. (nr 3) – przedłużono do 30.10.2013 r. (o 5 miesięcy i 19 dni) z uwagi na konieczność wykonania robót zamiennych opisanych w 13 protokołach konieczności<sup>78</sup>;
- 30.10.2013 r. (nr 4) - przedłużono do 30.03.2014 r.; zawarcie aneksu uzasadniono potrzebą wykonania robót zamiennych opisanych w dwóch protokołach konieczności z 5.07.2013 r.<sup>79</sup> oraz robót dodatkowych.

---

<sup>78</sup> Nr: 1, 1a, 3-5, 8-12 i 14-16.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

W trakcie realizacji zadania Gmina naliczyła 4 kary umowne za opóźnienia w wykonaniu opracowań projektowych na łączną kwotę 105,40 tys. zł<sup>80</sup>. Wszystkie kary zostały skompensowane z faktur.

W ocenie NIK nie dołożono należytej staranności w trakcie nadzorowania realizowanych robót. Zamawiający nie egzekwowali skutecznie zapisów umów, w szczególności dotyczących zakresu prac wynikających z harmonogramów rzeczowo-finansowych. Zgadzała się na kolejne przesunięcia terminów, mimo że często nie wynikało to z przesłanek obiektywnych, a nawet było niezgodne z warunkami zawartych umów. Przedłużanie terminów zakończenia robót (lub ich poszczególnych etapów) skutkowało brakiem podstaw do stosowania kar umownych lub rozwiązywania umów. Pomimo, że interesy Gminy w umowach zawartych z uczestnikami procesu inwestycyjnego były zabezpieczone, w praktyce - poprzez aneksowanie umów - ograniczono możliwość ich egzekwowania. Kontrola wykazała, że kary umowne Zamawiający naliczali tylko w ostateczności. Zdaniem NIK wykonawcy nadużywali w uzasadnieniach zmian terminów argumentu dotyczącego niekorzystnych warunków pogodowych.

### 3.2.2. Koszty zadań inwestycyjnych

Wielkość nakładów inwestycyjnych poniesionych na badane zadania inwestycyjne przedstawia poniższa tabela.

Tabela 2. Nakłady inwestycyjne badanych zadań.

Nazwa zadania inwestycyjnego	Nakłady poniesione do 31.12.2011 r. /w tys. zł/	Nakłady poniesione w 2012 r. /w tys. zł/	Nakłady poniesione w 2013 r. /w tys. zł/	Nakłady poniesione w okresie I-XI 2014 r. /w tys. zł/	Razem nakłady poniesione /w tys. zł/
1	2	3	4	5	6
„Hala sportowa”	48.871,23	40.811,61	35.747,14	45.477,74	170.907,72
„Filharmonia”	18.307,52	24.401,04	49.373,84	27.598,58	119.680,98

<sup>79</sup> Nr 23 i 24.

<sup>80</sup> Z tego 84.629,50 zł na podstawie § 13 umowy CR UM 5867/2007 z dnia 21.11.2009 r. (wykonanie podstawowego projektu), 11.800,00 zł - § 8 umowy CRU 11/0002276 z 12.05.2011 r. (projekt zamienny sufitu podwieszonoego), 4.965,65 zł - § 12 ust. 1 pkt 2 umowy CRU 12/0001898 z 7.05.2012 r. (projekt aranżacji wnętrz) i 4.012,05 zł - § 12 ust. 1 pkt 2 umowy CRU 12/0001899 z 24.04.2012 r. (projekt techniczny elewacji).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

„Technopark”	35.923,00	0	0	21.500,00	57.423,00
„Promenada”	15.563,76	15.068,57	6.010,64	0	36.642,97
„Cmentarz”	32.571,46	1.823,28	216,46	0	34.611,20*
„Centrum Edukacji Wodnej”	14.363,31	4.962,94	2.385,17	5.242,42	26.953,84
„Kąpielisko Arkonka”	188,44	12.026,55	8.532,94	13.192,72	33.940,65
Razem:	165.788,72	99.093,99	102.266,19	113.011,44	480.160,36

\*) w tym nakłady poniesione przez ZUK – 22.155,32 tys. zł.

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Szczecina z lat 2011-2014 (do 30.11.2014 r.)

We wszystkich objętych kontrolą inwestycjach doszło do przekroczenia planowanych kosztów określonych w pierwotnie zawartych umowach. W drodze aneksów, zlecane były roboty zamienne, dodatkowe i uzupełniające. W przypadku 3 inwestycji wystąpiła konieczność zawierania umów z nowymi wykonawcami na dokończenie robót.

### „Centrum Edukacji Wodnej”

Wybrany wykonawca zadania nie był w stanie zrealizować kontraktu i zszedł z placu budowy przed końcowym odbiorem. Z kwoty 18.900,00 tys. zł zagwarantowanej umową wykonawca otrzymał 12.543,81 tys. zł<sup>81</sup>. Koszty nowej umowy na dokończenie inwestycji wyniosły 14.271,88 tys. zł (różnica 7.915,69 tys. zł<sup>82</sup>). Koszty zmian projektowych wyniosły 209,10 tys. zł, a robót zamiennych 61,1 tys. zł. Zadanie wykonywane było na podstawie umowy o dofinansowanie zawierającej harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji projektu zaakceptowany przez IZ RPO WZ.

Urząd przyjął sporządzony przez wykonawcę harmonogram realizacji i finansowania robót budowlanych, mimo iż nie był on sporządzony w oparciu o harmonogram realizacji projektu zatwierdzony przez IZ RPO WZ. Zastosowany przez wykonawcę podział wydatków i zadań oraz ich opis utrudniał rozliczanie wykonanych robót we wnioskach o płatność składanych do IZ RPO.

Wyniki audytu wewnętrznego Urzędu z 2011 r. wykazały, że przyczyną powyższego był brak zobowiązania wykonawcy (poprzez odpowiednie zapisy Zamawiającego w SIWZ) do sporządzenia harmonogramu realizacji robót spójnego z harmonogramem rzeczowo-finansowym projektu uzgodnionym z IZ RPO. Na podstawie SIWZ wykonawca był zobowiązany jedynie do sporządzenia harmonogramu robót w podziale na 3 części, czego z kolei nie przewidywały warunki umowy o dofinansowanie. Przed akceptacją harmonogramu wykonawcy przez WOŚ nie został on

<sup>81</sup> Wykonawca zgłosił też roszczenia za wykonane prace na łączną kwotę 3.101,83 tys. zł.

<sup>82</sup> (12.543,81 tys. zł + 14.271,88 tys. zł) - 18.900,00 tys. zł = 7.915,69 tys. zł.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zweryfikowany – pod kątem wymogów dotyczących projektów współfinansowanych ze środków UE - przez Biuro Budżetu i Funduszy Pomocowych<sup>83</sup>.

