



COA.WK.583.3.2020.JS

Warszawa, 24 marca 2020 r.

Informacja o wynikach kontroli realizacji przez Caritas Diecezji Ełckiej zadania publicznego pt. *Rozbudowa Domu Pomocy Społecznej Misericordia II w Ełku – etap II*

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej: *KPRM*) przeprowadziła kontrolę planową realizacji zadania publicznego pt. *Rozbudowa Domu Pomocy Społecznej Misericordia II w Ełku – etap II* (dalej: *zadanie publiczne* lub *zadanie*) na podstawie § 7 umowy nr 378/DOB/19 z 29 sierpnia 2019 r. (aneksowanej 23 grudnia 2019 r.)¹ zawartej pomiędzy *KPRM* a Caritas Diecezji Ełckiej (dalej: *Caritas* lub *Kontrolowany*).

Podstawa prawna

Art. 17 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie². *Zadanie* zlecono w trybie art. 11 b tej ustawy.

[Podsumowanie ustaleń]

Zadanie publiczne nie zostało w pełni zrealizowane. Łączna wartość niewykonanych prac, oszacowana na podstawie kosztorysu³ wyniosła 570.777,29 zł, w tym **182.063,82 zł** dotyczy niezrealizowanych prac w zakresie instalacji elektrycznej pokrytych (100%) z dotacji *KPRM*.

Pozostała kwota, tj. 388.713,47 zł, obejmująca niewykonane elementy instalacji centralnego ogrzewania, instalacji wodno-kanalizacyjnej oraz stolarki okiennej i drzwiowej mogła zostać sfinansowana z dotacji. Jednakże ze względu na brak szczegółowego zakresu prac, które miały zostać wykonane po zmianie *oferty*, nie można ustalić jaka kwota z 388.713,47 zł została dofinansowana ze środków dotacji, a jaka z innych środków przeznaczonych na *zadanie publiczne*.

23 grudnia 2019 r. aneksem do *umowy* (dalej: *aneks*) zmieniono ofertę *zadania publicznego* (dalej: *oferta*), ale nie zmodyfikowano *Kosztorysu*, który stanowi szczegółowy element *oferty*. Uniemożliwia to częściowo ustalenie jaka część z kwoty niezrealizowanych a zapłaconych prac została sfinansowana ze środków *KPRM*. Zmiany wprowadzone *aneksem*, mimo że zmniejszyły wartość *zadania*⁴ (zachowując pełną kwotę dotacji *KPRM*⁵), nie określiły szczegółowo zakresu prac, które miały zostać wykonane.

Kontrolowany w *Sprawozdaniu z wykonania zadania publicznego* (dalej: *Sprawozdanie*) poinformował jednak o pełnej realizacji zaplanowanych działań i przedstawił do rozliczenia kwotę 6.088.183,98 zł (3.014.999,98 zł z dotacji, 950.000 zł ze środków finansowych własnych i 2.123.184 zł stanowiące koszt wkładu rzeczowego), w tym również za prace niewykonane albo takie, w których zamieniono sposób ich wykonania.

[Opis zadania publicznego i termin złożenia Sprawozdania]

1. *Zadanie publiczne* polegało na przeprowadzeniu prac budowlanych w budynku należącym do ełckiej *Caritas*. Celem *zadania* była rozbudowa Domu Pomocy Społecznej Misericordia II przy ul. ks. prał. Mariana Szczęsnego 3 w Ełku.

Wg aneksowanej *umowy* od 29 sierpnia do 31 grudnia 2019 r. na realizację *zadania publicznego* przewidziano kwotę 6.088.183,98⁶ zł, z czego:

– 3.014.999,98 zł stanowi dotacja celowa *KPRM* (49,52%);

¹ Dalej: *umowa*. tj. zmieniono § 3 ust. 1, 4 i 5 oraz w załączniku nr 1 cz. III – *Opis zadania*, tabela 4 – *Plan i harmonogram działań na rok 2019*, cz. V – *Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego*, a także cz. VI – *Inne informacje*, pkt 3 – *Wkład finansowy*. Zmniejszono m.in. wysokość kosztu całkowitego *zadania*, wkładu środków finansowych wnoszonych przez *Kontrolowanego*, liczbę rodzajów kosztów z 18 na 9.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 688, t.j. ze zm.

