



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA. 411.002.01.2016

I/16/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/16/002 „Przestrzeganie przez Gminę Koniecpol obowiązujących przepisów przy zlecaniu, prowadzeniu i rozliczaniu inwestycji w zakresie sortowania odpadów oraz kotłowni miejskiej”

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler/Kontroler Andrzej Pakuła, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 98142 z dnia 13 stycznia 2016 r. oraz nr. LKA/102/2016 z dnia 19 lipca 2016 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta i Gminy w Koniecpolu¹, ul. Chrzastowska nr 6A, 42-230 Koniecpol

Kierownik jednostki kontrolowanej Ryszard Suliga – Burmistrz ²

[Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ przestrzeganie w Gminie Koniecpol⁴ obowiązujących przepisów przy zlecaniu, realizacji i rozliczeniu obu skontrolowanych inwestycji (budowy kotłowni miejskiej⁵ i sortowni odpadów komunalnych⁶).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę, Najwyższa Izba Kontroli wzięła pod uwagę m.in., że:

- Budowa kotłowni miejskiej w Koniecpolu, realizowana była w wyniku podjęcia się przez Gminę Koniecpol zadania w zakresie produkcji ciepła, nie należącego do zadań gminy. Inwestycja ta została rozpoczęta pomimo niezapewnienia jej finansowania w budżecie Gminy Koniecpol, w wieloletnich planach inwestycyjnych oraz w planie finansowym Zakładu Usług Komunalnych w Koniecpolu ⁷ - jednostki Gminy, która realizowała to zadanie do listopada 2012 r. Dla realizacji tego zadania, bez wymaganej zgody Rady Miejskiej w Koniecpolu, kierownik ZUK, działając na podstawie pełnomocnictwa ówczesnego Burmistrza zaciągnął zobowiązanie w imieniu Gminy z tytułu

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Poprzednio, w okresie od 5 lipca 1994 r. do 4 grudnia 2014 r., Burmistrzem był Józef Kałuża, zwany dalej „poprzednim Burmistrzem” lub „ówczesnym Burmistrzem”.

³ 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.

⁴ Zwanej dalej: „Gminą”.

⁵ Budowę kotłowni miejskiej nazwano inwestycją obejmującą m.in. „Budowę kotłowni węglowej o mocy 4,9 MW wraz z zapleczem technicznym i przyłączami w Koniecpolu” na podstawie umowy z dnia 1 września 2010 r. zwaną *budową kotłowni węglowej* oraz „Wykonanie robót niezbędnych przy budowie kotłowni” na podstawie umowy z dnia 19 sierpnia 2011 r., zwaną *umową na roboty niezbędne*.

⁶ Przez Budowę sortowni rozumiana jest inwestycja polegająca na budowie stacji do segregacji odpadów komunalnych w Koniecpolu wraz z wyposażeniem na podstawie umowy z dnia 6 lipca 2011 r.

⁷ - Zakładu budżetowego, zwanego dalej ZUK.

długoterminowego finansowania inwestycji (w formie rozłożonych na raty do 2021 r. płatności Gminy za wykonanie robót). Zdaniem NIK, zaciągnięcie tego zobowiązania nie zostało poprzedzone dokonaniem rzetelnej analizy ekonomicznej, co spowodowało, że przyjęte oprocentowanie rat kapitałowych było od 4,7 do 7,8 razy większe od oprocentowania⁸ ustalonego dla zaciągniętych przez Gminę kredytów długoterminowych w tym samym okresie.

Skutkiem realizacji tej inwestycji było powiększenie długu Gminy ponad obowiązujący w tym okresie limit zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego. Ówczesny Burmistrz powierzył prowadzenie tej inwestycji zakładowi budżetowemu. W wyniku tego, a także na skutek nierzetelnie sporządzonych sprawozdań budżetowych o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz potrąceń i gwarancji w latach 2010⁹ – 2012¹⁰, z co najmniej trzyletnim opóźnieniem zostały podjęte działania naprawcze w stosunku do Gminy Koniecpol.

Nierzetelne przygotowanie przez Urząd dokumentacji technicznej i przetargowej budowy kotłowni miejskiej w Koniecpolu (m.in.: brak części dokumentacji wykonawczej (budowlanej) i pominięcie w umowie jednego z podłączeń ciepłowni do istniejącej sieci c.o.) oraz naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹¹, a także niezapewnienie właściwego nadzoru nad realizacją tej inwestycji miało wpływ na nieterminową i niegospodarną realizację zadania, w tym na dopuszczenie do zawarcia przez zakład budżetowy umowy na roboty dodatkowe z pominięciem przepisów Pzp i zapłaty za roboty faktycznie niewykonane.

W wyniku braku rzetelnego nadzoru nad realizacją tej inwestycji dopuszczono do użytkowania kotłowni przez okres 8 miesięcy¹² bez zezwolenia na jej użytkowanie oraz zezwolenia na eksploatację kotłów wodnych. Także odbiór końcowy inwestycji dokonany został nierzetelnie, ponieważ pomimo, że w Protokole odbioru kotłowni zapisano, że stwierdzone usterki zostaną usunięte przez MPK we własnym zakresie, z wykorzystaniem materiałów należących do Wykonawcy kotłowni, które pozostały na budowie po zrealizowanej inwestycji, to nie dokonano finansowego rozliczenia wzajemnych roszczeń pomiędzy Gminą a wykonawcą umów, na realizację tego zadania. Rozliczenia finansowe z wykonawcą trwały przez kolejne trzy lata¹³.

- Budowa stacji segregacji odpadów komunalnych była nierzetelnie przygotowana pod względem formalno–prawnym i technicznym. Na etapie przygotowania tego zadania nie uwzględniono obowiązku uzyskania pozwoleń na budowę i na przetwarzanie odpadów oraz zapewnienia odpowiedniej infrastruktury celem jej prawidłowego użytkowania (zasilania energetycznego o odpowiedniej mocy i budowy boksów do tymczasowego przechowywania posegregowanych odpadów przed ich transportem). Prowadzenie budowy stacji bez uzyskania stosownych pozwoleń, częściowo na nieruchomości nie stanowiącej własności Gminy, spowodowało wydłużenie procesu inwestycyjnego i konieczność jej legalizacji. Skutkowało to nieosiągnięciem przez Gminę wskaźników rezultatu oraz celu projektu, do których Gmina zobowiązała się w zawartej umowie na

⁸ Po odjęciu wartości WIBOR 1M.

⁹ Za IV kwartał 2010 r.

¹⁰ Do końca III kwartału 2012 r.

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm., zwanej dalej „Pzp”.

¹² Od 15.10.2011 r. do 12.06.2012 r.

¹³ Do listopada 2014 r.

dofinansowanie projektu ze środków UE. Powyższe działania wraz z udzieleniem zamówienia na dostawę i montaż stacji segregacji odpadów z naruszeniem przepisów Pzp skutkowały rozwiązaniem umowy o dofinansowanie projektu i koniecznością zwrotu środków uzyskanego dofinansowania w kwocie 1 471,5 tys. zł oraz odsetek w kwocie nie mniejszej niż 730,8 tys. zł¹⁴.

Urząd nierzetelnie przeprowadził rozliczenie i przejęcie do ewidencji środków trwałych tej inwestycji jako dwóch obiektów zbiorczych (stacji segregacji odpadów oraz infrastruktury tej stacji), bez uwzględnienia klasyfikacji rodzajowych środków trwałych wchodzących w jej skład. Również przekazanie tej stacji do eksploatacji spółce komunalnej oraz zlecenie jej eksploatacji, nastąpiło w sposób nierzetelny (bez zawarcia umowy na korzystanie przez tę Spółkę z nieruchomości gminnej) i z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach, tj. z pominięciem wymaganej procedury przetargowej na odbiór i przetwarzanie odpadów komunalnych. Ponadto, niewłaściwie sprawowano nadzór nad działalnością następcy ZUK w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych. Działalność ta, w okresie od lipca 2013 do czerwca 2014 r., prowadzona była z naruszeniem przepisów ustawy o odpadach dotyczących przetwarzania odpadów innych niż niebezpieczne bez uzyskania stosownej decyzji.

W ocenie NIK, wymiar i istotność wykrytych nieprawidłowości i zaniedbań wynikał z niewłaściwej organizacji procesu realizacji obu inwestycji, a w szczególności niezapewnienia rzetelnego ich przygotowania i nadzoru nad ich realizacją. Niewłaściwa współpraca pomiędzy uczestnikami procesu (zarówno ze strony Urzędu, jednostki Gminy jak i osób, z którymi zawarto umowy na sprawowanie nadzoru inwestorskiego), skutkowałą także popełnionymi błędami na wszystkich etapach realizacji i rozliczenia badanych inwestycji.

Przygotowując przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę komunalną kierowano się przede wszystkim przeniesieniem zadłużenia Gminy na ten podmiot, co potwierdzają zapisy z protokołu z sesji Rady Miejskiej oraz zeznania ówczesnego Burmistrza.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Budowa kotłowni miejskiej

A) Przygotowanie inwestycji do realizacji

1.1. Podjęcie przez Gminę realizacji zadań w zakresie dostarczania ciepła

Opis stanu
faktycznego

1) Rada Miejska w Koniecpolu¹⁵ w dniu 30 kwietnia 2009 r.¹⁶ wyraziła zgodę na utworzenie spółki prawa handlowego wraz z trzema spółdzielniami mieszkaniowymi z terenu Miasta Koniecpol¹⁷ w celu *budowy kotłowni i rozprowadzenia ciepła dla odbiorców spółdzielni mieszkaniowych, Zespołu Szkół Nr 2, Przedszkola Nr 2 oraz innych odbiorców indywidualnych*.

Następnie w dniu 15 kwietnia 2010 r. Rada Miejska wyraziła zgodę na budowę kotłowni osiedlowej w Koniecpolu o mocy 4,5 MW i sfinansowanie tej budowy w formie leasingu ¹⁸ uzasadniając podjęcie uchwały (...) *zagrożeniem*

¹⁴ Wg stanu na 1.05.2016 r.

¹⁵ Zwana dalej; „Radą Miejską”.

¹⁶ Uchwałą Nr XXVIII/185/09.

¹⁷ Spółdzielnia Mieszkaniową, Zakładową Spółdzielnią Mieszkaniową i Spółdzielnią Mieszkaniową „Osiedle”.

¹⁸ Uchwałą Nr XXXVI/249/10.

bezpieczeństwa dostaw energii cieplnej do budynków użyteczności publicznej oraz mieszkańców zrzeszonych w Spółdzielniach Mieszkaniowych Koniecpola (...).

Rada Miejska, w dniu 4 listopada 2010 r.¹⁹ do Statutu ZUK, wprowadziła zadanie pn. świadczenie usług w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą.

W dniu 25 sierpnia 2010 r. ówczesny Burmistrz, udzielając pełnomocnictwa kierownikowi ZUK do podpisania umowy na budowę kotłowni miejskiej, przekazał to zadanie do realizacji ZUK. Następnie, z dniem 21 grudnia 2012 r.²⁰ zadanie w zakresie wytwarzania energii cieplnej przejęte zostało przez spółkę Miejskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Koniecpolu, utworzoną przez Gminę²¹ na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej²² - następcę prawnego ZUK.

[Dowód: akta kontroli – str. 18-48]

Dyrektor ds. technicznych Koniecpolskich Zakładu Płyt Pilśniowych SA w Koniecpolu²³ w latach 2007-2011, a od 1 grudnia 2012 r. do 4 sierpnia 2015 r. Prezes Spółki MPK – Michał Fyda wyjaśnił, że wcześniej użytkowane kotły znajdujące się w Zakładach Płyt Pilśniowych²⁴ dostosowane były do wytwarzania ciepła na potrzeby produkcji podstawowej Zakładów²⁵, a ogrzewanie osiedla stanowiło działalność uboczną tych Zakładów²⁶. Ponadto wyjaśnił, że Zakład Płyt Pilśniowych, w związku ze wstrzymaniem dostaw energii elektrycznej, od grudnia 2011 r. zaprzestał produkcji.

[Dowód: akta kontroli – str. 1080-1081]

Ustalona
nieprawidłowość

W toku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Gmina podjęła się wytwarzania ciepła, mimo że zadanie takie nie należy do zadań nałożonych na gminy w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁷. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych Gminy należy m.in. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, a nie ich wytwarzanie. Także ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne²⁸ w art. 18 stanowi, że do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy jedynie m.in.: planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na terenie gminy. Wykonywanie zadań w zakresie wytwarzania energii cieplnej nie mieści się również w zamkniętym katalogu zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, wyszczególnionych w art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹, które mogły być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe po 1 stycznia 2010 r.³⁰.

¹⁹ Uchwałą Rady Miejskiej Nr XLI/274/10.

²⁰ Wpis do KRS Spółki MPK.

²¹ Zwana dalej „MPK”.

²² Dz. U. z 2016 r., poz. 573 ze zm., zwana dalej: „ustawą o gospodarce komunalnej”.

²³ Zwanych dalej: „Zakładem Płyt Pilśniowych”.

²⁴ Typu OSR-25/32/40/425 i OR-32.

²⁵ W postaci pary technologicznej o temp. 425 °C i wydatku 25 t pary na dobę.

²⁶ Wiązało się to ze zużyciem ok 33 t mialu węglowego na dobę (wyłącznie na cele grzewcze, przy postoju ciągów produkcyjnych). W przypadku ogrzewania osiedla mieszkaniowego w Koniecpolu wystarczająca jest natomiast moc zapotrzebowana do 4,9 MW o parametrach ciepłej wody 90/70°C i ciśnieniu 6 barów (co w przypadku eksploatowanej kotłowni miejskiej daje zużycie ok 7,7 t węgla na dobę w sezonie grzewczym).

²⁷ T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446, zwanej dalej: „ustawą o samorządzie gminnym”.

²⁸ T.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., zwanej dalej: „ustawą o finansach publicznych”.

³⁰ Art. 87 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

W wyniku podjętych decyzji, wytwarzając energię ciepłą w kotłowni miejskiej od października do momentu przekształcenia w spółkę, ZUK realizował zadania niemające charakteru zadań użyteczności publicznej oraz niemieszczące się w katalogu zadań jednostki samorządu terytorialnego.

Jak wyjaśnił ówczesny Burmistrz J. Kałuża: ww. działania podjęte zostały wyprzedzająco w związku z otrzymanymi sygnałami o trudnościach finansowych i możliwością zaprzestania dostaw ciepła (do mieszkań dla 3 200 osób oraz ww. placówek oświatowych) przez dotychczasowego dostawcę tych usług – Zakład Płyt Pilśniowych. W wyniku wycofania się z podjętych zobowiązań dotyczących udziału w planowanej spółce trzech spółdzielni mieszkaniowych (odbierających w sumie ponad 80% ciepła), Rada Miejska w dniu 15 kwietnia 2010 r.³¹ wyraziła zgodę na budowę kotłowni osiedlowej o mocy 4,5 MW (sfinansowanej w formie leasingu) oraz uchyliła ww. uchwałę z dnia 30 kwietnia 2009 r. dot. wyrażenia zgody na utworzenie spółki prawa handlowego.

[Dowód: akta kontroli – str. 328-329, 723-728, 1009-1011, 1657-1660, 1771, 1775]

Jak ustalono w toku kontroli NIK, prowadzonej w MPK³², w sezonie grzewczym 2015/2016 spółdzielnie mieszkaniowe odbierały 69,7% wytwarzanego ciepła³³, obiekty gminne – 15,3%³⁴, pawilon handlowo-usługowy – 1,7%³⁵ i pozostali odbiorcy – 14,2%³⁶.

[Dowód: akta kontroli – str.2101]

W ocenie NIK, zapewnienie ciepła dla mieszkańców osiedli będących członkami spółdzielni mieszkaniowych było zadaniem zarządców tych mieszkań, a nie Gminy. Zadaniem Gminy Koniecpol było jedynie zapewnienie ciepła dla jednostek gminnych: Zespołu Szkół Nr 2, Przedszkola Nr 2 i mieszkańców Domu Nauczyciela. W sytuacji braku podstaw do realizacji takiego zadania podjęcie się przez Gminę zadania wytwarzania ciepła dla wszystkich ww. odbiorców, skutkowało obciążeniem budżetu kosztami budowy ciepłowni. Nadto, Gmina Koniecpol nie dysponowała wystarczającymi środkami w budżecie, które mogły być przeznaczone na sfinansowanie inwestycji o takiej skali.

Opis stanu
faktycznego

2) W dniu 14 kwietnia 2010 r. (tj. jeszcze przed ogłoszeniem pierwszego przetargu na budowę kotłowni węglowej) Dyrektor Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół Miasta i Gminy Koniecpol³⁷ rozwiązała z dniem 15 lipca 2010 r. umowę³⁸ z Zakładami Płyt Pilśniowych na dostawę ciepła do czterech zarządzanych budynków gminnych³⁹ i zawarła z ZUK w dniu 25 sierpnia 2010 r. trzy umowy na dostawę ciepła do tych budynków⁴⁰. W tym samym dniu ZUK zawarł umowę z trzema spółdzielniami mieszkaniowymi w Koniecpolu na świadczenie usługi

³¹ Uchwałą Nr XXXVI/249/10.

³² Kontrola w Spółce prowadzona była przez NIK równolegle do niniejszej kontroli w Urzędzie Gminy, w tym samym okresie.

³³ Zamówione 3,11 MW na 4,49 ogółem zamówionej mocy.

³⁴ Zamówione 0,69 MW z mocy zamówionej ogółem jak wyżej.

³⁵ 0,06 MW z mocy zamówionej ogółem jak wyżej.

³⁶ 0,64 MW z mocy zamówionej ogółem jak wyżej.

³⁷ Zwanego dalej: „ZEAS”.

³⁸ Nr 23/2000 z 1.01.2000 r.

³⁹ Szkoły Podstawowej Nr 2, Hali sportowej, Przedszkola Nr 2 i Domu nauczyciela.

⁴⁰ Odpowiednio z: Zespołem Szkół w Koniecpolu (ogrzewanie Szkoły Podstawowej Nr 2 i Hali sportowej), Przedszkolem Nr 2 i Zespołem Ekonomiczno – Administracyjnym Szkół (ogrzewanie Domu nauczyciela).

w zakresie sprzedaży ciepła. Na dzień zawarcia ww. umów, do zadań ZUK należało m.in. świadczenie usług centralnego ogrzewania⁴¹.

Według zeznań Dyrektora ZEAS powyższą decyzję podjęła w związku z planowaną budową kotłowni oraz złą sytuacją Zakładu Płyt Pilśniowych (powodującą zajęcia komornicze należności od ZEAS). W swoich zeznaniach Dyrektor ZEAS nie przypominała sobie o zgłaszanych przez dyrektorów szkoły i przedszkola oraz mieszkańców Domu nauczyciela problemach z zapewnieniem ogrzewania tych obiektów przez Zakład Płyt Pilśniowych, a jako dokument poświadczający zapewnienie dostawy ciepła do zarządzanych obiektów wskazała ww. umowę z 25 sierpnia 2010 r. zawartą z ZUK.

W celu dostarczenia ciepła ww. odbiorcom gminnym oraz mieszkańcom zamieszkałym w budynkach spółdzielni mieszkaniowych, ZUK, w dniu 29 listopada 2010 r., zawarł umowę⁴² z Zakładem Płyt Pilśniowych na przesył i sprzedaż energii cieplnej. W ramach rozliczenia, za dostarczone przez Zakład Płyt Pilśniowych ciepło, ZUK zobowiązał się dostarczać do tych Zakładów miał węglowy o parametrach i w ilościach określonych przez te Zakłady. W sezonie grzewczym 2010/2011⁴³ ZUK⁴⁴ zakupił i przekazał w ten sposób łącznie 2,97 tys. ton miału węglowego za kwotę 1 102,8 tys. zł. Rozliczenie za dostarczony miał węglowy (zgodnie z umową), nastąpiło poprzez dokonanie kompensat za dostarczoną przez Zakłady Płyt Pilśniowych energię cieplną⁴⁵.

[Dowód: akta kontroli – str. 55-61, 513-538 i 1012-1014, 1085-1092 i 1812-1865]

Ustalona
nieprawidłowość

W toku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość polegającą na tym, że w wyniku nierzetelnego nadzoru nad realizacją zadań przez ZEAS dopuszczono do rozwiązania przez tę jednostkę umowy na dostawę ciepła do czterech ww. budynków gminnych, bez wcześniejszego zapewnienia ogrzewania tych budynków. Decyzja ta została podjęta jeszcze przed ogłoszeniem przetargu i podpisaniem umowy na budowę kotłowni, w sytuacji gdy ZUK nie dysponował możliwościami zapewnienia produkcji ciepła do tych budynków.

Jak wyjaśnił ówczesny Zastępca Burmistrza Janusz Stypka (zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu odpowiedzialny za nadzór nad ZEAS,) wypowiedzenie umowy na dostawę ciepła spowodowane było zagrożeniem upadku Zakładu Płyt Pilśniowych i koniecznością przejęcia przez Gminę odpowiedzialności za dostarczanie ciepła do tych jednostek oświatowych.

Zdaniem NIK, wypowiedzenie tych umów było przedwczesne i podjęte zostało bez uprzedniego rozeznania innej możliwości zapewnienia ogrzewania tych budynków, co spowodowało w konsekwencji przerzucenie na ZUK odpowiedzialności za dostawę ciepła, mimo że zakład ten nie był wówczas przygotowany do produkcji i dostaw energii.

[Dowód: akta kontroli – str. 1919, 1085-1088]

⁴¹ Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej Nr 202/XXXIV/93 z 21.12.1993 r.

⁴² Nr 1/XI/2010.

⁴³ Listopad 2010 do marzec 2011.

⁴⁴ W wyniku umowy Nr Zp 341/26/10 z 24.12.2010 r. zawartej w wyniku przetargu nieograniczonego (BZP pod nr 335159-2010).

⁴⁵ Z: 31.12.2010 r. na kwotę 203,1 tys. zł, 31.12.2010 r. na kwotę 198,2 tys. zł, 9.03.2011 r. na kwotę 502,9 tys. zł i 14.04.2011 r. na kwotę 118,5 tys. zł.

1.2. Prace projektowe i podpisanie umowy na budowę kotłowni

Opis stanu
faktycznego

1) W dokumentach planistycznych Gminy, tj. w „Limicie wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne na lata 2009-2011” przyjętym uchwałą Rady Miejskiej z 26 marca 2009 r.⁴⁶ oraz w limicie takich wydatków na lata 2010-2012 przyjętym uchwałą z 30 grudnia 2009 r.⁴⁷, ujęto kwotę 5 152,4 tys. zł jako łączne koszty zadania pn. „Budowa kotłowni”, wskazując Urząd jako jednostkę realizującą lub koordynującą jego wykonanie. W ww. Limicie na lata 2010-2012, Rada Miejska nie przewidziała ponoszenia jakichkolwiek wydatków z budżetu gminy na budowę kotłowni w latach 2010-2012. Jedynie w uchwale budżetowej na 2009 r.⁴⁸ Rada Miejska zaplanowała na to zadanie 3 000 tys. zł (wskazując w, że źródłem sfinansowania tej kwoty będą przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym). W uchwale budżetowej na 2010 r. oraz w uchwałach budżetowych na lata następne w ogóle nie zaplanowano wydatków na to zadanie.

W planach finansowych Zakładu Usług Komunalnych, któremu została w 2010 r. przekazana budowa kotłowni, wydatki na ten cel zaplanowano dopiero na lata 2011-2012, odpowiednio w kwotach 660 tys. zł i 685 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli – str. 19-21, 26-48, 328-329 i 1790-1811]

Umowa na budowę kotłowni węglowej o mocy 4,9 MW wraz z zapleczem technicznym i przyłączami (Nr ZP.3431/12/2010)⁴⁹ została podpisana 1 września 2010 r., pomiędzy Gminą Koniecpol – ZUK reprezentowanym przez Hieronima Grajcara Kierownika Zakładu Usług Komunalnych w Koniecpolu, działającego z upoważnienia Burmistrza⁵⁰ oraz Spółką z Krakowa, reprezentowaną przez Prezesa jej Zarządu. Umowę kontrasygnowała główna księgowa ZUK – Krystyna Smolarska. Na umowie widniał podpis Skarbnik Gminy – Jadwigi Gwary.

[Dowód: akta kontroli – str. 4-17]

Ustalona
nieprawidłowość

W toku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zaciągnięcie przez Gminę zobowiązania długoterminowego, podlegającego spłacie do roku 2021, bez wymaganego upoważnienia określonego w uchwale Rady Miejskiej.

Zlecenie przez ówczesnego Burmistrza podpisania umowy na budowę kotłowni węglowej kierownikowi ZUK, jej podpisanie przez kierownika ZUK, a tym samym zaciągnięcie przez Gminę zobowiązania na jej finansowanie, zostało dokonane bez wymaganego upoważnienia określonego w uchwale Rady Miejskiej, w sytuacji gdy stosownie do art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit e i pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej górną granicę ustalaną corocznie przez radę gminy oraz określanie wysokości sumy, do której burmistrz mógł samodzielnie zaciągać zobowiązania.

Ww. umowa zawarta została przez ZUK ze Spółką z Krakowa pomimo braku w planie finansowym ZUK tego zadania inwestycyjnego. Także w budżecie Gminy Koniecpol na 2010 r.⁵¹ brak było jakichkolwiek środków finansowych na budowę

⁴⁶ Nr XXVIII/174/09 w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2009 r.