WOŚ nie zweryfikował ponadto harmonogramu wykonawcy w zakresie wyceny wartości robót przewidzianych do wykonania w trzech etapach. Wartość robót w części I i II została przez wykonawcę zawyżona, a wartość robót w części III - zaniżona. Dodatkowo wykonawca dokonał różnej wyceny takich samych elementów robót realizowanych w różnych etapach inwestycji. Wybrane przykłady różnic w wycenie zamieszczono w poniższych tabelach.

Tabela 3.

Wybrane pozycje zadań z kosztorysu ofertowego wykonawcy ujętych w I części harmonogramu		
Nazwa zadania	Wartość zadania w kosztorysie inwestorskim	Wartość zadania w kosztorysie ofertowym wykonawcy
Kotłownia	497.325 zł	799.201,96 zł
Instalacja c.o. w budynku dydaktyczno-socjalnym	44.164,09 zł	138.033,34 zł
Instalacja c.o. w budynku zaplecza sanitarnego	43.289,24 zł	108.259,26 zł
Wybrane pozycje zadań z kosztorysu ofertowego wykonawcy ujętych w III części harmonogramu		
Budynek nr 1	2.145.822,51 zł	220.770,96 zł
Budynek nr 2	1.877.096,37 zł	169.881,37 zł
Budynek nr 3	3.721.937,34 zł	311.698,64 zł

Źródło: sprawozdanie z audytu wewnętrznego Urzędu z 2011 r.

Tabela 4.

Wybrane pozycje zadań z kosztorysu ofertowego wykonawcy		
Nazwa roboty drogowej	Wartość jednostkowa prac wykonanych przy ul. Przestrzennej	Wartość jednostkowa prac niewykonanych przy ul. Przestrzennej
Wywóz nadmiaru ziemi z koryta	268,68 zł/m <sup>3</sup>	1 zł/m <sup>3</sup>
Obrzeża betonowe 30x8 cm	376,15 zł/m	0,10 zł/m
Podsypka cementowo-piaskowa o grubości 3 cm	107,47 zł/m <sup>3</sup>	1 zł/m <sup>3</sup>

Źródło: sprawozdanie z audytu wewnętrznego Urzędu z 2011 r.

Zamawiający, biorąc pod uwagę fakt, iż wynagrodzenie wykonawcy określono jako ryczałtowe, kierował się jedynie zasadą pozostawienia do rozliczenia końcowego 30% wartości ceny umownej za każdy etap. Wskutek tego przyjęto harmonogram, który był korzystny wyłącznie dla wykonawcy i narażał

<sup>83</sup> Od 01.03.2012 r. - Wydział Zarządzania Finansami Miasta.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

Gminę na wypłatę wynagrodzenia niewspółmiernego do zrealizowanego zakresu robót. Nie zapewniono więc realizacji zadania w sposób efektywny i oszczędny, przez co nie wykonano obowiązku wynikającego z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Wybrany wykonawca zszedł z placu budowy. Wartość wypłaconego mu wynagrodzenia (12.543,81 tys. zł) nie odpowiadała zakresowi rzeczowemu wykonanych robót. W ocenie NIK było to działanie noszące znamiona niegospodarności.

W ocenie NIK nadzór Zastępcy Prezydenta Miasta odpowiedzialnego w danym okresie za inwestycje miejskie był niewystarczający. Decyzję o zmianie jednostki organizacyjnej nadzorującej zadanie<sup>84</sup> podjęto dopiero po wystąpieniu nieprawidłowości, których skali i skutków nie można już było ograniczyć. Przebieg inwestycji jest przedmiotem postępowania prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w Szczecinie.

### *„Cmentarz”*

Wybrany przez ZUK wykonawca zadania opuścił plac budowy. Z kwoty 19.454,92 tys. zł brutto zagwarantowanej w umowie otrzymał 16.536,68 tys. zł. W sprawie tej toczy się spór sądowy. Wykonawca odmówił zapłaty kary umownej naliczonej przez ZUK (887,14 tys. zł) i wystąpił o zasądzenie od Zamawiającego kwoty 5.175,41 tys. zł<sup>85</sup>.

Wartość udzielonych robót dodatkowych<sup>86</sup> wyniosła 53,6 tys. zł, a na dodatkowe odwodnienie kwater grzebalnych 1.497,30 tys. zł,

W porozumieniu zawartym przez Gminę z ZUK przewidziano prowizję w wysokości 5% (zwiększoną do 10% w kolejnych aneksach) „od wartości netto robót wykonanych przez wykonawców obcych”.

Porozumienie nie określało sposobu wydatkowania otrzymanych przez ZUK środków z prowizji. W latach 2008-2013 wyniosła ona ogółem 1.325,09 tys. zł.

Realizowanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną nie wymaga zawarcia umowy. Podstawą powierzenia wykonywania zadań jest

---

<sup>84</sup> Od 01.11.2013 r. zadanie nadzoruje WIM.

<sup>85</sup> Z czego m.in.: 1.804,42 tys. 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; 3.250,99 tys. zł tytułem wartości wykonanych prac, o które inwestor jest wzbogacony, co do których inwestor odmówił odbioru i zapłaty za nie. 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. Pismem z 31.07.2013 r. zamawiający wniósł o oddalenie powództwa w całości.

<sup>86</sup> Tj. za rozbiórkę istniejącego fundamentu betonowego w sektorze 3G (27,58 tys. zł brutto), za dostosowanie rzędnych projektowanych studzienek kanalizacji deszczowej do projektowanej niwelety drogi z kostki granitowej (25,99 tys. zł brutto).

bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania<sup>87</sup>. Gmina wypłaciła prowizję, mimo że samorządowy zakład budżetowy wykonujący zadania własne gminy nie może otrzymywać z budżetu gminy wynagrodzenia za świadczenie wykonywane na jej rzecz. W orzeczeniu GKO<sup>88</sup> wyrażonym na gruncie ustawy o finansach publicznych z 1998 r. wskazano: „Plan finansowy zakładu budżetowego obejmuje przychody własne, dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz wydatki. Przepis ten przesądza, że świadczenia finansowe uzyskiwane z gminy mogą mieć postać dotacji, a nie przychodu z działalności osiąganego jako wynagrodzenie za świadczenie. (...)”.

Wykonanie zadania inwestycyjnego i wysokość potrzebnych środków na dany rok należało zamieścić w uchwałach budżetowych Gminy w ramach dotacji dla ZUK. Tym bardziej, że przepisy ustawy o finansach publicznych nie ograniczają wysokości dotacji na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (art. 15 ust. 6 ufp).

### **„Kąpielisko Arkonka”**

Wykonawca kąpieliska zszedł z placu budowy przed zakończeniem inwestycji. Z kwoty 23.988,88 tys. zł brutto przewidzianej umową wykonawca otrzymał 19.311,25 tys. zł. Koszty nowej umowy na dokończenie zadania wyniosły 10.899,99 tys. zł (różnica 6.222,36 tys. zł<sup>89</sup>).

