



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-12-01/2013

S/12/012

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/12/012 – Realizacja i finansowanie inwestycji z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej w Gminie Brzuze
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Maciej Gajdzik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84105 z dnia 11 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Brzuze, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Koprowski, Wójt Brzuze, zwany dalej „Wójtem” (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Urzędu w zakresie realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej, wspieranych ze środków Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa², zwanej dalej „Agencją” oraz w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, zwanego dalej „PROW”.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą negatywnej oceny było m.in.:

- (1) przedstawienie do refundacji ze środków Agencji wydatków nieobjętych umową, albo wykonanych po terminie realizacji umowy, w łącznej kwocie 302,7 tys. zł,
- (2) nieterminowe rozliczenie środków przekazanych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, w kwocie 500 tys. zł,
- (3) brak ustalenia w umowie w sprawie remontu oczyszczalni ścieków w Ugoszczu wymogu, iż po rozruchu oczyszczalnia ta będzie spełniać wymogi określone w dotyczącym jej pozwoleniu wodnoprawnym,
- (4) niedopełnienie obowiązku zawarcia w formie pisemnej umowy na dodatkowe roboty budowlane podczas remontu oczyszczalni ścieków w Ugoszczu,
- (5) wypłata wynagrodzenia za przebudowę oczyszczalni ścieków w Ugoszczu pomimo braku rozruchu, braku uporządkowania terenu budowy oraz braku przedstawienia protokołów badań bakteriologicznych przez wykonawcę robót,
- (6) poniesienie kosztów w wysokości 21,8 tys. zł, spowodowanych zwiększoną opłatą za korzystanie ze środowiska, w związku z brakiem pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków z przejętej od Agencji oczyszczalni ścieków w Ugoszczu,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Od 16 lipca 2003 r. Agencja Nieruchomości Rolnych

- (7) brak właściwego przygotowania Gminy do uporządkowania gospodarki ściekowej na swoim terenie,
- (8) wypłata 82.960 zł, tj. 70% wynagrodzenia za dokumentację projektową budowy sieci kanalizacyjnej Gminy, niezgodnie z warunkami określonymi w umowie, tj. przed wywiązaniem się projektanta z umowy,
- (9) brak należytej ochrony interesów Gminy w umowach z podmiotem, sporządzającym dokumentację projektową sieci kanalizacji sanitarnej,
- (10) brak terminowego zakończenia operacji realizowanej w ramach PROW, wynikający niezakończenia do 31 stycznia 2013 r. robót poprawkowych, braku zamontowania jednej przepompowni przydomowej oraz braku uruchomienia sieci kanalizacyjnej,
- (11) nie dopełnienie obowiązku zawarcia umów na dodatkowe roboty budowlane przy budowie sieci kanalizacji sanitarnej, o wartości około 254 tys. zł, przed przystąpieniem do wykonania tych robót,
- (12) nierówne traktowanie oferentów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na budowę sieci kanalizacji ściekowej, polegające na wydłużeniu terminu realizacji umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, pomimo braku przewidzenia takiej czynności w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
- (13) dopuszczenie do prowadzenia robót dodatkowych i zamiennych o wartości 162,4 tys. zł bez pozwolenia na budowę, w tym - przewiertu w pasie drogi wojewódzkiej w miejscowości Ostrowite, o wartości 68,1 tys. zł, także bez zezwolenia na zajęcie pasa drogowego,
- (14) brak uzyskania od wykonawcy sieci kanalizacji sanitarnej dokumentu potwierdzającego wniesienie przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Prawidłowość wykorzystania bezzwrotnej pomocy finansowej udzielonej przez Agencję oraz wsparcia w ramach PROW na realizację inwestycji z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej.

1.1. Przedmiotem umowy subwencji nr 237/2002, zawartej 12 grudnia 2002 r. pomiędzy Gminą Brzuze, zwanej dalej „Gminą” a Agencją było:

- przyrzeczenie nieodpłatnego przekazania Gminie przez Agencję sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków we wsi Ugoszcz (co nastąpiło 18 grudnia 2002 r.),
- „budowa kolektora ściekowego relacji Ugoszcz-Rypin i likwidacja przejętej oczyszczalni ścieków lub budowa gminnej oczyszczalni ścieków”, a także modernizacja sieci wodociągowych i kanalizacyjnych – o przewidywanej łącznej wartości 2.190 tys. zł, w terminie do końca 2010 r.³, w celu rozwiązania problemów infrastruktury komunalnej,

³ Termin ustalony aneksem nr 2 z dnia 30 grudnia 2008 r. do umowy, zawartym z Agencją Nieruchomości Rolnych.

- subwencionowanie tych inwestycji przez Agencję w kwocie 900 tys. zł, z czego 500 tys. w formie zaliczki.

Umowa ta miała wygasnąć po rozliczeniu wykonanych robót, w oparciu o fakturę końcową, wystawioną na podstawie protokołu odbioru końcowego. Umowa ta mogła być wypowiedziana przez Agencję w razie niezachowania jej warunków, a w szczególności: wykorzystania subwencji niezgodnie z przeznaczeniem, odstąpienia od budowy przedmiotu umowy oraz nieosiągnięcia zamierzonego efektu rzeczowego.

W dniu 23 grudnia 2002 r. Gmina otrzymała od Agencji zaliczkę na poczet powyższej umowy, w kwocie 500.000 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 6-9, 66-67)

1.2. Dofinansowanie realizowanych inwestycji z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej było następujące:

- ze środków przyznanych przez Agencję planowano współfinansowanie: (1) budowy odcinka 767 mb kanalizacji sanitarnej w miejscowości Ostrowite, za kwotę 111.778 zł, oraz (2) remontu oczyszczalni ścieków w Ugoszczu, przeprowadzonego za kwotę 234.891,9 tys. zł,
- w ramach PROW przewidywane było dofinansowanie budowy sieci kanalizacji sanitarnej na odcinku Ugoszcz-Brzuze-Ostrowite, obejmującej 12.657 mb kanalizacji ściekowej, kierującej ścieki z 96 budynków do oczyszczalni ścieków w Ugoszczu, gdzie łączny koszt robót budowlanych wynosił nie mniej niż 3.429.435 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 78-91, 95-111, 201-214, 252-254)

Wydatki przedstawione do refundacji Agencji nie obejmowały takich zadań, wskazanych w umowie z Agencją, jak budowa kolektora ściekowego relacji Ugoszcz-Rypin, likwidacja przejętej oczyszczalni ścieków w Ugoszczu oraz budowa gminnej oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli, str. 6-9, 40-58, 90-91, 95-111, 117-126, 338)

