



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4112-01-01/2013

S/13/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/001 – Przygotowanie i realizacja inwestycji obejmującej budowę stacji kajakowej w Narewce
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Beata Pawłowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84185 z 2 stycznia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Narewka, 17-220 Narewka, ul. Białowieska 1 (zwany w dalszej treści „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mikołaj Pawilcz, Wójt Gminy Narewka (zwany w dalszej treści „Wójtem”) [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przygotowanie i realizację inwestycji obejmującej budowę stacji kajakowej w Narewce („Stanicy”).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika z prawidłowego przygotowania inwestycji pod względem organizacyjnym i formalnoprawnym oraz zrealizowania rzeczowego zakresu robót budowlanych zgodnie z dokumentacją projektową. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieterminowym zawiadomieniu Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Hajnówce o przewidywanym terminie rozpoczęcia budowy Stacji,
- zlecaniu robót budowlanych związanych z budową Stacji w zakresie nieobjętym umową nr GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r. bez zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności oraz ich nieterminowym rozliczaniu,
- nierzetelnym dokumentowaniu przebiegu inwestycji oraz odbioru końcowego robót budowlanych,
- nieprawidłowym ujęciu w księgach rachunkowych: potrącenia kary za nieterminowe wykonanie umowy oraz wartości budynku po realizacji inwestycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacyjne i formalnoprawne przygotowanie budowy Stacji

Opis stanu faktycznego

Gmina Narewka („Gmina”) była prawidłowo przygotowana pod względem organizacyjnym i formalnoprawnym do realizacji inwestycji obejmującej budowę Stacji, w tym:

- posiadała prawo do dysponowania gruntem na cele budowlane związane z realizacją przedsięwzięcia. Warunki zabudowy dla inwestycji ustalone zostały decyzją Wójta z 16 marca 2009 r.,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- posiadała projekt budowlany budowy Stancicy² wraz z wymaganymi uzgodnieniami, opiniami oraz informacją dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia („BIOZ”). Projekt został zatwierdzony w decyzji o pozwoleniu na budowę³, wydanej 15 października 2009 r. przez Starostę Hajnowskiego,
- stosownie do art. 29 ust.1 pkt 16 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴, Wójt zgłosił (pismem z 23 września 2010 r.) Wojewodzie Podlaskiemu zamiar wykonywania robót budowlanych polegających na budowie pomostu do wodowania kajaków,
- zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁵ Wójt uzyskał pozwolenie wodnoprawne na wykonanie urządzenia wodnego, tj. budowę pomostu do wodowania kajaków na terenie Stancicy⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 7-53]

Osobą odpowiedzialną w Urzędzie za kontrolę i nadzór nad realizacją inwestycji związanych z robotami budowlanymi był inspektor ds. budownictwa Andrzej Nikiciuk.

[Dowód: akta kontroli str. 4-6]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Inwestor (Gmina) złożył do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Hajnówce zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia budowy Stancicy 7 czerwca 2011r., tj. 10 dni po faktycznym podjęciu prac budowlanych (28 maja 2011 r.), naruszając tym samym art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, zobowiązujący do dokonania takiego zawiadomienia co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem prac. W zawiadomieniu tym wskazano, że budowa Stancicy rozpocznie się 15 czerwca 2011 r. Inspektor ds. budownictwa A. Nikiciuk wyjaśnił, że przeoczył termin zawiadomienia właściwego organu o rozpoczęciu budowy na skutek nadmiaru obowiązków, a informację o przewidywanej dacie rozpoczęcia robót określił doliczając 7 dni od dnia złożenia zawiadomienia.

[Dowód: akta kontroli str. 54-59, 84-118]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie przygotowania organizacyjnego i formalnoprawnego budowy Stancicy.

2. Zamówienia publiczne udzielone na realizację inwestycji obejmującej budowę Stancicy

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą⁷, w związku z realizacją inwestycji obejmującej budowę Stancicy, Gmina udzieliła jednego zamówienia w trybie określonym ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸, tj. dokonała zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie robót budowlanych oraz dostawę skuterów śnieżnych, kajaków i przyczepy do przewożenia kajaków o wartości 974.810 zł brutto (zwanego dalej „zamówieniem na roboty budowlane”). Umowa nr GK.271.02.11 z wykonawcą zamówienia – Konsorcjum Firm: Usługi Budowlane,

² Projekt został opracowany w 2009 roku i zakładał: przebudowę istniejącego budynku administracyjno-socjalno-magazynowego oraz budowę: trzech budynków rekreacyjnych, wiaty ogniskowej, pomostu do wodowania kajaków, osłony śmietnikowej, boiska wielofunkcyjnego, ogrodzenia działki, zewnętrznej sieci kanalizacji sanitarnej, sieci ciepłej, wodociągowej i elektrycznej oraz budowę i przebudowę objazdów, budowę miejsc postojowych i dojść pieszych na terenie działek oznaczonych nr geodezyjnym 479/2, 67/1 i 67/2 w miejscowości Narewka.

³ Pozwolenie na budowę, wydane decyzją nr 309/09 z 15 października 2009 r. nie obejmowało budowy pomostu do wodowania kajaków.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem budowlanym”.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 145.

⁶ Decyzja Starosty Hajnowskiego z 11 sierpnia 2009 r. nr RŚ.6224-13/09.

⁷ Kontrolą objęto okres od 2 stycznia 2009 r. do zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

⁸ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm., ustawa zwana w dalszej treści „upzp”.

Leśne i Transportowe W. Wasilewski (dalej „Wykonawcą”) – została zawarta 20 kwietnia 2011 r.

Wartość pozostałych zamówień związanych z budową Stacji (m.in. na wykonanie dokumentacji projektowej, sporządzenie studium wykonalności, nadzór inwestorski, monitoring i alarm, zakup sprzętu sportowego⁹) nie przekraczała 14 tys. euro, więc nie podlegały one przepisom upzp (art. 4 ust. 8 upzp).

[Dowód: akta kontroli str. 62-63, 72-76]

Treść umowy zawartej z Wykonawcą – stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 16 i art. 140 upzp była zgodna ze złożoną przez niego ofertą oraz postanowieniami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej „SIWZ”). Istotne postanowienia tej umowy nie były zmieniane, natomiast aneksem nr 1 z 30 sierpnia 2011 r. zmieniono formę zabezpieczenia należytego jej wykonania z pieniężnej na gwarancję ubezpieczeniową oraz wydłużono termin płatności faktur z 14 do 30 dni od momentu przekazania ich Inwestorowi.

[Dowód: akta kontroli str. 64-77]

W umowie na roboty budowlane wprowadzone zostały postanowienia zabezpieczające interesy Gminy, tj. ustalono zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 3% wynagrodzenia (zgodnie z 147-150 upzp) oraz kary umowne należne Zamawiającemu od Wykonawcy w przypadku:

- odstąpienia od umowy z przyczyn niezależnych od Zamawiającego (10% wynagrodzenia),
- nieterminowego wykonania przedmiotu zamówienia (0,5% wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki),
- nieterminowego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze robót (2% wynagrodzenia umownego, za każdy dzień zwłoki liczonej od dnia wyznaczonego do usunięcia wad).