W związku z opuszczeniem placu budowy podpisano dodatkowe umowy na wykonanie prac zabezpieczających teren budowy w zakresie: prac ogólnobudowlanych, branży elektrycznej, branży sanitarnej o łącznej wartości 461,04 tys. zł.

Na remont kanału ciekłu Osówka na terenie przebudowywanego kąpieliska, wykonanie izolacji ścian fundamentowych dwóch budynków oraz kanalizacji deszczowej i drenażu przy jednym budynku, opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie instalacji wtryskaczowej w budynku gastronomicznym wydatkowano łącznie 935,73 tys. zł.

Wzrosły koszty wynagrodzenia Inwestora Zastępczego (ZUK) o 947,00 tys. zł i koszty wynagrodzenia Inżyniera Kontraktu o 76,5 tys. zł.

---

<sup>87</sup> Umowa jest podstawą powierzenia wykonywania gminnych zadań użyteczności publicznej podmiotom innym niż jednostki organizacyjne utworzone przez gminę (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z podmiotem od gminy niezależnym organizacyjnie i gospodarczo, jego zaangażowanie w wykonywanie gminnych zadań użyteczności publicznej odbywa się na zasadach ogólnych, a więc z wykorzystaniem umowy. Samorządowe zakłady budżetowe oraz spółki prawa handlowego z udziałem gminy (spółki komunalne) wykonują te zadania na podstawie uchwały organu gminy powołującej daną jednostkę i określającej przedmiot jej działania /wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r. II GSK 105/05/.

<sup>88</sup> orzeczenie GKO z dnia 4 października 2004 r., DF/GKO/Odw.-64/90-91/2004/782, niepubl. /Ludmiła Lipiec-Warzecha, Komentarz do art.15 ustawy o finansach publicznych, 2011.02.15/

<sup>89</sup> (19.311,25 tys. zł + 10.899,99 tys. zł) - 23.988,88 tys. zł = 6.222,36 tys. zł.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

Przy budowie „Kąpieliska Arkonka” – tak jak w przypadku budowy „Cmentarza” - ZUK otrzymał wynagrodzenie w łącznej wysokości 1.297,0 tys. zł za pełnienie funkcji Inwestora Zastępczego na podstawie zawartego z Gminą porozumienia. Zadania własne gminy, o których stanowi art. 14 ustawy o finansach publicznych, samorządowy zakład budżetowy powinien realizować na podstawie uchwały powołującej do życia tę jednostkę i określającej przedmiot jej działania, a nie umowy cywilnoprawnej. Świadczenia finansowe uzyskiwane przez samorządowy zakład budżetowy z gminy mogą mieć postać dotacji.

### *„Promenada”*

W trakcie realizacji robót budowlanych udzielono zamówień na roboty dodatkowe: na Bulwarze Piastowskim na kwotę 188,24 tys. zł<sup>90</sup>, na Bulwarze Gdyńskim na kwotę 88,00 tys. zł<sup>91</sup>, na Bulwarze Elbląskim na kwotę 290,36 tys. zł<sup>92</sup>.

Za wykonanie robót na Bulwarze Piastowskim zwiększono wynagrodzenie z tytułu prac związanych z naprawą muru oporowego z piaskowca, o kwotę 1.452,66 tys. zł<sup>93</sup>. Naprawa muru oporowego - spowodowana demontażem okładziny z powierzchni muru - nie została przewidziana w dokumentacji projektowej<sup>94</sup>, ale była niezbędna do prawidłowego wykonania pozostałych prac. W ocenie NIK aneks<sup>95</sup> do umowy zawarto niezgodnie z obowiązującymi obie strony warunkami umowy poprzez zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy w sposób nieprzewidziany w umowie.

Realizując budowę „Promenady” Gmina zawarła umowy zlecenia z 4 pracownikami WGKiOŚ<sup>96</sup> na łączną kwotę 102,50 tys. zł. UKS w wyniku badania wybranych wniosków o płatność ujawnił, że zakresy obowiązków wskazanych pracownikom wynikające z umów o pracę mają podobny charakter do czynności wymienionych w treści umów zleceń zawartych dla realizacji Projektu. Powyższe naruszenie zostało również zidentyfikowane przez IZ RPO WZ podczas przeprowadzonej kontroli doraźnej.

### *„Hala Sportowa”*

---

<sup>90</sup> Roboty polegające na wymianie rurociągu kanalizacji deszczowej, posadowieniu nowej ścianki szczelnej i zabezpieczenia konstrukcji oczepu nabrzeża nad przejściem kablowym.

<sup>91</sup> Wykonanie dodatkowego zabezpieczenia schodów zejściowych z poziomu Mostu Długiego na teren przebudowanego nabrzeża Bulwar Gdyński.

<sup>92</sup> Wyrwanie części istniejącej ścianki szczelnej drewnianej w związku z kolizją tej ścianki z nowo zaprojektowaną stalową ścianką szczelną.

<sup>93</sup> Wniosek wykonawcy nr 41 z dnia 30.10.2012 r.

<sup>94</sup> Umowa na roboty budowlane przewidywała zmianę wynagrodzenia jedynie w przypadku konieczności prowadzenia prac, które ilościowo wykraczają poza ilość przyjętą w TER oraz w przypadku zmiany urzędowej stawki VAT.

<sup>95</sup> Nr 4/2012 (w części dotyczącej naprawy muru oporowego).

<sup>96</sup> Pracownikom powierzono kierowanie Projektem, koordynowanie działań związanych z promocją i monitoringiem, z rozliczaniem finansowo-księgowym oraz z przygotowaniem postępowań o zamówienia publiczne.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

W toku prowadzonej inwestycji Gmina zawarła:

- 18 aneksów do umowy na roboty budowlane, w wyniku czego wartość robót wzrosła o 19%, tj. o 21.860,40 tys. zł netto,
- 5 aneksów do umowy na prowadzenie nadzoru autorskiego, w wyniku czego wartość umowy wzrosła o 38%, tj. o 478,20 tys. zł netto,
- 6 dodatkowych umów na roboty budowlane o łącznej wartości 4.495,6 tys. zł netto,
- 9 umów na dodatkowe opracowania projektowe o łącznej wartości 804,3 tys. zł netto,
- 1 dodatkową umowę o pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu o łącznej wartości 888,1 tys. zł netto.

Powyższe zmiany skutkowały wzrostem kosztów inwestycji ogółem o 24% (do kwoty 146.310,80 tys. zł netto) i przedłużeniem terminu realizacji zadania o 8 miesięcy.

Ponadto przy budowie „Hali Sportowej” wypłacano wynagrodzenie Dyrektorowi Kontraktu, który był podmiotem zewnętrznym w stosunku do MOSRiR (330,5 tys. zł) oraz pracownikom utworzonego w MOSRiR Biura Budowy Hali (527,12 tys. zł).