⁴⁷ Nr XXXIII/227/09 w sprawie uchwalenia budżetu na 2010 r.

⁴⁸ Uchwała Nr XXVII/173/09 z 26.03.2009 r. w sprawie zmiany budżetu gminy na 2009 r.

⁴⁹ Zwaną dalej umową „na budowę kotłowni węglowej”.

⁵⁰ Pełnomocnictwo Burmistrza dla Kierownika ZUK z dnia 25.08.2010 r i 19.08.2011 r., zgodnie z ww. pełnomocnictwem ówczesnego Burmistrza oraz art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

⁵¹ Przyjętą uchwałą Rady Miejskiej w Koniecpolu Nr XXXIII/227/09 z 30.12.2009 r. z późn. zmian.

kotłowni. W „Limicie wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne w latach 2010 - 2012”, stanowiącym zał. Nr 3 do tej uchwały, w poz. 17, na budowę kotłowni miejskiej w latach 2010-2012 nie zaplanowano żadnych środków finansowych. Ponadto, Rada Miejska w ww. limicie wskazała jako jednostkę realizującą zadanie – Urząd, a nie ZUK. Rada Miejska w uchwale budżetowej na 2010 r.⁵² (w §12 pkt 2) upoważniła Burmistrza jedynie do zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków wynikających z wieloletnich planów inwestycyjnych i z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania Gminy i termin zapłaty upływa w roku następnym, na łączną kwotę 4 000 tys. zł⁵³.

W obowiązującej na dzień zawarcia tej umowy uchwale⁵⁴, Rada Miejska określiła, że inwestycja ta zostanie sfinansowana w formie leasingu.

Ówczesny Burmistrz, który zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym odpowiadał za prawidłową gospodarkę Gminy i który zgodnie z art. 60 ust. 2 ww. ustawy o samorządzie gminnym był uprawniony do zaciągania wyłącznie zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków w ramach upoważnień udzielonych przez Radę Gminy, przekazał pełnomocnictwo do podpisania umowy na budowę kotłowni kierownikowi ZUK, pomimo że Rada Miejska nie upoważniła Burmistrza do zaciągnięcia takiego zobowiązania, wskutek czego Kierownik ZUK podpisał umowę o wartości nominalnej w wysokości 7 136,6 tys. zł⁵⁵ (raty wraz z odsetkami). Analogicznie, w dniu 19 sierpnia 2011 r. ówczesny Burmistrz przekazał pełnomocnictwo do podpisania dodatkowej umowy *na roboty niezbędne* kierownikowi ZUK, mimo że Rada Miejska nie podjęła w 2011 r. uchwał w sprawie finansowania tej inwestycji, w wyniku czego zostało zaciągnięte kolejne zobowiązanie długoterminowe o wartości nominalnej w wysokości 943,8 tys. zł⁵⁶.

Także Skarbnik Gminy – Jadwiga Gwara, udzielając kontrasygnaty na umowie na budowę kotłowni węglowej, w ocenie NIK, działając na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, potwierdziła zabezpieczenie środków finansowych na to zobowiązanie, pomimo braku takiego zabezpieczenia w budżecie i limicie wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne.

Ówczesny Kierownik ZUK zeznał, że dostał polecenie zawarcia ww. umowy od ówczesnego Burmistrza. Były Burmistrz zeznał m.in., że w okresie podejmowania decyzji o budowie kotłowni miejskiej, Gmina nie dysponowała żadnymi środkami finansowymi, a jednocześnie prowadzono inne inwestycje o wartości kilkunastu mln zł. Dlatego podjęto decyzje o jej realizacji w formie faktoringu przez zakład budżetowy (ZUK), co w jego ocenie było równoznaczne z realizacją tej inwestycji przez Urząd. Ponadto zeznał, że ZUK otrzymał do prowadzenia tę inwestycję w związku z możliwością odliczania podatku VAT (który w tym przypadku wyniósł ok 1 300 tys. zł). Wskazywał również, że przekazał zadanie ZUK gdyż Urząd był zaangażowany w realizację innych inwestycji oraz że prowadzenie tej inwestycji przez ZUK było w gruncie rzeczy prowadzeniem jej przez Urząd, natomiast Gmina zabezpieczała spłatę rat i odsetek, przekazując na czas środki z tytułu zapłaty za rachunki wystawiane przez ZUK.

Skarbnik Gminy zeznała, że złożyła kontrasygnatę na ww. umowie ponieważ inwestycja ta miała być finansowana z przychodów uzyskiwanych przez ZUK z tytułu

⁵² Uchwała Nr XXXIII/227/09 z 30.12.2009 r.

⁵³ W łącznej kwocie 4 000,0 tys. zł.

⁵⁴ Nr XXXVI/249/10 z 15.04.2010 r.

⁵⁵ Wynagrodzenie z tytułu umowy 4.810 tys. zł oraz ustalone na dzień 1.09.2010 odsetki w wys. 2.326,6 tys. zł.

⁵⁶ Wartość umowy *na roboty niezbędne*.

sprzedaży energii cieplnej, a nie ze środków budżetowych. Ponadto wyjaśniła, że ustnie zgłaszała obiekcje wspólnego podpisywania tej umowy z Kierownikiem ZUK. W ocenie NIK, Skarbnik winna odmówić złożenia tej kontrasygnaty, mając świadomość braku zabezpieczonych środków finansowych. Zdaniem NIK, trudna sytuacja finansowa Gminy oraz fakt, że zakład budżetowy może realizować zadania inwestycyjne, nie uzasadniała działań Burmistrza, który nie posiadał upoważnień od Rady Miejskiej do zaciągania zobowiązań długoterminowych w imieniu Gminy ani do przekazania tego zadania do realizacji ZUK. Ponadto zlecenie podpisania ww. umów ZUK powodowało przerzucenie kosztów inwestycji na zakład budżetowy, który w konsekwencji odprowadzał w latach 2011-2012 do budżetu Gminy niższe kwoty z tytułu nadwyżki środków obrotowych. W wyniku powyższych działań Gmina zaciągnęła zobowiązania długoterminowe o charakterze kredytu, w sposób, który umożliwiał pominięcie obowiązków wynikających z art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - uzyskania, przed zaciągnięciem tego zobowiązania, pozytywnej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty zaciąganego w ten sposób zadłużenia. Uzyskanie pozytywnej opinii RIO w tej sprawie, w ówczesnej sytuacji finansowej Gminy byłoby niemożliwe przed zaciągnięciem kredytu długoterminowego, z uwagi na posiadane już zadłużenie.

NIK zauważa, że wliczając zadłużenie Gminy z tytułu realizacji umowy na budowę kotłowni węglowej (na koniec 2011 r. 4.508,3 tys. zł) do istniejącego już zadłużenia (na koniec 2011 r. ok. 13 820,0 tys. zł), łączna kwota długu Gminy na koniec tego roku (18 328,3 tys. zł) stanowiła 61,37% wykonanych dochodów ogółem (29 863,8 tys. zł), tj. przekraczała dopuszczalny (60%) poziom określony w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵⁷.

[Dowód: akta kontroli – str. 45, 47, 729, 820, 1693-1694 i 1715, 1687-1688, 1790-1811, 1935, 1937]

Opis stanu
faktycznego

2) Ww. umowa na budowę kotłowni węglowej została zawarta po przeprowadzeniu przez Urząd trzech postępowań⁵⁸ w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁹. Pierwszy przetarg został ogłoszony 27 kwietnia 2010 r. Dwa pierwsze postępowania⁶⁰ zostały unieważnione - na podstawie art. 93 ust. 1 pkt. 4 Pzp.

W obu ww. unieważnionych przetargach oferty złożyły te same cztery spółki, tj.:

- z Chorzowa⁶¹ (za cenę brutto: 6 490,0 tys. zł w pierwszym przetargu i 6 400,0 tys. zł w drugim),
- z Czarnkova (za cenę odpowiednio: 7 115,0 tys. zł i 6 365,3 tys. zł),

⁵⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych z 2005 r.” Zgodnie z art. 121 ust. 8 w związku z art. 85 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz.1241 ze zm.) przepis ten miał zastosowanie do ustalania dopuszczalnego poziomu zadłużenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011 – 2013.

⁵⁸ Ogłoszonych na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych odpowiednio w dniach: 27.04.2010 r.(I przetarg) nr ogłoszenia 117674 (zmienione 10.05.2010 r. nr ogłoszenia 115255), 20.05.2010 r. (II przetarg) nr ogłoszenia 138446 oraz 9.08.2010 r. (III przetarg) nr ogłoszenia 243414 (zmienione 12.08.2010 r. nr ogłoszenia 247846 w zakresie terminu wykonania umowy z 30.10.2010 na 15.02.2011).

⁵⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm., zwane dalej „Pzp”.

⁶⁰ Z 17.05.2010 r. i 7.06.2010 r.

⁶¹ Wykluczona z obu przetargów z powodu niezłożenia wymaganych SIWZ dokumentów (oświadczeń dot. uprawnień budowlanych oraz referencji).

- z Zabrza (9 606,2 tys. zł i 6 450,0 tys. zł),
 - z Krakowa⁶² - późniejszy wykonawca kotłowni (4 956,1 tys. zł i 4 810,0 tys. zł).
- [Dowód: akta kontroli – str. 4-18 i 162-243]

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ogłoszenie i przeprowadzenie dwóch postępowań o zamówienie publiczne – budowę kotłowni, a następnie unieważnienie tych postępowań na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp (cena najkorzystniejszej oferty przewyższa kwotę jaką zamawiający może przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia), w sytuacji gdy Gmina nie przewidziała w budżecie i planach finansowych żadnych środków na ich realizację.

W zawiadomieniach podpisanych przez ówczesnego Burmistrza – J. Kałużę z 19 maja 2010 r. i 10 czerwca 2010 r. o wyborze oferty najkorzystniejszej (po pierwszym i drugim postępowaniu) Urząd wskazał oferty Spółki z Czarńkowa i Krakowa, jako najkorzystniejsze. W obu zawiadomieniach podano jednak, że najkorzystniejsza oferta przekracza kwotę 4.000 tys. zł przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia przez zamawiającego i zamawiający nie przewiduje zawarcia umowy dotyczącej przedmiotowego zamówienia.

Ówczesny Burmistrz zeznał, że ogłosił ww. dwa przetargi na budowę kotłowni, ponieważ w tym czasie prowadzone były rozmowy dot. uzyskania kredytu na budowę kotłowni i ogłaszając je uważał, że środki na tę inwestycję będą.

W ocenie NIK, dokumenty przedłożone w toku kontroli dowodzą, że ogłaszając te postępowania w budżecie Gminy brak było jakichkolwiek środków na te zadania, więc ogłoszenie tych przetargów było nieuzasadnione i było działaniem nierzetelnym, gdyż postępowania te nie mogły być rozstrzygnięte. Jednocześnie NIK zauważa, że w toku kontroli Urząd nie przedłożył jakichkolwiek dowodów świadczących o prowadzeniu w tym okresie działań dotyczących uzyskania kredytu.

[Dowód: akta kontroli – str. 166-172, 189-194, 1943, 2052-2057]

2. Potwierdzenie przez byłego Burmistrza nieprawdy w informacjach składanych na podstawie 86 ust. 3 Pzp⁶³ wystawionych w związku z ww. dwoma przetargami na budowę kotłowni z dnia 10 maja 2010 r.⁶⁴ oraz w dniu 4 czerwca 2010 r.⁶⁵. Ówczesny Burmistrz potwierdził w tych dokumentach, że Gmina może przeznaczyć na budowę kotłowni kwotę 4 000,0 tys. zł. Jak wykazano powyżej w budżecie Gminy brak było środków na te zadania.

Były Burmistrz zeznał, że w tym okresie trwały rozmowy o pozyskanie kredytu na budowę kotłowni i potwierdził ww. nieprawdziwe informacje ponieważ uważał, że środki te będą do dyspozycji Gminy.

W 2010 r. Gmina nie ogłaszała przetargów na pozyskanie kredytu na budowę kotłowni, a jedynie ogłosiła dwa przetargi na udzielenie kredytu na sfinansowanie deficytu budżetowego na kwotę 3 200,0 tys. zł⁶⁶.

[Dowód: akta kontroli – str. 725, 1943, 2054, 2057]

⁶² Spółka, zwana dalej Wykonawcą kotłowni, wykluczona z pierwszego przetargu w związku z niezłożeniem wymaganych w SIWZ dokumentów (referencji, oświadczeń dot. uprawnień budowlanych, brak wskazanej osoby z uprawnieniami instalacyjnymi, wykazaniem niedopuszczalnego podwykonawcy).

⁶³ W przepisie tym zobowiązano zamawiającego do podania bezpośrednio przed otwarciem ofert kwoty jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

⁶⁴ Pismo ZP.341/6/2010 dot. pierwszego przetargu na budowę kotłowni.

⁶⁵ Pismo ZP.341/8/10 dot. drugiego przetargu na budowę kotłowni.

⁶⁶ Ogłoszone odpowiednio: 9.04.2010 r. (przetarg unieważniony) i 15.07.2010 r. w wyniku którego wybrano ofertę BGK Oddz. w Katowicach (ogłoszenie z 15.10.2010 r.).

3) Trzecie ogłoszenie o budowie kotłowni węglowej o mocy 4,9 MW wraz z zapleczem technicznym i przyłączami w Koniecpolu zostało opublikowane 9 sierpnia 2010 r. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia⁶⁷ trzeciego przetargu na realizację kotłowni, w stosunku do poprzednich SIWZ dodano zapisy świadczące o przyjęciu przez Gminę zasad finansowania zadania, poprzez rozłożenie płatności z tytułu wykonania umowy na raty⁶⁸.

W ogłoszeniu z dnia 12 sierpnia 2010 r.⁶⁹ o zmianie ogłoszenia o zamówieniu na budowę kotłowni, Urząd zmienił termin zakończenia robót z 30 grudnia 2010 r. na 15 lutego 2011 r. Zmianę tę opublikowano trzy dni po pierwotnym ogłoszeniu. Ww. zmiana terminu nastąpiła w wyniku zapytania⁷⁰ kolejnego podmiotu zainteresowanego udziałem w postępowaniu. Jak zeznał ówczesny Burmistrz ww. zmiana terminu zakończenia robót wynikała z trudności finansowych.

[Dowód: akta kontroli – str. 243, 252, 1943]

W ostatnim przetargu jedyną ofertę złożyła Spółka z Krakowa. Zaproponowana w ofercie cena brutto wykonania zamówienia wyniosła 4 810,0 tys. zł, wysokość oprocentowania WIBOR 1M + 4%, spłata przedsięwzięcia - od stycznia 2011 r. i termin wykonania robót - do 15.02.2011 r. (zgodnie z SIWZ). Łączny koszt realizacji inwestycji Spółka przedstawiła w załączonym do oferty „Harmonogramie spłat kosztów budowy” (sporządzonym wg wzoru ustalonego w SIWZ), w którym zaproponowała: całkowity koszt budowy brutto 7 522 992 zł (w tym: koszt robót budowlanych 4 810 000 zł i koszty finansowe⁷¹ 2 712 992 zł), spłatę zobowiązań z tytułu umowy przez 11 lat (tj. w latach 2011 – 2021) w miesięcznych ratach (w 2011 r. po 58 318 zł) oraz wysokość łącznych spłat rocznych (rat kapitałowych i odsetek) w każdym roku w wysokości 699 813 zł.

Jak zeznał Prezes tej Spółki, załączony do oferty harmonogram spłat był propozycją tej Spółki opierającą się na możliwości pozyskania kredytu na realizację inwestycji oraz wysokości miesięcznych rat możliwych do zapłaty przez Gminę. „(...) Sporządzając ten harmonogram Spółka nie brała pod uwagę kredytowania tej inwestycji ze względu na brak środków na jej sfinansowanie. Spółka zakładała konieczność uzyskania przez Gminę faktoringu na realizację tej inwestycji”.

[Dowód: akta kontroli – str. 162-165, 218-312, 1710]

⁶⁷ Zwanej dalej: „SIWZ”.

⁶⁸ W tym: - wymóg przedstawienia w ofercie „Harmonogramu kredytowania” (pkt 6.6.11 SIWZ wymagana zawartość oferty), wg wzoru określonego w zał. nr 8 do SIWZ,

- wymóg, aby: *cena oferowana musiała obejmować wartość robót budowlanych związanych z wykonaniem przedmiotu zamówienia oraz koszt kredytowania inwestycji, zgodnie z postanowieniami projektu umowy – zał 6 do SIWZ* (pkt 13.1 SIWZ – opis sposobu obliczenia ceny), w tym:

- kredytowanie należy przyjąć dla wartości robót określonych w cenie ryczałtowej, spłacanych od stycznia 2011 r. (pkt 13.3.1),
- okres spłat należy przyjąć w wymiarze miesięcznym (pkt 13.3.2),
- spłata kapitału odbywać się miała w równych kapitałowych ratach miesięcznych w okresie roku kalendarzowego, powiększonych o należne odsetki (pkt 13.3.3),
- wysokość odsetek dla całego okresu spłaty należało przyjąć w oparciu o zmienną stopę procentową, liczoną wg wzoru zawartego w projekcie umowy (stanowiącego załącznik do SIWZ) (pkt 13.3.4),
- należało przyjąć, że spłata następować miała w równych w stosunku rocznym ratach kapitałowych powiększonych o należne odsetki. Suma rat i odsetek w roku nie mogła przekraczać w 2011 r. - 700 tys. zł, a w kolejnych latach do obliczeń należało założyć waloryzację ww. kwoty rocznie (rok do roku w kolejnych latach spłaty o wartość 5% (pkt 13.3.6),
- wysokość oprocentowania należało podać w oparciu o stawkę WIBOR 1M plus proponowana marża oferenta w punktach procentowych (pkt 13.3.5),

- dodatkowe kryterium oceny ofert, oprócz ceny zadania (o wadze 90%), w postaci warunków spłaty (wysokości oprocentowania) z wagą 10% (pkt. 14.2), podczas gdy w poprzednich dwu przetargach jedynym kryterium była oferowana cena realizacji zadania,

- w projekcie umowy dodano zapisy w paragrafach od § 10 do § 12, dotyczące zasad zapłaty, w tym obliczania oprocentowania oraz (w § 11 pkt 6) możliwość sprzedaży przez wykonawcę (za zgodą zamawiającego) przysługujących mu wierzytelności z tytułu realizacji umowy, z zastrzeżeniem, że sposób spłat umownych wierzytelności nie ulegnie zmianie.

⁶⁹ Nr 247846-2010.

⁷⁰ Z 12.08.2010 r.

⁷¹ Przy założeniu oprocentowania WIBOR 1M +4%.

Według uzyskanych informacji od dwóch uczestników wcześniejszych przetargów na budowę kotłowni miejskiej, spółki te nie przystąpiły do trzeciego przetargu w związku z wymaganym bardzo krótkim terminem realizacji zamówienia oraz zbyt małymi środkami przeznaczonymi przez Gminę na realizację zadania. Przedstawiciel trzeciego z uczestników wcześniejszych przetargów, ze względu na zmianę władz tej Spółki, nie potrafił udzielić w tym zakresie informacji.

[Dowód: akta kontroli – str. 346-351]

W ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia publicznego⁷² podano, że dokonano wyboru oferty z najniższą ceną.

[Dowód: akta kontroli – str. 248-249]

Ustalone
nieprawidłowości

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Urząd ustalił wartość zamówienia na roboty budowlane kontrolowanej inwestycji w czerwcu 2009 r. (dla części drogowej), w październiku 2009 r. (dla części elektrycznej) i w grudniu 2009 r. (dla pozostałych części inwestycji), a wszczęcie postępowania przetargowego nastąpiło w sierpniu 2010 r. Powyższe naruszało postanowienia art. 35 ust. 1 Pzp, który wymaga aby ustalenie wartości zamówienia na roboty budowlane nastąpiło nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania.

Brak aktualizacji ww. kosztorysów przed ogłoszeniem trzeciego przetargu inspektor ds. budownictwa w Urzędzie, odpowiedzialny za prawidłowe jego przygotowanie, wyjaśnił ogromną presją upływającego czasu w związku ze zbliżającym się okresem zimowym oraz brakiem środków finansowych na wykonanie aktualizacji kosztorysów.

Natomiast ówczesny Burmistrz, który podpisał SIWZ dla tego zamówienia nie potrafił wyjaśnić przyczyn nie ustalenia wartości zamówienia w terminie wymaganym w ww. przepisie. Wskazał jednocześnie, że w tamtym okresie Gmina prowadziła około 40 różnych inwestycji.

[Dowód: akta kontroli – str. 1508, 1653, 1663, 1689, 1711, 1725-1726]

W ocenie NIK, wyjaśnienia osoby odpowiedzialnej za przygotowanie postępowania wskazują na nieprzywiązywanie należytej wagi do prawidłowego przygotowania postępowania przetargowego, a wyjaśnienia ówczesnego Burmistrza o niezapewnieniu należytego nadzoru nad tym postępowaniem.

2. W projekcie umowy na budowę kotłowni, stanowiącym załącznik nr 6 do SIWZ, a w konsekwencji w umowie na budowę kotłowni węglowej, pominięto wykonanie odcinka sieci c.o. celem podłączenia ciepłowni do istniejącej sieci ciepłowniczej (w działce nr 1867/5⁷³), niezbędnego do prawidłowego zasilania części osiedla mieszkaniowego i budynku Przedszkola Nr 2. W *Projekcie budowlanym dla kotłowni osiedlowej* - projekcie budowy kotłowni ⁷⁴ (celem zapewnienia prawidłowego zasilania czynnikiem grzewczym) zaprojektowano wykonanie trzech odcinków sieci c.o., w tym na działce nr 1867/5. Roboty te uwzględnione zostały również w kosztorysie inwestorskim⁷⁵. Pomimo tego, w projekcie umowy zawartej w SIWZ oraz w zawartej umowie na budowę kotłowni węglowej, w wyszczególnieniu robót związanych z budową kotłowni(w § 1 pkt 3), nie wskazano budowy ww. przyłącza⁷⁶.

⁷² Nr 313174-2010 z 30.09.2010 r.

⁷³ Od strony zachodniej – włączenie do istniejącej sieci przy budynku na ul. Robotniczej nr 10.

⁷⁴ Tom III – instalacje sanitarne.

⁷⁵ Kosztorys dot. Sieci poz. 1 i 6.

⁷⁶ Wskazując jedynie na konieczność wykonania przyłączy: w działce Nr 1874/18 i w ul. Różanej.

Skutkiem ww. zaniedbania w trakcie realizacji umowy na budowę kotłowni, ZUK musiał zlecić⁷⁷ wykonanie m.in. tego odcinka c.o., za kwotę 179,8 tys. zł netto (221,2 tys. zł brutto).

Pominięcie w projekcie umowy na budowę kotłowni konieczności wykonania ww. odcinka sieci c.o., inspektor ds. budownictwa w Urzędzie odpowiedzialny za prawidłowe jego przygotowanie wyjaśnił dużym pośpiechem w przygotowaniu dokumentacji przetargowej. Ponadto w swoich wyjaśnieniach wskazał, że w SIWZ zawarto zapis (w pkt 3.2), że szczegółowy opis przedmiotu zamówienia zawiera dokumentacja techniczna. Były Burmistrz natomiast w swoich zeznaniach nie potrafił wskazać przyczyn powyższego zasłaniając się brakiem pamięci i wskazując Kierownika ZUK i właściwego inspektora nadzoru jako osoby, które winny wskazać przyczyny tego faktu. Inspektor nadzoru nad robotami sieciowymi, w swych wyjaśnieniach wskazała, że wykonanie ww. odcinka c.o. nie tylko nie było uwzględnione w zawartej umowie lecz również jego wykonanie nie zostało uwzględnione przez Wykonawcę kotłowni w kosztorysie ofertowym.

Powyższe ustalenia, w ocenie NIK, potwierdzają nierzetelne przygotowanie postępowania i niewystarczający nadzór nad jego przebiegiem.

[Dowód: akta kontroli – str. 234, 859, 889, 1052, 1942, 2058 i 2061]

3. Zaniechanie ustalenia w SIWZ górnej dopuszczalnej przez Gminę wartości proponowanego oprocentowania rat kapitałowych, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym i w konsekwencji niegospodarnym, skutkującym wysokim kosztem finansowym podpisanej umowy.

Przyjęte w podpisanej umowie na budowę kotłowni węglowej (w § 11 ust. 2) oprocentowanie rat kapitałowych (4 p.p.)⁷⁸ było od 4,7 do 7,8 razy większe od oprocentowania dla zaciągniętych przez Gminę kredytów w latach 2010-2011 na sfinansowanie deficytu budżetu gminy oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów⁷⁹.

W latach 2010-2016 I półrocze, zapłacone odsetki z tytułu umowy na budowę kotłowni węglowej wyniosły 1.504,5 tys. zł⁸⁰. Ustalona⁸¹ - dla porównania - suma odsetek zapłaconych z tytułu zobowiązania długoterminowego na podstawie umowy na budowę kotłowni węglowej w latach 2012-2015⁸² wyniosła 1 110,2 tys. zł i była wyższa o 530,7 tys. zł (tj o 91,6 %) od sumy odsetek w tym okresie ustalonej przy zastosowaniu oprocentowania kredytu z BGK (579,5 tys. zł) i odpowiednio wyższa o 484,2 tys. zł (tj. o 77,3%) w przypadku zastosowania oprocentowania z umowy z ING Bank Śląski (626,0 tys. zł).

