

Wrocław, 27 października 2000 r.

WK.0913/436/K-66/00

Pan Andrzej Nejman
Burmistrz Wołowa

Rynek Ratusz
56-100 Wołów

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w październiku br. roku zakończyła kontrolę do-
rązną w zakresie realizacji inwestycji pn.: "Adaptacja przerwanej budowy żłobka w Wołowie przy ul.
Inwalidów Wojennych na oddział ginekologiczno - położniczy Szpitala w Wołowie". Ustalenia kon-
troli opisano w protokole, którego jeden egzemplarz wręczono Panu Burmistrzowi 13 października
2000 roku.

Kontrola wykazała, że organy Gminy Wołów zdecydowały o budowie pawilonu ginekologiczno –
położniczego nie mając rozeznania co do kosztów przedsięwzięcia, podejmując się przy tym realizacji
zadania z udziałem inwestora zastępczego, wykazującego się brakiem profesjonalizmu, a ponadto
bardziej dbającego o interesy wykonawcy niż inwestora bezpośredniego. Efekt był taki, że inwestycja
przekazana Powiatowi Wołowskiemu, jako nie mająca szans na kontynuację, została przez Starostwo
Wołowskie przeznaczona do sprzedaży za cenę niższą od nakładów poniesionych przez Gminę o po-
nad 1,5 mln zł, z narażeniem Gminy na zwrot z odsetkami kwoty 700 tys. zł Fundacji Współpracy
Polsko – Niemieckiej, od której uzyskano dotację na budowę pawilonu.

Nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły we wszystkich fazach przedsięwzięcia.

Zastępstwo inwestorskie w przygotowaniu zadania - adaptacja przerwanej budowy żłobka
w Wołowie przy ul. Inwalidów Wojennych na oddział ginekologiczno - położniczy Szpitala w Woło-
wie – Zarząd MiG powierzył Dyrekcji Inwestycji Miejskich w trybie bezprzetargowym, naruszając
tym samym własną uchwałę nr 17/94 ZMiG z 30 marca 1994 roku, stanowiącą, że wszelkie prace,
których koszt przekracza kwotę 50 mln zł (5 tys. nowych zł) można zlecać wyłącznie po wyłonieniu
wykonawcy w drodze przetargu. Na umowie, podpisanej przez Burmistrza Zygmunta Bronisławskie-
go, brak podpisu drugiego członka Zarządu MiG, co jest niezgodne z art. 46 ustawy samorządowej.

W wyjaśnieniu podpisanym przez Burmistrza Andrzeja Nejmana stwierdza się: „DIM jest firmą
przygotowującą i prowadzącą inwestycje z wieloletnim stażem, a w czasie, kiedy przystępowano do
realizacji zadania DIM występowała na rynku jako profesjonalny inwestor zastępczy na rynku.
W wyniku ewentualnego przetargu z pewnością wyłonionoby właśnie tę jednostkę.”.

W umowie o zastępstwo inwestorskie w przygotowaniu zadania nie sprecyzowano, jaka dokumentacja wchodzi w zakres dokumentacji technicznej – co spowodowało konieczność aneksowania umowy (umowę aneksowano dwukrotnie – zawsze po terminie jej wykonania, aneksy podpisywane były tylko przez jednego członka Zarządu MiG – Burmistrza Z. Bronisławskiego). Konieczność aneksowania umowy stwierdzał projektant po przystąpieniu do projektowania pawilonu ginekologicznego, zwracając uwagę inwestorowi zastępczemu, że wykonanie części prac projektowych nie było objęte przetargiem.

W umowie nie przewidziano kar umownych za wady dokumentacji (ani też braki w dokumentacji) dostarczonej przez DIM Gminie.

Niektóre czynności, które powinny należeć do obowiązków inwestora zastępczego, przyjęto do wykonania przez inwestora bezpośredniego (dostarczenie zatwierdzonego programu inwestycji oraz uzgodnienie dokumentacji w trakcie opracowania).