### *„Technopark”*

Wykonawca zadania zszedł z placu budowy przed zakończeniem inwestycji. Wartość wynagrodzenia wykonawcy – zgodnie z umową - wynosiła 49.150,61 tys. zł brutto. Z kwoty tej Spółka SPNT wypłaciła łącznie 17.180,58 tys. zł. Wartość nowego zamówienia na dokończenie robót związanych z budową „Technoparku” wyniosła 52.888,77 tys. zł (różnica 20.918,74 tys. zł<sup>97</sup>).

Wartość robót dodatkowych na wykonanie technologicznych dróg dojazdowych na plac budowy wyniosła 996,30 tys. zł.

W związku z wypowiedzeniem przez SPNT umowy z winy Wykonawcy, Spółka skierowała w dniu 04.07.2013 r. do Sądu pozew przeciwko Towarzystwu Ubezpieczeniowemu o zapłatę przez Ubezpieczyciela kwoty 2.257,53 tys. zł z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania kontraktu. W dniu 02.10.2013 r. Spółka skierowała do Sądu również pozew o zapłatę 3.995,98 tys. zł tytułem odstąpienia przez Zamawiającego od umowy z winy Wykonawcy. Do dnia zakończenia kontroli NIK postępowania sądowe były w toku.

Miasto ustanowiło system nadzoru właścicielskiego nad realizacją zadań przez spółki komunalne<sup>98</sup>. Jednak na przykładzie poddanej kontroli inwestycji obejmującej budowę „Technoparku” NIK stwierdziła, że formalnie ustanowione procedury nie pozwoliły zapobiec istotnym nieprawidłowościom w działaniach Spółki SPNT.

---

<sup>97</sup> (17.180,58 tys. zł + 52.888,77 tys. zł) - 49.150,61 tys. zł = 20.918,74 tys. zł.

<sup>98</sup> Zarządzenie Nr 244/08 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 11 czerwca 2008 r., Zarządzenie Nr 596/10 z dnia 26 listopada 2010 r. i Zarządzenie Nr 652/11 z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Szczecin.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

Do głównych celów nadzoru właścicielskiego nad spółką komunalną należy m.in. racjonalne wykorzystywanie zasobów majątkowych dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań<sup>99</sup>.

Zastępca Prezydenta Miasta Bogdan Jaroszewicz<sup>100</sup> poinformował, że czynności w ramach realizacji inwestycji „Technoparku” prowadzone były przez Zarząd Spółki SPNT, ponieważ nie była dla nich wymagana zgoda Zgromadzenia Wspólników (czyli Prezydenta Miasta). Zgodę taką wyrażono jedynie na złożenie oraz zawarcie umowy na dofinansowanie projektu „Technoparku” w ramach RPO WZ<sup>101</sup>. Zgodnie z zapisami w KRS<sup>102</sup> Zarząd Spółki SPNT jest jednoosobowy i Prezes Zarządu podejmuje decyzje samodzielnie, bez limitu wysokości zaciągania zobowiązań. Prezes Zarządu podejmując decyzję o poniesieniu dodatkowych kosztów w łącznej wysokości 996,30 tys. zł na wykonanie tymczasowych dróg technologicznych – działał legalnie i zgodnie z zakresem swego upoważnienia<sup>103</sup>.

### *„Filharmonia”*

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

Z dniem 14.08.2013 r. Gmina odstąpiła od umowy zawartej z wykonawcą systemu monitoringu<sup>104</sup> w budynku Filharmonii. Powodem odstąpienia było niewykonanie prac w umownym terminie. Gmina naliczyła wykonawcy karę 74,6 tys. zł. Z uwagi na toczące się postępowanie upadłościowe w dniu 15.01.2014 r. Urząd zwrócił się do Kancelarii Radców Prawnych o zgłoszenie wierzytelności do Sądu Rejonowego Gdańsk Północ VI.

---

<sup>99</sup> § 2 ust. 1 pkt 2 załącznika do ww. Zarządzeń.

<sup>100</sup> Odpowiedzialny za inwestycje miejskie, w tym planowanie, realizację i rozliczenie inwestycji (od 18.04.2011 r.).

<sup>101</sup> W celu realizacji inwestycji podjęta została uchwała nr 10/2010 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 29.07.2010 r.

<sup>102</sup> „W przypadku zarządu jednoosobowego do składania oświadczeń woli i podpisywania dokumentów w imieniu spółki uprawniony jest prezes zarządu spółki – dyrektor generalny jednoosobowo. W przypadku zarządu wieloosobowego do składania oświadczeń woli i podpisywania dokumentów w imieniu spółki skutkujących zaciągnięciem zobowiązań w wysokości 20% kapitału zakładowego spółki, uprawniony jest prezes zarządu – dyrektor generalny samodzielnie lub dwóch członków zarządu łącznie lub członek zarządu łącznie z prokurentem, a powyżej tej kwoty: dwóch członków zarządu (nie wyłączając prezesa zarządu – dyrektora generalnego) łącznie lub członek zarządu łącznie z prokurentem”. Wysokość kapitału zakładowego SPNT Sp. z o.o. wynosi 47.426,50 tys. zł /KRS nr 0000116662/.

<sup>103</sup> J.w.

<sup>104</sup> Systemu monitoringu wizyjnego telewizji dozorowej TVD, systemu sygnalizacji włamania i napadu SWiN oraz systemu kontroli dostępu SKD wraz z budową instalacji elektrycznych zasilających.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki kontroli wykazały, że we wszystkich badanych inwestycjach wydatki na roboty dodatkowe i uzupełniające wyniosły ogółem 15.028,36 tys. zł. Znaczna część tych kosztów wynikała z niewłaściwego nadzoru Miasta nad realizacją zadań, w szczególności przy budowie „Centrum Edukacji Wodnej” i „Kapieliska Arkonka”.

W związku z opuszczeniem przez wykonawców placu budowy przed zakończeniem inwestycji koszty trzech zadań, zamiast wynieść łącznie 92.049,49 tys. wynosić będą 127.096,28 tys. zł<sup>105</sup> (różnica 35.046,79 tys. zł).

Tabela 5. Szacunkowy wzrost kosztów spowodowany zmianą wykonawców zadań.

Nazwa zadania inwestycyjnego	Wartość zamówienia/szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy w tys. zł	Planowane wynagrodzenie pierwszego wykonawcy zadania /zgodne z pierwotną umową/ w tys. zł	Wynagrodzenie wypłacone pierwszemu wykonawcy w tys. zł	Wynagrodzenie kolejnego wykonawcy wg nowej umowy na dokończenie zadania w tys. zł	Koszty zadań (4 + 5) w tys. zł	Różnica (4 + 5) – 3 w tys. zł
1	2	3	4	5	6	7
Technopark	86.957,99	49.150,61	17.180,58	52.888,77	70.069,35	20.918,74
Kapielisko Arkonka	32.595,00	23.988,88	19.311,25	10.899,99	30.211,24	6.222,36
Centrum Edukacji Wodnej	43.436,49	18.910,00	12.543,81	14.271,88	26.815,69	7.905,69
Razem:	162.989,48	92.049,49	49.035,64	78.060,64	127.096,28	35.046,79

Źródło: wyniki kontroli NIK (do dnia zakończenia czynności kontrolnych).

