

**Raport z audytu dot. oceny procesów związanych
z wykonaniem dokumentacji projektowej budowy
kompleksu boisk sportowych wraz z placem zabaw
w Zieleniewie**

Opracowany przez:

Agnieszkę Kabat – certyfikowanego audytora sektora publicznego

Stan faktyczny

I. Pierwsze zapytanie ofertowe

- 03.04.2023 r. – sporządzenie zapytania ofertowego na opracowanie dokumentacji projektowej budowy kompleksu boisk sportowych wraz z placem zabaw w Zieleniewie dz. 131/54.
- Termin wykonania zamówienia: do 15 września 2023 r.
- Termin składania ofert: 07.04.2023 r. do godziny 09:00.
- Kryteria oceny ofert: cena 100 %.
- 04.04.2023 r. - zapytanie skierowano mailowo do 6 potencjalnych wykonawców.
- 11.04.2023 r. – sporządzenie protokołu z wyboru wykonawcy w drodze zapytania ofertowego.

W odpowiedzi na zapytanie ofertowe wpłynęła 1 oferta: APP Krystian Kubiak ul. Złota 11/18, 78-100 Kołobrzeg na kwotę 101 475,00 zł brutto. Nie dokonano wyboru oferty – gdyż jak wynika z protokołu – złożona oferta znacznie przewyższała kwotę jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia.

W treści protokołu wskazano, iż wartość szacunkową zamówienia ustalił ówczesny Kierownik Referatu Inwestycji i Rozwoju (wskazana osoba nie jest już pracownikiem urzędu) w dniu 03.04.2023 r. w kwocie 37 500,00 zł netto na podstawie ofert wykonawców złożonych w trybie zapytania o cenę. Audytorowi nie przedstawiono dokumentów potwierdzających powyższe ustalenia. W dokumentacji brak też wniosku o wszczęcie postępowania na udzielenie zamówienia publicznego (zał. Nr 6 do Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości mniejszej od 130 000 zł w Urzędzie Gminy Kołobrzeg).

II. Drugie zapytanie ofertowe

- 11.04.2022 r. (podano błędny rok tj. 2022, winien być 2023) – sporządzenie wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości przekraczającej 30 000 zł lecz mniejszej od 130 000 zł.

We wniosku wskazano, iż szacunkową wartość zamówienia ustalono w dniu 03.04.2023 r. w kwocie 37 500,00 zł netto na podstawie ofert wykonawców złożonych w trybie zapytania o cenę. Audytorowi nie przedstawiono dokumentów potwierdzających powyższe ustalenia.

Termin realizacji zamówienia: 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy. Planowano wysłać zapytanie ofertowe do 12 potencjalnych wykonawców.

Osobą odpowiedzialną za realizację zamówienia był ówczesny Kierownik Referatu Inwestycji i Rozwoju.

We wniosku wskazano, iż na niniejszy wydatek zaplanowano w budżecie kwotę 46 125,00 zł.

Wniosek został zaakceptowany przez ówczesnego Zastępcę Wójta.

- 11.04.2023 r. – sporządzenie zapytania ofertowego na opracowanie dokumentacji projektowej budowy kompleksu boisk sportowych wraz z placem zabaw w Zieleniewie dz. 131/54.

Celem przedmiotu zamówienia było opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej budowy kompleksu boisk sportowych (boiska typu ORLIK – boisko piłkarskie o nawierzchni ze sztucznej trawy oraz boisko wielofunkcyjne o nawierzchni poliuretanowej – lub podobne wraz z placem zabaw z podziałem na strefy dla dzieci młodszych oraz starszych; niezbędną infrastrukturą techniczną (oświetlenie, odwodnienie), ciągami komunikacyjnymi oraz zielenią urządzoną na części działki 131/54 obręb Zieleniewo. Powierzchnia do zagospodarowania ok. 9100 m².