Były Burmistrz Koniecpola, który podpisał SIWZ, zeznał m.in., że brak wyznaczenia górnej granicy dopuszczalnej przez Gminę wartości proponowanej marży oprocentowania rat kapitałowych wynikał z ówczesnej sytuacji finansowej Gminy⁸³, skutkującej przyjęciem każdej oferty od instytucji chcącej udzielić kredytu. Ponadto zeznał, że Gmina zgodziła się na podyktowane warunki spłaty, ponieważ w tamtym

⁷⁷ Umową na roboty niezbędne z 19.08.2011 r.

⁷⁸ Ponad wskaźnik WIBOR 1 M.

⁷⁹ Kredytu zaciągniętego w 2010 r. (z terminem spłaty do listopada 2019 r.) w BGK na kwotę 3,2 mln zł - marża ta wynosiła 0,51 p.p., oraz kredytu zaciągniętego w 2011 r. (z terminem spłaty do końca 2012 r.) w ING Bank Śląski na kwotę 4,2 mln zł - marża ta wynosiła 0,86 p.p.

⁸⁰ W tym 693,6 tys. zł przez ZUK w latach 2011-2012 i 810,9 tys. zł przez MPK w latach 2013-2016 (I półrocze).

⁸¹ Przez główną księgową MPK.

⁸² Okres wybrano ze względu na porównywalność danych.

⁸³ Powstałej w wyniku 4 powodzi w 1996 r., 1997 r., 2010 r. i 2013 r., upadłością Koniecpolskich Zakładów Płyt Pileśniowych, roszczeniami w wysokości ok 4 mln zł spadkobiercy właścicieli Zespołu Pałacowo Parkowego Koniecpolskich oraz równoczesnym prowadzeniem kilkunastu inwestycji o wartości ponad 22 mln. zł.

okresie nie było żadnych szans na uzyskanie kredytu (co potwierdziły nieudane próby zaciągnięcia kredytu na potrzeby finansowe Gminy). Kierownik ZUK, który podpisał umowę, zeznał, że na podpisanie umowy na budowę kotłowni dostał polecenie od ówczesnego Burmistrza.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że nie pamięta czy przed zawarciem tej umowy były prowadzone analizy dot. gospodarności takiego trybu realizacji inwestycji (choć w Urzędzie wg jej wiedzy odbywały się spotkania i rozmowy na temat budowy kotłowni). Nie pamięta również, czy analizowano wielkości rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji (uwzględniających wielkość odsetek do zapłaty w całym okresie jej finansowania) oraz górnej granicy oprocentowania rat kapitałowych.

[Dowód: akta kontroli – str. 727-728, 729-776, 1688, 1694, 1716, 1935-1936 i 1942]

Opis stanu
faktycznego

4) *Projekt budowlany dla kotłowni osiedlowej* wraz z dokumentacją kosztorysową wykonała w dniu 21 sierpnia 2009 r. spółka cywilna z Częstochowy, za kwotę 140,3 tys. zł. Dokumentacja ta wykonana została na podstawie umowy zawartej przez Urząd w dniu 23 marca 2009 r.⁸⁴, w wyniku rozstrzygnięcia postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego z 24 lutego 2009 r.⁸⁵. Projekt składał się m.in. z projektów: zagospodarowania działek, na których zlokalizowana była projektowana kotłownia⁸⁶, części architektoniczno– konstrukcyjnej, technologii kotłowni, instalacji oraz budowlano – wykonawczej (branży elektroenergetycznej). Projekt został odebrany przez Zastępcę Burmistrza i zapłacony przez Urząd, mimo że zawierał istotne braki. Wcześniej, w październiku 2008 r., ta sama spółka wykonała na zlecenie Urzędu (za kwotę 13,1 tys. zł) „*Koncepcję programowo – techniczną kotłowni osiedlowej o mocy 5 MW w rejonie ulicy Robotniczej w Koniecpolu*”. W koncepcji tej określono oprócz przyjętych w ww. dokumentacji parametrów technicznych i lokalizacji, także sposób włączenia projektowanej kotłowni do istniejącego systemu ciepłowniczego (powstanie trzech nowych odcinków sieci ciepłowniczej⁸⁷). W koncepcji tej określono m.in., że konieczność budowy kotłowni wynika z ograniczenia produkcji (skutkującej zmniejszeniem zapotrzebowania na energię ciepłą na potrzeby technologiczne do 1 MW) przez dotychczasowego dostawcę ciepła Zakłady Płyt Pilśniowych, co powoduje konieczność znalezienia sposobu zaopatrzenia w ciepło całego osiedla mieszkaniowego, ogrzewanego dotychczas przez ciepłownię tych Zakładów.

Pozwolenie na budowę kotłowni węglowej wydał w dniu 1 kwietnia 2010 r. Starosta Częstochowski⁸⁸.

[Dowód: akta kontroli – str. 336-345 i 1015-1079]

Ustalona
nieprawidłowość

W toku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Przed przystąpieniem do realizacji budowy kotłowni nie zapewniono rzetelnego przygotowania kompletnego projektu budowlanego, niezbędnego do prawidłowego zrealizowania zamówienia. W projekcie budowlanym kotłowni węglowej nie było niezbędnych projektów dokumentacji budowlano–konstrukcyjnej i wykonawczej. Projekt komina stalowego został wykonany dopiero w trakcie trwania budowy w październiku i grudniu 2010 r. Powyższe stanowiło w konsekwencji podstawę dla wykonawcy do zmiany terminu wykonania inwestycji.

⁸⁴ Umową Nr ZP.341/1/09.

⁸⁵ ZP.341/1/09 z 29.01.2009 r.

⁸⁶ Nr 1974/17 i 1865/13.

⁸⁷ Od strony zachodniej – włączenie przy budynku nr 10, od strony wschodniej głównym rurociągiem przy budynku Komisariatu Policji oraz w ul. Różanej celem zapewnienia zasilania ulic Tartacznej i Tarchalskiego.

⁸⁸ Decyzja Nr 335/2010, zmienioną decyzją 982/2011 z 4.08.2011 r.

Zaznaczyć należy, że zaprojektowany w trakcie realizacji inwestycji komin różnił się parametrami od przewidzianego w kosztorysie inwestorskim (w kosztorysie inwestorskim przewidziano komin stalowy dwuścienny o śr. wew. 650 mm i śr. zew. 850 mm ze stali Corten⁸⁹, a wykonano zgodnie z późniejszym projektem komin stalowy jednościenny o śr. 650 mm ze stali S 235⁹⁰). Powyższe wraz z zastosowaniem ekonomizerów (powodujących oszczędności w ilości zużytego opału) spowodowało obniżenie żywotności komina i konieczność przeprowadzenia przez MPK już w 2015 r. (tj. w trzecim roku jego eksploatacji) niezbędnych prac celem wzmocnienia jego konstrukcji.

Dokumentacja projektowa nie przewidywała również wykonania zasuw przy połączeniu z istniejącą siecią ciepłowniczą na działce nr ew. 1974/18⁹¹ (celem odcięcia sieci ciepłowniczej od kotłowni zakładowej Zakładu Płyt Pilśniowych). Wykonanie ww. zasuw zostało zlecone Wykonawcy kotłowni przez ZUK dodatkowym zleceniem z 10 września 2010 r. (tj. 10 dni od podpisania umowy). Wg Kierownika ZUK wykonanie ww. zasuw było niezbędne celem odcięcia sieci c.o. zasilającej osiedle mieszkaniowe od sieci służącej do ogrzewania budynków Zakładu Płyt Pilśniowych.

Zatrudniony przez ZUK inspektor nadzoru do nadzorowania w trakcie realizacji umowy na budowę kotłowni robót w zakresie prac konstrukcyjno-budowlanych potwierdził brak w sporządzonej dokumentacji technicznej rysunków roboczych (w tym m.in. dotyczących komina i fundamentów oraz składu opału). Zeznał, że braki te ujawniały się w trakcie prowadzonych robót, a brakująca dokumentacja była uzupełniana przez projektanta. Wiązało się to ze zmianą parametrów technicznych (np. w dostarczonych rysunkach roboczych komina, projektant zwiększył wymiary fundamentów komina i odpylaczy).

Jak zeznał Wykonawca kotłowni, dostarczona przez Gminę dokumentacja była niekompletna, brakowało m.in. rysunków technologicznych kotłów i ich sterowania, w tym schematów rozdzielni i wentylatorów. Ponadto w zawezwaniu Gminy do próby ugodowej z dnia 23 kwietnia 2013 r. ww. Wykonawca wskazywał również na konieczność wykonania części projektu dotyczących technologii załadunku węgla.

[Dowód: akta kontroli – str. 1508, 1663, 1689, 1711 i 2072]

Inspektor ds. budownictwa w Urzędzie odpowiedzialny za przygotowanie ww. przetargu, który pod względem merytorycznym potwierdził na fakturach wykonanie projektu, wyjaśnił m.in., że za prawidłowe przygotowanie projektu technicznego odpowiadał wykonawca tej dokumentacji. Wyjaśnił również, że w dokumentacji technicznej kotłowni znajdowały się oświadczenia projektantów, w których zapewniono, że dokumentacja ta jest kompletna z punktu widzenia celu, któremu miała służyć. Ponadto wg tych wyjaśnień dokumentacja ta podlegała sprawdzeniu przez służby budowlane Starostwa Powiatowego w Częstochowie przed wydaniem pozwolenia na budowę. W związku z tym w ocenie składającego wyjaśnienia nie było konieczności i uzasadnienia do podważania kompletności tego projektu. Wyjaśnił również m.in., że podczas budowy inwestycji nastąpiła konieczność uszczegółowienia części dokumentacji (m.in. w zakresie komina i przeprojektowania wiaty dla agregatu prądotwórczego).

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, NIK zauważa, że istotne braki w dokumentacji, np. brak projektu komina dla kotłowni, winny stanowić podstawę

⁸⁹ Stal o podwyższonej odporności na warunki atmosferyczne.

⁹⁰ Dawne oznaczenie St 35 stali konstrukcyjnej „zwykłej jakości.”

⁹¹ Na której zlokalizowany jest budynek Komisariatu Policji.

do zakwestionowania jakości wykonanego projektu technicznego, w toku dokonywanego odbioru prac, jeszcze przed zatwierdzeniem faktur do zapłaty.

Ówczesny Burmistrz zeznając dlaczego nierzetelnie przygotowano dokumentację, odniósł się jedynie do nieuwzględnienia w projekcie konieczności zabudowy zasuw na połączeniu budowanej kotłowni z istniejącą siecią ciepłowniczą, stwierdzając m.in., że w jego ocenie montaż zasuw nie był niezbędny i był zrealizowany w celu zapobieżenia kradzieży ciepła (oszacowanej na ok 100 tys. zł rocznie).

[Dowód: akta kontroli – str. 1653, 1725-1726]

W ocenie NIK, niewyeliminowane na etapie przygotowania inwestycji braki w projekcie miały istotny wpływ na nieterminową jej realizację.

Opis stanu
faktycznego

5) W zawartej *umowie na budowę kotłowni węglowej* ustalono zgodnie z SIWZ, że realizacja budowy odbywać się ma w okresie od 15 września 2010 r.⁹² do 1 listopada 2010 r. (termin podania ciepła do sieci miejskiej celem ogrzewania budynków), a zakończenie całej inwestycji nastąpi do 15 lutego 2011 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 4-18]

Terminy zawarte w umowie nie zostały dotrzymane, głównie z powodu nienależytego przygotowania inwestycji do realizacji. W toku realizacji ww. umowy, ZUK zawarł z Wykonawcą kotłowni łącznie 6 aneksów⁹³, w wyniku których ostateczny termin zakończenia inwestycji ustalono na dzień 15 grudnia 2011 r.⁹⁴

[Dowód: akta kontroli – str. 845-857]

Harmonogram spłaty pożyczki stanowił załącznik nr 3 do podpisanej umowy na budowę kotłowni węglowej.

[Dowód: akta kontroli – str. 4-17, 309 i 1943]

W dniu 18 lutego 2011 r. Wykonawca kotłowni zawarł z Getin Noble Bank SA w Warszawie⁹⁵ umowę przelewu wierzytelności⁹⁶, w której zbył na rzecz Getin Banku wierzytelność z tytułu realizacji umowy z ZUK na budowę kotłowni węglowej⁹⁷ w kwocie 4 760,7 tys. zł, za kwotę 4 675,0 tys. zł (tj. kwota zobowiązania pomniejszona o prowizję 1,8%).⁹⁸

W tym samym dniu 18 lutego 2011 r. Gmina Koniecpol – ZUK, potwierdzili przyjęcie cesji wierzytelności, zgodnie z §11 pkt 6 ww. umowy na budowę kotłowni i wyrazili zgodę na zbycie wierzytelności istniejących i przyszłych wynikających z tej umowy

⁹² 14 dni od daty podpisania umowy.

⁹³ Aneksy: Nr 1 z 2.11.2010 r., Nr 2 z 30.12.2010 r., Nr 3 z 31.01.2011 r., Nr 4 z 29.04.2011 r., Nr 5 z 19.08.2011 r. i Nr 6 z 29.09.2011 r.

⁹⁴ Jako uzasadnienie zawarcia ww. aneksów podano:

- Otrzymanie przez Wykonawcę kotłowni dopiero w dniu 27 października 2010 r. drugiej części dokumentacji technicznej, tj. projektu dokumentacji budowlano – konstrukcyjnej wykonawczej (dotyczy aneksu Nr 1 z 2 listopada 2010 r.).
- Występowanie przez kilka tygodni temperatury poniżej -5°C, uniemożliwiającej prawidłowe wykonanie konstrukcji z betonu, opóźnienie dostaw zamówionych za granicą urządzeń i zmianą stawki VAT skutkującej wstrzymaniem finansowania budowy przez bank (aneks Nr 2 z 30 grudnia 2010 r.).
- Doprecyzowanie zasad naliczenia odsetek (aneksu Nr 3 z 31 stycznia 2011 r.).
- Koniecznością wykonania niezbędnych robót dodatkowych do ukończenia kotłowni, warunkujących prawidłowe jej funkcjonowanie (aneksy Nr 4 z 29 kwietnia 2011 r. i Nr 5 z 19 sierpnia 2011 r.).
- Konieczność zidentyfikowania właściciela kabla elektrycznego 12 tys. kV nieujętego na mapach, który natrafiono przy realizacji zadania i wykonania niezbędnych robót celem jego zabezpieczenia (aneks Nr 6 z 29 września 2011 r.).

⁹⁵ Zwany dalej „Getin Bankiem”

⁹⁶ Nr WWP/1107240/LIMER.

⁹⁷ Nr ZP.3431/12/2010 z 1.09.2010 r.

⁹⁸ Getin Bank zobowiązał się zapłacić za zakupioną wierzytelność w dwóch transzach: do 21.02.2011 r. kwotę 1 119, 3 tys. zł tytułem spłaty kredytu oraz kwotę 1 275,1 tys. zł (pomniejszona o prowizję w wysokości 85,7 tys. zł), a do 20.05.2011 r. pozostałą kwotę 2 366,3 tys. zł.

na rzecz Getin Bank. Pismo podpisali: ówczesny Burmistrz, Kierownik ZUK, Skarbnik Gminy i ówczesna główna księgowa ZUK.

Także w dniu 18 lutego 2011 r. Wykonawca kotłowni zawiadomił Gminę Koniecpol – ZUK, o dokonaniu przelewu wierzytelności na mocy ww. umowy z Getin Bankiem oraz poinformował, że Bankowi z tytułu ww. umowy przysługują wierzytelności z tytułu dwóch faktur (Nr 36/2010 z 6 grudnia 2010 r. na kwotę 1 107,8 tys. zł, pomniejszone o wpłaty dokonane w styczniu i lutym 2011 r. na łączną kwotę 49,3 tys. zł oraz Nr 38/2010 z 22 grudnia 2010 r. na kwotę 1 335,9 tys. zł) i wszystkich pozostałych faktur, które zostaną wystawione przez Wykonawcę kotłowni na podstawie umowy na budowę kotłowni węglowej do kwoty 2.366,3 tys. zł do 30 września 2021 r. (tj. daty zapłaty ostatniej raty, wynikającej z umowy na budowę kotłowni).

W piśmie z 18 lutego 2011 r. skierowanym do Getin Banku, podpisanym przez ww. przedstawicieli Gminy (Burmistrza i Skarbnika) i ZUK (Kierownika i Główną Księgową), Gmina wspólnie z ZUK zobowiązała się do dokonywania spłat wierzytelności, zgodnie z harmonogramem załączonym do umowy na budowę kotłowni węglowej (obejmujących kwoty wynikające z faktur wraz z odsetkami w wysokości WIBOR 1 M + 4 p.p.) do kwoty 2 366,3 tys. zł⁹⁹ oraz ww. dwie faktury (Nr 36/2010 i Nr 38/2010.) na łączną kwotę 2 394,4 tys. zł (określeniem, że termin wymagalności za te faktury: „Zgodnie z umową kontraktu”).

[Dowód: akta kontroli – str. 313-327, 1710-1711]

Ustalona
nieprawidłowość

W toku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Treść załącznika nr 3 do podpisanej umowy *na budowę kotłowni węglowej*, obejmująca Harmonogram spłaty pożyczki, była niezgodna z załącznikiem stanowiącym integralną część oferty.

W załączniku nr 3 do podpisanej umowy na budowę kotłowni „Harmonogram spłaty pożyczki - spłaty annuitetowe”, przedstawiono miesięczne kwoty spłat w wys. 54.681,44 począwszy od stycznia 2011 r. do sierpnia 2021 r. i kwotę 53.118,36 zł do spłaty we wrześniu 2021 r. – łącznie 7.136,6 tys. zł, w tym kapitał 4.810,0 tys. zł i odsetki 2.326,6 tys. zł. Przyjęte w harmonogramie oprocentowanie wynosiło 7,6%¹⁰⁰.

W harmonogramie spłat kosztów budowy załączonym do oferty Wykonawcy kotłowni miesięczne kwoty spłat w 2011 r.¹⁰¹ wynosiły 58 318,00 zł, spłaty roczne w okresie od 2011 do 2021 r. po 699 813,00 zł, a łączna spłat w latach 2011-2021 w kwocie 7 523,0 tys. zł, w tym: 4 810,0 tys. zł kapitału i 2 713,0 tys. zł odsetek.

[Dowód: akta kontroli – str. 4-17, 309 i 1943]

Zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy Pzp zakazane są istotne zmiany 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. Specyfikacja oraz ogłoszenie o zamówieniu nie przewidywała zmian umowy dotyczących harmonogramu spłat.

Były Burmistrz nie potrafił wyjaśnić przyczyn ww. zmiany kwot do spłaty w zawartej umowie w stosunku do oferty Wykonawcy kotłowni. W złożonych w tym zakresie zeznaniach stwierdził, że dla niego ważne było zabezpieczenie ciepła dla mieszkańców przed okresem zimowym.

⁹⁹ Płatnych zgodnie z umową na budowę kotłowni miejskiej w miesięcznych ratach do 30.09.2021 r.

¹⁰⁰ Stopa oprocentowania referencyjna kredytu refinansowego kredytów na polskim rynku międzybankowym (WIBOR 1M) w dniu 1.09.2010 r. wynosiła 3,61%.

¹⁰¹ Od stycznia do grudnia 2011 r.

Prezes Spółki z Krakowa, wykonującej umowę zeznał, że nie ma pewności czy w podpisanej pierwotnie umowie znajdował się załącznik dotyczący harmonogramu spłat kosztów budowy.

[Dowód: akta kontroli – str. 4-17, 218-247, 309 i 1710,1943]

B. Realizacja inwestycji i nadzór Urzędu nad ich realizacją

1.3. Budowa kotłowni miejskiej

Opis stanu
faktycznego

1) Zgodnie z wpisami w dzienniku budowy rozpoczęcie robót przy budowie kotłowni przez Wykonawcę kotłowni nastąpiło w dniu 13 września 2010 r.

Zgodnie z *umową na budowę kotłowni węglowej* Gmina zapewniała nadzór nad wykonywanymi robotami poprzez wskazanie w § 3 ust. 2 umowy trzech inspektorów nadzoru, z którymi ZUK zawarł w dniu 1 września 2010 r. umowy na wykonywanie czynności określonych w art. 25 i 26 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰², w zakresie konstrukcyjno- budowlanym¹⁰³, instalacji, sieci wod.-kan. i c.o.¹⁰⁴ oraz instalacji i linii elektrycznych¹⁰⁵. W umowie tej (w § 3 ust. 3) Wykonawca kotłowni węglowej ustanowił kierownika budowy oraz wskazał posiadane przez niego uprawnienia do wykonywania takich obowiązków.

[Dowód: akta kontroli – str. 6, 823-824 i 1931-1932]

2) Umowa na *budowę kotłowni węglowej* przewidywała m.in. budowę: budynku głównego¹⁰⁶ wraz z wyposażeniem zawartym w projekcie technologicznym kotłowni i projektach branżowych¹⁰⁷, budynku portierni, wiaty na agregat prądotwórczy, ogrodzenia wraz z bramami i furtkami, przyłączy wod.-kan. do budynku kotłowni, przebudowie istniejącej linii energetycznej, składowisk węgla¹⁰⁸ i żużla¹⁰⁹ otoczonych murem oporowym, nawierzchni z kostki betonowej (jezdni, chodniki i miejsca postojowe)¹¹⁰, sieci c.o. z budynku ciepłowni do istniejącej sieci c.o. (w działce nr ew. 1874/18¹¹¹ i połączenia istniejącej sieci ciepłowniczej w ul. Różanej dz. nr ewid. 1975/1). W ramach ww. umowy Wykonawca kotłowni zobowiązany był również do zakupu ciągnika-koparki¹¹², zakupu i montażu wagi samochodowej oraz przeszkolenia obsługi przed uruchomieniem kotłowni. W umowie określono, że szczegółowy opis przedmiotu zamówienia zawiera dokumentacja techniczna kotłowni.

[Dowód: akta kontroli – str. 4-18]

Z tytułu zrealizowanych robót Wykonawca kotłowni przedstawił w okresie od 6 grudnia 2010 r. do 10 sierpnia 2011 r. łącznie 10 faktur, wystawionych na podstawie protokołów zaawansowania wykonanych robót, w których kierownik ZUK,

¹⁰² Dz. U. z 2016 r. , poz. 290 ze zm, dalej zwane Prawem budowlanym.

¹⁰³ Nr 490/1/10 z inspektorem posiadającym uprawnienia UAN-VIII-7342/102/94 wydane przez Urząd Wojewódzki w Częstochowie.

¹⁰⁴ Nr 490/2/10 z inspektorem posiadającym uprawnienia UAN-VIII-7342/25/94, UAN-VIII-7342/26/94 i UAN-VIII-7342/343/94 wydane przez Urząd Wojewódzki w Częstochowie.

¹⁰⁵ Nr 490/3/10 z inspektorem posiadającym uprawnienia UAN-VIII-83681/197/88 wydane przez Urząd Wojewódzki w Częstochowie.

¹⁰⁶ Mieszczącego pomieszczenia kotłów z podajnikiem taśmowym i układem odpylania, wymiennikownią, częścią socjalną, rozdzielnią elektryczną i pomieszczeniem warsztatowym.

¹⁰⁷ W tym dwa kotły wodne płomienicowo – płomieniówkowe o mocy po 2,45 MW) oraz kominem o śr. zewnętrznej 850 mm i wysokości 25 m.

¹⁰⁸ O pow. 431,3 m².

¹⁰⁹ O pow. 86,9 m².

¹¹⁰ O łącznej pow. 1 921 m².

¹¹¹ Ewentualna pomyłka pisarska, ponieważ jak wynika z przedstawionej dokumentacji powyższe dotyczy działki 1974/18.

¹¹² O następujących parametrach: mocy 80-85 KM, poj. silnika 4500-5000 cm³, udźwigu podnośnika przedniego 3000 kg, max wysokości podnoszenia 3850 mm, czepaku materiałów sybkich 0,8m³, szerokości 2000 mm, promieniu zawracania max.10 m.

kierownik budowy i właściwy inspektor nadzoru potwierdzili wykonanie robót, zgodnie z umową i projektem, w tym m.in.:

- Wykonanie robót drogowych - 3 protokołami odbioru¹¹³, na podstawie których rozliczono w 3 fakturach¹¹⁴ roboty o wartości 263,3 tys. zł netto. Faktycznie wybudowano łącznie 1 520 m² nawierzchni z kostki betonowej, zamiast przewidzianej w projekcie 1 928 m², na którą składały się powierzchnie: nawierzchni jezdnej¹¹⁵, miejsc postojowych¹¹⁶ i chodników¹¹⁷ oraz 380 m² nawierzchni pod składowiskami opałów (zamiast przewidzianych w projekcie 431 m², a także przewidzianą w projekcie nawierzchnię składowiska na żużel o pow. 90 m²).
- Realizację technologii kotłowni - 3 protokołami odbioru¹¹⁸, na podstawie których zafakturowano w 3 fakturach¹¹⁹ roboty o wartości 1 176,6 tys. zł netto, pomimo tego, że w kotłowni zamontowano m.in. dwa kotły FAKO RUMIA typu WWCT (zamiast przewidzianych w projekcie kotłów SEFAKO typ KRm2,9-05) i dwa ekonomizery typu EK2500 (nieprzewidziane w projekcie).