³ Kosztorys stanowi załącznik do oferty *zadania publicznego*.

⁴ Z 8.157.267,22 zł do 6.088.183,98 zł.

⁵ 3.014.999,98 zł.

⁶ Suma wszystkich kosztów realizacji *zadania* podana w tabeli *V.B* zał. nr 1 do *umowy* była niższa o 10 groszy od kosztu całkowitego określonego w § 3 ust. 5 *umowy*.

- 950.000 zł stanowią środki finansowe własne *Kontrolowanego* (15,61%⁷),
- 2.123.184 zł stanowi wkład rzeczowy *Kontrolowanego* (34,87%)⁸.

Zakres działań przedstawionych w ofercie obejmował:

- 1) przekazanie wykonawcy nieruchomości zabudowanej do poziomu „0” w celu przeprowadzenia II etapu prac budowlanych (2.123.184 zł),
- 2) wykonanie prac budowlanych do stanu surowego (2.493.660,77 zł), w tym:
 - ściany i stropy parteru, I, II, III, IV piętra, słupy, wieńce, nadproża i zbrojenia (1.767.910,02 zł),
 - szyby dźwigów osobowych (294.824,75 zł),
 - mur oporowy (55.675,49 zł),
 - klatki schodowe (39.525,79 zł),
 - stolarka okienna i drzwiowa (335.724,72 zł),
- 3) wykonanie instalacji sanitarnych (550.497,18 zł), w tym:
 - instalacja centralnego ogrzewania (206.236,52 zł),
 - instalacja wodociągowa i kanalizacyjna (344.260,66 zł),
- 4) wykonanie instalacji elektrycznej (920.841,93 zł).

2. *Caritas* złożyła *Sprawozdanie* 29 stycznia 2020 r.⁹, co było zgodne z terminem określonym w § 8 ust. 3 *umowy*.

[Aneks do umowy]

3. *Aneks*em zmieniono ofertę zmniejszając wartość zadania o 2.069.083,24 zł (tj. z 8.157.267,22 zł do 6.088.183,98 zł). Zachowano pełną dotację KPRM (3.014.999,98 zł), natomiast pomniejszono o 2.069.083,24 zł środki finansowe, które miały być przekazane przez *Caritas* (z 3.019.083,24 zł do 950.000 zł).

Wyjaśniono¹⁰, że przyczyną podpisania *aneksu* była konieczność przesunięcia terminu wykonania niektórych prac i realne zagrożenie niedotrzymania terminu realizacji *zadania publicznego* i terminu poniesienia wydatków.

4. Zgodnie ze zaktualizowaną ofertą zrezygnowano z wykonania: stropodachu, wentylacji mechanicznej, przyłączy: wodociągowego, kanalizacji sanitarnej, kanalizacji deszczowej oraz przyłącza i węzła ciepłowniczego, instalacji: teletechnicznej, p.poż, CCTV IP, telewizji naziemnej i satelitarnej, przywoławczej, domofonu cyfrowego.

Ponadto zmniejszono m.in. o:

- 161.300,77 zł Działanie 1.2.1 Budowa ścian i stropu parteru, I, II, III, IV piętra, wykonanie słupów, wieńców, nadproży i zbrojenia;
- 567.622,53 zł Działanie 1.2.5 Stolarka okienna i drzwiowa;
- 66.226,70 zł Działanie 1.3.1 Wykonanie instalacji centralnego ogrzewania;
- 184.136,64 zł Działanie 1.3.2 Wykonanie instalacji wodociągowej i kanalizacyjnej.