### 3.2.3. Udzielanie zamówień publicznych w trakcie realizacji inwestycji

#### „Technopark”

W Spółce SPNT doszło do naruszeń ustawy Pzp w zakresie trybu udzielenia dwóch zamówień na roboty budowlane<sup>106</sup> (na kwotę ogółem 996,30 tys. zł). Zamówień tych udzielono w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. b Pzp, przy czym Spółka nie wykazała, że wykonanie tych zamówień stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, a tym samym naruszyła art. 10 Pzp. Doszło również do naruszenia art. 7 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 3 Pzp polegającego na udzieleniu przez Spółkę zamówienia (na kwotę 144,00 tys. zł<sup>107</sup>) na prowadzenie obsługi księgowej wykonawcy wybranemu bez stosowania przepisów Pzp

<sup>105</sup> Wysokość kosztów może się zmienić z uwagi na toczące się sprawy sądowe dotyczące wzajemnych roszczeń.

<sup>106</sup> Dotyczących wykonania dróg technologicznych (dojazdowych) do placu budowy „Technoparku”.

<sup>107</sup> Umowa została zawarta na okres od 01.09.2010 r. do 31.03.2013 r. (w dniu 03.06.2014 r. aneksowano termin do końca realizacji projektu), a miesięczna kwota wynagrodzenia wynosiła 3.000 zł netto (do dnia 30.09.2014 r. Spółka SPNT wydatkowała łącznie 144.000 zł netto).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych oraz Krajowa Izba Odwoławcza (KIO) w uchwale z dnia 10 września 2014 r. jednoznacznie wskazała, że SPNT Sp. z o.o., jako zamawiający, jest podmiotowo – na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy – zobowiązany stosować przepisy ustawy Pzp przy odpłatnym nabywaniu dostaw, usług i robót budowlanych<sup>108</sup>.

### *„Centrum Edukacji Wodnej”*

W ramach postępowania w trybie negocjacji bez ogłoszenia wszczętego w marcu 2011 r., na wykonanie niezbędnych robót hydrotechnicznych, do negocjacji zaproszono 3 wykonawców.

Zgodnie z art. 63 ust. 3 Pzp zamawiający zaprasza do negocjacji wykonawców w liczbie zapewniającej konkurencję, nie mniejszej niż 5, chyba że ze względu na specjalistyczny charakter zamówienia liczba wykonawców mogących je wykonać jest mniejsza, jednak nie mniejsza niż 2.

Zdaniem NIK rynek usług hydrotechnicznych w Polsce, w tym na terenie województwa zachodniopomorskiego, był wystarczająco rozwinięty i umożliwiał wyszukanie 5 wykonawców mogących je wykonać.

W ocenie komórki audytu wewnętrznego Urzędu (z 2011 r.) Zamawiający (WOś) nie dokonał rozeznania rynku w zakresie usług hydrotechnicznych i nie uzasadnił faktu odstąpienia od zasady zaproszenia co najmniej 5 wykonawców.

Wyniki kontroli wewnętrznej Urzędu wykazały, że przeprowadzając procedurę przetargową na udzielenie zamówienia o budowę II etapu część I, szacunkową wartość robót budowlanych Gmina określiła na 7.716,75 tys. zł, podczas gdy suma wartości robót w kosztorysach sporządzonych w okresie od 31.10.2009 r. do 1.04.2011 r. na dokończenie robót wynosiła 21.047,54 tys. zł. Brak było przyczyn podziału II etapu realizacji robót budowlanych na dwie części (czym naruszono art. 32 ust. 4 Pzp). Podział ten skutkował wydłużeniem czasu realizacji inwestycji.

### *„Filharmonia”*

W trakcie kontroli doraźnej IZ RPO WZ przeprowadzonej w 2013 r., uznano, że udzielając wykonawcy „Filharmonii” w trybie z wolnej ręki zamówienia na wykonanie robót dodatkowych<sup>109</sup> w zakresie opisanym m.in. w protokole konieczności nr 7, Urząd naruszył art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, ponieważ potrzeba zlecenia robót, nie przewidzianych w pierwotnej dokumentacji (wykonanie systemu bezpiecznej eksploatacji dachu), wynikała z błędu projektowego i nie była spowodowana sytuacją niemożliwą do przewidzenia.

---

<sup>108</sup> Urząd Miasta informował, że SPNT jest spółką prawa handlowego utworzoną poza sferą użyteczności publicznej, na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, której działalność ma na celu w szczególności znaczne ożywienie rynku lokalnego i trwałe ograniczenie bezrobocia.

<sup>109</sup> Umowa o wartości 357.929,99 zł brutto.

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

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych w trakcie realizacji inwestycji „Cmentarz”, „Promenada”, „Kąpielisko Arkonka” i „Hala Sportowa”.

### **3.3. Finansowanie inwestycji oraz rozliczenia związane z uzyskanym wsparciem z funduszy unijnych**

#### **3.3.1. Zabezpieczenie finansowania inwestycji**

W uchwałach budżetowych Gminy na lata 2009-2014 zapewniono finansowanie kontrolowanych inwestycji. Miasto przez kolejne lata zakumulowało środki na wydatki inwestycyjne związane z programami współfinansowanymi środkami unijnymi oraz zapewniło sobie kredytowanie z CEB i EBI. W badanych latach (2012-2014) plany wydatków majątkowych były dostosowane do potrzeb finansowych wynikających z przewidywanego w harmonogramach zakresu robót<sup>110</sup>. Plany zakładały poniesienie znacznie większych wydatków niż faktycznie zrealizowano.

Wykonanie planu wydatków badanych zadań inwestycyjnych ilustrują wykresy zamieszczone w załączniku nr 7.

#### **3.3.2. Rozliczenia związane z uzyskanym wsparciem z funduszy unijnych**

Spśród 7 badanych inwestycji 5 wspieranych było funduszami unijnymi w ramach RPO WZ.

##### *„Centrum Edukacji Wodnej”*

Zgodnie z umową o dofinansowanie oraz zmianami wprowadzonymi aneksami termin zakończenia rzeczowego i finansowego projektu został określony ostatecznie na 30.06.2015 r.

Według stanu na 30.09.2014 r. na realizację projektu Gmina poniosła wydatki w łącznej wysokości 27.367,49 tys. zł brutto, w tym ze środków własnych w wysokości 7.896,37 tys. zł, dotacji w wysokości 411,42 tys. zł, kredytów bankowych w łącznej wysokości 12.875,84 tys. zł i środków pomocowych UE w wysokości 6.183,86 tys. zł.