W grudniu 2002 r. opracowany został program odprowadzania i oczyszczania ścieków sanitarnych zawierający cztery warianty odprowadzania ścieków – do Rypina, do Wapielska, do istniejącej oczyszczalni ścieków w Ugoszczu oraz do nowej oczyszczalni ścieków wybudowanej poniżej Ugoszcza. W sierpniu 2011 r. Rada Gminy uchwaliła kolejny program odprowadzania i oczyszczania ścieków sanitarnych, w którym odstąpiono od planowania budowy kanalizacji odprowadzającej ścieki do Rypina oraz przyjęto plan budowy gminnej oczyszczalni ścieków w Giżynku (tj. poniżej Ugoszcza). Umową z 19 września 2011 r. zlecono przygotowanie posiadanej dokumentacji projektowo-kosztorysowej do odprowadzania ścieków do własnej oczyszczalni ścieków w Giżynku, zaś 2 marca 2012 r. Gmina zakupiła w Giżynku działkę pod budowę oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli, str. 164-169, 172-178, 215-225, 241-251)

1.3 Koszt budowy kanalizacji ściekowej w Gminie przy wsparciu ze środków Agencji (500.000 zł) oraz samorządu wojewódzkiego (2.010.997 zł) wynosił co najmniej 3.909.488 zł, z czego:

- 3.663.743 zł za roboty budowlane, w tym 3.298.037 zł za roboty dofinansowane z PROW, około 253.928 zł za roboty dodatkowe oraz 111.778 zł za wybudowany wcześniej odcinek kanalizacji w Ostrowitem,

- 210.905 zł za dokumentację projektową (wliczając koszt mapy do celów projektowych),
- 24.175 zł wynosił koszt pozostałych wydatków inwestycyjnych (nie obejmujących robót budowlanych i dokumentacji projektowej), składających się na wartość wybudowanego osobno odcinka kanalizacji w miejscowości Ostrowite, jako środka trwałego,
- 10.665 zł za nadzór inwestorski.

(dowód: akta kontroli, str. 49-58, 95-107, 111, 131-162, 172-176, 201-214, 252-254, 273-296, 392-397, 434-435)

W dniu 31 stycznia 2013 r. złożono wniosek o płatność końcową zadania realizowanego w ramach PROW, zaś zapłata na rzecz wykonawcy nastąpiła częściowo ze środków uzyskanych z pożyczek Banku Gospodarstwa Krajowego (w wysokości 2.000 tys. zł) oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu (670 tys. zł). Ponadto Gmina wystąpiła o zwrot VAT, naliczonego od wartości netto robót budowlanych, w kwocie 639.376 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 342-366, 405-406)

1.4. Zgodnie z umową zawartą 18 lutego 2010 r. Samorządem Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁴, m.in.:

- realizacja operacji miała obejmować uruchomienie urządzeń⁵,
- beneficjent był zobowiązany do spełnienia wymagań określonych przepisami prawa krajowego mającymi zastosowanie do realizowanej operacji nie później, niż do dnia złożenia wniosku o płatność ostateczną (tj. do 31 stycznia 2013 r.)⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 131-162)

1.5. Zakres świadczenia wykonawców wynikający z umów na wykonanie robót budowlanych nie był tożsamy z zobowiązaniem zawartym w ofertach wykonawców, ze względu na wykonywane roboty dodatkowe i zamienne o wartości:

- 22.529 zł w ramach remontu oczyszczalni ścieków w Ugoszczu (11% wartości podstawowego zamówienia),
- 5.939 zł w ramach budowy odcinka sieci kanalizacji sanitarnej w Ostrowitem (6% wartości podstawowego zamówienia),
- około 253.928 zł w ramach budowy sieci kanalizacji sanitarnej (8% wartości podstawowego zamówienia).

(dowód: akta kontroli, str. 92-94, 112, 215-221, 252-296, 367-369)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Od 2003 r. Gmina nie była właściwie przygotowana do uporządkowania gospodarki ściekowej na swoim terenie, nie posiadając ostatecznej koncepcji odprowadzania i oczyszczania ścieków sanitarnych. Zgodnie z art. 44 ust. 3

⁴ Umowa w ramach PROW 2007-2013 nr PRW.1.6011-74-125/09 00112-6921-UM0200074/09 na realizację operacji pn.: „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej we wsiach: Ugoszcz, Brzuze, Ostrowite, Przyrowa i Mościska oraz głównych przewodów kanalizacji sanitarnej na terenie gminy Rypin i miasta Rypin”.

⁵ § 3 ust. 5 pkt 4

⁶ § 5 ust. 1 pkt 5

pkt 1 lit. a ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Sporządzony w 2002 r. program odprowadzania i oczyszczania ścieków sanitarnych zawierał cztery warianty odprowadzania ścieków, przy czym jako wariant najkorzystniejszy wskazano budowę kolektora przesyłowego i transportowanie ścieków do oczyszczalni ścieków w Rypinie. Zmiana planowanego kierunku odprowadzania ścieków (do własnej oczyszczalni), nastąpiła w drodze uchwały Rady Gminy, 24 sierpnia 2011 r., tj. trakcie obowiązywania umowy o dofinansowanie budowy kanalizacji ściekowej w ramach PROW. Skutkiem tego była konieczność aktualizacji dokumentacji projektowej, za której sporządzenie zapłacono do 2005 r. 118.340 zł. Łączny koszt dostosowania tej dokumentacji do zmienionych wymogów oraz koniecznych robót dodatkowych wynosił 77.565 zł, tj. 66 % wartości dokumentacji wytworzonej do 2005 r.

(dowód: akta kontroli, str. 68-70, 172-176, 297-300, 452-457)

2. Interesy Gminy nie były w należyty sposób chronione w umowach z Przedsiębiorstwem Gospodarki Wodno-Ściekowej BIOBOX w Toruniu, zwanym dalej „BIOBOX”. Podmiot ten sporządził m.in.: (1) projekt sieci kanalizacji sanitarnej, za kwotę 118.340 zł, (2) kosztorys inwestorski budowy gminnej sieci kanalizacji sanitarnej, za kwotę 5.856 zł, (3) dokumentację projektową zamienną budowy kanalizacji sanitarnej, za kwotę 29.889 zł oraz (4) dostosował projekt sieci kanalizacji sanitarnej do odprowadzania do własnej oczyszczalni ścieków, za kwotę 41.820 zł. Łączny koszt powyższych opracowań wynosił 195.905 zł. W umowach dotyczących sporządzenia projektu sieci kanalizacji sanitarnej oraz kosztorysu inwestorskiego budowy gminnej sieci kanalizacji sanitarnej, o łącznej wartości 124.196 zł, nie ustalono kar umownych z tytułu niewłaściwej realizacji tych umów.