5. Przy zmianie oferty nie zmieniono *Kosztorysu* – stanowiącego załącznik do oferty *zadania publicznego* – tj. nie określono jakie szczegółowe pozycje w *Kosztorysie* nie zostaną wykonane albo wykonane w mniejszym zakresie. Tym samym kwoty poszczególnych pozycji zawarte w *Kosztorysie* były niezgodne z ogólnymi kwotami z oferty zmienionej *aneksem*. W związku z tym, że zaktualizowana oferta nie zawierała szczegółowych pozycji, podczas kontroli koniecznym było:

- a) objęcie sprawdzeniem pełnego zakresu działań¹¹ *Kosztorysu* dla działań, w których:
 - zmniejszono wartość *aneksem* (dotyczyło to: budowy ścian i stropu parteru, I, II, III, IV piętra, wykonanie słupów, wieńców, nadproży i zbrojenia; stolarki okiennej i drzwiowej; wykonania instalacji centralnego ogrzewania; wykonania instalacji wodociągowej i kanalizacyjnej);
 - nie zmieniono ich wartości (tj. wykonanie: instalacji elektrycznej, szybów dźwigów osobowych, muru oporowego, klatek schodowych).

⁷ W § 3 ust. 4 pkt 1 *umowy* wskazano, że procentowy udział środków finansowych przekazanych przez *Zleceniobiorcę* w stosunku do wartości *zadania* wynosi 15,61%, natomiast powinno być 15,60%.

⁸ Poniesiony do 29 sierpnia 2019 r., tj. przed zawarciem *umowy*. Wkład rzeczowy stanowi nieruchomość zabudowana, której wartość została określona na podstawie wyceny przedstawionej w operacie szacunkowym z 29 sierpnia 2018 r. (zał. nr 1.10 do oferty).

⁹ *Sprawozdanie* z 24 stycznia 2020 r., do KPRM wpłynęło 29 stycznia 2020 r.

¹⁰ Pismo z 12 marca 2020 r. Dyrektora *Caritas* Diecezji Elckie, znak: L.dz. SO/368/2020.

¹¹ 9 działań *Stan surowy*, 2 części *Instalacje sanitarne*, wszystkie (19) działy *Instalacje elektryczne*.

- b) wyłączenie z kontroli całych działów¹² *Kosztorysu*, tj. takich, gdzie z *oferty* wynikało, że zadania nie będą realizowane (nie badano wykonania: stropodachu, wentylacji mechanicznej, przyłączy: wodociągowego, kanalizacji sanitarnej, kanalizacji deszczowej oraz przyłącza i węzła ciepłowniczego, instalacji: teletechnicznej, p.poż, CCTV IP, telewizji naziemnej i satelitarnej, przywoławczej, domofonu cyfrowego).

[Stan realizacji inwestycji budowlanej]

6. [wykonanie zadania w odniesieniu do *Kosztorysu*] Zakres działań objęty zadaniem publicznym nie został w pełni zrealizowany w porównaniu do *Kosztorysu*. Przeprowadzono prace budowlane (powstały ściany i stropy parteru, I, II, III, IV piętra, słupy, wieńce, nadproża oraz zbrojenia, 2 szyby dźwigów osobowych, mur oporowy, 2 klatki schodowe, zamontowano stolarkę okienną i drzwiową, z wyjątkiem bramy garażowej podnoszonej mechanicznie). Na wszystkich kondygnacjach oraz w pomieszczeniach wyprowadzono i ułożono rury do centralnego ogrzewania, rury do ciepłej i zimnej wody, a także rury kanalizacyjne oraz przewody elektryczne. W ramach prac zw. z montażem instalacji elektrycznej wykonano złącze rozdzielcze, instalację gniazdową i oświetleniową, koryta kablowe, połączenia wyrównawcze oraz instalację odgromową. Natomiast nie zrealizowano w zakresie zgodnym z *Kosztorysem* instalacji: centralnego ogrzewania, wodociągowej i kanalizacyjnej oraz elektrycznej.