Do 07.10.2014 r. Urząd złożył 10 wniosków o płatność na łączną kwotę 6.998,92 tys. zł. IZ RPO WZ zatwierdziła i zrefundowała wydatki poniesione w ramach projektu w wysokości 5.310,68 tys. zł (9

---

<sup>110</sup> W przypadku zadania „Technopark” wydatki stanowiły dokapitalizowanie Spółki SPNT.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

wniosków). Spośród 10 wniosków 4 złożono nieterminowo<sup>111</sup>. Wnioski o płatność sporządzał i przedkładał WZFM (wcześniej BBiFP).

Porozumieniem z 28.04.2010 r. Gmina powierzyła MOSECEWiŻ rolę „współrealizującego” projekt „Centrum Edukacji Wodnej” i upoważniła jednostkę do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych. Jednak w aneksie z 21.06.2010 r. zmieniającym umowę o dofinansowanie MOSECEWiŻ określono jako „reprezentującą Beneficjenta podległą jednostkę organizacyjną”. Zgodnie z warunkami umowy o dofinansowanie, to Beneficjent prowadzić ma wyodrębnioną ewidencję księgową projektu<sup>112</sup>. W toku kontroli ustalono, że Gmina nie posiadała całości dokumentacji księgowej (i oryginałów faktur), ponieważ ewidencję księgową prowadził MOSECEWiŻ. Ponadto faktury dokumentujące wydatki związane z realizacją projektu winny być wystawiane na Gminę jako Beneficjenta. Tymczasem kontrola wykazała, że we wniosku o płatność za okres do 30.06.2010 r. 4 badane faktury (z 11) na kwotę ogółem 142,69 tys. zł wykonawca wystawił na MOSECEWiŻ jako nabywcę, a nie na Gminę, z którą firma zawarła umowę. Ponadto faktury te wystawiono zanim podpisano aneks do umowy o dofinansowanie, a 3 z nich wystawiono przed podpisaniem ww. porozumienia<sup>113</sup>.

Zdaniem NIK pozostawienie ewidencji księgowej projektu w MOSECEWiŻ stwarza ryzyko uznania jego realizacji za niezgodne z umową o dofinansowanie<sup>114</sup>.

W kwietniu 2013 r. IZ RPO WZ przeprowadziła kontrolę doraźną projektu stwierdzając naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1<sup>115</sup> ustawy o finansach publicznych, czego skutkiem było nałożenie 100% korekty finansowej. Gmina

---

<sup>111</sup> Opóźnienia wyniosły od 20 do 63 dni.

<sup>112</sup> Zapis § 6 ust. 15 umowy o dofinansowanie.

<sup>113</sup> Analiza 28 innych dowodów księgowych - przedłożonych bezpośrednio przez MOSECEWiŻ - wykazała, że 11 z nich wystawiono na MOSECEWiŻ jako nabywcę, nie zaś na Gminę, z którą firmy zawarły umowy, 2 wystawiono na Gminę jako nabywcę i jednocześnie na MOSECEWiŻ jako płatnika, a 4 wystawiono na MOSECEWiŻ jako nabywcę, ponieważ zawarł umowy o realizację robót (w tym 1 fakturę sporządzono przed dniem 28.04.2010 r.).

<sup>114</sup> Potwierdzają to wyniki audytu wewnętrznego Urzędu (z czerwca 2014 r.). Ponadto w wyniku audytu zalecono Dyrektorowi Wydziału Księgowości Urzędu podjęcie działań związanych z przeniesieniem przed końcem 2014 r. ewidencji księgowej Projektu do Urzędu „w celu zachowania możliwości odliczenia podatku naliczonego VAT”.

W sprawie rozliczania przez MOSECEWiŻ lub Urząd w deklaracjach podatkowych podatku VAT Prezydent Miasta wyjaśnił, że Gmina Miasto Szczecin, jako czynny podatnik VAT, nie dokonywała rozliczeń (odliczeń) podatku naliczonego wynikającego z realizacji inwestycji w swoich deklaracjach VAT. Ponadto Gmina wystąpiła o wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego dotyczącego podatku VAT w zakresie prawa do skorygowania nieodliczonego podatku naliczonego w odniesieniu do infrastruktury, która została już oddana do użytkowania, a także do odliczenia podatku naliczonego w odniesieniu do infrastruktury, która nie została jeszcze do użytkowania przekazana. W jednym i drugim przypadku, w świetle uzyskanej interpretacji, Gmina takiego prawa nie ma. Dnia 30.10.2014 r. Gmina złożyła odwołanie od tej interpretacji.

<sup>115</sup> „Wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.”

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

dokonała zwrotu kwoty 5.017,52 tys. zł. Ponadto z rozliczenia wniosku o płatność za okres do 30.09.2011 r. Gmina wycofała fakturę na kwotę 227,79 tys. zł.

W czerwcu 2014 r. Urząd wystąpił do IZ RPO WZ z prośbą o wycofanie nieocenionych jeszcze wniosków o płatność (złożonych po wniosku za okres do 31.03.2012 r.) i połączenie ich w jeden okres do 30.06.2014 r., na co uzyskano zgodę. Wydatki projektu za okres po dniu 31.03.2012 r. – na dzień zakończenia kontroli NIK - nie były jeszcze zweryfikowane przez IZ.

### *"Promenada"*

Zgodnie z umową o dofinansowanie oraz zmianami wprowadzonymi aneksami termin zakończenia rzeczowego projektu został określony na 15.10.2013 r., zakończenia finansowego na 15.11.2013 r.

Według stanu na dzień 30.09.2014 r. na realizację projektu Gmina poniosła wydatki w łącznej wysokości 38.295,00 tys. zł. Wydatki sfinansowano ze środków własnych Gminy w wysokości 5.024,96 tys. zł, środków pomocowych UE w wysokości 18.260,10 tys. zł i kredytu bankowego w wysokości 15.009,95 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 13,12%, 47,68% i 39,20 % wartości inwestycji.

Do 31.03.2014 r. Gmina złożyła 11 wniosków o płatność na łączną kwotę 15.339,41 tys. zł, IZ RPO WZ zrefundowała wydatki poniesione w ramach projektu w wysokości 8.000,70 tys. zł, a do 02.10.2014 r. zatwierdziła 7 wniosków o płatność.

Do 30.09.2014 r. IZ RPO WZ zmniejszyła przyznane dofinansowanie w łącznej wysokości 1.105,88 tys. zł, z czego kwota 35,73 tys. zł. stanowiła korekty nałożone w związku z naruszeniem przepisów Pzp i ustawy o finansach publicznych, kwota 1.049,38 tys. zł<sup>116</sup> wynikała z uznania przez Gminę podatku VAT za niekwalifikowalny, kwota 20,78 tys. zł związana była z uznaniem kosztów osobowych projektu za niekwalifikowalne.

UKS w związku z wykonywaniem czynności w zakresie audytu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej w ramach RPO WZ dwukrotnie przeprowadzał czynności kontrolne projektu i potwierdził nieprawidłowości skutkujące uznaniem wydatków poniesionych z tytułu umów zlecenia zawartych z pracownikami WGKiOŚ za niekwalifikowane oraz nieprawidłowości skutkujące nałożeniem korekt finansowych z tytułu udzielania zamówień publicznych przez ZUK.