(dowód: akta kontroli, str. 68-70, 172-176, 297-300, 452-457)

3. Wpłata 82.960 zł, tj. 70% wynagrodzenia za dokumentację projektową budowy sieci kanalizacyjnej Gminy nastąpiła niezgodnie z warunkami określonymi w umowie, tj. przed wywiązaniem się projektanta z umowy. Zgodnie z umową, zawartą 1 października 2003 r. z BIOBOX, wynagrodzenie za opracowanie dokumentacji projektowej zadania pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej na odcinku Ugoszcz-Brzuze-Ostrowite-Rypin” w wysokości 118.340 zł miało zostać wpłacone po przekazaniu kompletu wymaganej dokumentacji. W umowie dopuszczono także możliwość przyjęcia faktury częściowej po sporządzeniu kosztorysu inwestorskiego oraz uzyskaniu pozwolenia na budowę. Odpowiednie pozwolenia na budowę zostały wydane 28 lipca i 5 sierpnia 2004 r., zaś kosztorys inwestorski został sporządzony w październiku 2004 r. Tymczasem zapłata za wykonanie powyższej umowy została dokonana na podstawie czterech faktur, z czego dwie faktury cząstkowe – na łączną kwotę 82.960 zł (70 % wartości zamówienia), zostały wystawione przed uzyskaniem ww. pozwoleń na budowę oraz kosztorysu inwestorskiego. Faktury te zostały sprawdzone pod względem merytorycznym przez pracowników Referatu Rozwoju Gminy. Sprawdzone przez pracowników faktury firmy BIOBOX, powyżej adnotacji o kontroli merytorycznej zawierały też adnotację potwierdzającą wykonanie umowy. Osoby, które przeprowadziły merytoryczną kontrolę ww. faktur w czasie kontroli NIK nie pracowały już w Urzędzie. L. B.,

⁷ Dz. U. Nr 157 poz. 1240 ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

pracownik Zakładu Usług Komunalnych, podał w swoich wyjaśnieniach m.in., że nie pamięta, jaką dokładnie dokumentację dwukrotnie kontrolował na okoliczność zgodności z umową. Skutkiem tej nieprawidłowości było wypłacenie większości wynagrodzenia za dokumentację projektową zanim projektant wywiązał się z umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 38-58, 297-300, 305-323, 384-386, 487-489)

4. Nierówno traktowano wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na budowę sieci kanalizacji ściekowej, ponieważ wydłużono termin realizacji umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy. Zgodnie z art. 144 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸, zwanej dalej „Prawem zamówień publicznych” zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany. W ogłoszeniu o zamówieniu na roboty budowlane⁹ oraz w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na wykonanie sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Ostrowite, Brzuze, Ugoszcz, Przyrowa i Mościska podano, że nie przewiduje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy. Tymczasem aneksem nr 2 z 23 stycznia 2011 r. Wójt przedłużył do 25 stycznia 2013 r. określony w umowie termin wykonania kanalizacji sanitarnej, który upłynął 15 grudnia 2012 r. Należy przy tym podkreślić, że aneks ten został zawarty w dniu odbioru końcowego robót. Jako przyczynę zmiany terminu zakończenia robót budowlanych w aneksie tym wskazano wprowadzenie istotnych zmian do projektu budowlanego, wymagających zmiany pozwolenia na budowę. Skutkiem nieprawidłowości było nierówne traktowanie wykonawców w ww. postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W swoich wyjaśnieniach Wójt podał, że zmiana terminu realizacji umowy na wykonanie sieci kanalizacji sanitarnej spowodowana była wprowadzeniem istotnych zmian do projektu, wymagających zmiany pozwolenia na budowę. Ustalenia dotyczące faktycznego okresu, w którym realizowane były roboty dodatkowe opisane zostały w kolejnym punkcie niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 201-214, 390-391, 406-424, 561)

5. Budowa sieci kanalizacji ściekowej nie została zakończona w terminie określonym umową na dofinansowania w ramach PROW. Zgodnie z umową o przyznanie pomocy w ramach PROW zakończenie realizacji operacji, polegającej na budowie kanalizacji sanitarnej, miało nastąpić w terminie do 31 stycznia 2013 r., zaś realizacja operacji miała obejmować m.in. wykonanie operacji zgodnie z zestawieniem rzeczowo-finansowym, zamontowanie i uruchomienie urządzeń oraz uzyskanie wymaganych opinii, zaświadczeń, uzgodnień, pozwoleń i decyzji. W związku z tym 31 stycznia 2013 r. Wójt złożył wniosek o płatność końcową z tytułu powyższej umowy. Tymczasem w protokole odbioru końcowego robót, sporządzonym 23 stycznia 2013 r., odnotowano użycie nieodpowiednich kabli elektrycznych przy montażu przydomowych przepompowni oraz zbyt płytkie ułożenie ich w gruncie, a jako termin doprowadzenia robót do stanu zgodnego z umową ustalono 28 lutego 2013 r. Ponadto w protokole odbioru odnotowano wykonanie 38 indywidualnych

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., nazywana dalej „Prawem zamówień publicznych”.

⁹ Biuletyn Zamówień Publicznych, ogłoszenie nr 420398-2011 z 9 grudnia 2011 r.