Działka 131/54 obręb Zieleniewo jest częściowo zagospodarowana:

- teren rekreacyjny (wiaty, altany, grill, ławeczki, utwardzenie) o powierzchni ok. 2500 m²
- street Workout – zestaw ćwiczeń siłowych o powierzchni ok. 400 m²
- zaplecze sportowe (budynek zaplecza w trakcie realizacji)

- Treść zapytania ofertowego stanowi (m.in.), iż:
 - 1) wykonawca musi posiadać uprawnienia budowlane do projektowania w specjalności architektonicznej i należeć do Izby Zawodowej - do oferty należy załączyć dokumenty potwierdzające posiadanie uprawnień oraz przynależność do Izby Zawodowej,
 - 2) wykonawca na potwierdzenie prowadzenia działalności gospodarczej do oferty załącza wydruk z CEIDG, bądź w przypadku spółek odpis KRS, aktualny na dzień składania oferty,
 - 3) wykonawca projektu budowlanego powinien zapewnić udział w opracowaniu projektu osób posiadających uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności, zapewnić wzajemne skoordynowanie techniczne wykonanych opracowań projektowych. Wykonawca winien ustanowić koordynatora zespołu projektantów, który będzie upoważniony do reprezentowania i udzielania wyjaśnień Inwestorowi.

Zgodnie z treścią zapytania ofertowego wykonawca winien był przedłożyć zamawiającemu następujące dokumenty:

- dokumentacja geotechniczna (2 egzemplarze w formie pisemnej +1 w formie elektronicznej)

- koncepcja projektowa (2 egzemplarze w formie pisemnej +1 w formie elektronicznej), w ciągu 30 dni od podpisania umowy
 - projekty budowlane wszystkich koniecznych branż wraz z niezbędnym opiniami i uzgodnieniami umożliwiającymi uzyskanie pozwolenia na budowę lub zaświadczenia o braku sprzeciwu wobec zgłoszenia zamiaru przystąpienia do robót budowlanych (5 egzemplarzy w formie pisemnej +1 w formie elektronicznej)
 - projekty wykonawcze (techniczne w rozumieniu ustawy Prawo budowlane i spełniające wymagania, o których mowa w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju z 20.12.2021 w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (5 egzemplarzy w formie pisemnej +1 w formie elektronicznej)
 - specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych (2 egzemplarze dla każdej z branż w formie pisemnej +1 w formie elektronicznej)
 - przedmiar robót (2 egzemplarze w formie pisemnej +1 w formie elektronicznej)
 - kosztorysy inwestorskie Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 20.12.2021 w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót (po 1 egzemplarzu w formie pisemnej +1 w formie elektronicznej)
 - informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (1 egzemplarz w formie pisemnej +1 w formie elektronicznej)
- Termin wykonania zamówienia: do 15 września 2023 r.
 - Termin składania ofert: 17.04.2023 r. do godziny 09:00.
 - Kryteria oceny ofert: cena 100 %.
 - 11.04.2023 r. – zapytanie skierowano mailowo do 12 potencjalnych wykonawców.
W treści maila błędnie wskazano termin złożenia oferty: jest 11.04.2023 r., winno być 17.04.2023 r.
 - 18.04.2023 r. – sporządzenie protokołu z wyboru wykonawcy w drodze zapytania ofertowego.
W odpowiedzi na zapytanie ofertowe wpłynęły 3 oferty:
- APP Krystian Kubiak, ul. Złota 11/18, 78-100 Kołobrzeg na kwotę 77 613 zł brutto

- SEPBA Tadeusz Dyrła, ul. Okopowa 12c, 78 -100 Kołobrzeg na kwotę 80 000 zł brutto
- Biuro Usług Projektowych ABACUS, ul. Jana Tarnowskiego 3, 78 -100 Kołobrzeg na kwotę 56 580 zł brutto

W wyniku przeprowadzonego zapytania ofertowego wybrano wykonawcę - Biuro Usług Projektowych ABACUS ul. Jana Tarnowskiego 3, 78-100 Kołobrzeg na kwotę 56 580 zł brutto. Wraz ze złożoną ofertą wykonawca przedłożył wydruk z CEIDG, uprawnienia mgr inż. arch. Danuty Elżbiety Szymańskiej oraz zaświadczenie, iż ww. osoba należy do Izby Architektów (zaświadczenie ważne do dnia 31.07.2023 r.). Nie dołączono dokumentów potwierdzających spełnienie powyższych wymagań przez samego wykonawcę.