NIK stwierdziła, że działaniem nierzetelnym było niezwyfikowanie - pod względem spójności – dokumentacji projektu „Promenada”, tj. brak wskazania w części dokumentów działki nr 24 obręb 1087. Powstały błąd został w toku kontroli NIK skorygowany.

### *„Kapielisko Arkonka”*

---

<sup>116</sup> W tym zwrot należności głównej podatku VAT w kwocie 706,96 tys. zł plus obniżenie kwoty zatwierdzonej do wypłaty 342,42 tys. zł.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

Zgodnie z umową o dofinansowanie oraz zmianami wprowadzonymi aneksami termin zakończenia rzeczowego projektu został określony na 23.06.2014 r., zakończenia finansowego na 15.09.2014 r.

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

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

IZ RPO WZ zmniejszyła przyznane dofinansowanie w łącznej wysokości 393,23 tys. zł, przy czym kwota ta wynikała z uznania przez Gminę podatku VAT za niekwalifikowalny.

### *„Filharmonia”*

Zgodnie z umową o dofinansowanie oraz zmianami wprowadzonymi aneksami termin zakończenia rzeczowego projektu został określony na 30.05.2014 r., a finansowego na 29.08.2014 r.

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

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

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

IZ RPO WZ zmniejszyła przyznane dofinansowanie w łącznej wysokości 2.481,19 tys. zł, przy czym kwota ta wynikała z uznania przez Gminę podatku VAT za niekwalifikowalny.

### *„Technopark”*

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

Zgodnie z umową o dofinansowanie oraz zmianami wprowadzonymi aneksami termin zakończenia rzeczowego i finansowego projektu określono na dzień 31.03.2015 r.

Na dzień 30.09.2014 r. łączne wydatki poniesione przez Spółkę w związku z realizowaną inwestycją wynosiły 31.255,08 tys. zł, w tym wydatki w ramach projektu 27.027,90 tys. zł. Wydatki kwalifikowalne wynosiły 22.337,50 tys. zł.

Do 15.10.2014 r. Spółka SPNT złożyła do IZ RPO WZ 18 wniosków o płatność. W przypadku 5 wniosków Spółka wniosła o ich wycofanie, a 1 wniosek został anulowany. W związku z wycofaniem wniosków Prezes Zarządu poinformował, że spowodowane to było wydłużającą się procedurą weryfikacyjną wniosków oraz zbliżającymi się terminami regulowania dużych płatności za roboty budowlane, a o refundację kwot z wycofanych wniosków wystąpi w rozliczeniu końcowym.

W 2013 r. w SPNT prowadzona była kontrola IZ RPO WZ, która stwierdziła naruszenia dotyczące udzielanych przez Spółkę zamówień (art. 24 ust. 2, art. 89 i art. 67 ust. 1 pkt. 5 Pzp). Prezes Zarządu SPNT odmówił podpisania protokołu pokontrolnego oraz wniósł zastrzeżenia. W 2014 r. IZ odnosząc się do złożonych zastrzeżeń uznała rację Spółki, stwierdzając jedną nieprawidłowość dotyczącą bezprawnego zastosowania art. 67 ust.1 pkt 5 ustawy Pzp (udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki) w ramach postępowania pod nazwą „Remont elewacji i budynków przy ul. Niemierzyńskiej 17a w Szczecinie wraz z wykonaniem systemów teletechnicznych”.

W związku ze stwierdzoną przez IZ nieprawidłowością, wniosek o płatność Spółki za okres do 31.12.2012 r. nie został w całości zaakceptowany. Wymierzona korekta finansowa w wysokości 25% wydatków kwalifikowalnych wyniosła 12,0 tys. zł i o tą kwotę Beneficjent pomniejszył kwotę wnioskowaną.

Ponadto IZ RPO dokonała korekty dofinansowania w wysokości 1,4 tys. zł (wydatek dotyczył robót na działce, która została wyłączona z projektu).

**We wszystkich badanych inwestycjach** umowy zawarte z Województwem Zachodniopomorskim w ramach RPO były wielokrotnie aneksowane, terminy zakończenia rzeczowego i finansowego zadań były przesuwane. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Projekt „Filharmonia” i „Technopark” był aneksowany 9 razy, „Promenada” 8 razy, „Centrum Edukacji Wodnej” i „Kąpielisko Arkonka” 6 razy.

Wnioski o płatność Gmina wielokrotnie składała do IZ nieterminowo. W Projekcie „Promenada” z 11 wniosków o płatność, 9 złożono po terminie wynikającym z umowy o dofinansowanie<sup>117</sup>, 2 wnioski zostały złożone po upływie kwartału. W Projekcie „Centrum Edukacji Wodnej” spośród 10 wniosków 4

---

<sup>117</sup> Zgodnie z umową o dofinansowanie Beneficjent przekazuje do Instytucji Zarządzającej RPO WZ pisemnie i w formie elektronicznej wnioski o płatność środków podlegających refundacji nie rzadziej niż raz na kwartał do dnia 15 miesiąca następującego po zakończeniu kwartału, którego dotyczy i nie częściej niż raz na miesiąc.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

złożono z naruszeniem terminu. W Projekcie „Kąpielisko Arkonka” 4 wnioski z 10 nie złożono w terminie. Tylko w Projekcie „Filharmonia” wszystkie wnioski (14) składane były terminowo.

Tabela 6.

Pomniejszenia przyznanego dofinansowania w ramach RPO WZ (w zł)					
Nazwa zadania	Korekty finansowe nałożone przez IZ RPO			Korekty finansowe w związku z uznaniem przez Beneficjenta podatku VAT za niekwalifikowalny	Razem pomniejszenia
	w związku z naruszeniem przepisów Pzp i ufp	w związku z uznaniem kosztów za wydatki niekwalifikowalne	Inne, w tym pomniejszenie przez Beneficjenta kwoty dofinansowania we wniosku o płatność		
1	2	3	4	5	6
Technopark	-	1.389,26	12.000,00		13.389,26
Kąpielisko Arkonka	-	-	-	393.230,99	393.230,99
Centrum Edukacji Wodnej	5.017.525,47	-	227.796,00	3.734,15	5.249.055,62
Promenada	35.734,23	20.771,06	-	1.049.378,06	1.105.883,35
Filharmonia	-	-	-	2.481.193,13	2.481.193,13
Ogółem	5.053.259,70	22.160,32	239.796,00		
Razem		5.315.216,02		3.927.536,33	9.242.752,35

Źródło: dane IZ RPO WZ na dzień 07.10.2014 r.

Rozliczenia związane z uzyskanym wsparciem z funduszy unijnych Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie z uwagi na wysokość korekt dofinansowania dokonanych przez IZ RPO WZ – m.in. w związku z naruszeniem ustawy o finansach publicznych i ustawy Prawo zamówień publicznych – wynoszących łącznie, w badanych 7 zadaniach inwestycyjnych, 5.315,22 tys. zł<sup>118</sup>.

