



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4112-02-01/2013

S/13/001

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	S/13/001 – Realizacja przez Gminę Ślemień wybranych projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej oraz nadzór sprawowany w tym zakresie przez uprawnione organy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Mariusz Krynke, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85100 z dnia 27 marca 2013 r. oraz nr 86776 z 23 sierpnia 2013 r. 2. Iwona Soroczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85101 z 27 marca 2013 r. oraz nr 86777 z 23 sierpnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-4b]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Ślemieniu, ul. Krakowska 148, 34-323 ŚLEMIEŃ (REGON 070010136) ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Piecha, Wójt Gminy Ślemień ² . [Dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ sposób realizacji przez kontrolowaną jednostkę następujących projektów współfinansowanych ze środków europejskich:

- 1) Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień⁴,
- 2) Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień, Etap I – zadanie 2⁵,
- 3) Rozwój Gminy Ślemień poprzez budowę stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociagową⁶.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli wzięła pod uwagę m.in. następujące ustalenia:

- 1) Projekty współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 tj.:
 - a. *Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień*,
 - b. *Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I - zadanie 2*,

były przygotowane nierzetelnie, w trakcie ich realizacji naruszano przepisy m.in. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷, w sposób nieuprawniony dokonano też istotnych zmian ich zakresu rzeczowego, określonego wnioskami

¹ Zwany dalej Urzędem.

² Poprzednio w okresie od 12.01.2002 r. do 23.10.2011 r. Wójtem Gminy Ślemień była Małgorzata Pępek, a w okresie od 24.10.2011 do 14.01.2012 r. obowiązki Wójta pełnił Jerzy Knapik.

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

⁴ Dalej zwany projektem rozwoju infrastruktury turystycznej.

⁵ Dalej zwany projektem rozbudowy sieci sanitarno-wodociągowej.

⁶ Dalej zwany projektem budowy stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociagową.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwanej dalej: ustawą Pzp

i umowami o dofinansowanie, w wyniku czego m.in. we wnioskach o płatność wykazywane były wydatki niespełniające warunków kwalifikowalności w ramach ww. programu. Ponadto część robót budowlanych w ramach zadania wymienionego wyżej w **lit. b** przeprowadzona została bez wymaganego prawem pozwolenia budowlanego, a poprzez dopuszczenie do zmiany przeznaczenia terenu⁸ oraz zmiany własności nieruchomości⁹, na której zrealizowano Projekt wymieniony wyżej w **lit. a** naruszony został jeden z wymogów niezbędnych dla zachowania jego trwałości.

- 2) W ramach Projektu *Rozwój Gminy Ślemień poprzez budowę stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową*, współfinansowanego ze środków europejskich, w ramach programu INTERREG III A Polska-Słowacja rozliczono inny zakres robót niż wynikało to z podpisanej umowy o dofinansowanie, tj. budowę sieci wodociągowej fi 90mm i fi 63 mm po obu stronach drogi powiatowej, zamiast budowy wodociągu o średnicy fi 100 w okolicach Stacji Uzdatniania Wody.

W ocenie NIK, wymiar i istotność wykrytych zaniedbań i nieprawidłowości wynikały z niewłaściwej organizacji procesu realizacji Projektów, w tym w zakresie nadzoru oraz licznych zmian zakresu rzeczowego robót. Niedostateczna współpraca pomiędzy uczestnikami procesu (zarówno zatrudnionymi w Urzędzie jak i osobami, z którymi zawarto umowy na świadczenie usług doradczych i sprawowanie nadzoru inwestorskiego), skutkowałą niewykryciem błędów przy realizacji projektów, co w konsekwencji doprowadziło do nieprawidłowości na etapie ich rozliczenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

III.1. Przygotowanie realizacji i rozliczania projektów

Opis stanu
faktycznego

Projekty objęte kontrolą realizowane były na podstawie umów o dofinansowanie:

1. W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013¹⁰.
 - a. Nr UDA-RPSL.03/02.02.-00-004/08-00 z 27.07.2009 r.¹¹, zawartej z Zarządem Województwa Śląskiego¹², na zadanie pn.: **Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień**¹³. Całkowita wartość projektu (wg umowy po zmianach) wynosiła 3 514 835,45 zł, w tym: 2 987 610,13 zł stanowiło dofinansowanie, a 527 225,32 zł wkład własny Gminy. Termin zakończenia finansowego realizacji Projektu¹⁴ określono na 22.11.2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 6–44]
 - b. Nr UDA-RPSL.05.01.00-00-034/08-00 z dnia 10.09.2009 r. zawartej z Zarządem Województwa Śląskiego, na zadanie pn.: **Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień, Etap I – zadanie 2**¹⁵, Całkowita wartość projektu (wg umowy po zmianach) wynosiła 12 577 791,01 zł, z tego 10 691 122,35 zł stanowiło przyznane dofinansowanie w wysokości 85% kwoty wydatków kwalifikowalnych, a 1 886 668,66 zł wkład własny Gminy. Termin zakończenia finansowego realizacji Projektu ustalono na 3.06.2012 r.¹⁶

[Dowód: akta kontroli str. 875, 925, 929, 953-981]

⁸ Na terenie Ośrodka Kuba w Lasie

⁹ Działka 181/1 w Parku w Ślemieniu

¹⁰ Zwanego dalej RPO WSL.

¹¹ Zmiany: aneks Nr 1 z 29.10.2010 r.

¹² Pełniącym rolę Instytucji Zarządzającej RPO WSL, zwanym dalej IZ.

¹³ Zadanie obejmowało m.in. budowę 25 km szlaków turystycznych, budowę obiektów przy ośrodku KUBA w sołectwie Las wraz z zagospodarowaniem terenu, modernizację i rozbudowę infrastruktury na obszarze kompleksu sportowego w Ślemieniu, budowę obiektów infrastruktury w obszarze Parku i Rynku w Ślemieniu.

¹⁴ Data poniesienia ostatniego wydatku w projekcie, jednak nie później niż 60 dni od daty rzeczowego zakończenia realizacji projektu.

¹⁵ Zadanie obejmowało rozbudowę sieci kanalizacyjnej (15,75 km), wodociągowej (15,75 km) oraz rozbudowę oczyszczalni ścieków do wydajności 400 m³/dobę.

¹⁶ Zgodnie z aneksem nr 2 do umowy zawartym 18 marca 2011 r.

2. W ramach Programu INTERREG III A Polska – Republika Słowacka 2004-2006¹⁷.

Nr IG-2004/PL-SK/2/24/1.2/U-24/08 z dnia 14.01.2008 r. zawartej z Wojewodą Śląskim¹⁸, na zadanie **Rozwój Gminy Ślemień poprzez budowę stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociagową**¹⁹. Całkowita wartość projektu (wg umowy po zmianach) wynosiła 987 155,13 zł, z tego 588 155,13 zł stanowiła wartość przyznanego dofinansowania (w wysokości 40,21% kwoty wydatków kwalifikowalnych), przy wydatkach kwalifikowalnych w kwocie 983 655,13 zł. Zakończenie finansowe realizacji Projektu²⁰ ustalono na 28.01.2008 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2691-2693]

W ww. umowach o dofinansowanie określono zasady, tryb i warunki przekazywania środków i ich wykorzystywania przez Gminę Ślemień na realizację poszczególnych Projektów, opisanych szczegółowo we wnioskach o dofinansowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 6–44, 875-981, 2692-2702]

W Urzędzie wyznaczono osoby, do których obowiązków zgodnie z zakresami czynności należało pozyskiwanie środków unijnych oraz sprawy dot. zamówień publicznych.

Wnioskując o dofinansowanie ww. zadań Gmina posiadała projekty budowlane oraz wymagane prawem budowlanym pozwolenia. NIK stwierdziła jednak, że już na początku realizacji zadania dot. rozbudowy sieci sanitarno-wodociagowej zmieniono (powiększono) jego zakres o rozbudowę kanalizacji i wodociagu w przysiółku Ceretnik wsi Ślemień oraz budowę rozdzielczej sieci wodociagowej o średnicy 63 mm (1 355 mb) i przyłączy wodociagowych (4 340 mb), na które nie uzyskano wymaganych pozwoleń budowlanych lub nie dokonano uzgodnień przebiegu sieci uzbrojenia terenu w Zespole Uzgadniania Dokumentacji Projektowej przy Staroście Żywieckim.

[Dowód: akta kontroli str. 763, 772-838, 1244, 1721-1725]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości:

III.1.1. Projekt: Rozwój infrastruktury turystycznej (wymieniony wyżej w pkt 1a)

III.1.1.1. Była Wójt Gminy – Małgorzata Pępek w *Oświadczeniu o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane/na cele realizacji projektu*²¹ z dnia 12.09.2008 r., wykazała prawo własności Gminy do działki 180 (obszar stawu), która była wówczas własnością Masarni w Ślemieniu i do działki 181/1 (obszar parku z budynkiem), w której udział miała osoba fizyczna²².

Ponadto była Wójt Gminy, niezgodnie ze stanem faktycznym, złożyła w Starostwie Powiatowym w Żywcu (w związku z ubieganiem się o pozwolenie budowlane w ramach Projektu rozwoju infrastruktury turystycznej w Gminie – projekt Parku w Ślemieniu), pod odpowiedzialnością karną, oświadczenie z dnia 16.06.2008 r. o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, tj. ww. działką 181/1, wynikającym z tytułu własności Gminy Ślemień.

¹⁷ Zwany dalej INTERREG III A

¹⁸ Pełniącym rolę Instytucji Pośredniczącej w ramach programu INTERREG IIIA Polska – Republika Słowacka 2004-2006

¹⁹ Zadanie obejmowało budowę stacji uzdatniania wody oraz rozbudowę sieci wodociagowej o łącznej długości 2.689 mb.

²⁰ Tj. zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 13 Umowy o dofinansowanie, termin złożenia wniosku o płatność końcową

²¹ Stanowiącym załącznik nr 8 do wniosku aplikacyjnego złożonego do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego dnia 15.09.2008 r.

²² Działka 181/1 nie była wyłącznie własnością Gminy Ślemień, a udział w tej nieruchomości miała również właścicielka wyodrębnionego lokalu mieszkalnego w budynku zlokalizowanym na tej działce, która nabyła go od gminy na podstawie aktu notarialnego z dnia 17.12.2007 r. wraz z udziałem w gruncie wynoszącym 6076/54623 części, co nastąpiło przed złożeniem ww. oświadczenia. Kolejne wyodrębnienia lokali w ww. budynku i ich sprzedaż wraz z udziałami w gruncie, nastąpiły na podstawie aktów notarialnych z dnia 3.08.2009 r. i 11.01.2010 r., tj. w trakcie realizacji projektu. Działka nr 180 stała się własnością Gminy dopiero 18.09.2009 r. (zakup przez Gminę).

Była Wójt, w złożonych wyjaśnieniach, podała że podpisując oświadczenia była przekonana, że mimo sprzedaży wyodrębnionego lokalu w budynku na działce 181/1, nieruchomości ta jest w dalszym ciągu własnością Gminy. W sprawie działki 180 wyjaśniła, że podpisując oświadczenie była przekonana, że działka jest własnością Gminy, a gdy okazało się to nieprawdą, podjęto działania w sprawie jej zakupu²³.

[Dowód: akta kontroli str. 2859-2862, 3109-3146, 3163, 3174, 3644, 3850]

III.1.1.2. Przed przystąpieniem do realizacji zadań inwestycyjnych, była Wójt Gminy nie zapewniła rzetelnego przygotowania dokumentacji niezbędnej do prawidłowego przeprowadzenia zamówień publicznych na roboty budowlane po dokonanych podziale *Programu rozwoju infrastruktury turystycznej w Gminie* na dwa etapy (wg *Studium wykonalności* załączonego do wniosku o dofinansowanie). Opublikowana na stronie internetowej dokumentacja zadania *Budowa, modernizacja i rozbudowa infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu z zagospodarowaniem terenu – budowa budynku szatniowo-gospodarczego w Ślemieniu etap I.*, obejmowała np. ściankę do tenisa (plik *tenis_sc.pdf*) i specyfikację techniczną montażu urządzeń sportowych (w tym: bramki piłkarskie, ogrodzenie boiska) pomimo, że przedmiary robót sporządzone dla tego przetargu nie obejmowały tych zakresów robót.

Z kolei w postępowaniu *Wykonanie infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień – Etap I*, w przedmiarze ujęto zasilanie elektryczne estrady w Parku, która po podziale (opisanym w ww. *Studium...*) miała być wykonana dopiero w II etapie.

Ponadto wystąpiły inne rozbieżności w przygotowaniu dokumentacji do przetargu, takie jak:

- dla zadania *Budowa, modernizacja i rozbudowa infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu...*, w przedmiarze robót dla budynku szatniowo-gospodarczego wprowadzono balustrady z wypełnieniem szklanym, podczas gdy w projekcie budowlanym przewidziano wypełnienie płytami poliwęglanowymi oraz nie zamieszczono w przedmiarach słupów oświetleniowych boiska pomimo zamieszczenia dokumentacji budowlanej w tym zakresie i ujęciu we wniosku i umowie o dofinansowanie oświetlenia tego terenu,
- w ramach postępowania *Wykonanie infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień – Etap I*, w przedmiarze dla ośrodka KUBA, zamieszczono budowę studni wierconej, której nie było w dokumentacji budowlanej, a w przedmiarach dot. oświetlenia Parku w Ślemieniu (załączonych do specyfikacji istotnych warunków zamówienia²⁴) nie zamieszczono lamp, pomimo zamieszczenia dokumentacji budowlanej w tym zakresie i ujęciu we wniosku i umowie o dofinansowanie oświetlenia Parku.

Była Wójt Gminy wyjaśniła, że przy inwestycjach zawsze występują rozbieżności pomiędzy projektem budowlanym i realizacją, a o tym co zostanie ujęte w przedmiarach dla I etapu realizacji Projektu decydował w Gminie *budowlaniec*.

Mirosław M. - inspektor ds. budowlanych potwierdził, że wystąpiły niedopatrzenia w przygotowaniu dokumentacji do przetargu, co skutkowało rozbieżnościami pomiędzy przedmiarami a dokumentacją techniczną oraz zakresem robót ujętych we wniosku o dofinansowanie.

Z kolei Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych, zamieszczający na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, w ramach przetargu pliki dotyczące ścianki do tenisa oraz specyfikację techniczną w zakresie montażu wym. urządzeń sportowych, których nie było jednocześnie w przedmiarach, wyjaśnił że zamieścił to co mu przekazano.

[Dowód: akta kontroli str. 3210-3214, 3228-3240, 3255, 3257, 3258-3265, 3395, 3642, 3818]

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają – zdaniem NIK – brak mechanizmów kontroli i weryfikacji poprawności czynności podejmowanych przez poszczególne osoby odpowiedzialne za projekt.

²³ Wartość robót budowlanych wykonanych na obszarze parku (działki 180 i 181/1) i wykazanych jako wydatki kwalifikowalne w ramach umowy o dofinansowanie wyniosła 549.859,84 zł brutto.

²⁴ Dalej zwanej SIWZ

Zauważyć należy ponadto, że nierzetelność w przygotowaniu dokumentacji już na wstępnym etapie zwiększyła ryzyko powstania nieprawidłowości w realizacji robót budowlanych oraz w rozliczeniu Projektu (ryzyko to zostało urzeczywistnione, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia).

NIK podkreśla, że rzetelność (konsekwencja i precyzja) w opisie zakresu robót na kolejnych etapach realizacji zadania (od przedmiaru robót – po umowę z wykonawcą i rozliczenie projektu) stanowią także warunek uczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami ubiegającymi się o zamówienie i tym samym przejrzystości wydatkowania środków publicznych

III.1.2. Projekt: Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej (opisany wyżej w pkt 1b)

III.1.2.1. Była Wójt Gminy nie zapewniła rzetelnej kontroli ze strony Urzędu (tj. pracownika zajmującego się zamówieniami publicznymi w Urzędzie) nad przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania przetargowego na roboty budowlane, w którym czynności doradcze w zakresie zamówienia publicznego zlecono firmie zewnętrznej. Zaniechano weryfikacji przygotowywanych przez ten podmiot materiałów wykorzystanych w trakcie przetargu, co skutkowało później nieprawidłowym sformułowaniem ogłoszeń o zamówieniach publicznych, wyjaśnień do SIWZ i samej SIWZ (opisanych w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w pkt III. 2.3.2.).

Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych wyjaśnił, że nie weryfikował treści ogłoszeń, SIWZ i wyjaśnień do SIWZ i nie ingerował w stwierdzenia w nich zawarte. Podobnie wyjaśniła poprzednia Wójt Małgorzata Pępek, która podała, że była przekonana o wiarygodności i właściwym przygotowaniu firmy zewnętrznej.

NIK zwraca uwagę, że firma zewnętrzna zgodnie z umową świadczyła wyłącznie czynności doradcze, a za przeprowadzenie zamówienia odpowiedzialna była zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy Pzp Wójt jako Kierownik Zamawiającego,.

[Dowód: akta kontroli str. 1749-1750, 1754-1757]

III.1.2.2. Przyjęty w Urzędzie sposób dokumentowania wykonanych robót, a w szczególności odstępianie od sformułowania wymogów co do stopnia szczegółowości opisu wykonanych robót na fakturach oraz na protokołach odbioru robót nie pozwalał na rzetelne i prawidłowe rozliczenie dokonanych wydatków, w tym poprawne zaliczanie ich do tzw. *wydatków kwalifikowalnych* w ramach umowy o dofinansowanie. I tak:

- brak precyzyjnego opisu wykonanych robót budowlanych w *protokołach odbioru* sieci kanalizacyjnej i wodociągowej pozwalającego na określenie długości i lokalizacji (miejsce zabudowy) wykonanych odcinków sieci kanalizacyjnej i wodociągowej, spowodował, że we wnioskach o płatność wykazano do refundacji wydatki niekwalifikowalne (szczegóły – patrz pkt III.3.2. niniejszego wystąpienia),
- brak wyszczególnienia, w odrębnych pozycjach faktur, środków trwałych wyposażenia oczyszczalni (beczkowóz, koparko-ladowarka, przyczepa) miało negatywny wpływ na dalsze rozliczanie kosztów kwalifikowalnych, ponieważ kreowało ryzyko nierzetelnego rozliczenia wydatków inwestycyjnych,
- protokoły odbioru robót podpisanych przez wykonawcę i inspektora nadzoru uniemożliwiały ustalenie zakresu (a zatem także wartości) robót dodatkowych w stosunku do zakresu przewidzianego w pierwotnej wersji Projektu oraz wydatków poniesionych na wybudowanie przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych. Tymczasem takie wyodrębnienie było konieczne dla rzetelnego wykazania kwot wydatków kwalifikowalnych we wnioskach o płatność (szczegóły w pkt III.3.2. niniejszego wystąpienia).

[Dowód: akta kontroli str. 1667-1668, 1729, 1769, 2109-2187]

III.1.2.3. Pracownicy przygotowujący wnioski o płatność w ramach Projektów, nie wiedzieli o zmianach wprowadzonych w trakcie realizacji zadań w stosunku do wniosku i umowy o dofinansowanie. Uniemożliwiało to rzetelną weryfikację zapisów w fakturach i protokołach odbioru robót pod kątem kwalifikowalności poszczególnych wydatków. W konsekwencji ujmowano we wnioskach o płatność zawyżone kwoty wydatków kwalifikowalnych.

Była Wójt Gminy wyjaśniła: *nie ma takiej możliwości, żeby pracownicy nie wiedzieli o robotach ujętych w fakturze. Na bieżąco rozmawialiśmy o realizowanych zadaniach, a pracownicy rozliczający środki unijne byli w bezpośrednich kontaktach z pracownikiem zajmującym się sprawami budowlanymi w gminie. Z tego co pamiętam np. Pan K. jeździł z Panem M. na tereny realizowanych inwestycji.*

[Dowód: akta kontroli str. 2342, 2533, 3640]

Wyjaśnienia pracowników nie potwierdzają ww. stwierdzeń byłej Wójt. Na przykład Tomasz K. - sporządzający wniosek o płatność wyjaśnił, że nie wiedział, że umowa na usługi projektowe dotyczyła również przyłączy, a faktura przekazana mu została do rozliczenia w całości. Małgorzata M. – skarbnik Gminy wyjaśniła m.in., że wnioski o płatność opatrzone były jej podpisem, gdyż zgodnie z wytycznymi IZ zawsze wymagana jest kontrasygnata skarbnika. Wyjaśniła, że nie posiadała wiedzy aby móc stwierdzić, które z wykazanych we wnioskach i rozliczanych wielkości mogą być uznane za niekwalifikowalne.

Powyższe wyjaśnienia dowodzą nieskuteczności systemu kontroli w zakresie dot. zarządzania projektami finansowanymi z udziałem środków unijnych. Rzetelne dokumentowanie czynności nadzorczych i kontrolnych (takich jak spotkania z pracownikami, konsultacje itp.) daje zdaniem NIK możliwość korygowania na bieżąco sposobu działania jednostki, a w razie wystąpienia istotnych nieprawidłowości – pozwala także na precyzyjne określenie osób i mechanizmów odpowiedzialnych za ich powstanie.

