

a/c akta biurowe
audytu

Do użytku służbowego

SPRAWOZDANIE Z AUDYTU NR 1/2019/AW

Temat zadania audytowego:

**Realizacja umowy z wykonawcą inwestycji „Rewitalizacja wiślanej
skarpy i jej zagospodarowanie na park miejski – etap 1” w okresie
2016-2017**

Sporządził: Dariusz Ostrowski – audytor wewnętrzny

Góra Kalwaria, dnia 1 kwietnia 2019 r.

Spis treści

1. WPROWADZENIE	3
1.1. Cel, zakres, podstawa prawna i termin realizacji audytu	3
1.2. Podstawy prawne regulujące badany obszar audytu	3
1.3. Jednostki organizacyjne Urzędu odpowiedzialne za realizację zadań z badanego obszaru ..	4
2. WYBÓR WYKONAWCY ZADANIA INWESTYCYJNEGO	5
2.1. Dokumentacja projektowa i Specyfikacja istotnych warunków zamówienia	5
2.2. Ogłoszenie o zamówieniu i proces wyboru wykonawcy	7
3. REALIZACJA UMOWY Z WYKONAWCĄ	8
3.1. Podpisanie umowy i wprowadzenie Wykonawcy na budowę	8
3.2. Wpisy w dzienniku budowy dokumentujące realizację robót do dnia 30.11.2016 r.	8
3.3. Realizacja robót po 30.11.2016 r.	9
3.4. Wystawianie i rozliczanie faktur VAT za wykonane roboty	13
3.5. Zakończenie prac oraz odbiór i rozliczenie wykonanych robót.	14
4. PODSUMOWANIE i WNIOSKI	17

1. WPROWADZENIE

1.1. Cel, zakres, podstawa prawna i termin realizacji audytu

Podstawowym celem audytu było sprawdzenie zgodności działań Urzędu Miasta i Gminy Góra Kalwaria (zwanego dalej „Urzędem”) z przepisami prawa ogólnie obowiązującego oraz uregulowaniami wewnętrznymi normującymi badany obszar audytu (realizacja zadania inwestycyjnego pn. „Rewitalizacja wiślanej skarpy i jej zagospodarowanie na park miejski”), a następnie w oparciu o dokonaną analizę przedstawienie Burmistrzowi Miasta i Gminy Góra Kalwaria (zwanego dalej „Burmistrzem”) obiektywnej i racjonalnej opinii co do prawidłowości funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w badanym obszarze.

Zakresem podmiotowym audytu objęto wydzielone jednostki organizacyjne Urzędu odpowiedzialne za realizację zadań z badanego obszaru tj. Referat Inwestycji i Remontów oraz Biuro Zamówień Publicznych.

Zakresem przedmiotowym objęto dokumentację oraz prowadzone działania i zachodzące procesy w obszarze przygotowania i realizacji badanego zadania inwestycyjnego.

Podstawę prawną przeprowadzenia audytu stanowił zatwierdzony przez Burmistrza Miasta i Gminy Góra Kalwaria Plan audytu na 2019 r.

Zadanie audytowe realizowane było w okresie od dnia 7 stycznia do dnia 1 kwietnia 2019 r.

1.2. Podstawy prawne regulujące badany obszar audytu.

W zakresie prowadzenia procedury wyboru wykonawcy ogólnym aktem prawnym, który normuje zasady udzielania zamówień publicznych jest ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - *prawo zamówień publicznych* (zwanej dalej „pzp”), której wersja obowiązująca w 2016 r. opublikowana została w Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm. W przypadku szczegółowych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych w Urzędzie w badanym okresie (tj. w 2016 r.) obowiązywał - wprowadzony Zarządzeniem nr ROA.0050.86.2016 z dnia 13.05.2016 r. Burmistrza Miasta i Gminy Góra Kalwaria - *Regulamin udzielania zamówień publicznych*, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartości kwoty 8 000 euro i nie przekracza wyrażonej w

złotych równowartości 30 000 euro¹. Postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzone było w związku z powyższym z zastosowaniem przepisów wspomnianej ustawy pzp. Szczegółowe warunki prowadzenia postępowania określała opracowana do wymienionego wyżej postępowania *Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ)*, która została zatwierdzona przez Burmistrza w dniu 27.07.2016 r.,

Ponadto, w zakresie samej realizacji powyższego zadania inwestycyjnego zastosowanie miały następujące akty i regulacje prawne:

- ustawa z dnia 23.04.1964 r. - *Kodeks cywilny* (tekst ogłoszony w Dz.U. z 1964 nr 16 poz. 93 ze zm.; t.j. w Dz.U. z 2018 r. 1025 ze zm.);
- ustawa z dnia 7.07.1994 r. - *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.);
- umowa nr 47/2016 zawarta w dniu 27.09.2016 r. pomiędzy Gminą Góra Kalwaria (Zamawiający) a BENEVENTO Sp. z o.o z siedzibą ul. Marszałkowska 84/92 lok. 117, 00-514 Warszawa (Wykonawca);
- Projekt „Rewitalizacji wiślanej skarpy i jej zagospodarowanie na park miejski” zawierający m.in. opracowanie „Szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych (w skrócie STWOiR) – SST-D.00-D.02, SST-A.00-A.03, SST-Z.00-Z.01”.

1.3. Jednostki organizacyjne Urzędu odpowiedzialne za przeprowadzenie procedury wyboru wykonawcy zamówienia publicznego oraz za realizację zamówienia.

1.3.1. Organizacja i zadania Biura Zamówień Publicznych (ZAP).

ZAP podlega organizacyjnie I-mu zastępcy burmistrza. Do jego zadań, określonych w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta i Gminy Góra Kalwaria, należy w szczególności:

- 1) akceptacja propozycji wyboru trybu zamówienia publicznego w oparciu o dokumentację przedstawioną przez poszczególne komórki organizacyjne,
- 2) koordynacja i nadzór nad zamówieniami „podprogowymi”,
- 3) współpraca z referatami i komórkami organizacyjnymi urzędu w przygotowaniu SIWZ i dokumentów przetargowych,
- 4) udział st. ds. zamówień publicznych, jako sekretarza komisji przetargowej, w każdym

¹ W tym konkretnym przypadku, z uwagi na szacunkową kwotę zamówienia stanowiącą równowartość 230 948,40 euro, regulamin ten nie miał zastosowania

przetargu organizowanym przez urząd,

5) opracowywanie projektów pism oraz prowadzenie korespondencji dotyczącej prowadzonego postępowania,

6) prowadzenie dla urzędu centralnego rejestru zamówień publicznych „ponadprogowych”,

7) nadzór nad prowadzeniem centralnego rejestru zamówień publicznych „podprogowych”.

W Biurze ZAP zatrudnione są 2 osoby, w tym jedna na 1/2 etatu.

1.3.3. Organizacja i zadania Referatu Inwestycji i Remontów (RIR).

RIR podlega organizacyjnie I - mu zastępcy burmistrza. Do zadań referatu - zapisanych w ww. Regulaminie Organizacyjnym - należy w szczególności:

1) opracowywanie projektów planów inwestycyjnych gminy wg założeń przedstawionych przez burmistrza,

2) przygotowanie dokumentacji do realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych wraz z uzgodnieniami,

3) realizacja inwestycji wynikających z zatwierdzonego planu inwestycyjnego zgodnie z obowiązującymi przepisami,

4) rozliczanie prowadzonych inwestycji i remontów,

5) przekazywanie zrealizowanych inwestycji użytkownikowi,

6) nadzór nad inwestycjami w okresie gwarancji,

7) prowadzenie spraw związanych z budową dróg gminnych.

W Referacie zatrudnione są 3 osoby włącznie z kierownikiem.

2. WYBÓR WYKONAWCY ZADANIA INWESTYCYJNEGO

2.1. Dokumentacja projektowa i Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ).

Zamówienie określone zostało jako „Rewitalizacja skarpy wiślanej i jej zagospodarowanie na park miejski” a procedura udzielenia zamówienia przeprowadzona została w okresie od dnia 27.07.2016 r.² do dnia 27.09.2016 r.³ w trybie przetargu nieograniczonego. Uruchomienie

2 Publikacja ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej Urzędu i na tablicy ogłoszeń Urzędu.

3 Podpisanie umowy z wykonawcą.

procedury przetargowej poprzedzone zostało opracowaniem *Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ)*, którą zatwierdził Burmistrz w dniu 27.07.2016 r. SIWZ wraz z ogłoszeniem o zamówieniu zamieszczona została na stronie www.bip.gorakalwaria.pl w okresie 27.07-16.08.2016 r. Zgodnie z zapisami SIWZ (rozdz. II – Opis przedmiotu zamówienia) oraz postanowieniami umowy z Wykonawcą (§2), zakres zamówienia obejmował wykonanie następujących prac :

- robót rozbiórkowych i robót ziemnych,
- układu komunikacji wewnętrznej z płyt betonowych szarych o wymiarach 30x30x5 cm z kostki granitowej szarej i czarnej 6/4 na koronie skarpy,
- schodów terenowych,
- remontu muru oporowego,
- oświetlenia terenu (15 słupów),
- monitoringu (6 kamer i rozdzielnia sterująca),
- montażu wyposażenia parku: 11 szt. ławek z oparciem, 6 szt. koszy na śmieci, 2 tablice informacyjne, 66,5 mb poręczy schodów i 46,2 mb balustrady.