[Dowód: akta kontroli str. 72-76]

Prawidłowość postępowania o zamówienie publiczne na roboty budowlane przy budowie Stacji, weryfikowana była przez Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego¹⁰ („IZ”), w związku z dofinansowaniem tego przedsięwzięcia ze środków Unii Europejskiej. Stwierdzone zostały naruszenia przepisów upzp, skutkujące wymierzeniem korekty finansowej, o czym szerzej napisano w pkt 4 wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 361-367]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przestrzeganie w Urzędzie przepisów upzp w zakresie objętym kontrolą, tj. w zakresie wyboru trybu udzielenia zamówień publicznych oraz zgodności zawartej umowy na roboty budowlane z SIWZ i ofertą złożoną przez Wykonawcę zamówienia.

3. Realizacja inwestycji

3.1. Działania koordynacyjno-nadzorcze Urzędu Gminy Narewka nad przebiegiem robót budowlanych

Opis stanu faktycznego

Obowiązki inwestora w zakresie organizowania procesu budowy, o których mowa w art. 18 Prawa budowlanego Urząd wykonywał samodzielnie.

[Dowód: akta kontroli str. 80]

⁹ Zakup kajaków, przyczepy do przewożenia kajaków oraz skuterów śnieżnych w związku z niewywiązaniem się Wykonawcy z umowy GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r.

¹⁰ Departament Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku, wykonujący zadania Zarządu Województwa Podlaskiego jako Instytucji Zarządzającej.

Sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad budową Stanicy Wójt zlecił osobie spoza Urzędu (na podstawie umowy o dzieło z 25 marca 2011 r.), posiadającej niezbędne uprawnienia budowlane określone w art. 12 ust. 2 Prawa budowlanego.

[Dowód: akta kontroli str. 81-83, 166]

Inspektor nadzoru inwestorskiego Włodzimierz Sacharczuk realizował obowiązki określone w art. 25 Prawa budowlanego między innymi poprzez:

- uczestnictwo w odbiorach robót, w tym ulegających zakryciu lub zanikających,
- kontrolę jakości wykonywanych robót i stosowanych wyrobów budowlanych,
- potwierdzanie faktycznie wykonanych robót i sprawdzanie kosztorysów powykonawczych.

W trakcie budowy nie wystąpiły przypadki wydawania przez inspektora nadzoru inwestorskiego kierownikowi budowy poleceń usunięcia nieprawidłowości lub żądania od niego dokonania poprawek o których mowa w art. 26 Prawa budowlanego¹¹.

[Dowód: akta kontroli str. 84-118, 220-247]

Kierownik budowy Władysław Wasilewski (powołany przez Wykonawcę) zgodnie z art. 22 Prawa budowlanego:

- protokolarnie przejął plac budowy,
- prowadził dokumentację budowy (dziennik budowy prowadzony był nieprawidłowo, co zostało omówione szczegółowo w dalszej części pkt. 3 niniejszego wystąpienia),
- zgłaszał inspektorowi do sprawdzenia lub odbioru wykonanie robót ulegających zakryciu lub zanikających oraz zapewniał dokonanie prób i sprawdzeń instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych przed zgłoszeniem obiektu do odbioru,
- przygotował dokumentację powykonawczą obiektu,
- zgłosił obiekt budowlany do odbioru wpisem do dziennika budowy oraz pismem skierowanym do Gminy,
- złożył oświadczenie o zgodności obiektu z projektem budowlanym i o doprowadzeniu placu budowy do odpowiedniego stanu.

Z oświadczenia kierownika budowy wynika także, że stosownie do art. 21a Prawa budowlanego sporządził plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

[Dowód: akta kontroli str. 55, 60-61, 84-118, 130-145]

Wójt oświadczył, że sporządzenie BIOZ jest obowiązkiem kierownika budowy i Gmina jako inwestor nie ponosi związanych z tym kosztów. Wójt poinformował jednocześnie, że plan BIOZ został opracowany przez kierownika budowy Stanicy, co potwierdził inspektor nadzoru inwestorskiego, oraz że obecnie dokument znajduje się u wykonawcy robót Pana M. Wasilewskiego.

Prowadzenie budowy Stanicy nie było przedmiotem kontroli organów nadzoru budowlanego, ani Państwowej Inspekcji Pracy. [Dowód: akta kontroli str. 352, 407]

3.2. Zgodność wykonanych obiektów z projektem budowlanym oraz umową o zamówienie publiczne

3.2.1. Do zakończenia kontroli NIK w ramach realizacji inwestycji obejmującej budowę Stanicy wykonano: przebudowę istniejącego budynku administracyjno-socjalno-magazynowego, budowę wiaty ogniskowej, budowę pomostu do wodowania kajaków, budowę osłony śmietnikowej, budowę ogrodzenia działki, instalację sanitarną budynku, instalację elektryczną zewnętrzną i wewnętrzną budynku administracyjnego, przyłączy sanitarne, punkt czerpania wody, roboty

¹¹ Nie ma w tym zakresie wpisów w dzienniku budowy.

drogowe.¹² Ponadto w ramach inwestycji zakupiono: dwa skutery śnieżne, 10 kajaków oraz przyczepę do przewożenia kajaków.

[Dowód: akta kontroli str. 62-76, 126-127, 151-154]

Budowa Stancji realizowana była w oparciu o warunki ustalone w pozwoleniu na budowę z 15 października 2009 r. oraz zgodnie z projektem budowlanym, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych do projektu rysunkami zamiennymi, sporządzonymi przez projektanta na zlecenie Wykonawcy, który dostarczył je do Urzędu przy odbiorze końcowym budowy. Zgodnie z adnotacją projektanta, zamieszczoną na rysunkach zamiennych – wprowadzone do projektu zmiany były nieistotne. Dotyczyły one:

- budynku administracyjno-socjalno-magazynowego (rysunek zamienny bez daty). Po rozpoczęciu prac budowlanych okazało się, że ze względu na gorszy niż przewidywano stan techniczny budynku konieczne są nowe rozwiązania m.in.: rozebranie i ponowne wymurowanie ściany zewnętrznej w dwóch pomieszczeniach, zamurowanie otworów okiennych z luxferami i dwóch otworów drzwiowych, wykonanie nadproży okiennych, zwieńczenie opaską ścianek działowych w pomieszczeniach biurowych, zastąpienie wrót do magazynu podwieszanymi. Zakres niezbędnych prac został uzgodniony 20 czerwca 2011 r. między przedstawicielem Gminy, inspektorem nadzoru inwestorskiego, przedstawicielem Wykonawcy, projektantem i konstruktorem. Wykonawca przedstawił kosztorys na wykonanie tych robót, który – po korektach inspektora nadzoru inwestorskiego – określał ich wartość na 11.956,69 zł brutto;
- kanalizacji sanitarnej oraz punktu czerpania wody do celów ppoż. (rysunek z 20 lutego 2012 r.). W trakcie realizacji inwestycji – jesienią 2011 roku – wystąpiły problemy z prawidłowym wykonaniem kanalizacji sanitarnej ze względu na wysoki stan wód gruntowych. Inspektor nadzoru inwestorskiego i Wykonawca zwrócili również uwagę, że zaprojektowana instalacja ppoż. nie spełni swojego zadania ze względu na to, że stan wody w rzece, z której miała być ona czerpana, jest zmienny i czasem niewystarczający. W związku z powyższym w lutym 2012 r. wykonane zostały rysunki zamienne do projektu, którymi wprowadzone zostały zmiany w zakresie: lokalizacji przepompowni ścieków, lokalizacji odpływu kanalizacji do istniejącego kanału, zmiany odcinka kanalizacji grawitacyjnej na tłoczną oraz odcinka kanalizacji tłocznej na grawitacyjną a także miejsca punktu czerpania wody. Wykonanie kanalizacji wg zmienionego projektu nie pociągało za sobą dodatkowych kosztów, natomiast za roboty dodatkowe związane z wykonaniem punktu czerpania wody do celów ppoż. Wykonawca przedstawił kosztorys, który – po korekcie inspektora nadzoru inwestorskiego – opiewał na 2.528,20 zł brutto.