Podczas oględzin 4 marca 2020 r. stwierdzono, że nie wykonano prac wymienionych w *Kosztorysie* na łączną kwotę 570.777,29 zł. W budynku brak było elementów wchodzących w zakres:

- stolarki okiennej i drzwiowej: nie zamontowano bramy garażowej (kwota 9.741,07 zł);
- instalacji centralnego ogrzewania: nie zamontowano 213 grzejników stalowych z głowicami termostatycznymi i nie przeprowadzono płukania i prób szczelności instalacji (kwota 142.820,81 zł);
- instalacji wodno-kanalizacyjnej: nie wykonano obudowy słupów płytami gipsowo-kartonowymi (*Caritas* podała, że obudowę wszystkich słupów wykonano w technologii zamiennej, tj. w zabudowie z bloczków gazobetonowych zamiast płyt gipsowo-kartonowych), 189 baterii umywalkowych i natryskowych, 24 wodomierzy, 20 zaworów do pralek, 323 zaworów kątowych do baterii i płuczek, 94 umywalk, 22 zlewozmywaków, 85 ustępów, 6 pisuarów, 73 brodzików natryskowych oraz nie przeprowadzono płukania, prób szczelności i dezynfekcji instalacji (kwota 236.151,59 zł);
- instalacji elektrycznej: nie zamontowano wyłącznika głównego oraz 12 tablic instalacji elektrycznej (licznikowych, bezpiecznikowych, pomiarowych, TM, RWC); elementy te sfinansowano w 100% z dotacji i zgodnie z wyjaśnieniami *Caritas*¹³ znajdowały się w magazynie wykonawcy (kwota 182.063,82 zł).

Szczegółowe braki w zakresie prac i wyposażenia stwierdzone podczas oględzin przedstawiono w załączniku nr 1 do *Informacji o wynikach kontroli*.

7. [wykonanie zadania w odniesieniu do *oferty*] *Zadanie publiczne* nie zostało w pełni wykonane również w odniesieniu do zaktualizowanej *oferty*. Kontrolowany podnosił, że braki stwierdzone w trakcie oględzin wynikały ze zmiany zakresu prac wprowadzonej *aneksem* (tj. zmiana nie przewidywała montażu bramy garażowej, elementów i wykonania prac wchodzących w zakres instalacji centralnego ogrzewania oraz wodnej i kanalizacyjnej na tym etapie prac budowlanych), a zmniejszenie zakresu prac dotyczyło:

- 66.226,70 zł – wykonania instalacji centralnego ogrzewania,
- 184.136,64 zł – wykonania instalacji wodociągowej i kanalizacyjnej,
- 567.622,53 zł – stolarki okiennej i drzwiowej.

Nie można uznać, że wszystkie braki stwierdzone podczas oględzin wynikały ze zmiany zakresu prac wynikających z *aneksu*, ponieważ wartość niewykonanych prac/niezamontowanych elementów stwierdzonych podczas oględzin jest większa niż wartość, o którą zmniejszono *aneksem* kwoty wybranych działań. Przykładowo:

¹² 1 dział *Stan surowy*, 4 części *II-stalacje sanitarne*.

¹³ Pismo z 12 marca 2020 r. Dyrektora Caritas Diecezji Elckiej, znak: L.dz. SO/368/2020.

- Nie wykonano montażu grzejników z termostatami, płukania i próby szczelności instalacji c.o. na łączną kwotę 142.820,81 zł (zgodnie z *Kosztorysem*). *Aneks* zmniejszył kwotę na wykonanie instalacji centralnego ogrzewania o 66.226,70 zł (z 272.463,22 zł do 206.236,52 zł). Po odjęciu od kwoty 142.820,81 zł (działania niewykonane zgodnie z *Kosztorysem*) kwoty zmniejszonej *aneksem*, tj. 66.226,70 zł, otrzymujemy kwotę prac niewykonanych o wartości 76.594,11 zł. Zadeklarowano, że prace te zostaną zrealizowane w III kwartale 2020 r.
- Na wykonanie instalacji wodnej i kanalizacyjnej przewidziano pierwotnie 528.397,30 zł, po *aneksie* kwota ta została zmniejszona do 344.260,66 zł, tj. o 184.136,64 zł. Podczas oględzin stwierdzono, że suma niewykonanych prac wynosiła 236.151,59 zł (zgodnie z *Kosztorysem*). Po odjęciu od kwoty 236.151,59 zł kwoty zmniejszonej *aneksem*, tj. 184.136,64 zł, otrzymujemy kwotę prac niewykonanych o wartości 52.014,95 zł. *Caritas* wskazała, że montaż elementów instalacji wodnej i kanalizacyjnej jest możliwy po wykonaniu częściowych prac wykończeniowych nieprzewidzianych na tym etapie prac budowlanych, natomiast próby szczelności, płukanie instalacji i dezynfekcji rurociągów możliwe jest dopiero po zakończeniu *białego montażu*.
- W przypadku instalacji elektrycznej wartość niewykonanych prac wynosiła 182.063,82 zł (*aneks* nie zmniejszał kwoty w tym zakresie), tj. nie zamontowano wyłącznika głównego i 12 tablic elektrycznych, które znajdowały się w magazynie wykonawcy. Zadeklarowano, że prace te zostaną zrealizowane w III kwartale 2020 r. po wykonaniu tynków. Wyjaśniono, że nie zamontowano tych elementów, ponieważ obawiano się kradzieży i ew. zniszczenia.