Realizując zadania inwestycyjne w ramach 3 projektów RPO („Filharmonia”, „Promenada” i „Kąpielisko Arkonka”) w maju 2013 r Gmina dokonała zmiany kwalifikowalności podatku VAT. Z tego tytułu była zobligowana do zwrotu do IZ RPO WZ środków otrzymanych na pokrycie podatku VAT<sup>119</sup> oraz do zapłaty odsetek, które wyniosły ogółem 377,52 tys. zł. Decyzję o zmianie kwalifikowalności podatku VAT Gmina podjęła zbyt późno, co miało wpływ na wysokość zapłaconych odsetek.

<sup>118</sup> Kwota ta stanowiła 10,87 % dofinansowania otrzymanego do 07.10.2014 r. na badane zadania.

<sup>119</sup> 3.927,54 tys. zł.



W księgach rachunkowych i sprawozdaniach budżetowych kwotę zapłaconych w lipcu 2013 r. odsetek (377,52 tys. zł) ujęto pierwotnie w paragrafie klasyfikacji budżetowej 8110<sup>120</sup> z uwagi na brak środków w paragrafie 4560<sup>121</sup>. Zmiany planu finansowego nastąpiły na podstawie stosownej Uchwały dopiero w październiku 2013 r.<sup>122</sup> Jednakże przeksięgowanie odsetek nastąpiło jeszcze później, tj. w dniach 30.11.2013 r. i 27.12.2013 r. Zdaniem NIK powyższe działania podejmowano z nieuzasadnioną zwłoką, a przepływ informacji nie był efektywny i skuteczny (art. 68 ust. 2 pkt 6 ufp.)

### 3.3.3. Pozostałe rozliczenia

#### *„Hala sportowa”*

Na budowę Hali Gmina zawarła umowę z Ministrem Sportu i Turystyki o dofinansowanie zadania ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej<sup>123</sup>. Zadanie zakwalifikowano do Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu na rok 2012. Przyznane i wykorzystane dofinansowanie w latach 2012 - 2014 wyniosło ogółem 15.000,00 tys. zł.

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

Zgłoszenie zakończenia robót nastąpiło 14.07.2014 r. W świadectwie przejęcia całości robót z 08.08.2014 r. szacunkową wartość robót określono na 142.000,00 tys. zł.

Zgodnie z warunkami ww. umowy Gmina była zobowiązana do składania kwartalnych sprawozdań z realizacji zadania oraz do sporządzenia i przedłożenia Ministrowi Sportu i Turystyki rozliczenia otrzymanego dofinansowania pod względem rzeczowym i finansowym w terminie 50 dni od dnia zakończenia zadania (§ 7 pkt 6 i § 6 ust. 1). Pismem z 24.09.2014 r. Gmina zwróciła się z prośbą o wydłużenie terminu przedłożenia ostatecznego rozliczenia zadania do dnia 17.10.2014 r. powołując się na złożoność procesu inwestycyjnego, w tym obszerny zakres przedmiotowy zadania i przygotowywanie przez Inżyniera Kontraktu ostatecznego świadectwa płatności uwzględniającego rozliczenie wszystkich elementów zadania. Jednostką organizacyjną nadzorującą prawidłowość realizacji umowy był Wydział Sportu Urzędu.

---

<sup>120</sup> „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek”; *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 j.t.)*.

<sup>121</sup> „Odsetki od dotacji lub płatności wykorzystywanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystywanych z naruszeniem procedur (...)”.

<sup>122</sup> Uchwała Nr XXXIV/1004/13 z dnia 14 października 2013 r.; na koncie 980-00-000 – „Plan finansowy wydatków budżetu” środki w wysokości 272,64 tys. zł (92108 § 4560) i 104,88 tys. zł (rozdział 90095 § 4560) ujęto na dzień 14.10.2013 r., tj. z dniem podjęcia Uchwały.

<sup>123</sup> Zadanie pn. „Budowa hali widowiskowo-sportowej wraz z obiektami towarzyszącymi”.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

Ponadto Gmina została zobowiązana m.in. do tego, by:

- nie zbywać i nie obciążać rzeczy i praw nabytych, będących przedmiotem umowy, a także nie wynajmować ich i nie wydierżawiać bez zgody Ministra Sportu i Turystyki, *na cele inne niż określone we wniosku o dofinansowanie*, przez okres 20 lat od daty zakończenia zadania<sup>124</sup>,
- zawrzeć na co najmniej 20 lat umowy lub porozumienia z polskimi związkami sportowymi (rekomendującymi zadanie inwestycyjne do programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu) zawierających w szczególności potwierdzenie preferencyjnych warunków odpłatności na poziomie kosztów własnych, na których dany związek będzie korzystał z obiektu.

### „Cmentarz”

Po zakończeniu budowy cmentarza, mimo iż nie nastąpiło ostateczne rozliczenie za roboty wykonane przez wykonawcę, decyzją z 11.03.2013 r. PINB udzielił pozwolenia na użytkowanie cmentarza komunalnego. Decyzja ta uzyskała przymiot ostateczności 27.03.2013 r. Po tej dacie w 2013 r, ZUK jeszcze trzynastokrotnie występował do Urzędu Miasta o środki na wydatki związane z realizacją inwestycji i środki te otrzymywał. Wnioski ZUK dotyczyły wydatków na łączną kwotę 162,28 tys. zł<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Niewypełnienie tego warunku skutkuje obowiązkiem zapłaty kary umownej w wysokości 1,5% wartości przyznanych środków dofinansowania (za każdy przypadek naruszenia), tj. 225 tys. zł.

<sup>125</sup> W tym m.in.: 7.960,39 zł z tytułu realizacji umowy na montaż zabezpieczeń przepięciowych na kamerach zainstalowanych na terenie cmentarza komunalnego, 6.000,00 zł z tytułu realizacji umowy na ochronę cmentarza, 4.104,09 zł za abonament, usługi dystrybucji oraz zużytą energię elektryczną przez odbiorniki zainstalowane na cmentarzu, 11.808,00 zł z tytułu realizacji umowy na opracowanie ekspertyzy budowlanej wraz z programem naprawczym wykonanych alejek na terenie cmentarza, 19.520,00 zł z tytułu realizacji umowy na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu z zapewnieniem inspektorów nadzoru na budowie cmentarza, 22.140,00 zł z tytułu realizacji umowy na opracowanie ekspertyzy ekonomicznej na okoliczność rozliczenia robót dodatkowych celem ustalenia wynagrodzenia za prace wykonane przy budowie cmentarza przez wykonawcę robót, 75.000,00 zł z tytułu realizacji umowy na usługi prawnicze polegające na wykonywaniu zastępstwa procesowego przed sądami powszechnymi w sprawie powództwa wykonawcy robót, 13.744,75 zł z tytułu realizacji umowy na dostawę i montaż bramy wjazdowej przy portierni na cmentarzu.