Do zakończenia kontroli NIK roboty te nie zostały rozliczone z Wykonawcą.

[Dowód: akta kontroli str. 119-121, 158-165, 170, 192-199, 205-212, 280-286]

Zgodnie z wymogami Specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót w procesie budowy Stancji stosowano materiały posiadające odpowiednie certyfikaty oraz prowadzono niezbędne pomiary i badania wykonanych robót.

[Dowód: akta kontroli str. 131-145]

Obiekty budowlane wykonane w ramach badanej inwestycji dostosowane były do potrzeb osób niepełnosprawnych, przy czym miejsce parkingowe przeznaczone dla tych osób nie zostało oznakowane¹³, co stanowiło naruszenie

¹² W okresie objętym kontrolą nie realizowano pozostałych robót przewidzianych w projekcie budowy Stancji oraz pozwoleniu na budowę z 15 października 2009 r., tj. nie wybudowano trzech budynków rekreacyjnych, boiska wielofunkcyjnego, zewnętrznej sieci ciepłej, wodociągowej i elektrycznej (dotyczącej budynków rekreacyjnych i boiska).

¹³ Stwierdzono to podczas oględzin przeprowadzonych 14 lutego 2013 r.

§20 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁴. Inspektor ds. budownictwa A. Nikiciuk wyjaśnił, że znak „miejsce postojowe dla osoby niepełnosprawnej” był kilkakrotnie dewastowany i przechowywano go w magazynku Urzędu. W czasie kontroli NIK wbudowano znak na parkingu.

[Dowód: akta kontroli str. 151-154, 213-219]

Zgodnie z art. 56 ust. 1 Prawa budowlanego Wójt zawiadomił o zakończeniu budowy obiektu budowlanego (Stanicy) i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Hajnówce oraz Państwowy Powiatowy Inspektorat Sanitarny w Hajnówce. Żaden z organów nie zgłosił sprzeciwu i uwag w terminie 14 dni od daty jego zawiadomienia.

[Dowód: akta kontroli str. 146-148]

Stosownie do wymogu art. 55 Prawa budowlanego, Wójt 28 maja 2012 r. wystąpił do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Hajnówce o udzielenie pozwolenia na użytkowanie Stanicy wraz z towarzyszącą infrastrukturą podziemną i nadziemną. Decyzją z 8 czerwca 2012 r. – po przeprowadzeniu kontroli zakończonej budowy Stanicy – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego udzielił pozwolenia na użytkowanie części Stanicy obejmującej: budynek administracyjno-socjalno-magazynowy, wiatę ogniskową, pomost do wodowania kajaków, osłonę śmietnikową, objazdy, miejsca postojowe dla samochodów, dojścia piesze i ogrodzenie, zlokalizowane na działkach o nr geod. 479/2, 67/1 i 67/2. Decyzja ta stała się ostateczna 25 czerwca 2012 r. Obiekt był użytkowany od lipca 2012 roku.

[Dowód: akta kontroli str. 149-155]

Zgodnie z art. 60 Prawa budowlanego Gmina posiadała dokumentację budowy Stanicy (pozwolenie na budowę wraz z załączonym projektem budowlanym, dziennik budowy, protokoły odbiorów częściowych i końcowych), dokumentację powykonawczą i decyzje dotyczące obiektu oraz inne dokumenty, w tym pozwalające określić standard i jakość wykonanych robót oraz zastosowanych wyrobów budowlanych, stosownie do wymogów wynikających z umowy oraz przepisów prawa (m.in. aprobaty techniczne i certyfikaty na zastosowane przy budowie materiały budowlane).

[Dowód: akta kontroli str. 144-145]

3.2.2. W umowie nr GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r., której przedmiotem było wykonanie zadania polegającego na „Budowie stancyi kajakowej w Narewce”, ustalono, że:

- zakończenie robót i zgłoszenie przez Wykonawcę gotowości do odbioru upływa 12 marca 2012 r. (nie określono harmonogramu wykonania poszczególnych robót),
- za wykonanie umowy obowiązuje wynagrodzenie kosztorysowe w kwocie 974.810,50 zł, zgodne z przedłożoną ofertą. [Dowód: akta kontroli str. 72-75]

Odbiór końcowy robót wykonanych na podstawie umowy GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r. nastąpił 7 maja 2012 r., tj. 56 dni po terminie zakończenia robót określonym w tej umowie (12 marca 2012 r.). W protokole odbioru końcowego wskazano, że przedmiotem odbioru jest inwestycja o wartości 931.479,59 zł, oraz że roboty zostały wykonane właściwie (bez usterek).

[Dowód: akta kontroli str. 126-127]

Faktycznie inwestycję wykonano z odstępstwem od umowy GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r., gdyż Wykonawca nie dostarczył kajaków, przyczepki do przewożenia kajaków oraz skuterów śnieżnych, których wartość w ofercie

¹⁴ Dz. U. Nr 75, poz. 690.

określona została łącznie na 40.036,50 zł. Za zgodą IZ Gmina zakupiła ww. wyposażenie z własnych środków (poza umową GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r.) za kwotę 69.510 zł brutto.

Zgodnie z protokołami powykonawczymi wartość robót budowlanych wykonanych na podstawie umowy GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r. wyniosła 927.256,17 zł, tj. o 7.517,82 zł mniej niż określały kosztorysy ofertowe.

[Dowód: akta kontroli str. 62-63, 72-75, 220-243, 340-341]

Wykonawca pismem z 7 maja 2012 r. (wpłynęło do Urzędu 14 maja 2012 r.) zwrócił się o zwolnienie z zakupu skuterów, kajaków oraz przyczepy do przewozu kajaków określonych w umowie Nr GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r. tłumacząc, że środki finansowe przewidziane na ich zakup zostały w całości zużyte na prace dodatkowe, niezbędne do wykonania całości zadania zgodnie ze sztuką budowlaną. Pismem z 15 maja 2012 r. Wójt odpowiedział, że zadanie zostało odebrane protokołem końcowym z 7 maja 2012 r. bez ww. wyposażenia, natomiast w sprawie wykonanych robót dodatkowych polecił przedłożenie kosztorysu powykonawczego na te roboty, które potwierdzi i sprawdzi inspektor nadzoru inwestorskiego oraz zatwierdzi Zamawiający.