Jak zeznał Prezes Spółki – Wykonawcy kotłowni, projektowane kotły nie były już dostępne na rynku i producent zaproponował nowszy typ z ekonomizerami za zbliżoną cenę, a decyzja o zmianie typu kotłów podjęta została wspólnie z przedstawicielami inwestora.

Według wyjaśnień byłego Prezesa MPK - zamontowanie ekonomizerów spowodowało znaczące oszczędności finansowe w eksploatacji kotłowni. Zgodnie z przedstawionymi wyliczeniami w 2015 r. na eksploatacji zaoszczędzono kwotę 29,2 tys. zł, wynikającej z mniejszej o 129,0 t ilości spalonego mialu węglowego, koniecznego do wyprodukowania 25,8 tys. GJ ciepła.

- Uruchomienie kotłów, szkolenia i odbiór UDT - 3 protokołami odbiorów¹²⁰, na podstawie których rozliczono roboty w 3 fakturach¹²¹ na łączną kwotę 131,2 tys. zł netto, choć faktyczne odbiory kotłów przez Urząd Dozoru Technicznego¹²² i dopuszczenie ich do eksploatacji nastąpiło dopiero w dniu 15 grudnia 2011 r.
- Wykonanie sieci przyłączy c.o. – 2 protokołami odbiorów¹²³, na podstawie których zafakturowano roboty o wartości 503,0 tys. zł netto, w wystawionych 2 fakturach¹²⁴ (w tym przyłącza c.o. w ul. Różanej), pomimo tego, że odcinek sieci c.o. w ul. Różanej został wykonany przez ZUK dopiero na podstawie późniejszego odrębnego zlecenia.

Ponadto, wykonano zgodnie z umową: roboty budowlane (za kwotę netto 751,0 tys. zł), sieci przyłączy wod.-kan. za kwotę 146,9 tys. zł, instalacje wewnętrzne za kwotę netto 59,6 tys. zł, roboty z branży elektrycznej za kwotę

¹¹³ Nr 5/2011 z 20.04.2011 r., Nr 7/2011 z 30.06.2011 r.

¹¹⁴ Nr 13/2011 z 10.03.2011 r., Nr 30/2011 z 20.04.2011 r. i Nr 41/2011 z 6.07.2011 r.

¹¹⁵ Wg projektu 1 804 m².

¹¹⁶ Wg projektu 31 m².

¹¹⁷ Wg projektu 93 m².

¹¹⁸ Nr 2/2010 z 6.12.2010 r., Nr 5/2011 z 10.03.2011 r. i 6/2011 z 25.03.2011 r.

¹¹⁹ Nr 36/2010 z 6.12.2010 r., Nr 13/2011 z 10.03.2011 r. i Nr 14/2011 z 25.03.2011 r.

¹²⁰ Nr 5/2011 z 10.03.2011 r., Nr 8/2011 z 30.06.2011 r. i Nr 7/04/2011 z 20.04.2011 r.

¹²¹ Nr 13/2011 z 10.03.2011 r., Nr 41/2011 z 6.07.2011 r. i Nr 30/2011 z 20.04.2011 r.

¹²² Zwanego dalej „UTD”.

¹²³ Nr 1/2010 i 4/2011.

¹²⁴ Nr 38/2010 z 22.12.2010 i Nr 10/2011 z 24.02.2011 r.

380,8 tys. zł, wykonanie komina (252,8 tys. zł) oraz dostawę osprzętu kotłowni (koparka, dźwig itd.) i pozostałe roboty za kwotę netto: 181,7 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli – str. 1447 – 1493 i 1657-1660]

Łączna kwota wynikająca z faktur wystawionych w okresie od 6 grudnia 2010 r.¹²⁵ do 10 sierpnia 2011 r.¹²⁶ wyniosła 3 846,9 tys. zł netto i była niższa od wartości wynikającej z umowy (3 942,6 tys. zł netto), co wynikało ze zmiany od 1 stycznia 2011 r. stawki podatku VAT (z 22% na 23%). Wartość brutto tych faktur była zgodna z zawartą umową, a ich płatności dokonywane były w oparciu o cesję wierzytelności (co opisano w ppkt. 5) pkt 1.1.).

[Dowód: akta kontroli – str. 1447-1494]

Na „Wykonanie robót niezbędnych przy budowie kotłowni ZUK” podpisał w dniu 19 sierpnia 2011 r. dodatkową umowę ze Spółką, która realizowała umowę *na budowę kotłowni węglowej*.¹²⁷ Termin wykonania ww. umowy ustalono na 30 września 2011 r. Wynagrodzenie za te roboty w wys. 943,8 tys. zł brutto¹²⁸, ustalono wg kosztorysów stanowiących integralną część tej umowy.

Przedmiotem tej umowy było:

- wykonanie i montaż zasuw oraz komór połączenia kotłowni z siecią (roboty te zostały zlecone przez ZUK zleceniem 1/2010 z dnia 10 września 2010 r.) – koszt netto wg kosztorysu 182,7 tys. zł,
- wykonanie dodatkowej konstrukcji wsporczej instalacji nawęglania – koszt netto wg kosztorysu 110,6 tys. zł,
- wykonanie placów betonowych składowisk węgla i popiołu – koszt netto wg kosztorysu 93,5 tys. zł,
- wykonanie sieci preizolowanej c.o. 2x114,3/200 mm w ul. Różanej wraz z kompletem materiałów oraz wykonanie dalszego ciągu sieci preizolowanej c.o. o większej średnicy 139,7/225 mm (Dn125 mm) na trasie od kotłowni do budynku nr 10 (zlokalizowanego na działce nr 1867/5) o długości 153 mb sieci wraz z kompletem materiałów – koszt netto wg kosztorysu 382,1 tys. zł.

Prezes Spółki, która wykonywała roboty przy budowie kotłowni miejskiej, zeznał m.in., że zawarcie ww. dodatkowych umów wynikało z błędów w dokumentacji technicznej, tj.: dodatkowa konstrukcja wsporcza obejmowała wykonanie m.in. (nieuwzględnionych w projekcie) drugiej części taśmociągu do nawęglania, podestów roboczych, czerpni i wywietrzników, a place pod składowanie węgla i żużla w projekcie planowane były do wykonania w części z betonu i kostki. W przypadku ww. dodatkowych robót na sieci c.o., nie potrafił podać uzasadnienia ich zawarcia, zeznał jedynie, że wszystkie roboty dodatkowe Spółka wykonywała na polecenie inwestora i inspektorów nadzoru.

W dniu 19 września 2011 r. ZUK zawarł z Wykonawcą kotłowni aneks Nr 1 do ww. *umowy na roboty niezbędne*, w którym zmieniono § 7 umowy dot. zasad zapłaty wynagrodzenia, tj. dopuszczono możliwość zawarcia umowy na przelew wierzytelności, na mocy której bank nabędzie wszelkie wierzytelności przysługujące Wykonawcy kotłowni, a koszty tej umowy ponosić miał ZUK.

[Dowód; akta kontroli – str. 858-890 i 1711-1712]

¹²⁵ Faktura Nr 36/2010.

¹²⁶ Faktura końcowa Nr. 50/2011.

¹²⁷ W dniu 18 sierpnia 2011 r. ówczesny Burmistrz J. Kałuża udzielił kolejnego pełnomocnictwa Kierownikowi ZUK H. Grajcarowi do podpisania umowy ze spółką z Krakowa na wykonanie takich robót.

¹²⁸ 768,8 tys. zł netto plus podatek VAT w kwocie 175,0 tys. zł.

Z tytułu wykonania i montażu zasuw oraz komór połączenia kotłowni z siecią, ZUK wypłacił bezpośrednio Wykonawcy kotłowni wynagrodzenie (zgodnie z ww. umową na roboty niezbędne) w kwocie 222,8 tys. zł¹²⁹.

W dniu 3 listopada 2011 r. Wykonawca kotłowni zawiadomił Gminę i ZUK o zawartej z Bankiem Gospodarki Żywnościowej S.A.¹³⁰ umowie faktoringowej¹³¹, na podstawie której BGŻ przejął wierzytelności przysługujące Wykonawcy kotłowni od Gminy – ZUK z tytułu *umowy na roboty niezbędne*. Na zawiadomieniu tym ówczesny Burmistrz - J. Kałuża i Kierownik ZUK - H. Grajcar wyrazili zgodę na przelew wierzytelności przez Wykonawcę kotłowni na rzecz BGŻ oraz zobowiązali się do nie dokonywania kompensat w stosunku do wierzytelności scedowanych na rzecz BGŻ.

Jednocześnie w osobnym oświadczeniu potwierdzili istnienie bezspornych wierzytelności na rzecz Wykonawcy kotłowni w łącznej kwocie 721,0 tys. zł z tytułu wystawionych czterech faktur za wykonanie robót zleconych ww. umową na roboty niezbędne¹³². Ww. zgoda i oświadczenie stanowiły odpowiednio załączniki nr 3 i nr 6 do ww. umowy faktoringowej zawartej pomiędzy Wykonawcą kotłowni i BGŻ. W wyniku zawartych umów termin płatności wynikający z *umowy na roboty niezbędne* został przedłużony, a spłata zobowiązań ZUK z tytułu wystawionych przez Wykonawcę kotłowni robót została przesunięta o rok¹³³.

Jednocześnie, Wykonawca kotłowni, z tytułu poniesionych kosztów zawarcia umowy cesji wierzytelności, obciążył ZUK fakturą¹³⁴ na kwotę 83,1 tys. zł z tytułu prowizji za przygotowanie umowy faktoringowej z BGŻ oraz naliczonego dyskonta, z czego ZUK zapłacił Wykonawcy kotłowni 50 tys. zł, a pozostałą część potraktował jako rękojmię na poczet prawidłowego wykonania umowy *na roboty niezbędne*.

W dniu 17 września 2012 r. ZUK zwrócił się do BGŻ o odroczenie ustalonych płatności do 17 listopada 2012 r. w związku z trudną sytuacją finansową jednostki. W piśmie tym poinformowano jednocześnie BGŻ, że w dniu 18 września 2012 r. ZUK zaliczkowo wpłaci do BGŻ kwotę 21,0 tys. zł na poczet ww. zadłużenia. W dniu 9 października 2012 r. BGŻ poinformował ZUK o wstrzymaniu procesu egzekucyjnego i wyznaczeniu ostatecznego terminu spłaty zobowiązań wynikających z ww. czterech faktur w łącznej wysokości 700,0 tys. zł (pierwotne zobowiązanie pomniejszone o dokonaną wpłatę) na 17 listopada 2012 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 1005-1008]

Wykonanie robót dodatkowych (ujętych w umowie z dnia 19 sierpnia 2011 r. na wykonanie robót niezbędnych przy budowie kotłowni) zostało potwierdzone zgodnie z umową i projektem. Na podstawie protokołów odbioru Wykonawca wystawił następujące faktury za wykonane prace, w tym za wykonanie:

- stalowej konstrukcji wsparcia wg uzupełnionego projektu - protokół odbioru Nr 10/2011¹³⁵, na podstawie którego rozliczono roboty o wartości netto 110,6 tys. zł w fakturze Nr 55/2011 z 8.09.2011 r.,

¹²⁹ Na podstawie wystawionej przez Limer faktury Nr 37/2010 z 21.12.2010 r. odpowiednio w dniach: 16.09.2011 r. kwotę 100,0 tys. zł i 26.09.2011 r. kwotę 122,8 tys. zł.

¹³⁰ Zwanego dalej BGŻ.

¹³¹ Nr U/0009342415/0001/2011/1000.

¹³² Tj. faktur: Nr 55/2011 z 19.09.2011 r. na kwotę 136,0 tys. zł brutto (110,6 tys. zł .netto), Nr 56/2011 z 19.09.2011 r. na kwotę 329,0 tys. zł brutto (267,5 tys. zł netto), Nr 61/2011 z 20.09.2011 r. na kwotę 116,0 tys. zł brutto (93,5 tys. zł netto) i Nr 64/2011 z 20.10.2011 r. na kwotę 141,0 tys. zł brutto (114,6 tys. zł netto).

¹³³ Faktura Nr 55/2011 z 19.09.2011r. na 18.09.2012 r., Nr 56/2011 z 19.09.2011 na 18.09. 2012, Nr 61/2011 z 20.09.2011 na 19.09. 2012 i Nr 64/2011 z 20.10.2011 na 19.10. 2012 na łączną kwotę 721 tys. zł.

¹³⁴ Nr 2/2012 z dnia 31 stycznia 2012 r.

¹³⁵ Sporządzony na dzień 9.09.2011 r.

- placów pod składowiska węgla i żużla - protokół odbioru Nr 12/2011¹³⁶, na podstawie którego rozliczono prace o wartości netto 93,5 tys. zł fakturą Nr 61/2011 z 12.09.2011 r.,
- niezbędnych zasuw oraz komory połączenia kotłowni z siecią - protokół odbioru Nr 3/2010¹³⁷, na podstawie którego rozliczono roboty o wartości netto 182,7 tys. zł fakturą Nr 37/2010 z 21.12.2010 r.,
- niezbędnych sieci c.o. do działki nr 1867/5 i w ul. Różanej - protokół odbioru¹³⁸, na podstawie którego rozliczono roboty o wartości netto 267,5 tys. zł i 114,6 tys. zł odpowiednio w fakturach Nr 56/2011¹³⁹ i Nr 64/2011¹⁴⁰.

Łącznie wartość ww. robót była zgodna z zawartą umową i wynosiła 943,8 tys. zł brutto (768,8 tys. zł netto).

[Dowód: akta kontroli – str. 1114-1129, 1135-1138 i 1494]

Zakończenie budowy kotłowni, wg wpisów w Dzienniku budowy, nastąpiło w dniu 5 kwietnia 2012 r. Kierownik budowy wpisał, że „Zakończono roboty budowlane i instalacyjne, teren uporządkowano, budynek nadaje się do użytkowania”.

[Dowód: akta kontroli – str. 844]

ZUK rozpoczął eksploatację i dostawę ciepła w dniu 15 października 2011 r., pomimo nie dokonania formalnego odbioru budowy kotłowni oraz braku zezwoleń Urząd Dozoru Technicznego na eksploatację kotłów wodnych i Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Częstochowie¹⁴¹ na użytkowanie kotłowni.

[Dowód: akta kontroli – str. 844, 1009-1011 i 1657-1660]

Ustalona
nieprawidłowość

W toku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Były Burmistrz nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad budową kotłowni miejskiej przez ZUK.

W wyniku zaniedbań w zakresie zapewnienia rzetelnego nadzoru nad realizacją budowy kotłowni miejskiej Kierownik ZUK dopuścił do:

a) zapłaty przez ZUK za roboty niewykonane lub wykonane niezgodnie z umową na *budowę kotłowni węglowej*.

W trakcie realizacji ww. umowy na budowę kotłowni węglowej, w protokołach zaawansowania wykonanych robót (stanowiących podstawę do wystawienia przez Wykonawcę kotłowni faktur za zrealizowane roboty), właściwi inspektorzy nadzoru potwierdzili wykonanie robót, zgodnie z umową i projektem, podczas gdy nie zostały one wykonane zgodnie z umową na budowę kotłowni węglowej, w tym m.in. wykonanie:

- robót drogowych w czterech protokołach odbioru¹⁴², na podstawie których rozliczono w 3 fakturach¹⁴³ roboty o wartości 263,3 tys. zł netto, pomimo tego że faktycznie wybudowano łącznie o 408 m² (tj. o 21 %) mniejszą powierzchnię z kostki betonowej oraz o 51 m² (tj. o 12%) mniejszą powierzchnię pod składowiskami

¹³⁶ Sporządzony na dzień 9.09.2011 r.

¹³⁷ Sporządzonego na dzień 17.12.2010 r.

¹³⁸ Bez numeru sporządzonego na dzień 18.10.2011 r.

¹³⁹ Z 9.09.2011 r.

¹⁴⁰ Z 20.11.2011 r.

¹⁴¹ Zwany dalej „PINB”.

¹⁴² Nr 4/2011 z 10.03.2011 r., Nr 5/2011 z 20.04.2011 r., Nr 6/2011 z 30.04.2011 r. i Nr 7/2011 z 30.06.2011 r.

¹⁴³ Nr 13/2011 z 10.03.2011 r., Nr 30/2011 z 20.04.2011 r. i Nr 41/2011 z 6.07.2011 r.

opałów¹⁴⁴ od przewidzianych w umowie *na budowę kotłowni węglowej* i projekcie technicznym¹⁴⁵,

- sieci przyłączy c.o. (w tym w ul. Różanej), na podstawie których zafakturowano roboty o wartości 503,0 tys. zł netto w wystawionych 2 fakturach¹⁴⁶, pomimo tego że odcinek sieci c.o. w ul. Różanej nie został wykonany (ZUK zlecił wykonanie tego odcinka odrębną umową w dniu 19 sierpnia 2011 r. za kwotę 202,3 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli – str. 1447 – 1493 i 1657-1660]

Inspektor nadzoru, nad robotami w zakresie sieci (potwierdzająca w protokołach odbioru ich wykonanie) zeznała, że potwierdziła nieprawdę o wykonaniu ww. odcinka sieci c.o. (w ul. Różanej) dwoma protokołami odbioru (Nr 1/2010 z 17 grudnia 2010 r. i Nr 4/2011 z 24 lutego 2011 r.¹⁴⁷) przez nieuwagę.

Natomiast inspektor nadzoru dla robót ogólnobudowlanych (potwierdzający wykonanie robót drogowych w czterech protokołach odbioru (Nr 4/2011 z 10 marca 2011 r., Nr 5/2011 z 20 kwietnia 2011 r., Nr 6/2011 z 30 kwietnia 2011 r. i Nr 7/2011 z 30 czerwca 2011 r.) nie potrafił wyjaśnić różnic pomiędzy planowaną, a rzeczywistą powierzchnią wykonanych nawierzchni i placów. Zeznał, że był przekonany, że plac został wykonany zgodnie z projektem i wytyczeniami wykonanymi przez geodetów.

Po zakończeniu kontroli ww. inspektor nadzoru robót ogólnobudowlanych złożył oświadczenie, w którym stwierdził, że dokonał obmiarów i obliczeń ww. powierzchni wykonanych z kostki brukowej oraz wykonanych z betonu placów pod składowiska żużla i opału i stwierdził, że są one zgodne z projektem.

[Dowód: akta kontroli – str. 1456-1457, 1465-1466, 1471-1472, 1479-1480, 1484-1485, 1489-1490, 1689, 1768, 2072-2073 i 2126]

Protokoły zaawansowania robót, stanowiące podstawę do rozliczenia robót, były podpisane przez Kierownika ZUK oraz właściwego inspektora nadzoru, a ze strony Wykonawcy przez Kierownika budowy. Faktury wystawione przez Wykonawcę kotłowni posiadały opis potwierdzający wykonanie robót: ... *zgodnie z harmonogramem stanowiącym zał. nr 3 do umowy nr ZP 3431/12/2010 z dnia 1.09.2010. Stwierdzam wykonanie prac* i podpisane zostały przez Kierownika ZUK.

b) zawarcia w dniu 19 sierpnia 2011 r. przez Kierownika ZUK *umowy na roboty niezbędne* przy budowie kotłowni miejskiej na łączną kwotę 943,8 tys. zł, z pominięciem przepisów Pzp.

Wartość zawartej umowy na roboty niezbędne stanowiła 19,62% wartości umowy *na budowę kotłowni węglowej*. Powyższe naruszało przepisy art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp¹⁴⁸, który pozwalał na udzielenie dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień dodatkowych z wolnej ręki o wartości do 50% wartości realizowanego zamówienia, ale wyłącznie w przypadku wykonania robót nieobjętych zamówieniem podstawowym. Natomiast ww. umową z 19 sierpnia 2011 r. ZUK zlecił wykonanie m.in.: placów betonowych składowisk węgla i popiołu, połączenia z istniejącą siecią ciepłowniczą w ul. Różanej, które to roboty były objęte umową *na budowę kotłowni węglowej*. Ponadto ogłoszenie o zamówieniu (w pkt II.1.4), SIWZ (część II ppkt 3.1) nie przewidywała udzielenia zamówienia uzupełniającego.

¹⁴⁴ Powierzchnie ustalone przy współudziale pracowników MPK.

¹⁴⁵ Wartość niewykonanych robót wyliczona proporcjonalnie do wartości całości robót drogowych przewidzianych w umowie (1 928,2 m² powierzchni z kostki betonowej i 518,9 m² składowiska opału i żużla) wyniosła co najmniej 49,2 tys. zł.

¹⁴⁶ Nr 38/2010 z 22.12.2010 i Nr 10/2011 z 24.02.2011 r.

¹⁴⁷ W ramach pierwotnej umowy z 1.09.2010 r.

¹⁴⁸ W brzmieniu obowiązującym w dniu podpisania umowy.

Kierownik ZUK zeznał m.in., że nieprzeprowadzenie zamówień publicznych na wykonanie ww. robót wynikało z braku czasu i pilności dokończenia inwestycji w związku z jej dużym opóźnieniem. Ówczesny Burmistrz, który wydał pełnomocnictwo Kierownikowi ZUK do zawarcia umowy na roboty niezbędne zeznał, że zawarcie tej umowy było konieczne, a spełnienie obowiązków wynikających z Pzp należało do ZUK.

[Dowód: akta kontroli – str. 858-890, 1653, 1689]

c) wykonano, jako roboty dodatkowe (ujęte w kosztorysach będących podstawą do zawarcia *umowy na roboty niezbędne*) prace, które objęte były umową podstawową *na budowę kotłowni węglowej*, w wyniku czego ZUK niegospodarnie wydatkował kwotę co najmniej 295,8 tys. zł, w tym na:

- wykonanie placów pod składanie węgla i żużla w kwocie 93,5 tys. zł
- i wykonanie przyłącza w ul. Różanej - 202,3 tys. zł.

Ustalono ponadto, że przyłączy w ul. Różanej zostało wykonane niezgodnie z zawartą *umową na roboty niezbędne*, ponieważ rury preizolowane c.o. ułożono w istniejącym kanale ciepłowniczym przebiegającym równolegle do ul. Różanej na działce Nadleśnictwa Koniecpol. Natomiast w kosztorysie wykonania tych robót (stanowiącym podstawę do zawarcia ww. *umowy na roboty niezbędne*) przewidziano ułożenie rur c.o. w ul. Różanej, : rozebranie istniejącej nawierzchni jezdni, roboty ziemne i wykonanie nowej jezdni. Roboty te wyceniono na kwotę 125,7 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli – str. 4-14, 244, 859-866, 878, 881, 885-888, 1074-1077]

Kierownik ZUK, konieczność zawarcia umowy na wykonanie placów na składowiska węgla i żużla uzasadnił informacją uzyskaną od inspektora nadzoru, że wykonanie tych placów nie było uwzględnione w pierwotnym projekcie. Ponadto zeznał, że zmiana trasy przebiegu budowanej sieci przy ul. Różanej wynikała z uzyskania zgody na położeniu sieci c.o. w istniejącym kanale na działce Nadleśnictwa Koniecpol, co przyspieszyło termin wykonania i oddania inwestycji do użytku. Jednocześnie w swoich zeznaniach wskazywał, że w zamian za obniżenie kosztów robót w ul. Różanej, Wykonawca kotłowni wykonał nowy odcinek sieci w innym miejscu - nie potrafił jednak wskazać jaki to był odcinek.

Inspektor nadzoru nad realizacją robót w zakresie sieci (potwierdzająca w protokołach odbioru ich wykonanie) zeznała, że przez nieuwagę dwukrotnie (protokołem odbioru Nr 4/2011 z 24 lutego 2011 r.¹⁴⁹ i protokołem odbioru (bez numeru) z 18 października 2011 r.¹⁵⁰) potwierdziła wykonanie tych samych odcinków sieci c.o. (w ul. Różanej).

Inspektor nadzoru ds. konstrukcyjno-budowlanych (nadzorujący m.in. roboty drogowe i potwierdzający ich wykonanie) zeznał, że wykonanie konstrukcji wsporczych (pod kosze zasypowe do pieców i pod taśmociągi) wynikało z ich nieuwzględnienia przez projektanta, natomiast wykonanie składowiska węgla i popiołu nie było uwzględnione w kosztorysie ofertowym Wykonawcy. Na pytanie dlaczego potwierdził wykonanie składowiska węgla i popiołu w ramach robót dodatkowych, skoro wykonanie tych robót uwzględniał kosztorys inwestorski (w części dot. robót drogowych) zeznał, że opierał się jedynie na kosztorysie ofertowym i nie miał dostępu do kosztorysu inwestorskiego.

[Dowód: akta kontroli – str. 116-117, 1465-1466, 1689, 1768 i 2073]

¹⁴⁹ W ramach pierwotnej umowy z 1.09.2010 r.

¹⁵⁰ W ramach umowy na roboty dodatkowe z 19.08.2011 r.

Zastępca Burmistrza, który zgodnie z § 7 pkt 1 regulaminu organizacyjnego Urzędu¹⁵¹ pełnił obowiązki Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska, Budownictwa i Rozwoju Gospodarczego zeznał, że do jego obowiązków nie należał nadzór nad realizowanymi inwestycjami i nie zajmował się nadzorem nad budową kotłowni, choć zgodnie z ww. regulaminem organizacyjnym Urzędu, do zadań tego referatu należało m.in.: nadzorowanie i organizowanie zaopatrzenia ludności w energię ciepłą oraz prowadzenie rozliczeń zadań inwestycyjnych i remontowych realizowanych przez Gminę (§ 27 pkt 2 i 16 ww. regulaminu organizacyjnego).