Oдноśnie do stolarki okiennej i drzwiowej na jej wykonanie pierwotnie przewidziano 903.347,25 zł, po *aneksie* kwota ta została zmniejszona do 335.724,72 zł, tj. o 567.622,53 zł. Podczas oględzin stwierdzono, że nie zamontowano bramy garażowej o wartości 9.741,07 zł. *Caritas* wyjaśniła, że jej brak wynikał ze zmiany zakresu prac i kosztów wprowadzonej *aneksem*, która nie przewidywała montażu bramy na tym etapie prac budowlanych. Jednakże *aneks* zmienił *oferę* jedynie w zakresie pozycji ogólnej, tj. stolarka okienna i drzwiowa. Tym samym nie wskazano w nim, że nastąpi rezygnacja z montażu bramy garażowej.

8. Rozpoczęcie wykonania części prac budowlanych wchodzących w zakres *zadania*, które sfinansowano z dotacji i środków własnych *Caritas*, nastąpiło przed terminem zawarcia umowy (tj. przed 29 sierpnia 2019 r.). Było to niezgodne z § 2 ust. 1 *umowy*, który stanowi, że termin realizacji *zadania publicznego* ustala się od 29 sierpnia do 31 grudnia 2019 r. (*umowa* nie dopuszczała możliwości rozpoczęcia robót przed terminem jej zawarcia).

Umowa przewidywała, że realizacja *zadania publicznego* rozpocznie się od 29 sierpnia 2019 r., natomiast zgodnie z Dziennikiem budowy¹⁴ *wznowiono prace*¹⁵ (m.in. wykonano szalunki i zbrojenie słupów parteru) ponad 3 miesiące wcześniej, tj. 14 maja 2019 r., z kolei 17 maja 2019 r. – rozpoczęto murowanie ścian wewnętrznych i zewnętrznych itd.

Dyrektor *Caritas* wyjaśnił¹⁶, że rozpoczęcie wcześniej prac wynikało z szerokiego zakresu robót i krótkiego terminu realizacji, tj. do 31 grudnia 2019 r. Czekanie z rozpoczęciem prac budowlanych np. do chwili podpisania *umowy* groziłoby niezrealizowaniem *zadania* w terminie.

9. Generalnym wykonawcą robót budowlanych była firma *NEW HOUSE Firma Usługowo-Budowlana P [REDAKTOWANE] B [REDAKTOWANE]*¹⁷, wybrana przez *Caritas* na podstawie analizy sytuacji rynkowej oraz rozmów z potencjalnymi wykonawcami.

[Stan realizacji inwestycji przedstawiony w Sprawozdaniu]

10. W *Sprawozdaniu* Dyrektor *Caritas* wykazał, że zrealizowano wszystkie działania z *oferty*, tj. m.in. zamontowano stolarkę okienną i drzwiową, wykonano centralne ogrzewanie oraz instalację wodociągową i kanalizacyjną oraz instalację elektryczną w całym budynku. Było to niezgodne ze stanem ustalonym podczas oględzin, ponieważ, jak wykazano w pkt. 6 i 7 niniejszej *Informacji*, niektórych prac nie wykonano bądź wykonano w inny sposób.

¹⁴ Nr 478/2017, wydany 9 września 2017 r.

¹⁵ 5 listopada 2018 r. inspektor nadzoru poprosił o odpowiednie zabezpieczenie elementów konstrukcji przed możliwymi niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi. Prace zakończyły się na poziomie „0”. Wykonane prace stanowiły zgodnie z *umową* wkład rzeczowy *Kontrolowanego*.

¹⁶ Pismo z 12 marca 2020 r. Dyrektora Caritas Diecezji Elckiej, znak: L.dz. SO/368/2020.

¹⁷ Umowa o roboty budowlane z 11 lutego 2019 r.

Nie można się zatem zgodzić, że w *Sprawozdaniu* właściwie podano wykonanie wszystkich działań zgodnie z *umową* oraz *aneksem*, i w związku z tym nie zachodziła potrzeba wykazywania jakichkolwiek odstępstw w realizacji działań i opisywania problemów z ich wykonaniem¹⁸.

[Rozliczenie kosztów zadania, ewidencja księgową i dokumentacja finansowo-księgową]

11. W *Sprawozdaniu* do rozliczenia przedstawiono kwotę zgodną z *aneksem* do *umowy*, tj. 6.088.183,98 zł, w tym 3.014.999,98 zł dotacji, 950.000 zł ze środków finansowych własnych i 2.123.184 zł stanowił koszt wkładu rzeczowego.

12. Zgodnie z § 5 ust. 1 *umowy* wyodrębniono dokumentację finansowo-księgową i ewidencję księgową, które umożliwiły identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

13. *Kontrolowany* posiadał oryginały wszystkich (5) dokumentów finansowo-księgowych (faktur) wykazanych w *Sprawozdaniu*, które potwierdzały wydatki na łączną kwotę 3.964.999,98 zł. Dokumenty były opisane zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹. Zawierały potwierdzenie dokonania kontroli pod względem formalno-rachunkowym oraz merytorycznym, a także odpowiednią dekretną, tj. dot. ujęcia w księgach rachunkowych. Ponadto w ich opisie wskazano m.in. źródło finansowania wydatku, nazwę zadania, numer *umowy*.

14. Nie uzyskano przychodów z tytułu odsetek bankowych od środków przekazanych przez *KPRM*. Rachunek przeznaczony do obsługi dotacji nie był oprocentowany.

15. *Caritas* jest podatnikiem zwolnionym z podatku VAT i nie podjęła czynności mających na celu odzyskanie zwrotu podatku VAT z tytułu faktur rozliczonych w ramach *zadania publicznego*²⁰.

[Informacje o kontroli]

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone od 4 do 17 marca 2020 r. (w tym w siedzibie *Caritas* i miejscu realizacji inwestycji od 4 do 5 marca 2020 r.), w trybie określonym w § 7 *umowy* i w sposób zgodny ze *Standardami kontroli w administracji rządowej* z 31 sierpnia 2017 r.

Kontrolę w siedzibie *Caritas* przy ul. ks. prał. Mariana Szczęsnego 1 w Ełku (19-300), w miejscu realizacji inwestycji przy ul. ks. prał. Mariana Szczęsnego 3 w Ełku oraz w siedzibie *KPRM* przy al. Ujazdowskich 1/3 w Warszawie (00-583) przeprowadzili²¹:

- Justyna Sidoruk, główny specjalista w *KPRM*, kierownik zespołu kontrolującego,
- Krzysztof Jakubczyk, główny specjalista w *KPRM*, członek zespołu kontrolującego.

W okresie objętym kontrolą Dyrektorem *Caritas* był ks. ██████████

Główny Specjalista


Krzysztof Jakubczyk

Załącznik:

Wykaz braków w zakresie prac i wyposażenia sprzętowego stwierdzonych podczas oględzin

¹⁸ Pismo z 12 marca 2020 r. Dyrektora *Caritas* Diecezji Ełckiej, znak: L.dz. SO/368/2020.

¹⁹ Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.

²⁰ Oświadczenie Dyrektora *Caritas* z 25 czerwca 2019 r – zał. nr 4 do *umowy*.

²¹ Na podstawie upoważnień do przeprowadzenia kontroli wydanych 2 marca 2020 r. przez Dyrektora Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego.