Szczegółowy zakres robót oraz zasady ich prowadzenia zawarte zostały w dokumentacji projektowej zadania inwestycyjnego zawierającej m.in. opracowanie „*Szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych* (w skrócie STWOiR) – SST-D.00-D.02, SST-A.00-A.03, SST-Z.00-Z.01”. Projekt opracowany został przez Biuro Projektowe BD Projekt z siedzibą ul. Hawajska 15/44, 02-776 Warszawa w oparciu o zawartą z Urzędem umowę nr 386.2015 z dnia 1.04.2015.

Zapisy SIWZ (str. 4-6, Warunki realizacji robót budowlanych) nakładały na Wykonawcę między innymi obowiązki:

- 1) Przewidywania wszystkich okoliczności, które mogą wpływać na cenę zamówienia i w związku z tym do zapoznania się w terenie z warunkami wykonywania przedmiotowych robót (pkt. 3, str. 5).
- 2) Prowadzenia robót w sposób bezpieczny, nie stwarzający zagrożenia dla osób przebywających na terenie inwestycji oraz zgodnie z przepisami prawa oraz zasadami sztuki budowlanej (pkt. 1 i 2, str. 4).

Ponadto zapisy SIWZ (str. 4) wskazywały, iż przedmiar robót stanowi jedynie materiał pomocniczy i w związku z tym zaleca się Wykonawcy dokonać szczegółowej wizji lokalnej w

terenem celem uzyskania wszystkich informacji koniecznych do przygotowania oferty i zawarcia umowy. Zaznaczone także zostało, iż Wykonawca ponosi pełną odpowiedzialność za skutki braku lub mylnego rozpoznania warunków realizacji zamówienia (pkt. 11, str. 5).

2.2. Ogłoszenie o zamówieniu i proces wyboru wykonawcy.

W oparciu o kosztorys inwestorski z dnia 22.07.2016 r. wartość zamówienia oszacowano na kwotę 964 186,50 zł (co stanowiło równowartość 230 948,40 euro), w tym wartość przewidywanych zamówień uzupełniających ustalono na kwotę 321 395,50 zł (co stanowiło równowartość 76 982,80 euro)⁴. Zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zadania kwotę 625 000 zł brutto.

W dniu 26.07.2016 r. decyzją Burmistrza powołana została 4-osobowa Komisja Przetargowa (w skrócie „KP”) w składzie: M. Rutowicz, K. Kochańska, M. Szlęzak, Z. Jachuła. Członkowie KP złożyli stosowne oświadczenia na drukach ZP-1, określone w art. 17 ust. 2 ustawy pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu ogłoszone zostało w Biuletynie Zamówień Publicznych (w skrócie „BZP”) w dniu 27.07.2016 pod nr 166359-2016 oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu i jego stronie internetowej www.bip.gorakalwaria.pl w dniach 27.07-16.08.2016.

Jako kryteria oceny ofert przyjęto najkorzystniejszą cenę (90%) oraz okres gwarancji i rękojmi (10%). W terminie składania ofert (16.08.2016 godz. 10:00) wpłynęły 2 oferty od wykonawców:

- 1) PROGERES S. Kurpisz zs. 64-100 Leszno ul. Lipowa 40/9 z ceną 1 333 992,15 zł brutto oraz okresem gwarancji i rękojmi 36 m-cy,
- 2) BENEVENTO Sp. z o.o. zs. 00-514 Warszawa ul. Marszałkowska 84/92 lok. 117 z ceną 644 635,14 zł brutto oraz okresem gwarancji i rękojmi 60 m-cy.

Oceniając złożone oferty Komisja za korzystniejszą uznała ofertę nr 2 (BENEVENTO) przyznając jej 10 pkt. i tym samym rekomendując ją do akceptacji przez Burmistrza. Oferta konkurencyjna (PROGERES) otrzymała 4,48 pkt.

Uczestnicy postępowania powiadomieni zostali drogą elektroniczną (e-mailami) o wyborze wykonawcy w dniu 19.09.2016 r. a umowę (nr 47.2016) z wykonawcą (BENEVENTO), zwanego dalej „Wykonawcą”) podpisano w dniu 27.09.2016 r.

4 Wartość zamówienia oszacował Pan. P. Doniec (przedstawiciel Projektanta) a opisu przedmiotu zamówienia dokonała pani. K. Kochańska

Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia opublikowane zostało w BZP nr 150354-2016 z dnia 4.10.2016 r.

3. REALIZACJA ZADANIA INWESTYCYJNEGO.

3.1. Podpisanie umowy i wprowadzenie Wykonawcy na budowę.

Zgodnie z § 1 zawartej umowy nr 47.2016 z dnia 27 września 2016 r. rozpoczęcie robót powinno nastąpić niezwłocznie po protokólnym przejęciu przez Wykonawcę placu budowy a zakończenie robót powinno nastąpić do 30 listopada 2016 r. (§ 2 umowy). Termin przekazania placu budowy Wykonawcy przez Zamawiającego określony został w § 3 umowy jako „w ciągu 14 dni od podpisania umowy”, co oznaczało w praktyce datę do dnia 11 października 2016 r.

Z protokołu wprowadzenia na budowę sporządzonego w dniu 11 października 2016 r. wynika, że termin określony wyżej został dotrzymany a przedstawiciele Zamawiającego (K. Kochańska i Z. Jachuła) przekazali przedstawicielom Wykonawcy (M. Bira - prezes spółki i P. Noszczyk - kierownik budowy) sam plac budowy oraz Dziennik Budowy nr 139/GK-2016 (tom 1) wydany dnia 10 października 2016 r. przez Starostę Piaseczyńskiego, Decyzję Starosty Piaseczyńskiego nr 1307/2016 z dnia 5 sierpnia 2016 r. zezwalającą na prowadzenie prac budowlanych oraz po 2 egz. dokumentacji projektowej, o której mowa wyżej w pkt. 1.2.

3.2. Wpisy w dzienniku budowy dokumentujące realizację robót do dnia 30.11.2016 r..

Wykonawca, pomimo ciążącego na nim obowiązku niezwłocznego rozpoczęcia robót po protokólnym przejęciu placu budowy (§3 p. 1 umowy nr 47.2016 z dnia 27.09.2016), co nastąpiło dnia 11.10.2016 r., do dnia 28.10.2016 nie rozpoczął prac budowlanych. Wskazują na to dwa niżej wymienione dokumenty:

- pierwszy: to notatka z dnia 26.10.2016 r. przesłana e-mailem przez Pana Z. Jachuła (inspektor RiR) do Wykonawcy (biuro@benevento.pl) o treści: "Witam! Wzywamy do natychmiastowego rozpoczęcia robót budowlanych na skarpie wiślanej. Wszelkie opóźnienia skutkować mogą naliczaniem kar umownych".

- drugi; to dziennik budowy, w którym pierwszy wpis dokonany został przez kierownika budowy (T. Witkowski) z datą 28.10.2016 i obejmował wykonywanie robót ziemnych koparkami i

rozebranie konstrukcji żelbetowych. Do sposobu prowadzenia robót uwag nie wniosła inspektor nadzoru Pani mgr inż. A. Utrata (wpis w dzienniku z datą 28.10.2016).⁵

Pomimo znaczącego opóźnienia rozpoczęcia prac, tempo ich prowadzenia w następnych okresach (od 2 do 17.11.2016 r.) również nie było zadowalające. Przekonuje o tym pismo nr RIR 7013.39.2016.RIP 2 z dnia 17.11.2016 r. podpisane przez Z-cę Burmistrza Pana J. Wysokińskiego i wysłane do Wykonawcy. W piśmie tym Z-ca Burmistrza zwraca uwagę na brak postępu robót, na niewystarczającą liczbę sprzętu i transportu a także na małą ilość zatrudnionych na budowie pracowników. Dalej Z-ca Burmistrza wskazuje, że zaawansowanie robót jest niewystarczające i wynosi tylko 10% co grozi brakiem terminowego zakończenia robót a w konsekwencji możliwością naliczania kar umownych. Wpisy w dzienniku budowy z tego okresu (daty: 2, 3, 4, 7, 10, 14 i 17 listopada 2016) dotyczą prowadzenia prac rozbiórkowych konstrukcji betonowych i kamiennych oraz wykonania i izolowania ław fundamentowych. Inspektor nadzoru potwierdza prawidłowość wykonywanych robót.