Zarząd MiG zobowiązał się do zawarcia umowy o zastępstwo inwestorskie na realizację inwestycji z DIM. Należy stwierdzić, że w czasie zawierania umowy ogłoszona została już ustawa z 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych, Zarząd wykazał się tu brakiem rozeznania w obowiązujących przepisach.

Już na etapie zlecenia przez DIM dokumentacji ujawnił się był brak profesjonalizmu inwestora zastępczego, a mimo to Zarząd MiG powierzył później tej jednostce zastępstwo inwestorskie w realizacji inwestycji.

Ostateczny termin wykonania umowy o prace projektowe upłynął 28 lutego 1996 roku, tymczasem oświadczenie projektanta o kompletności wykonanej dokumentacji budowy pawilonu ginekologiczno - położniczego DIM przekazał Urzędowi 5 września 1996 roku.

Już po opracowaniu przez projektanta koncepcji funkcjonalno – użytkowej pawilonu ginekologiczno – położniczego (początek marca 1996 roku) Gmina otrzymała pierwszy sygnał, że przedsięwzięcie w tym kształcie (oddział szpitalny na bazie zaniechanej budowy żłobka) jest nieporozumieniem. Tak ocenił projekt dr hab. Med. W. Maszkiewicz, powołując ponadto w swoim sprawozdaniu pismo specjalistów, w którym podano pełną argumentację przemawiającą przeciw organizowaniu oddziału szpitalnego na bazie żłobka. A na tym etapie Gmina poniosła dopiero 5% wydatków z utopionych 3 350 000 zł w nietrafioną inwestycję.

Tymczasem Zarząd MiG zdecydował się kontynuować zadanie i powierzył Dyrekcji Inwestycji Miejskich (znowu w trybie bezprzetargowym) **zastępstwo inwestorskie w przygotowaniu i realizacji inwestycji**. Umowę w tym zakresie (z 20 lipca 1995 roku) podpisał i tym razem tylko jeden członek Zarządu MiG – Burmistrz Z. Bronisławski. Umowa nie zawiera postanowień umożliwiających kontrolę kosztów realizowanego zadania przez inwestora bezpośredniego.

Rozpoczęcie I etapu budowy (części robót budowlano montażowych) określono jako „niezwłocznie po przeprowadzonym przetargu – około września 1995 roku”, bez ustalenia terminu zakończenia prac. Postanowiono, że terminy pozostałych etapów zostaną ustalone po przeprowadzeniu przetargów na te etapy, nie określając terminu zakończenia inwestycji.

Koszt I etapu określono na około 180 tys. zł brutto, postanawiając jednocześnie, że koszt pozostałej części robót zostanie określony po przeprowadzeniu przetargów na pozostałe etapy, a następnie wprowadzony aneksami do umowy (żaden aneks nie został podpisany).

Na tym etapie – nie posiadając kosztorysów inwestorskich - całkowity koszt realizacji zadania szacowano na 1 500 000 zł. Taką kwotę podał Zygmunt Bronisławski we wniosku do Urzędu Wojewódzkiego z 9 marca 1995 roku o dofinansowanie zadania. Wykonanie kosztorysów inwestorskich dla całego zadania DIM powierzyła Biurowi Studiów i Projektów Służby Zdrowia dopiero 12 grudnia 1995 roku. Wartość całej inwestycji według „Zestawienia kosztów zadania inwestycyjnego” opracowanego na podstawie umowy nr WR-31595 wynieść miała 7 068 124 zł netto. Natomiast w „Zestawieniu Kosztów Zadania” dokonanym przez DIM według przeceny na poziomie cen 1998 roku – jako wartość zadania ogółem podano już kwotę 9 727 630 zł.

Dyrekcja Inwestycji Miejskich, ogłaszając 10 sierpnia 1995 roku w Biuletynie Zamówień Publicznych przetarg na **realizację I etapu inwestycji** nie posiadała kosztorysów inwestorskich, a do posiadania ich zobowiązuje art. 35 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych (w składzie komisji przetargowej Gmina Wołów miała swojego przedstawiciela). Kosztorysy inwestorskie miały zostać wykonane do 22 lutego 1996 roku, na mocy porozumienia dodatkowego z 12 grudnia 1995 roku (do umowy nr 315/95) zawartego z projektantem.

