



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA-4101-34-01/2011/P/11/167

Katowice, dnia 24 stycznia 2012 r.

**Pan
Janusz Michałek
Przewodniczący Zarządu
Związku Międzygminnego ds. Ekologii
w Żywcu**

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 Międzygminnym Związku ds. Ekologii w Żywcu² w zakresie funkcjonowania Związku w latach 2004-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 4 stycznia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Przewodniczącemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

W latach objętych kontrolą Związek realizował Projekt o nazwie „Oczyszczanie ścieków na Żywiecczyźnie”³, współfinansowany ze środków Funduszu Spójności. Projekt obejmował dwa etapy realizacji.

W I etapie realizowano 14 kontraktów, z czego kontrolą objęto część kontraktu nr 02 - „Usługi, inżynier kontraktu dla oczyszczalni ścieków w Zwardoniu” o wartości netto 35 750 euro i kontrakt nr 05 „Roboty, Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków w Zwardoniu” o wartości netto 1 318 888 zł, a w II etapie 25 kontraktów, z czego kontrolą objęto kontrakt nr 12a „Budowa sieci kanalizacyjnej w gminie Milówka” o wartości netto 1 744 828,17 zł i kontrakt nr 17 „Budowa sieci kanalizacyjnej w gminie Koszarawa” o wartości netto 18 300 168,56 zł (łącznie z zamówieniami dodatkowymi).

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

² Zwanym dalej „Związkiem”.

³ Zwanym dalej „Projektem”.

I. Pozytywną ocenę wykonania zadań uzasadniają:

1. Przygotowanie finansowo-organizacyjne Związku do realizacji Projektu oraz funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej.

W celu realizacji Projektu w strukturze Związku wyodrębniono Jednostkę Realizującą Projekt, określono m.in. podział zadań i odpowiedzialności w toku realizacji Projektu oraz osoby koordynujące zarządzanie projektem. Dla obu faz Projektu opracowano również kompletne procedury, obejmujące organizację przetargów, zawieranie kontraktów, kontrolę finansową, monitoring i sprawozdawczość oraz zarządzanie. W Związku funkcjonował audyt wewnętrzny, zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴, a Zarząd Związku uwzględniał zalecenia audytorów, zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami w tym zakresie, np. poprzez uszczegóławianie obowiązujących w Związku instrukcji o charakterze finansowym. Opracowano również zbiory procedur i czynności kontrolnych, które tworzą system kontroli zarządczej.

NIK zwraca jednak uwagę, że dokumentację dotyczącą zarządzania ryzykiem, spełniającą wymogi określone w Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵, opracowano dopiero w listopadzie 2011 r., tj. podczas trwania kontroli NIK, chociaż wytyczne w tym zakresie, zawarte w Standardach, obowiązywały od 1 stycznia 2010 r.

2. Związek zapewnił środki finansowe niezbędne na realizację Projektu, m.in. poprzez zawarcie z gminami będącymi uczestnikami Związku porozumień, w których określono wysokość wpłat jakie każda z gmin winna ponieść na realizację Projektu, a suma wpłat jakie zgodnie z porozumieniami winny wnieść gminy w latach 2005-2030 wynosiła 368 242 472 zł, z czego do końca października 2011 r. wniesiono 61 542 319,27 zł.
3. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydatkowania i rozliczenia zbadanych kontraktów. Całkowite wydatki I etapu projektu wyniosły netto 23 417 647,57 euro. Maksymalne wydatki kwalifikowane II etapu projektu, wg umowy o dofinansowanie⁶, winny wynieść 688 048 926,78 zł. Wydatków, dotyczących badanych kontraktów, dokonano terminowo, poprzez utworzone w tym celu rachunki bankowe. Faktury, stanowiące podstawę zapłaty, sprawdzono pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzono do zapłaty, zgodnie z obowiązującymi w Związku procedurami, i prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Wydatki, dotyczące fazy I Projektu, w całości ujęto we wnioskach o płatność, natomiast w II fazie projektu do dofinansowania wskazano 1 578 330,17 zł wydatków kwalifikowalnych z kontraktu 12A i 14 829 612,57 zł wydatków kwalifikowalnych z 17 kontraktu. Zgłoszone do dofinansowania kwoty poniesiono w okresie kwalifikowalności i rzetelnie ujęto we wnioskach o płatność. Związek sporządzał sprawozdania o stanie realizacji Projektu w terminach wynikających z wytycznych. W Sprawozdaniach tych rzetelnie przedstawiał stan realizacji Projektu i poziom jego zaawansowania.