W dniu 24.11.2016 r. (jest wpis w dzienniku budowy oraz notatka - pismo nr RIR 7013.39.2016.RIP 2 z dnia 24.11.2016) odbyło się spotkanie projektanta, inwestora i Wykonawcy, na którym omówiono istotne elementy wykonania robót oraz potwierdzono odmowę projektanta układania chodnika z kostki kamiennej łupanej.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym to spotkanie i po tym spotkaniu prowadzone prace w listopadzie 2016 r. koncentrowały się na wytyczaniu, ustawianiu obrzeży i układaniu chodnika. Potwierdzają to wpisy w dzienniku budowy z następujących dni: 18, 22, 23, 24, 25, 26, 28 i 30 listopada.

3.3. Realizacja robót po 30.11.2016 r.

Pismem z dnia 30.11.2016 r. (data wpływu do Urzędu to 6.12.2016 r.) Wykonawca wystąpił do Gminy z prośbą o przedłużenie terminu obowiązywania umowy do dnia 30.04.2017 r. Jako uzasadnienie w opóźnienia realizacji umowy Wykonawca wskazywał na:

- konieczność wykonania od podstaw fundamentów muru oporowego oraz jego nowej konstrukcji, co pochłonęło 1 miesiąc prac;

⁵ Umowę nr 1 292.2016 o pełnienie nadzoru inwestorskiego nad realizacją ww. zadania inwestycyjnego Urząd zawarł z Panią A. Utrata w dniu 4.11.2016 r.

- konieczność dokonania zmian projektowych związanych z usytuowaniem ścieżki, co wymagało uzgodnień z projektantem i spowodowało wstrzymanie prac na 5 dni;

- niewłaściwą jakość dostarczonej kostki granitowej (nie odpowiadała wymaganiom SST) co wymagało ponownej negocjacji i opóźnienie tym samym dostawy materiałów.

Pomimo braku pisemnego stanowiska Gminy w kwestii przedłużenia umownego terminu zakończenia inwestycji prace na budowie po 30 listopada 2016 r. trwały nadal. Świadczą o tym kolejne wpisy w dzienniku budowy i korespondencja pomiędzy Wykonawcą a Zamawiającym.

W miesiącu grudniu 2016 r. w dzienniku budowy dokonano następujących wpisów:

- dn. 1.12: formowanie i zagęszczanie nasypów, ustawianie obrzeży granitowych, profilowanie i zagęszczanie koryta chodnika;
- dn. 5.12: formowanie i zagęszczanie nasypów, plus wpis inspektora nadzoru o poprawności prowadzonych prac;
- dn. 6.12 i 12.12: ustawianie obrzeży granitowych, formowanie i zagęszczanie nasypów;
- dn. 13.12 i 14.12: ręczne formatowanie nasypów, ręczne kopanie rowów dla kabli energetycznych, plus wpis inspektora nadzoru w dn. 14.12 o poprawności wykonywanych robót;
- dn. 15.12, 16.12 i 17.12: mechaniczne wykonywanie koryta chodnika, zagęszczanie podłoża pod warstwy konstrukcyjne, ręczne kopanie rowów pod kable energetyczne, układanie kabli, budowa kanalizacji kablowej;
- dn. 19.12 i 20.12: ręczne formatowanie nasypów, mechaniczne wykonywanie koryta chodnika, profilowanie i zagęszczanie podłoża, ręczne kopanie rowów pod kable, układanie kabli, plus wpis inspektora nadzoru potwierdzający poprawność wykonywania robót;
- dn. 21.12: układanie kabli, budowa kanalizacji kablowej, plus wpis inspektora nadzoru o sposobie i technice układania kostki bazaltowej i granitowej;
- dn. 22.12: układanie nawierzchni chodnika z płyt betonowych i kostki granitowej, ręczne kopanie rowów dla kabli, układanie kabli, plus wpis inspektora nadzoru informujący o tym, że sposób i lokalizację bariery określi Projektant w dodatkowym opracowaniu;
- dn. 27.12 i 30.12: montaż szafki oświetleniowej/skrzynki sterującej i zegara astronomicznego.

Niezależnie od powyższych wpisów potwierdzających kontynuowanie prac budowlanych, w dniu 19.12.2016 r. zorganizowane zostało spotkanie przedstawicieli inwestora (Z. Jachuła), Projektanta (P. Doniec), Wykonawcy (kierownik budowy) i inspektora nadzoru (A. Utrata), na

którym omówiono techniczne i konstrukcyjne aspekty budowy muru oporowego, balustrady i światłowodu. Potwierdza to sporządzona na tę okoliczność notatka z tego spotkania.

Zgodnie z wpisami kierownika budowy i inspektora nadzoru z dnia 2.01.2017 r. w dzienniku budowy, z tym dniem do odwołania zostały wstrzymane prace na budowie z uwagi na ujemne temperatury uniemożliwiające poprawne wykonywanie robót.

Prace zostały wznowione w dniu 29.02.2017 r. po wcześniejszej zgodzie inspektora nadzoru na wznowienie robót (wpis w dzienniku budowy z dnia 27.02.2017 r.).

Do kontynuowania rozpoczętych prac Wykonawca został również wezwany pismem nr RIR.7013.39.2017.RIP2 z dnia 27.02.2017 r. podpisanym przez J. Wysokińskiego (Z-ca Burmistrza). W piśmie tym Z-ca Burmistrza informuje Wykonawcę, że od dnia 1.12.2016 r. będą naliczane kary umowne.

W odpowiedzi na ww. pismo, Wykonawca pismem z dnia 3.03.2017 r. (wpływ do Urzędu w dn. 7.03.2017) poinformował, że w okresie od 2.01 do 27.02.2017 roboty zostały wstrzymane ze względu na warunki atmosferyczne uniemożliwiające poprawne wykonywanie prac ale od dnia 28.02.2017 zostały wznowione roboty elektryczne polegające na ustawianiu i podłączaniu słupów oświetleniowych a od dnia 6.03.2017 nastąpi wznowienie robót nawierzchniowych.

Kolejne wpisy dokonane w 2017 r. w dzienniku budowy noszą daty:

- 29.02 i 2.03.2017: montaż i stawianie słupów oświetleniowych;
- dn. 6.03: wpis inspektora nadzoru zezwalający na wznowienie robót nawierzchniowych;
- dn. 7.03, 10.03, 13.03 i 14.03: montaż słupów i opraw oświetleniowych, układanie nawierzchni chodnika z kostki granitowej i płyt betonowych, mechaniczne wykonywanie koryta pod rynnę odpływową, plus wpis z dn. 14.03 inspektora nadzoru o braku zastrzeżeń do sposobu wykonywania prac;
- dn. 15.03, 16.03 i 17.03: montaż opraw oświetleniowych, układanie nawierzchni chodnika z kostki granitowej i płyt betonowych;
- dn. 20.03, 21.03, 22.03 i 24.03: rozebranie schodów betonowych wraz z obrzeżami i podbudową, układanie nawierzchni chodnika z kostki granitowej i płyt betonowych, montaż kabli i wyposażenia elektrycznego;
- dn. 27.03 i 28.03: układanie rynny odpływowej, montaż rozdzielni/skrzynki sterującej elektrycznej, badania i pomiary uziemienia i linii kablowej;
- dn. 31.03: wpis inspektora nadzoru o wstrzymaniu robót w związku ze zmianą kierownika

budowy do czasu przejęcia obowiązków przez nowego kierownika.

Z uwagi na niezadowalający postęp robót, Zastępca Burmistrza J. Wysokiński w dniu 12.04.2017 r. wystosował do Wykonawcy kolejne pismo nr RIR7011.11.2017.RIP2, w którym wzywa do bezwzględnego przyspieszenia robót budowlanych, zwiększenia liczby zatrudnionych pracowników i sprzętu oraz zakończenia prac w nieprzekraczalnym terminie do 5.05.2017 r. W dalszej treści pisma, Z-ca Burmistrza wskazuje na fakt braku kierownika budowy oraz przypomina o tym, że za opóźnienia w stosunku do planowego zakończenia robót (30.11.2016!) będą naliczane kary umowne.

O tym, że prace budowlane w dalszym ciągu nie były prowadzone z odpowiednim zaangażowaniem świadczy również kolejne pismo – e-mail z dnia 30.05.2017 skierowany przez Pana Z. Jachulę do Wykonawcy, w którym inspektor RIR wskazuje na brak prowadzenia robót przy budowie schodów od dnia 27.05.2017. Z treści e-maila wynika, że w dniach 24-27.05 roboty prowadzone były od godz. 12 z uwagi na brak dostawy betonu. I dalej, Wykonawca jest wzywany do natychmiastowego zakończenia robót.