Zawarta przez DIM umowa na realizację I etapu parafowana została przez Burmistrza Z. Bronisławskiego, brak na niej podpisu drugiego członka Zarządu MiG, brak kontrasygnaty skarbnika.

Przed przystąpieniem do robót nie zinwentaryzowano istniejącego obiektu – przerwanej w 1991 roku budowy żłobka.

W dzienniku budowy brak zapisu o zgłoszeniu I etapu do odbioru.

W czasie postępowania o udzielenie zamówienia **na realizację II etapu** zadania Gmina nie znała kosztów całego przedsięwzięcia (nie miała kosztorysów inwestorskich). Ogłoszenie o przetargu zamieszczone zostało w Biuletynie Zamówień Publicznych 4 marca 1996 roku, otwarcie ofert miało miejsce 18 kwietnia, prace komisji przetargowej, prowadzone z udziałem przedstawiciela Gminy, zakończone zostały 20 maja 1996 roku (32 dni po otwarciu ofert). W protokole przetargowym szacunkową wartość zamówienia określono na 5 500 000 zł.

Wykaz opracowanej przez projektanta dokumentacji oraz jego oświadczenie o kompletności dokumentacji przesłany został do Urzędu przez DIM z pismem z 5 września 1996 roku. Dokumentacja zawiera „Zestawienie kosztów zadania inwestycyjnego”, w którym wartość robót określono na 6 731 547 zł netto, bez kosztów powiernictwa, generalnego wykonawstwa i rezerwy na roboty nie-

przewidziane (wartość robót wykonanych podczas realizacji I etapu wyniosła 122 084 zł netto). Czy inwestor bezpośredni zestawienie kosztów znał – z dokumentacji Urzędu to nie wynika. Pewne jest tylko, że miał je po 9 maja 1999 roku, po otrzymaniu od DIM kosztorysów inwestorskich (w załączeniu do pisma nr L. DZ. DU//JP/31/99), o które wcześniej się upomniął.

Samo postępowanie przetargowe powinno zostać unieważnione zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 1 (obecnie art. 27b ust. 1 pkt 1) ustawy o zamówieniach publicznych, ponieważ zgłoszona została tylko jedna ważna oferta. Stwierdzić należy, że komisja przetargowa chwilami była tego świadoma, np. kiedy nie podjęła się punktacji ofert, albo formułując sprzeczne oceny co do ważności obu ofert i konieczności odrzucenia jednej z nich.

Umowa z 1 czerwca 1996 roku zawarta przez DIM z firmą TRZEBUD na realizację II etapu została parafowana już przez dwóch członków Zarządu MIG Wołów, jednak brak na niej kontrasygnaty skarbnika.

Pomimo tego, że dla realizacji II etapu opracowany został pełny projekt techniczny – co umożliwiało przyjęcie wynagrodzenia wykonawcy w formie jednej kwoty ryczałtowej - przyjęto w umowie wynagrodzenie ryczałtowo – ilościowe, waloryzowane na podstawie Biuletynu Cen Scalonych Robót Budowlanych BCSB wydawanych na dany kwartał w systemie SEKOCENBUD. Mając przy tym do wyboru korzystniejszy dla inwestora sposób waloryzacji według wskaźników GUS, wybrano ten, który preferował interesy wykonawcy oraz – oczywiście – inwestora zastępczego. Ten zresztą wyraźnie dał do zrozumienia Gminie, czyje interesy w umowie tej preferuje, w piśmie z 30 sierpnia 1996 roku (a więc już po zawarciu umowy) informując między innymi: „Sytuacja, w której wynagrodzenie wykonawcy nie podlegałoby waloryzacji może doprowadzić do poniesienia przez niego rażącej straty”. W dokumentacji brak dowodów na to, aby inwestor bezpośredni kwestionował samą potrzebę waloryzacji oraz jej sposób przeprowadzania. Skutki zastosowanej waloryzacji, a właściwie dodatkowy koszt jaki poniosła Gmina Wołów w wyniku przyjęcia waloryzacji bardziej niekorzystnej od powszechnie stosowanej (według wskaźników GUS), wyliczył w swojej opinii dr inż. Krzysztof Nowicki. Według jego opinii, przyjęcie waloryzacji wyższej od powszechnie stosowanej kosztowało Gminę 72 100 zł - tylko w stosunku do robót rewaloryzowanych do III kwartału 1998 roku. Należy zwrócić uwagę i na to, że sam sposób waloryzacji inwestor zastępczy wprowadził do umowy dzięki dokonanej zmianie zapisu typowej instrukcji ogólnych warunków umowy, która była załącznikiem nr 2 do umowy na realizację pierwszego etapu.

Nakłady poniesione przez Gminę Wołów na realizację oddziału ginekologiczno – położniczego wyniosły 3 352 979,76 zł, z czego 700 000 zł to środki uzyskane od Fundacji Współpracy Polsko – Niemieckiej. Warunki dofinansowania przez Fundację robót budowlano-montażowych oraz zakupu aparatury medycznej zawarte są w „Oświadczeniu o zobowiązaniach dotacjobjorcy”, podpisanym przez Burmistrza Z. Bronisławskiego. Wynika z tego „Oświadczenia” obowiązek zwrotu uzyskanej dotacji wraz z odsetkami – w szczególności „gdy nie była ona wykorzystana zgodnie z celem” (celem

miało być wybudowanie pawilonu ginekologiczno – położniczego). Obowiązek zwrotu dotacji otrzymanej od Fundacji staje się realny – w sytuacji powziętego przez Starostwo Powiatowe w Wołowie zamiaru złamania warunków porozumienia o przekazaniu mu inwestycji. Przejęta od Gminy Wołów budowa wyceniona została na 1 800 000 zł i przeznaczona do sprzedaży w drodze przetargu.

Podając powyższe do wiadomości Pana Burmistrza, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu - działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U . nr 85, poz. 428 ze zmianami) - wnosi o :

1. Przestrzeganie uregulowań oraz zasad postępowania zawartych w uchwałach organów gminy.
2. Składanie oświadczeń woli w imieniu gminy zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym.
3. Podejmowanie decyzji w sprawie podejmowania zadań inwestycyjnych z uwzględnieniem opinii fachowców oraz z pełnym rozeznaniem koniecznych do poniesienia kosztów.
4. Korzystanie z obsługi prawnej przy opracowywaniu wszelkich umów, w szczególności na realizację zadań inwestycyjnych, między innymi w celu:
 - precyzyjnego sformułowania ich zakresu i terminu wykonania,
 - zapewnienia pełnej ochrony interesów gminy w zakresie kar umownych,
 - możliwości kontroli realizacji powierzonych zadań
5. Organizowanie przetargów na zadania inwestycyjne - mając opracowane kosztorysy inwestorskie.
6. Prowadzenie postępowań o zamówienia publiczne - przestrzegając zasady unieważnienia postępowania w sytuacji braku wymaganej ilości ważnych ofert.
7. Przystępowanie do robót budowlanych po zinwentaryzowaniu istniejących na budowie obiektów.
8. Ustalanie wynagrodzenia wykonawców na roboty budowlane w formie jednej kwoty ryczałtowej – w szczególności w tych przypadkach, kiedy jest to możliwe ze względu na posiadanie pełnego projektu technicznego.
9. Podjęcie skutecznych działań w celu doprowadzenia do wybudowania oddziału ginekologiczno – położniczego przez Starostwo Powiatowe w Wołowie – zgodnie z zawartym w tej sprawie porozumieniem, w celu uzyskania materialnych efektów z poniesionych przez Gminę Wołów nakładów na realizację tego przedsięwzięcia, a także w celu uniknięcia konieczności zwrotu dotacji uzyskanej od Fundacji Współpracy Polsko – Niemieckiej.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 powołanej wyżej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o działaniach podjętych w celu wykonania przedstawionych wniosków lub o przyczynach ich niewykonania.

Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Izby. Podstawą zgło-

szenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan Dariusz Chmura

Przewodniczący Rady Miejskiej w Wołowie