- 25.04.2023 r. – podpisanie umowy nr IR I.22.2023 z wybranym w postępowaniu wykonawcą.

Termin wykonania dokumentacji określony w umowie: do 15.09.2023 r.

- Zgodnie z zapisami zawartej umowy wykonawca był zobowiązany do opracowania dokumentacji w 1 komplecie składającym się z następujących opracowań:
 - a) projekt budowlany i wykonawczy w 5 egz. w wersji papierowej i 1 egz. w wersji elektronicznej
 - b) przedmiar robót w 2 egz. w wersji papierowej
 - c) kosztorys inwestorski w 2 egz. w wersji papierowej
 - d) specyfikacja techniczna w 2 egz. w wersji papierowej i 1 egz. w wersji elektronicznej (pliki Word)
 - e) inne opracowania wymagane przepisami odrębnymi, a niezbędne do uzyskania pozwolenia na budowę.

Do obowiązków wykonawcy należało uzyskanie wszelkich niezbędnych warunków i uzgodnień wynikających z toku prowadzonego postępowania, sporządzenie wniosku o wydanie decyzji pozwolenia na budowę, mapy do celów projektowych. Wykonawca zobowiązany był do przedstawienia zamawiającemu, w trakcie prac projektowych, proponowanych rozwiązań i uzyskania ich akceptacji.

- Zapisy umowy stanowią m.in. iż:
 - w przypadku niedotrzymania przez wykonawcę terminu umowy, zamawiającemu przysługuje prawo zastosowania kar umownych za zwłokę w wysokości 0,8% wartości wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień zwłoki, licząc proporcjonalnie do wynagrodzenia za komplet dokumentacji, którego opóźnienie dotyczy,

- w przypadku odstąpienia od umowy przez zamawiającego z przyczyn, za które odpowiada wykonawca, wykonawca zapłaci zamawiającemu karę umowną w wysokości 40% wartości wynagrodzenia umownego brutto,
 - w przypadku zwłoki wykonawcy w usuwaniu wad przedmiotu umowy, wykonawca zapłaci zamawiającemu karę umowną w wysokości 0,8% wartości wynagrodzenia umownego brutto, za każdy dzień zwłoki,
 - łączna wysokość kar umownych nie może przekroczyć 50% wysokości wynagrodzenia umownego brutto
- 16.10.2023 r. zawarto aneks nr IR I.1.2023 do umowy wydłużający termin realizacji zamówienia do dnia 30.11.2023 r.
Jako uzasadnienie do zawarcia aneksu wskazano okoliczności, na które powołał się wykonawca w piśmie z dnia 14.09.2023 r. (wpłynęło do urzędu w dniu 15.09.2023 r) tj. cyt. „w związku z trwającymi pracami związanymi z budową budynku świetlicy oraz wprowadzonymi w czasie budowy zmianami w zagospodarowaniu terenu budynku świetlicy (w tym elementów uzbrojenia podziemnego) zachodzi konieczność kolejnej aktualizacji mapy do celów projektowych uwzględniającej wprowadzone zmiany”.
Wykonawca zaproponował termin zakończenia prac projektowych do dnia 15.11.2023 r. Jednocześnie zadeklarował, iż do dnia 25.09.2023 r. przedstawi zamawiającemu zaktualizowaną koncepcję zagospodarowania terenu wraz z kosztorysem inwestorskim. Czego finalnie nie zrealizował w wyznaczonym terminie.
 - 30.11.2023 r. – zawarto aneks nr IR I.2.2023, zgodnie z którym wydłużono termin realizacji zamówienia do 15.03.2024 r.
Powołano się w nim na pismo wykonawcy z dnia 20.11.2023 r. (brak daty wpływu do urzędu) z prośbą o wydłużenie terminu realizacji zamówienia tj. do dnia 15.02.2024 r. Wykonawca argumentował w nim cyt. „Szczegółowa analiza geodezyjnie zinwentaryzowanego nowowyprowadzanego budynku zaplecza sportowego na przedmiotowej działce wraz z jego zagospodarowaniem terenu i infrastrukturą towarzyszącą wykazała ostatecznie brak możliwości lokalizacji w pełni planowanego zagospodarowania terenu wynikającego z zawartej umowy na wskazanym w umowie obszarze działki. Układ wybudowanego budynku oraz przebieg linii energetycznej wysokiego napięcia częściowo wykluczają, zgodnie z obowiązującymi przepisami, lokalizację planowanego wcześniej placu spotkań i opcjonalnie targowiska. Plac jak wyżej jest elementem niezbędnym dla docelowej funkcjonalności projektowanego Centrum Sportowo – Rekreacyjnego, a jego lokalizacja jest możliwa tylko w zachodniej części działki, co projektant uwzględni w opracowywanej dokumentacji projektowej.