Zgodnie z wpisem w dzienniku budowy w dniu 3.04.2017 nastąpiło przejęcie obowiązków kierownika przez nowego kierownika budowy.

Realizację dalszych prac (w okresie kwiecień – czerwiec 2017 r.) dokumentują następujące wpisy w dzienniku budowy:

- dn. 13.04: zakończenie wykonywania nawierzchni i chodników i zgłoszenie tego etapu prac do odbioru. W tym samym dniu inspektor nadzoru potwierdza poprawne wykonanie zgłoszonych robót.
- dn. 20.04: rozpoczęcie wykonywania schodów terenowych;
- dn. 27.04: wykonywanie prac przy zwiększaniu muru oporowego;
- dn. 8.05: wpis inspektora nadzoru nakazujący przerwanie robót przy zwiększaniu muru oporowego z uwagi na złą jakość elementów prefabrykowanych;
- dn. 9.05: demontaż (rozbiórka) wadliwych elementów muru oporowego oraz zgłoszenie do odbioru wykonanie robót ziemnych schodów wraz ze spocznikami;
- dn. 10.05: wpis inspektora nadzoru nakazujący odpowiednie przygotowanie podłoża pod schody;
- dn. 12-16.05: wykonywanie podbudowy pod schody oraz zgłoszenie do odbioru całości prac

ziemnych wykonanych pod schody oraz części schodów;

- dn. 17.05: wpis inspektora nadzoru potwierdzający poprawne wykonanie zgłoszonych robót i nakazujący uporządkowanie terenu budowy;
- dn. 19.05: porządkowanie terenu budowy, kontynuowanie układania schodów;
- dn. 19.05: wpis inspektora nadzoru zezwalający na układanie biegów i spoczników schodów;
- dn. 22-25.05: wykonywanie prac przy schodach i murze oporowym;
- dn. 2.06: zakończenie prac przy wykonywaniu schodów i montaż balustrady;
- dn. 26.05 i 5.06: wpisy inspektora nadzoru o dokonaniu kontroli budowy i zalecenie odnośnie odpowiedniego spoinowania połączeń na murze i na schodach;
- dn. 8-19.06: prace przy schodach, montaż drobnych form architektonicznych, porządkowanie terenu budowy, zakończenie całości robót i zgłoszenie obiektu do odbioru końcowego (fakt zgłoszenia zadania do odbioru końcowego potwierdza również pismo Wykonawcy z dnia 13.06.2017 skierowane do Urzędu);
- dn. 19.06; wpis inspektora nadzoru potwierdzający zakończenie robót etapu 1.

3.4. Wystawianie i rozliczanie faktur VAT za wykonane roboty.

Pierwszą fakturę VAT o nr FA/279/2016/12 na kwotę 253 597,13 zł brutto (206 176,53 zł netto plus 47 420,60 zł VAT) za prace wykonane w okresie 11.10-19.12.2016 r Wykonawca wystawił w dniu 19.12.2016 r. W związku z wystawioną fakturą, w dniu 20.12.2016 r. dokonano protokolarnego odbioru wykonanych robót.. Ze strony Inwestora w odbiorze uczestniczyli: K. Kochańska, Z. Jachuła i A. Utrata (inspektor nadzoru) a ze strony Wykonawcy – Pani M. Bira, Prezes zarządu spółki. Komisja potwierdziła zgodność zafakturowanej wartości wykonanych robót z ich zakresem rzeczowym wynikającym z kosztorysu wykonawczego. Faktura została zatwierdzona do wypłaty w dniu 28.12.2016 r.

Drugą fakturę o nr FA/3/2017/04 na kwotę 212 763,41 zł brutto (172 978,38 zł netto plus 39 785,03 zł VAT) za prace wykonane w okresie 21.12.2016 – 20.03.2017, Wykonawca wystawił w dniu 5.04.2017 r. Do faktury dołączony został Protokół odbioru wykonanych robót podpisany przez przedstawicieli Zamawiającego i Wykonawcy potwierdzający wartość i zakres wykonanych prac. Faktura została zatwierdzona do zapłaty w dniu 13.04.2017 r.

W dniu 28.06.2017 r. Wykonawca wystawił końcową fakturę VAT nr FA/21/2017/06 na kwotę 178 274,60 zł brutto (144 938,70 zł netto plus 33 335,90 zł VAT) za wykonane prace w okresie

od 21.03 do 28.06.2017 r. Do faktury załączony został protokół odbioru wykonanych prac podpisany przez przedstawicieli Zamawiającego i Wykonawcy, potwierdzający zakres i wartość wykonanych robót. Faktura została zatwierdzona do wypłaty w dniu 25.07.2017 r. na kwotę 118 968,17 zł brutto. Kwota zatwierdzona do zapłaty była niższa od kwoty widniejącej na fakturze z uwagi na fakt potrącenia kwoty 39 967,38 zł tytułem kar umownych za nieterminowe wykonanie przedmiotu zamówienia (nota księgowa nr RIR.2/2017.PIN z dnia 20.07.2017 r.) oraz potrącenia kwoty 19 339,05 zł tytułem gwarancji usunięcia wad i usterek (zgodnie z zapisami par. 10 pkt. 7 umowy realizacyjnej nr 47.2016 z dnia 27.09.2016 r.).

3.5. Zakończenie prac oraz odbiór i rozliczenie wykonanych robót.

Z uwagi na zakończenie prac i zgłoszenie przez Wykonawcę zadania do odbioru, zarządzeniem nr ROA.0050.100.2017 Burmistrza MiG Góra Kalwaria z dnia 14.06.2017 r. powołana została 5-osobowa komisja ds. odbioru końcowego robót. W skład Komisji powołani zostali: Z-ca Burmistrza, Kierownik RIR, inspektor RIR, Kierownik Ref. Gosp. Komunalnej oraz inspektor nadzoru. Zgodnie z protokołem końcowego odbioru robót z dnia 20.06.2017 r. ww. Komisja przy udziale przedstawiciela Wykonawcy określiła zakres rzeczowy wykonanych robót i ich wartość wynikającą z umowy (644 635,14 zł brutto) oraz stwierdziła:

- fakt nie zakończenia prac w umownym terminie, przy czym opóźnienie wyniosło 194 dni, co daje podstawy do naliczenia kar umownych w kwocie 250 118,43 zł (194 dni x 644 635,14 zł x 0,2%);
- przekazanie Zamawiającemu przez Wykonawcę dokumentacji powykonawczej robót, dziennika budowy, atestów na materiały, oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i obowiązującymi przepisami budowlanymi;
- udzielenie przez Wykonawcę 60-miesięcznej pisemnej gwarancji jakości na wykonany przedmiot umowy;
- fakt zakończenia robót i uporządkowania terenu budowy oraz brak stwierdzonych usterek podczas przeprowadzonego przeglądu.

W dniu 27.06.2017 r. Wykonawca złożył w Kancelarii Urzędu pismo (datowane na 26.06.2017 r., nr kolejny wpływu 6845), w którym jako przyczyny opóźnienia w realizacji robót wskazuje na to, że (zachowano oryginalną pisownię):

- 1) „W dniach: 11, 12, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 28 i 31 października 2016 r. występowały opady

deszczu, które uniemożliwiały postęp prac.

2) W dniach: 2, 7, 8, 9, 10, 15, 16, 17, , 29, 30 listopada 2016 r. prace uniemożliwiał deszcz i śnieg.

3) Ze względu na warunki atmosferyczne i przypadające w okresie od 11.10 do 30.11.2016 r. dni świąteczne, dostępnych było tylko 14 dni do wykonywania prac.

4) W dniach 1, 2, 6, 7, 9, 14, 20 grudnia 2016 r. z uwagi na silne opady prace nie były wykonywane.

5) W okresie od 20.12.2016 do 30.03.2017 r. miała miejsce przerwa zimowa i prace nie były wykonywane.

6) Prace wznowiono z dniem 1.04.2017, ale w dniach: 5, 6, 12, 21, 25, 26, 27, 28 kwietnia 2017 r. opady deszczu wstrzymały wykonywanie prac.

7) W dniach 2, 4, 8, 9, 10, 11, 24, , 26 maja 2017 r. warunki atmosferyczne przeszkodziły w wykonywaniu prac”.