przepompowni ścieków, pomimo że faktycznie zamontowano ich 37, zaś jedno urządzenie, przeznaczone dla działki nr 67 w Ostrowitem było przechowywane w Urzędzie jeszcze 21 marca 2013 r. Oględziny przeprowadzone 4 marca 2013 r. wykazały, że w dalszym ciągu roboty te nie zostały przeprowadzone. Stwierdzono także, że: (1) rozpoczęto poprawkowe roboty brukarskie w obrębie przepompowni w Ostrowitem, powierzchnia stromej skarpy, wykonanej po stronie wschodniej tej przepompowni była zniszczona spływającą wodą z roztopów, (2) jedna z nieutwardzonych dróg gminnych w Ostrowitem została skoleinowana i nie została przywrócona do stanu sprzed budowy kanalizacji, (3) zaś studzienka przepompowni przydomowej na niezabudowanej nieruchomości we wsi Brzuze otoczona była zapadniętym gruntem. Ponadto dopiero 4 marca 2013 r. wykonawca robót uporządkował zajęte 23,5 m² pasa drogowego drogi wojewódzkiej nr 556 po przeprowadzeniu przewiertu. Jako kolejną datę odbioru robót poprawkowych wyznaczono 4 kwietnia 2013 r. W swoim piśmie z 29 marca 2013 r. wykonawca podał, że w tymże dniu stawi się on jedynie do przeglądu usterek odnotowanych w protokole odbioru końcowego (tj. robót elektrycznych). Do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie zostało przekazane organowi nadzoru budowlanego zgłoszenie zamiaru podjęcia użytkowania sieci, pomimo że Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego zażądał dołączenia tego dokumentu do wniosku o płatność ostateczną. W swoich wyjaśnieniach kierownik Referatu Rozwoju Gminy podała, że w protokole odbioru końcowego budowy sieci kanalizacji sanitarnej na odcinku Ugoszcz-Brzuze-Ostrowite potwierdzono odbiór 38, a nie 37 przepompowni przydomowych w celu wykazania pełnej realizacji zadania we wniosku o płatność końcową do Urzędu Marszałkowskiego, gdzie protokół odbioru końcowego był załącznikiem, zaś montaż brakującego urządzenia planowany jest po rozmarznieniu gruntu. W swoich wyjaśnieniach Wójt podał, że (1) złożył wniosek o płatność końcową zadania PROW dotyczącego budowy kanalizacji ściekowej na terenie Gminy, pomimo że sieć ta jeszcze nie działa oraz nie zgłoszono nadzorowi budowlanemu zamiaru jej użytkowania, ponieważ przyjął, że próbne uruchomienie w ramach odbioru końcowego spełnia warunek uruchomienia urządzeń; (2) umowa na roboty budowlane w ramach ww. zadania [podpisana 11 stycznia 2012 r.] nie została zawarta wcześniej, ponieważ dopiero na etapie uzgadniania budżetu na 2012 r. Rada Gminy była przekonana, że inwestycja jest zasadna. Skutkiem nieprawidłowości jest ryzyko utraty dofinansowania budowy sieci kanalizacyjnej w ramach PROW.

(dowód: akta kontroli, str. 131-162, 215-221, 229-204, 330-337, 374-376, 430, 481-483)

6. Umowy o roboty dodatkowe podczas budowy sieci kanalizacyjnej nie zostały zawarte w formie pisemnej przed przystąpieniem do wykonania tych robót. Zgodnie z art. 139 ust. 2 Prawa zamówień publicznych umowa w sprawie zamówienia publicznego wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej. Natomiast zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. W związku z realizacją umowy na budowę sieci kanalizacji sanitarnej wykonawca zrealizował roboty dodatkowe o ocenianej przez niego wartości 253.928 zł, bez zawierania z Gminą umowy w formie pisemnej. Umowa na roboty dodatkowe o wartości 131.398 zł została zawarta dopiero 23 stycznia 2013 r., tj. w dniu odbioru końcowego głównej części robót, zaś umowa na pozostałe roboty do zakończenia kontroli nie została zawarta, pomimo ich

wykonania. Wykonawca mimo to wystawił fakturę na kwotę około 130 tys. zł, która została mu zwrócona [z wyjaśnieniem, że jej zapłata nastąpi po złożeniu pełnej inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej (tj. zawierającej potwierdzenie wprowadzenia jej do zasobu geodezyjnego i kartograficznego), po podpisaniu protokołów konieczności robót dodatkowych wraz z kosztorysami oraz po usunięciu usterek wskazanych w protokole odbioru końcowego robót]. Należy przy tym wskazać, że zapłata za powyższe roboty dodatkowe będzie znajdowała podstawę w budżecie Gminy dopiero po ogłoszeniu w dzienniku urzędowym uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie budżetu na rok 2013¹⁰. W ocenie NIK przyczyną powyższej nieprawidłowości był niedostateczny nadzór inwestorski nad prowadzonymi robotami oraz lekceważenie postanowień umowy o roboty budowlane i umowy na pełnienie nadzoru inwestorskiego, zgodnie z którymi wykonawca miał obowiązek poinformowania zamawiającego o konieczności wykonania robót dodatkowych w terminie 3 dni od daty ich stwierdzenia¹¹, zaś inspektor nadzoru inwestorskiego o konieczności robót dodatkowych zawiadomić inwestora niezwłocznie¹². W swoich wyjaśnieniach Wójt podał, że umowy na wykonanie robót dodatkowych nie zostały zawarte przed wykonaniem tych robót, ponieważ wykonawca realizował konieczne roboty na bieżąco. Natomiast kierownik Referatu Rozwoju Gminy w swoich wyjaśnieniach podała, że zawarcie drugiej umowy na roboty dodatkowe jest planowane po odbiorze robót poprawkowych, zaś odbiór ten nie był możliwy z powodu choroby inspektora nadzoru inwestorskiego. Inspektor nadzoru inwestorskiego, odpowiadając na pytanie dlaczego nie zawiadamiał niezwłocznie Wójta o potrzebie realizacji robót dodatkowych podczas budowy sieci kanalizacji sanitarnej, podał że kontrolę wykonywanych robót prowadził w obecności pracowników Referatu Rozwoju Gminy i z tymi pracownikami uzgadniał konieczność wykonania robót dodatkowych. Skutkiem powyższej nieprawidłowości był spór z wykonawcą o termin zapłaty za zrealizowane bez pisemnej umowy roboty dodatkowe, co skutkowało niedostarczeniem przez wykonawcę egzemplarza geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, posiadającego potwierdzenie wprowadzenia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, i co w efekcie uniemożliwiło złożenie do organu nadzoru budowlanego kompletnego zawiadomienia o zamiarze przystąpienia do użytkowania wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli, str. 201-221, 252-296, 337, 374-376, 390-397, 485-486)

7. Roboty dodatkowe i zamienne podczas budowy sieci kanalizacji sanitarnej były prowadzone bez pozwolenia na budowę. Zgodnie z zasadą określoną w art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³ roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. W związku z istotnymi zmianami projektu budowlanego Wojewoda Kujawsko-Pomorski oraz Starosta Rypiński dokonali zmiany wydanych pozwoleń na budowę. Decyzja dotycząca zmiany pozwolenia na budowę sieci kanalizacyjnej w obrębie dróg wojewódzkich stała się ostateczna z dniem 13 lutego 2013 r.¹⁴, zaś decyzja dotycząca pozostałego zakresu prac – z dniem 30 stycznia 2013 r. Tymczasem wykraczające poza pierwotny projekt budowlany, wykonane na wniosek inwestora, roboty dodatkowe o wartości 94.308 zł (obejmujące wykonanie sześciu przyłączy, pięciu przepompowni przydomowych, dwóch

¹⁰ Uchwała nr XXI/163/2013 Rady Gminy Brzuze zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu na rok 2013 (nie publikowana).