Jednakże z uwagi na kolizyjną lokalizację istniejącej na działce instalacji typu street workout, należy zmienić jej lokalizację, a to z kolei wymaga uzyskania opinii Urzędu Marszałkowskiego z uwagi na przyznaną dotację oraz wykonanie dodatkowych prac projektowych”.

- 15.03.2024 r. – wykonawca przedłożył w trzech egzemplarzach „Projekt i opis robót budowlanych” (koncepcja). W ramach zawartej umowy wykonawcy nie przekazano żadnych płatności.

Stwierdzone nieprawidłowości

- 1) Wybrany w postępowaniu wykonawca do złożonej oferty dołączył uprawnienia mgr inż. arch. Danuty Elżbiety Szymańskiej oraz zaświadczenie, iż ww. osoba należy do Izby Architektów Nie dołączono dokumentów potwierdzających spełnienie powyższych wymagań przez samego wykonawcę.

W związku z faktem, iż wymagania zapytania ofertowego pkt. 6 (II WYMAGANIA DOTYCZĄCE) wskazują, iż:

- 1) wykonawca musi posiadać uprawnienia budowlane do projektowania w specjalności architektonicznej i należeć do Izby Zawodowej
- 2) (...)
- 3) wykonawca projektu budowlanego powinien zapewnić udział w opracowaniu projektu osób posiadających uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności, zapewnić wzajemne skoordynowanie techniczne wykonanych opracowań projektowych. Wykonawca winien ustanowić koordynatora zespołu projektantów, który będzie upoważniony do reprezentowania i udzielania wyjaśnień Inwestorowi.

Uwagi audytora: Wątpliwości audytora wzbudza spełnienie przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu. Należy uzyskać opinię prawną, która odpowie na pytanie czy dołączając do oferty dokumenty potwierdzające kwalifikacje osób trzecich, spełniono wymogi zapytania ofertowego. Przyjmując jednak, iż spełniony zostaje powyższy wymóg poprzez udział w opracowaniu dokumentacji osób posiadających uprawnienia budowlane (pkt. 3), w dalszym ciągu częściowo nie spełniono warunku pkt. 1), a więc przynależności wykonawcy do Izby Zawodowej.

Dodatkowo podkreślić należy, iż w zaświadczeniu o przynależności p. Szymańskiej do Izby Zawodowej wskazano datę ważności zaświadczenia do dnia 31.07.2023 r. Na późniejszym etapie nie weryfikowano spełnienia powyższego warunku.

- 2) W zapytaniu ofertowym zobowiązano wykonawcę do opracowania, w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy, koncepcji projektowej, a zamawiający mógł, w terminie 10 dni od złożenia materiałów, odnieść się co do treści koncepcji. Jednocześnie wnioskując o aneks nr 1 wydłużający termin realizacji umowy wykonawca zadeklarował, iż do dnia 25.09.2023 r. przedstawi zamawiającemu zaktualizowaną koncepcję zagospodarowania terenu wraz z kosztorysem inwestorskim.

Uwagi audytora: Zgodnie z informacją uzyskaną od pracownika urzędu zamawiającemu przedłożono „Projekt i opis robót budowlanych” tzw. koncepcję z dnia 15 marca 2024 r. w trzech egzemplarzach.

W aktach brak korespondencji wskazującej, iż ww. dokument został zaakceptowany. Koncepcja przedłożona została blisko 10 miesięcy po upływie terminu na jej złożenie (umowę podpisano 25.04.2023 r., zatem termin na przedłożenie dokumentów minął pod koniec maja).