Na potwierdzenie powyższych informacji Wykonawca załączył dane meteorologiczne dla miasta Góra Kalwaria o średnich dobowych temperaturach i dobowych sumach opadów atmosferycznych w miesiącach 10, 10, 12 2016 r. i 01, 02, 03, 04, 05 i 06 2017 r. (razem 9 załączników), sporządzone przez IMiGW-PIB w Warszawie dla stacji meteorologicznej Góra Kalwaria (opady) i Warszawa (temperatury).

8) „Zmiana projektu muru oporowego spowodowała wzrost zakresu robót oraz wzrost kosztów materiałów i robocizny, co opóźniło prace o dodatkowe 5 dni.

9) Dwie niezależne zmiany przebiegu ścieżki rowerowo-pieszkiej i zmiana tzw. niwety, wymagające konsultacji z projektantem ograniczyło prace na kolejne 10 dni.

10) Wymiana kostki granitowej spowodowała 15 dni opóźnienia.

11) Zawilgocona skarpa spowodowała przerwę w budowie schodów – prace przy schodach wznowiono po 1 maja 2017 r”.

12) Do kalkulacji kosztów Wykonawca przyjął o 50% niższe od faktycznych koszty robocizny układania chodnika, co spowodowało wzrost o 100% kosztów robocizny.

13) Do obliczeń kosztów wykonania Wykonawca nie wstawił budowy spoczników, co zwiększyło opóźnienie prac o 20 dni oraz wzrost kosztów materiałów i robocizny.

14) Podsumowując swoje uwagi, Wykonawca uznaje, że poniósł znacznie wyższe koszty materiałów i robocizny niż przewidywał kosztorys inwestorski ponieważ czas na wbudowanie

materiałów przekraczał normatywny czas potrzebny do zakończenia budowy.

W związku z zakończeniem robót i ich końcowym zafakturowaniem oraz rozliczeniem, sporządzony został protokół z dnia 17.07.2017 r. przez Zespół w składzie: Z-ca Burmistrza (J. Wysokiński), radca prawny (E. Zielonka), skarbnik (E. Sobiepanek), insp. RIR (Z. Jachuła). W protokole zapisano, że Zespół dokonał analizy pisma Wykonawcy z dnia 26.06.2017 r., w którym Wykonawca szczegółowo podaje przyczyny nieterminowej realizacji zadania (pismo omówione zostało powyżej). Przedmiotem analizy Zespołu była także pismo (opinia z dnia 11.07.2017 r.) inspektora nadzoru – Pani Anny Utrata, w którym Pani inspektor nie wnosi uwag do przedłożonych wyjaśnień Wykonawcy i potwierdza, że „Faktycznie, praca w złych warunkach atmosferycznych nie gwarantowała osiągnięcia spodziewanego efektu, w związku z czym konieczne było kilkukrotne przerwanie robót. Ze względów technologicznych niemożliwa była również praca w okresie zimowym. Ponadto, w efekcie intensywnych wiosennych opadów deszczu doszło do uszkodzenia wykonanej już skarpy i elementów schodów, co skutkowało koniecznością powtórzenia prac. Stan podłoża na skarpie po opadach zmusił wykonawcę do przerwania robót i odczekanie do osiągnięcia stanu umożliwiającego należyte wykonanie prac”.

Do protokołu załączono również opinię radcy prawnego (Pani mec. Edyta Zielonka), w której Pani mecenas pisze, że „...Wykonawca podejmował konkretne działania i dążył do wykonania zadania inwestycyjnego, prace zostały wykonane w całości. Należy również podkreślić, iż Gmina nie poniosła żadnej szkody z tytułu opóźnienia w wykonaniu umowy przez wykonawcę. Z uwagi na powyższe oraz całkowite wykonanie zobowiązania przez wykonawcę są uzasadnione podstawy do zmniejszenia wysokości kar umownych lub ich nienaliczania”.

W efekcie, po przeanalizowaniu wyjaśnień Wykonawcy, opinii inspektora nadzoru i opinii radcy prawnego, Zespół uznał, że nieuzasadnione przerwy powstałe z winy Wykonawcy w wykonywaniu robót wynosiły łącznie 31 dni, w tym odpowiednio:

- 4 dni w okresie od 11.10 do 15.10.2016 r.;
- 10 dni w okresie od 10.04 do 25.04.2017 r.;
- 4 dni w okresie od 26.04 do 30.04.2017 r.;
- 13 dni w okresie od 1.05 do 22.05.2017 r.

W efekcie tych wyliczeń, w ocenie Zespołu, kary umowne obciążające Wykonawcę powinny wynosić **39 967,38 zł** ($0,002 \times 644\,635,14 \text{ zł} \times 31 \text{ dni} = 39\,967,38 \text{ zł}$).

Taką też kwotę tytułem kar umownych za nieterminowe zrealizowanie zadania inwestycyjnego potrącono Wykonawcy z faktury nr FA/21/2017/06 z dnia 28.06.2017 r.

4. PODSUMOWANIE I WNIOSKI.

Podejmując się próby dokonania oceny prowadzonych działań i udzielenia odpowiedzi na pytanie czy Urząd w ogóle powinien naliczyć Wykonawcy kary umowne za nieterminowe zakończenie zadania, należy w mojej ocenie udzielić odpowiedzi twierdzącej. Przemawiają za tym następujące przesłanki:

- po pierwsze: jednoznaczne zapisy zawartej pomiędzy stronami umowy, która określała termin zakończenia prac na 30.11.2016 r. (§3 pkt.2) oraz możliwość stosowania kar umownych za zwłokę w wykonywaniu prac objętych umową (§8 pkt.2a),
- po drugie: wielokrotne pisemne wzywanie Wykonawcy do rozpoczęcia lub wznowienia albo zintensyfikowania prac na budowie z ostrzeżeniem, że może to skutkować naliczaniem kar umownych (e-mail insp. Z. Jachuły z dnia 26.10.2016, pisma z-cy burmistrza z dni 17.11.2016, 27.02.2017 i 12.04.2017 oraz e-mail Z. Jachuły z dnia 30.05.2017),
- po trzecie: niezrozumiała niefrasobliwość Wykonawcy w zadbanie o to, żeby na bieżąco dokumentować oraz zgłaszać inspektorowi nadzoru i Zamawiającemu wszelkie przerwy w wykonywaniu prac wynikające z niekorzystnych warunków pogodowych lub spowodowanych zmianami projektowymi. W dzienniku budowy, w okresie od 11.10 do 31.12.2016 r. brak jest zapisów kierownika budowy i inspektora nadzoru, które by wskazywały, iż w trakcie realizacji inwestycji występowało nadmierne zawilgocenie podłoża, skutkujące brakiem możliwości wykonywania robót przez Wykonawcę.
- po czwarte: warunki atmosferyczne w postaci nadmiernych (ponadnormatywnych) opadów deszczu, nawet gdyby przyjąć, że takie faktycznie wystąpiły, nie mogą stanowić przeszkody w dochodzeniu należnych Zamawiającemu kar umownych. Roboty drogowe są robotami wykonywanymi na wolnym powietrzu, a doświadczony wykonawca takich robót miał pełną wiedzę i świadomość w jakim terminie roboty te mogą zostać wykonane, biorąc pod uwagę panujące w tym czasie w kraju i w danym regionie warunki atmosferyczne. Bez większego trudu Wykonawca - przed złożeniem oferty i skalkulowaniem kosztów realizacji zadania - mógł

sprawdzić, że z danych IMiGW⁶ wynika, iż w ciągu ostatnich 30 lat na obszarze Góry Kalwarii w miesiącach październik – czerwiec średniorocznie w miesiącu występowało 17 dni bez opadów (min. 15 dni, max. 19 dni), 7 dni z opadami powyżej 2 mm (min. 5 dni, max. 8 dni) i 6 dni z opadami do 2 mm (min. 5 dni, max. 7 dni).

Już przed faktycznym rozpoczęciem robót, które nastąpiło dopiero w dniu 28.10.2016 r.⁷, Wykonawca musiał mieć świadomość, że opóźnienie i tak bardzo napiętego harmonogramu robót wynosiło na samym starcie aż 14 dni roboczych (wliczając soboty ale bez niedziel), co przy łącznym bilansie czasowym przeznaczonym na wykonanie zadania wynoszącym tylko 41 dni roboczych (bez świąt w dniach 1.11 i 11.11 oraz niedziel, ale wliczając soboty), nie wróżyło zakończenia prac w umownym terminie do dnia 30.11.2016 r. Przyjęcie sobót jako dni roboczych w ww. budżecie czasowym uważam za uzasadnione z uwagi na to, że soboty nie są dniami świątecznymi i praca w soboty, zwłaszcza w budownictwie, jest dopuszczalna i powszechnie stosowana przy zachowaniu odpowiedniej organizacji i zmianowości pracy. Mój pogląd w kwestii pracy na budowie także w soboty potwierdza zapewne Wykonawca, który wpisami w dzienniku budowy m.in. w dniach 26.11 i 17.12. 2016 r. (są to soboty) potwierdza fakt prowadzenia prac przynajmniej w niektóre soboty.