Burmistrz natomiast zeznał, że nadzorem zajmowali się pracownicy Urzędu¹⁵².

[Dowód: akta kontroli – str. 1919-1921, 1943, 2080 i 2086-2089]

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości potwierdzają brak prawidłowego nadzoru nad realizacją kotłowni miejskiej.

Opis stanu
faktycznego

3) Nieruchomość, na której zlokalizowana jest wybudowana kotłownia¹⁵³ o łącznej pow. 3 689 m² dopiero 31 października 2014 r. została przez Gminę wydierżawiana MPK¹⁵⁴, która z tytułu tej dzierżawy płaci od listopada 2014 r. czynsz miesięczny w wysokości brutto 453,75 zł.

[Dowód: akta kontroli – str. 1104-1106]

Ustalona
nieprawidłowość

W toku kontroli ustalono następującą nieprawidłowość:

Dopuszczenie do korzystania bez tytułu prawnego z ww. nieruchomości, na której wybudowano kotłownię, najpierw przez ZUK (od października 2011 r. do listopada 2012 r.), a następnie przez MPK (od grudnia 2012 r. do października 2014), która przejęła realizację inwestycji¹⁵⁵. Jednostki te wytwarzały energię ciepłą w ww. okresie, nie posiadając żadnego tytułu prawnego do korzystania z gruntu, a Urząd nie uzyskał dochodów z tego tytułu w kwocie co najmniej 16,6 tys. zł¹⁵⁶.

Jak wyjaśnił były Burmistrz zarówno ZUK jak i MPK w ten sam sposób korzystały z innych obiektów gminnych (oczyszczalni ścieków, kanalizacji sanitarnej, wodociągów i ujęć wody).

[Dowód: akta kontroli – str. 905-909, 1943, 2102-2106]

Wyjaśnienia powyższe świadczą o nierzetelnym nadzorze przez ówczesnego Burmistrza, odpowiedzialnego za gospodarowanie zasobami Gminy, nad nieruchomościami gminnymi w Gminie Koniecpol. W ocenie NIK, działania takie były ponadto niegospodarne.

¹⁵¹ Zatwierdzonego Zarządzeniem Burmistrza Nr 0152/39/03 z 31.08.2003 r. ze zm.

¹⁵² Ze względu na brak w Urzędzie (w związku prowadzonym przez Sąd Rejonowy w Myszkowie postępowaniem) akt osobowych Zastępcy Burmistrza nie można było zweryfikować powyższych zeznań Zastępcy Burmistrza w zakresie jego odpowiedzialności za prowadzone inwestycje Gminne (w tym budowę kotłowni oraz stacji segregacji odpadów).

¹⁴¹ Składająca się z działek o nr 1865/13 (działka Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym Gminy na podstawie aktu notarialnego Rep. A 4292/11 z 1.08.2011 r.) i nr 1974/17 (własność Gmina na podstawie aktu notarialnego Rep. A 185/2010 z 15.01.2010 r.).

¹⁵⁴ Umową dzierżawy z 31.10.2014 r. zawartą na okres 3 lat.

¹⁵⁵ Ustalenia w tym zakresie wynikają z wyników kontroli NIK prowadzonej w Spółce MPK.

¹⁵⁶ Licząc stawkę czynszu miesięcznego wg zawartej ww. umowy dzierżawy z 31.10.2014 r. płaconą przez 36,5 miesięcy.

C) Rozliczenie inwestycji

1.4. Odbiór końcowy kotłowni miejskiej

Opis stanu
faktycznego

1) Z dniem 1 grudnia 2012 r. eksploatację kotłowni miejskiej oraz obowiązki dokończenia budowy i jej rozliczenia przejęła MPK – spółka powstała¹⁵⁷ w wyniku likwidacji ZUK poprzez jego przekształcenie w spółkę, na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej¹⁵⁸ oraz na podstawie uchwał Rady Miejskiej¹⁵⁹).

[Dowód: akta kontroli – str. 75-76, 78-90 i 905-906]

Przekazując spółce MZK majątek Gminy w wyniku przekształcenia ZUK, Burmistrz nie wyłączył z tego majątku realizowanej inwestycji, a zobowiązania wobec Getin Banku, wynikające z opisanej wyżej cesji wierzytelności, stały się długiem Spółki. Tym samym dług Gminy został obniżony, a zobowiązania długoterminowe Gminy z tytułu *umowy na budowę kotłowni węglowej* stały się długiem Spółki. Od grudnia 2012 r. MZK odpowiadała za realizację i rozliczenie inwestycji – budowa kotłowni miejskiej.

Nadto, w protokole Nr X/2011 z sesji Rady Miejskiej z dnia 18 sierpnia 2011 r. w uzasadnieniu do projektu uchwały Rady Miejskiej w sprawie likwidacji zakładu budżetowego o nazwie Zakład Usług Komunalnych w Koniecpolu w celu jego przekształcenia w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością¹⁶⁰ wskazano, że sesja została zwołana w trybie pilnym w celu przekształcenia zakładu budżetowego ZUK. W protokole odnotowano m.in., że Burmistrz „przypomniął problem jaki na nas ciąży czyli dług publiczny. Dlatego koniecznym jest przekazanie kotłowni spółce lub sprzedaż ... cały ten zamysł powołania spółki jest po to aby te zobowiązania przesunąć na spółkę żeby zmniejszyć dług publiczny... ”.

Powyższe uzasadnienie ówczesny Burmistrz powtórzył w toku kontroli, co wskazuje że przyczyną przekształcenia było zmniejszenie rozliczanego zgodnie z ustawą o finansach publicznych zadłużenia Gminy.

[Dowód: akta kontroli – str. 62-64]

Opis stanu
faktycznego

2) Spółka MZK dokonała odbioru końcowego inwestycji oraz jej rozliczenia. Protokół odbioru końcowego i przekazania do eksploatacji kotłowni sporządzono dopiero 28 marca 2013 r., podczas gdy zgodnie z umową *na budowę kotłowni węglowej* zakończenie całej inwestycji miało nastąpić do dnia 15 grudnia 2011 r.

Protokół kontroli oraz rozliczenie inwestycji zostało dokonane nierzetelnie¹⁶¹. Jak ustalono w trakcie tej kontroli, w Protokole odbioru kotłowni, podpisanym przez: prezesów zarządów Wykonawcy kotłowni i MPK, trzech inspektorów nadzoru oraz dwóch przedstawicieli MPK stwierdzono m.in., że: MPK we własnym zakresie usunie stwierdzone w Protokole usterki z wykorzystaniem materiałów należących do Wykonawcy kotłowni, które pozostały na budowie po zrealizowanej inwestycji, za które Wykonawca kotłowni nie będzie żądać zapłaty. Jednocześnie rozliczenia wzajemnych należności i zobowiązań, tj. rozliczeń finansowych nie dokonano.

Miesiąc później (23 kwietnia 2013 r.) Wykonawca kotłowni zawezwał Gminę – ZUK do zapłaty 427,8 tys. zł¹⁶² z tytułu wynagrodzenia za dodatkowe roboty i dostawy.

¹⁵⁷ Akt notarialny Rep. A nr 8088/2012 z 1.12.2012 r. i wpisana do KRS 21.12.2012 r.

¹⁵⁸ Przepis stanowi, że spółka powstała w wyniku przekształcenia zakładu budżetowego wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością tego zakładu budżetowego.

¹⁵⁹ Nr XXII/150/12 z 11.10.2012 r. i Nr XXIII/162/12 z 16.11.2012 r.

¹⁶⁰ NrX/60/11.

¹⁶¹ Co NIK przedstawiła szczegółowo w Wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa MZK, w wyniku przeprowadzenia odrębnej kontroli NIK w Spółce.

¹⁶² W tym: 32,0 tys. zł z tytułu dodatkowych prac konstrukcyjnych przy fundamentach pod filtry i wentylatory, 48,6 tys. zł z tytułu zakupu ciągnika o parametrach wyższych niż wymagane w SIWZ, 11,7 tys. zł z tytułu wykonanie dodatkowych prac

W wyniku prowadzonych przez MPK negocjacji oraz postępowań przed Sądem Rejonowym w Myszkowie¹⁶³, 5 czerwca 2013 r. zawarto porozumienie, w którym celem ostatecznego rozliczenia inwestycji, MPK zobowiązała się do zapłaty na rzecz Wykonawcy kwoty 18,0 tys. zł z tytułu wzrostu kosztów inwestycji spowodowanych nieprzewidzianymi utrudnieniami (w tym wystąpieniem niezidentyfikowanej wcześniej infrastruktury podziemnej – kabla energetycznego). W porozumieniu tym obie Spółki (Wykonawca kotłowni i MPK) oświadczyły, że nie będą wnosić żadnych roszczeń wobec siebie i uznały, że rozliczenie to jest ostateczne. Ww. kwotę MPK prześlało po zakończeniu postępowań sądowych w dniu 14 listopada 2014 r. na konto jednego z podwykonawców inwestycji¹⁶⁴, zgodnie z dyspozycją Wykonawcy.

[Dowód: akta kontroli – str. 907-909, 1661-1686, 1943, 2080 i 2086-2089]

W toku kontroli ustalono, że ani ZUK, ani MPK nie dochodziły od Wykonawcy kotłowni miejskiej należnych odsetek z tytułu nieterminowej realizacji inwestycji. Były Prezes MPK wyjaśnił, że Spółka nie naliczyła kar umownych za opóźnienie zakończenia zadania, ponieważ dla spółki ważny był formalny, końcowy odbiór kotłowni oraz osiągnięcie porozumienia dotyczącego rozliczenia finansowego inwestycji. Natomiast uwzględniając daty zakończenia inwestycji wg. umowy na budowę kotłowni węglowej (15 grudnia 2011 r.) oraz datę odbioru końcowego (28 marca 2013) kwota kary umownej z tytułu opóźnienia odbioru końcowego, zgodnie z umową wynosiłaby 2.255,9 tys. zł¹⁶⁵

[Dowód: akta kontroli – str. 1771, 2107, 2109,

W ocenie NIK, nierzetelny odbiór końcowy inwestycji i spory powstałe po zakończeniu budowy kotłowni miejskiej, wynikały z nieprawidłowo prowadzonego procesu inwestycyjnego, w trakcie którego na bieżąco nie dokonywano w sposób rzetelny wzajemnych rozliczeń należności i zobowiązań, co umożliwiło Wykonawcy zgłaszanie opisanych wyżej roszczeń i uniemożliwiło Gminie i MPK dochodzenia kary z tytułu nieterminowego zakończenia zadania.

1.5 Rozliczenia finansowe

Opis stanu
faktycznego

1) Wydatki poniesione na realizację kotłowni od 2009 r. do końca I półrocza 2016 r. wyniosły łącznie 4.931,8 tys. zł, w tym:

- wydatki w kwocie 160,3 tys. zł zostały poniesione przez Urząd do 2010 r. (głównie z tytułu projektów),
- 2.545,9 tys. zł sfinansował w latach 2011-2012 ZUK (w szczególności z tytułu realizacji dwóch umów dotyczących budowy kotłowni oraz odsetek od tych umów, kosztów nadzoru i poniesionych wydatków z tytułu wyroku sądowego),
- i 2.225,6 tys. zł poniosła MPK w latach 2013 - pierwsze półrocze 2016 (z tytułu realizacji umowy na budowę kotłowni oraz odsetek i ostatecznej ugody).

projektowych (hali głównej) i uzupełnienia brakujących projektów, 178,1 tys. zł z tytułu zakupu i montażu 2 ekonomizerów wraz z oprzyrządowaniem oraz wykonania ich konstrukcji wsporczej, 141,5 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów poniesionych w związku z zawarciem umowy kredytowej spowodowanej braku wpłat ZUK w umówionym terminie.

¹⁶³ Celem zawarcia ugody.

¹⁶⁴ Przedsiębiorstwo Elementów betonowych „Elbet” z Włoszczowej.

¹⁶⁵ Zgodnie z wyliczeniem dokonany przez główną księgową MPK.

Z tego, wydatki poniesione do końca I półrocza 2016 r., wynikające z naliczonych i zapłaconych odsetek w ramach budowy kotłowni wyniosły łącznie 1 513,8 tys. zł¹⁶⁶.

NIK zwraca uwagę, że łączny koszt nakładów na budowę kotłowni miejskiej, ustalony w trakcie kontroli, stanowiący sumę poniesionych wydatków oraz ustalonych kwot pozostałych do zapłaty do 2021 r. ¹⁶⁷ wynosi 8 542,6 tys. zł. Do spłaty zobowiązań pozostała na koniec I półrocza 2016 r. kwota 3 610,8 tys. zł¹⁶⁸

[Dowód: akta kontroli – str. 1107-1140 i 1913-1918]

2) Z ustaleń kontroli prowadzonej w Spółce wynika, że środki trwałe powstałe w wyniku inwestycji Spółka przyjęła do ewidencji środków trwałych nieprawidłowo, jako jeden środek trwały - *budynek kotłowni wraz z zapleczem technicznym i przyłączami*¹⁶⁹- dwoma dowodami OT¹⁷⁰ o wartości 5 730,4 tys. zł.

[Dowód: 1093-1103]

1.6 Wpływ zadania na wysokość zadłużenia Gminy

Opis stanu
faktycznego

1) Zadłużenie Gminy w wyniku podpisanych *umów na budowę kotłowni węglowej* ¹⁷¹ i *wykonanie robót niezbędnych*¹⁷² wynosiło: na koniec 2010 r. 4 810,0 tys. zł, na koniec 2011 r. 5 213,8 tys. zł¹⁷³, a za trzy kwartały 2012 r. – 4 974,2 tys. zł¹⁷⁴.

Na koniec 2012 r. zobowiązania z tytułu umów stały się zobowiązaniami MZK, spółki która przejęła wszystkie zobowiązania ZUK.

NIK negatywnie ocenia niewykazywanie zadłużenia z tytułu ww. umów przez ZUK i Gminę w kwartalnych sprawozdaniach Rb-Z stanowiących podstawę do ustalenia długu publicznego, w myśl rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁷⁵.

[Dowód: akta kontroli – str. 1927-1930]

Ustalona
nieprawidłowość

W toku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nierzetelne sporządzanie sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz potrąceń i gwarancji (Rb-Z) przez Gminę i ZUK w latach 2010 (IV kwartał) – 2012 (III kwartał), poprzez nieujmowanie w części A „Zobowiązania według tytułów dłużnych”, zobowiązań Gminy z tytułu zawartych umów, przejętych następnie cesją wierzytelności od Wykonawcy robót przez Getin Bank i BGŻ (*umowy na budowę kotłowni węglowej oraz umowy na roboty niezbędne*).

Wykazana w kwartalnych sprawozdaniach budżetowych o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) wartość zobowiązań Gminy z tytułu kredytu i pożyczek w ww. okresie (za wyjątkiem sprawozdania za II kwartał 2011 r.) została zaniżona o wartość zadłużenia z tytułu ww. umów: *na budowę kotłowni węglowej i na roboty niezbędne*, tj. o: 4 810,0 tys. zł

¹⁶⁶ W tym: poniesione w latach 2011-2012 przez ZUK 703,0 tys. zł i sfinansowane w latach 2013-2016 (I półrocze) przez MPK 810,9 tys. zł.

¹⁶⁷ Do września 2021 r.

¹⁶⁸ W tym: 2 789,4 tys. zł kapitału i 821,5 tys. zł odsetek (wg oprocentowania z maja 2016 r. w wysokości 5,56 %, ustalonego zgodnie z umową na budowę kotłowni, wyliczone przez główną księgową MPK wg oprocentowania obowiązującego w miesiącach maj-październik 2016 r.

¹⁶⁹ Z 2,5% stopą umorzenia.

¹⁷⁰ OT 1/2013 z 29.03.2013 r. na kwotę 5 575,1 tys. zł i OT-2/2013 z 10.06.2013 r. na kwotę 155,3 tys. zł.

¹⁷¹ Z 1.09.2010 r.

¹⁷² Z 19.08.2011 r.

¹⁷³ W tym: 4 492,8 tys. zł z tytułu budowy kotłowni i 721,0 tys. zł z tytułu umowy na roboty dodatkowe.

¹⁷⁴ W tym: 4 264,2 tys. zł z tytułu budowy kotłowni i 710,0 tys. zł z tytułu umowy na roboty dodatkowe.

¹⁷⁵ T.j. Dz. U z 2014 r., poz. 1773, zwanego dalej: „rozporządzeniem w sprawie sprawozdań finansowych”.

w sprawozdaniu za IV kwartał 2010 r.¹⁷⁶, 4 736,2 tys. zł za I kwartał 2011 r.¹⁷⁷, 4 585,7 tys. zł za III kwartał 2011 r.¹⁷⁸, 5 213,8 tys. zł¹⁷⁹ za IV kwartał 2011 r.¹⁸⁰, 5 139,9 tys. zł¹⁸¹ za I kwartał 2012 r.¹⁸², 5 063,3 tys. zł¹⁸³ za II kwartał 2012 r.¹⁸⁴ i o 4 974,2 tys. zł¹⁸⁵ za III kwartał 2012 r.¹⁸⁶.

Powyższe było niezgodne z § 10 ust. 4 ww. rozporządzenia w sprawie sprawozdań finansowych, zgodnie z którym sprawozdania należy sporządzać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz z § 2 ust. 1 pkt 2 Załącznika nr 9 (Instrukcji sporządzania sprawozdań) do rozporządzenia w sprawie sprawozdań finansowych, w myśl którego w sprawozdaniach tych jako kredyt lub pożyczkę wykazać należało również kredyty handlowe, które zostały przejęte od dostawców przez banki. Nadto, w myśl § 3 pkt 2 obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego w tym do długu Skarbu Państwa¹⁸⁷ oraz rozporządzenia Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego¹⁸⁸: umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu były tytułami dłużnymi zaliczanymi do długu publicznego.

Jedynie w sprawozdaniu zbiorczym Rb-Z za II kwartał 2011 r. Gmina, a w sprawozdaniu jednostkowym ZUK, wykazali prawidłowo aktualne zadłużenie z tytułu budowy kotłowni.

Osobami odpowiedzialnymi za ww. działania byli: były Burmistrz Koniecpola i Skarbnik Gminy (w przypadku sprawozdań Rb-Z Gminy). Ówczesi: kierownik ZUK i główna księgowa ZUK (w zakresie sprawozdań Rb-Z ZUK) podpisali sprawozdania jednostkowe ZUK.

Jak zeznał były Burmistrz, Gmina nie wykazywała ww. zadłużenia, ponieważ uważał że jest to zadłużenie ZUK, a nie Gminy. Skarbnik Gminy natomiast zeznała, że sprawozdania Rb-Z Gminy sporządzane były na podstawie sprawozdań jednostek podległych, a ZUK w swoich sprawozdaniach Rb-Z nie wykazywał ww. zobowiązań.

NIK zauważa, że Skarbnik Gminy wiedziała o podpisanych umowach i cesjach wierzytelności, na których złożyła swój podpis i nie wyegzekwowała korekty sprawozdania ZUK, przenosząc nieprawidłowe dane do sprawozdania Rb-Z sporządzanego przez Gminę, zaniżając w ten sposób stan jej zadłużenia.

¹⁷⁶ W sprawozdaniu wykazano z tytułu kredytu i pożyczek kwotę zadłużenia 9 797,0 tys. zł, tj. o 32,9% niższą od faktycznego zadłużenia z tego tytułu (14 607,0 tys. zł).

¹⁷⁷ W sprawozdaniu wykazano z tytułu kredytu i pożyczek kwotę zadłużenia 9 459,0 tys. zł, tj. o 33,4% niższą od rzeczywistego zadłużenia z tego powodu (14 195,2 tys. zł).

¹⁷⁸ W sprawozdaniu wykazano z tytułu kredytu i pożyczek kwotę zadłużenia 14 849,7 tys. zł, tj. o 23,6% niższą od rzeczywistego zadłużenia z tego powodu (19 435,4 tys. zł).

¹⁷⁹ 4 492,8 tys. zł z tytułu umowy na budowę kotłowni i 721,0 tys. zł umowy na roboty niezbędne.

¹⁸⁰ W sprawozdaniu wykazano z tytułu kredytu i pożyczek kwotę zadłużenia 16 685,2 tys. zł, tj. o 23,8% niższą od rzeczywistego zadłużenia z tego powodu (21 899,0 tys. zł).

¹⁸¹ 4 418,9 tys. zł z tytułu umowy na budowę kotłowni i 721,0 tys. zł umowy na roboty niezbędne.

¹⁸² W sprawozdaniu wykazano z tytułu kredytu i pożyczek kwotę zadłużenia 16 672,1 tys. zł, tj. o 23,6% niższą od rzeczywistego zadłużenia z tego powodu (21 812,0 tys. zł).

¹⁸³ 4 342,3 tys. zł z tytułu umowy na budowę kotłowni i 721,0 tys. zł umowy na roboty niezbędne.

¹⁸⁴ W sprawozdaniu wykazano z tytułu kredytu i pożyczek kwotę zadłużenia 13 920,2 tys. zł, tj. o 26,7% niższą od rzeczywistego zadłużenia z tego powodu (18 983,5 tys. zł).

¹⁸⁵ 4 264,2 tys. zł z tytułu umowy na budowę kotłowni i 710,0 tys. zł umowy na roboty niezbędne.

¹⁸⁶ W sprawozdaniu wykazano z tytułu kredytu i pożyczek kwotę zadłużenia 13 814,8 tys. zł, tj. o 26,5% niższą od rzeczywistego zadłużenia z tego powodu (18 789,0 tys. zł).

¹⁸⁷ Dz. U. Nr 252, poz. 1692, obowiązujące od 1.01.2011 do 1.01.2012 r.

¹⁸⁸ Dz. U. Nr 298, poz. 1767, obowiązujące od 1.01.2012 r.

Ówczesny kierownik ZUK nie potrafił wyjaśnić przyczyn nieujmowania w sprawozdaniach Rb-Z ww. zobowiązań, tłumacząc to tym, że sprawami sprawozdań budżetowych zajmowała się główna księgowa ZUK, a ówczesna główna księgowa ZUK m.in. zeznała, że ww. zobowiązanie wykazała w sprawozdaniu za II kwartał 2011 r., lecz później uzyskała informację, że takie dane winna wykazywać w swoich sprawozdaniach Gmina. Dlatego od III kwartału 2011 r. ww. zobowiązań nie wykazywała. Zeznała również, że nie otrzymywała uwag w tym zakresie od Skarbnika Gminy.

W wyniku nierzetelnego wykazywania w ww. sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz potrąceń i gwarancji rzeczywistego stanu zadłużenia Gminy w latach 2011–2012, Gmina nie prezentowała rzetelnie zadłużenia, które już na koniec 2011 r. przekroczyło dopuszczalny poziom (60%)¹⁸⁹ zadłużenia gminy¹⁹⁰. W wyniku niewykazywania zadłużenia, działania naprawcze przewidziane w art. 240a ustawy o finansach publicznych, podjęto dopiero w 2014 r.¹⁹¹, mimo że powinny nastąpić już w 2011 r.¹⁹².

[Dowód: akta kontroli – str. 815-819, 1690, 1694, 1716, 1720, 1913-1914 i 1927-1930]

W ocenie NIK, działania Burmistrza oraz Skarbnika skutkowały niewykazaniem rzeczywistego stanu zadłużenia gminy Koniecpol. Kolejnym krokiem w tym kierunku było utworzenie spółki komunalnej, która przejęła to zadłużenie. Świadczy o tym zeznanie ówczesnego Burmistrza, złożone w toku NIK. Burmistrz zeznał bowiem, że MPK zostało utworzone z myślą, *żeby przejęło długi komunalne i odciążyło dług publiczny Gminy Koniecpol*.

[Dowód: akta kontroli – str. 1693]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹⁹³ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji inwestycji gminnej- budowa kotłowni miejskiej.

Ocena cząstkowa

2. Budowa Stacji Segregacji Odpadów Komunalnych w Koniecpolu¹⁹⁴

A) Przygotowanie inwestycji do realizacji

2.1. Planowanie przez Gminę budowy stacji segregacji odpadów

1) W dokumentach planistycznych Gminy na 2010 i 2011 r. prawidłowo zaplanowano wydatki na realizację zadania inwestycyjnego pn. *Wdrożenie systemu segregacji odpadów komunalnych w Gminie Koniecpol*¹⁹⁵. W 2012 r. w budżecie Gminy¹⁹⁶ oraz w limicie wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne na lata

Opis stanu faktycznego

¹⁸⁹ Określonego w art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

¹⁹⁰ Wskaźnik ten wynosił 61,37% wykonanych dochodów ogółem.

¹⁹¹ Uchwała Nr XLIII/269/14 z 25.03.2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Koniecpol.

¹⁹² Uchwała Nr XLIII/269/14 z 25.03.2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Koniecpol.

¹⁹³ 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.

¹⁹⁴ Zwana dalej „Stacją segregacji odpadów”.