[Dowód: akta kontroli str. 250-251]

W związku z nieterminowym wykonaniem robót budowlanych Gmina - zgodnie z § 9 ust.1 umowy Nr GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r. - obciążyła Wykonawcę karą w łącznej wysokości 272.946,80 zł za okres od 12 marca 2012 r. do 7 maja 2012 r. (za 56 dni zwłoki)¹⁵, z tego:

- 229.158,53 zł rozliczone zostało w formie potrącenia wynagrodzenia Wykonawcy ustalonego w fakturze wystawionej po odbiorze końcowym robót (nr 02/05/2012 z 11 maja 2012 r.);
- 43.788,27 zł zaplanowano potrącić z przyszłej faktury za roboty dodatkowe wykonane przy budowie Stacji (do zakończenia kontroli NIK faktura taka nie została wystawiona przez Wykonawcę). [Dowód: akta kontroli str. 256-262]

Wykonawca pismem z 21 maja 2012 r. przedłożył kosztorysy powykonawcze na roboty dodatkowe oraz poinformował Wójta, że na terminowość realizacji zadania istotny wpływ miały:

- zakres robót dodatkowych, które zostały wykonane w trakcie realizacji inwestycji, o których Wójt był na bieżąco informowany,
- problem z projektem sieci kanalizacyjnej i punktu czerpania wody dla celów ppoż. (zgłoszony w grudniu 2011 r.) oraz otrzymanie przez Wykonawcę poprawionego projektu dopiero 27 lutego 2012 r.

Wójt w korespondencji do Wykonawcy (z 5 i 25 czerwca 2012 r.) nie zgodził się z ww. stanowiskiem i stwierdził, że roboty dodatkowe przy realizacji budowy Stacji nie miały istotnego wpływu na realizację zadania, oraz stwierdził że „inspektor nadzoru inwestorskiego informował wielokrotnie Zamawiającego, że ponaglał Wykonawcę o przyspieszenie wykonywania sieci zewnętrznych”. Wójt poinformował też Wykonawcę o sprawdzeniu kosztorysów przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 252-255]

Urząd Gminy otrzymał dwukrotnie wezwanie do zapłaty faktury z 11 maja 2012 r. na kwotę 229.158,53 zł (z 25 czerwca 2012 r. i z 13 lipca 2012 r.) Skarbnik Gminy A. Olesińska w wyjaśnieniach podała, że nie pamięta co zrobiła z tymi wezwaniem dodając „może zwróciłam i pan Wasilewski tego nie odebrał”.

[Dowód: akta kontroli str. 263-265]

¹⁵ Notą księgową nr 14/2012 r. z 16 maja 2012 r. Gmina obciążyła Wykonawcę karą w kwocie 258.324,65 zł za 53 dni zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy (od 13 marca 2012 r. do 4 maja 2012 r.), jednak po uwagach IZ (wniesionych przy rozliczeniu wniosku o płatność końcową) Notą księgową nr 18/2012 z 3 października 2012 r. doliczono karę za trzy dni (do 7 maja 2012 r.).

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W trakcie budowy Stacji roboty dodatkowe zlecane były z naruszeniem:

- postanowień § 5 ust. 5 i 6 umowy nr GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r. („Jeżeli w toku realizacji robót wystąpi konieczność wykonania robót dodatkowych, których zakres nie przekroczy 20% uprzedniego zamówienia, to wykonawca wykona te roboty na dodatkowe zamówienie zamawiającego udzielone z wolnej ręki, przy jednoczesnym zachowaniu tych samych norm, standardów i parametrów. Na wykonanie tych robót, po ich uprzednim zamówieniu zostanie zawarta odrębna umowa.”¹⁶);
- art. 139 ust. 2 upzp, zgodnie z którym umowa w sprawie zamówienia publicznego wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności.

Wójt parokrotnie ustnie zlecał Wykonawcy wykonanie robót budowlanych nieobjętych umową Nr GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r. Wykonawca przedstawił Urzędowi w maju 2012 roku sześć kosztorysów powykonawczych określających ich wartość ogółem na 86.302,09 zł brutto. Po korektach inspektora nadzoru inwestorskiego (w czerwcu 2012 r.), dotyczących wykazanej w kosztorysach wielkości (obmiaru) wykonanych robót dodatkowych, wartość tę obniżono do 56.894,59 zł brutto. Wykonano następujące roboty dodatkowe (w okresie od czerwca 2011 roku do kwietnia 2012 roku):

- roboty w budynku administracyjno-socjalno-magazynowym, zgodnie z rysunkiem zamiennym do projektu (bez daty). Były one niezbędne z powodu złego stanu technicznego budynku, stwierdzonego po rozpoczęciu jego przebudowy. Zakres robót, które należało wykonać opisano w notatce służbowej ze spotkania przedstawiciela Wykonawcy, przedstawicieli Gminy, projektanta i konstruktora z 20 czerwca 2011 r. Wykonawca przedstawił kosztorys określający wartość tych robót na kwotę 27.251,28 zł. Inspektor nadzoru inwestorskiego skorygował tę wartość do 11.956,69 zł;
- schody do pomostu z kostki brukowej (nieobjęte przedmiarem robót), których wartość wg kosztorysu Wykonawcy wynosiła 1.498,44 zł, a po korekcie inspektora nadzoru inwestorskiego – 648,84 zł;
- dach budynku administracyjno-socjalno-magazynowego (w części nieobjętej przedmiarem robót) na kwotę 36.030,48 zł według kosztorysu Wykonawcy, a 25.246,41 zł – po korekcie inspektora nadzoru inwestorskiego;
- nawierzchnie z kostki brukowej, w tym chodniki i dojścia (w części nie ujętej w przedmiarze robót) oraz nawierzchnię pod wiatą ogniskową (nieprzewidzianą w projekcie) za które Wykonawca przedstawił kosztorys na kwotę 12.100,91 zł, skorygowany następnie przez inspektora nadzoru do 11.270,69 zł;
- przyłącze do wody zasilające budynek administracyjno-socjalno-magazynowy (istniejące przyłącze nie spełniało wymagań technicznych) oraz odwodnienie liniowe parkingu (w związku z gromadzeniem wody przy wjeździe na teren Stacji). Wykonawca przedstawił kosztorys na kwotę 5.478,53 zł, który został skorygowany do 5.243,76 zł;

¹⁶ Zgodnie z przepisem art. 67 ust. 1 pkt 5 upzp (którego w umowie nie powołano), zamówienie dodatkowe polega na udzieleniu dotychczasowemu wykonawcy zamówienia z wolnej ręki na usługi lub roboty budowlane, nieobjęte zamówieniem podstawowym i nieprzekraczające łącznie 50% wartości realizowanego zamówienia, niezbędne do jego prawidłowego wykonania, które stały się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, zaś wykonanie zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów (lit. a) lub jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego (lit. b).

- punkt czerpania wody do celów ppoż. wg rysunku zamiennego do projektu z 20 lutego 2012 r. na kwotę 3.942,45 zł według kosztorysu Wykonawcy, a 2.528,20 zł po korekcie inspektora nadzoru inwestorskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 160-164, 172-208, 209-212]

Dnia 9 sierpnia 2012 r., tj. 3 miesiące po odbiorze końcowym inwestycji sporządzone zostały protokoły konieczności na wykonanie większości z ww. robót, podpisane przez przedstawiciela inwestora A. Nikiciuka, inspektora nadzoru inwestorskiego W. Sacharczuka i pełnomocnika Wykonawcy M. Wasilewskiego¹⁷. Nie sporządzono protokołu konieczności na wykonanie punktu czerpania wody do celów ppoż. Inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnił, że „*być może zostało to przegapione*”.

W protokołach konieczności podano dwie wartości wykonanych robót: „orientacyjną” (wynikającą z kosztorysów przedstawionych przez Wykonawcę) – łącznie 82.337 zł oraz „ustaloną” (wg kosztorysów skorygowanych przez inspektora nadzoru inwestorskiego) – łącznie 54.366,39 zł. W listopadzie 2012 roku pisemnie zaproszono Wykonawcę do zgłoszenia się do Urzędu celem podpisania umowy na roboty dodatkowe. Projekt tej umowy (nie doręczony Wykonawcy) obejmował wykonanie robót dodatkowych objętych protokołami konieczności, za ustaloną w nich kwotę, tj. 54.366,39 zł brutto. Do zakończenia kontroli NIK ww. umowa nie została podpisana, a Gmina nie opłaciła wykonanych przy budowie Stacji robót dodatkowych.

[Dowód: akta kontroli str. 62-63, 167-171, 209-212, 267-269]

Z zeznań pełnomocnika Wykonawcy M. Wasilewskiego oraz wyjaśnień inspektora nadzoru inwestorskiego W. Sacharczuka i inspektora ds. budownictwa A. Nikiciuka wynika, że roboty dodatkowe realizowano generalnie z inicjatywy Wykonawcy, zgłaszającego potrzebę ich wykonania bezpośrednio Wójtowi albo W. Sacharczukowi lub A. Nikiciukowi, którzy przedstawiali następnie sprawę Wójtowi. Wójt uzgodnił zaś z Wykonawcą, że prace ponad zamówienie podstawowe miały być rozliczone po odbiorze końcowym. Zdaniem pełnomocnika Wykonawcy, prace te wynikały z licznych nieścisłości w dokumentacji projektowej i w przedmiarach. W ocenie W. Sacharczuka i A. Nikiciuka roboty dotyczące budynku administracyjno-socjalno-magazynowego i przyłącza były niemożliwe do przewidzenia, a nieścisłości w przedmiarach wynikały z błędów projektanta. Natomiast zmiany w kanalizacji sanitarnej spowodowane były tym, że Wykonawca nie był w stanie wykonać tych prac zgodnie z projektem z powodu wysokiego poziomu wody. W. Sacharczuk i A. Nikiciuk wskazali też, że protokoły konieczności powinny być spisane przed wykonaniem robót dodatkowych, ale wtedy byłaby trudność z oszacowaniem ich wartości (zlecano bowiem zarówno prace dodatkowe jak i rezygnowano z niektórych prac przewidzianych w projekcie).

[Dowód: akta kontroli str. 209-212, 270-273, 280-286]

W ogłoszeniu o zamówienie na roboty podstawowe, zamieszczonym w Biuletynie UZP (nr 38725-2011 z 2 lutego 2011 r.) dopuszczono, zgodnie z art. 144 ust. 1 upzp, możliwość zmiany istotnych postanowień umowy w stosunku do oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, w pięciu przypadkach, m.in.

¹⁷ M Wasilewski posiadał pełnomocnictwo W. Wasilewskiego (właściciela firmy – Wykonawcy budowy Stacji) „do zarządu i administracji moim majątkiem, w związku z tym do zastępowania i reprezentowania, a także działania w moim imieniu i na moją rzecz wobec wszelkich władz, urzędów administracji państwowej i samorządowej, osób prawnych i fizycznych, do składania w moim imieniu oświadczeń i wniosków, jak również do odbioru i kwitowania dokumentów, korespondencji, przesyłek i należności z jakiegokolwiek tytułu mogą przypadąć, a w szczególności do reprezentowania mnie przed ww. urzędami we wszystkich sprawach związanych z prowadzoną przeze mnie działalnością Usługi Budowlane Leśne i Transportowe”.

z powodu wystąpienia dodatkowych robót niemożliwych do przewidzenia oraz istotnych braków lub błędów w dokumentacji projektowej. Nie dokonano jednak zmiany umowy z 20 kwietnia 2011 r. w formie pisemnej. Wójt wyjaśnił, że „*błędy w przedmiarach nie były aż tak wielkie, żeby powodowały zmianę harmonogramu lub czasokresu zadania. Były to prace, które w jakimś stopniu uzupełniały prace przewidziane w projekcie. Wykonawca nie wnosił potrzeby zmiany umowy. Być może też źle zinterpretowaliśmy zapisy umowy i uważaliśmy, że na wszystkie prace dodatkowe (zarówno te które można było przewidzieć jak i te nie do przewidzenia) o łącznej wartości nieprzekraczającej 20% prac podstawowych należy zawrzeć odrębną umowę z Wykonawcą.*” Uważał ponadto, „*że obustronna zgoda (nasza i Wykonawcy) jest formą zawarcia umowy. Kodeks cywilny przewiduje formę ustną zawierania umów*”. Wskazał, że „*nie wycofujemy się ze swoich zobowiązań*” i „*chcemy zawrzeć pisemnie umowę na roboty dodatkowe*”. „*Kierowaliśmy do Wykonawcy prośbę o jej podpisanie, ale Wykonawca nie reaguje na nasze zaproszenia*”.

[Dowód: akta kontroli str. 78-79, 274-275]

Pełnomocnik Wykonawcy M. Wasilewski zeznał, że proponował Wójtowi przy pierwszych robotach dodatkowych podpisanie umowy na ich wykonanie. Wójt jednak stwierdził, że „*nie ma co podpisywać oddzielnych umów na wszystkie roboty*” i że „*zostanie podpisana jedna umowa na wszystkie roboty na podstawie kosztorysów, które miały być sporządzone po wykonaniu wszystkich prac na Stacji*”. Pełnomocnik zeznał też, że podczas odbioru końcowego (jego zdaniem odbył się 2 kwietnia 2012 r.) „*było uzgodnione z Wójtem, że skończą roboty do kwietnia*” (niezakończone były prace związane z kanalizacją, a Wykonawca oczekiwał na nową przepompownię), „*komisja stwierdziła więc jedynie usterki*”. Jednak Wójt zmienił zdanie i pismem z 26 kwietnia 2012 r. powiadomił Wykonawcę, że odbiór nie może się rozpocząć (zdaniem pełnomocnika dostarczono wówczas nową przepompownię i wiadomo było, że „*roboty skończą się za 3 dni*”). Następnie, po spisaniu protokołów konieczności w sierpniu 2012 r., pełnomocnik został wezwany w listopadzie 2012 r. do Urzędu celem podpisania umowy. Postanowił, że „*dopóki sprawa nie zostanie wyjaśniona przez Policję, nie podpisze umowy, z powodu obawy, że to będzie poświadczenie nieprawdy*”. [Dowód: akta kontroli str. 280-286]