¹¹ § 17 ust. 2 pkt 1 umowy o roboty budowlane z 11 stycznia 2012 r.

¹² § 5 ust. 1 umowy na pełnienie nadzoru inwestorskiego z 12 stycznia 2012 r.

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

¹⁴ Data wpływu do Urzędu: 29 stycznia 2013 r.

studni i 147 mb rurociągu tłocznego), zostały przeprowadzone w okresie od maja do sierpnia 2012 r. Natomiast roboty ziemne o wartości 68.142 zł, obejmujące wykonanie przewiertu sterowanego długości 240 m w pasie drogi wojewódzkiej nr 556, zostały wykonane w okresie od 18 do 22 stycznia 2012 r. 2013 W swoich wyjaśnieniach Wójt podał, że wykonawca realizował powyższe roboty na własne ryzyko, korzystając ze sprzyjających warunków atmosferycznych. Zgodnie z wyjaśnieniami inspektora nadzoru inwestorskiego akceptował on prowadzenie powyższych prac bez ostatecznej decyzji w sprawie pozwolenia na budowę ze względu na sprzyjające warunki pogodowe. Skutkiem nieprawidłowości było narażenie Gminy na ryzyko wstrzymania przez właściwy organ prowadzenia dodatkowych robót budowlanych, do czasu zatwierdzenia projektu budowlanego, a także narażenie Gminy na ryzyko poniesienia opłaty legalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli, str. 184-185, 285-288, 374-376, 398-403, 475, 485-486, 490-492, 502-512)

8. Roboty ziemne podczas budowy sieci kanalizacji sanitarnej były prowadzone bez zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁵ zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, na podstawie decyzji administracyjnej. Wykonanie ww. przewiertu, przebiegające z zajęciem 23,5 m² pasa drogowego drogi wojewódzkiej nr 556, nastąpiło bez zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Pismem z 25 marca 2013 r. kierownik Rejonu Dróg Wojewódzkich w Toruniu zawiadomił Urząd o wszczęciu postępowania administracyjnego w powyższej sprawie z urzędu. W swoich wyjaśnieniach Wójt podał, że wykonawca realizował powyższe roboty na własne ryzyko. Zgodnie z wyjaśnieniami inspektora nadzoru inwestorskiego akceptował on prowadzenie powyższych prac bez zezwolenia na zajęcia pasa drogowego ze względu na sprzyjające warunki pogodowe. Zgodnie z ww. zawiadomieniem o wszczęciu postępowania administracyjnego w związku z zajęciem pasa drogowego bez zezwolenia, skutkiem nieprawidłowości jest narażenie Gminy na ryzyko nałożenia kary za powyższy czyn, w wysokości dziesięciokrotności opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 184-185, 285-288, 374-376, 398-403, 458-475, 480, 485-486)

9. Do 4 marca 2013 r., tj. ponad miesiąc od formalnego odbioru końcowego sieci kanalizacyjnej, wykonawca robót zajmował 23,5 m² pasa drogowego drogi wojewódzkiej nr 556 bez wymaganego zezwolenia, w celu odtworzenia chodnika, rozebranego podczas wykonywania przewiertu sterowanego. Fakt ten nie został odnotowany w protokole odbioru końcowego robót. Decyzją z dnia 26 marca 2013 r. Wojewódzki Zarząd Dróg w Bydgoszczy wymierzył wykonawcy robót w związku z powyższym czynem karę w wysokości 7.945 zł. W ocenie NIK przyczyną powyższej nieprawidłowości był niedostateczny nadzór inwestorski oraz nierzetelny odbiór końcowy przedmiotu umowy o roboty budowlane. W swoich wyjaśnieniach pracownik Referatu Rozwoju Gminy, wyznaczony przez kierownika tego referatu do kontaktów z inspektorem nadzoru inwestorskiego, podał że wykonawcy robót polecono poprawienie odtworzenia nawierzchni.

(dowód: akta kontroli, str. 215-221, 374-376, 437, 548-559)

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 260

10. Od 15 grudnia 2012 r. Gmina nie posiadała dokumentu potwierdzającego wniesienie przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zgodnie z art. 147 ust. 2 Prawa zamówień publicznych zabezpieczenie należytego wykonania umowy służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zgodnie z umową na budowę sieci kanalizacji sanitarnej 70% tego zabezpieczenia, w kwocie 115.431 zł miało zostać zwrócone w terminie 30 dni od daty odbioru końcowego umowy i uznania przez Zamawiającego za należyte wykonanie. Natomiast 30% ww. zabezpieczenia, w kwocie 49.470,55 miało zostać zwrócone w terminie 15 dni po upływie okresu rękojmi za wady. Do zakończenia niniejszej kontroli roboty zakwestionowane podczas odbioru końcowego przedmiotu umowy nie zostały odebrane. Wg stanu podczas odbioru końcowego budowy sieci kanalizacji sanitarnej: (1) przy montażu przydomowych przepompowni użyto nieodpowiednich kabli elektrycznych, (2) zamontowano 37 z 38 objętych umową przepompowni, (3) trwały roboty brukarskie w obrębie przepompowni w Ostrowitem, (4) jedna z nieutwardzonych dróg gminnych w Ostrowitem została skoleinowana i nie została przywrócona do stanu sprzed budowy kanalizacji, ponadto dopiero 4 marca 2013 r. wykonawca robót uporządkował zajmowany pas drogowy drogi wojewódzkiej nr 556. Tymczasem ważność gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu, przedłożonej przez wykonawcę robót, upłynęła 15 grudnia 2012 r., tj. w pierwotnym terminie realizacji umowy, zaś wykonawca nie przekazał Gminie dokumentów potwierdzających zabezpieczenie należytego wykonania umowy na okres objęty przedłużonym terminem jej realizacji oraz do momentu upływu rękojmi. Przekazanie tych dokumentów wykonawca uzależnił od podpisania przez przedstawicieli Gminy protokołów konieczności i kosztorysów robót dodatkowych. Dopiero w dniu 28 marca 2013 r. Gmina uzyskała kopie tych dokumentów od towarzystwa ubezpieczeń, które je wystawiło. W swoich wyjaśnieniach kierownik Referatu Rozwoju Gminy podała, że zarówno ona, jak i pracownicy kierowanego przez nią referatu, nie mieli doświadczenia w dochodzeniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy z polisy ubezpieczeniowej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na nieprzewidywaną umową na roboty budowlane, skomplikowany sposób uruchomienia ww. gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zgodnie z treścią tego dokumentu warunkiem wypłaty gwarantowanej należności było wezwanie podmiotu wystawiającego gwarancję do wypłaty gwarancji w okresie jej ważności, po uprzednim pisemnym wezwaniu wykonawcy robót do należytego wykonania umowy oraz do zapłaty kar umownych. Biorąc pod uwagę, że zarówno pierwotny termin realizacji umowy, jaki i termin ważności gwarancji upływał 15 grudnia 2012 r., obu tych wezwań można by skutecznie i pewnie dokonać jedynie w tymże dniu, doręczając je osobiście.