Nie do końca przekonują mnie również argumenty Wykonawcy podnoszone w piśmie datowanym na 26.06.2017 r. (pismo złożone w kancelarii Urzędu w dniu 27.06.2017 r.), wskazujące na opady deszczu i śniegu jako „głównych winowajców” opóźnienia prowadzonych prac (wskazano też na inne przyczyny, jak chociażby zmiany projektowe). W okresie od wprowadzenia na budowę do końca 2016 r. Wykonawca jednak nie zgłaszał inspektorowi nadzoru i nie odnotowywał wpisami w dzienniku budowy przerw w realizacji robót spowodowanych niekorzystnymi warunkami pogodowymi.

W mojej ocenie główne przyczyny w nieterminowej realizacji umowy tkwiły w niewłaściwej

⁶ Informacja jest ogólnie dostępna na stronie internetowej IMiGW.

⁷ Potwierdza to pierwszy wpis w dzienniku budowy oraz przytoczona wcześniej notatka z dnia 26.10.2016 r. przesłana e-mailem do Wykonawcy przez inspektora RiR Pana Z. Jachułę, w której wzywa Wykonawcę do natychmiastowego rozpoczęcia robót budowlanych na skarpie wiślanej. Szeroki komentarz odnośnie zasad prowadzenia dziennika budowy zamieszczam w końcowej części sprawozdania.

organizacji pracy ze strony Wykonawcy, który skierował na budowę zbyt małą liczbę pracowników i sprzętu, na co zresztą zwracali uwagę w swoich pismach (omówione wyżej) zarówno z-ca burmistrza (J. Wysokiński), jak też inspektor referatu inwestycji (Z. Jachuła).

Idąc jednak tokiem rozumowania (i argumentowania) Wykonawcy oraz Zespołu powołanego przez Zamawiającego (Gminę) do końcowego odbioru robót, czyli bazując na danych dotyczących opadów deszczu i śniegu w okresie od 11.10.2016 do 6.06.2017 na terenie Góry Kalwarii, a dostarczonych przy ww. piśmie przez Wykonawcę uważam, że opóźnienie w realizacji robót z winy Wykonawcy (rozumiane jako nieuzasadnione przerwy w wykonywaniu robót) w okresie od wprowadzenia na budowę tj. od dnia 11.10.2016 r. do dnia ostatecznego zakończenia robót i formalnego zgłoszenia zadania do odbioru tj. do dnia 13.06.2017 r.⁸ wynosiło jednak więcej niż te 31 dni, które oszacował ww. Zespół.

Moje stanowisko opieram na następujących faktach:

1) W **październiku**: Zespół uznał, że opóźnienie prac z winy Wykonawcy wynosi 4 dni w okresie od 11.10 do 15.10.2016 r. Nie podzielam tego stanowiska. Nie wiem dlaczego Zespół ogranicza winę Wykonawcy tylko do tych 4 dni z okresu 11-15.10.2016 r., skoro Wykonawca nie wykonywał prac do 27.10 (włączenie) - przesądza o tym wspomniana wyżej notatka Pana Z. Jachuły i pierwszy wpis w dzienniku budowy z datą 28.10.2016 r.

W mojej ocenie, Wykonawca ponosi winę za niewykonywanie pracy przez 10 dni października, ponieważ prace można było prowadzić w dniach: 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 24, 26 i 27. W tych dniach opady nie wystąpiły lub ich dobową sumę (intensywność opadów) nie przekraczała 2,0 mm, czyli 2 litry na 1 m² powierzchni⁹. Prac nie można było wykonywać przez 7 dni (w tym 3 soboty) z uwagi na opady powyżej 2 mm. W okresie od 11.10 do 30.11.2016 r. z budżetu czasu przewidzianego na realizację zadania wynoszącego 41 dni (z sobotami, ale bez niedziel i świąt) można uznać, że z uwagi na niekorzystne warunki pogodowe (opady deszczu i śniegu)

⁸ Pismo Wykonawcy o zakończeniu robót i zgłoszeniu zadania do odbioru końcowego zostało złożone w Kancelarii Urzędu w dniu 13.06.2017 r. W dzienniku budowy inspektor nadzoru potwierdza swoim wpisem zakończenie robót w dniu 19.06.2017 r.

⁹ Taką też sumę opadów przyjmuję w dalszych wyliczeniach jako nie powodującą przerw w wykonywaniu robót, chyba że opady o tej intensywności występują przez kolejne dni i powodują zawilgocenie gruntu w stopniu uniemożliwiających prowadzenie prac ziemnych. Powinno to zostać jednak odnotowane w dzienniku budowy.

„wypadło” 10 dni (7 dni w październiku, w tym 3 soboty i 3 dni w listopadzie, w tym 1 sobota). Gdyby więc Wykonawca rozpoczął prace bezpośrednio po wprowadzeniu na budowę, to - uwzględniając „poślizg pogodowy” w ilości 10 dni - powinien zakończyć realizację zadania do 20 grudnia 2016 r.

2) W kwietniu 2017 r.: Zespół uznał, że opóźnienie prac z winy Wykonawcy w okresie od 10.04 do 30.04.2017 r. wynosiło 14 dni, w tym 10 dni w okresie od 10 do 25 kwietnia i 4 dni w okresie od 26 do 30 kwietnia.

Zgadzam się z tym wyliczeniem. Duży wpływ na to opóźnienie miał fakt zmiany na stanowisku kierownika budowy na przełomie marca i kwietnia, co skutkowało przerwaniem prac i zakłóceniem normalnego cyklu budowy. To jednak ewidentnie "obciąża" Wykonawcę. W uzupełnieniu zaznaczam, że w okresie od 2 stycznia do 27 lutego 2017 r. wszelkie prace wstrzymane zostały przez inspektora nadzoru z uwagi na ujemne temperatury uniemożliwiające poprawne wykonywanie robót, natomiast roboty nawierzchniowe wstrzymane zostały do dnia 6 marca.

3) W maju 2017 r.: Zespół uznał, że opóźnienie prac z winy Wykonawcy w okresie od 1 do 22 maja wynosiło 13 dni.

Nie podzielam tego stanowiska. Nie rozumiem dlaczego Zespół ograniczył się w swoich wyliczeniach tylko do okresu od 1 do 22 maja 2017 r., skoro korespondencja z Wykonawcą (e-mail Pana Z. Jachuty z dnia 30 maja) wskazuje na to, że w okresie od 24 do 27 maja prace prowadzone były od godziny 12 (zła organizacja dostaw materiałów) a od dnia 27 maja (sobota) brak było wykonywania robót na budowie. Przy takim podejściu, Zespół powinien uznać, że w maju (do 31 maja a nie do 22 maja) opóźnienie prac z winy Wykonawcy powinno wynosić **20 dni** (w tym: 13 dni z okresu od 1 do 22 maja oraz 4 dni za okres od 24 do 27 maja i 3 dni za czas od 29 do 31 maja 2017 r.).

W mojej ocenie, uwzględniając jednak fakt, że Zamawiający (Gmina) w piśmie nr RIR.7011.11.2017.RIP2 z dnia 12.04.2017 r. skierowanym do Wykonawcy, jednoznacznie określił termin zakończenia prac na dzień 5 maja 2017 r., to począwszy od dnia 6 maja do dnia 13 czerwca (dzień zgłoszenia zakończenia prac) tj. za 39 dni kalendarzowych z tego okresu należało naliczyć odsetki tytułem kar umownych. Takie podejście powinna wymusić konsekwencja w działaniu.

Jeżeli do tych 39 dni wykonania pracy po wyznaczonym terminie doliczymy również 24 dni

opóźnienia z okresu od 11.10.2016 r. do 30.04.2017 r., (10 dni z października i 14 dni z kwietnia), za które ponosi winę Wykonawca, to łącznie należało naliczyć kary umowne za 63 dni spowodowane nieterminowym wykonaniem zadania tj. o 32 dni więcej niż wyliczone to zostało przez Zespół. Przyjmując powyższe założenia i wyliczenia, **kary umowne** – jeśli już zdecydowano się je naliczać w mniejszej wysokości niż wynikało to z umowy – **należało obliczyć za 63 dni opóźnienia tj. $0,002 \times 664\,635,14 \times 63 = 83\,744,03$ zł.**

Zaznaczam, że do moich wyliczeń przyjąłem następujące założenia:

- *po pierwsze*: jeżeli dobową sumę opadów wynosiła nie więcej niż 2 mm (2 litry na 1 m² powierzchni) i kierownik budowy nie zgłosił inspektorowi nadzoru poprzez wpis w dzienniku budowy faktu przerwania prac z tego tytułu, to prace mogły być wykonywane;
- *po drugie*: do dni roboczych wliczałem soboty, co wyżej uzasadniłem;
- *po trzecie*: taki sposób rozumowania przyjąłem w celu porównania moich wyliczeń z ustaleniami Zespołu pracowników Urzędu, określonymi w protokole z dnia 17 lipca 2017 r., w którym Zespół uznał, że opóźnienie w realizacji umowy z winy wykonawcy w okresie od 11.10.2016 r. do 22.05.2017 r. wynosiło 31 dni.