¹⁹⁵ Zostało ono wprowadzone do budżetu Gminy Koniecpol na 2010 r. (w tym do wieloletniego programu inwestycyjnego na lata 2010 – 2012) w dniu 17 lutego 2010 r. (uchwała Rady Miejskiej Nr XXXIV/236/10) W ww. uchwale zaplanowano na ten cel wydatki w łącznej kwocie 1 992,3 tys. zł, w tym: 734,7 tys. zł z dochodów własnych i 1 693,6 tys. zł dotacji z RPO. W budżecie Gminy Koniecpol na 2011 r. (uchwała Rady Miejskiej Nr II/12/10 z 30.12.2010 r.) na ww. zadanie pierwotnie przeznaczono kwotę 2 012,1 tys. zł, 1 703,9 tys. zł z dotacji z RPO, a po zmianach dokonanych uchwałami Rady Miejskiej (Nr VIII/47/11 z 29.06.2011 r. i Nr XII/79/11 z 10.11.2011 r.) 2 014,6 tys. zł, w tym: 1 703,9 tys. zł z dotacji w ramach RPO WSL. Odpowiednie korekty (uwzględniające ww. zmiany w limicie wydatków na wieloletni program inwestycyjny na lata 2010 – 2012), Rada Miejska w 2011 r. przyjęła dwiema uchwałami (Nr IV/32/11 z 26.02.2011 r. i Nr XII/79/11 z 10.11.2011 r.).

¹⁹⁶ Uchwała Rady Miejskiej Nr XV/96/11 z 30.12.2011 r.¹⁹⁷ Dokonanej uchwałą Rady Miejskiej Nr XIX/131/12 z 28.06.2012 r.¹⁹⁸ Dział 900, rozdział 90002, jako zadanie inwestycyjne pod taką samą nazwą w ramach realizowanego programu pn. Wdrożenie systemu segregacji odpadów komunalnych w Gminie Koniecpol.

2011-2013, zaplanowano pierwotnie wydatki w kwocie 200,0 tys. zł (całość ze środków własnych), a po zmianie¹⁹⁷ ostatecznie w kwocie 170,0 tys. zł, na realizację zadania pn. *Rekultywacja wysypiska śmieci wraz z uruchomieniem stacji segregacji odpadów*¹⁹⁸. W 2013 r. w budżecie Gminy¹⁹⁹ ponownie zaplanowano wydatki inwestycyjne na rekultywację wysypiska śmieci w kwocie 100,0 tys. zł. Ponadto, w ramach limitów wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, w latach 2013 – 2015 ujęto realizację zadania pn. *Wdrożenie systemu selektywnej zbiórki odpadów* w 2013 r. w kwocie 265,0 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli – str. 393-396, 1887-1911]

2) Finansowanie budowy stacji segregacji odpadów Gmina zapewniła poprzez zawarcie w dniu 25 czerwca 2010 r. umowy²⁰⁰ z Zarządem Województwa Śląskiego²⁰¹ o dofinansowanie projektu pod nazwą: „*Wdrożenie systemu segregacji odpadów komunalnych w Gminie Koniecpol*”. Dofinansowanie projektu miało nastąpić w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013²⁰² Priorytet V „Środowisko”, Działanie 5.2 „Gospodarka odpadami”. Harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji projektu przewidywał całkowity koszt kwalifikowalny zadania w łącznej kwocie 2 004,6 tys. zł (12,2 tys. zł w 2009 r. i 1 992,4 tys. zł w III kwartale 2010 r.), w tym 1 703,9 tys. zł (85,0%) dofinansowania, a 300,7 tys. zł wkład własny Gminy.

Integralną częścią ww. umowy był wniosek Gminy²⁰³ z dnia 9 września 2009 r.²⁰⁴ o dofinansowanie zadania w ramach EFRR i harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji projektu, przewidujący jego wykonanie w III kwartale 2010 r.

W wyniku złożenia przez Gminę dwóch wniosków²⁰⁵ o przesunięcie terminu przetargu na 2011 r. i realizacji zadania oraz rozliczenia projektu na 2012 r. oraz wniosku²⁰⁶ o uzyskanie zaliczki na realizację projektu, IZ wyraziła zgodę na przesunięcie terminu zakończenia finansowania inwestycji na 29 września 2011 r., a także na zaliczkowanie projektu²⁰⁷. W dniu 29 lipca 2011 r. do IZ skierowano wniosek o płatność (pośrednią) i o przekazanie zaliczki na realizację zadania w kwocie 1 352,6 tys. zł²⁰⁸, która została przekazana Gminie w dniu 2 września 2011 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 393-396, 539-587, 623-659]

Zadeklarowane we wniosku koszty kwalifikowalne projektu dotyczyły: studium wykonalności – 12,2 tys. zł, zagospodarowania terenu – 499,0 tys. zł, stacji segregacji odpadów – 1 220,0 tys. zł, ładowarki – 268,4 tys. zł i promocji projektu – 5,0 tys. zł. Celem głównym projektu była poprawa jakości środowiska naturalnego. Jako rezultat projektu wskazano przepustowość zakładu segregacji odpadów na

¹⁹⁷ Dokonanej uchwałą Rady Miejskiej Nr XIX/131/12 z 28.06.2012 r.¹⁹⁸ Dział 900, rozdział 90002, jako zadanie inwestycyjne pod taką samą nazwą w ramach realizowanego programu pn. *Wdrożenie systemu segregacji odpadów komunalnych w Gminie Koniecpol*.

¹⁹⁸ Dział 900, rozdział 90002, jako zadanie inwestycyjne pod taką samą nazwą w ramach realizowanego programu pn. *Wdrożenie systemu segregacji odpadów komunalnych w Gminie Koniecpol*.

¹⁹⁹ Uchwała Rady Miejskiej Nr XXVIII/183/13 z 31.01.2013 r.

²⁰⁰ Umowa UDA-RPSL.05.02.00-00-01/09-00 z 25.06.2010 r. z aneksami z 23.08.2010 i 22.08.2011 r.

²⁰¹ Pełniącym rolę Instytucji Zarządzającej RPO WSL, zwanym dalej: „IZ”.

²⁰² Zwanego dalej „RPO WSL”.

²⁰³ Nr WND-RPSL.05.02.00-00-010/09-02.

²⁰⁴ Zmieniony czterokrotnie (tj. 13.10.2009 r., 7.07.2010 r., 5.07.2011 r. i 22.07.2011 r.).

²⁰⁵ Z 22.03.2011 r. i 16.06.2011 r.

²⁰⁶ Z 28.06.2011 r.

²⁰⁷ Do 70% wartości planowanego dofinansowania lub 100% kwoty przewidzianej w Harmonogramie składania wniosków o płatność na dany okres.

²⁰⁸ Stanowiącej 79,4% planowanego dofinansowania oraz 100% wnioskowanej kwoty zaliczki, przewidzianej w ww. Harmonogramie.

poziomie 30 Mg/dobę i ilość odpadów poddawanych segregacji – 800 Mg/rok). Wskaźniki osiągnięcia celów projektu zostały ustalone poprzez wskazanie m.in.

- wskaźnika produktu: wybudowanie stacji segregacji odpadów (wskaźnik kluczowy) o docelowej łącznej wydajności na poziomie 100 Mg/dobę,
- wskaźników rezultatu: przepustowość stacji segregacji odpadów – 30 Mg/dobę i ilość odpadów poddawanych segregacji – 800 Mg/rok.

W ostatecznym harmonogramie rzeczowo–finansowym realizacji zadania²⁰⁹ podano następujące terminy realizacji etapów projektu: studium wykonalności do 3 września 2009 r., zagospodarowanie terenu, dostawa i montaż stacji segregacji odpadów oraz dostawa ładowarki do 30 lipca 2011 r. (w tym: procedury zamówień publicznych do 30 czerwca 2011 r. i podpisanie umów do 6 lipca 2011 r.), promocja projektu do 30 lipca 2011 r., rzeczowe i finansowe rozliczenie projektu do 21 października 2011 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 539-587, 658-659 i 1738-1766]

We wniosku o dofinansowanie projektu, w części dotyczącej trwałości projektu (punkt C.11 wniosku) wpisano, że : *Teren, na którym zlokalizowana zostanie stacja segregacji odpadów należy do Gminy Koniecpol. Projekt nie wymaga pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia robót budowlanych.* Do ww. wniosku nie załączono dokumentów dot. zagospodarowania przestrzennego i pozwolenia na budowę lub zgłoszenia robót budowlanych, zaznaczając w części dot. załączników do wniosku (pkt G.) pozycję *Nie dotyczy*. W punkcie tym zaznaczono ponadto, że do wniosku załączono oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane/ na cele realizacji projektu.

We wniosku (w pkt I) znajdowało się ponadto łącznie 7 oświadczeń beneficjenta, w tym oświadczenia o prawdziwości zawartych we wniosku i w załączonych dokumentach informacji oraz o stosowaniu przepisów ustawy prawo zamówień publicznych. Powyższe wnioski podpisał ówczesny Burmistrz - J. Kałuża.

[Dowód: akta kontroli – str. 539-587, 658-659 i 1738-1766]

Ustalone
nieprawidłowości

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieuzyskanie pozwolenia na budowę stacji segregacji odpadów, wymaganego art. 28 ust.1 ustawy Prawo budowlane. Obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę stacji segregacji odpadów, wynikał z art. 28 ust.1 ustawy Prawo budowlane. Powyższy obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę stacji segregacji odpadów potwierdzony został w latach 2013-2015 w trakcie postępowań prowadzonych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Częstochowie²¹⁰ i Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Katowicach²¹¹. Ówczesny Burmistrz, w następstwie ww. postępowań prowadzonych przez PINB i WINB, podjął działania w celu uzyskania stosownego pozwolenia na budowę, poprzez m.in.: wydanie w dniu 5 maja 2012 r. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach²¹² oraz uzyskanie dnia 28 maja 2012 r. opinii (niezbędnej do uzyskania pozwolenia na budowę) Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie²¹³ dot. terenu, na którym znajduje się stacja segregacji odpadów.

[Dowód: akta kontroli – str. 397-428, 914-921, 944]

Zastępca Burmistrza, nadzorujący Referat Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska, Budownictwa i Rozwoju Gospodarczego Urzędu (który realizował

²⁰⁹ Z wniosku z 22.07.2011 r.

²¹⁰ Zwany dalej: „PINB”.

²¹¹ Zwany dalej: „WINB”.

²¹² Decyzja Nr GKOSBiRG.III.6220.7.2012.d., zmieniona decyzją Nr GKOSBiRG.III.6220.21.2012/2013 z 1.02.2013 r.

²¹³ Nr ZO-0212/48/2012.

zadanie) zeznał, że Gmina nie przeprowadziła stosownych procedur celem uzyskania ww. pozwolenia, ponieważ ze zleconych dokumentów oraz podpisanej z IZ umowy wynikało, że tego typu instalacja ich nie wymaga. Ponadto zeznał, że szczegółową wiedzę dot. budowy stacji segregacji odpadów posiada od momentu pierwszego protokołu pokontrolnego sporządzonego przez IZ w kwietniu 2012 r. (od kiedy zajmował się tą inwestycją).

[Dowód: akta kontroli – str.1919-1921]

Ówczesny Burmistrz tłumaczył niewykonanie obowiązków uzyskania przed budową stacji segregacji odpadów pozwolenia na budowę, przyjęciem założenia, że stacja ta jest urządzeniem (a nie inwestycją budowlaną) i nie wymagała uzyskania takiego pozwolenia. W swoich zeznaniach stwierdził ponadto, że jest przekonany, że realizowany projekt nie wymagał uzyskania pozwolenia na budowę, a Gmina Koniecpol stała się ofiarą konfliktu pomiędzy PINB i WINB.

[Dowód: akta kontroli – str. 1652-1653, 1652]

2. Potwierdzenie przez ówczesnego Burmistrza nieprawdy we wniosku o dofinansowanie projektu²¹⁴ złożonym do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego:

- a) o prawie dysponowania przez Gminę terenem, na którym zlokalizowano planowaną inwestycję - stację segregacji odpadów,
- b) o braku obowiązku uzyskania na jej budowę pozwolenia i zgłoszenia robót budowlanych.

Jak ustalono, dwie z pięciu działek (nr 315/1 i 316/1), na których wybudowano stację segregacji odpadów, na dzień sporządzenia ww. wniosków stanowiły własność Skarbu Państwa i dopiero w dniu 14 grudnia 2012 r. na mocy decyzji Wojewody Śląskiego²¹⁵ stały się własnością Gminy Koniecpol. Przed tą datą Gmina nie posiadała żadnego tytułu prawnego do użytkowania tych dwóch działek. Natomiast obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę stacji segregacji odpadów na dzień złożenia ww. wniosku o dofinansowanie projektu (9 września 2009 r.) wynikał zarówno z ww. art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, jak również z art. 29 ust. 3 Prawa budowlanego²¹⁶ w związku z § 3 ust. 1 pkt 73 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko²¹⁷. W ówczesnym stanie prawnym stacja segregacji odpadów jako instalacja związana z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów zakwalifikowana była jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko i wymagała uzyskania pozwolenie na budowę.

Inspektor w Referacie Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska, Budownictwa i Rozwoju Gospodarczego Urzędu, odpowiedzialna za przygotowanie realizacji ww. zadania nie potrafiła wyjaśnić przyczyn zawarcia we wniosku ww. oświadczeń, ponieważ, jak wyjaśniła otrzymała dokumentację wraz ze złożonym już wnioskiem i podpisaną umową, a jedynymi zmianami jakie dokonywała w ww. wniosku były zmiany terminów realizacji projektu. Natomiast były Burmistrz zeznał, że w chwili zorientowania się, że ww. działki nie są własnością Gminy, zwrócił się do Starosty Częstochowskiego o ich bezpłatne i natychmiastowe przekazanie.

[Dowód: akta kontroli – str. 397-428, 914-944, 1648, 1652]

²¹⁴ i jego aktualizacjach.

²¹⁵ Nr NWXV.7531.1.114.2012.

²¹⁶ W brzmieniu obowiązującym do dnia 20 lipca 2010 r.

²¹⁷ Dz. U. 257 r. poz. 2573 ze zm.

Zdaniem NIK, złożone wyjaśnienia byłego Burmistrza nie mogą stanowić uzasadnienia dla potwierdzenia nieprawdy w złożonych do wniosku oświadczeniach. Burmistrz Gminy, podejmując działania w celu budowy stacji segregacji odpadów winien posiadać pełną i rzetelną informację na temat wszelkich niezbędnych w procesie inwestycyjnym działań, w tym wiedzę dotyczącą nieruchomości, na której Gmina ma realizować zadanie.

2.2. Prace projektowe i podpisanie umowy na budowę stacji segregacji odpadów

Opis stanu
faktycznego

1) W lutym 2009 r. Przedsiębiorstwo z Sosnowca opracowało na zlecenie ZUK²¹⁸ *Koncepcję i kosztorys systemu selekcji odpadów komunalnych dla Miasta i Gminy Koniecpol* za kwotę 9 760,0 zł. Koncepcja ta zakładała częściowo zmechanizowaną segregację odpadów komunalnych dla Gminy w ilościach około 1 000 Mg/rok oraz m.in. prezentowała: typy urządzeń wykorzystywanych do procesu selekcji odpadów komunalnych (w tym modułowe stacje segregacji), niezbędną infrastrukturę do ich uruchomienia oraz osiągnięte efekty ekologiczne i ekonomiczne. W opracowaniu tym stwierdzono m.in., że niezbędnymi dla budowy stacji segregacji odpadów są: ogrodzony i utwardzony płytami żelbetowymi plac, zasilanie wodą i energią elektryczną o mocy ok 70 kW oraz dysponowanie wagą samochodową i ładowarką teleskopową. Opracowanie zawierało również założenia kosztorysowe zakupu: stacji do selekcji odpadów i urządzeń współpracujących oraz budowy infrastruktury towarzyszącej.

[Dowód: akta kontroli – str. 352-372]

We wrześniu 2009 r. Spółka cywilna z Częstochowy na zlecenie Urzędu²¹⁹ opracowała (za 12,2 tys. zł) „Studium wykonalności wdrożenia systemu segregacji odpadów komunalnych w Gminie Koniecpol”. Studium to zawierało m.in. analizy: instytucjonalną, techniczną (w której określono wymagane parametry techniczne: linii do segregowania odpadów, ładowarki teleskopowej, nawierzchni z płyt betonowych, ogrodzenia terenu), finansową (w tym rachunek zysków i strat), ekonomiczną i oddziaływania na środowisko. W opracowaniu tym wskazano m.in. przewidywane całkowite nakłady na inwestycje w kwocie 2 004,6 tys. zł (w tym 1 703,9 tys. zł dotacji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego²²⁰ i 300,7 tys. zł wkładu Gminy) i docelowe wskaźniki: rezultatu i produktu. W analizie oddziaływania projektu na środowisko (przeprowadzonej w tym opracowaniu) wskazano, że dla projektowanego przedsięwzięcia nie ma konieczności sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko. Ww. opracowanie zostało przyjęte przez Burmistrza w dniu 8 września 2009 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 373-392]

2) Po przeprowadzeniu przez Urząd zamówienia publicznego²²¹ w trybie Pzp, w dniu 6 lipca 2011 r. Gmina zawarła ze Spółką mającą siedzibę w Rydułtowach²²² umowę na budowę stacji segregacji odpadów wraz z wyposażeniem²²³. Umowę podpisał ówczesny Burmistrz (kontrasygnatę złożyła Skarbnik Gminy).

[Dowód: akta kontroli – str. 506-510]

²¹⁸ Zlecenie z dnia 3 lutego 2009 r.

²¹⁹ Zlecenie z dnia 2 września 2009 r.

²²⁰ Tj. 85% całości planowanych kosztów.

²²¹ Ogłoszonego na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 7.06.2011 r. nr ogłoszenia 146936-2011.

²²² Zwanej dalej „Wykonawcą stacji segregacji odpadów”.

²²³ Nr 1/WSSO/2011, zwaną dalej „umową na budowę stacji segregacji odpadów”.

W przetargu na budowę stacji segregacji odpadów, jedyną ofertę złożyła ww. Spółka, która zaoferowała wykonanie przedmiotu zamówienia do 30 lipca 2011 r. (zgodnie z SIWZ²²⁴) za kwotę 1 987,3 tys. zł brutto (1 615,7 tys. zł netto)²²⁵.

[Dowód: akta kontroli – str. 430-505]

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Ustalone
nieprawidłowości

1. Nierzetelne przygotowanie realizacji inwestycji budowy stacji segregacji odpadów: pod względem technicznym, tj. niezapewnienie odpowiedniego zasilania energetycznego dla budowanej stacji i budowy boksów do tymczasowego przechowywania posegregowanych odpadów przed ich transportem oraz utwardzenia terenu stacji segregacji odpadów.

Na konieczność zapewnienia zasilania energetycznego o mocy ok. 70 kW dla budowanej stacji wskazywała opracowana w lutym 2009 r. ww. „Koncepcja i kosztorys systemu selekcji odpadów komunalnych dla Miasta i Gminy Koniecpol”²²⁶. Obowiązek uzyskania zezwolenia na odzysk odpadów ze wskazaniem miejsca magazynowania posegregowanych odpadów wynikał z art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 1 pkt 5 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach²²⁷. NIK zauważa, że działania w tym zakresie zostały podjęte dopiero po ponad 8 miesiącach od wybudowania stacji segregacji odpadów. Dopiero w marcu i kwietniu 2012 r. Burmistrz zlecił przygotowanie dokumentacji techniczno-kosztorysowej²²⁸, a następnie wykonanie nowego zasilania stacji segregacji odpadów²²⁹ zapewniającego odpowiednie zasilanie energetyczne (65 kW),

Dopiero w listopadzie 2012 r. Burmistrz zlecił wykonanie dokumentacji technicznej infrastruktury technicznej stacji segregacji odpadów (w tym boksów na odpady posegregowane)²³⁰, co stanowiło podstawę do uzyskania w dniu 14 lutego 2013 r.²³¹ pozwolenia na budowę boksów na odpady posegregowane oraz utwardzenie płytami terenu stacji segregacji odpadów.

Natomiast w kwietniu 2013 r. Burmistrz uzyskał zezwolenie²³² Starosty Częstochowskiego na przetwarzanie odpadów i wytwarzanie odpadów w wyniku ich przetworzenia.

[Dowód: akta kontroli str.368,408-409, 914-921, 976-981, 1141-1145,1648-1649,1652-1653, 1789,1920 i 1922]

Inspektor w Referacie Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska, Budownictwa i Rozwoju Gospodarczego Urzędu, odpowiedzialna za przygotowanie tego zamówienia nie potrafiła wyjaśnić przyczyn ogłoszenia przetargu na budowę stacji segregacji odpadów bez sporządzenia dokumentacji technicznej i infrastruktury technicznej oraz nieuwzględnienia w przetargu wykonania robót niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania stacji segregacji odpadów. Zeznała, że całość przedmiotu zamówienia (umieszczona w SIWZ) została przygotowana przez osobę z zewnątrz Urzędu (nie potrafiła jednocześnie wskazać przez kogo). Natomiast

²²⁴ Zatwierdzonej przez Burmistrza w dniu 7.06.2011 r.

²²⁵ Zamówienie obejmowało: zagospodarowanie terenu (przygotowanie nawierzchni pod linię segregacji odpadów oraz wykonanie ogrodzenia) za kwotę 499,0 tys. zł brutto (405,7 tys. zł netto), dostawę i montaż stacji za kwotę 1 219,9 tys. zł brutto (991,8 tys. zł netto) oraz dostarczenie ładowarki teleskopowej za kwotę brutto 268,4 tys. zł (218,2 tys. zł netto).

²²⁶ Sporządzona na zlecenie ZUK przez Przedsiębiorstwo z Sosnowca.

²²⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm., zwana dalej: „ustawą o odpadach z 2001 r.”.

²²⁸ Przedsiębiorstwu Usług Geodezyjnych z Częstochowy za kwotę 1,1 tys. zł.

²²⁹ Firmie z Koniecpola za kwotę 31,5 tys. zł.

²³⁰ Przedsiębiorstwu Projektowo – Kosztorysowemu i Nadzoru Budowlanego w Częstochowie za łączną kwotę 14,2 tys. zł.

²³¹ Decyzja Starosty Częstochowskiego Nr 110/2013.

²³² Nr OŚ.6233.27.2013.VIIa.Kon.23 z 4.04.2013.

niewydanie niezbędnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wyjaśniła przeoczeniem przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

[Dowód: akta kontroli – str.1648-1649]

Zastępca Burmistrza, nadzorujący Referat Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska, Budownictwa i Rozwoju Gospodarczego Urzędu, który realizował zadanie, nie potrafił wyjaśnić nieuwzględnienia na etapie przygotowania do inwestycji ww. elementów inwestycji.

[Dowód: akta kontroli – str.1919-1921]

Natomiast ówczesny Burmistrz zeznał, że przed zakupem i montażem stacji segregacji odpadów nie zapewniono wykonania nowego zasilania energetycznego, ponieważ zakładano, że w ramach istniejącego przyłącza stacja ta będzie normalnie funkcjonować. Popelnione błędy były Burmistrz tłumaczył tym, że dopiero uczono się nowego systemu segregacji odpadów w Gminie.

[Dowód: akta kontroli – str.1652-1653]

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia świadczą o nieprawidłowym zarządzaniu procesem inwestycyjnym, w Urzędzie, w okresie realizacji zadania.

Nieprawidłowe przygotowanie do realizacji inwestycji skutkowało opóźnieniem rozpoczęcia działalności wybudowanej przez Gminę stacji segregacji odpadów o prawie dwa lata (lipiec 2013 r.).

2. Udzielenie zamówienia na budowę stacji segregacji odpadów z naruszeniem przepisów Pzp przy przygotowaniu postępowania, polegające na:

a) niedokonaniu opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, z jednoczesnym obciążeniem oferentów koniecznością uzyskania informacji niezbędnych do przygotowania ważnej oferty, zaniechaniu opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji budowlanej i SIWZ, a także opisaniu części przedmiotu zamówienia (ładowniki teleskopowej) poprzez wskazanie znaków towarowych (bez dopuszczenia możliwości składania ofert równoważnych)²³³,

b) ustaleniu wartości zamówienia wcześniej niż 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania.

Urząd, w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym oraz w SIWZ (w opisie przedmiotu zamówienia pkt II.1.3) określił wymóg, aby wykonawca dokonał wizji lokalnej miejsca usługi, celem uzyskania informacji, które mogą być konieczne do przygotowania oferty oraz do zawarcia i wykonania umowy. Wątpliwości wynikające z tej wizji wykonawca miał obowiązek wyjaśnić z Urzędem przed złożeniem oferty, a zaniechanie przeprowadzenia ww. wizji stanowiło ryzyko oferenta. Oświadczenie wykonawcy o przeprowadzeniu ww. wizji stanowiło jeden z wymaganych w tym postępowaniu dokumentów (załącznik nr 7) składanych z ofertą. Powyższy wymóg stanowił naruszenie przepisów art. 29 ust. 1 Pzp, który zobowiązuje zamawiającego do dokonania opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Wprowadzenie takiego wymogu obciążało oferentów koniecznością uzyskania informacji niewskazanych w SIWZ, jednak niezbędnych do przygotowania oferty. Ponadto ww. wymóg dokonania wizji przed złożeniem oferty naruszał przepis art. 7 ust. 1 Pzp (zasadę równego traktowania wykonawców), ponieważ prowadził

²³³ Co stwierdziła również IZ w trakcie prowadzonych kontroli w Urzędzie w dniach 12-16 kwietnia 2012 r., 8 listopada 2013 r. i 9 stycznia 2015 r.

do ograniczenia udziału potencjalnych wykonawców z innych regionów kraju (przez narzucenie im konieczności dodatkowego zaangażowania zasobów do przeprowadzenia wizji przed sporządzeniem oferty).

Wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 31 ust. 1 Pzp nie opisano zamówienia budowy stacji segregacji odpadów za pomocą dokumentacji projektowej (opracowanej dopiero w październiku 2011 r. przez wykonawcę zamówienia). Z naruszeniem przepisu art. 29 ust. 3 PZP, w SIWZ (w części opis przedmiotu zamówienia - pkt 1.1.3) szczegółowo określono parametry techniczne zamawianej ładowarki teleskopowej, w tym ze wskazaniem znaku towarowego (wymóg silnika Perkins 404D o poj. 2,2 l i mocy 50 KM), bez dopuszczenia możliwości składania ofert równoważnych.

Niezgodnie z art. 35 ust. 1 Pzp ustalono również wartość tego zamówienia - w lutym 2009 r.²³⁴, tj. na ponad 2 lata przed wszczęciem kontrolowanego postępowania o udzielenie tego zamówienia publicznego (czerwiec 2011 r.), podczas gdy wskazany przepis dopuszcza okres 6 miesięcy.

[Dowód: akta kontroli – str. 433-434, 480, 666-713]

Inspektor w Referacie Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska, Budownictwa i Rozwoju Gospodarczego Urzędu, odpowiedzialna za przygotowanie tego zamówienia wyjaśniła, że ww. nieprawidłowości wynikły z jej braku przygotowania do prawidłowego przeprowadzenia procedury zamówienia publicznego. Ponadto wskazywała w swoich wyjaśnieniach, że opis przedmiotu zamówienia został sporządzony przez osobę z zewnątrz Urzędu, lecz nie potrafiła wskazać przez kogo.

[Dowód: akta kontroli – str. 1648-1649]

Zastępca Burmistrza, nadzorujący ww. merytoryczny referat Urzędu, wyjaśnił m.in., że *wizja lokalna* zapisana w SIWZ była zaleceniem, a nie obowiązkiem. Wskazanie w zamówieniu ładowarki o konkretnych parametrach było w jego ocenie tylko podaniem przykładu.

[Dowód: akta kontroli – str. 1920-1922]

Ówczesny Burmistrz oświadczył, że w sprawie przetargu na budowę stacji segregacji odpadów posiada orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO, w którym uniewinniono go „od źle przeprowadzonego przetargu, gdyż w zarzucanym czynie brak było znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych”

[Dowód: akta kontroli – str. 1944]

3. W ocenie NIK, stwierdzone naruszenia przepisów przy realizacji zamówienia publicznego oraz złożone wyjaśnienia wskazują na niestosowanie przepisów Pzp przez pracowników Urzędu w badanych postępowaniach. Przy udzieleniu zamówienia wykonania „Studium wykonalności wdrożenia systemu segregacji odpadów komunalnych w Gminie Koniecpol” oraz przy zamówieniu tablic informacyjnych (rozliczonych następnie przez Urząd jako wydatki kwalifikowalne w sprawozdaniu z realizacji projektu przekazanym do Urzędu Marszałkowskiego), Urząd nie dokonał wyboru wykonawcy w oparciu o najkorzystniejszą ekonomicznie i jakościowo ofertę²³⁵, czym naruszył zasady określone w § 13 ust. 9 umowy z 25 czerwca 2010 r.²³⁶ z IZ o dofinansowanie projektu.

Zastępca Burmistrza nadzorujący ww. referat Urzędu nie wyjaśnił dlaczego nie przeprowadzono rozeznania. Natomiast ww. Inspektor w Referacie Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska, Budownictwa i Rozwoju Gospodarczego Urzędu,

²³⁴ W dokumencie : *Koncepcja i kosztorys systemu selekcji odpadów komunalnych dla Miasta i Gminy Koniecpol*, w której m.in. ustalono założenia kosztorysowe inwestycji.

²³⁵ Co stwierdziła również IZ w trakcie kontroli.

²³⁶ Nr UDA-RPSL.05.02.00-00-010/09-00.

odpowiedzialna za przygotowanie tego zamówienia wyjaśniła, że nie przypuszczała, iż w przypadku zamówienia o tak niskiej wartości wymagane było przeprowadzenie rozeznania cenowego.

[Dowód: akta kontroli – str. 1648-1649 i 1920-1922]

Powyższe nieprawidłowości wskazują na brak nadzoru ze strony kierownictwa Urzędu nad prowadzonymi postępowaniami.

B. Realizacja inwestycji

2.3. Budowa stacji segregacji odpadów

Opis stanu
faktycznego

1) Proces realizacji inwestycji - budowy stacji segregacji odpadów, prowadzony przez Urząd, był znacznie utrudniony w wyniku nierzetelnego przygotowania tej inwestycji do realizacji. Zakończona 29 lipca 2011 r. budowa, prowadzona na podstawie umowy z dnia 6 lipca 2011 r., zrealizowana została bez wymaganego pozwolenia na budowę, co skutkowało następnie długotrwałym procesem legalizacji tej inwestycji.

Roboty wynikające z umowy na budowę stacji segregacji odpadów zakończono w terminie ustalonym w tej umowie, co zostało potwierdzone protokołem zdawczo – odbiorczym przekazania stacji segregacji odpadów z dnia 29 lipca 2011 r. W protokole tym, przedstawiciele Gminy Koniecpol odebrali (bez uwag) przedmiot zamówienia, tj.: dostawę i montaż elementów stacji segregacji odpadów wraz z wyposażeniem, ogrodzenia i utwardzony płytami betonowymi teren tej stacji, dostawę fabrycznie nowej ładowarki teleskopowej oraz przekazanie dokumentacji technicznej²³⁷.

Z tytułu realizacji ww. umowy na budowę stacji segregacji odpadów Wykonawca stacji wystawił Urzędowi w dniu 29 lipca 2011 r. fakturę VAT²³⁸ na kwotę brutto 1 987,3 tys. zł (netto 1 615,7 tys. zł) za zrealizowane prace, a Urząd wypłacił należne wynagrodzenie²³⁹.

Urząd nie uruchomił jednak eksploatacji stacji segregacji odpadów, m.in. w związku ze zbyt małą mocą energetyczną zasilającą obiekt, uniemożliwiającą jej prawidłową pracę.

[Dowód: akta kontroli – str. 609-617]

Mimo to, Urząd przekazał do IZ sprawozdanie z realizacji inwestycji i rozliczenia dotacji w ramach RPO WSL. IZ przeprowadziła kontrolę²⁴⁰ oceny zgodności wykorzystania środków finansowych z zakresem określonym w umowie o dofinansowanie i przedłożyła Burmistrzowi jej wyniki w dniu 21 sierpnia 2012 r.²⁴¹. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie opisano w pkt. 2.5.

[Dowód: akta kontroli – str. 34-38,40, 622-653, 666-713]

W związku z wynikami tej kontroli, na wniosek Burmistrza PINB wszczął postępowanie administracyjne w sprawie legalizacji samowoli budowlanej stacji segregacji odpadów. W wyniku tego postępowania PINB nałożył²⁴² na Urząd

²³⁷ W tym: projekt zabudowy, projekt instalacji elektrycznej wraz z protokołami badań, dokumentację techniczną modułowej stacji segregacji odpadów i kartę gwarancyjną.

²³⁸ Nr 42913/7/2011.

²³⁹ Wynagrodzenie z tytułu ww. robót zapłacono trzema przelewami w dniach: 26 sierpnia 2011 r. (na kwotę 334,7 tys. zł), 29 sierpnia 2011 r. (300,0 tys. zł) i 2 września 2011 r. (1 352,6 tys. zł).

²⁴⁰ W dniach 12-16 kwietnia 2012.

²⁴¹ Pismo PINB-II-7355/1/7/K/12.

²⁴² Prawomocnym postanowieniem z 12.04.2013 r.

obowiązki wynikające z art. 48 ustawy Prawo budowlane, tj. uzyskanie pozwolenia na budowę. Ponadto PINB postanowieniem z dnia 3 stycznia 2013 r.²⁴³ ustalił wysokość opłaty legalizacyjnej budowy stacji segregacji odpadów na kwotę 125,0 tys. zł. W wyniku złożenia przez Urząd zażalenia na to postanowienie, Śląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Katowicach²⁴⁴ uchylił to postanowienie (uznając m.in., że PINB przedwcześnie ustalił opłatę legalizacyjną, bez sprawdzenia przedłożonego projektu budowlanego oraz bez zbadania prawa dysponowania nieruchomościami na cele budowlane) i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W związku z zawiadomieniem²⁴⁵ PINB o dokonanej rozbiórce stacji segregacji odpadów, w dniu 18 kwietnia 2013 PINB umorzył ww. postępowanie legalizacyjne samowoli budowlanej²⁴⁶.

[Dowód: akta kontroli – str. 539-544, i 910-913, 922-944]

W toku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ustalona
nieprawidłowość

Prowadzenie budowy stacji segregacji odpadów bez uzyskania stosownych pozwoleń i zezwoleń, co spowodowało konieczność legalizacji budowy i tym samym nieosiągnięcie w założonych terminach wskaźników produktów i rezultatów przyjętych w ostatecznym wniosku o dofinansowanie.

Skutkowało to rozwiązaniem z dniem 1 czerwca 2015 r. umowy o dofinansowanie tego projektu oraz wydaniem decyzji²⁴⁷ zobowiązującej Gminę Koniecpol do zwrotu środków uzyskanego dofinansowania (1 471,5 tys. zł) i odsetek w kwocie nie mniejszej niż 730,8 tys. zł²⁴⁸.

W wyniku uznania przez PINB we wrześniu 2012 r.²⁴⁹, że stacja została wybudowana i funkcjonuje jako samowola budowlana oraz podjętych przez Gminę w kwietniu 2013 r. działań celem zalegalizowania tej budowy, w tym m.in.: dokonania rozbiórki, uzyskania pozwolenia na budowę²⁵⁰ w związku z wcześniej wydaną decyzją środowiskową²⁵¹ oraz uzyskania w grudniu 2012 r. tytułu prawnego do dysponowania częścią nieruchomości²⁵², stacja segregacji odpadów rozpoczęła pracę dopiero w lipcu 2013 r. Gmina nie uzyskała więc deklarowanej ilości odpadów poddanych segregacji, w ciągu roku po zakończeniu rzeczowej realizacji projektu²⁵³, przepustowości segregowanych odpadów²⁵⁴ i nowych miejsc pracy²⁵⁵. Nieosiągnięcie ww. wskaźników rezultatu we wskazanych terminach, stanowiło naruszenie przez Gminę postanowień § 4 ust. 2 ww. umowy o dofinansowanie, w którym zobowiązano się do zapewnienia prawidłowej i terminowej realizacji Projektu oraz osiągnięcia celów i wskaźników produktów i rezultatów zakładanych we wniosku o dofinansowanie.

²⁴³ Nr PINB-II-7355/1/7/K/12.

²⁴⁴ Postanowieniem WINB-WOA.7722.28.2013.ME9 z 25.02.2013 r., zwany dalej: „ŚWINB”.

²⁴⁵ W dniu 16 kwietnia 2013 r.

²⁴⁶ Decyzją PINB-II-7355/1/7/K/12.

²⁴⁷ Nr 167/FR/2016.

²⁴⁸ Wg stanu na 1 maja 2016 r.

²⁴⁹ Postanowienie PINB.II.7355/1/7/K/12 z 20.09.2012 r.

²⁵⁰ Decyzja Starosty Częstochowskiego Nr 353/2013 (znak AB.6740.400.2013) z 19.04.2013 r.

²⁵¹ Nr GKOSBiRG.III.6220.7.2012.d z 2.05.2012 r.

²⁵² Ww. decyzja Wojewody Śląskiego Nr NWXV.7531.1.114.2012. z 14.12.2012 r.

²⁵³ 800 Mg do 30.07.2012 r. (pkt C.9.3. i D1 wniosku o dofinansowanie).

²⁵⁴ 30 Mg/dobę do 29.07.2011 r. (pkt C.9.3. i D2 wniosku o dofinansowanie i pkt D.9.1 wniosku o płatność końcową).

²⁵⁵ Dwa nowe miejsca pracy do 30.07.2012 r. (pkt C.9.3. i D3 wniosku o dofinansowanie i pkt D.9.3 wniosku o płatność końcową).

Były Burmistrz zeznał, że był i jest przekonany, że realizowany projekt nie wymagał uzyskania pozwolenia na budowę. Niezbędne dokumenty zostały uzupełnione w ramach prowadzonego programu naprawczego.

[Dowód: akta kontroli – str. 714-722, 948-950, 1652, 1971-2050]

Opis stanu
faktycznego

2) W kwietniu 2012 r. Burmistrz zlecił²⁵⁶ wykonanie nowego zasilania energetycznego (o mocy 65 kW), zapewniającego prawidłową pracę stacji segregacji odpadów. W maju 2012 r. Burmistrz wydał decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach²⁵⁷ oraz uzyskał wymaganą opinię Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie²⁵⁸ dot. terenu, na którym znajduje się stacja segregacji odpadów. W listopadzie 2012 r. Burmistrz zlecił Firmie z Lelowa wykonanie: *dokumentacji projektu budowy stacji wraz z infrastrukturą techniczną* (boksów, utwardzenia terenu płytami i kontenera socjalnego), a w dniu 21 stycznia 2013 r. wystąpił o pozwolenie na budowę *infrastruktury technicznej stacji segregacji odpadów*, które uzyskał 14 lutego 2013 r.²⁵⁹

Wykonanie prac dotyczących budowy boksów na odpady oraz utwardzenia terenu wokół stacji segregacji odpadów Urząd zrealizował pod nadzorem pracownika Urzędu posiadającego odpowiednie uprawnienia, poprzez zatrudnienie pracowników skierowanych przez Powiatowy Urząd Pracy.

[Akta kontroli str. 373,375,1912,1932-1934]

3) W kwietniu 2013 r.²⁶⁰ Urząd dokonał (jak wyjaśniono za pomocą pracowników Gminy) pierwszej rozbiórki stacji segregacji odpadów, o czym ówczesny Burmistrz poinformował telefonicznie PINB w dniu 16 kwietnia 2013 r.²⁶¹. W dniu 19 kwietnia 2013 r. uzyskano pozwolenie na jej budowę²⁶².

Jak wyjaśnił ówczesny Burmistrz, demontaż i ponowny montaż stacji segregacji odpadów był dla Gminy tańszym wariantem od zapłaty opłaty legalizacyjnej (wg tych zeznań całkowity koszt rozbiórek i ponownych montażu tej stacji, wraz z innymi kosztami z tym związanymi nie przekroczył 40 tys. zł). Również Zastępca Burmistrza nadzorujący merytoryczny referat Urzędu zajmujący się realizacją zadania, w swoich zeznaniach wskazał, że rozbiórka i ponowna budowa stacji segregacji odpadów była rozwiązaniem o wiele tańszym, niż zapłata opłaty legalizacyjnej. Zauważyć należy, że Urząd nie posiadał rozliczenia kosztów rozbiórek i montażu stacji segregacji.

[Dowód: akta kontroli – str.910-912,1653, 1922]

Ponowny montaż stacji segregacji odpadów zakończony został, zgodnie z protokołem odbioru robót montażowych (w którym kierownik budowy i inspektor nadzoru potwierdzili wykonanie robót zgodnie z projektem zabudowy tej stacji) w dniu 23 maja 2013 r. O zakończeniu budowy stacji segregacji odpadów²⁶³ Gmina powiadomiła PINB w dniu 24 maja 2013 r. i uzyskała potwierdzenie tego zgłoszenia w dniu 28 maja 2013 r.²⁶⁴ W dniu 30 lipca 2013 r. PINB²⁶⁵ udzielił pozwolenia na

²⁵⁶ Firmie z Koniecpola za kwotę 31,5 tys. zł.

²⁵⁷ Decyzja Nr GKOSBiRG.III.6220.7.2012.d. z 2.05.2012 r.

²⁵⁸ Nr ZO-0212/48/2012 z 28.05.2012 r.

²⁵⁹ Decyzja Starosty Częstochowskiego Nr 110/2013.

²⁶⁰ Przy wykorzystaniu pracowników Gminy.

²⁶¹ W wyniku czego PINB umorzył postępowanie dot. zalegalizowania samowoli budowy stacji segregacji odpadów, decyzją PINB-II-7355/17/K/12 z 18.04.2012 r.

²⁶² Decyzja Starosty Częstochowskiego Nr AB.6740.400.2013 z 19.04.2013 r.

²⁶³ Na podstawie pozwolenia z dnia 14 kwietnia 2013 r.

²⁶⁴ Pismo PINB-II-7353/SSO/63/K/13 z 28.05.2013 r.

²⁶⁵ Decyzja Nr PINB-II-7353/Seg.Odp./791/K/13.

użytkowanie w części dotyczącej infrastruktury technicznej stacji segregacji odpadów, wybudowanej (siłami własnymi pracowników Gminy) na podstawie pozwolenia na budowę z 14 lutego 2013 r.²⁶⁶.

[Dowód: akta kontroli – str. 539-544, 914-919, 951-953, 976-983, 1653, 1789 i 1922]

4) Następnie, w wyniku decyzji ŚWIB²⁶⁷ z dnia 26 maja 2014 r. (wydanej na wniosek IZ) stwierdzającej nieważność decyzji PINB o umorzeniu postępowania dot. legalności budowy stacji segregacji odpadów²⁶⁸, skutkującej uchyleciem²⁶⁹ pozwolenia na budowę dotyczącego stacji segregacji odpadów²⁷⁰, ówczesny Burmistrz podjął kolejną decyzję o drugiej rozbiórce stacji segregacji odpadów, którą wykonali pracownicy MPK w dniach 4 i 5 sierpnia 2014 r. Powyższa rozbiórka polegała na odłączeniu od kabiny sortowniczej zasilania energetycznego i taśmociągów, odkręceniu od podłoża kotew mocujących kabinę sortowniczą z podłożem, uniesieniu jej na wysokość ok. 30 cm i posadowieniu na przygotowanych wózkach jezdnych (typu niskiego). Tak przygotowana konstrukcja została następnie odholowana przy pomocy ładowarki na odległość ok. 30 m od miejsca zabudowy.

[Dowód: akta kontroli – str. 954-964 i 1724]

Ówczesny Prezes MPK, który nadzorował wspólnie z inspektorem nadzoru wyznaczonym przez Urząd ww. operację demontażu i ponownej zabudowy stacji, wyjaśnił, że po uzyskaniu przez Urząd stosownych pozwoleń, w odwrotnej kolejności została przeprowadzona ponowna zabudowa i montaż stacji segregacji odpadów w dotychczasowym miejscu. Roboty te, wg tych wyjaśnień zostały przeprowadzone siłami MPK (w godzinach pracy, bez dodatkowych kosztów), przy współudziale pracownika firmy zewnętrznej posiadającego odpowiednie uprawnienia (zatrudnionego przez Urząd). Montaż stacji segregacji odpadów przeprowadzony został na podstawie ponownie uzyskanego w dniu 22 sierpnia 2014 r. pozwolenia na budowę stacji segregacji odpadów²⁷¹.

Prawidłowość montażu oraz próbny rozruch stacji segregacji odpadów potwierdzony został w protokole odbioru z dnia 19 września 2014 r. (podpisany przez przedstawicieli MPK i kierownika budowy). W tym samym dniu Urząd zawiadomił PINB o zakończeniu budowy obiektu budowlanego, a 3 października 2014 r. PINB²⁷² potwierdził przyjęcie zgłoszenia użytkowania obiektu²⁷³. Zadania inspektora nadzoru przy dwóch demontażach oraz drugim i trzecim montażu stacji segregacji odpadów wykonywał pracownik zatrudniony w Urzędzie, posiadający uprawnienia budowlane w tym zakresie²⁷⁴.

[Dowód: akta kontroli – str. 946-962, 965-975, 1257-1259, 1724 i 1932-1934]

²⁶⁶ Starosty Częstochowskiego Nr AB.6740.104.2013.86.K.9 z 14.02.2013 r. zmienionego Postanowieniem AB.6740.104.2013.86.K.9 z 21.03.2013 r.

²⁶⁷ Nr WINB-WOA.771.21.2014MW, utrzymanej w mocy decyzją Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego Nr DON/ORZ/7100/974/14 z 15.07.2014 r.

²⁶⁸ Nr PINB-II-7355/17/K/12 z 18.04.2013 r.

²⁶⁹ Decyzją Nr AB-6740.400.2013 z 21.08.2014 r.

²⁷⁰ Decyzja Starosty Częstochowskiego Nr 353/2013 z 19.04.2013 r.

²⁷¹ Decyzja Starosty Częstochowskiego Nr 970/2014 (pismo AB.6740.1073.2014), wydana po uchyleniu decyzja AB.6740.400.2013.K.17 z 21.08.2014 r. pozwolenia na budowę z 19.04.2013 r.

²⁷² Zaświadczeniem Nr PINB-II-7353/SSO/180/K/14.

²⁷³ W oparciu o pozwolenie na budowę nr 970/2014 z 22 sierpnia 2014 r.

²⁷⁴ Uprawnienia architektoniczno-konstrukcyjno-budowlane Nr UAN-VII/83861/193/90.

W dniu 14 stycznia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie²⁷⁵ uchylił zaskarżoną przez Gminę²⁷⁶ decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz poprzedzającą ją decyzję ŚWINB z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji PINB z 18 kwietnia 2013 r. (o umorzeniu postępowania w sprawie samowoli budowlanej). W uzasadnieniu wyroku WSA podał m.in., że stacja segregacji odpadów składała się z gotowych, pojedynczych elementów, które dopiero po zmontowaniu mogą być wykorzystywane jako całość. Rozczłonkowanie i demontaż elementów tej stacji (w tym pozbawienie mocowań trwale wiążących je z gruntem) spowodowało, że żaden z tych elementów nie mógł stanowić samodzielnego przedmiotu użytkowania, a stacja segregacji odpadów nie mogła spełniać celów zrealizowanej inwestycji.

[Dowód: akta kontroli – str. 1191-1219]

C) Rozliczenie Inwestycji

2.4. Rozliczenie finansowe budowy stacji segregacji odpadów

Opis stanu
faktycznego

1) Wydatki poniesione na realizację stacji segregacji odpadów (na podstawie wystawionych faktur) wyniosły łącznie 2 391,4 tys. zł brutto, z czego Urząd wydatkował kwotę 2 381,7 tys. zł²⁷⁷, a ZUK kwotę 9,8 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli – str. 1220-1225]

Stacja segregacji odpadów przyjęta została przez Urząd do ewidencji środków trwałych w dwóch jednostkach ewidencyjnych:

- Stacja segregacji odpadów wraz z wyposażeniem – dwoma dowodami OT²⁷⁸ o łącznej wartości rozliczeniowej 2 054,8 tys. zł (obejmujące: m.in. koszt zakupu całej stacji segregacji odpadów wg umowy²⁷⁹ wraz z ładowarką, zakupione tablice informacyjne i plakietki, koszt wykonania dokumentacji techniczno-kosztorysowej i inwentaryzacyjnej oraz zasilania, usług serwisowych i dźwigowych związanych z demontażem i ponownym montażem).
- Infrastruktura techniczna, boksy – dowodem OT²⁸⁰ o wartości 314,7 tys. zł (obejmującym koszty boksów, utwardzenia terenu stacji oraz pozostałe pozycje z poniesionych wydatków na jej budowę).

[Dowód: akta kontroli str. 1226-1231]

Ustalone
nieprawidłowości

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelne rozliczenie inwestycji budowy stacji segregacji odpadów dokumentami OT, w kwocie niezgodnej z rzeczywistymi kosztami tej inwestycji.

Łączna wartość inwestycji wykazana w ww. trzech dowodach OT (2 369,5 tys. zł) nie uwzględniała wydatku (12,2 tys. zł) na opracowanie we wrześniu 2009 r.²⁸¹ przez

²⁷⁵ Wyrokiem Sygn. Akt VII SA/Wa 1883/14.

²⁷⁶ Skargą z 18.08.2014 r.

²⁷⁷ W 2011r. na opracowanie studium wykonalności 12,2 tys. zł, dostawa i budowa stacji segregacji odpadów 1 987,3 tys. zł i dostawa tablic i plakietek informacyjnych – 1,1 tys. zł, w 2012 r. 34,2 tys. zł na dokumentację i usługi związane z wykonaniem nowego przyłącza energetycznego oraz poniesione w 2013 r. na ponowny montaż stacji segregacji odpadów oraz na budowę infrastruktury tej stacji: 23,4 tys. zł na usługi projektowe, geodezyjne, nadzoru budowlanego oraz archeologiczno – konserwatorskie²⁷⁷, 161,0 tys. zł z tytułu zapłaty za materiały i usługi (w tym 2,6 tys. zł za pierwszy demontaż i montaż stacji segregacji odpadów 2013 r.) i 140,8 tys. zł na wynagrodzenia i opłaty związane z zatrudnianiem pracowników. Ponadto w latach 2012-2013 Urząd wydatkował kwotę 21,7 tys. zł z tytułu przeglądów gwarancyjnych i napraw serwisowych urządzeń tej stacji.

²⁷⁸ OT 3/B/2011 z 30.09.2011 r. o wartości 1 988,4 tys. zł i OT 8/B/2013 z 14.11.2013 r. o wartości 66,4 tys. zł.

²⁷⁹ Z 6.07.2011 r. ze Spółka Naprzód.

²⁸⁰ OT 9/B/2013 z 14.11.2013 r.

²⁸¹ Faktura Nr FV/14/09 z 8.09.2009 r.

Spółkę z Częstochowy Studium wykonalności projektu pn. *Wdrożenie systemu segregacji odpadów komunalnych w Gminie Koniecpol* (stanowiącym element wniosku o dofinansowanie ze środków EFRR). Wydatek ten został wykazany jako kwalifikowalny we wniosku o płatność pośrednią z 29 lipca 2011 r.²⁸²

Pracownica Urzędu zajmująca się m.in. sprawami sortowni odpadów, która podpisała ww. dowody OT wyjaśniła, że nie miała wpływu na ich treść, ponieważ zostały one sporządzone przez pracownika księgowości Urzędu.

Skarbnik Gminy natomiast nie potrafiła wyjaśnić dopuszczenia do ww. nierzetelnego rozliczenia inwestycji, tłumacząc powyższe nieobecnością pracownicy działu księgowości prowadzącej ewidencję finansową tej inwestycji.

[Dowód: akta kontroli – str. 376-392, 623-636, 1912, 1936 i 1939-1940]

2. Przyjęcie do ewidencji środków trwałych elementów majątku wchodzących w skład tej inwestycji, jako dwóch obiektów zbiorczych (stacji segregacji odpadów oraz infrastruktury tej stacji), bez uwzględnienia klasyfikacji rodzajowej środków trwałych, co naruszało przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych²⁸³. W myśl KŚT podstawową jednostką ewidencji jest pojedynczy element majątku trwałego spełniający określone funkcje w procesie wytwarzania wyrobów i świadczenia usług (budynek, maszyna, pojazd mechaniczny itp.).²⁸⁴ W wyniku powyższego wprowadzono do ewidencji obiekty zbiorcze składające się ze środków trwałych należących do różnych grup środków trwałych (obiekty inżynierii lądowej, maszyny i urządzenia oraz środek transportu). Skutkiem powyższego Urząd nieprawidłowo, tj. niezgodnie z ww. przepisami naliczał amortyzację tych środków trwałych²⁸⁵, zaniżając dwukrotnie te stawki w przypadku pojazdu - ładowarki²⁸⁶ oraz zawyżając je ponad dwukrotnie w przypadku infrastruktury wchodzącej w skład stacji segregacji odpadów. W wyniku powyższych działań w sprawozdaniach finansowych jednostki z lat 2011-2015 nieprawidłowo została wykazana wartość środków trwałych.

Skarbnik Gminy w wyjaśnieniach uzasadniła ww. sposób przyjęcia stacji segregacji i jej infrastruktury jako dwóch środków trwałych zapisami na fakturze i w budżecie, gdzie stacja segregacji wymieniona była jako jeden obiekt.

[Dowód: akta kontroli str. 1226-1231, 1936, 1939-1940]

2.5. Rozliczenie umowy o dofinansowanie

Opis stanu faktycznego

1) W wyniku realizacji umowy o dofinansowanie projektu *Wdrożenie systemu segregacji odpadów komunalnych w Gminie Koniecpol* Urząd otrzymał od IZ środki finansowe w łącznej kwocie 1 471,5 tys. zł, na podstawie trzech wniosków o płatność (w tym dwóch o płatność pośrednią²⁸⁷ i jednego o płatność końcową²⁸⁸).

[Dowód: akta kontroli – str. 588-615, 623-653]

W wyniku przeprowadzenia przez IZ łącznie trzech kontroli²⁸⁹ oceny wykorzystania środków i realizacji projektu, IZ w dniu 10 lutego 2015 r.²⁹⁰ uznała, że Gmina nie

²⁸² Nr WNP-RPSL.05.02.00-00-10/09.

²⁸³ Dz. U. Nr 242, poz. 1622, zwanej dalej „KŚT”.

²⁸⁴ Jedynie w nielicznych przypadkach przepisy te dopuszczają przyjęcie w ewidencji za pojedynczy obiekt - obiekt zbiorczy np. zespół przewodów rurociągowych lub zespół latarni jednego typu użytkowanych na terenie zakładu, ulicy, osiedla.

²⁸⁵ 10% w przypadku stacji segregacji odpadów i 4,5% w przypadku infrastruktury – boksów.

²⁸⁶ Dla których stosuje się stawkę 20%.

²⁸⁷ Nr WNP-RPSL.05.02.00-00-010/09 z 29.07.2011 r. na kwotę 10,4 tys. zł i Nr WNP-RPSL.05.02.00-00-010/10 z 29.09.2011 r. na zaliczkę w kwocie 1 352,6 tys. zł.

²⁸⁸ Nr WNP-RPSL.05.02.00-00-010/10-04 z 27.10.2011 r. w którym rozliczył otrzymaną zaliczkę i wnioskował o refundację kwoty 108,5 tys. zł.

²⁸⁹ W dniach 12-16.04.2012 r., 8.11.2013 r. i 9.01.2015 r.

zrealizowała projektu zgodnie z zawartą umową i wezwała do zwrotu (w terminie 14 dni) udzielonego dofinansowania w kwocie 1 471,5 tys. zł z odsetkami w wysokości jak za zaległości podatkowe. Jako uzasadnienie zwrotu wskazano stwierdzone w wyniku ww. kontroli nieprawidłowości (w tym naruszenia Pzp), nieosiągnięcie wskaźników rezultatu (*ilości odpadów poddawanych segregacji, przepustowości i nowo utworzonych miejsc pracy*) oraz naruszenie prawa budowlanego poprzez nieuzyskanie pozwolenia na budowę stacji segregacji odpadów (opisane w pkt.2.1. ppkt 2 niniejszego wystąpienia).

[Dowód: akta kontroli – str. 539-544 i 666-678]

Burmistrz podejmował wcześniej działania w celu rozliczenia umowy na dofinansowanie projektu. W dniu 4 stycznia 2013 r.²⁹¹ Burmistrz i Zastępca Burmistrza, w odpowiedzi na zapytanie IZ²⁹² poinformowali tę instytucję o działaniach podjętych celem prawidłowego wdrożenia systemu segregacji odpadów komunalnych (uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, wystąpienie o pozwolenie na budowę stacji segregacji odpadów i infrastruktury²⁹³) oraz przesłali *Harmonogram planowanych działań naprawczych* (zgodnie z którym uruchomienie stacji miało nastąpić 3 czerwca 2013 r., a osiągnięcie wskaźnika rezultatu – założonej ilości odpadów poddanych segregacji w trakcie roku – do 31 lipca 2014 r.). Ww. wniosek nie uzyskał akceptacji IZ oraz nie dokonano w tym zakresie zmian umowy na dofinansowanie, zgodnie z § 18 ust. 14 pkt 3 i ust. 17 pkt 2 lit a tej umowy. Kontrola IZ²⁹⁴ potwierdziła nieosiągnięcie w terminach określonych umową na dofinansowanie wskaźników rezultatu (przepustowości stacji segregacji odpadów, nowo utworzonych miejsc pracy i ilość odpadów poddanych segregacji na rok).

[Dowód: akta kontroli – str. 555-556, 588, 594, 597, 682, 684]

Stacja segregacji odpadów została uruchomiona dopiero w dniu 15 lipca 2013 r. (po prawie dwóch latach od terminu ustalonego w ww. umowie na dofinansowanie projektu), a następnie w wyniku ponownej rozbiórki i budowy w okresie od 4 sierpnia do 3 października 2014 r. była wyłączona z eksploatacji.

[Dowód: akta kontroli – str. 951-953, 974-975, 992]

W dniu 23 czerwca 2015 r. Urząd otrzymał od IZ wypowiedzenie²⁹⁵ umowy o dofinansowanie projektu wraz z uchwałą z 1 czerwca 2015 r. dot. rozwiązania umowy o dofinansowanie projektu²⁹⁶.

W dniu 2 lutego 2016 r. IZ wydała decyzję²⁹⁷ zobowiązującą Gminę Koniecpol do zwrotu środków dofinansowania w ww. kwocie 1 471,5 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości jak za zaległości podatkowe, w tym: 10,4 tys. zł z odsetkami od 2 września 2011 r., 1 352,6 tys. zł z odsetkami od 2 września 2011 r. i 108,5 tys. zł z odsetkami od 9 grudnia 2011 r. Decyzja ta w wyniku złożonego przez Gminę odwołania została utrzymana w mocy przez IZ w dniu 24 maja 2016 r.²⁹⁸

[Dowód: akta kontroli – str. 718-722, 1262-1363 i 1971-2050]

²⁹⁰ Pismo FR-RPCiN.433.75.1.2015.Ast.

²⁹¹ W piśmie GKOSBiRG.III.WSO.24.2012/13.

²⁹² Pismo z 17.12.2012 r.

²⁹³ Niezbędnej do prawidłowego działania stacji segregacji odpadów: utwardzenie pozostałej części terenu, budowy zadaszonych boksów na odpady przeznaczone do segregacji i odpady posegregowane, zaplecza socjalnego dla pracowników oraz wymiany kabla zasilającego o mocy 65 kV.

²⁹⁴ Przeprowadzona 8.11.2013 r.

²⁹⁵ Pismo FR-RKP.433.434.1.2015ŁM z 24.06.2015 r.

²⁹⁶ Nr 895/40/V/2015.

²⁹⁷ Nr 167/FR/2016.

²⁹⁸ Decyzją Nr 1016/RR/2016 (pismo RR RPR.433.4.00001.2016.ALU).

Ustalone
nieprawidłowości

W toku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pomimo niewywiązania się Gminy z warunków umowy na dofinansowanie projektu w zakresie osiągnięcia ww. wskaźników produktu i rezultatu w ustalonych w harmonogramie terminach, Burmistrz nie podjął działań celem zawarcia z IZ aneksu do umowy, wymaganego § 18 ust. 14 pkt 3 i ust. 17 pkt 2 lit. a tej umowy. Działania Burmistrza ograniczyły się jedynie do przesłania do IZ w dniu 4 stycznia 2013 r.²⁹⁹ ww. informacji o podjętych działaniach celem wdrożenia systemu segregacji odpadów komunalnych wraz z *Harmonogramem planowanych działań naprawczych*. Zgodnie z § 18 ust. 18 ww. umowy na dofinansowanie Gmina winna zrealizować projekt zgodnie z ostatnią wersją wniosku o dofinansowanie³⁰⁰, w którym określono rzeczowe zakończenie projektu na 29 lipca 2011 r. i osiągnięcie ww. wskaźników rezultatu do 30 lipca 2012 r.

Skutkiem niewywiązania się Gminy z ww. warunków umowy na dofinansowanie było wypowiedzenie przez IZ tej umowy i wydanie w dniu 2 lutego 2016 r. decyzji³⁰¹ zobowiązującej Gminę Koniecpol do zwrotu środków dofinansowania, utrzymanej w mocy w drugiej instancji w dniu 24 maja 2016 r.³⁰²

Zastępca Burmistrza nadzorujący merytoryczny referat Urzędu zajmujący się realizacją zadania zeznał, że w jego ocenie przyjęcie przez IZ ww. programu naprawczego oznaczało wyrażenie zgody przez IZ na jego realizację i uznanie go za aneks do umowy na dofinansowanie. Natomiast ówczesny Burmistrz zeznał, że zaakceptowanie przez IZ programu naprawczego uznał za załącznik do tej umowy.

[Dowód: akta kontroli – str. 557 - 558, 984-986, 1922 i 1943]

Powyższe wyjaśnienia, zdaniem NIK, potwierdzają brak rzetelnego nadzoru nad realizacją zawartej z IZ umowy o dofinansowanie, w szczególności w zakresie podjęcia przewidzianych w tej umowie działań (zawarcie aneksu) celem utrzymania dofinansowania realizacji zadania.

2.6. Realizacja przez Gminę działalności sortowania odpadów komunalnych

Opis stanu
faktycznego

1) Stacja segregacji odpadów została uruchomiona pierwszy raz w dniu 15 lipca 2013 r. (po prawie dwóch latach od terminu ustalonego w ww. umowie na dofinansowanie projektu), a następnie była wyłączona z eksploatacji w wyniku ponownej rozbiórki i kolejnej budowy w okresie od 4 sierpnia do 3 października 2014 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 951-953, 974-975, 992]

Gmina (reprezentowana przez Burmistrza i Zastępcę Burmistrza) zleciła w dniu 28 czerwca 2013 r. MPK odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Koniecpol, ich transport do stacji segregacji odpadów³⁰³ oraz ich przetwarzanie w tej stacji³⁰⁴.

[Dowód: akta kontroli – str. 1232-1233]

²⁹⁹ W piśmie GKOSBiRG.III.WSO.24.2012/13.

³⁰⁰ Wniosku o płatność końcową z 27.10.2011 r.

³⁰¹ Nr 167/FR/2016, pismo FR-RPA.433.1.00010.2015.API.

³⁰² Decyzją Nr 1016/RR/2016, pismo RR RPR.433.4.00001.2016.ALU.

³⁰³ Zlecenie Nr GKOSBiRG.III.7031.1.2013.

³⁰⁴ Zlecenie Nr GKOSBiRG.III.7031.1.2013.

Ustalona
nieprawidłowość

W toku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zlecenie spółce MPK odbioru odpadów komunalnych oraz ich przetwarzanie zostało dokonane z pominięciem procedury przetargowej³⁰⁵, wymaganej art. 6d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁰⁶.

W związku z ww. nieprawidłowością Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Katowicach³⁰⁷ wymierzył Gminie Koniecpol karę w wysokości 50 tys. zł. Zapłatę tej kary, na wniosek Urzędu, ŚWIOŚ zawiesił³⁰⁸ do dnia 29 lipca 2016 r., jak podał w uzasadnieniu decyzji, w związku z podjęciem przez Gminę działań naprawczych zmierzających do usunięcia przyczyn nałożenia kary. W trakcie prowadzonego przez WIOŚ postępowania ówczesny Burmistrz i Zastępca Burmistrza wyjaśniali, że przyczyną nieprzeprowadzenia ww. przetargu była konieczność wypełnienia warunków umowy z IZ w zakresie trwałości przez 5 lat realizowanego projektu (brak możliwości powierzenia prowadzenia tej instalacji firmie zewnętrznej przez ten okres). Identyczne uzasadnienie przedstawił były Burmistrz w ww. wniosku z 7 stycznia 2014 r. o zawieszenie zapłaty kary.

Ówczesny Burmistrz w swych zeznaniach wskazał na swojego Zastępcę jako osobę odpowiedzialną za to zlecenie. Natomiast Zastępca Burmistrza w trakcie kontroli zeznał, że zlecenie to wynikało z zawartej z IZ umowy o dofinansowanie, w której ZUK był wpisany jako operator systemu związanego z działalnością instalacji.

W ocenie NIK, zgodnie z ww. przepisem zlecenie przez gminę odbioru i przetwarzania odpadów komunalnych wymagało przeprowadzenia przetargu, a ponadto odbiór i przetwarzanie odpadów zlecone zostało spółce MPK, a nie ZUK.

[Dowód: akta kontroli – str. 1234-1256, 1922 i 1943]

Opis stanu
faktycznego

2) Stacja segregacji odpadów została wydierżawiona MPK przez Gminę z dniem 1 grudnia 2015 r., na podstawie zawartej na okres dwóch lat umowy dzierżawy³⁰⁹. W umowie ustalono m.in., że stacja segregacji odpadów wykorzystywana będzie do prowadzenia działalności MPK w zakresie odzysku odpadów komunalnych (§ 3 pkt 2 umowy) oraz że MPK ponosi wszelkie koszty związane z jej eksploatacją i pełną odpowiedzialność za jej prawidłowe wykorzystanie (§ 7 pkt 2 i 6 umowy). W okresie grudzień 2015 – marzec 2016 r. MPK zapłacił Gminie łącznie 7,4 tys. zł (brutto) czynszu dzierżawnego z tytułu dzierżawy stacji segregacji odpadów, zgodnie z ww. umową dzierżawy³¹⁰.

[Dowód: akta kontroli – str. 997-1106]

Ustalona
nieprawidłowość

W toku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dopuszczenie przez Gminę do bezumownego korzystania przez MPK z ww. nieruchomości gruntowej, na której wybudowano stację segregacji odpadów, skutkiem czego MPK nie posiadało tytułu prawnego do korzystania z gruntu w okresie od lipca 2013 r. do listopada 2015 r.

³⁰⁵ Co stwierdziła również Delegatura Wojewódzkiej Inspekcji Ochrony Środowiska w Częstochowie (zwanej dalej „WIOŚ”), w trakcie prowadzonych kontroli w sierpniu 2013 r. dot. realizacji przez Gminę zadań dot. organizacji nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, nadzoru gospodarowania odpadami oraz ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji i przekazywania ich do składowania.

³⁰⁶ Dz. U. z 2012 2016 r., poz. 250 ze zm.

³⁰⁷ Decyzją Nr 43/2013 z 4.11.2013 r., zwany dalej: „ŚWIOŚ”.

³⁰⁸ Decyzją Nr 31/2014 z 31.03.2014 r.

³⁰⁹ Z dnia 1.12.2015 r.

³¹⁰ Tj. miesięcznie 1 845,0 zł brutto.

Od 15 lipca 2013 r.³¹¹ MPK prowadziło tam odpłatną działalność polegającą na segregowaniu odpadów. Przyjmując aktualną stawkę dzierżawy Urząd nie uzyskał dochodów z tego tytułu w kwocie 48,9 tys. zł³¹².

Zastępca Burmistrza nadzorujący ww. merytoryczny referat Urzędu zajmujący się realizacją zadania zeznał, że MPK jako następca prawny ZUK, weszła w prawa i obowiązki, w tym w zakresie korzystania z ww. nieruchomości. Natomiast ówczesny Burmistrz zeznał, że w tym okresie ZUK i MPK na takich samych zasadach (bezumownie) korzystały z innych eksploatowanych obiektów gminnych (oczyszczalni ścieków, kanalizacji sanitarnej, ujęć wody i wodociągów).

Powyższe wyjaśnienia wskazują na konieczność systemowych działań naprawczych w zakresie zarządzania nieruchomościami Gminy, a także pozyskiwania należnych dochodów z majątku Gminy.

[Dowód: akta kontroli – str.997-1106,1923 i 1943]

Opis stanu
faktycznego

3) W okresie prowadzenia przetwarzania odpadów w stacji segregacji odpadów³¹³ MPK prowadziła tę działalność bez uzyskania decyzji na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów innych niż niebezpieczne. W okresie tym Starosta Częstochowski wydał 4 kwietnia 2013 r. decyzję w powyższym zakresie gminie Koniecpol³¹⁴. W okresie od 15 lipca 2013 r. do czerwca 2014 r. MPK przetworzyła łącznie 992,93 Mg³¹⁵ odpadów komunalnych, tj. o 11,6% więcej niż ilość odpadów w ciągu roku (800 Mg), jaka wynikała z ww. zezwolenia. Nadto, NIK zauważa, że w wyniku prowadzonej działalności w okresie lipiec 2013 r. – luty 2014 r. w stacji segregacji odpadów powstały również odpady, których wytworzenia nie obejmowała ww. decyzja, tj. metale żelazne³¹⁶ w łącznej ilości 3,14 Mg i metale nieżelazne³¹⁷ w łącznej ilości 0,41 Mg³¹⁸.

[Dowód: akta kontroli – str. 1141-1190]

Ustalona
nieprawidłowość

W toku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Brak wystarczającego nadzoru ze strony Urzędu w zakresie prowadzenia przez MPK w stacji segregacji odpadów przetwarzania odpadów komunalnych, które realizowane było z naruszeniem art. 41 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³¹⁹. MPK prowadziła przez cały okres działalności dotyczącej przetwarzania odpadów innych niż niebezpieczne bez stosownego zezwolenia, a w okresie od lipca 2013 r.³²⁰ do czerwca 2014 r.³²¹ wytworzyła w związku z prowadzeniem tej działalności odpady w ilościach przekraczającej posiadane przez Gminę zezwolenia oraz przetwarzała odpady nie objęte tym zezwoleniem, co szczegółowo zostało opisane w wystąpieniu pokontrolnym NIK do MPK.

³¹¹ Z uwzględnieniem przerwy w pracy stacji segregacji odpadów w okresie lipiec-sierpień 2014 r. w związku z jej ponownym demontażem i montażem.

³¹² Wyliczono jako iloczyn okresu eksploatacji stacji -26,5 miesiąca razy stawka dzierżawy wg zawartej w grudniu 2015 r. umowy - 1 845,0 zł.

³¹³ Od 15 lipca 2013 r.

³¹⁴ Nr OŚ.6233.27.2013.VIIa.Kon.23 z 4.04.2013 r., zmieniona decyzja OŚ. 6233.27.2014.VIIa.Kon.5 z 17.03.2014 r.

³¹⁵ Przekroczenie nastąpiło od marca 2014 r. (w okresie od lipca 2013 do lutego 2014 w SSOK przetworzono łącznie 760,74 Mg).

³¹⁶ O kodzie 19 12 02.

³¹⁷ O kodzie 19 12 03.

³¹⁸ Decyzję z 4.04.2013 r. zmieniono w dniach 17.03.2014 r. i 31.03.2015 r., zezwalając na wytwarzanie metali nieżelaznych i żelaznych oraz przetwarzanie większej ilości odpadów (1 500 Mg na rok).

³¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm., zwanej dalej „ustawą o odpadach”.

³²⁰ Od dnia 15 lipca 2013 r., tj. dnia uruchomienia SSOK.

³²¹ Do dnia zaprzestania działalności SSOK.

Pomimo składania przez MPK do Urzędu comiesięcznych sprawozdań dotyczących zebranych i przetwarzanych odpadów, Urząd nie podjął w tym zakresie żadnych działań.

Inspektor w Referacie Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska, Budownictwa i Rozwoju Gospodarczego Urzędu, prowadząca sprawy dot. ochrony środowiska wyjaśniła m.in., że nikt nie zwrócił uwagi, że MPK prowadząca przetwarzanie tych odpadów powinna posiadać stosowne zezwolenie. Zastępca Burmistrza, nadzorujący ww. merytoryczny referat Urzędu zajmujący się realizacją tych zadań zeznał m.in., że występując o zezwolenie na przetwarzania odpadów w stacji segregacji Urząd nie miał pełnego rozeznania co do ilości i rodzajów przetwarzanych odpadów. Założono, na podstawie dostępnych informacji, że z terytorium Gminy zbieranych będzie ok. 800 Mg odpadów rocznie. W wyniku wejścia w życie nowej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz po uruchomieniu stacji segregacji odpadów, okazało się że ilość zbieranych odpadów ulega zwiększeniu. Ponadto w odpadach tych znajdowały się niewielkie ilości metali. Dlatego też Gmina wystąpiła o zmianę pozwolenia dot. ilości i rodzaju zbieranych odpadów.

Dodatkowo zeznał, że w jego ocenie MPK, jako następcą prawnym ZUK mogła zbierać i przetwarzać odpady komunalne na podstawie zezwoleń otrzymanych przez Gminę.

[Dowód: akta kontroli – str. 1141-1146, 1150-1190, 1649-1650, 1923]

W ocenie NIK, Spółka powstała w wyniku przekształcenia weszła we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością samorządowego zakładu budżetowego (na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej), natomiast jako odrębna od Gminy osoba prawna, winna uzyskać stosowne pozwolenie na przetwarzanie odpadów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, ze względu na stwierdzone w toku realizacji zbadanych inwestycji nieprawidłowości, zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia przez Gminę przy realizacji kolejnych inwestycji:

- prawidłowego przygotowywania procesu inwestycyjnego przed ich rozpoczęciem oraz zapewnienia prawidłowego ich finansowania,
- prowadzenia rzetelnego nadzoru nad terminową i zgodną z zawartymi umowami realizacją inwestycji,
- zapewnienie prawidłowego ostatecznego odbioru i rzetelnego rozliczenia inwestycji.

Ponadto, w ocenie NIK, w związku ze stwierdzonymi działaniami Skarbnika Gminy, polegającymi na złożeniu podpisu na umowach zawartych z Wykonawcą kotłowni i poświadczeniu, że zobowiązania wynikające z tej umowy mieszczą się w planie finansowym, mimo braku takiego zadania w planie finansowym ZUK i braku zgody na zaciągnięcie takiego zobowiązania długoterminowego w budżecie Gminy, a także w związku z niewykazaniem w sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji RB-Z, powstałych w wyniku podpisania ww. umów na budowę kotłowni zobowiązań, Skarbnik Gminy nie gwarantuje rzetelnego wykonywania obowiązków głównego księgowego określonych w art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

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 Kontroli³²², wnosi o:

- 1. Zapewnienie prawidłowej ewidencji środków trwałych powstałych w wyniku budowy stacji segregacji odpadów komunalnych, zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych.**
- 2. Podjęcie działań, celem zapewnienia prawidłowego nadzoru nad zleconą Spółce działalnością dotyczącą przetwarzania odpadów komunalnych w stacji segregacji tych odpadów, w sposób zgodny z ustawą o odpadach oraz wydanymi zezwoleniami na prowadzenie tej działalności.**

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 Katowicach.

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 25 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.

Katowice, dnia 17 października 2016 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Andrzej Pakuła
Gł. specjalista kontroli państwowej**

³²² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm., zwana dalej: „ustawą o NIK”.