(dowód: akta kontroli, str. 201-221, 330-336, 390-391, 425-430, 475, 528)

11. Z powodu braku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków z oczyszczalni ścieków w Ugoszczu oraz z powodu braku spełniania przez tą oczyszczalnię wymogów prawa Gmina poniosła dodatkowe koszty w wysokości 21.823 zł, wynikające ze zwiększenia opłaty za korzystanie ze środowiska. Pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie do środowiska ścieków po ich oczyszczeniu w oczyszczalni ścieków w Ugoszczu Gmina uzyskała w dniu 18 grudnia 2012 r. Zgodnie z zał. nr 4 do rozporządzeń Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie wzorów wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska a także

o wysokości należnych opłat i sposobu przedstawiania tych informacji i danych¹⁶ oraz z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wzorów wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat¹⁷ w przypadku braku wymaganego pozwolenia stawkę opłaty za korzystanie ze środowiska należało zwiększyć¹⁸. NIK zwraca przy tym uwagę, że okres od zawarcia umowy na sporządzenie dokumentacji projektowej remontu oczyszczalni ścieków, do uzyskania powyższego pozwolenia wodnoprawnego wynosił jedynie 6 miesięcy, tj. od 18 czerwca do 18 grudnia 2012 r. W swoich wyjaśnieniach Wójt podał, że: (1) planowane środki finansowe na realizację koncepcji transportowania ścieków do Rypina nie obejmowały remontu oczyszczalni ścieków w Ugoszczu, (2) w przypadku uzyskania pozwolenia wodno-prawnego kary za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków do wód byłyby wyższe od ww. dodatkowych opłat.

(dowód: akta kontroli, str. 59-61, 113, 226, 372-376)

12. Wypłata wynagrodzenia za przebudowę oczyszczalni ścieków w Ugoszczu została dokonana pomimo nieprzeprowadzenia przez wykonawcę robót rozruchu oczyszczalni po remoncie, nie przedstawienia protokołów badań bakteriologicznych oraz braku uporządkowania terenu budowy. Zgodnie z umową na remont gminnej oczyszczalni ścieków w Ugoszczu, wykonawca miał obowiązek m.in. przeprowadzenia rozruchu tej oczyszczalni po remoncie, przedstawienia wyników badań bakteriologicznych podczas odbioru technicznego końcowego, a także usunięcia odpadów i śmieci oraz uporządkowania terenu budowy. Terminem realizacji umowy był 15 grudnia 2012 r. Wykonawca nie przedłożył wyników badań bakteriologicznych, a w protokole odbioru końcowego podano, że nie przeprowadzono rozruchu oczyszczalni po remoncie z powodu mrozów oraz braku ścieków. Ponadto kierownik budowy nie złożył wymaganego umową oświadczenia o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy, zaś brak uporządkowania terenu oczyszczalni ścieków nie został odnotowany w protokole odbioru końcowego robót. Protokół ten podpisali ze strony Urzędu Wioletta Czarnecka, kierownik Referatu Rozwoju Gminy oraz dwaj pracownicy tego referatu. W wyniku oględzin przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK ustalono, że w dniu 4 marca 2013 r. w oczyszczalni odbywała się cyrkulacja ścieków oraz stwierdzono, że po przebudowie na jej terenie składowane były osady usunięte z osadnika pierwotnego. Skutkiem powyższego była zapłata wynagrodzenia z tytułu umowy w wysokości 212.363 zł brutto oraz zwolnienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy w kwocie 7.432,71 zł, przed wykonaniem przedmiotu umowy. W swoich wyjaśnieniach kierownik Referatu Rozwoju Gminy podała, że 70% zabezpieczenia należytego wykonania wymowy w sprawie remontu oczyszczalni ścieków w Ugoszczu zostało zwolnione, pomimo, że umowa ta nie została wykonana w zakresie rozruchu, uporządkowania terenu i badań bakteriologicznych, ponieważ pracownicy referatu nie mieli wiedzy, że środki te można wykorzystać w celu wykonania zobowiązań wynikających z umowy na koszt wykonawcy. Dodała, że brak przeprowadzenia badań bakteriologicznych nie został odnotowany w protokole odbioru końcowego robót z powodu przeoczenia. W sprawie dokonania przez Urząd odbioru końcowego remontu oczyszczalni pomimo nieuporządkowania terenu wyjaśniła, że rozmiękle podłoże uniemożliwiało wjazd sprzętu

¹⁶ Dz. U. Nr 252, poz. 2128.

¹⁷ Dz. U. Nr 97, poz. 816.

¹⁸ o 100% do 31 grudnia 2006 r., o 200% w latach 2007-2008, do 500% od 1 stycznia 2009 r.

transportowego w nieutwardzone miejsce, gdzie złożona została około połowa objętości osadu wydobytego z urządzeń oczyszczalni. W swoich wyjaśnieniach Wójt podał, że zaakceptował zapłatę za wykonanie remontu oczyszczalni na podstawie protokołu odbioru końcowego robót oraz potwierdzenia merytorycznego sprawdzenia faktury.