Z ustnych wyjaśnień Pani Kierownik Referatu Inwestycji i Remontów wynika, że Gmina (Zamawiający) był zainteresowany dokończeniem rozpoczętych robót przez dotychczasowego Wykonawcę, ponieważ:

- *po pierwsze*: zapewniało to realizację zadania wg. dotychczasowych kosztów, które prawdopodobnie byłyby znacznie wyższe gdyby zdecydowano się na wypowiedzenie umowy i ogłoszenie nowego przetargu na dokończenie prac;
- *po drugie*: termin realizacji zadania uległby wydłużeniu z uwagi na konieczność zinwentaryzowania budowy, jej przejęcia i zabezpieczenia oraz dodatkowy czas na przeprowadzenie nowego przetargu i wyłonienie wykonawcy a następnie wprowadzenia go na budowę;
- *po trzecie*: opóźnienie w zakończeniu zadania nie generowało dla Gminy dodatkowych kosztów, spowodowanych np. przez utracone dochody czy kary, jakie miałyby ewentualnie płać Gmina, z uwagi na to, że inwestycja nie miała charakteru komercyjnego nastawionego na pobór opłat czy też osiągnięcie dochodów za korzystanie z terenów ogólnodostępnych.

Rozpatrując zasadność naliczania kar umownych w pełnej wysokości tj. w kwocie 250 118,43 zł (za opóźnienie wynoszące 194 dni), sytuacja z prawnego punktu widzenia niekoniecznie musiałaby się zakończyć po myśli Gminy, gdyby Wykonawca odwołał się do sądu (co jest pewne). Do takiego wniosku skłania mnie analiza uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego w Płocku I Wydział Cywilny z dnia 4 września 2013 r. (sygn. Akt I C 2536/11), który zajmował się podobną sprawą. W skrócie sytuacja, którą rozpatrywał Sąd sprowadzała się do tego, że Powiat (Powód) wystąpił przeciwko Wykonawcy (Pozwany) o zapłatę kwoty prawie 84 tys. zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty, tytułem kary umownej za zwłokę w wykonaniu zobowiązania umownego polegającego na przebudowie drogi powiatowej. Sąd w uzasadnieniu wyroku zwrócił uwagę na to, że zgodnie z art. 484 § 1 k.c. „*W razie niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania kara umowna należy się wierzycielowi w zastrzeżonej na ten wypadek wysokości bez względu na wysokość poniesionej szkody. Żądanie odszkodowania przenoszącego wysokość zastrzeżonej kary nie jest dopuszczalne, chyba że strony inaczej postanowiły.*”

§ 2. Jeżeli zobowiązanie zostało w znacznej części wykonane, dłużnik może żądać zmniejszenia kary umownej; to samo dotyczy wypadku, gdy kara umowna jest rażąco wygórowana”.

Przy czym, zgodnie z art. 471 k.c. „*Dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi*”.

Zdaniem Sądu „*Należy stwierdzić, iż w razie kary umownej zastrzeżonej na wypadek niewykonania zobowiązania (lub nienależytego wykonania zobowiązania), kara należy się jedynie, gdy dojdzie do zwłoki dłużnika (art. 476 k.c.). Dłużnik może się uwolnić od obowiązku zapłaty kary umownej, jeżeli obali wynikające z art. 471 k.c. domniemanie, że opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które ponosi odpowiedzialność (tak m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6.10.2010r. teza 1, II CSK 180/10, LEX nr 970070, czy też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26.01.2011r. w sprawie II CSK 318/10, LEX nr 784914).*”

Sąd uznał, że „*pomiędzy stronami niesporne było to, że pozwany nie wykonał w terminie części prac dotyczących prowadzonej inwestycji idoszło do nienależytego wykonania zobowiązania przez pozwanego. Wprawdzie pozwany spełnił świadczenie, ale w sposób nienależyty - w zakresie terminu wykonania świadczenia. Tym niemniej, w ocenie Sądu, pozwany obalił domniemanie z art. 471 k.c. Wykazał, iż opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności*”.

W opisywanej sprawie, Wykonawca również podnosił kwestię niekorzystnych warunków pogodowych, które utrudniły wykonanie zadania w terminie ale na jego korzyść (w porównaniu do Wykonawcy skarpy wiślanej) przemawiało to, że:

- po pierwsze: Teren budowy został przekazany Wykonawcy z opóźnieniem (po terminie wynikającym z umowy), za które nie ponosił on bezpośredniej winy.
- po drugie: Wykonawca zgłaszał Inwestorowi (Powiat) przerwy w wykonywaniu robót spowodowane silnymi opadami deszczu oraz dokonywał odpowiednich adnotacji w dzienniku budowy. Trudności w realizacji inwestycji spowodowane opadami deszczu były znane powodowi (Powiat), który zgodził się na przedłużenie terminu wykonania robót, na wniosek pozwanego ale zgoda nie obejmowała całego wnioskowanego przez pozwanego (Wykonawca) okresu.
- po trzecie: Występujące zjawiska pogodowe miały charakter ponadprzeciętnych opadów i wystąpiły w obszarze gruntów nawodnionych, co przedłużało czas naturalnego osuszenia gruntu, a tym samym wznowienia dalszych prac - potwierdziła to ekspertyza biegłego rzeczoznawcy powołanego przez sąd w tej sprawie.

Mam pełną świadomość, że obie sytuacje różnią się od siebie i Sąd rozpatruje każdą ze spraw jako oddzielny przypadek i nie jest pewne jaki wyrok wydałby Sąd, gdyby sprawa Wykonawcy skarpy wiślanej przeciwko Gminie Góra Kalwaria trafiła na wokandę.

Również wyrażona na piśmie opinia radcy prawnego z dnia 10.07.2017 r. reprezentującego Gminę wskazywała to, że z uwagi na to, że „gmina nie poniosła szkody z tytułu opóźnienia w realizacji umowy oraz na całkowite wykonanie zobowiązania, są uzasadnione podstawy do zmniejszenia wysokości kar umownych lub ich nie naliczania.

Reasumując, uważam że zważywszy na powyższe okoliczności i opisane wyżej fakty, kary umowne należało naliczyć Wykonawcy ale za większą ilość dni opóźnienia, za które winę ponosi Wykonawca tj. nie za 31 dni ale za 63 dni. Tym samym kwota naliczonych odsetek powinna wynosić **83 744,03 zł** ($0,002 \times 664\,635,14 \times 63 = 83\,744,03 \text{ zł}$).

Kierownik Referatu Pani K. Kochańska została zapoznana z wstępną wersją sprawozdania z audytu w dniu 25.03.2019 r. i poinformowana o możliwości wniesienia w terminie 7 dni uwag merytorycznych do faktów i ustaleń zawartych we wstępnym sprawozdaniu.

W dniu 28.03.2019 r. e-mailem Pani Kierownik K. Kochańska przekazała audytorowi następujące uwagi:

"Poniżej moje uwagi do otrzymanego projektu sprawozdania:

1. błędna podstawa wyliczenia opóźnienia opierająca się na poszczególnych dniach opadów i ich ilościach,

2. błędna interpretacja dotycząca częstotliwości wpisów do dziennika budowy".

Na prośbę audytora o doprecyzowanie swoich uwag, Pani K. Kochańska w dniu 29.03.2019 r. przesała e-mailem następujące uwagi:

"Moje stanowisko, dotyczące opóźnienia zawinionego przez wykonawcę jest takie, jak ma Pan w dokumentach m.in. w protokole zespołu pracowników. A wpisów do dziennika nie dokonuje się codziennie, lecz w dniach rozpoczęcia lub zakończenia poszczególnych rodzajów lub odcinków robót, po wykonaniu robót zanikających, przy wystąpieniu zdarzeń nieprzewidzianych, itp. Brak wpisu do dziennika budowy nie oznacza przerwy w prowadzeniu robót".

Po zapoznaniu się z uwagami Pani Kierownik K. Kochańskiej, poniżej przytaczam istotne fragmenty regulacji prawnych dotyczących prowadzenia dziennika budowy.

Wzór i zasady prowadzenia dziennika budowy, który jest dokumentem urzędowym, określa wydane na podstawie art. 45 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 i 1529 ze zm.) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia z dnia 26 czerwca 2002 r. (Dz.U. Nr 108, poz. 953, tj. z dnia 25 kwietnia 2018 r. w Dz.U. z 2018 r. poz. 963 ze zm.). Rozporządzenie określa, że dziennik budowy jest przeznaczony do rejestracji, w formie wpisów, przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, rozbiórki lub montażu. Dziennik budowy prowadzi się w taki sposób, aby z dokonywanych w nim wpisów wynikała kolejność zdarzeń i okoliczności (§ 2 ust. 1 i 2). Dalej, w § 6 ust. 2-5 zapisano, że "2. Na pierwszej stronie dziennika budowy inwestor zamieszcza imię i nazwisko lub nazwę (firmę) wykonawcy lub wykonawców oraz osób sprawujących kierownictwo budowy i robót budowlanych, nadzór autorski i inwestorski, podając ich specjalności i numery uprawnień budowlanych. Osoby te potwierdzają podpisem i datą przyjęcie powierzonych im obowiązków.

3. Kolejne strony dziennika budowy przeznacza się na wpisy dotyczące przebiegu robót budowlanych. Każdy wpis oznacza datą i podpisuje osoba dokonująca wpisu, z podaniem imienia, nazwiska, wykonywanej funkcji i nazwy jednostki organizacyjnej lub organu, który

reprezentuje. 4. Jeżeli w trakcie wykonywania robót budowlanych następuje zmiana kierownika budowy, kierownika robót, inspektora nadzoru inwestorskiego lub projektanta sprawującego nadzór autorski, w dzienniku budowy dokonuje się wpisu określającego stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy, rozbiórki lub montażu. Wpis ten potwierdza się datą i podpisami osoby przekazującej i przejmującej obowiązki. 5. Pod każdym wpisem w dzienniku budowy osoby, których wpis dotyczy, potwierdzają podpisem i datą zapoznanie się z jego treścią. Z kolei § 7 określa, że "1. Wpisów w dzienniku budowy dokonuje się w sposób trwały i czytelny na oryginałach i kopiach stron, zamieszczając je w porządku chronologicznym, w sposób uniemożliwiający dokonanie późniejszych uzupełnień. 2. W razie konieczności wprowadzenia poprawek do dokonanych już wpisów, należy niewłaściwy tekst skreślić w sposób umożliwiający jego odczytanie i wprowadzić właściwą treść, z uzasadnieniem wprowadzonej zmiany. Skreślenia i poprawki są dokonywane w formie wpisu do dziennika budowy. 3. Dokonywanie wpisów na odwrocie ponumerowanych stron jest zabronione". Natomiast w § 9 zaznaczono, że "1. Do dokonywania wpisów w dzienniku budowy upoważnieni są: 1) inwestor; 2) inspektor nadzoru inwestorskiego; 3) projektant; 4) kierownik budowy; 5) kierownik robót budowlanych; 6) osoby wykonujące czynności geodezyjne na terenie budowy; 7) pracownicy organów nadzoru budowlanego i innych organów uprawnionych do kontroli przestrzegania przepisów na budowie - w ramach dokonywanych czynności kontrolnych". Zgodnie z § 11 "1. Dziennik budowy znajduje się na stałe na terenie budowy lub rozbiórki i jest dostępny dla osób upoważnionych, o których mowa w § 9 ust. 1. Dziennik budowy należy przechowywać w sposób zapobiegający uszkodzeniu, kradzieży lub zniszczeniu. 2. Za właściwe prowadzenie dziennika budowy, jego stan oraz właściwe przechowywanie na terenie budowy jest odpowiedzialny kierownik budowy".

Potwierdzam tym samym, że dziennik budowy jest przeznaczony do rejestracji, w formie wpisów, przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy. Przyznaję również, że nie jest zasadą, iż wpisów w dzienniku budowy należy dokonywać codziennie a brak wpisu w danym dniu świadczy o nie wykonywaniu robót na budowie w tym dniu, co mogło wynikać z moich wcześniejszych założeń przyjętych we wstępnej wersji sprawozdania z audytu.

Sprawozdanie sporządzone zostało w 4 jednobrzmiących egzemplarzach, które otrzymują:

- Burmistrz Miasta i Gminy,
- I Zastępca Burmistrza Miasta i Gminy,
- Kierownik Referatu Inwestycji i Remontów,
- akta bieżące audytu

Sporządził: Dariusz Ostrowski, audytor wewnętrzny.



Góra Kalwaria, dnia 1 kwietnia 2019 r.

Otrzymałam 1.04.2019

Wszystko w terminie 7 dni.

KIEROWNIK
Ref. Inwestycji i Remontów


mgr inż. Katarzyna Kochańska

Narada podsumowująca odbyła się w dn. 1.04.2019r
z udziałem: Burmistrza, 2-cy Burmistrza, K-ka RIR i ALW.



Zakres audytu	1. FAZA PRZYGOTOWAWCZA • Regulacje ogólne i przepisy wewnętrzne przyjęte przez Urząd w zakresie przygotowania i prowadzenia zamówień publicznych oraz prowadzenia i rozliczania inwestycji. • Weryfikacja organizacji ogólnej procesu prowadzenia zadania inwestycyjnego, w tym: - przygotowanie prawne i organizacyjne; - przygotowanie i jakość pracy odpowiedzialnych osób w zakresie zadań realizowanych podczas badanego procesu. 2. FAZA REALIZACYJNA - Weryfikacja obiegu dokumentacji w trakcie procesu. - Sprawdzenie przyjętych zasad nadzoru oraz rozdziału obowiązków pomiędzy uczestnikami procesu (referatami, pracownikami). - Wybranie próby do badania. - Sprawdzenie poprawności i terminowości sporządzanych informacji i analiz. - Sprawdzenie poprawności prowadzonych rejestrów i ewidencji. 3. FAZA KOŃCOWA - analiza i weryfikacja uzyskanych danych, - wnioskowanie
Analiza ryzyka	1. FAZA PRZYGOTOWAWCZA • Ryzyko braku odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa danych. • Ryzyko braku procedur wewnętrznych i nadzoru. • Ryzyko zakłóceń w terminowości i ciągłości realizacji procesu . • Ryzyko niezgodności prowadzonych ewidencji z danymi źródłowymi. 2. FAZA REALIZACYJNA • Ryzyko wystąpienia błędów formalnych i rachunkowych. • Ryzyko niezgodności i błędów w sprawozdawczości i w prowadzonych rejestrach. • Ryzyko niedostatecznej jakości pracy pracowników odpowiedzialnych za badane procesy i działania. • Ryzyko niewłaściwego rozdziału kompetencji i obowiązków pracowników zaangażowanych w badane procesy. • Ryzyko „niedoborów” kadrowych i „przeciążenia” zadaniami.
Zatwierdził (podpis audytora)	Dariusz Ostrowski, audytor wewnętrzny, Góra Kalwaria, dn. 7.01.2019 

PROGRAM AUDYTU NR 1/2019

Oznaczenie zadania audytowego	Temat zadania audytowego: Realizacja umowy z wykonawcą inwestycji „Rewitalizacja wiślanej skarpy i jej zagospodarowanie na park miejski – etap 1” w okresie 2016-2017.
Nr zadania audytowego:	1.2019
Nazwa jednostki audytowanej:	• Referat Inwestycji i Remontów (RIR) • Biuro Zamówień Publicznych (ZAP)
Budżet czasowy:	7 osobodni
Planowany termin rozpoczęcia audytu:	W dniu 7.01.2019 r. odbędzie się narada otwierająca, mająca na celu przedstawienie podstawowych założeń planowanego audytu.
Planowany termin przedstawienia sprawozdania wstępnego i sprawozdania końcowego	7.01.2019 – narada otwierająca 25.03.2019 r. – sprawozdanie wstępne (projekt sprawozdania) 15.04.2019. r. – sprawozdanie końcowe 15.04.2019 r. - narada podsumowująca
Podstawa Prawna	• Ustawa prawo zamówień publicznych • Ustawa Kodeks cywilny • Ustawa Prawo budowlane • Kodeks postępowania administracyjnego • Ustawa o samorządzie gminnym • Regulacje wewnętrzne
Cel audytu	• Sprawdzenie zgodności działań Urzędu z przepisami prawa normującymi badany obszar audytu. • Uzyskanie racjonalnego zapewnienia, że istniejące struktury wewnętrzne oraz funkcjonujący system kontroli zarządczej zapewniają odpowiedni poziom i jakość działań w zakresie funkcjonowania badanego obszaru audytu. • Dostarczenie kierownictwu jednostki (Burmistrzowi) racjonalnej i obiektywnych analizy i oceny dotyczącej badanego obszaru.