2. Dziennik budowy Stacji prowadzony był z naruszeniem § 2 i § 6 ust. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹⁸. Zawierał on wpisy z okresu od 28 maja do 5 października 2011 r. i od 9 lutego do 2 maja 2012 r. (dokonywane przynajmniej raz w tygodniu przez kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego). Od 5 października 2011 r. (data ostatniego wpisu w I tomie) do 9 lutego 2012 r. (data pierwszego wpisu w tomie II) dziennika budowy w ogóle nie prowadzono, nie zamieszczając też informacji o jego kontynuowaniu w kolejnym tomie. Ponadto w dzienniku nie zamieszczano wpisów m.in.: wskazujących na konieczność wykonania robót dodatkowych oraz dokumentujących realizację tych robót, wzmianki o zmianach wprowadzonych w projekcie budowlanym oraz o problemach występujących na budowie. Zgodnie z § 11 ust. 2 powołanego rozporządzenia, za prowadzenie dziennika budowy odpowiada kierownik budowy.

[Dowód: akta kontroli str. 84-118, 160-164]

¹⁸ Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

Pełnomocnik Wykonawcy zeznał, że roboty dodatkowe nie były wykazywane w dzienniku budowy, gdyż przedstawiciele Gminy tłumaczyli, że „*nie należy ich wykazywać, żeby nie robić niepotrzebnego zamieszania przy rozliczaniu z Urzędem Marszałkowskim (inwestycja była współfinansowana ze środków UE)*”. Kierownik budowy nie wpisywał „*nic o problemach*”, bo „*tak było uzgodnione*”. Inspektor nadzoru inwestorskiego i inwestor ds. budownictwa wyjaśnili, że kierownik budowy nie wpisywał do dziennika robót dodatkowych, bo „*były one uzgodnione na słowo*”, a „*rozliczenie miało nastąpić po zakończeniu wszystkich prac na Stacji*”. Inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnił ponadto, że nie pamięta czy informował inwestora o fakcie zakończenia pierwszego tomu dziennika i konieczności pobrania kolejnego tomu dodając, że to w zasadzie kierownik budowy powinien wystąpić o nowy dziennik budowy.

[Dowód: akta kontroli, str. 160-164, 209-212, 280-286]

3. Pracownicy Urzędu nierzetelnie dokumentowali przebieg odbioru końcowego robót wykonanych w ramach umowy GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r.

Wykonawca 9 marca 2012 r. zgłosił wykonanie robót do odbioru końcowego wpisem do dziennika budowy oraz pismem skierowanym do Gminy. Tego samego dnia Wójt powołał komisję do odbioru końcowego robót, która miała zebrać się 12 marca 2012 r. Komisja nie udokumentowała przebiegu i wyniku swoich prac w tym dniu. Natomiast wpisem w dzienniku budowy z 14 marca 2012 r. (po dwóch dniach) inspektor nadzoru inwestorskiego poinformował, że: roboty (głównie związane z kanalizacją sanitarną) nie zakończyły się, Wykonawca nie dostarczył sprzętu objętego umową oraz nie przedstawił wymaganych dokumentów.

Inspektor ds. budownictwa A. Nikiciuk (przewodniczący komisji podczas odbioru końcowego) wyjaśnił: „*Mieliśmy częściowo spisany protokół odbioru robót, jednak w związku z brakami (m.in. nie dostarczono sprzętu sportowego oraz dokumentacji powykonawczej) przerwaliśmy odbiór oraz spisywanie protokołu*”.

[Dowód: akta kontroli str. 84-118, 123, 125, 276-277]

Wójt poinformował Wykonawcę o nieodebraniu robót dopiero pismem z 26 kwietnia 2012 r. (ponad miesiąc po dniu wyznaczonym do odbioru robót) wskazując, że:

- zadanie nie jest gotowe do odbioru zgodnie z §7 pkt 1 i 3 zawartej umowy (nie sprecyzowano w jakiej części umowa nie została wykonana),
- powołana komisja nie może rozpocząć czynności odbioru końcowego zgodnie z § 7 tej umowy ponieważ Wykonawca nie złożył kompletu dokumentów do odbioru,
- Zamawiający odmawia dokonania odbioru i przerywa spisywanie protokołu końcowego odbioru robót oraz wyznacza nowy termin na 7 maja 2012 r.

Inspektor ds. budownictwa A. Nikiciuk nie był w stanie wyjaśnić, dlaczego pismo do Wykonawcy zostało wysłane z opóźnieniem.

[Dowód: akta kontroli str. 124, 276-277]

Także protokół odbioru końcowego robót z 7 maja 2012 r. sporządzony został nierzetelnie (były na nim ślady stosowania korektora):

- wskazano w nim, że odebrana została inwestycja o wartości 931.479,59 zł, podczas gdy z protokołów odbioru częściowego wynika, że rozliczono roboty o wartości 927.256,17 zł. Inspektor A. Nikiciuk wyjaśnił, że podana w protokole odbioru końcowego wartość kosztorysowa w kwocie 931.479,59 zł „*została pomniejszona o kwotę 4.223,42 zł za nie wykonane elementy robót. Wartość rzeczywista wykonanych robót wynosi 927.256,17 zł, co potwierdza kosztorys*

powykonawczy robót i co zostało potwierdzone w dniu 27 lutego 2013 r. przez inspektora nadzoru inwestorskiego”,

- nie zamieszczono w nim wzmianki o wyłączeniu z odbioru części dotyczącej dostawy kajaków, przyczepy do przewożenia kajaków oraz skuterów śnieżnych objętej umową GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r. Inspektor A. Nikiciuk wyjaśnił, że w kosztorysie powykonawczym pomniejszono wartość robót o wartość sprzętu, nie zostało to więc wpisane w protokole odbioru końcowego,
- zawierał omyłki i nieścisłości, np. określono w nim dłuższy o 2 miesiące okres gwarancji na wykonane roboty (do 8 lipca 2017 r.) niż przewidywała umowa z Wykonawcą (5 lat od dnia odbioru końcowego, tj. do 7 maja 2017 r.).

Skład komisji odbierającej 7 maja 2012 r. roboty budowlane wykonane na podstawie umowy GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r. różnił się od składu komisji odbioru końcowego tych robót, wyznaczonego przez Wójta pismem z 9 marca 2012 r. Zamiast Jarosława Gołubowskiego, w odbiorze uczestniczyła Agnieszka Gorustowicz (pracownik informacji turystycznej Urzędu, odpowiedzialna za Stację). Wójt wyjaśnił, że *„Zmiana podyktowana była pilnymi (terminowymi) do wykonania pracami przez J. Gołubowskiego. Ponadto poprzez udział Pani A. Gorustowicz w pracy komisji nastąpiło przejęcie odpowiedzialności za ten obiekt. W tej kwestii była moja ustna dyspozycja.”* [Dowód: akta kontroli str. 125-128, 270-273, 278-279]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zgodność wykonanych robót budowlanych z dokumentacją projektową, natomiast negatywnie sposób realizacji i odbiór końcowy przedmiotu umowy o zamówienie publiczne.

4. Prawdliwość finansowania budowy stacji kajakowej w Narewce

Opis stanu
faktycznego

Budowa Stacji była ujęta w wieloletnim programie inwestycyjnym Gminy na lata 2008-2010 oraz 2010-2012. Środki finansowe na realizację przedsięwzięcia zabezpieczone zostały w rocznych budżetach Gminy (ze wskazaniem, że część będzie dofinansowana ze środków Unii Europejskiej).

[Dowód: akta kontroli str. 287-295]

Koszt inwestycji obejmującej budowę Stacji w okresie objętym kontrolą wyniósł 1.115.866,04 zł, przy czym wydatkowano 886.707,51 zł (65.380 zł w 2009 roku, 14.480 zł w 2010 roku, 465.674,68 zł w 2011 roku i 341.172,83 zł w 2012 roku). Wynagrodzenie Wykonawcy w wysokości 229.158,53 zł, wynikające z faktury wystawionej 11 maja 2012 r., zostało potrącone na poczet kary za nieterminowe wykonanie umowy. [Dowód: akta kontroli str. 62-63, 256-257, 296-303]

W latach 2009-2012 nie wystąpiło przekroczenie określonego w uchwale budżetowej limitu wydatków na budowę Stacji.

[Dowód: akta kontroli str. 62-63, 288-289]

Na realizację budowy Stacji Gmina uzyskała wsparcie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego („RPO WP”). W umowie o dofinansowanie Projektu pn. „Budowa stacji kajakowej w Narewce”¹⁹ (dalej „Projekt”), zawartej 25 listopada 2010 r. między Gminą i IZ, ustalono m.in.:

¹⁹ Projekt pn. „Budowa stacji kajakowej w Narewce” przewidywał: przebudowę budynku administracyjno-socjalno-magazynowego, budowę wiaty ogniskowej, budowę pomostu do wodowania kajaków, budowę osłony śmietnikowej, budowę ogrodzenia działki, wykonanie instalacji elektrycznej zewnętrznej i wewnętrznej oraz sanitarnej budynku administracyjnego, budowę przyłącza kanalizacyjnego, wykonanie punktu czerpania wody, roboty drogowe (układanie nawierzchni z kostki brukowej, układanie krawężników i obrzeży), a także – w ramach kosztów niekwalifikowalnych – zakup kajaków, przyczepy do przewożenia kajaków i skuterów śnieżnych.

- terminy dotyczące realizacji Projektu: rozpoczęcie – 31 marca 2009 r., rozpoczęcie rzeczowe – 31 marca 2011 r., zakończenie rzeczowe – 09 kwietnia 2012 r. i zakończenie finansowe – 19 kwietnia 2012 r.;
- całkowitą wartość Projektu – 1.387.573 zł, w tym wydatki kwalifikowalne 1.337.683 zł;
- dofinansowanie z budżetu środków europejskich w kwocie 802.609,79 zł (do 60% wydatków kwalifikowalnych). [Dowód: akta kontroli str. 304-325]

Do końca kontroli NIK umowa o dofinansowanie Projektu nie była aneksowana. Zmiany dotyczące wartości (m.in. związane z rozstrzygnięciem przetargu na wykonanie robót budowlanych) oraz terminu wykonania zadania wprowadzane były w harmonogramach rzeczowo-finansowych realizacji Projektu. Zgodnie z ostatnią aktualizacją harmonogramu zaakceptowaną przez IZ 19 czerwca 2012 r.:

- całkowitą wartość Projektu określono na 1.060.920,50 zł, w tym wydatki kwalifikowalne na 991.484 zł,
- zakończenie rzeczowe realizacji Projektu ustalono na 29 czerwca 2012 r., a finansowe na 16 lipca 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 326-334]

Wójt terminowo (zgodnie z § 7 umowy o dofinansowanie Projektu) składał wnioski o płatność wraz z wymaganymi dokumentami oraz dokonywał ich niezbędnych korekt i uzupełnień, stosownie do uwag wniesionych przez IZ, z wyjątkiem wniosku o płatność końcową, który nie został poprawiony i nie uzyskał zatwierdzenia IZ. W zatwierdzonych przez IZ wnioskach o płatność wykazane były rzetelne dane o realizacji projektu, w tym dotyczące postępu rzeczowo-finansowego oraz uzyskanych wskaźników rezultatu. [Dowód: akta kontroli str. 335-339]

Wydatki na realizację Projektu wyniosły ogółem 853.717,64 zł. Do końca 2012 r. IZ na podstawie rozliczonych wniosków o płatność (obejmujących okres do 16 marca 2012 r.) zatwierdziła wydatki Projektu na kwotę 653.599,12 zł, w tym kwalifikowalne – 624.129,12 zł. Gmina uzyskała dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej w wysokości 357.202,28 zł (z uwzględnieniem zwrotów dofinansowania wynikających z korekty finansowej opisaną w dalszej części wystąpienia), co stanowiło 57,2% rozliczonych wydatków kwalifikowalnych oraz 32% wszystkich wydatków poniesionych na budowę Stacji w latach 2009-2012 (1.115.866,04 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 62-63, 334-336]

Do zakończenia kontroli NIK Projekt nie został w całości rozliczony. W dniu 5 listopada 2012 r. wpłynęło do Urzędu pismo IZ informujące, że Wniosek o płatność końcową (za okres do 29 czerwca 2012 r.) pozostaje bez rozpatrzenia, w związku z niedokonaniem w nim wymaganych poprawek. Pismem z 26 listopada 2012 r. Wójt poinformował IZ, że nie jest możliwe złożenie poprawionego wniosku, ponieważ wszystkie dokumenty związane z Projektem zostały przekazane do Komendy Wojewódzkiej Policji²⁰ oraz że poprawne uzupełnienie wniosku będzie możliwe po zwrocie dokumentacji. [Dowód: akta kontroli str. 347-351, 370-372]

Płatności na rzecz Wykonawcy dokonywane były przez Urząd terminowo (zgodnie z umową nr GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r.), na podstawie faktur wystawionych w oparciu o protokoły odbioru częściowego robót, podpisane przez inspektora nadzoru inwestorskiego. Koszt robót budowlanych zrealizowanych na podstawie ww. umowy wyniósł 927.256,17 zł. Wykonawcy wypłacono kwotę niższą o 229.158,53 zł, tj. 698.097,64 zł, w związku z potrąceniem z ostatniej faktury kary naliczonej za nieterminowe wykonanie umowy.

²⁰ Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku zabezpieczyła dokumentację dotyczącą Stacji 12 listopada 2012 r., w związku ze śledztwem 2 Ds. 38/12, nadzorowanym przez Prokuraturę Rejonową w Białymstoku.

Do zakończenia kontroli NIK nie rozliczono z Wykonawcą robót dodatkowych wykonanych podczas realizacji inwestycji.

[Dowód: akta kontroli str. 72-75, 220-243, 337-339]

W trakcie trwania inwestycji wszystkie związane z nią koszty ujmowane były na koncie analitycznym 080 – 630-2 środki trwałe w budowie – stanica kajakowa. Do ewidencji wydatków związanych z inwestycją zastosowano właściwą klasyfikację budżetową (rozdz. 63095 § 6059 w części finansowanej z budżetu Gminy i rozdz. 63095 § 6057 w części finansowanej ze środków unijnych). Wszystkie obiekty budowlane i urządzenia wykonane w ramach inwestycji, a także zakupiony sprzęt zostały ujęte w księgach inwentarzowych oraz ewidencji księgowej środków trwałych/pozostałych środków trwałych Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 62-63, 296-303, 379-385]

Prawidłowość realizacji inwestycji objętej Projektem była na bieżąco weryfikowana przez IZ na podstawie przedkładanych przez Gminę wniosków o płatność. Dodatkowo w 2012 r. IZ sprawdziła postępowanie o zamówienie publiczne na roboty budowlane przy budowie Stacji, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. W wyniku tej kontroli stwierdzone zostało naruszenie przepisów upzp. skutkujące zastosowaniem korekty finansowej w wysokości 5% dofinansowania. Między innymi stwierdzono, że Zamawiający:

- w ogłoszeniu o zamówieniu zażądał, na potwierdzenie spełnienia warunku uprawnień do wykonywania określonej działalności, aktualnego zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, wystawionego nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania oferty. Dokument ten nie był wymieniony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane²¹, tym samym naruszony został art. 25 ust. 1 upzp;
- podał niejednolite dane w ogłoszeniu o zamówieniu z danymi zamieszczonymi w SIWZ, dotyczące wymaganych oświadczeń lub dokumentów, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu oraz niepodlegania wykluczeniu na podstawie art. 24 ust. 1 upzp, czym naruszył art. 7 ust. 1 w związku z art. 38 ust. 4a pkt 1 upzp,
- w przedmiarach robót dołączonych do SIWZ wskazał wykonanie w ramach zamówienia montażu latarni oświetleniowych o określonym znaku towarowym, bez jednoczesnego obligatoryjnego oświadczenia o dopuszczeniu składania ofert równoważnych, czym naruszył art. 29 ust. 1 i 3 upzp, w związku z art. 7 ust. 1 upzp.

[Dowód: akta kontroli str. 352-367]

Pismem z 18 kwietnia 2012 r. Wójt zaakceptował korektę finansową Projektu. Środki stanowiące 5% otrzymanego już dofinansowania wydatków związanych z robotami budowlanymi (13.969,87 zł) zostały zwrócone wraz z należnymi odsetkami na rachunek Ministerstwa Finansów 30 kwietnia 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 335-336, 368, 394-395, 405-406]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Z naruszeniem zasad ewidencji na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki”, określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy

²¹ Dz. U. nr 226, poz. 1817 – rozporządzenie uchylone z dniem 20 lutego 2013 r.

celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²², w Urzędzie ujęto jako wydatek (i jednocześnie jako dochód) kwotę kary umownej naliczonej z tytułu nieterminowego wykonania umowy nr GK.271.02.11 z 20 kwietnia 2011 r. (łącznie 272.946,80 zł). I tak po stronie Ma konta 130-1-2 „Rachunek bieżący-wydatki” w rozdz. 63095 § 6059 zaksięgowano:

- pod datą 15 maja 2012 r. kwotę 229.158,53 zł z opisem: „Nota księgowa Nr 14/2012 – kara umowna za stanicę”,
- pod datą 3 października 2012 r. kwotę 43.788,27 zł z opisem: „Kara umowna za stanicę (dolicz. 3 dni)-Nota księgowa Nr 18/2012 r.”

mimo, że faktycznie nie poniesiono takich wydatków.

Skarbnik Gminy A. Olesińska wyjaśniła, że w ujęciu syntetycznym na koncie 130 *Rachunek bieżący* po obu stronach została zaewidencjonowana taka sama kwota (z jednej strony wydatek, a z drugiej dochód), dlatego nie uważała tego za nieprawidłowość. Dodała również, że było to jej pierwsze doświadczenie z taką sytuacją, a duża ilość pracy spowodowała, że księgowania te nie zostały szczegółowo przeanalizowane. Błędne księgowanie skorygowano w trakcie kontroli NIK pod datą 31 grudnia 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 256-259, 386-393, 397-401]

2. W ewidencji środków trwałych wartość przebudowy budynku administracyjnego określono na 404.562,23 zł, zaliczając do niej m.in. koszt opracowania dokumentacji projektowej w części dotyczącej domków rekreacyjnych (29.400 zł) i koszt sporządzenia operatu wodnoprawnego na budowę pomostu rekreacyjnego (3.500 zł), tj. koszty niezwiązane z ulepszeniem ww. budynku, co było niezgodne z art. 31 ust.1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości²³.

Skarbnik Gminy A. Olesińska wyjaśniła, że powyższe nastąpiło przez pomyłkę. W trakcie kontroli NIK pod datą 31 grudnia 2012 r. dokonano korekty niewłaściwego księgowania.

[Dowód: akta kontroli str. 296-303, 385, 396, 402-404]

Wymienione nieprawidłowości dotyczące ewidencji księgowej, w związku z ich korektą przed zamknięciem ksiąg rachunkowych 2012 roku, nie miały negatywnego wpływu na roczną sprawozdawczość Gminy.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

We wniosku o płatność końcową w ramach Projektu w punkcie 11 w poz. 2 wykazano, że w dniu 21 maja 2012 r. nastąpiła zapłata faktury nr 02/05/2012 z 11 maja 2012 r. na kwotę 229.158,53 zł, podczas gdy Gmina nie opłaciła tej faktury, lecz potrąciła wynikające z niej wynagrodzenie na poczet kary umownej za nieterminowe wykonanie zadania. Potrącenie te zostało dokonane w nocie księgowej nr 14/2012 również wykazanej w ww. wniosku. Skarbnik Gminy A. Olesińska w wyjaśnieniach podała: „Wyjaśnialiśmy pracownikom Urzędu Marszałkowskiego jak to zrobiliśmy, nie przedłożyliśmy im żadnych przelewów, chociaż na każdy wydatek do tej pory wymagane było przedłożyć kserokopie poniesionych wydatków. Wniosek jeszcze nie został zatwierdzony. Jak sprawa zostanie zakończona przez Policję, czy Prokuraturę, dokonamy korekty wniosku”

[Dowód: akta kontroli str. 373-378, 397-400]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie finansowania budowy Stacji.

²² Dz. U. nr 128, poz. 861 ze zm.

²³ Dz. U. z 2009 r. Nr152, poz.1223 ze zm.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o:

- 1) zakończenie rozliczenia finansowego robót budowlanych przy budowie Stacji, wykraczających poza zakres umowy z 20 kwietnia 2011 r.,
- 2) zachowywanie formy pisemnej pod rygorem nieważności przy zlecaniu prac dodatkowych dotyczących zamówień publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 2 kwietnia 2013 r.

Kontroler
Beata Pawłowska
Specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. WICEDYREKTOR
Marian Minkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.