(dowód: akta kontroli, str. 78-91, 330-336, 374-376, 380-383, 387-391)

13. Umowa o roboty dodatkowe podczas remontu oczyszczalni ścieków nie została zawarta w formie pisemnej. Zgodnie z art. 139 ust. 2 Prawa zamówień publicznych umowa w sprawie zamówienia publicznego wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej. Protokół konieczności wykonania robót dodatkowych o wartości 18.316 zł netto, podpisany m.in. przez kierownik Referatu Rozwoju Gminy, został sporządzony w dniu odbioru końcowego robót remontowych, tj. 10 grudnia 2012 r. Zgodnie z tym protokołem konieczność wykonania robót dodatkowych ujawniła się w trakcie remontu, zaś ich wykonanie miało umożliwić prawidłowe działanie oraz poprawę funkcjonalności oczyszczalni ścieków. Roboty dodatkowe obejmowały wykonanie pomostu konstrukcyjnego nad zbiornikiem Imhoffa i zamontowanie tam opaski z blachy, montaż przewodu kanalizacyjnego o długości 3 m, zamknięcie kraty koszowej oraz wykonanie ogniomurów. W sprawie wykonania powyższych robót dodatkowych nie była zawierana odrębna umowa, ani też nie była zmieniana umowa zawarta z wykonawcą w dniu 2 listopada 2012 r. W swoich wyjaśnieniach kierownik Referatu Rozwoju Gminy podała, że umowa o roboty dodatkowe podczas remontu oczyszczalni ścieków w Ugoszczu nie została zawarta w formie pisemnej, ponieważ zgodnie z ustną informacją uzyskaną od radcy prawnego zatrudnionego przez Urząd, wystarczające w tym zakresie miały być protokół konieczności oraz postanowienie w umowie z wykonawcą robót, określające okoliczności, kiedy złożone zostanie zamówienie na roboty dodatkowe.

(dowód: akta kontroli, str. 78-94, 112, 390-391, 475)

14. W umowie w sprawie remontu oczyszczalni ścieków w Ugoszczu nie ustalono wymogu, iż po rozruchu oczyszczalnia będzie spełniać wymogi określone w pozwoleniu wodnoprawnym. Tymczasem zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W swoich wyjaśnieniach Wójt, który sygnował powyższą umowę, podał że brak ustalenia takiego warunku spowodowany był faktem, że oczyszczalnia została poddana jedynie remontowi, polegającemu głównie na wymianie urządzeń. Skutkiem nieprawidłowości było poniesienie wydatków w kwocie 234.892 zł na remont oczyszczalni ścieków, bez gwarancji, że poniesione nakłady spowodują przywrócenie funkcji remontowanej oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli, str. 78-89, 390-391)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

(dowód: akta kontroli, str. 394-397, 431-434, 485-486, 493-501)

1. Wybudowany w 2006 r. w miejscowości Ostrowite odcinek sieci kanalizacji sanitarnej do 2013 r., tj. przez ponad 6 lat, nie pełnił jakichkolwiek funkcji, nie będąc włączony do oczyszczalni ścieków. Wartość robót budowlanych przy budowie powyższego odcinka wynosiła 111.778 zł, zaś wartość powyższego odcinka kanalizacji, jako środka trwałego przyjętego do ewidencji księgowej, wynosiła 254.287 zł. Należy jednak wskazać, że w sierpniu 2007 r. oraz we wrześniu 2009 r., tj. po wykonaniu powyższego odcinka kanalizacji,

przeprowadzono przebudowę 870 mb drogi, w której pasie uprzednio został umieszczony ww. odcinek kanalizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 6-58, 95-111, 215-221, 370-371, 438-446)

2. W wyniku oględzin stwierdzono, że w budynku złoża biologicznego oczyszczalni ścieków w Ugoszczu oczyszczany ściek częściowo wylewał się z koryt prostokątnych (sporządzonych zgodnie z projektem budowlanym z płyt OSB) bezpośrednio do złoża, nie zaś do korytek rozprowadzających. Odpowiedzialnym za sporządzenie dokumentacji projektowej remontu był przedsiębiorca działający pod firmą BIOBOX w Toruniu.

(dowód: akta kontroli, str. 68-70, 330-336)

3. Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jest obowiązany dołączyć inwentaryzację geodezyjną powykonawczą. Zgodnie z § 21 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie¹⁹ wykonawca prac geodezyjnych przekazuje: (1) do ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej - oryginał dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, sporządzonej w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, (2) kierownikowi budowy - kopię mapy powstałej w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. Zgodnie z umową na budowę sieci kanalizacji sanitarnej²⁰ do odbioru ostatecznego wykonawca zobowiązany był przygotować m.in. geodezyjną inwentaryzację powykonawczą robót i sieci uzbrojenia terenu. Wykonawca nie przekazał Gminie egzemplarza geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, posiadającego potwierdzenie wprowadzenia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego - pracownicy Urzędu posługiwali się sporządzonymi przez geodetę mapami, nie zawierającymi takiego potwierdzenia (odbiór końcowy robót został przeprowadzony 23 stycznia 2013 r., zaś datą sporządzenia ww. operatu, zawierającego geodezyjną inwentaryzację powykonawczą był 4 lutego 2013 r.). Skutkiem tego Gmina nie złożyła do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Rypinie zawiadomienia o zamiarze przystąpienia do użytkowania wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli, str. 390-391, 447-451)

2. Prawidłowość i rzetelność rozliczenia wsparcia finansowego otrzymanego na infrastrukturę wodno-ściekową.

Opis stanu faktycznego

Gmina nie rozliczyła w terminie określonym umową, tj. do końca 2010 r. środków przyznanych jej przez Agencję.

(dowód: akta kontroli, str. 6-58)

W celu rozliczenia przekazanej przez Agencję zaliczki w kwocie 500.000 zł, Gmina przedłożyła rachunki dotyczące wydatków na łączną kwotę 602.952 tys. zł, z czego do refundacji zostały zakwalifikowane przez Agencję wydatki w wysokości 516.753 zł, obejmujące w większości wydatki inwestycyjne (468.320 zł). Przyjęte do refundacji wydatki dotyczyły wykonania:

¹⁹ Dz. U. Nr 25, poz. 133

²⁰ Szczegółowa specyfikacja techniczna, str. 29.

- dokumentacji projektowej zadania pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej na odcinku Ugoszcz-Brzuze-Ostrowite-Rypin”, sporządzonej w latach 2003-2005 (na kwotę 133.340 zł),
- budowa 767 mb kanalizacji sanitarnej w miejscowości Ostrowite w 2006 r., (łącznie koszt robót 111.778 zł, zakwalifikowano do refundacji przez Agencję 44 % kosztu robót, tj. 49.600 zł, co odpowiadało kosztowi robót, po odjęciu kosztów budowy przyłączy i komór przepompowni przydomowych),
- dokumentacji, robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego, dotyczących remontu oczyszczalni ścieków w Ugoszczu w 2012 r., (na kwotę 267.021 zł),
- drobnych remontów i napraw urządzeń sieci wodociągowych i ściekowych, prowadzonych w latach 2003-2010, (na łączną kwotę 75.774 zł).