⁴ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁵ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF 09.15.84)

⁶ Umowa nr POIS.01.01.00-00-069/08-00 z dnia 20 lipca 2009 r. zawarta pomiędzy Związkiem a NFOŚiGW

4. Wykonawców czterech zbadanych kontraktów wyłoniono w trybie przetargu nieograniczonego, przeprowadzonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. W przypadku kontraktu nr 17 Związek udzielił dwóch zamówień uzupełniających, których wartość stanowiła 17,36% zamówienia głównego, które przewidziano zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy pzp. W zbadanych umowach, zawartych z wykonawcami kontraktów, Związek zabezpieczył swoje interesy poprzez zastosowanie kar umownych, ubezpieczenie robót budowlanych i ubezpieczenie projektowania oraz wskazanie okresu gwarancji/rękojmi⁸. W przypadku umowy na inżyniera kontraktu dla oczyszczalni ścieków w Zwardoniu (nr 02) zastosowano kary umowne za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy oraz kary w wysokości 20% wynagrodzenia umownego w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy.
5. Rozpoczęcie ww. inwestycji następowało na podstawie decyzji pozwolenia na budowę oraz decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁹, a także po zawiadomieniu, zgodnie z art. 41 ust. 4 ww. ustawy, stosownego organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Wyegzekwowano opracowanie planów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia dla ww. zadań inwestycyjnych od ich kierowników, obowiązanych do ich sporządzenia na podstawie art. 21a ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Plany te były zgodne z wymaganiami § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia¹⁰.

Roboty związane z realizacją badanych inwestycji zakończono zgodnie z terminami wynikającymi z umów, zawartych z wykonawcami robót budowlanych (wraz z aneksami).

II. Równocześnie stwierdzono następujące nieprawidłowości przy realizacji inwestycji:

1. W przypadku obiektu oczyszczalni ścieków w Zwardoniu, po zakończeniu realizacji obiektu, zmodernizowaną oczyszczalnię użytkowano bez uzyskania ostatecznej decyzji na użytkowanie do dnia 8 września 2010 r.¹¹. Kierownik Jednostki Realizującej Projekt dopiero w dniu 30 sierpnia 2010 r., tj. 8 miesięcy po wystawieniu i podpisaniu przez Inżyniera Rezydenta Świadczeń Przejęcia Robót, wystąpił do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żywcu¹² z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie oczyszczalni ścieków.

Według wyjaśnień złożonych przez Pana Przewodniczącego Zarządu, realizacja przedmiotowego zadania inwestycyjnego nie ograniczyła funkcjonowania pierwotnego ciągu technologicznego obiektu istniejącego, który pozostawał w eksploatacji przez cały okres realizacji Kontraktu nr 5, do czasu uzyskania

⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., zwana dalej „ustawą pzp” (w brzmieniu obowiązującym w czasie postępowań)

⁸ Dotyczy umów na kontrakty 05 w fazie I i kontrakty 12A i 17 w fazie II

⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm., zwanej dalej ustawą „Prawo budowlane”.

¹⁰ Dz.U. nr 120, poz. 1126

¹¹ Decyzja o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie nr 217/210 z dnia 8 września 2010 r. stała się prawomocna z dniem 15 listopada 2010 r.

¹² Zwanego dalej „PINB”

prawomocnej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nowego ciągu technologicznego, a decyzja o pozwoleniu na użytkowanie nie unieważniła decyzji o pozwoleniu na użytkowanie istniejącego obiektu.

NIK zwraca uwagę, że w pozwoleniu na budowę oczyszczalni zaliczono do kategorii XXX¹³ obiektów budowlanych, a rozruch eksploatacyjny oczyszczalni ścieków – według zapisów w dzienniku budowy – rozpoczęło 23 listopada 2009 r. Zgodnie z art. 55 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, przed przystąpieniem do użytkowania obiektów ww. kategorii należy uzyskać pozwolenie na użytkowanie.

2. Związek nie posiadał zgody właściciela (właściciel nie żył, a spadkobierca nie był znany) jednej nieruchomości, spośród pozostających w dyspozycji Związku na podstawie zgód właścicieli nieruchomości (tj. 135 nieruchomości - zadanie „Budowa sieci kanalizacyjnej w gminie Miłówka” oraz 36 i 49 nieruchomości - zadanie „Budowa sieci kanalizacyjnej w gminie Koszarawa”), dla których Związek stwierdził posiadanie prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, w złożonym przez Pana Przewodniczącego, w dniu 24 września 2007 r., oświadczeniu do wniosku o pozwolenie na budowę kanalizacji sanitarnej w gminie Miłówka.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że w przypadku oświadczeń złożonych przez Pana Przewodniczącego w dniach: 14 sierpnia 2009 r. i 31 sierpnia 2009 r. (zadanie „Budowa sieci kanalizacyjnej w gminie Koszarawa”), Związek stwierdził posiadanie prawa do dysponowania, odpowiednio: 6 i 8 nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Koszarawa na podstawie oświadczenia, które w imieniu Gminy Koszarawa podpisał pracownik Urzędu Gminy, przy czym w przedłożonej dokumentacji – do zakończenia niniejszej kontroli - nie było stosownego pełnomocnictwa Wójta Gminy do występowania w jego imieniu. Ostatecznie NIK przyjmuje dodatkowe wyjaśnienia złożone przez Pana w dniu 4 stycznia 2012 r., zgodnie z którymi ww. pracownik posiadał pełnomocnictwo Wójta Gminy Koszarawa (którego kopię przedstawiono w załączeniu tych wyjaśnień).

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Przewodniczącego, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag zawartych w niniejszym wystąpieniu.

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 Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

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

¹³ Kategoria XXX – m.in. oczyszczalnie ścieków