Brak jest jednocześnie jakiegokolwiek korespondencji ponaglącej ze strony zamawiającego. Nie zastosowano także uprawnień umownych w zakresie kar za nieterminową jej realizację.

- 3) Wykonawcy dwukrotnie wydłużono termin realizacji umowy – ostatecznie wydłużono go do 15.03.2024 r. Wskazany termin również nie został dochowany.

Uwagi audytora: Argumentując wnioski o wydłużenie realizacji umowy wykonawca powoływał się na te same okoliczności (szerzej mowa powyżej w treści raportu). Głównym powodem niemożności wykonania projektu w umownym terminie, zdaniem wykonawcy, jest konieczność kolejnych aktualizacji mapy do celów projektowych w związku z budową budynku świetlicy oraz wprowadzonymi w czasie budowy zmianami w zagospodarowaniu terenu budynku świetlicy. Wskazano także, iż nowowypbudowany budynek zaplecza sportowego częściowo wyklucza lokalizację planowanego wcześniej placu spotkań i opcjonalnie targowiska.

Zdaniem audytora powyższe okoliczności nie mogą być jedynym powodem opóźnień w realizacji umowy. Wykonawca bowiem miał świadomość na etapie składania oferty, iż na wskazanym terenie trwają prace budowlane. Zamawiający już na etapie zapytania ofertowego poinformował o powyższych okolicznościach, wskazał także iż działka jest częściowo zagospodarowana (teren rekreacyjny, street workout, zaplecze sportowe (budynek zaplecza w trakcie realizacji). Mimo tego składając ofertę wykonawca zobowiązał się do realizacji projektu do 15.09.2023 r.

Na etapie realizacji niniejszego zadania audytor zwrócił się z zapytaniem czy pracownik urzędu dokonał merytorycznej oceny zasadności złożonego wniosku (prośby) o wydłużenie terminu realizacji projektu oraz czy zakres związany z budową świetlicy i zagospodarowaniem terenu/ budową zaplecza sportowego uniemożliwiał prace projektowe w pozostałym zakresie?

Uzyskano odpowiedź, iż osoba odpowiedzialna merytorycznie za realizację niniejszego zamówienia nie jest już pracownikiem urzędu. Rozmowy z pracownikami odpowiedzialnymi obecnie za procesy inwestycyjne w jednostce zdają się potwierdzać opinię audytora

Ocena audytora

Obowiązkiem zamawiającego jest egzekwowanie zapisów umownych i dbanie o finanse publiczne, tak aby cel zamówienia tj. zaspokojenie określonych potrzeb, został osiągnięty.

W niniejszym przypadku zamawiający nie przedstawił wystarczających okoliczności, z których wynika brak jego winy w naruszeniu zobowiązań umownych. Nawet jeśli argumenty wykonawcy w części mogłyby zostać uwzględnione, okoliczności na które się powoływał nie wpływały na zupełną niemożność realizacji zlecenia.

Wydłużenie terminu realizacji umowy bez merytorycznego uzasadnienia jest niedopuszczalne i narusza zasadę równego traktowania wykonawców. Zmiana umowy powinna być uzasadniona obiektywnymi, niezależnymi od stron okolicznościami, które nie były możliwe do przewidzenia w momencie jej zawierania.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej nieprawidłowości negatywnie ocenić należy realizację procesów związanych z opracowaniem dokumentacji projektowej budowy kompleksu boisk sportowych wraz z placem zabaw w Zieleniewie.

Wpływ na powyższą ocenę ma fakt, iż:

- nie było ze strony zamawiającego należytego nadzoru nad egzekwowaniem zapisów umownych,
- nie monitorowano regularnie postępu prac oraz nie interweniowano celem ich przyspieszenia,
- nie dokonano dogłębnej oceny merytorycznej argumentów wykonawcy w zakresie wydłużenia terminu realizacji umowy,
- nie egzekwowano kar umownych.

Rekomendacje audytora

Biorąc pod uwagę ustalenia audytu rekomenduje się:

- wzmocnienie nadzoru przez pracowników merytorycznych nad realizacją postanowień umownych,
- dokonywanie merytorycznej analizy wnioskowanych zmian do umowy,

- egzekwowanie kar umownych.

Certyfikowany Audytor

CGAP nr 4252

Agnieszka Kabat