Gmina nie dokonała do Agencji zwrotu środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli, str. 6-9, 40-58, 90-91, 95-111, 117-126, 338)

Wniosek o płatność końcową operacji realizowanej w ramach PROW został złożony w terminie określonym umową, tj. 31 stycznia 2013 r. Ustalenia dotyczące braku zakończenia operacji PROW zostały opisane we wcześniejszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 131-162, 229-240)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z zawartą z Agencją umową Gmina miała obowiązek terminowego wykonania modernizacji oraz przedstawienia Agencji dokumentów, potwierdzających zakończenie prac oraz przekazanie infrastruktury i obiektów do eksploatacji, w terminie 30 dni daty zakończenia inwestycji i robót²¹, zaś terminem realizacji przedmiotu umowy był 31 grudnia 2010 r. Tymczasem rozliczenie środków przekazanych przez Agencję trwało od kwietnia 2012 r. do stycznia 2013 r. (tj. przez ponad 2 lata od daty upływu terminu realizacji przedmiotu umowy) i nastąpiło dopiero w wyniku monitów Agencji. Kierownik Referatu Rozwoju Gminy, odpowiedzialna za przygotowanie rozliczenia, podała w swoich wyjaśnieniach, że rozliczenia takiego nie przygotowała, ponieważ pismem z 15 października 2010 r. Wójt wystąpił do Agencji o przedłużenie terminu realizacji umowy do końca 2012 r. (termin realizacji umowy nie został jednak przedłużony). Skutkiem nieprawidłowości było powstanie ryzyka konieczności zwrotu środków wykorzystanych po terminie określonym w umowie z Agencją.

(dowód: akta kontroli, str. 6-58, 128-130)

2. Terminem realizacji przedmiotu umowy zawartej z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa był 31 grudnia 2010 r. Tymczasem w ramach rozliczenia umowy przedłożono Agencji rachunki także za wydatki poniesione w latach 2011 i 2012, na łączną kwotę 269.964 zł, z czego 267.021 zł stanowiły wydatki związane z remontem oczyszczalni ścieków w Ugoszczu, przeprowadzonym od listopada 2012 r. (pismem z 7 stycznia 2013 r. Zastępca Dyrektora Oddziału Agencji poinformował Wójta, że powyższe rachunki zostały zakwalifikowane do rozliczenia). Pracownikiem odpowiedzialnym za przygotowanie rozliczenia był kierownik Referatu Rozwoju Gminy, zestawienie zawierające rozliczenie zostało

²¹ § 3 ust. 2 lit. d-e

sygnowane przez Wójta oraz Skarbnika Gminy. W swoich wyjaśnieniach Skarbnik Gminy podała, że podstawą do włączenia do rozliczenia umowy wydatków poniesionych po 31 grudnia 2010 r. były ustne uzgodnienia z przedstawicielami Agencji oraz korespondencja prowadzona z Agencją, a w szczególności pismo zastępcy Dyrektora Oddziału Agencji z 25 stycznia 2011 r., w którym dopuszczono możliwość przedłużenia terminu realizacji przedmiotu umowy. Skutkiem nieprawidłowości było zakwalifikowanie do refundacji wydatków nieprzewidzianych umową i wykonanych po terminie realizacji umowy, a w związku z tym - ryzyko utraty dofinansowania zapewnionego przez Agencję.

(dowód: akta kontroli, str. 6-58, 114-116)

3. Miejscem realizacji przedmiotu umowy zawartej z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa co do zasady była wieś Ugoszcz. Tymczasem w ramach rozliczenia umowy przedłożono Agencji rachunki także za wydatki poniesione na wybudowanie odcinka 767 mb sieci kanalizacji sanitarnej w ciągu drogi gminnej nr 118 w miejscowości Ostrowite. Z kwoty 111.778 zł kosztu robót budowlanych (bez robót dodatkowych) zaproponowano do refundacji 44 % kosztu robót, tj. 49.600 zł. Kwota ta odpowiadała kosztowi robót, po odjęciu kosztów budowy przyłączy i komór przepompowni przydomowych. Pismem z 7 stycznia 2013 r. Zastępca Dyrektora Oddziału Agencji poinformował Wójta, że powyższe koszty zostały zakwalifikowane do rozliczenia. Tymczasem jedynym elementem wybudowanej kanalizacji, objętym umową z Agencją, był odcinek o długości 38 m, wykonany techniką przewiertu sterowanego w poprzek drogi wojewódzkiej nr 534 oraz w poprzek drogi gminnej nr 118. Odcinek ten bowiem miał stanowić fragment kolektora przesyłowego, transportującego ścieki do oczyszczalni ścieków w Rypinie. Łączna wartość robót budowlanych w tej części wynosiła 16.874 zł. Pracownikiem odpowiedzialnym za przygotowanie rozliczenia był kierownik Referatu Rozwoju Gminy, zestawienie zawierające rozliczenie zostało zaś sygnowane przez Wójta oraz Skarbnika Gminy. W swoich wyjaśnieniach Skarbnik Gminy podała, że podstawą do włączenia do rozliczenia umowy powyższych wydatków był fakt, że sieć kanalizacyjna w miejscowości Ostrowite stanowiła integralną część systemu odprowadzania ścieków do oczyszczalni ścieków w Ugoszczu, zaś Agencja dopuszczała możliwość częściowego uwzględnienia wydatków z tego tytułu. Skutkiem nieprawidłowości było zakwalifikowanie do refundacji wydatków nie przewidywanych umową, a w związku z tym - ryzyko utraty dofinansowania zapewnionego przez Agencję.

(dowód: akta kontroli, str. 6-58, 95-111, 215-221, 370-371, 438-446)

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 Kontroli²², wnosi o:

1. Dochodzenie od wykonawcy sieci kanalizacyjnej poprawienia robót wykonanych niezgodnie z umową oraz kar umownych za zwłokę w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze oraz w okresie gwarancji i rękojmi.
2. Zgłoszenie zamiaru przystąpienia do użytkowania gminnej sieci kanalizacji sanitarnej.

²² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

3. Podjęcie działań zapewniających zawieranie umów na roboty dodatkowe zgodnie z wymaganiami art. 139 art. 2 Prawa zamówień publicznych.
4. Przystępowanie do robót budowlanych na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.
5. Zaniechanie zmian umów o roboty budowlane, w przypadku, gdy takiej możliwości nie przewidywano w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

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 Bydgoszczy.

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 uwag 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.

Bydgoszcz, dnia kwietnia 2013 r.

kontroler
Maciej Gajdzik
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zastąpienie użytej na str. 11 w wierszu czwartym od góry liczby „2012” liczbą „2013”.

Bydgoszcz, 19 sierpnia 2014 r.

kontroler
Maciej Gajdzik
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis