



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 8 listopada 2010 r.

**Pan
Zbigniew Podraza
Prezydent
Miasta Dąbrowa Górnicza**

LKA-4101-08-01/2010/P/10/157

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej², w zakresie inwestycji gminnych, z uwzględnieniem projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej w latach 2004 - 2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 29 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

1. W latach 2004 – 2007 w Gminie zrealizowano pięć zadań inwestycyjnych za kwotę łączną 17.181,7 tys. zł, z których 37,2 % sfinansowano ze środków unijnych. Szczegółową analizą objęto, wybrane metodą niestatystyczną, dwa zadania - „*Utworzenie kompleksowego centrum wsparcia łagodzącego społeczne skutki restrukturyzacji sektora hutnictwa*” (za kwotę 2.920,4 tys. zł)³ i „*Eurocamping Błędów: baza biwakowo –*

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”

² Zwanym dalej „Urzędem”

³ Zwane dalej „Utworzenie Centrum wsparcia”

campingowo – rekreacyjna przy ul. Żołnierskiej 130 w Dąbrowie Górniczej – Błędowie” (za kwotę 4.308,5 tys. zł)⁴.

2. Obydwa zadania ujęto w uchwalonym na lata 2005-2008 Wieloletnim Programie Inwestycyjnym Gminy. Finansowanie tych zadań zapewniono podpisując umowy o dofinansowanie ze środków unijnych – 28 października 2005 r. z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (zadanie „*Utworzenie Centrum wsparcia*”) oraz 11 lipca 2006 r. z Wojewodą Śląskim (zadanie „*Eurocamping Błędów*”).

Dla pierwszego z zadań dofinansowanie wynosić miało 467.167 Euro (75 % wartości), a dla drugiego 1.591,3 tys. zł (75,0 % wartości). Mimo że uzyskana przez Gminę wysokość środków unijnych była zbliżona do wnioskowanej, ich udział w poniesionych wydatkach zmalał do 57,5 % i 36,1 %, w związku ze wzrostem kosztów realizacji zadań - na zadaniu „*Utworzenie Centrum wsparcia*” z tytułu robót dodatkowych, a na zadaniu „*Eurocamping Błędów*” braku jednoznacznego określenia zakresu rzeczowego tej inwestycji.

Przyjęcie zadania „*Utworzenie Centrum wsparcia*”, według wyjaśnień Pana Prezydenta, zainicjowała Fundacja Regionalnej Agencji Promocji Zatrudnienia w Dąbrowie Górniczej⁵, która została głównym użytkownikiem budynku, powstałego w wyniku przebudowy nieużytkowanego, dawnego przedszkola Huty Bankowa.

3. NIK ocenia negatywnie przygotowanie przez Urząd do realizacji zadania „*Eurocamping Błędów*”. Brak jednoznacznej koncepcji jego wykonania na etapie składania wniosku o dofinansowanie – na co m.in. Pan Prezydent wskazywał w wyjaśnieniach - a także nieposiadanie przez Urząd kompletnej dokumentacji projektowej i kosztorysowej, skutkowało ujęciem, w podpisanej z Wojewodą Śląskim w lipcu 2006 r. umowie o dofinansowanie, nieaktualnego harmonogramu rzeczowo - finansowego wykonania inwestycji.

Stwierdzono m.in., że dopiero w lipcu 2006 r. opracowano ostatecznie dokumentację projektową oraz kosztorysową odwodnienia terenu, na którym miał być zlokalizowany Eurocamping (baza biwakowo-campingowo–rekreacyjna), a w kwietniu i sierpniu 2007 r. program funkcjonalno-użytkowy i projekty architektoniczno–budowlane planowanych do budowy domków campingowych. W związku z tym ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę ww. bazy Urząd otrzymał 10 sierpnia 2006 r., a decyzję o pozwoleniu na budowę domków campingowych 4 września 2007 r.

⁴ Zwane dalej „*Eurocamping Błędów*”

⁵ Zwaną dalej „*Fundacją*”.

Niewłaściwe przygotowanie zadania spowodowało m.in. przesunięcie o przeszło 1 rok terminu jego rzeczowego zakończenia (z 22 listopada 2006 r. na 3 grudnia 2007 r.)⁶, przy równoczesnym skróceniu z 10,5 do 5 miesięcy zakładanego okresu realizacji robót budowlanych, na co m.in. zarzutowało wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na ich wykonanie 30 kwietnia 2007 r. Skutkiem braku odpowiedniego przygotowania zadania był również wzrost jego wartości całkowitej o 110,3 %, w stosunku do wartości ustalonej w umowie o dofinansowanie (z 2.121,69 tys. zł do 4.461,7 tys. zł) oraz zwiększenie z 318,3 tys. zł do 2.542,5 tys. zł zaangażowania środków własnych Gminy.

W przypadku zadania „*Utworzenie Centrum wsparcia*”, NIK ocenia negatywnie zawarcie w dniu 2 września 2005 r. przez Gminę umowy z Fundacją Regionalnej Agencji Promocji Zatrudnienia na opracowanie, za cenę 39,0 tys. zł brutto, dokumentacji stanowiącej podstawę do ubiegania się o dofinansowanie zadania, tj.: projektu budowlanego, kosztorysu inwestorskiego, części wniosku aplikacyjnego o udzielenie wsparcia finansowego ze środków unijnych (części I tego wniosku oraz załączników B i C) oraz studium wykonalności.

Stwierdzono, że udzielenie przez Urząd zamówienia na opracowanie części wniosku aplikacyjnego nastąpiło w sytuacji, gdy zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁷, w jego strukturze funkcjonował Referat Funduszy Unijnych, do którego zadań należało m.in. przygotowywanie takich wniosków. Ponadto zamówienie w Fundacji „opracowania projektu budowlanego i kosztorysów inwestorskich” nastąpiło, mimo że ww. dokumenty były już opracowane (odpowiednio w lipcu i sierpniu 2005 r.), a działalność statutowa Fundacji nie obejmowała sporządzania projektów budowlanych i kosztorysów. Fakt wcześniejszego wykonania projektu budowlanego od zlecenia przez Urząd jego sporządzenia potwierdza również to, że już 25 sierpnia 2005 r. (tj. 8 dni przed podpisaniem umowy), działający z upoważnienia poprzedniego Prezydenta Miasta⁸ przedstawiciel Fundacji, złożył w Urzędzie – Wydziale Urbanistyki i Architektury - wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę załączając do wniosku m.in. wspomniany projekt budowlany, opracowany w lipcu 2005 r. Pan Prezydent udzielenie ww. zamówienia Fundacji przez poprzedniego Prezydenta Miasta wyjaśniał posiadaniem przez nią odpowiedniej kadry pracowników oraz ograniczoną ilością dysponowanego czasu na sporządzenie wniosku aplikacyjnego, a także usankcjonowaniem ww. umową

⁶ Co zostało uwzględnione w aneksach nr 1 i nr 2 do zawartej z Wojewodą umowy o dofinansowanie zadania.

⁷ Zarządzenie nr 1673/05 Prezydenta Miasta z 31 sierpnia 2005 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu,

⁸ Do dnia 29 listopada 2006 r. Prezydentem Miasta był Pan Jerzy Talkowski.

działań, które wcześniej podjęła i zrealizowała Fundacja w imieniu Urzędu, w zakresie przygotowania projektu budowlanego i kosztorysu inwestycji.

Dokonywanie przez Urząd, w okresie do końca sierpnia 2005 r., uzgodnień z Fundacją odnośnie opracowania dokumentacji projektowej inwestycji oraz uzyskania pozwolenia na budowę, miało miejsce przed podjęciem przez Radę Miejską uchwały w sprawie zmian w budżecie miasta na 2005 rok, dotyczących uwzględnienia wydatków majątkowych na tę inwestycję⁹.

Ponadto, NIK ocenia negatywnie udzielenie ww. zamówienia Fundacji w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰, gdyż nie spełniono, określonych w przedmiotowym przepisie, przesłanek do zastosowania tego trybu. Opracowanie bowiem dokumentacji, stanowiącej dla Urzędu podstawę do ubiegania się o dofinansowanie zadania inwestycyjnego ze środków unijnych, nie było sytuacją wyjątkową, nie wynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie można było przewidzieć.

4. W przypadku obu ww. zadań dokumentację projektową sporządzały osoby posiadające wymagane uprawnienia, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹¹. Sporządzona dokumentacja zawierała elementy niezbędne do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Do składanych wniosków o wydanie pozwoleń na budowę załączano oświadczenia o dysponowaniu nieruchomościami na cele budowlane, decyzje o warunkach zabudowy oraz dokumentację projektową.

Przy realizacji obu zadań zapewniono nadzór inwestorski pracowników Urzędu posiadających uprawnienia budowlane, przy czym przy realizacji zadania „Eurocamping Błędów” część tych obowiązków pracownicy realizowali w ramach zawartych z nimi umów zlecenia. Podpisanie tych umów wyjaśniano krótkim okresem realizacji zadania i wynikającą z tego koniecznością zapewnienia nadzoru nad robotami prowadzonymi w systemie wielozmianowym. Na podpisanie umów dotyczących nadzoru inwestorskiego uzyskano zgodę Instytucji Pośredniczącej, a także zgodę Prezydenta Miasta z dnia 24 sierpnia 2007 r. na zastosowanie odstępstwa od obowiązującego regulaminu funkcjonowania zamówień publicznych w Urzędzie.

5. Wyboru wykonawców zadań „Utworzenie Centrum wsparcia” i „Eurocamping Błędów” dokonano w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie przepisów ustawy Prawo

⁹ Uchwała nr XLIV/850/05 Rady Miejskiej z dnia 2 września 2005 r. w sprawie zmian w budżecie miasta Dąbrowy Górniczej na 2005 rok.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.,

¹¹ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.,

zamówień publicznych. Do przebiegu tych postępowań NIK nie wnosi uwag. W zawartych z wykonawcami umowach zabezpieczono interesy inwestora m.in. poprzez wymaganie gwarancji i zabezpieczeń należytego wykonania umów oraz wprowadzenie postanowień o karach umownych z tytułu nieterminowej lub nienależytej realizacji przedmiotu umów. Obydwa zadania, według komisyjnych protokołów ich odbioru końcowego, zrealizowano w umownych terminach i w zakresie zgodnym z założeniami dokumentacyjnymi.

6. NIK ocenia negatywnie terminowość przekazania obiektów do użytkowania, a w przypadku zadania „Eurocamping Błędów” również rzetelność dokonanego komisyjnego odbioru jego efektów rzeczowych, gdyż oceniona przez członków komisji dobra jakość, wykonanych przez Wykonawcę robót budowlanych, nie znalazła potwierdzenia w stanie faktycznym. Konsekwencją powyższego było m.in. ponoszenie przez Gminę, w przypadku obydwu analizowanych zadań, nieplanowanych wydatków na ich realizację.

Dla przebudowanego, w ramach zadania „Utworzenie Centrum wsparcia”, obiektu, pozwolenie na użytkowanie uzyskano 9 lutego 2007 r., tj. blisko 2 miesiące po jego odbiorze końcowym. Zadecydowało o tym złożenie przez Urząd wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie 11 stycznia 2007 r. oraz uwarunkowanie przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego¹² wydania stosownej decyzji od usunięcia usterek stwierdzonych przez ten organ podczas kontroli w dniu 25 stycznia 2007 r. Usterki te, a także usterki stwierdzone w trakcie przeglądów gwarancyjnych obiektu, dokonanych w latach 2008 – 2009, były terminowo usuwane przez Wykonawcę.

Z kolei uruchomienie obiektów „Eurocampingu Błędów” nastąpiło 8 czerwca 2008 r., tj. po przeszło 6 miesiącach od daty zakończenia jego komisyjnego odbioru (3 grudnia 2007 r.). Opóźnienie to wynikało głównie z nieusuwania zgłaszanych usterek i wad budowlanych przez Wykonawcę¹³.

Stwierdzono m.in., że z 2 wykazanych przy końcowym odbiorze tego zadania usterek i wad, jedną Wykonawca usunął z opóźnieniem, a drugiej dotyczącej poprawienia nawiezionej warstwy humusu i uzupełnienia trawy (z terminem realizacji do dnia 15 kwietnia 2008 r.) nie zlikwidował. Nie usunął również usterek i wad zgłoszonych w dniu 24 stycznia 2008 r. przez PINB – warunkujących dopuszczenie Eurocampingu do

¹² Zwanego dalej „PINB”

¹³ Konsorcjum firm: Lider – Przedsiębiorstwo Budownictwa „ROGBUD” Sp. z o.o. w Dąbrowie Górniczej, Partner – „DREWBUD” Sp. z o.o. w Tarnowskich Górach

użytkowania - oraz ponad 130 usterek i wad stwierdzonych podczas przeglądów gwarancyjnych przeprowadzonych 6 marca i 12 grudnia 2008 r.

W związku z brakiem reakcji Wykonawcy na kierowane wezwania i monity, usunięcia usterek i wad dokonywały inne podmioty, na podstawie udzielonych przez Urząd zamówień¹⁴. Na ich realizację Urząd wydatkował 131,5 tys. zł do czerwca 2009 r., finansując je do kwoty 129,6 tys. zł z posiadanej gwarancji ubezpieczeniowej, a pozostałość ze środków Gminy. W konsekwencji, po upływie zaledwie połowy przyjętego 3 letniego okresu gwarancji, Urząd wykorzystał całość posiadanego zabezpieczenia na pokrycie roszczeń wynikających z gwarancji jakości wykonanych robót. Taka sytuacja stwarza zagrożenie konieczności finansowania ze środków Gminy również dalszych ewentualnych usterek i wad powstałych podczas użytkowania Eurocampingu.

Z uwagi na opóźnienia w przekazaniu Eurocampingu do użytkowania, po przeprowadzonej w marcu 2008 r. kontroli, Instytucja Pośrednicząca (Wojewoda Śląski) oceniła zadanie, jako niezrealizowane w określonym zakresie rzeczowym oraz ustaliła termin wykonania zaleceń (do dnia 15 czerwca 2008 r.), dotyczących m.in. uruchomienia Eurocampingu, sporządzenia skorygowanego sprawozdania z jego realizacji oraz uznania za wydatki niekwalifikowane kwoty 21.276,80 zł wydatkowanej przez Urząd na nieuwzględniony we wniosku o dofinansowanie zakup materiałów promocyjnych. Ustalonego terminu wykonania zaleceń, warunkującego końcową płatność środków unijnych, Urząd dotrzymał, co potwierdziła ponowna kontrola w dniu 24 czerwca 2008 r. Instytucji Pośredniczącej.

7. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych na realizację obu przedmiotowych zadań. Urząd terminowo dokonywał płatności należności wykonawców. Prawidłowo opisywano dowody księgowe i prowadzono ewidencję finansowo-księgową. Ponoszone wydatki kwalifikowano (poza omówionym wcześniej przypadkiem) zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi, ustalonymi w umowach o ich dofinansowanie.

Powstałe w wyniku realizacji omawianych zadań efekty rzeczowe ujęto w gminnej ewidencji środków trwałych. W przypadku zadania „*Utworzenie Centrum wsparcia*” nastąpiło to 27 kwietnia 2007 r. (5 miesięcy po końcowym odbiorze), a w przypadku zadania „*Eurocamping Błędów*” - 15 lutego 2008 r. (3 miesiące po końcowym odbiorze).

¹⁴ Wyboru wykonawców dokonywano z uwzględnieniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych,

W przypadku zadania „*Utworzenie Centrum wsparcia*”, NIK ocenia negatywnie zaliczenie do kosztów ulepszenia przebudowanego obiektu wydatków za dostawy energii cieplnej, zrealizowane w okresie od 2 stycznia 2007 r. do 1 marca 2007 r., o wartości łącznej 5815,97 zł. Dokonano tego, mimo że zadanie zakończono 12 grudnia 2006 r., a przebudowany obiekt z dniem 2 stycznia 2007 r. przekazano w użytkowanie Miejskiemu Zarządowi Budynków Mieszkalnych¹⁵. Zaliczenie ww. wydatków, zwiększających koszty ulepszenia środka trwałego, było niezgodne z art. 16 g ust. 13 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁶, gdyż przedmiotowe dostawy energii nie wpływały na jego ulepszenie.

Zaliczenie w marcu 2008 r. ww. kosztów dostaw energii cieplnej do wydatków inwestycyjnych Kierownik Referatu Rachunkowości Wydziału Księgowo-Budżetowego tłumaczyła brakiem informacji odnośnie zakończenia przebudowy obiektu oraz rozliczenia tej inwestycji i niewystawieniem przez Wydział Inwestycji Miejskich dowodu przyjęcia środka trwałego (dowodu OT). Z kolei Naczelnik Wydziału Inwestycji powyższe wyjaśniał zaliczeniem do kosztów zadania inwestycyjnego wszystkich kosztów z nim związanych, ponoszonych do momentu wystawienia dowodu OT.

NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż data wystawienia dowodu OT (27 kwietnia 2007 r.) nie jest równoznaczna z terminem zakończenia działań mających na celu ulepszenie środka trwałego.

8. NIK ocenia pozytywnie realizację w obu zadaniach zakładanych celów i efektów oraz osiągnięcie założonych wskaźników produktu i rezultatu.

W ramach zadania „*Eurocamping Błędów*” wybudowano m.in. 10 domków campingowych, boisko do siatkówki i inne obiekty rekreacyjne. Do obsługi powstałej bazy zatrudniono 10 pracowników, a liczba osób z niej korzystających przekroczyła w 2009 r. planowane 2.140 osób. W celu lepszego wykorzystania obiektów bazy organizowano również imprezy turystyczne i kulturalne.

Z kolei w przypadku zadania „*Utworzenie Centrum wsparcia*” powstały m.in.: 4 inkubatory przedsiębiorczości, 2 sale szkoleniowe, 2 pracownie komputerowe oraz pomieszczenie dla organizacji pozarządowej. W budynku mieściła się siedziba Fundacji, która prowadziła działalność w zakresie usług doradczych, szkoleniowych, informacyjnych i pośrednictwa pracy oraz funkcjonowały Punkt Konsultacyjny i Biuro Pośrednictwa Pracy.

¹⁵ Na podstawie decyzji Prezydenta Miasta z dnia 8 grudnia 2006 r.

¹⁶ Dz. U z 2000 r. Nr 54 poz. 654 ze zm.

Obiekty użytkowano zgodnie z ich przeznaczeniem. W toku przeprowadzonych przez uprawnione osoby okresowych kontroli stanu technicznego obiektów nie stwierdzono nieprawidłowości i usterek, a stan obiektów oceniono jako dobry.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Skorygowanie wartości ulepszenia środka trwałego powstałego w wyniku realizacji zadania „Utworzenie Centrum wsparcia” o niestanowiące kosztów jego ulepszenia wydatki poniesione na dostawy energii cieplnej w okresie od 2 stycznia do 1 marca 2007 r.**
- 2. Wzmożenie nadzoru nad przygotowaniem realizacji zadań inwestycyjnych, w tym współfinansowanych ze środków UE, w szczególności w przedmiocie określania ich zakresu rzeczowego, kosztów i terminów wykonania, a także nad zgodnym z przepisami udzielaniem zamówień publicznych.**
- 3. Wzmożenie nadzoru nad rzetelnym dokonywaniem odbiorów zakończonych zadań inwestycyjnych oraz prawidłowym rozliczaniem ponoszonych na nie wydatków i określaniem wartości powstających środków trwałych.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.