III.1.2.4. Dla rozbudowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w przysiółku Ceretnik we wsi Ślemień oraz budowy sieci wodociągowej o średnicy 63 mm i przyłączy wodociągowych²⁵, nie uzyskano wymaganych uzgodnień, a roboty budowlane prowadzono bez pozwoleń na budowę (co szczegółowo opisano w pkt. III.2.1.2. wystąpienia). Umowę z wykonawcą na „Rozbudowę kanalizacji sanitarnej i wodociągu wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków Gminie Ślemień – Etap 1 zadanie 2”, podpisała Małgorzata Pępek ówczesna Wójt Gminy, która w sprawie budowy sieci w przysiółku Ceretnik wyjaśniła m.in.: *zależało nam na wybudowaniu sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w tym rejonie ze względu na duże skupisko domów. W trakcie robót w ww. rejonie zorientowaliśmy się (nie pamiętam dokładnie kiedy), że nie ma na ten odcinek pozwolenia (...).*

[Dowód: akta kontroli str. 1751, 1790, 3644]

III.1.2.5. Wykonanie części przyłączy kanalizacyjnych i wodociągowych, których nie obejmowała umowa na roboty budowlane z 15.01.2010 r., była Wójt zleciła wykonawcy ustnie, bez stosowania procedur właściwych przy udzielaniu zamówień publicznych. Dokumentacja będąca w posiadaniu Urzędu nie umożliwiała ustalenia wartości robót wykonanych na podstawie tego ustnego polecenia.

Wykonawca robót zeznał: *Zgodnie z ustnymi ustaleniami z ówczesną Panią Wójt, roboty dodatkowe miały być zapłacone przez Gminę później ale nie wiem z jakich środków. Małgorzata Pępek wyjaśniła: Po zorientowaniu się o wykonaniu większej długości sieci chciałam pozyskać dodatkowe pieniądze z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska. Przygotowany został wniosek w tym zakresie lecz nie pamiętam co stało się dalej.*

[Dowód: akta kontroli str. 1762, 1783]

III.1.3. Projekt: Budowa stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową

W złożonym przez Gminę, reprezentowaną przez byłą Wójt, wniosku o dofinansowanie w ramach Projektu, nieprecyzyjnie określono przebieg budowy wodociągu o długości 2 689 mb. Do wniosku nie załączono pozwolenia na budowę i projektu budowlanego dla **wodociągu**, przedkładając jedynie pozwolenie na budowę i projekt budowlany **stacji uzdatniania wody**.

Brak rzetelnego określenia przebiegu wodociągu budowanego w ramach projektu współfinansowanego ze środków INTERREG III A, przy jednoczesnej realizacji przez Gminę w tym samym czasie zadania „Budowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków

²⁵ Budowa sieci wodociągowej o średnicy 63 mm i przyłączy wodociągowych była zlokalizowana na obszarze wsi Ślemień objętym pozwoleniem na budowę nr 265/2003 z 26.09.2003 r. sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami i wodociągowej o średnicy 110 mm i 90 mm.

w *Ślemieniu – Etap I zadanie 1*” współfinansowanego ze środków ZPORR, generował ryzyko (urzeczywistnione w ocenie Izby), że do rozliczenia jednego zadania będą przedstawiane faktury, dokumentujące realizację innego zadania (co opisano w pkt. III.3.3 wystąpienia pokontrolnego).

[Dowód: akta kontroli str. 2645-2690]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przy realizacji ww. Projektów uczestniczyli:

- 1) w zakresie projektu rozwój infrastruktury turystycznej: Andrzej W. - Kierownik Referatu ds. inwestycji (...), Tomasz J. (w zakresie zamówień publicznych), Tomasz K.²⁶ oraz Monika P.²⁷ (w zakresie rozliczeń umowy o dofinansowanie w tym sporządzania wniosków o płatność);
- 2) w zakresie projektu obejmującego rozbudowę sieci sanitarno-wodociągowej odpowiednio: Tomasz J., Tomasz K., Monika P. oraz Mirosław M. (inspektor ds. budownictwa);
- 3) w zakresie budowy stacji uzdatniania wody wraz siecią wodociagową: Andrzej W. (wskazany przez ówczesną Wójt jako osoba merytorycznie odpowiedzialna za realizację projektu) oraz Marcin Z. (w zakresie zamówień publicznych).

[Dowód: akta kontroli str. 632-715]

Biorąc pod uwagę wielkość Projektów oraz ich realizację w tym samym lub zbliżonym czasie, w tym również realizację wielu innych zadań dofinansowywanych ze środków zewnętrznych (w tym pochodzących z budżetu UE), oraz nieliczną kadrę, którą dysponował Urząd do realizacji Projektów, w ocenie NIK istniejące procedury kontroli i zasady rozliczania były niewystarczające dla prawidłowej weryfikacji badanych Projektów na każdym etapie ich realizacji.

Nieprawidłowości, które stwierdzono były spowodowane m. in. niedostatecznym nadzorem w trakcie realizacji Projektów, w tym nad działaniem podmiotów zewnętrznych wykonujących czynności doradcze związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia oraz ze sprawowaniem nadzoru inwestorskiego.

Powyższe wskazuje, że przyjęte w Urzędzie procedury kontroli nie zapewniły realizacji wszystkich celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zapewnienie skutecznych mechanizmów kontroli należało do obowiązków wójta.

NIK zwraca uwagę, że gmina stanowi jedno z ogniw władzy państwowej, której organy działają na podstawie i w ramach przepisów prawa. Pamiętać należy, że nakaz ten ma nie tylko formalny charakter, a jego przestrzeganie i stanowienie przez organy władzy publicznej najwyższych standardów rzetelności i staranności w realizacji przepisów warunkuje m.in. skuteczne przeciwdziałanie przez te organy przypadkom naruszeń prawa przez osoby prywatne i przedsiębiorców. W ocenie NIK postępowanie organów gminy opisane wyżej w pkt III.1.2.4-5. może utrudnić wykonywanie przez nie także innych zadań publicznych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przygotowanie Gminy do realizacji projektów objętych kontrolą.

III.2. Realizacja projektów

III.2.1. Zgodność zrealizowanych projektów z wnioskiem aplikacyjnym i umową o dofinansowanie.

III.2.1.1. Rozwój infrastruktury turystycznej

Opis stanu
faktycznego

Zakres rzeczowo-finansowy Projektu określony w harmonogramie stanowiącym załącznik do umowy obejmował: dokumentację budowlaną (na kwotę 369 660,00 zł), nadzór

²⁶ Wskazany we wniosku o dofinansowanie jako osoba upoważniona do kontaktów z IZ.

²⁷ Wyznaczona jako osoba upoważniona do kontaktów z IZ w ramach projektu.

inwestorski (97 500,00 zł), koszty usług finansowych (3 600,00 zł), promocję Projektu (36 600,00 zł) oraz roboty budowlane o łącznej wartości 3 007 475,45 zł, polegające na:

- a) budowie 25 km szlaków turystycznych (tras aktywnej turystyki wraz z infrastrukturą) o wartości 6 000,00 zł;
- b) budowie obiektów infrastruktury aktywnego wypoczynku przy Ośrodku „KUBA” w Sołectwie Las wraz z zagospodarowaniem terenu – 443 162,00 zł;
- c) modernizacji i rozbudowie infrastruktury rekreacyjno-sportowej na obszarze kompleksu sportowego w Ślemieniu – 823 917,92 zł;
- d) budowie obiektów infrastruktury okołoturystycznej w obszarze Parku i Rynku w Ślemieniu – 1 734 395,53 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 45-47]

Na wyżej wymienione roboty budowlane Starosta Żywiecki wydał pozwolenia na budowę.

[Dowód: akta kontroli str. 2991-2992, 3046-3047, 3146-3147, 3194-3195]

Szczegółowy zakres zadań zawarto we wniosku o dofinansowanie²⁸ Projektu oraz w załączniku Nr 1 do wniosku o dofinansowanie, tj. w *Studium wykonalności* projektu.

W trakcie realizacji Projektu dopuszczono do powstania różnic pomiędzy zakresem robót budowlanych objętych umową o dofinansowanie, a zrealizowanymi zadaniami, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia.

Określone w umowie o dofinansowanie obowiązki sprawozdawcze Gmina zrealizowała poprzez przedłożenie IZ sprawozdań stanowiących element wniosków o płatność. Sprawozdania odzwierciedlały zrealizowane wydatki, w tym nieprawidłowo ujęte jako kwalifikowalne (opisane szczegółowo w pkt III.3.1 wystąpienia).

Gmina prawidłowo zrealizowała działania promocyjno-informacyjne poprzez umieszczenie na terenie wszystkich czterech obiektów tablic informacyjnych i następnie pamiątkowych, przez ogłoszenia w prasie o realizowanej inwestycji oraz informacje na stronie internetowej. Wszystkie elementy działań promocyjnych zawierały informacje o współfinansowaniu Projektu w ramach RPO WSL ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w formie zgodnej z art. 8 i 9 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 oraz art. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 846/2009 z dnia 1 września 2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 45–47, 54–55, 64, 2832-2855, 2847]

IZ przeprowadziła kontrolę realizacji Projektu w dniach 19 - 21.04.2011 r. i stwierdziła m.in., że część wydatków rozliczonych w ramach Projektu nie kwalifikowała się do refundacji. Dotyczyło to:

- usługi doradczej (1 220 zł) w zakresie udzielania zamówienia publicznego, ponieważ taka usługa nie była przewidziana w ramach kosztów kwalifikowalnych Projektu,
- wykonania dokumentacji projektowej (369 660 zł), gdyż jej zakres był szerszy niż przewidywał Projekt, a nie można było wyodrębnić kosztów bezpośrednio związanych z Projektem,
- pełnienia nadzoru inwestorskiego (97 500 zł), gdyż w jego zakresie ujęto również nadzór autorski, który nie został przewidziany w harmonogramie rzeczowo-finansowym Projektu, a nie można wyodrębnić kosztów nadzoru inwestorskiego i autorskiego ponieważ wynagrodzenie ustalono w formie ryczałtu,
- prac remontowych stawu w Parku w Ślemieniu (27 991,05 zł), które nie były przewidziane w Projekcie,

²⁸ A) żółty i czarny szlak pieszy oraz zielony i czerwony szlak rowerowy; b) wiatra grillowa, boisko o nawierzchni trawiastej, plac zabaw dla dzieci, ciągi piesze, parking, mała architektura, punkt czerpania wody, zagospodarowanie zielenią, oświetlenie terenu i uzbrojenie terenu związane z realizowanym obiektem; c) boisko o nawierzchni trawiastej, budynek zaplecza rekreacyjno-sportowego, trybuny rozkładane, scena rozkładana, ciągi piesze, parking, mała architektura, zagospodarowanie zielenią, oświetlenie terenu i uzbrojenie terenu związane z realizowanymi obiektami; d) Park w Ślemieniu: wiatra grillowa, pergole, place i ciągi piesze, parking, mała architektura, zagospodarowanie zielenią, oświetlenie terenu i uzbrojenie terenu związane z realizowanymi obiektami; Rynek: płaska fontanna w centralnej części Rynku, przebudowa historycznej studni, ciągi piesze, mała architektura, zagospodarowanie zielenią, oświetlenie terenu i uzbrojenie terenu związane z realizowanymi obiektami.

- wykonania wiat dla zawodników na terenie boiska w Ślemieniu (17 693,20 zł) oraz montażu zbiornika na gaz płynny (7 320 zł), których nie przewidziano w Projekcie,
- niewykonania pełnego zakresu Projektu, tj. braku parkingu przy Parku w Ślemieniu, braku boiska o nawierzchni trawiastej przy ośrodku KUBA w sołectwie Las oraz braku boiska o nawierzchni trawiastej, ciągów pieszych, parkingu, małej architektury i zagospodarowania zielenią w zakresie inwestycji na terenie boiska w Ślemieniu, skutkujące obniżeniem wartości wydatków kwalifikowalnych Projektu o 884 069,69 zł

Ponadto w związku z wykazanymi przez kontrolę IZ naruszeniami przepisów ustawy Pzp, IZ nałożyła na Gminę korektę finansową (5%) w kwocie 87 854,13 zł, zgodnie z § 13 ust. 7 umowy o dofinansowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 3543-3561]

Ustalono
nieprawidłowości

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

III.2.1.1.1. Była Wójt Gminy dopuściła do powstania rozbieżności pomiędzy zakresem objętym umową o dofinansowanie, a faktycznym zakresem zrealizowanych zadań, nie powiadamiając o nich IZ:

- a) **w Parku w Ślemieniu:**²⁹ nie wykonano parkingu ujętego we wniosku i umowie o dofinansowanie (wartość wg kosztorysu inwestorskiego³⁰ – 78 891,84 zł), natomiast przeprowadzono remont stawu nie objęty ww. dokumentami (wartość wg kosztorysu powykonawczego 27 991,05 zł³¹).

Z ustaleń NIK wynika ponadto, że za środki pozyskane na realizację projektu zostały wykonane kładka i taras w obszarze stawu za kwotę 35 571,26 zł³² oraz montaż zasilania estrady za kwotę 1 106,31 zł brutto³³, które nie były ujęte we wniosku i umowie o dofinansowanie³⁴,

- b) **na terenie boiska w Ślemieniu:**³⁵ Gmina nie zrealizowała ujętych we wniosku i umowie o dofinansowanie: boiska o nawierzchni trawiastej, ciągów pieszych, parkingu, małej architektury, zagospodarowania zieleni – na łączną kwotę 728 429,44 zł, natomiast wykonane zostały nieobjęte ww. dokumentami: montaż zbiornika na gaz płynny za 7 320,00 zł i montaż wiat dla zawodników za 21 113,20 zł³⁶

- c) **na Rynku w Ślemieniu:** NIK ustaliła, że wymieniono nawierzchnię wokół centralnej części rynku, co nie było objęte wnioskiem i umową o dofinansowanie³⁷. Koszt wybudowania ciągów komunikacyjnych jezdnych o nawierzchni z kostki granitowej wraz z podbudową, od strony wschodniej, południowej i północnej centralnej części Rynku, wyniósł wg kosztorysu powykonawczego 183 156,12 zł³⁸.

W sprawie wprowadzenia do Projektu prac polegających na wymianie nawierzchni wokół centralnej części rynku, była Wójt wyjaśniła: *Chcieliśmy osiągnąć efekt wizualny rynku więc razem z fontanną zrobiliśmy również ciągi piesze i jezdne wokół fontanny.*

[Dowód: akta kontroli str. 3642-3643]

- d) **na terenie Ośrodka KUBA w Lasie:**

Gmina nie wykonała ujętego we wniosku i umowie o dofinansowanie boiska o nawierzchni trawiastej (76 748,41 zł)³⁹.

²⁹ co stwierdziła również IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli

³⁰ Kosztorys inwestorski dla parkingu był sporządzony lecz przedmiar z tego kosztorysu nie został uwzględniony w zamówieniu publicznym na roboty w obszarze Parku w Ślemieniu objęte zamówieniem publicznym.

³¹ Kosztorys powykonawczy poz. 39-42 o wartości łącznie 22.943,48 zł netto.

³² Wg kosztorysu powykonawczego poz. 28-31 o wartości łącznie 29.058,48 zł netto.

³³ Netto 906,81 zł wg poz. 4.1-4.9 kosztorysu powykonawczego.

³⁴ Kładka i taras oraz estrada na terenie Parku w Ślemieniu miały być zrealizowane dopiero w II etapie Projektu Rozwoju infrastruktury turystycznej, co opisano w Studium wykonalności.

³⁵ Co stwierdziła również IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli

³⁶ Wg kosztorysu powykonawczego poz. 72 – 17 305,90 zł netto.

³⁷ Wymiana nawierzchni wokół centralnej części rynku miała być zrealizowana dopiero w II etapie Projektu Rozwoju infrastruktury turystycznej

³⁸ Pozycje kosztorysu powykonawczego nr 5.17 – 111.486,40 zł netto, nr 5.18 – 13.517,52 zł netto, nr 5.20 – 25.124,05 zł netto, razem: 150.127,97 zł

³⁹ Co stwierdziła również IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli.

Ponadto, jak ustaliła NIK, Gmina wybudowała studnię wierconą, która nie była objęta wnioskiem i umową o dofinansowanie (koszt budowy 38 186 zł⁴⁰), a nie wykonała punktu czerpalnego wody ujętego we wniosku i umowie o dofinansowanie⁴¹.

[Dowód: akta kontroli str. 3642-3643]

Kwoty wymienione powyżej w pkt a-d, zostały nieprawidłowo wykazane we wnioskach o płatność jako kwalifikowalne, co zostało opisane w pkt III.3.1 wystąpienia pokontrolnego.

Łączna wartość ustalonych rozbieżności⁴² pomiędzy faktycznie uzyskanym rzeczowym zakresem projektu w stosunku do wydatków rozliczonych przez Gminę we wnioskach o płatności wynosi 1 198 513,63 zł, z tego 937 073,94 zł⁴³ wynosiła wartość rozbieżności ustalonych również w trakcie kontroli IZ, a 261 439,69 zł - ustalonych wyłącznie przez NIK (w tym: 3 420 zł wynikające z błędnego wyliczenia przez IZ w informacji pokontrolnej kwoty podatku VAT, dotyczącego kosztu budowy wiat dla zawodników⁴⁴).

[Dowód: akta kontroli str. 71, 2845-2846, 3015, 3031, 3084, 3165, 3168, 3364, 3556-3561]

III.2.1.1.2. Na podstawie umowy FZ-UG-3410/9/2009 z dnia 4.09.2009 r. Gmina zakupiła usługi nadzoru autorskiego i wydatki te rozliczono w ramach Projektu jako kwalifikowalne pomimo, że nie były objęte wnioskiem i umową o dofinansowanie. Kwota niekwalifikowalna to 97 500 zł, czyli łączna wartość ww. umowy za nadzór inwestorski i autorski, w związku z brakiem możliwości wydzielenia usługi nadzoru autorskiego z ogólnej kwoty umowy⁴⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 3553]

III.2.1.1.3. Gmina zakupiła usługę doradztwa w zakresie zamówień publicznych (umowa FZ/0815/54/2009 z dnia 25.11.2009 r.) za kwotę 1 220,00 zł, która została rozliczona jako wydatek kwalifikowalny pomimo, że nie był przewidziany we wniosku i umowie o dofinansowanie⁴⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 372]

III.2.1.1.4. W umowie z dnia 22.04.2008 r. na opracowanie dokumentacji architektoniczno-budowlanej, kosztorysów i przedmiarów dla zadania *Rozwój infrastruktury turystycznej...*, Gmina zleciła wykonanie dokumentacji zarówno dotyczących Projektu jak również wykonanie projektów budowlanych nie związanych z jego realizacją lub dotyczących niezrealizowanych zakresów (np. nowe elewacje budynków – 300 m², miejsca parkingowe – 78 sztuk, boisko do siatkówki – 162 m², boisko do piłki nożnej, ciągi chodnikowe na terenie boiska).

Wprawdzie kwota wynagrodzenia wynikająca z umowy na wykonanie dokumentacji była podzielona na pięć odrębnych części⁴⁷, lecz na każdą z nich składały się kwoty stanowiące zapłatę za dokumentację nie związane z Projektem lub dotyczące zakresów robót ujętych w projekcie, które nie zostały jednak zrealizowane. Przyjęty sposób rozliczania uniemożliwił

⁴⁰ Kosztorys powykonawczy poz. 55 – 31.300 zł netto.

⁴¹ Wykonanie punktu czerpalnego wody było zawarte w umowie na roboty budowlane lecz Gmina nie wyegzekwowała jego wybudowania. Nie można ustalić wartości niewykonanego zakresu z uwagi na częściowe wykonanie prac dotyczących doprowadzenia wody do miejsca w którym miał powstać punkt czerpalny.

⁴² Niewykonanych zadań i wykonanych pomimo ich braku w Projekcie.

⁴³ Na kwotę tę składają się stwierdzone w wyniku kontroli IZ: wartości robót nie wykonanych, a ujętych we wniosku o dofinansowanie jak również wartości robót wykonanych a nie objętych wnioskiem.

⁴⁴ W informacji pokontrolnej z dnia 11.05.2012 r. na str. 13 dla wiat wyliczenia były następujące: 17 305,90 zł netto + 22% VAT = 17 693,20 zł. Prawidłowe wyliczenie winno być następujące 17 305,90 zł netto + 22% VAT = 21 113,20 zł

⁴⁵ IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli Projektu, również uznała całą kwotę wydatku za nadzór autorski i inwestorski za niekwalifikowalną.

⁴⁶ Co ustaliła również IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli, uznając wydatek za niekwalifikowalny.

⁴⁷ Zagospodarowanie płyty Rynku w Ślemieniu (w tym m.in. wykonanie nowych elewacji budynków wokół rynku, całkowita wymiana płyty rynku, miejsca parkingowe 78 szt.) – 105 200 zł, zagospodarowanie terenu przy Ośrodku KUBA w Lasie – 59 700 zł, modernizacja i rozbudowa obiektów infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu z zagospodarowaniem terenu (w tym m.in. parking 22-28 miejsc, ciągi chodnikowe, nasadzenia) – 89 700 zł, projekt Parku w Ślemieniu (w tym m.in. drewniany pomost dla wędkarzy) – 64 060 zł, budowa miejsc parkingowych przy obiektach infrastruktury turystycznej (w tym m.in. budowa miejsc parkingowych przy kościele i budynku Urzędu Gminy, wiaty przystankowe) – 51.000 zł.

rzetelne (precyzyjne) ustalenie kwoty wydatków na dokumentację związane bezpośrednio z Projektem. W związku z tym wydatek za całość dokumentacji w kwocie 369 660,00 zł IZ uznała za niekwalifikowalny, co zostało potwierdzone w trakcie niniejszej kontroli NIK.

[Dowód: akta kontroli str. 48–71, 133, 3546-3547, 3559-3560]

O zmianach zakresu rzeczowego Projektu (przedstawionych w pkt. III.2.1.1 i III.2.1.4 powyżej) nie poinformowano IZ, pomimo że zgodnie z § 18 umowy z dnia 27.07.2009 r. zmiany dotyczące realizacji Projektu winny być zgłoszone do IZ najpóźniej do 30 dni przed planowanym zakończeniem rzeczowej realizacji projektu. Fakt ten, była Wójt, wyjaśniła następująco: *Przez cały czas realizacji zadania informowaliśmy Urząd Marszałkowski na bieżąco jakie zadania były wykonywane. Również we wnioskach o płatność wykazywaliśmy jedynie to, co było zrealizowane. Nigdy nie zwrócono nam na to uwagi.*

[Dowód: akta kontroli str. 6, 18, 72 – 74]

Zdaniem NIK nierzetelne (nieprecyzyjne) opisy zakresu prac jakiego dotyczy płatność, umieszczone na fakturach, protokołach odbioru i w dokumentacji rozliczeniowej przekazywanej IZ mogły być jedną z przyczyn niewykrycia opisanych wyżej nieprawidłowości na etapie weryfikacji przez IZ wniosków o płatność.

III.2.1.1.5. Gmina nierzetelnie realizowała Projekt, ponieważ w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień nie ujęła w przedmiarach robót (załączonych do SIWZ) dostawy słupów oświetleniowych na terenie boiska w Ślemieniu⁴⁸ oraz lamp do Parku w Ślemieniu⁴⁹, które to elementy były niezbędne dla realizacji Projektu, gdyż umowa o dofinansowanie przewidywała wykonanie oświetlenia w ww. obiektach. Jednocześnie Gmina sfinansowała wyłącznie ze środków własnych niezbędne do wykonania ww. oświetlenia zakupy:

- słupów oświetleniowych za kwotę 35.371,55 zł,
- lamp do Parku w Ślemieniu za kwotę 49.959,24 zł,

nie ujmując tych wydatków w ostatecznym rozliczeniu Projektu przesłanym do IZ.

[Dowód: akta kontroli str. 2846, 3148-3156, 3220-3223, 3243-3246, 3278-3279, 3475-3476, 3497-3499]

W sprawie nie uwzględnienia całości robót dotyczących oświetlenia w Parku i oświetlenia boiska w przedmiarach załączonych do SIWZ w ramach ww. zadań, Małgorzata Pępek – była Wójt Gminy wyjaśniła, że wynikało to z ograniczonych środków finansowych na realizację zadania w czasie organizacji przetargu oraz chęcią osiągnięcia określonych efektów (oświetlenie boiska, oświetlenie parku) niemożliwych do zrealizowania bez ww. zakupów.

[Dowód: akta kontroli str. 3643]

Zdaniem NIK ww. wydatki powinny być uwzględnione zarówno w trakcie realizacji jak i rozliczeniu Projektu, gdyż ich poniesienie było niezbędne dla zrealizowania zadań częściowych (wykonania oświetlenia w Parku i na boisku w Ślemieniu) przewidzianych we wniosku i umowie o dofinansowanie.

III.2.1.2. Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej

Opis stanu faktycznego

Kwota wydatków w ramach poszczególnych kategorii wykazana we wniosku o płatność końcową wynosiła:

- studium wykonalności – 11.000 zł (całość wykazana jako kwalifikowalna),
- nadzór inwestorski – 179 794,89 zł (całość wykazana jako kwalifikowalna),
- koszt dokumentacji budowlanej – 230 727,40 zł (całość wykazana jako kwalifikowalna),

⁴⁸ Budowa, modernizacja i rozbudowa infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu, przewidziano montaż oświetlenia zewnętrznego boiska (załączono projekt budowlany) lecz nie objęto zamówieniem dostawy słupów oświetleniowych.

⁴⁹ Wykonanie infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień – etap I, przewidziano oświetlenie terenu (załączono projekt budowlany) lecz nie objęto zamówieniem dostawy lamp.

- roboty budowlano-instalacyjne – 12 129 428,71 zł (całość wykazana jako kwalifikowalna),
- koszt realizacji postanowień umowy – 4 880 zł (całość wykazana jako kwalifikowalna),
- promocja projektu – 5 597,30 zł (z tego kwota kwalifikowalna 4 145,50 zł).

Rozliczane przez Gminę wydatki nie przekroczyły kwot określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do zaktualizowanej aneksem nr 3 umowy o dofinansowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 950, 2309-2324]

Sprawozdania z realizacji Projektu, w tym stanowiące element wniosków o płatność, były przekazywane w terminach wymaganych w umowie o dofinansowanie lecz zawierały m.in. dane niezgodne ze stanem faktycznym w zakresie wydatków kwalifikowalnych (pkt. III.3.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

[Dowód: akta kontroli str. 2107-2108] 6

Działania promocyjno-informacyjne prowadzone przez Gminę dotyczyły m.in.: oznaczenia miejsca realizacji projektu tablicą informacyjną umieszczoną przy drodze powiatowej (przy ul. Krakowskiej) oraz tablicą pamiątkową, której nie było w trakcie oględzin prowadzonych przez NIK. Na stronie internetowej oraz w prasie opublikowano informacje o współfinansowaniu projektu w ramach RPO WSL.

[Dowód: akta kontroli str. 1006-1007, 2076-2081]

Urząd do czasu kontroli NIK (16.09.2013 r.) nie dokonał korekty wniosków o płatność, a IZ nie wydała decyzji określającej kwoty wydatków niekwalifikowalnych, które wyszczególniono w informacji pokontrolnej z dnia 8.02.2013 r.⁵⁰ (kontrolę realizacji projektu przeprowadzone przez IZ opisano w pkt 5 niniejszego wystąpienia), a dotyczących:

- zawarcia umowy z wykonawcą tablic informacyjnych (zamówienie do 14 000 EURO), który zaoferował cenę o 488 zł wyższą niż cena najniższej złożonej oferty – niekwalifikowany wydatek w kwocie 488 zł,
- braku dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie rynkowego rozeznania cenowego⁵¹ w przypadku dwóch zamówień (do 14.000 EURO) na: [1] wykonanie dokumentacji – specyfikacji technicznej (umowa na 3 000 zł), [2] świadczenie usług doradczych udzielenia zamówienia publicznego (umowa na 4 880 zł) - niekwalifikowalny wydatek w kwocie łącznie 7 880 zł,
- niezapewnienia dostarczania wody mieszkańcom objętym rozbudową sieci wodociągowej – niekwalifikowalny wydatek w kwocie łącznej 2 876 185,75 zł netto wraz z odpowiednią stawką VAT uzależnioną od okresu wystawienia faktury,
- wykonania kanalizacji sanitarnej w większym zakresie (o 10,1%) niż określony we wniosku o dofinansowanie – pomniejszenie wydatków kwalifikowalnych o kwotę 433 275,36 zł netto wraz z odpowiednią stawką VAT uzależnioną od okresu wystawienia faktury,
- zmiany więźby dachowej budynku socjalno-garażowego bez zatwierdzenia przez organ architektoniczno-budowlany oraz bez powiadomienia IZ o tej zmianie - niekwalifikowalny wydatek w kwocie 28 700 zł brutto,
- zakupu wyposażenia nie ujętego we wniosku o dofinansowanie (ciągnika, koparko-ładowarki, beczkowsu, pługa wirnikowego do odśnieżania, przyczepy skrzyniowej) - niekwalifikowalny wydatek w kwocie 420 250 zł brutto,

⁵⁰ Informacja pokontrolna została uzupełniona w piśmie IZ z dnia 6.09.2013 r. skierowanym do Gminy, po przeprowadzeniu dodatkowych czynności kontrolnych w dniu 23.07.2013 r.

⁵¹ Zgodnie z § 13 ust. 10 pkt 1 i 3 umowy o dofinansowanie, Beneficjent przy wyłanianiu wykonawcy usług, w przypadku nie stosowania ustawy Pzp ze względu na wartość zamówienia (do 14 000 euro), był zobowiązany do wyboru wykonawcy w oparciu o najbardziej korzystną ekonomicznie i jakościowo ofertę oraz do przedstawienia IZ dokumentów potwierdzających prawidłowe zastosowanie tego wymogu. Gmina nie przedstawiła dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie rozeznania cenowego w tym zakresie.

- wykonania przyłączy kanalizacyjnych, które winni byli wykonać właściciele przyłączanych nieruchomości, bez jednoznacznego wykazania przez Gminę, kto ponosił koszty tych przyłączy (wg wyjaśnień złożonych przez Wójta, Gmina nie partycypowała finansowo w ich realizacji) - niekwalifikowalny wydatek w kwocie 1 516 391,53 zł netto skorygowany w piśmie IZ z 6.09.2013 r. po wyjaśnieniach Urzędu do kwoty 428 379,84 zł netto.

[Dowód: akta kontroli str. 2388-2400, 2441-2453, 3885-3889]

Wcześniej Urząd otrzymał informację pokontrolną z dnia 10.10.2012 r., w której IZ przedstawiła opis nieprawidłowości, dotyczących stosowania przepisów Pzp, skutkujących korektami finansowymi (wraz ze wskazaniem ich wielkości - od 2% do 5%)⁵²

[Dowód: akta kontroli 2388-2400]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

III.2.1.2.1. Niektóre elementy zrealizowanego Projektu były niezgodne z wnioskiem i umową o dofinansowanie, tj.:

- nastąpiło przekroczenie długości wybudowanej sieci wodociągowej (wskaźnika produktu) o 12,67% wartości docelowej⁵³;
- nastąpiło przekroczenie długości wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami (tj. wskaźnika produktu), o 11,61% wartości docelowej⁵⁴.
- dokonana została zmiana konstrukcji więźby dachowej na budynku socjalno-garażowym na terenie oczyszczalni ścieków, którego koszt ustalono na kwotę 28 700 zł;

Powyższe zmiany⁵⁵ zostały wprowadzone bez powiadomienia IZ, tj. w sposób niezgodny z § 18 ust. 1 umowy z dnia 10.09.2009 r. o dofinansowanie Projektu.

III.2.1.2.2. W trakcie realizacji projektu zakupiono nieujęte we wniosku i umowie o dofinansowanie: beczkowóz, koparko-ladowarkę, ciągnik, pług do odśnieżania i przyczepę skrzyniową za kwotę 420 250 zł⁵⁶.

Podkreślić należy, że urządzenia te nie były niezbędne w procesie technologicznym zmodernizowanej oczyszczalni, czego potwierdzenie stanowi wystąpienie Wójta Gminy z 5 czerwca 2012 r., skierowane do IZ, zawierające zapytanie o możliwość sprzedaży tego sprzętu z powodu trudnej sytuacji budżetowej Gminy i uznania tego wydatku przez IZ za niekwalifikowalny. Również była Wójt Gminy w złożonych wyjaśnieniach podała, że

⁵² Nieprawidłowości dotyczyły: zawarcia w SIWZ, dot. przetargu na roboty budowlane, wymogu przeprowadzenia wizji w terenie (naruszenie art. 7 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy Pzp) oraz wymogu załączenia kosztorysu ofertowego w sytuacji gdy cena była ryczałtowa (naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy Pzp), nie dokonania zmiany ogłoszenia zamówienia na roboty budowlane w sposób zapewniający spójność pomiędzy ogłoszeniem a wyjaśnieniami do SIWZ (naruszenie art. 7 ust. 1 w związku z art. 38 ust. 4a ustawy Pzp). W zakresie przetargu na nadzór inwestorski: żądania dokumentów dot. OC działalności firmy i zaświadczenia bankowego bez określenia w SIWZ warunków dotyczących sytuacji ekonomicznej i finansowej (naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy Pzp), żądania wykazu wykonanych usług w ciągu 10 lat przed dniem wszczęcia postępowania zamiast ewentualnie 3 lat (naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy Pzp, w związku z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane), nie zapewnienia spójności w SIWZ dotyczących warunków udziału w postępowaniu (naruszenie art. 7 ust. 1 ustawy Pzp w związku z art. 22 ust. 2 i art. 41 pkt 7 tej ustawy)

⁵³ Długość zaakceptowana przez IZ w oparciu o powiadomienie to 15 786,6 mb natomiast osiągnięta, wg zestawienia z dnia 31.01.2012 r. (przedstawionego przez geodetę w trakcie kontroli NIK) to 17 786 17 mb. W informacji pokontrolnej IZ przyjęła długość wykonaną 17 140,5 mb, tj. zgodnie z zestawieniem geodety z dnia 23.12.2011 r., wg którego przekroczenie nastąpiło wyłącznie dla średnicy fi 40 mm.

⁵⁴ Zakładana po zmianach (za zgodą IZ) długość wynosiła 15 761,4 mb, natomiast osiągnięta wg zestawienia z dnia 31.01.2012 r. (przedstawionego przez geodetę w trakcie kontroli NIK) to 17 591,39 mb. W informacji pokontrolnej IZ przyjęła długość wykonaną 17 335,4 mb, tj. zgodnie z zestawieniem geodety z dnia 23.12.2011 r., wg którego przekroczenie nastąpiło wyłącznie dla średnicy fi 160 mm.

⁵⁵ Ustalono również przez IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli.

⁵⁶ Co również stwierdziła IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli i uznała te wydatki za niekwalifikowalne.

ww. sprzęt miał być także wykorzystywany do innych zadań przez Zakład Usług Komunalnych (ZUK).

Pomimo braku związku ww. zakupu z zakresem Projektu, Gmina bezpodstawnie i nierzetelnie wykazała we wniosku aplikacyjnym oraz jego zmianach ww. wydatki jako kwalifikowalne.

[Dowód: akta kontroli str. 875, 886-889, 994, 1022, 1193-1195, 1699-1708, 1717, 1749, 2109, 2313, 2309-2323, 3887]

III.2.1.2.3. W ramach Projektu wykonano i przedstawiono do rozliczenia roboty budowlane, które nie były w nim przewidziane, a dotyczyły budowy kanalizacji i wodociągu w przysiółku Ceretnik oraz budowy wodociągu o średnicy 63 mm, długości 1.371,01 mb⁵⁷ i przyłączy wodociągowych o długości 6 307,66 mb⁵⁸ w innym rejonie gminy.

Budowa kanalizacji i wodociągu w Ceretniku miała być realizowana w ramach następnego projektu, obejmującego *rozbudowę wodociągu i kanalizacji etap I zadanie 3*, jednak wniosek aplikacyjny w tym zakresie nie przeszedł pozytywnie weryfikacji w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego i po wstępnej ocenie nie został przyjęty do dalszego rozpatrywania. Roboty budowlane dot. kanalizacji i wodociągu w Ceretniku włączono bezpodstawnie i bez uzgodnienia z IZ do badanego Projektu i uwzględniono w przetargu (wykazano w SIWZ) na realizację robót budowlanych (rozbudowę kanalizacji i wodociągu oraz oczyszczalni ścieków - etap I zadanie 2). Według kosztorysu ofertowego wartość robót w zakresie wodociągu i kanalizacji dla Ceretnika wyniosła 1 148 374,20 zł netto⁵⁹.

W dokumentacji postępowania przetargowego wszczętego 5.11.2009 r. na rozbudowę kanalizacji i wodociągu oraz oczyszczalni ścieków - etap I zadanie 2, z powodu braku projektu budowlanego dla ww. robót, zamieszczono jedynie uproszczony model mapowy przebiegu sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w Ceretniku (przebieg sieci nie był sporządzony na mapie właściwej do celów projektowych) oraz przedmiary robót przygotowane przez firmę projektową z Gliwic.

[Dowód: akta kontroli str. 1068-1080, 1086-1089, 1222, 1377-1380, 1205-1209, 1729]

Doprojektowana i zrealizowana oraz rozliczona w ramach Projektu: sieć wodociągowa rozdzielcza o średnicy 63 mm o długości 1.355 mb oraz przyłącza wodociągowe o długości 4.340 mb na obszarze objętym pozwoleniem budowlanym 265/2003 z dnia 26.09.2003 r., były wykonane niezgodnie z Wnioskiem i Projektem, ponieważ nie było ich w zatwierdzonym tą decyzją projekcie budowlanym, a ich *doprojektowania*, wyłącznie w formie projektu wykonawczego, dokonano na podstawie umowy z dnia 11.03.2009 r. Według kosztorysu ofertowego wartość robót w ww. zakresie⁶⁰ wynosiła 902 896,49 zł netto.

[Dowód: akta kontroli str. 1237-1263, 1470, 1929-1940]

III.2.1.2.4. Bez pozwolenia na budowę przeprowadzono prace budowlane obejmujące **[A]** budowę sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w przysiółku Ceretnik oraz **[B]** budowę wodociągu (sieci rozdzielczej) o średnicy 63 mm i długości 1.371 mb (w tym 1.355 mb było objęte tzw. projektem wykonawczym i umową na roboty budowlane).

Takie działanie stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, zgodnie z którym roboty budowlane tego rodzaju można było rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

III.2.1.2.4.A. **Budowa sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w przysiółku Ceretnik**

⁵⁷ W tym 1.355mb wykonano na podstawie pisemnej umowy na roboty budowlane z dnia 15.01.2010 r..

⁵⁸ Z tego 4.340 mb było ujętych w umowie na roboty budowlane, a pozostała długość była wykonana dodatkowo wyłącznie na podstawie ustnych uzgodnień pomiędzy byłą Wójt, a wykonawcą robót budowlanych Jak ustalono w trakcie kontroli, roboty w zakresie dodatkowych przyłączy nie zostały zapłacone, a wynagrodzenie w umowie miało charakter ryczałtowy.

⁵⁹ Wg 4 kosztorysów: kanalizacja sanitarna kolektor A - 255 363,44 zł, kolektor B - 368 999 zł, wodociąg kolektor A 455 931,33 zł, kolektor B 68 080,43 zł, razem 1 148 374,20 zł netto.

⁶⁰ Sieć wodociągowa rozdzielcza o średnicy 63 mm o długości 1.355 mb oraz przyłącza wodociągowe o długości 4.340 mb

W dniu 11.04.2008 r. Gmina zawarła umowę z firmą projektową, której przedmiotem było m.in. opracowanie dokumentacji budowlanej i wykonawczej na rozbudowę kanalizacji sanitarnej i wodociągowej dla przysiółka Ceretnik. Wykonawca dostarczył 30.12.2009 r. dokumentację sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w ww. przysiółku. Za wykonanie dokumentacji w dniu 21.07.2010 r. zapłacono 56 799,28 zł⁶¹.

Powyższa dokumentacja nie została przedłożona do uzgodnień wymaganych w myśl rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 2 kwietnia 2001 r. *w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej*⁶², w Zespole Uzgadniania Dokumentacji Projektowej przy Staroście Żywieckim (dalej ZUDP), m.in. dlatego że Gmina do zakończenia robót budowlanych nie była właścicielem działki, na której miała powstać (a potem została wybudowana) przewidziana w tej dokumentacji przepompownia wody. W związku z powyższym, jak wyjaśnił właściciel firmy pełniący nadzór inwestorski, nie wystąpiono o uzyskanie pozwolenia ponieważ by go nie otrzymano.

Uzyskanie uzgodnień było jednym z niezbędnych elementów do otrzymania pozwolenia na budowę, a budowa bez takich uzgodnień stanowiła naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, który zobowiązuje inwestora do uzgadniania usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu (do których zalicza się m.in. urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne) z właściwymi starostami.

Roboty budowlane bez pozwolenia na budowę rozpoczęto w marcu 2010 r. i zakończono 27.12.2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 771-834, 838, 953-981, 1260-1263, 1729, 1771, 1961, 1980-1983]

W trakcie robót dot. budowy sieci w przysiółku Ceretnik wybudowano również przyłącze jednego budynku do wodociągu i cztery przyłącza do kanalizacji bez ww. wymaganych ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne uzgodnień w ZUDP oraz bez, wymaganych ustawą Prawo budowlane, co najmniej zgłoszeń robót budowlanych do właściwego organu budowlanego, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 1 a) tej ustawy.

Właściciel firmy wykonującej w imieniu Gminy nadzór inwestorski nad realizacją zadania na podstawie umowy z 6.01.2010 r. zeznał, że zorientował się dopiero po około roku od rozpoczęcia inwestycji, że roboty budowlane w przysiółku Ceretnik prowadzone są bez pozwolenia na budowę. Ponadto ww. w złożonych zeznaniach podał, że:

- po zakończeniu robót sporządzono „dokumentację zamienną” uwzględniającą również Ceretnik i zgłoszono te zmiany przebiegu sieci do Starostwa Powiatowego do ZUDP,
- korektę tras sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami uzgodniono pozytywnie i geodeta wniósł korekty do zasobów geodezyjnych wg inwentaryzacji powykonawczej.

Wyjaśnienie to – zdaniem NIK – nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż jako tzw. „dokumentację zamienną”, oprócz map obejmujących korektę sieci na terenach objętych uzgodnieniami (w 2001 r.) i pozwoleniem na budowę, przedłożono tylko jedną⁶³ z czterech map obejmujących obszary Ceretnika, na których powstały nowe sieci bez uzgodnień i bez decyzji o pozwoleniu na budowę. Kierownik ZUDP wyjaśnił, że ten tzw. projekt zamienny został uzgodniony na posiedzeniu ZUDP w dniu 16.11.2011 r. (a zatem po zakończeniu robót), gdyż nie porównano dokumentacji uzgodnionej wcześniej z przedłożoną korektą, ponieważ nie można było jej odszukać w krótkim terminie. W złożonych wyjaśnieniach stwierdził również, że nie przewidział, iż w dokumentacji zamiennej zostanie przedstawiony projekt poszerzony, a nie projekt z przebiegami tras uzgodniony w 2001 r.

Zdaniem NIK, przedłożenie tzw. projektu zamiennego miało *de facto* usankcjonować samowolę budowlaną.

⁶¹ Wydatek ten nie został rozliczony w ramach Projektu.

⁶² Dz. U. Nr 38, poz. 455, zwane rozporządzeniem w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej

⁶³ Dot. części ul. Widokowej.

[Dowód: akta kontroli str. 1260-1266, 1653-1654, 1734-1737, 1740, 1745, 1769-1770, 1790, 1803-1804, 1931-1936, 1982]

Była Wójt Gminy, która podjęła decyzję o ujęciu budowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w przysiółku Ceretnik w ramach zamówienia publicznego na *Rozbudowę sieci kanalizacyjnej i wodociągowej oraz rozbudowę oczyszczalni ścieków Etap I zadanie 2*, wyjaśniła m.in., że pomimo braku pozwolenia na budowę wykonawca rozpoczął roboty właśnie od odcinka w Ceretniku pomimo, że prace w zakresie dokumentacji na ten odcinek były w trakcie realizacji, a firma przygotowująca dokumentację miała opóźnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 1301-1306, 1751]

NIK zwraca uwagę, że stosownie do art. 28 ust.1 ustawy Prawo budowlane, takie roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę.

III.2.1.2.4.B. **Budowa doprojektowanej sieci wodociągowej o średnicy 63 mm i przyłączy wodociągowych.**

Roboty w zakresie budowy rozdzielczej sieci wodociągowej o średnicy 63 mm i przyłączy wodociągowych prowadzono bez wymaganych pozwoleń i zgłoszeń⁶⁴.

Podobnie jak w przypadku wyżej opisanych robót budowlanych w przysiółku Ceretnik, Gmina wybudowała rozdzielczą sieć wodociągową o średnicy 63 mm i długości 1 371 mb⁶⁵ oraz przyłącza wodociągowe o długości 6307 mb⁶⁶ bez uprzedniego dokonania w ZUDP uzgodnień ich przebiegu na terenie objętym pozwoleniem na budowę 265/2003 z 26.09.2003 r.⁶⁷, co było niezgodne z art. 27 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Inwestor (Gmina) nie wystąpił o zmianę ww. pozwolenia i uzupełnienia zakresu prac nim objętych o budowę sieci wodociągowej o średnicy 63 mm, co było niezgodne z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego. Gmina nie zgłosiła także robót budowlanych w zakresie budowy ww. przyłączy wodociągowych nie objętych ww. pozwoleniem, co było niezgodne z art. 30 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego.

[Dowód: akta kontroli str. 1937-1940, 1237-1266]

Brak ww. uzgodnień właściciel firmy opracowującej projekt wykonawczy (umowa z 11.03.2009 r.), a zarazem pełniącej funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego na podstawie umowy z dnia 6.01.2010 r., wyjaśnił nieposiadaniem przez inwestora map do celów projektowych i uzgodnieniem wykonania projektu wykonawczego zamiast projektu budowlanego z ówczesną Wójt Gminy, która poinformowała o braku środków finansowych na opracowania mapowe.

Małgorzata Pępek w sprawie budowy wyjaśniła: *Chcieliśmy dotrzymać terminów realizacji projektu, trzeba było wydać środki, ogłosić przetarg i nie było wtedy czasu na sporządzenie map do celów projektowych i dokonanie uzgodnień w ZUDP oraz wystąpienia o uzyskanie pozwolenia na budowę. Zamierzałam uzyskać stosowne pozwolenia w trakcie realizacji robót (...) Nie wiem dlaczego po moim odejściu z Gminy Ślemień w październiku 2011, nie prowadzono dalszych prac w celu doprowadzenia do zgodności budowy kanalizacji i wodociągu w latach 2010-2011 z przepisami prawa geodezyjnego i budowlanego.*

[Dowód: akta kontroli str. 1803-1804, 2515]

Zdaniem NIK była Wójt Gminy świadomie akceptowała samowolę budowlaną w zakresie budowy wodociągowej sieci rozdzielczej o średnicy 63 mm oraz przyłączy wodociągowych, dla których zleciła opracowanie dokumentacji wykonawczej na podstawie umowy z dnia 11.03.2009 r., a więc na kilka miesięcy przed wszczęciem postępowania przetargowego, w którym te sieci i przyłącza były uwzględnione.

⁶⁴ Gmina nie zleciła realizacji tego obowiązku podmiotowi zewnętrznemu.

⁶⁵ W tym 1 355 mb było objęte tzw. projektem wykonawczym i umową z dnia 15.01.2010 r. na roboty budowlane, a pozostałą długość wykonano bezumownie.

⁶⁶ W tym. 4 340 mb było objęte tzw. projektem wykonawczym i umową na roboty budowlane, a pozostałe wykonano bezumownie.

⁶⁷ Pozwolenie obejmowało budowę sieci wodociągowej o średnicach 110 mm i 90 mm i kanalizacyjnej z przyłączami do budynków.

Potwierdził to również właściciel firmy pełniącej w imieniu Gminy nadzór inwestorski oraz sporządzającej ww. dokumentację wykonawczą zeznając: *Miałem świadomość, że budowa tej sieci nie była objęta zezwoleniem lecz uznaliśmy wspólnie z Panią Wójt, że jest to uzasadnione celem projektu, tj. przyłączeniem budynków do sieci. Braliśmy również pod uwagę fakt, że sieć fi 63 mm będzie budowana w tym samym wykopie co sieć kanalizacyjna objęta już pozwoleniem oraz to, że po zrealizowaniu budowy zostanie sporządzony projekt zamienny (korygujący), w którym zostaną wykazane odcinki tej sieci.*

[Dowód: akta kontroli str. 1804]

Informacja o zmianach zakresu realizowanego zadania (wprowadzonych już na początku jego realizacji), tj. podjęciu rozbudowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w przysiółku Ceretnik we wsi Ślemień oraz budowy sieci wodociągowej o średnicy 63 i przyłączy wodociągowych, nie została przekazana przez władze gminy do Instytucji Zarządzającej RPO, pomimo obowiązku wynikającego z § 18 umowy dofinansowania, gdzie zapisano że: *Beneficjent zgłasza w formie pisemnej IZ RPO WSL zmiany dotyczące realizacji Projektu nie później niż do 30 dni przed zakończeniem rzeczowym realizacji Projektu.*

Umowę podpisała ówczesna Wójt Gminy - Małgorzata Pępek, która wyjaśniła, że miała zamiar zgłosić zmiany do IZ lecz nie wie dlaczego pracownicy odpowiedzialni za rozliczanie projektu nie przygotowali stosownej dokumentacji.

[Dowód: akta kontroli str. 763, 772-838, 1721-1725, 3641]

Tomasz K. zajmujący się rozliczeniem Projektu w Urzędzie zeznał: *Nie wiedziałem, iż przetarg na roboty budowlane zawierał inny zakres sieci do wykonania (o przysiółek Ceretnik) niż ujęty we wniosku o dofinansowanie. Długość sieci w przetargu i we wniosku o dofinansowanie była przecież taka sama, tj. po 15,75 km. Również kwota przeznaczona na wykonanie zadania w postępowaniu przetargowym była tożsama z kwotą ujętą we wniosku o dofinansowanie zadania (16.728.808,02 zł). Nie wiedziałem również, że budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych była przewidziana w umowie na roboty budowlane. W związku z powyższym nie widziałem konieczności informować Pani Wójt o konieczności wystąpienia do urzędu Marszałkowskiego o aneksowanie umowy.*

[Dowód: akta kontroli str. 2343]

III.2.1.2.5. Niezgodnie ze stanem faktycznym w oświadczeniach załączonych do zawiadomień Gminy z dnia 14.09.2012 r. o zakończeniu budowy sieci kanalizacyjnej 17 335,4 mb i wodociągowej o długości 17 140,5 mb, kierowanych do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żywcu, kierownik budowy potwierdzał wykonanie robót zgodnie z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę.

Miało to miejsce pomimo iż sieć kanalizacyjną i wodociagową w przysiółku Ceretnik wybudowano bez uzgodnień w ZUDP i bez pozwolenia na budowę, a sieć rozdzielczą o średnicy 63 mm i przyłącza wodociągowe bez uzgodnień w ZUDP i bez zmiany pozwolenia (na obszarze objętym pozwoleniem tylko w zakresie budowy sieci wodociągowej fi 110 mm i fi 90 mm bez przyłączy wodociągowych).

[Dowód: akta kontroli str. 1710-1714, 2520-2524]

Kierownik budowy w złożonych wyjaśnieniach podał, że podpisując ww. oświadczenie był przekonany, iż inwestor (Gmina) posiada wszelkie niezbędne dokumenty, w tym pozwolenia na budowę obejmujące całość wykonanych robót.

[Dowód: akta kontroli str. 3452]

Inspektor nadzoru inwestorskiego, który podpisał się na oświadczeniach kierownika budowy z dnia 14.09.2012 r. zeznał: *Podpisałem ww. dokument mając na uwadze to, że geodeta oparł się na zatwierdzonej przez ZUDP korekcie przebiegu tras i uzyskał klauzulę na dokumentacji powykonawczej. Podpisując ww. oświadczenie w części przeznaczonej dla inspektora nadzoru potwierdziłem stan faktyczny wyłącznie w zakresie uzyskanego pozwolenia na budowę 265/2003.*

[Dowód: akta kontroli str. 1806]

NIK zwraca uwagę, że w czasie składania przedmiotowych oświadczeń ww. osoby posiadały wiedzę o robotach w Ceretniku przeprowadzonych bez pozwolenia na budowę, co wynika z ustaleń opisanych powyżej, w pkt 4 nieprawidłowości. Stosownie do art. 25 pkt. 4

Prawa budowlanego, do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy m.in. potwierdzanie faktycznie wykonanych robót – zatem opisane wyżej postępowanie inspektora stanowiło naruszenie jego podstawowych obowiązków zawodowych.

Opis stanu
faktycznego

III.2.1.3. Budowa stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową

Do wniosku o dofinansowanie w tej sprawie Gmina załączyła pozwolenia na budowę i dokumentację projektową dotyczącą stacji uzdatniania wody. Do wniosku nie załączono takiej dokumentacji dla wodociągu (w trakcie kontroli, Gmina nie przedłożyła NIK kompletnej dokumentacji budowlanej dotyczącej przebiegu wodociągu objętego wnioskiem i rozliczonego w ramach INTERREG III A)⁶⁸.

[Dowód: akta kontroli str. 2660-2671, 2790-2792, 3398-3448]

W ramach Projektu, na podstawie faktur za roboty budowlane, rozliczono budowę stacji uzdatniania wody oraz 2.164 mb sieci wodociągowej o średnicach 90 mm i 63 mm, tj. różnej od przewidzianej we wniosku o dofinansowanie, w którym zadeklarowano wybudowanie sieci o średnicy 100 mm.

Przedstawione we wniosku o płatność faktury Gmina rozliczyła i sfinansowała wcześniej z pożyczki WFOŚiGW, która była udzielona na budowę wodociągu w innym miejscu, tj. po obu stronach ulicy Krakowskiej od strony Gilowic.

W przeprowadzonym postępowaniu przetargowym dotyczącym zadania sporządzono kosztorys ofertowy, który powoływał się na projekt budowlany: *Kanalizacja sanitarna i wodociąg w jednym wykopie na terenie Gminy Ślemień Etap I opracowany w 2001 r. ze zmianami w 2003 r.*, który jak ustalono w trakcie kontroli, wykorzystywany był w zadaniach *Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień, Etap I – zadanie 1* i *Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień, Etap I – zadanie 2*.

[Dowód: akta kontroli str. 2602, 2661-2662, 2665-2666]

Kwota wydatków wykazana we wniosku o płatność wynosiła 995 694,21 zł (4 faktury⁶⁹), w tym 983 655,13 zł stanowiły wydatki wykazane jako kwalifikowalne, a wnioskowana kwota z EFRR – 395 162,26 zł nie przekroczyła kwot określonych w umowie o dofinansowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 2725-2727]

Działania promocyjno-informacyjne prowadzone przez Gminę obejmowały m.in. oznaczenie miejsca realizacji projektu tablicą informacyjną, publikacje w prasie. Na stronie internetowej Gminy znajdowały się informacje o współfinansowaniu projektu w ramach programu INTERREG III A.

[Dowód: akta kontroli str. 2741-2747, 2778-2779]

Ustalone
nieprawidłowości

III.2.1.3.1. W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na rozliczeniu innego odcinka sieci wodociągowej niż wynikało to z podpisanej umowy na dofinansowanie Projektu.

Rozliczając Projekt była Wójt Gminy przedłożyła faktury z załączonymi protokołami odbioru robót, z których wynikało wybudowanie 2.164 mb sieci o średnicy 90 mm i 525 mb o średnicy 63 mm, co było niezgodne z wnioskiem o dofinansowanie, wg którego wybudowana sieć miała być wykonana z rur PEHD o średnicy 100 mm oraz z wnioskiem o płatność wg którego wybudowano m.in. sieć wodociągową o przekroju fi 100 mm.

We wniosku o dofinansowanie podano m.in.: *Tak duży przekrój rury wynika z faktu, iż jest to pierwszy odcinek sieci wodociągowej, a więc musi on zapewnić swobodny przepływ wody*

⁶⁸ Dokumentacji nie posiadano również w Starostwie Powiatowym oraz Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Żywcu. Brak dokumentacji nie pozwala na jednoznaczne ustalenia w zakresie realizacji zadania.

⁶⁹ Faktury o numerach: 52/2006 z 12.12.2006 r., 18/2007 z 4.04.2007 r., 25/2007 z 14.05.2007 r., 35/2007 z 30.06.2007 r.

dla wszystkich mieszkańców, którzy mają być podłączeni do nowo budowanej sieci (pozostałe 6.581,5 mb sieci wodociągowej jest kolejnym odcinkiem sieci. Zatem koniecznym jest wybudowanie tego odcinka, gdyż on warunkuje rozprowadzenie wody po sołectwie. Zdaniem NIK powyższe określenia wskazują na to, że we wniosku o dofinansowanie, skierowanym do programu INTERREG chodziło o budowę odcinka wodociągu rozpoczynającego się od stacji uzdatniania wody, a nie wodociągu, który był wybudowany w innym miejscu, tj. po obu stronach ul. Krakowskiej od strony Gilowic.

W dokumentacji mapowej załączonej do informacji pokontrolnej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 14.03.2008 r.⁷⁰ zaznaczono przebieg wybudowanego wodociągu na terenie pomiędzy ujęciem wody i stacją uzdatniania wody oraz ul. Krakowską, natomiast wg załącznika mapowego do pisma z 12.09.2006 r. skierowanego przez Gminę do WFOŚiGW dot. wniosku o udzielenie pożyczki zaznaczono planowaną sieć długości 2.689 mb po obu stronach ul. Krakowskiej (drogi powiatowej) od strony granicy z Gilowicami.

W kolejnym piśmie do WFOŚiGW z 20.10.2006 r. Wójt Gminy podała *Zakres budowy sieci wodociągowej w ramach projektu „Rozwój gminy poprzez budowę stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową w żaden sposób nie nakłada się z zakresem rzeczowym zadania pn. Budowa sieci wodociągowej w Ślemieniu – Zadanie 1 Etap 1 (umowa pożyczki 216/2005/243/GW/st/P z 8.12.2005 r.). W ramach podpisanej już umowy na ukończeniu są prace dotyczące budowy zbiornika wody i ujęcia wraz z siecią wodociągową do miejsca budowy Stacji Uzdatniania Wody i ujęcia wody na potoku Frydziowski. W planowanym projekcie będącym przedmiotem wniosku, planuje się wybudowanie wyłącznie Stacji Uzdatniania Wody wraz z nieujęciem w poprzednim wniosku odcinkiem sieci wodociągowej, który znajdować się będzie przy granicy miejscowości Ślemień i miejscowości Gilowice. Planowany nowy odcinek sieci wodociągowej (o długości 2.689 mb) zostanie połączony ze stacją Uzdatniania Wody poprzez już budowany odcinek sieci wodociągowej.*

Powyższe zapisy wskazują na lokalizację wodociągu sfinansowanego ze środków pożyczki WFOŚiGW po obu stronach drogi powiatowej, a nie w okolicach Stacji Uzdatniania Wody.

Faktury zapłacone środkami ww. pożyczki obejmowały wybudowanie sieci wodociągowej o średnicy 90 mm i średnicy 63 mm po obu stronach drogi powiatowej, a tym samym nie mogły być podstawą do rozliczenia w ramach projektu INTERREG III A, który obejmował budowę wodociągu o średnicy 100 mm w innym miejscu, tj. w okolicach Stacji Uzdatniania Wody.

[Dowód: akta kontroli str. 2553-2557, 2678, 2714, 2728, 2731-2740, 2748-2773]

A.W. - kierownik Referatu ds. inwestycji, ochrony środowiska i pozyskiwania środków UE, jako osoba merytorycznie odpowiedzialna za realizację projektu zeznał m.in.: *Nie pamiętam dlaczego wystąpiły różnice pomiędzy danymi w zakresie średnicy sieci wodociągowej zamieszczonymi w sprawozdaniu z realizacji projektu i wniosku o płatność w ramach INTERREG III A, a danymi w tym zakresie wynikającymi z kosztorysów powykonawczych załączonych do faktur, które były rozliczone w tym projekcie. Nie wiem również dlaczego wystąpiły różnice w lokalizacji wykonanego wodociągu. W czasie przedkładania sprawozdania z realizacji projektu uważałem, że było sporządzone i rozliczone prawidłowo.*

[Dowód: akta kontroli str. 2808]

Była Wójt Gminy, podpisująca wniosek o płatność wyjaśniła, że nie pamięta, który odcinek budowanego wodociągu był rozliczony w ramach INTERREG III A

[Dowód: akta kontroli str. 2518]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację Projektów w sposób niezgodny z wnioskiem aplikacyjnym i umową o dofinansowanie.

III.2.2. Zgodność w realizowanych projektach wykonania robót budowlanych z umowami zawartymi z wykonawcami.

III.2.2.1. Rozwój infrastruktury turystycznej

⁷⁰ UW przeprowadził kontrolę projektu w dniach 27.02.2008 – 7.03.2008

Opis stanu
faktycznego

W ramach realizacji projektu zawarto dwie umowy na wykonanie robót budowlanych, tj.:

- 1) na roboty w parku w Ślemieniu, w ośrodku „KUBA” w Lasie i na Rynku w Ślemieniu, na kwotę łącznie 2 177 557,53 zł;
- 2) na roboty na terenie boiska w Ślemieniu, w tym budowa budynku szatniowo-gospodarczego, na kwotę 829 917,92 zł.

Umowy zawarto z wykonawcami wyłonionymi w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych (szczegółowo opisanych w pkt. III.2.3) w trybie przetargu nieograniczonego, a wynagrodzenie ustalono jako ryczałtowe. Przy realizacji umów nie wykonano części z robót budowlanych oraz dokonano zmian użytych materiałów w stosunku do projektów i ofert, bez pisemnego rozliczenia skutków finansowych tych zmian. O dokonanych zmianach nie informowano IZ.

[Dowód: akta kontroli str. 181-184, 311-321]

Ustalone
nieprawidłowości

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

III.2.2.1.1. Realizując umowę na roboty budowlane w Parku w Ślemieniu i w Ośrodku „KUBA” w sołectwie Las, Gmina nie wyegzekwowała wykonania następujących elementów, wykazanych w przedmiarach załączonych do SIWZ i w ofercie:

- a) oświetlenia parkingu na terenie Parku w Ślemieniu za kwotę 6 368,78 zł brutto⁷¹
- b) okuć z blachy na pergolach w Parku w Ślemieniu za kwotę 1 604,83 zł brutto⁷².
- c) zaworu czepalnego na terenie ośrodka „KUBA” w Lasie⁷³,
- d) piaskownicy na terenie placu zabaw w ośrodku „KUBA” w Lasie⁷⁴

Komisja⁷⁵ nierzetelnie dokonała odbioru robót budowlanych w Parku w Ślemieniu, potwierdzając w protokole z 30.10.2009 r. ich odbiór bez uwag z wynikiem dobrym, pomimo braku obróbek blacharskich na pergolach, niezamontowania tzw. pazdurów na kalenicy dachu wiaty⁷⁶ i niewykonania oświetlenia parkingu.

Ponadto pod wiatą grillową na terenie ośrodka „KUBA” w Lasie faktycznie wykonano nawierzchnię z kostki betonowej o powierzchni mniejszej o 25,4 m² (to jest o 34 %) w stosunku do powierzchni wynikającej z przedmiaru, oferty i kosztorysu powykonawczego, na kwotę 1.896,74 zł netto (wyliczoną proporcjonalnie do ogólnej wartości nawierzchni 75,4 m² wykazanej w kosztorysach ofertowym i powykonawczym w kwocie netto 5.630,47 zł⁷⁷), co wskazuje także na nierzetelny odbiór robót.

[Dowód: akta kontroli str. 3161, 3170, 3180, 3184, 3188-3189, 3192, 3829-3832]

Wszystkie ww. roboty zostały zapłacone w ramach umowy, w której wynagrodzenie określono jako ryczałtowe.

W sprawie niewykonania w Parku w Ślemieniu okuć z blach na pergolach inspektor nadzoru inwestorskiego zeznał, że przez przeoczenie nie zauważył ich braku w trakcie odbioru robót. Dodał, że w kolejnych przeglądach po wykonaniu prac zauważono ich brak i zwrócono się do wykonawcy o uzupełnienie i był przekonany, że zostało to zrealizowane. Wyjaśniając z kolei brak lamp na parkingu zeznał, że nie pamięta przyczyn ich niezamontowania. W sprawie piaskownicy na placu zabaw w ośrodku KUBA w Lasie zeznał, że prawdopodobnie jako piaskownicę potraktowano całość miejsca zabaw wysypanego żwirkiem, na którym zlokalizowane były urządzenia placu zabaw.

⁷¹ Pozycje 5.1-5.6 kosztorysu ofertowego na kwotę netto 5.220,31 zł

⁷² Pozycja 62 kosztorysu ofertowego ze str. 28 oferty – kwota netto 1.315,43 zł.

⁷³ Nie ustalono wartości z uwagi na częściowe wykonanie zakresu prac.

⁷⁴ Nie ustalono wartości z uwagi na ryczałtową cenę całego placu zabaw, z którego nie wykonano tylko piaskownicy.

⁷⁵ W składzie: Małgorzata Pepek – ówczesna Wójt Gminy, Marek Micor – Przewodniczący Rady, M.S.-przedstawiciel wykonawcy, Mirosław M.-inspektor nadzoru, R.K. kierownik budowy.

⁷⁶ Co zostało wykazane dopiero w protokole z dnia 9.04.2010 r., a następnie ponownie potwierdzone w piśmie z dnia 5.10.2011 r., skierowanym do firmy wykonawczej jako zgłoszenie robót do wykonania.

⁷⁷ W obrębie wiaty wykazano wykonanie nawierzchnię z kostki brukowej betonowej gr. 6 cm na powierzchni 75,4 m², a zgodnie z obmiarem dokonany w trakcie oględzin przez kontrolerów NIK, faktycznie wykonana powierzchnia wynosiła 50 m²

[Dowód: akta kontroli str. 3388, 3390, 3394]

Małgorzata Pępek była Wójt Gminy i przewodnicząca komisji odbiorowej robót w Parku w Ślemieniu wyjaśniła, że nie zauważyła ww. braków.

[Dowód: akta kontroli str. 3644]

III.2.2.1.2. Była Wójt Gminy wyraziła zgodę na zamianę materiałów używanych przez Wykonawcę robót budowlanych w ośrodku KUBA w Lasie, w Parku w Ślemieniu oraz na Rynku w Ślemieniu, w stosunku do wynikających z przedmiarów załączonych do SIWZ i kosztorysu ofertowego. Ponadto, niektóre kosztorysy powykonawcze sporządzone zostały nierzetelnie, bo wykazywano w nich użycie innych materiałów niż te, które faktycznie zabudowano. I tak:

a) w ośrodku „KUBA”:

- nawierzchnię parkingu (o powierzchni 275 m²) wykonano z kostki betonowej zamiast z *piaskowca Mucharz* wykazanego w przedmiarach i ofercie. Zmianę tą wykonawca robót uzasadnił zaprzestaniem produkcji płyt kamiennych przewidzianych w projekcie budowlanym, co odnotowano w dzienniku budowy. W kosztorysie powykonawczym wykazano pozycję *piaskowiec Mucharz* w cenie 303,61 zł netto za 1 m², tj. zgodnie ze złożoną ofertą (zamiast ceny faktycznie wykonanej nawierzchni z kostki betonowej),
- nawierzchnię chodnika⁷⁸ (36 m²) wykonano z kostki betonowej zamiast z płyt kamiennych, bez jakiegokolwiek uzasadnienia i bez adnotacji w dzienniku budowy o zamianie wykazując w kosztorysie powykonawczym płyty kamienne,
- pokrycie dachu wiaty wykonano z desek ciętych zamiast z gontu (w przedmiarze załączonym do SIWZ podano: krycie gontem modrzewiowym - analogia). Z kolei w kosztorysie powykonawczym wykazano dranice iglaste.

b) w Parku w Ślemieniu:

- pokrycie dachu wykonano z desek ciętych zamiast z dranic iglastych, które wykazano w kosztorysie powykonawczym - zmiany nie odnotowano w dzienniku budowy,
- komin w wiacie grillowej wybudowano z cegły zamiast ze stali żaroodpornej, wykazując go w kosztorysie powykonawczym jako wykonany ze stali żaroodpornej - nie odnotowano w dzienniku budowy zmiany w tym zakresie,
- ścieżki wykonano z kostki brukowej zamiast z asfaltu przewidzianego w projekcie budowlanym, przedmiarze i ofercie. W dzienniku budowy odnotowano zmianę nawierzchni. W kosztorysie powykonawczym zwiększono koszty wykonania ścieżek w związku ze zmianą nawierzchni z asfaltowej na brukową betonową.
- place zlokalizowane w ciągu ścieżek wykonano z kostki brukowej zamiast z płyt kamiennych, wykazanych w przedmiarze i ofercie, przy czym cena ofertowa wynosiła 304,41 zł za 1 m², a cena z kosztorysu powykonawczego 161,46 zł. Zmiany nawierzchni placów nie odnotowano w dzienniku budowy.
- plac pod wiatą wykonano z bruku betonowego zamiast z kostki kamiennej, wykazanej w przedmiarze, kosztorysie ofertowym i kosztorysie powykonawczym. Zmiany nie odnotowano w dzienniku budowy.

c) Rynek w Ślemieniu:

- nawierzchnie utwardzone w obrębie fontanny i na płycie Rynku o pow. 604,494m² wykonano z płyt betonowych zamiast z kamiennych, uzasadniając zamianę w dzienniku budowy brakiem dostępności projektowanych płyt kamiennych,
- nawierzchnię drogi dojazdowej w obszarze Rynku o powierzchni 630 m² wykonano z kostki granitowej zamiast z asfaltu, przewidzianego w przedmiarach i kosztorysie ofertowym, za zgodą inspektora nadzoru i projektanta,

⁷⁸ Zlokalizowanego przy budynku ośrodka KUBA wzdłuż południowej ściany.

- chodniki (ciągi piesze) o pow. 1120 m² wykonano z płyt betonowych zamiast z kostki kamiennej. W dzienniku budowy nie odnotowano tej zmiany,
- podesty przy ławkach wykonano z płyt betonowych zamiast z kamiennych, podając w kosztorysie powykonawczym wykonanie 3 podestów kamiennych za cenę wyższą (10.760,54 zł netto) niż wykazana w ofercie (9.450 zł netto). Zmiany zastosowanego materiału nie odnotowano w dzienniku budowy.

[Dowód: akta kontroli str. 3021, 3027-3034, 3039, 3042, 3084, 3164-3166, 3189-3193, 3829-3832]

Inspektor nadzoru inwestorskiego w sprawie wykonania innego komina na wiacie w Parku zeznał, że uzgodniono z projektantem ww. zmianę, aby zapewnić właściwy ciąg lecz przez przeoczenie nie odnotowano tej zmiany w dzienniku budowy. Z kolei wyjaśniając zamontowanie desek ciętych jako pokrycia dachu wiaty w Parku, stwierdził, że w celu zapewnienia szczelności dachu zmieniono jego pokrycie z dranic na deski cięte uzupełniając dach o dodatkową izolację, i wg niego dach wykonany z desek ciętych, uwzględniając dodatkową izolację, nie był droższy niż dach dranicowy. Wykazanie w kosztorysie powykonawczym dranic zamiast desek wyjaśnił przeoczeniem również na etapie analizy i potwierdzania przez niego tego kosztorysu.

W sprawie zmiany nawierzchni asfaltowej ścieżek w Parku na bruk betonowy, inspektor nadzoru stwierdził, że asfalt nie pasowałby do charakteru Parku, więc w porozumieniu z wykonawcą i projektantem zdecydowano o zmianie nawierzchni na kostkę betonową. Zeznał również, że nawierzchnię placów zmieniono z kamiennej na betonową w celu zachowania ciągłości i jednolitości struktury ciągów pieszych w Parku, a wykazanie w kosztorysie powykonawczym nawierzchni kamiennej placów wyjaśnił przeoczeniem. Zmianę nawierzchni pod wiatą w Parku z kamiennej na betonową uzasadnił potrzebą ujednolicenia rodzaju nawierzchni na całym terenie Parku. Z kolei zmianę kamiennych podestów przy ławkach w obrębie fontanny na Rynku w Ślemieniu na podesty z płyt betonowych wyjaśnił zachowaniem jednolitości nawierzchni w obrębie całej fontanny, która była pokryta płytami betonowymi z uwagi na brak przewidzianych w projekcie płyt kamiennych z piaskowca Długopole.

[Dowód: akta kontroli str. 3389-3391]

Małgorzata Pępek - była Wójt Gminy wyjaśniła, że wiedziała o zmianach i je akceptowała mając na uwadze podwyższenie standardu wykonania robót, za wyjątkiem zmiany dotyczącej komina na wiacie w Parku w Ślemieniu, o której nie wiedziała.

[Dowód: akta kontroli str. 3642]

Wyjaśnienie to – zdaniem NIK – nie zasługuje na uwzględnienie, w sytuacji, gdy pierwotnie przewidziane do zastosowania w tych przypadkach materiały np. kostki i płyty z kamienia naturalnego zastąpiono odpowiednio kostką lub płytami z betonu.

Za całość robót zrealizowanych w Ośrodku „Kuba”, w Parku w Ślemieniu i w Rynku w Ślemieniu Gmina zapłaciła wynagrodzenie ryczałtowe przewidziane w umowie o roboty budowlane w kwocie 2 177 557,53 zł.

W trakcie kontroli NIK nie przedłożono dokumentów świadczących o rozliczaniu (porównywaniu) kosztów ww. zmian, w związku z tym nie można precyzyjnie ustalić kosztów ww. prac zamiennych.

Jednocześnie, na podstawie kosztorysów ofertowych i powykonawczych, NIK oszacowała różnicę w kosztach niektórych zastosowanych materiałów zamiennych. I tak:

- nawierzchnię chodnika przy budynku „Kuba” wykonano z kostki betonowej, zamiast z płyt kamiennych. W kosztorysie powykonawczym wykazano cenę identycznej nawierzchni pod wiatą w kwocie netto 74,67 zł za m², a zakładana w kosztorysie ofertowym i wykazana w kosztorysie powykonawczym cena za m² nawierzchni z płyt kamiennych wynosiła netto 282,30 zł. W wyniku dokonanej zamiany wyliczony koszt budowy chodnika o powierzchni 36 m² zmniejszył się o 7.474, 53 zł netto,
- nawierzchnię parkingu na terenie ośrodka KUBA wykonano z kostki betonowej Semmelrock zamiast z piaskowca Mucharz wykazanego w kosztorysie

powykonawczym. Przyjmując najwyższą cenę, tj. 181,18 za wykonanie 1 m² nawierzchni z płyt betonowych Semmelrock na terenie Rynku w Ślemieniu (poz.5.3 kosztorysu powykonawczego dla robót na tym obszarze), wyliczony koszt położonej nawierzchni parkingu przy Ośrodku Kuba był niższy niż zakładano w kosztorysie ofertowym i wykazano w kosztorysie powykonawczym o 33.668,78 zł netto,

- koszt nawierzchni kamiennych w obrębie fontanny i na płycie Rynku (o pow. 604,494m²) wg kosztorysu ofertowego wynosił 400,69 zł netto za 1 m², natomiast koszt wykonanych z płyt betonowych wg kosztorysu powykonawczego - 181,18 zł netto za 1 m². (przyjmując wyższą spośród dwóch wartości z pozycji 5.3 i 5.20 tego kosztorysu). W wyniku dokonanej zmiany wyliczony koszt wykonania ww. nawierzchni (o pow. 604,494m²) był niższy o 132.694,26 zł netto niż wynikający z kosztorysu ofertowego.

Powyższe ustalenia wskazują, że Gmina, dokonując płatności zgodnie z podpisaną umową, zapłaciła za wykonane roboty przewidziane w umowie (na podstawie kosztorysu ofertowego) wynagrodzenie ryczałtowe, które było zawyżone w stosunku do faktycznych kosztów wyżej wymienionych robót.

[Dowód: akta kontroli str. 3021, 3027-3034, 3039, 3042, 3084, 3164-3166, 3189-3193, 3829-3832]

III.2.2.1.3. W ramach robót budowlanych na terenie boiska w Ślemieniu zaakceptowano zmianę przez wykonawcę wypełnienia balustrady na tarasie budynku, który zamiast szklanego (wg przedmiaru i kosztorysu powykonawczego) wykonał wypełnienie poliwęglanowe. W toku kontroli nie przedłożono rozliczenia kosztowego dokonanych zmian, co świadczy o braku rzetelności przy rozliczaniu robót.

Za ww. roboty Gmina zapłaciła wynagrodzenie ryczałtowe przewidziane w umowie na roboty budowlane.

[Dowód: akta kontroli str. 2949, 3342-3343, 3364]

Inspektor nadzoru inwestorskiego zeznał, że wypełnienia z poliwęglanu były zaakceptowane przez projektanta i ostatecznie zadecydowały warunki bezpieczeństwa o zrezygnowaniu z wypełnień szklanych.

NIK nie przyjmuje ww. wyjaśnień, gdyż Inspektor nadzoru nie przedstawił żadnych dowodów, że wypełnienia ze szkła były mniej bezpieczne, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że wypełnienie szklane ujęte było już w projekcie budowlanym, zatem przewidywano użycie materiału nie stanowiącego zagrożenia dla użytkowników.

[Dowód: akta kontroli str. 2949, 3255, 3342-3343, 3364, 3395]

III.2.2.1.4. Inspektor nadzoru inwestorskiego wykonywał nierzetelnie swoje obowiązki, gdyż zaakceptował rozliczenie robót na Rynku w Ślemieniu, pomimo wykazania w kosztorysie powykonawczym nawierzchni o powierzchni ok. 900 m² mniejszej niż wynikająca z przedmiarów i kosztorysu ofertowego oraz niewykazania w tym kosztorysie kosztów wykonanych robót instalacji elektrycznych i oświetlenia, które faktycznie wykonano. Należy zwrócić uwagę, że ogólna wartość tego kosztorysu powykonawczego (1 184 535,70 zł), nie uwzględniającego robót instalacji elektrycznych i oświetlenia, stanowiła sumę wartości kosztorysów ofertowych dla robót na Rynku (1 132 652,64 zł) i instalacji elektrycznej (51 883,06 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 3084, 3184-3185, 3190-3191]

Wyjaśniając przyczyny ww. rozbieżności inspektor nadzoru inwestorskiego zeznał: *Nie dokonywałem szczegółowych obmiarów nawierzchni ponieważ nie było znacznych istotnych odstępstw od projektu budowlanego. Porównywałem wykonany zakres z dokumentacją projektu budowlanego i wówczas stwierdziłem, że powierzchnia wykonana jest zgodna z tym projektem. Nie weryfikowałem powierzchni wykazanej w kosztorysie powykonawczym. Prawdopodobnie w tym kosztorysie popełniono błąd zaniżając powierzchnię faktycznie wykonanej nawierzchni z płyt betonowych względem nawierzchni do wykonania wg przedmiaru i projektu.*

[Dowód: akta kontroli str. 3392]

Powyższe wyjaśnienia dowodzą, że inspektor nadzoru inwestorskiego nierzetelnie zabezpieczył interesy inwestora w zakresie wykonywanych prac i ich jakości, naruszając tym samym podstawowe obowiązki inspektora nadzoru, do których, zgodnie z art.25 pkt.1 Prawa budowlanego, należy m.in. sprawowanie kontroli zgodności realizacji budowy z projektem i pozwoleniem na budowę.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK na stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości mógł mieć wpływ fakt, iż zatrudniony w Urzędzie na stanowisku Inspektora ds. budownictwa – Mirosław M. (do którego obowiązków należało: planowanie zadań inwestycyjnych na terenie Gminy, realizowanie tych zadań oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego), wykonywał jednocześnie zadania inspektora nadzoru inwestorskiego w imieniu przedsiębiorcy wyłonionego przez Gminę w trybie przetargu nieograniczonego do sprawowania tego nadzoru (u którego Mirosław M. był również zatrudniony) – a zatem działał w warunkach oczywistego konfliktu interesów.

Powyższe stanowiło naruszenie zakazu wykonywania przez pracowników samorządowych zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które pracownik ten wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność (art. 30 ust.1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁷⁹). Ponadto Mirosław M. był członkiem komisji przetargowej, powołanej do wyłonienia wykonawcy nadzoru inwestorskiego.

Podkreślić należy, że była Wójt wiedziała o dodatkowym zatrudnieniu pracownika Urzędu i akceptowała ten stan.

[Dowód: akta kontroli str. 674-675, 3029-3030, 3564]

III.2.2.2. Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków

Opis stanu
faktycznego

W toku realizacji Projektu 15.01.2010 r. zawarto umowę na rozbudowę kanalizacji sanitarnej i wodociągu wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień – Etap I zadanie 2. z Konsorcjum dwóch firm. Umowę dwukrotnie aneksowano: 18.01.2010 r. i 3.01.2011 r. Koszt robót budowlanych określonych w umowie wynosił 12 129 428,72 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1498-1515]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie realizacji ww. umowy na roboty budowlane, NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości:

III.2.2.2.1. Od wykonawcy nie wyegzekwowano wykonania zamówienia w pełnym zakresie, a pomimo to Gmina dokonała zapłaty pełnej kwoty umownej. Fakturę końcową za roboty budowlane, wystawioną 30.12.2011 r. na kwotę 543 033,68 zł zapłacono w całości 19.01.2012 r. na podstawie protokołu z odbioru końcowego z 12.01.2012 r., pomimo nie zrealizowania pełnego zakresu prac na terenie przepompowni zlokalizowanej na wodociągu biegnącym wzdłuż ulicy Widokowej (do dnia zapłaty faktury nie zamontowano kontenera, a ogrodzenie jej terenu wykonano dopiero w 2013 r.). Przyczyną niezakończenia prac budowlanych był nieuregulowany stan prawny nieruchomości, na której zlokalizowano ww. przepompownię. Zamiany nieruchomości w celu przejęcia na własność Gminy terenu pod przepompownię wody dokonano aktem notarialnym z dnia 7.12.2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1798-1801, 2115-2116, 2505-2508]

Inspektor nadzoru inwestorskiego (odpowiedzialny za odbiór robót oraz opisujący faktury potwierdzające wykonanie robót) zeznał: *Kontener przepompowni był dostarczony fizycznie w 2011 r. do oczyszczalni ścieków natomiast jego montaż odbył się w 2012 r.,(...), tj. po zakupie działki przez Gminę na której miał być posadowiony. Natomiast ogrodzenie całości przepompowni i podłączenie do sieci oraz plantowanie zieleni wykonano w 2013 r. Podpisałem protokoły odbioru robót ponieważ nie wykonane prace nie stanowiły dużej wartości (moim zdaniem ok. 10 tys. zł), a wykonawca zrealizował więcej robót w innych zakresach. Nie istniało ryzyko, że nie wykona ww. robót w późniejszym okresie po*

⁷⁹ Dz. U. Nr 223, poz. 1458

uregulowaniu stanu prawnego nieruchomości. Ponadto podpisał oświadczenie, że w każdej chwili zobowiązuje się do uruchomienia przepompowni w terminie późniejszym.

[Dowód: akta kontroli str. 1805]

Jerzy Knapik – pełniący funkcję Wójta Gminy, wyjaśniając zatwierdzenie do zapłaty faktury 5/12/2011 (końcowej) stwierdził, że był przekonany o wykonaniu wszystkich robót w ramach ww. zadania.

[Dowód: akta kontroli str. 2803]

III.2.2.2. W Gminie zaakceptowano dostawę sprzętu w ramach instalacji technologicznych rozbudowy oczyszczalni ścieków, innego niż wynikający z oferty⁸⁰, tj. zamiast koparko-ładowarki CAT (246 000 zł) dostarczono koparko-ładowarkę HSW 950M (246 000 zł), w zamian za ciągnik Massey-Ferguson (110 700 zł) dostarczono ciągnik BELARUS (110 700 zł), a zamiast pługa wirnikowego (36 900 zł) dostarczono pług uniwersalny (8 200 zł). Iz w wyniku kontroli uznała zakup ww. sprzętu jako niekwalifikowalny z uwagi na to, iż nie był ujęty we wniosku o dofinansowanie.

Właściciel firmy pełniącej nadzór inwestorski zeznał, że było to uzgodnione z Panią Wójt. Zeznał również, że po uzyskaniu informacji z Urzędu Marszałkowskiego, że koszt zakupu ww. sprzętu będzie niekwalifikowalny, starano się ograniczyć wydatki, które będzie musiała ponieść Gmina z własnych środków. Podobnie zeznał Wykonawca robót dodając, że w związku z tym była Wójt zwróciła się z prośbą o dostawę jak najtańszego sprzętu o zbliżonych parametrach technicznych do oferowanego.

Była Wójt Gminy wyjaśniła, że rozmawiała z Wykonawcą o możliwości zaoszczędzenia na dostawie sprzętu ale nie wie, co faktycznie zostało dostarczone i za jakie ceny ponieważ nie brała udziału w tych czynnościach z powodu odejścia ze stanowiska Wójta Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 1665, 1744, 1763, 1782]

Zdaniem NIK przedstawione wyżej wyjaśnienia nie uzasadniają akceptacji dokonanych zmian, gdyż ceny jednostkowe dostarczonego sprzętu (za wyjątkiem pługa do odśnieżania) były takie same jak ceny zaoferowanego sprzętu w ofercie na wykonanie robót, w związku z tym Gmina nie zaoszczędziła na wydatkach w tym zakresie, zwłaszcza, że wynagrodzenie było ryczałtowe i zostało zapłacone w pełnej wysokości określonej w umowie na roboty budowlane. Odrębna ocena negatywna obejmuje dokonywanie w ramach projektu wydatków niekwalifikowalnych, służących celom innym niż określono to we wnioskach o dofinansowanie (patrz pkt III.2.1.2.2. i III.3.2.3.nin. wystąpienia).

[Dowód: akta kontroli str. 1455-1457, 1663-1666, 1687, 1694, 3543]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sposób realizacji i rozliczania przez Gminę umów na roboty budowlane w ramach ww. projektów.

III.2.3. Stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych.

III.2.3.1. Rozwój infrastruktury turystycznej

Opis stanu faktycznego

W toku realizacji projektu zawarto 9 umów z wykonawcami na łączną kwotę 3 486 710,25 zł, w tym: 4 umowy zawarte na realizację zadań przez wykonawców wyłonionych w przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego:

- *opracowanie dokumentacji architektoniczno-budowlanej, kosztorysów inwestorskich, przedmiarów robót dla zadania pn.: „Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień, umowa z 22 kwietnia 2008 r. (na kwotę 369 660,00 zł);*
- *roboty budowlane, pn. Wykonanie infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień – etap I, umowa z 10 listopada 2008 r., na kwotę 2 177 557,53 zł;*

⁸⁰ Sprzęt wymieniony w ofercie był zgodny z SIWZ oraz z wyjaśnieniami do SIWZ sporządzonymi w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia.

- roboty budowlane „Budowa, modernizacja i rozbudowa infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu z zagospodarowaniem terenu – budowa budynku szatniowo-gospodarczego w Ślemieniu – etap I” umowa z 23 lutego 2010 r., na kwotę 829 917,92 zł;
- prowadzenie nadzoru inwestorskiego – umowa z 4 września 2009 r., na kwotę 97 500,00 zł.

Zawarto także 5 umów na zamówienia o wartości jednostkowej poniżej 14 tysięcy EURO⁸¹.

W toku kontroli zbadano dokumentację 3 z 4 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego na opracowanie dokumentacji budowlanej, na roboty budowlane wykonywane w Parku, na terenie Ośrodka KUBA i na Rynku w Ślemieniu oraz roboty budowlane na terenie boiska sportowego w Ślemieniu.

Zbadane postępowania nie spełniały niektórych wymogów określonych w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸².

W przypadku zamówienia na *Budowę, modernizację i rozbudowę infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu z zagospodarowaniem terenu – budowa budynku szatniowo-gospodarczego w Ślemieniu – etap I.* w Gminie rozstrzygnięto protest, poprzez uzupełnienie oprotestowanych czynności.

[Dowód: akta kontroli str. 326-364, 3554-3556]

Ustalone
nieprawidłowości

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

III.2.3.1.1. Prowadząc postępowania dot. niżej wymienionych zamówień publicznych naruszono przepisy ustawy Pzp⁸³:

a) w trakcie postępowania na „*Opracowanie dokumentacji architektoniczno-budowlanej* (...):

- w ogłoszeniu i SIWZ ograniczono udział w postępowaniu wykonawcom wspólnie ubiegającym się o zamówienie, poprzez żądanie spełnienia warunków udziału dotyczących doświadczenia i przynależności do Izby Architektów od każdego z konsorcjantów – czym naruszono art. 7 ust. 1 w związku z art. 22 ust.1 i 23 ustawy Pzp;
- wystąpiła niespójność informacji zawartych w ogłoszeniach zamieszczonych na stronie internetowej i w siedzibie Urzędu z zawartymi w BZP (na stronie i na tablicy ogłoszeń brak m.in. opisu sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków, brak daty umieszczenia ogłoszenia w BZP) – co było niezgodne z art. 40 ust. 6 pkt 2 i 3 ustawy Pzp;
- pomimo wymogu z art. 38 ust. 2; w wyjaśnieniach do SIWZ nie podano pytań zgłoszonych do treści SIWZ przez wykonawców;
- ogłoszenia o zawarciu umowy zamieszczono w dniu 14 kwietnia 2008 r., tj.: przed zawarciem umowy w dniu 22 kwietnia 2008 r. co było sprzeczne z art. 95 ust. 1 ustawy Pzp.

[Dowód: akta kontroli str. 75 – 135, 148, 326 – 338, 3543-3554]

b) w postępowaniu na *Wykonanie infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień – etap I:*

- w ogłoszeniu i SIWZ ograniczono udział w postępowaniu wykonawcom wspólnie ubiegającym się o zamówienie, poprzez żądanie wszystkich dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, od każdego

⁸¹ Wykonanie pieczętek do opisu faktur – 192,00 zł; tablic informacyjnych – 5 807,20 zł; publikacja ogłoszeń prasowych – 4 392,00 zł; usługi doradcze w kwestii zamówień publicznych – 1 220,00 zł oraz wykonanie tablic pamiątkowych – 463,60 zł.

⁸² Ileż w wystąpieniu powoływano się na ustawę Pzp lub wydane na jej podstawie akty wykonawcze, stan prawny odnoszono do obowiązującego w dacie opisywanej czynności lub zdarzenia.

⁸³ Co zostało stwierdzone również w trakcie kontroli IZ.

z podmiotów indywidualnie, czym naruszono art. 7 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 1 i 23 ustawy Pzp;

- po zmianie terminu wpłacania wadium w formie poręczeń, gwarancji bankowych lub ubezpieczeniowych, nie zmieniono odpowiednio ogłoszenia w BZP co było niezgodne z art. 11 ust. 4 ustawy Pzp;
- żądano od wykonawców oświadczeń o dokonaniu wizji lokalnej terenu objętego zamówieniem, które nie były niezbędne do udziału w postępowaniu, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy Pzp;
- informacje zawarte w ogłoszeniach zamieszczonych na stronie internetowej i w siedzibie Urzędu były niespójne z informacjami zawartymi w BZP (na stronie i na tablicy ogłoszeń brak m.in. opisu sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków, brak daty umieszczenia ogłoszenia w BZP) co było sprzeczne z wymogami określonymi w art. 40 ust. 6 pkt 2 i 3 ustawy Pzp;
- niezgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 3 nie wykluczono z postępowania oferenta, mimo przedstawienia przez niego nieaktualnego wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, co jednakże nie miało wpływu na rozstrzygnięcie przetargu, gdyż wartość oferty firmy była wyższa od wskazanej w postępowaniu jako najkorzystniejsza;
- od wykonawców wymagano wykazu robót budowlanych wykonanych w ciągu ostatnich 3 zamiast 5 lat, tj. niezgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane⁸⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 136 – 186 i 339 – 351, 3551-3553]

c) w postępowaniu *Budowa, modernizacja i rozbudowa infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu (...)* naruszono następujące przepisy ustawy Pzp:

- art. 25 ust. 1, b wymagając od oferentów średniego rocznego obrotu w wysokości 2 000 000,00 zł, podczas gdy szacunkowa wartość zamówienia wynosiła 698 924,01 zł. – oraz żądając od wykonawców oświadczeń o dokonaniu wizji lokalnej terenu objętego zamówieniem, które nie były niezbędne do udziału w postępowaniu,
- art. 40 ust. 6 pkt 2 i 3, z uwagi na niespójność informacji zawartych w ogłoszeniach zamieszczonych na stronie internetowej i w siedzibie Urzędu z zawartymi w BZP (na stronie i na tablicy ogłoszeń brak m.in. opisu sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków, brak daty umieszczenia ogłoszenia w BZP).

Ponadto – niezgodnie z § 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁸⁵ – w protokole podano wartość zamówienia 928 341,94 zł, podczas gdy wartość ta zgodnie z kosztorysem inwestorskim wynosiła 852 687,29 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 187–325 i 352–364, 3554-3556]

Wszystkie dokumenty związane z wyżej wymienionymi postępowaniami podpisywał sporządzający je Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych. Dokumenty te nie były weryfikowane przez Kierownika Referatu – Andrzeja W., pomimo tego, że zgodnie z wnioskiem aplikacyjnym był on odpowiedzialny za nadzór nad procedurami przetargowymi związanymi z projektem. Andrzej W. zeznał: *Nie nadzorowałem postępowania przetargowego dot. infrastruktury turystycznej w obszarze rynku, ośrodka KUBA i parku w Ślemieniu. Czynności nadzorcze w tym zakresie wykonywała bezpośrednio Pani Wójt.*

Nieprawidłowości dotyczące zamówień na „Opracowanie dokumentacji ...” oraz „Wykonanie infrastruktury...” Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych tłumaczył w większości nieświadomymi omyłkami, spowodowanymi szerokim zakresem obowiązków. Natomiast w sprawie dotyczącej zamówienia na „Budowę, modernizację i rozbudowę...” wyjaśnił, że

⁸⁴ Dz. U. Nr 87, poz. 605 ze zm.

⁸⁵ Dz. U. Nr 188, poz. 1154

sporządzenie SIWZ oraz nadzór nad przebiegiem postępowania zlecono – na podstawie umowy Nr FZ/0815/54/2009 z 25 listopada 2009 r. – firmie doradczej z Gliwic.

Odnosząc się do wyżej wymienionych nieprawidłowości ówczesna Wójt Gminy wyjaśniła m.in., że postępowania przetargowe prowadzili odpowiedzialni za nie pracownicy Urzędu, i nie była w stanie weryfikować każdorazowo szczegółowej dokumentacji.

W ocenie NIK wpływ na liczbę nieprawidłowości, stwierdzonych w toku kontroli miało niewystarczające przygotowanie merytoryczne Inspektora ds. zamówień publicznych, który – jak oświadczył – nie posiadał wówczas odpowiedniego doświadczenia i nie został dostatecznie przeszkolony, oraz niewystarczający nadzór nad działaniami tego inspektora ze strony byłej Wójt Gminy.

NIK zwraca uwagę, że ze względu na zakres rzeczowy i finansowy prac realizowanych w ramach przedmiotowych Projektów konieczne jest zaangażowanie w kompetentny nadzór wszystkich osób biorących udział w procesie. Niezapewnienie weryfikacji czynności podejmowanych przez kluczowego pracownika ds. zamówień publicznych, przez jego zwierzchników, powoduje nieskuteczność kontroli w tym zakresie i wzmacnia ryzyko wystąpienia błędów i nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 365–379, 3525-3529]

III.2.3.2. Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków

Opis stanu
faktycznego

W ramach realizacji Projektu udzielono 3 zamówień⁸⁶ w trybach przewidzianych ustawą Pzp na łączną kwotę 12 539 222,84 zł brutto, w tym: na roboty budowlane (12 129 428,72 zł brutto) i nadzór inwestorski (179 794,89 zł brutto) w trybie przetargu nieograniczonego oraz opracowanie projektów budowlanych (229 999,23 zł brutto łącznie na trzy projekty⁸⁷) w trybie negocjacji bez ogłoszenia (po uprzednim przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego).

[Dowód: akta kontroli str. 1498-1515, 1827-1835, 1961-1965]

Ponadto udzielono 10 zamówień o wartościach nieprzekraczających 14 000 EURO⁸⁸

[Dowód: akta kontroli str. 1907-1910, 1937-1940, 2008-2009, 2017-2018, 2023-2025, 2039-2040, 2056-2059, 2063-2064, 2076-2080]

Ustalone
nieprawidłowości

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

III.2.3.2.1. Zamówienie na: *Rozbudowę kanalizacji sanitarnej i wodociągu wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień – etap I, zadanie 2.*

III.2.3.2.1.1. Prowadząc postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia naruszono przepisy ustawy Pzp⁸⁹:

- a) w postępowaniu żądano przeprowadzenia wizji w terenie, w tym złożenia podpisanej oferty zawierającej tekst oświadczenia o przeprowadzeniu wizji lokalnej na terenie budowy, czym naruszono art. 25 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 ustawy Pzp⁹⁰.

⁸⁶ (1) Umowa z 15.01.2010 r. na rozbudowę kanalizacji sanitarnej i wodociągu wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień – Etap I zadanie 2. (2) umowa z 6.01.2010 r. na wykonywanie czynności inwestora zastępczego (nadzór inwestorski) dla zadania inwestycyjnego *Rozbudowa kanalizacji sanitarnej i wodociągu wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków – Etap I zadanie 2.* (3) Umowa z 11.04.2008 r. na opracowanie dokumentacji projektowej i wykonawczej na rozbudowę oczyszczalni ścieków, kanalizacji sanitarnej i wodociągowej oraz budowę ujęć wody i stacji uzdatniania wody.

⁸⁷ W tym opracowanie dokumentacji budowlanej i wykonawczej na rozbudowę oczyszczalni ścieków 78 200 zł, ujęć wody i stacji uzdatniania wody 95 000 zł, kanalizacji sanitarnej i wodociągowej dla przysiółka CERETNIK 56 799,28 zł.

⁸⁸ Studium wykonalności (11 000 zł),- tablice informacyjne (2 903,60 zł), świadczenie usług doradczych udzielenia zamówienia publicznego (4 880 zł), mapa podziału działki (1 220 zł), mapa do celów projektowych (18 507,40 zł), wykonanie projektu wykonawczego i doprojektowanie sieci fi 63 do fi 32, ilość budynków 270 (64 800 zł), opracowanie dokumentacji projektowej kanalizacji sanitarnej i wodociągowej wraz z przyłączami (wyciąg z projektu) dla wsi Ślemień etap I zadanie nr 2 (65 000 zł), wykonanie dokumentacji - specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót pod nazwą: rozbudowa sieci wodociągowo-kanalizacyjnej (3 000 zł),- wykonanie tablicy pamiątkowej (627,30 zł), ogłoszenie w prasie (2 066,40 zł).

⁸⁹ Wymienione nieprawidłowości stwierdzono również w trakcie kontroli przeprowadzonej przez IZ.

Ówczesna Wójt Gminy zatwierdzająca SIWZ wyjaśniła, że SIWZ przygotowała firma zewnętrzna posiadająca doświadczenie w tym zakresie, co dało podstawę do uznania przygotowanej dokumentacji jako zgodnej z prawem. Ponadto wyjaśniła, że w jej przekonaniu *specyficzne górskie warunki geograficzne w jakich miały być prowadzone roboty budowlane wymagały wcześniejszego zapoznania się wykonawców z terenem.*

[Dowód: akta kontroli str. 1161, 1179, 1186, 1746]

- b) wystąpiły rozbieżności pomiędzy treścią wyjaśnień do SIWZ i zmianą ogłoszenia o zamówieniu w zakresie wymogu spełnienia warunku doświadczenia zawodowego. W wyjaśnieniach z dnia 16.11.2009 r. i 18.11.2009 r. do SIWZ podano m.in., że w zakresie doświadczenia zawodowego wykonawca winien wykazać się realizacją dwóch robót polegających na budowie kanalizacji sanitarnej o wartości nie niższej niż 6 000 000 zł każda. Z kolei w wyjaśnieniach zamieszczonych na stronie BIP i w zmienionej treści ogłoszenia o zamówieniu z dnia 20.11.2009 r. usunięto słowo „każda”. W kolejnych wyjaśnieniach do SIWZ (już po zmianie ogłoszenia) zamieszczonych na stronie BIP Urzędu (brak dokumentacji pisemnej w aktach postępowania) ponownie wprowadzono słowo „każda”, nie dokonując zmiany treści ogłoszenia co do warunków udziału w postępowaniu więc powstała rozbieżność pomiędzy wyjaśnieniem do SIWZ, a ogłoszeniem, którego zapisy po zmianie w tym zakresie wskazywały na wymóg wykonania dwóch robót o łącznej wartości 6 000 000 zł i łącznej długości 12 000 mb.

[Dowód: akta kontroli str. 1212-1215, 114-115, 1158]

III.2.3.2.1.1.2. Ponadto ustalono m.in., że:

- a) wystąpiły rozbieżności pomiędzy treścią wyjaśnień zawartych w odpowiedzi skierowanej do wykonawcy, który zadał pytania do SIWZ, a treścią tych wyjaśnień zamieszczonych w BIP Urzędu, w zakresie informacji dotyczących wyposażenia technicznego oczyszczalni⁹¹. W wyjaśnieniach z dnia 19.11.2009 r. do SIWZ skierowanych bezpośrednio do wykonawcy wskazano, że urządzenia wymienione w zapytaniu wykonawcy (zgodnie z nazwami podanymi w zestawieniu Materiały zawartym w Przedmiarze...) należy ująć w ofercie. Z kolei w treści wyjaśnień zamieszczonych na stronie BIP Urzędu ww. odpowiedź uzupełniono o wykaz urządzeń podając przy niektórych z nich parametry techniczne lub zwrot „lub równoważne”.

[Dowód: akta kontroli str. 1194-1195, 1210-1211]

Dopuszczenie do braku precyzji i tożsamości używanych sformułowań w wyjaśnieniach do SIWZ oraz rozbieżności pomiędzy treściami wyjaśnień kierowanych do pytających, a zamieszczanych na stronie BIP Urzędu, stanowiło naruszenie ww. art. 7 ust. 1 ustawy Pzp i świadczy o braku rzetelności (należytej staranności) w czynnościach zamawiającego.

- b) wystąpiły niezgodności pomiędzy treścią ogłoszeń zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu i wywieszonych w siedzibie Urzędu, a opublikowanych w BZP, co stanowiło naruszenie art. 40 ust 6 pkt 2 ustawy Pzp⁹².

Rozbieżności te polegały na tym, że:

- w ogłoszeniu o zamówieniu zamieszczonym na stronie internetowej Urzędu i wywieszonym w siedzibie Urzędu, w opisie przedmiotu zamówienia, wpisano tylko nazwy dokumentacji projektowych wraz ze wskazaniem autorów oraz ich zawartość, a w ogłoszeniu zamieszczonym w BZP podano wielkość robót do wykonania, w tym m.in. długości sieci kanalizacyjnej i wodociągowej z podaniem średnicy, zakres robót w ramach rozbudowy oczyszczalni ścieków. Stanowiło to ponadto naruszenie art. 41

⁹⁰ W myśl których zamawiający może żądać od wykonawców wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, a przedmiot zamówienia winien być opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

⁹¹ O którym mowa w pkt 5.002 Przedmiaru rozbudowy oczyszczalni ścieków (Instalacje technologiczne), wymienionego w poz. 4, 5, 27, 38, 49.

⁹² Zgodnie z którym ogłoszenie o zamówieniu zamieszczane w siedzibie zamawiającego i na stronie internetowej nie może zawierać informacji innych niż zamieszczone w BZP

pkt 4 ustawy Pzp, wg którego ogłoszenie o zamówieniu zawiera m.in. określenie przedmiotu oraz wielkości lub zakresu zamówienia;

- w ogłoszeniu zamieszczonym w BZP nie zawarto informacji o przewidywanych zmianach postanowień umowy, a takie informacje zawarto w ogłoszeniu wywieszonym w siedzibie Urzędu i zamieszczonym w BIP;
- w ogłoszeniu wywieszonym w siedzibie zamawiającego i zamieszczonym na jego stronie internetowej nie zawarto informacji podanych w pkt III.2 ppkt 3 ogłoszenia zamieszczonego w BZP, a dotyczących warunków jakie ma spełniać oferta składana przez dwa lub więcej podmiotów gospodarczych.

Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych wyjaśnił: *Treść ogłoszenia zamieszczonego w BIP i w siedzibie Urzędu była przygotowana przez Pana (...) ⁹³ (poprawione ogłoszenie oraz SIWZ otrzymałem mailem z dnia 3.11.2009 r.) i zamieszczona przez mnie w niezmienionej treści. Natomiast treść ogłoszenia zamieszczona w BZP była zredagowana przeze mnie na podstawie SIWZ. Nie umiem w tej chwili wyjaśnić dlaczego sporządziłem ogłoszenie do zamieszczenia w BZP o innej treści niż zamieszczone w BIP i w siedzibie Urzędu. Nie miałem wówczas wiedzy, że nie powinny zawierać różnych treści.*

[Dowód: akta kontroli str. 1105-1159, 1747, 1755, 2008]

- c) nierzetelnie przygotowano dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia, ponieważ wystąpiły rozbieżności pomiędzy długością sieci sanitarnych (dla fi 250 mm – różnica wynosiła 2 547 m) i wodociagowych (dla fi 110 mm różnica wynosiła 2 114,2 m, dla fi 90 mm – 195 m, dla fi 40 mm – 3 048 m) podanych w projekcie umowy stanowiącej część B SIWZ, a wartościami wskazanymi w cz. C SIWZ oraz niezgodność z przedmiarami zamieszczonymi na stronie BIP Urzędu.

Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych wyjaśnił: *nie znam przyczyn wystąpienia ww. różnic. Po otrzymaniu SIWZ od firmy zewnętrznej (...) łącznie z projektem umowy nie weryfikowałem ich zawartości ani zapisów. Zgodnie z otrzymaną informacją od (...), że dokumenty są prawidłowe, zamieściłem je na stronie BIP Urzędu.*

Była Wójt Gminy zatwierdzająca SIWZ wyjaśniła, że nie zna przyczyn wyżej opisanych rozbieżności ponieważ nie wnikała w szczegóły zapisów SIWZ i ogłoszeń, zdając się całkowicie na profesjonalizm firmy zewnętrznej świadczącej usługi doradcze w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 1163, 1175-1176, 1746-1747, 1749, 1757]

- d) dokumentacja z przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego była sporządzona przez Tomasza J. nierzetelnie, w tym wystąpiły niezgodności z wzorami określonymi w rozporządzeniu w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W protokole z ww. postępowania nr FZ-UG-3410-I-(12/2009) wartość zamówienia została podana w kwocie brutto w zł i w EURO zamiast w kwocie netto, przy czym podana wartość nie była ustalona na podstawie kosztorysów inwestorskich lecz wynikała z załącznika nr 7 do wniosku o dofinansowanie złożonym w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego (16 728 808,02 zł brutto). Nie podano również daty ustalenia wartości zamówienia. Powyższe działania naruszały art. 32 ust.1 oraz art. 33 ust. 1 pkt 1) ustawy Pzp, oraz § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Tomasz J. sporządzający dokumentację wyjaśnił, że pomyłki i uchybienia wynikały z przeoczenia, a wartość przedmiotu zamówienia w protokole z postępowania wpisał omyłkowo podając wartość całkowitą projektu, a nie wartość wynikającą z kosztorysów inwestorskich.

Małgorzata Pępek – była Wójt Gminy wyjaśniła, że nie sprawdzała szczegółowo zapisów ww. protokołu, a jego zatwierdzenia dokonała w przeświadczeniu, że jest sporządzony prawidłowo.

⁹³ Wykonawcę z firmy zewnętrznej.

[Dowód: akta kontroli str. 1309-1320, 1747-1748, 1755]

- e) wartość robót budowlanych, polegających na rozbudowie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (za wyjątkiem robót dotyczących przysiółka Ceretnik), ustalono w kosztorysach inwestorskich sporządzonych 7.04.2009 r., tj. ponad 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania w dniu 5.11.2009 r., co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy Pzp, wg którego ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane.

Tomasz J. - wpisujący wartość zamówienia w protokole z postępowania wyjaśnił: *nie widziałem kosztorysów inwestorskich i nie wiedziałem, że niektóre z nich są sporządzone na więcej niż 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania. Podając w protokole z postępowania wartość przedmiotu zamówienia oparłem się na wartości projektu, którą ustalał Pan W.. Nie wiem na jakiej podstawie była ustalona ta wartość.*

Małgorzata Pępek – była Wójt Gminy również nie potrafiła wyjaśnić przyczyn powyższej nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 1329, 1334, 1342, 1347, 1748, 1755-1756]

- f) nierzetelnie ustalono wartość przedmiotu zamówienia, wskutek czego zaniżono jego wartość, czym naruszono art. 32 ust. 2 ustawy Pzp. Kontrola NIK ustaliła, iż szacunkowa wartość zamówienia nie uwzględniała wartości instalacji ogrzewania grzejnikowego oraz instalacji aparatury kontrolno-pomiarowej oczyszczalni (AKPiA), z powodu braku kosztorysów inwestorskich⁹⁴, a przedmiary w powyższym zakresie zamieszczono w BIP po opublikowaniu ogłoszenia o zamówieniu, po ich otrzymaniu pocztą elektroniczną z firmy projektowej, w związku z zapytaniem potencjalnych oferentów.

Wyboru trybu udzielenia zamówienia, zgodnie z zawartą umową na usługi doradcze w zakresie zamówienia publicznego⁹⁵, miała dokonać firma zewnętrzna. Pracownik tej firmy w złożonych wyjaśnieniach w zakresie ustalenia wartości stwierdził, że nie ustalał wartości przedmiotu zamówienia na podstawie kosztorysów inwestorskich ponieważ takich z Gminy nie otrzymał, natomiast otrzymał informację o ogólnej kwocie zamówienia, która posłużyła mu do wyboru trybu postępowania.

Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych wyjaśnił, że otrzymał przedmiary instalacji ogrzewania grzejnikowego oraz instalacji AKPiA od firmy projektowej i zamieścił bez powiadamiania firmy świadczącej usługi doradcze. Jak stwierdził nie wiedział, że taką dokumentację musi przysyłać do tej firmy, mając na względzie uwagę jej przedstawiciela, że „Pytania techniczne, jak zwykle proszę kierować do projektanta”.

NIK zwraca uwagę, że wartość zamówienia, bez robót AKPiA oraz bez instalacji ogrzewania grzejnikowego została ustalona w kwocie 2 696 086,55 zł netto, co łącznie z wartością sieci kanalizacyjnej i wodociągowej daje kwotę zamówienia 19 880 784 zł netto, tj. zaledwie o 86 281 zł niższą od progu 5 150 000 EURO (19 967 065 zł)⁹⁶, powyżej którego powstaje obowiązek przekazania ogłoszenia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich oraz stosowane są bardziej rygorystyczne wymogi wynikające z ustawy Pzp dla zamówień o takich wartościach. Według oferty firmy, z którą zawarto umowę na roboty budowlane, wartość robót w zakresie ogrzewania grzejnikowego wyniosła 4 958,37 zł netto, a w zakresie AKPiA 99 218,55 zł netto, co wskazuje, że w przypadku rzetelnego określenia wartości zamówienia, Gmina prawdopodobnie przekroczyłaby próg 5 150 000 EURO, powyżej którego powstaje obowiązek przekazania ogłoszenia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

[Dowód: akta kontroli str. 1327, 1216, 1218-1221, 1223-1235, 1488, 1497, 2815-2816]

⁹⁴ W trakcie kontroli NIK nie przedstawiono takich dokumentów.

⁹⁵ Zawarta z firmą z Gliwic dnia 11.09.2009 r.

⁹⁶ Wg kursu 1 euro = 3,8771 zł.

- g) opis przedmiotu zamówienia w części dot. dostawy sprzętu w ramach instalacji technologicznych (ciągnik Massey-Ferguson 390 T, koparko-ładowarka CAT 432 o poj. łyżki 0,25 m³) w ramach rozbudowy oczyszczalni ścieków zawierał wskazanie znaków towarowych, co było niezgodne z art. 29 ust. 3 ustawy Pzp.

Pozostałe elementy sprzętu tj. beczkowóz i przyczepa były w SIWZ opisane nieprawidłowo, ponieważ nie podano wystarczającej ilości parametrów technicznych je charakteryzujących. Zdaniem NIK już na etapie sporządzania dokumentacji projektowej można było powyższy sprzęt opisać za pomocą właściwych parametrów technicznych bez wskazywania nazw handlowych. Opisy częściowo uzupełniono w odpowiedzi na zapytania oferentów do SIWZ.

Nierzetelność opisu przedmiotu zamówienia potwierdza także fakt, iż wyposażenie oczyszczalni w sprzęt laboratoryjny i biurowy zostało wyspecyfikowane również dopiero po zapytaniach do SIWZ wniesionych przez wykonawców.

Była Wójt Gminy w złożonych wyjaśnieniach podała, że sporządzaniem dokumentacji w tym SIWZ zajmowała się firma zewnętrzna i uważała wówczas, że w sposób właściwy opisz przedmiot zamówienia. Zapoznała się z przygotowaną dokumentacją, lecz nie analizowano jej szczegółowo w Urzędzie.

Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych wyjaśnił, że jego rola sprowadzała się wyłącznie do czynności technicznych zamieszczania dokumentów przygotowywanych przez firmy zewnętrzne biorące udział w procesie udzielania zamówienia (projektant, osoba świadcząca usługi doradcze).

NIK zwraca uwagę, że za przeprowadzenie postępowania odpowiedzialna była, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy Pzp, ówczesna Wójt Gminy jako kierownik zamawiającego.

[Dowód: akta kontroli str. 1194-1195, 1211, 1749-1750, 1757]

III.2.3.2.1.1.3. Ustalono również, że:

- a) Działając wbrew interesowi zamawiającego w umowie z 15.01.2010 r., zawartej z wykonawcą wybranym w przetargu nieograniczonym na roboty budowlane, wprowadzono 36 miesięcy gwarancji, podczas gdy wg złożonej oferty wykonawca zaproponował gwarancję zgodnie z SIWZ, tj. minimum 60 miesięcy. Takie działanie było niezgodne z art. 140 ustawy Pzp, wg którego zakres świadczenia wynikający z umowy jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie, a w efekcie pozbawiło gminę prawa do nieodpłatnych usług gwarancyjnych przez okres dwóch lat (kiedy to gmina będzie musiała za takie usługi płacić).

Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych, przygotowujący projekt umowy do podpisu wyjaśnił, że przyczyną wprowadzenia innego okresu gwarancji była pomyłka, wynikająca być może z tego, że w praktyce na roboty budowlane wykonawcy udzielają 36 miesięcznej gwarancji.

Była Wójt Gminy podpisująca umowę nie potrafiła wyjaśnić przyczyn powyższej nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 1119, 1179, 1447, 1506, 1749, 1756]

- b) dokonano zmiany w faktycznym sposobie wykonania umowy poprzez dostarczenie (w ramach instalacji technologicznych oczyszczalni ścieków) innego sprzętu niż wymieniony w ofercie, bez zaistnienia przesłanek wymienionych w § 7 umowy z dnia 15.01.2010 r.⁹⁷ na roboty budowlane, co stanowiło naruszenie art. 144 Pzp.

[Dowód: akta kontroli str. 1455-1457, 1505-1506, 1665-1666, 1687, 1694]

- c) nie zabezpieczono należycie interesów gminy w trakcie realizacji umowy z 15.01.2010 r. na roboty budowlane i po jej zakończeniu, tj. w okresie od

⁹⁷ Zmiany do umowy możliwe są jedynie w trybie art. 144 ustawy Prawo zamówień publicznych. Uzgodnienia w tym zakresie wymagają dla swej ważności zatwierdzenia przez Wójta Gminy Ślemień, a zmiana umowy może nastąpić jedynie na piśmie (...)

31.01.2011 r. do dnia 7.02.2013 r.⁹⁸, ponieważ nie żądano wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania ww. umowy, po przedłużeniu (aneksem nr 1) terminu realizacji z dnia 31.12.2010 do dnia 31.12.2011 r. (wykonawca przed zawarciem umowy, tj. 5.01.2010 r., przedłożył ubezpieczeniową gwarancję należytego wykonania kontraktu ważną tylko na okres od 8.01.2010 do 30.01.2011 r.).

Była Wójt Gminy podpisująca aneks nr 1 do ww. umowy wyjaśniła, że wynikało to prawdopodobnie z przeoczenia osoby koordynującej realizację ww. umowy tj. Pana Tomasza J.

Skarbnik Gminy – Małgorzata Myśliwiec wyjaśniła, że podpisała aneks z przeświadczeniem, iż sprawy związane z gwarancją zostaną odpowiednio uregulowane przez osobę wyznaczoną i odpowiedzialną za zabezpieczenie kontraktu tj. pracownika zajmującego się zamówieniami publicznymi (Tomasza J.).

Tomasz J. - będący wg zapisów umowy koordynatorem w zakresie obowiązków umownych wyjaśnił, że w trakcie jej aneksowania zwracał uwagę na przedłużenie terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy lecz nie zna przyczyn podpisania aneksu do ww. umowy bez przedłużenia ważności tego zabezpieczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 1528-1532, 1749, 1756, 2533]

III.2.3.2.2. Zamówienie na Wykonywanie czynności inwestora zastępczego (nadzór inwestorski) dla zadania Rozbudowa kanalizacji sanitarnej i wodociągu (...).

III.2.3.2.2.1. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na⁹⁹:

- a) W SIWZ sformułowano żądanie (pkt IV.2.6-7, str. 9) przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków dotyczących sytuacji ekonomiczno-finansowej wykonawcy, tj. OC działalności firmy oraz zaświadczenia z banku o posiadaniu środków finansowych, pomimo nie zawarcia w tymże SIWZ tych warunków (a więc nie były niezbędne w tym postępowaniu), co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy Pzp., wg którego zamawiający może żądać od wykonawców wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania.

Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych przygotowujący SIWZ wyjaśnił, że przez niedopatrzenie nie określono w SIWZ warunków dot. sytuacji ekonomicznej i finansowej wykonawców.

[Dowód: akta kontroli str. 1862-1864, 1758]

- b) w ogłoszeniu o zamówieniu i SIWZ wystąpiły rozbieżności w opisie warunków udziału w postępowaniu. W pkt. III.3 SIWZ Zamawiający żądał dołączenia dokumentów potwierdzających pełnienie w okresie ostatnich trzech lat przed wszczęciem postępowania funkcji Inwestora Zastępczego lub nadzoru inwestorskiego nad co najmniej dwoma zadaniami odpowiadającymi swoim rodzajem i wartością usługom stanowiącym przedmiot zamówienia.

Z kolei w dalszej części tego pkt wprowadzono zapisy w zakresie uznania przez zamawiającego ww. wymogów, gdzie:

- zamawiający wymagał pełnienia ww. funkcji dla 2 zadań w zakresie kanalizacji i (w tym wodociągu) oraz 4 zadań dla rozbudowy oczyszczalni ścieków,
- jako referencje zamawiający uznawał takie, które dotyczą usług, których realizacja miała miejsce nie wcześniej jak 10 lat przed wszczęciem postępowania.

W wyniku powyższych zapisów od wykonawców żądano dokumentów, potwierdzających realizowanie usług w okresie ostatnich 10 lat przed dniem wszczęcia postępowania, zamiast 3 lat, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 ustawy Pzp oraz § 1 ust 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający.

⁹⁸ Zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi w wysokości 30% od kwoty wyliczonej jako 3% od wartości umowy, wykonawca robót budowlanych wpłacił dopiero 7.02.2013 r. i 22.05.2013 r.

⁹⁹ Nieprawidłowości wykazała również kontrola przeprowadzona przez IZ

Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych sporządzający SIWZ wyjaśnił, że powyższe rozbieżności wynikały z jego niedopatrzenia.

Była Wójt Gminy zatwierdzająca SIWZ nie umiała podać przyczyn ww. rozbieżności.

[Dowód: akta kontroli str. 1883-1885, 1862-1864, 1750, 1758]

III.2.3.2.2.2. Umowa z 6.01.2010 r. na czynności inwestora zastępczego dla zadania inwestycyjnego, zawarta z wykonawcą wyłonionym w przetargu nieograniczonym, została zmieniona (aneks nr 2 z 12 kwietnia 2010 r.) bez zaistnienia przesłanek uzasadniających taką zmianę, określonych w § 11 ww. umowy¹⁰⁰. Wprawdzie w aneksie do umowy stwierdzono, że wprowadzana na jego podstawie zmiana umowy polegająca na zmianie częstotliwości zapłaty faktur z kwartalnych na miesięczne, jest korzystna dla zamawiającego, jednak zamawiający nie potrafił wyjaśnić, na czym ta korzyść miała polegać. Powyższe stanowiło naruszenie art. 144 ust. 1 ustawy Pzp, który zakazuje zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy., chyba że zamawiający przewidział możliwość takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ oraz określił warunki takiej zmiany.

Była Wójt Gminy podpisująca aneks wyjaśniła, że nie zna przyczyn zmiany częstotliwości rozliczeń.

[Dowód: akta kontroli str. 1829, 1751]

III.2.3.2.3. Zamówienie na opracowanie dokumentacji projektowej i wykonawczej na rozbudowę oczyszczalni ścieków, kanalizacji sanitarnej i wodociągowej oraz budowę ujęć wody i stacji uzdatniania wody.

III.2.3.2.3.1. NIK stwierdziła, że:

- a) umowa z 11.04.2008 r., zawarta z wykonawcą wyłonionym w trybie negocjacji bez ogłoszenia, została zmieniona aneksem nr 1 dnia 12 maja 2008 r. poprzez wydłużenie terminów realizacji zadania. Termin wykonania projektu budowlanego trzech ujęć wody, stacji uzdatniania wody przedłużono z 15 maja 2008 r. do 30 listopada 2009 r., a termin opracowania projektu budowlanego kanalizacji sanitarnej oraz wodociągu dla przysiółka Ceretnik z 30 czerwca 2008 r. do 31 grudnia 2009 r. Zgodnie z § 10 tej umowy nie dopuszczano wprowadzania do umowy nowych postanowień niekorzystnych dla Zamawiającego, jeżeli przy ich uwzględnieniu należałoby zmienić treść oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy.

Tym samym nastąpiło naruszenie art. 144 ust. 1 ustawy Pzp, który zakazywał zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy.

Dokumentacja przedłożona do kontroli NIK nie zawierała żadnego uzasadnienia ww. zmian umowy. Tym samym dokonana zmiana oznaczała jedynie pozostawienie wykonawcy do dyspozycji czasu dłuższego niż przewidywały to warunki przetargu. NIK podkreśla, że działanie takie nie chroni interesu zamawiającego, lecz uniemożliwia egzekwowanie umownych zapisów dotyczących kar za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy. W opisywanym przypadku kara uwzględniająca opóźnienie, którego przyczyny – jak wynika z ustaleń kontroli - leżą wyłącznie po stronie wykonawcy, wyniosłaby tylko w przypadku dokumentacji budowlanej dla Ceretnika .ok. 31 tys. zł.

Była Wójt Gminy podpisująca aneks wyjaśniła, że zmiany ww. terminów wynikały z opóźnień w realizacji zamówienia. *Nie chcieliśmy zmieniać wykonawcy zadania i w związku z tym przedłużyliśmy terminy na wykonanie dokumentacji.*

[Dowód: akta kontroli str. 1752, 1964-1965]

- b) na stronie internetowej BIP UG w Ślemieniu w okresie 24.11.2009 r. - 5.07.2013 r. udostępniono dane osobowe właścicieli nieruchomości, które miały być przyłączane do kanalizacji sanitarnej (wykaz zawierał imiona, nazwiska i adresy zamieszkania), co

¹⁰⁰ Zamawiający dopuścił możliwość zmiany umowy w następujących okolicznościach: ustawowej zmiany przepisów podatkowych, działania siły wyższej, wystąpienia przyczyn zależnych od zamawiającego, rezygnacji z wykonania części robót, zmiany są korzystne dla zamawiającego, konieczność wprowadzenia zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy.

stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁰¹, który stanowi, że administrator danych (Wójt Gminy – art. 7 pkt 4 tejże ustawy) przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności jest obowiązany zapewnić, aby dane te były m.in. przetwarzane (w tym udostępniane) zgodnie z prawem¹⁰².

Dokumentację w formie elektronicznej zamieścił na stronie BIP Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych, który wyjaśnił, że nie sporządził ww. wykazu tylko po otrzymaniu (nie pamięta od kogo) zamieścił go w dokumentacji przetargowej dla zadania *Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I - zadanie 2*.

[Dowód: akta kontroli str. 1267-1285, 2817-2818]

- c) Była Wójt Gminy – Małgorzata Pępek, niezgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy Pzp dopuściła do podzielenia zamówienia na części, ponieważ bez stosowania trybów określonych w ustawie Pzp podpisała dnia 11 marca 2009 r. umowę na kwotę 64 800 zł brutto (53 114, 75 zł netto) na doprojektowanie sieci wodociągowej i przyłączy w ramach zadania inwestycyjnego tj. *Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I - zadanie 2, w sytuacji gdy* w dniu 19 stycznia 2009 r. zawarła z tym samym podmiotem umowę na kwotę 65 000 zł brutto (53 278,69 zł netto), w ramach tego samego zadania, na roboty tego samego rodzaju (prace projektowe), tj. aktualizację projektu budowlanego dot. rozbudowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej wraz z przyłączami

Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych wyjaśnił, że ww. postępowania wszczął na polecenie ówczesnej Pani Wójt. W zakresie postępowania zakończonego zawarciem umowy w dniu 11 marca 2009 r. wyjaśnił: *Swoje wątpliwości w zakresie trybu postępowania zgłosiłem Wójtowi, Wójt podjął decyzję o wszczęciu postępowania w trybie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, ze względu na czasokres między tymi postępowaniami i ich nieprzewidywalność, przy szacunkowej wartości zamówienia, która nie przekraczała równowartości 14 tys. Euro, oraz wydał mi polecenie przygotowania do podpisu wniosku do kierownika oraz zaproszeń do składania ofert*.

[Dowód: akta kontroli str. 1284, 1952-1953]

Była Wójt Gminy w złożonych wyjaśnieniach podała: *w mojej ocenie każde z ww. zadań obejmowało inny zakres i nie wystąpiło podzielenie zamówienia. Nie pamiętam już dokładnie okoliczności zawarcia ww. umów z firmą Pana (...). Nie wydawałam polecenia zawarcia umowy z 11.03.2009 r.*

[Dowód: akta kontroli str. 1781]

Wyjaśnienie to – zdaniem NIK – nie zasługuje na uwzględnienie z uwagi na fakt, że umowa podpisana 11 marca 2009 r. (tj. niespełna dwa miesiące później niż wcześniej zawarta umowa) dotyczyła sporządzenia przez ten sam podmiot projektów wykonawczych dla realizacji zadania *rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków*, podczas gdy umowa z 19.01.2009 r. dotyczyła aktualizacji projektu budowlanego dla ww. zadania.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na brak nadzoru byłej Wójt Gminy i pracownika zajmującego się zamówieniami publicznym w Urzędzie nad przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania przetargowego na roboty budowlane, w tym nad przygotowywaniem materiałów przez firmę świadczącą usługi doradcze w zakresie zamówienia publicznego. Zlecając ten zakres zaniechano jakiegokolwiek kontroli przygotowywanych materiałów, co skutkowało powstaniem nieprawidłowości w ogłoszeniach, wyjaśnieniach do SIWZ i w samym SIWZ.

[Dowód: akta kontroli str. 1749-1750, 1754-1757]

III.2.3.3. Budowa stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową

¹⁰¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

¹⁰² W trakcie kontroli NIK, Gmina złożyła zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, jednakże postanowieniem z dnia 25.07.2013 r. odmówiono wszczęcia dochodzenia wobec braku znamion czynu zabronionego.

Opis stanu faktycznego	W ramach realizacji projektu udzielono jednego zamówienia w trybie ustawy Pzp na łączną kwotę 995 694,21 zł brutto na roboty budowlane tj. wykonanie sieci wodociągowej i stacji uzdatniania wody w ramach projektu pn.: „Rozwój gminy poprzez rozbudowę stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociagową” – przetarg nieograniczony. [Dowód: akta kontroli str. 2629-2632]
Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości: III.2.3.3.1. Nierzetelnie ustalono wartość przedmiotu zamówienia tj. na podstawie kosztorysów inwestorskich sporządzonych na więcej niż 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania (ogłoszenie dnia 10.08.2006 r., a kosztorysy inwestorskie przechowywane w aktach sprawy były sporządzone 29.03.2005 r. - wodociąg i 21.06.2005 r. - stacja uzdatniania wody, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy Pzp, wg którego ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane. W protokole postępowania o udzielenie zamówienia, jako datę ustalenia wartości zamówienia ogłoszonego wpisano 1.08.2006 r. jednak nie przedłożono do kontroli NIK dokumentów potwierdzających tę datę- [Dowód: akta kontroli str. 2613-2615] III.2.3.3.2. W umowie z dnia 8.11.2006 r. zawartej z wykonawcą wybranym w przetargu nieograniczonym na roboty budowlane wprowadzono okres realizacji zamówienia od 8.11.2006 do 30.04.2007 r., a w harmonogramie załączonym do umowy termin zakończenia robót określono na 30.06.2007 r., co było niezgodne z ogłoszeniem, SIWZ w których żądano realizacji przedmiotu umowy do dnia 15.12.2006r. Zawarcie umowy niezgodnie z ofertą stanowiło naruszenie art. 144 ust. 1 ustawy Pzp, który zakazywał zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy. Umowę realizowano do 30.06.2007 r. NIK zwraca uwagę, że termin wykonania robót stanowił 30% kryterium wyboru oferty. Była Wójt Gminy podpisująca ww. umowę nie umiała wyjaśnić przyczyn zmiany terminów jej wykonania. [Dowód: akta kontroli str. 2629, 3858, 3883] Podkreślić należy, że informacja o tym że wykonawca przedmiotu zamówienia będzie miał do dyspozycji ok. 30% więcej czasu niż określono to w SIWZ mogła skłonić do udziału w postępowaniu także inne podmioty. Formułowanie na etapie SIWZ krótkich terminów realizacji przedmiotu umowy, wysoko punktowanych w postępowaniu i następnie odstępowanie od nich bez uzasadnienia na etapie zawierania umowy nosi znamiona faworyzowania wyłonionego wykonawcy. III.2.3.3.3. Umowę zawarto 8.11.2006 r., tj. po upływie terminu związania ofertą (2.11.2006 r.), co było niezgodne z ówczesnie obowiązującym art. 94 ust. 1 ustawy Pzp, wg którego zawarcie umowy następowało w terminie nie krótszym niż 7 dni od daty przekazania zawiadomienia i nie później niż przed upływem terminu związania ofertą. [Dowód: akta kontroli str. 2629] Marcin Z. prowadzący ww. postępowanie zeznał, że nie pamięta przyczyn ww. nieprawidłowości. [Dowód: akta kontroli str. 2800] Małgorzata Pępek podpisująca umowę wyjaśniła, że nie zna przyczyn jej zawarcia dopiero po upływie ponad miesiąca od powiadomienia oferenta, w sytuacji, gdy zgodnie z ogłoszeniem i SIWZ wymagany termin zakończenia robót ustalono na 15.12.2006 r. [Dowód: akta kontroli str. 2517-2518, 2571] III.2.3.3.4. Oprócz opisanych powyżej działań, na nierzetelne prowadzenie postępowania wskazują: 1) niezamieszczenie w dokumentacji przetargowej tego postępowania na stronie BIP Urzędu projektu budowlanego sieci wodociągowej. Zamieszczony został tylko przedmiar robót w tym zakresie, w którym podano, że sporządzony został na

podstawie projektu budowlanego „Kanalizacja sanitarna i wodociąg w jednym wykopie na terenie Gminy Ślemień - Etap I (obręb Ślemień) – opracowanego w 2001 r. ze zmianami z roku 2003 r.

- 2) przyjęcie w prowadzonym postępowaniu aż 53-dniowego terminu na złożenie ofert (tj. w terminie do 2.10.2006r.) licząc od dnia zamieszczenia w BIP tj. od 10.08.2006 r.), w sytuacji, gdy zgodnie z ogłoszeniem i SIWZ wymagany termin zakończenia robót określono na 15.12.2006 r., a wg SIWZ termin wykonania stanowił 30% kryterium wyboru oferty, obok najniższej ceny – 55% i długości okresu gwarancji – 15% - przyjęte terminy zatem generowały ryzyko opóźnienia realizacji projektu i jego wydłużenie w wyniku nastania warunków zimowych,
- 3) zawarcie umowy z wybranym w ww. postępowaniu wykonawcą dopiero 8.11.2006 r. w sytuacji, gdy powiadomiono go o wyborze oferty 4.10.2006 r. Należy zauważyć, że termin realizacji zadania podany w ogłoszeniu o zamówieniu to 15.12.2006 r. więc biorąc pod uwagę zaoferowane 45 dni na realizację zadania od dnia przekazania terenu budowy, umowę należało zawrzeć niezwłocznie po rozstrzygnięciu postępowania.

[Dowód: akta kontroli str. 2583-2599, 2629-2631, 2677]

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę krótkie terminy oraz fakt, że dokumentacja budowlana będąca podstawą do opracowania przedmiarów dla wodociągu, zakładała budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w jednym wykopie, w praktyce wykluczono możliwość uczestniczenia w postępowaniu na równych warunkach podmiotów innych niż ten, który już budował w ramach etapu I zadanie 1.¹⁰³

[Dowód: akta kontroli str. 3398-3448]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie udzielanie zamówień publicznych w ramach Projektów objętych kontrolą.

III.3. Ewidencjonowanie i wydatkowanie środków, w tym wydatków kwalifikowalnych.

III.3.1. Rozwój infrastruktury turystycznej

Opis stanu faktycznego

Urząd prowadził wyodrębnioną ewidencję wydatków, zgodną z wymogami umowy o dofinansowanie i wytycznymi IZ, obowiązującymi w tym zakresie. Dane umieszczone w zestawieniu dokumentów potwierdzających wydatki objęte wnioskami o płatność, wynikały z posiadanych oryginalnych dowodów potwierdzających zakupy zamówionych towarów i zrealizowanych usług.

[Dowód: akta kontroli str. 380 – 392]

Realizując Projekt Urząd złożył 10 wniosków o płatność, w tym: 3 o płatność pośrednią, 3 - płatność zaliczkową, 2 sprawozdania i 1 wniosek dotyczący płatności końcowej. We wnioskach tych wykazywano jako kwalifikowalne wydatki, których w oparciu o umowy dofinansowania nie można było za takie uznać.

Wydatki wykazane przez Gminę w trzech wnioskach o płatność pośrednią: Nr WNP-PSL.03.02.02-00-004/08-01-v02, Nr WNP-RPSL.03.02.02-00-004/08-04-v03, Nr WNP-RPSL.03.02.02-00-004/08-08-v02 zostały uznane przez IZ na etapie weryfikacji wniosków za kwalifikowalne, w związku z czym zrefundowano wydatki w wysokości 85% kosztów

¹⁰³ Zgodnie z zapisami we wniosku złożonego w ramach INTERREG III A, budowa sieci wodociągowej o długości 2.689 mb wynika z konieczności uzupełnienia tego odcinka, który konieczny będzie do pozytywnego zakończenia już realizowanego ww. zadania (Budowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Ślemieniu – zadanie 1 Etapu I dofinansowywanego ze środków programu ZPORR). Zapisano również, że obecnie jest budowanych 9.270,5 mb kanalizacji i 6.581,5 mb wodociągu w jednym wykopie, dlatego aby pokryć różnicę długości kanalizacji i wodociągu należy położyć dodatkowo 2.689 mb wodociągu.

kwalifikowalnych, za wyjątkiem – wykazanego we wniosku trzecim – wydatku w kwocie 732,00 zł, poniesionego na publikację ogłoszenia w prasie (faktura Nr 392/2009 z 4 grudnia 2009 r.). Pomimo to wydatek ten został ponownie ujęty we wniosku o płatność końcową. Natomiast refundacja wydatków wykazanych we wniosku końcowym Nr WNP-RPSL.03.02.02-00-004/08-10/v01 za okres do 22.11.2010 r., w wysokości 1 360 535,67 zł została w całości wstrzymana przez IZ.

[Dowód: akta kontroli str. 395 – 441]

Ustalone
nieprawidłowości

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

III.3.1.1. W niżej wymienionych wnioskach o płatność Gmina wykazywała do refundacji wydatki niekwalifikowalne¹⁰⁴:

- we wniosku o płatność pośrednią nr 1 za okres do 5.08.2009 r., wykazano jako kwalifikowalną kwotę 369 660,00 zł za „Opracowania dokumentacji architektoniczno-budowlanej...”, podczas gdy umowa obejmowała również projekty budowlane nie dotyczące Projektu unijnego w ramach którego została rozliczona, a nie można bez wątpliwości wyodrębnić kosztów projektów związanych bezpośrednio z dofinansowywanym zadaniem, co stwarzało ryzyko utraty dofinansowania. (szczegóły w pkt. III.2.1.1.4.);
- we wnioskach o płatność pośrednią nr 4 za okres do 3.11.2009 r.; nr 8 do 28.07.2010 r. oraz o płatność końcową nr 10 z 14.12.2010 r. przedstawiono jako kwalifikowalne wydatki za pełnienie nadzoru inwestorskiego i autorskiego w łącznej kwocie 97 500,00 zł, w sytuacji gdy nadzór autorski nie był przewidziany w harmonogramie rzeczowo-finansowym umowy o dofinansowanie, a nie można wyodrębnić kosztów nadzoru autorskiego ze względu na ryczałtowe wynagrodzenie umowy;
- we wniosku o płatność pośrednią nr 4 za okres do 3.11.2009 r., wykazano do refundacji wydatki niekwalifikowalne na kwotę 27 991,05 zł brutto¹⁰⁵ dotyczące wykonania remontu stawu w Parku, podczas gdy wykonanie tych prac nie było przewidziane jako koszt projektu;
- we wniosku o płatność końcową nr 10 z 14.12.2010 r., przedstawiono jako kwalifikowalną kwotę 21 113,20 zł¹⁰⁶ za wykonanie wiat dla zawodników oraz kwotę 7 320,00 zł za montaż zbiornika na gaz płynny, podczas gdy wykonanie tych prac nie było przewidziane w Projekcie.
- we wniosku o płatność końcową przedstawiono jako kwalifikowalny wydatek w kwocie 1 220,00 zł, za świadczenie usług doradczych przy udzielaniu zamówienia publicznego na „Budowę, modernizację i rozbudowę...” pomimo, iż wydatek na ten cel nie był ujęty we wniosku oraz w umowie o dofinansowanie Projektu jako wydatek kwalifikowalny.

Ponadto Gmina nie zrealizowała niektórych zadań ujętych w Projekcie, tj. nie wykonano parkingu przy Parku¹⁰⁷ i boiska o nawierzchni trawiastej przy Ośrodku „Kuba”¹⁰⁸ oraz boiska o nawierzchni trawiastej, ciągów pieszych i parkingu, małej architektury i zagospodarowania zielenią na terenie boiska w Ślemieniu,¹⁰⁹ na łączną kwotę 884 069,69 zł, o którą należy zmniejszyć kwotę rozliczonych wydatków kwalifikowalnych¹¹⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 439-441, 607, 3560-3561, 3556-3597, 3651, 3651-3659, 3690, 3697-3701, 3728, 3742-3752, 3755-3767, 3776, 3787-3800]

¹⁰⁴ Nieprawidłowości te stwierdzono również w trakcie kontroli IZ.

¹⁰⁵ Kosztorys powykonawczy poz. 39-42 o wartości łącznie 22.943,48 zł netto.

¹⁰⁶ W informacji pokontrolnej z dnia 11.05.2012 r. na str. 13 dla wiat wyliczenia były następujące: 17 305,90 zł netto + 22% VAT = 17 693,20 zł. Prawidłowe wyliczenie winno być następujące 17 305,90 zł netto + 22% VAT = 21 113,20 zł

¹⁰⁷ Wg kosztorysu inwestorskiego 78 891,84 zł.

¹⁰⁸ Wg kosztorysu inwestorskiego 76 748,41 zł.

¹⁰⁹ Wg kosztorysu inwestorskiego 728 429,44 zł.

¹¹⁰ Powyższe ustaliła również kontrola IZ.

III.3.1.2. We wniosku o płatność nr 4 za okres do 3.11.2009 r. Gmina przedstawiła do refundacji jako kwalifikowalne wydatki objęte fakturą nr 28/11/2009 za budowę obiektów infrastruktury poniesione na wykonanie kładki i tarasu w obszarze stawu na kwotę 35 571,26 zł i zasilania estrady na kwotę 1.106,31 zł w Parku w Ślemieniu oraz studni wierconej na kwotę 38.186 zł, które nie były ujęte we wniosku aplikacyjnym i umowie o dofinansowanie¹¹¹.

Ponadto w ww. wniosku, Gmina przedstawiła refundacji jako kwalifikowalne wydatki poniesione na wykonanie nawierzchni pod wiatą w Ośrodku Kuba w pełnej kwocie 6.869.17 zł za położenie 75,4 m² kostki brukowej, podczas gdy faktycznie wykonano tylko 50 m² nawierzchni o wartości 4 555,15 zł, tj. o 2 314,02 zł mniej niż wykazano we wniosku o płatność.

Również w ww. wniosku, Gmina wykazała jako kwalifikowalne wydatki poniesione na:

- wykonanie punktu czerpalnego wody na terenie ośrodka KUBA – 2.176,61¹¹² zł,
- wykonanie oświetlenia parkingu - 6.368,78 zł i wykonanie okuć z blach na pergolach w Parku w Ślemieniu -1.604,83 zł,

które to roboty nie zostały wykonane, pomimo ich ujęcia w Projekcie i w umowie z wykonawcą robót budowlanych.

[Dowód: akta kontroli str. 3031-3033, 3187-3188, 3543-3562, 3680-3684, 3697-3698]

Wyjaśniając przyczyny powyższych nieprawidłowości ówczesna Wójt Gminy podała między innymi, że: „...wszystkie ww. wydatki były uzasadnione i związane z projektem (...) i w mojej ocenie wszystkie były kwalifikowalne. (...). Całe nieporozumienie nie miałoby miejsca, gdyby pracownik merytoryczny Gminy poinformował Instytucję Zarządzającą, że nie wystarcza pieniędzy na wszystkie zadania wymienione we wniosku. W przypadku wykonania prac remontowych stawu w Parku, wynikało to ze względów estetycznych otoczenia. Koniecznym był również montaż zbiornika na gaz aby ogrzać budynek i oddać go do użytkowania.”

Zatwierdzając wyżej wymienione wnioski Skarbnik Gminy – Małgorzata Myśliwiec wyjaśniła m.in., że: *Wnioski o płatność sporządzane były przez pracowników merytorycznych, którzy w swoim zakresie obowiązków służbowych mieli m.in. sporządzanie wniosków i innych dokumentów dotyczących funduszy pomocowych, monitorowanie ich realizacji (...). Wszystkie składane wnioski o płatność opatrzone były moim podpisem, gdyż zgodnie z wymogami i wytycznymi Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 w zakresie wypełniania przez beneficjenta wniosku o płatność, wniosek musi być podpisany na ostatniej stronie, a w przypadku jednostek samorządu terytorialnego - dodatkowo zawsze wymagana jest kontrasygnata skarbnika.*

W sprawie wniosków o płatność nr 4, 8 i 10, w których wykazano także wydatki niekwalifikowalne, sporządzający je Tomasz K. – pełniący wówczas w Urzędzie funkcję Inspektora ds. środków unijnych – zeznał: *Nie wiedziałem, że w ramach projektu realizowano inne roboty niż wymienione we wniosku o dofinansowanie. Nie byłem o tych faktach informowany.*

Natomiast w sprawie wykazania we wniosku o płatność nr 1 szerszego, niż we wniosku o dofinansowanie zakresu dokumentacji architektoniczno-budowlanej, sporządzająca wniosek Monika P. – pracownica Urzędu rozliczająca Projekt wyjaśniła, że: *W sporządzonym wniosku o płatność rozliczającego koszty dokumentacji technicznej na potrzeby projektu przedstawiono całość kosztów, gdyż takie było polecenie Wójta. (...) w okresie kiedy sporządzany był wniosek nie posiadałam wiedzy jaki zakres rzeczowy obejmowała dokumentacja techniczna.*

[Dowód: akta kontroli str. 395–411, 2347, 1784, 2348, 2357, 3635-3639]

¹¹¹ Kładka i taras oraz estrada były przewidziane do realizacji w II etapie rozbudowy infrastruktury turystycznej.

¹¹² Wg kosztorysu powykonawczego poz.50-54, koszt nawierzchni netto 1.784,11 zł+VAT 392,50 zł.

III.3.1.3. We wniosku o płatność końcową za okres do 22.11.2010 r. przedstawiono do refundacji jako kwalifikowalne wydatki objęte fakturą nr 26/11/2010 za budowę infrastruktury turystycznej na Rynku w Ślemieniu, w tym dotyczące wymiany nawierzchni wokół centralnej części rynku nie objęte wnioskiem aplikacyjnym i umową o dofinansowanie. Koszt tych prac, tj. wybudowania ciągów komunikacyjnych jezdnych z kostki granitowej po stronie wschodniej, południowej i północnej centralnej części rynku wyniósł, wg kosztorysu powykonawczego – 183 156,12 zł.

III.3.1.4. W zakresie realizacji zobowiązań z tytułu wykonania umowy Nr UG-3410-I-(9/2008)NA z 10 listopada 2008 r. na „Wykonanie infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień”, stwierdzono, że Urząd płacił wykonawcy za wykonanie robót, na podstawie faktur częściowych (16.11.2009 r. dokonano płatności na kwotę 993 021,83 zł oraz 27.11.2010 r. na kwotę 1 184 535,70 zł), pomimo że w umowie zapisano, iż płatność nastąpi po wykonaniu przedmiotu umowy.

Faktury na wyżej wymienione kwoty rozliczono we wnioskach o płatność. Małgorzata Pępek – była Wójt Gminy oraz Małgorzata Myśliwiec – Skarbnik Gminy Ślemień nie umiały wyjaśnić przyczyn dokonania płatności częściowych z uwagi – jak podały - na długi okres czasu, jaki upłynął od momentu dokonania powyższych płatności. NIK zwraca uwagę, że poprzez zmianę umowy, dokonano również zmiany wymagań wobec wykonawcy, w stosunku do warunków określonych dla wszystkich oferentów na etapie prowadzonego postępowania o zamówienie publiczne.

W ocenie NIK dopuszczenie płatności częściowych jest korzystne dla wykonawcy i umieszczenie stosownych zapisów w SIWZ mogłoby skłonić większą liczbę podmiotów do ubiegania się o zamówienie. Jednocześnie zmiana sposobu rozliczenia na rozliczenia częściowe dopiero po podpisaniu umowy z konkretnym wykonawcą oznacza jego faworyzowanie w stosunku do pozostałych oferentów.

[Dowód: akta kontroli str. 393 – 394 i 412 – 421]

III.3.1.5. Opisy dokonane na załączonych do wniosków o płatność fakturach (na ich odwrocie oraz w załącznikach do faktur), określające rodzaj i zasadność poniesionego wydatku, pozwalały jedynie na jego formalne przypisanie do projektu, bez możliwości jednoznacznej identyfikacji jako kwalifikowalnego lub niekwalifikowalnego, co uniemożliwiało bieżącą weryfikację w tym zakresie, a w konsekwencji prowadziło do wykazywania przez Gminę we wnioskach o płatność kierowanych do IZ jako kwalifikowalnych także wydatków niekwalifikowalnych.

Tomasz K. przygotowujący wnioski o płatność zeznał, że nie żądał szczegółowych opisów faktur pod kątem kwalifikowalności, ponieważ przed udzieleniem zamówień przekazał szczegółowy zakres robót objęty wnioskiem aplikacyjnym pracownikom przygotowującym dokumentację do zamówień publicznych i był przekonany, że przetargi obejmują wyłącznie elementy zawarte w tym wniosku.

[Dowód: akta kontroli str. 3638]

III.3.2. Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie dla Projektu prowadzono wyodrębnioną ewidencję wydatków zgodnie z § 4 ust. 3 umowy o dofinansowanie nr UDA-RPSL.05.01.00-00-034/08-00 z dnia 10.09.2009 r. ze zmianami. W ewidencji ujęto udokumentowane fakturami wydatki, przedstawione we wnioskach o płatność lub w sprawozdaniach przekazanych IZ.

[Dowód: akta kontroli str. 2086-2106]

Oryginalne dowody księgowe potwierdzające poniesienie wydatków w ramach projektu, były opisane na odwrocie oraz na dodatkowych kartach załączonych do tych dowodów. Dowody były sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym (z podaniem daty i złożeniem podpisu) oraz zatwierdzone do wypłaty przez Skarbnika i Wójta Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 2109-2187]

W czasie realizacji projektu złożono 18 wniosków o płatność, z czego 9 dotyczyło płatności pośrednich, 4 płatności zaliczkowych, jeden płatności końcowej, a 4 obejmowały wyłącznie część sprawozdawczą.

IZ, na etapie weryfikacji wniosków o płatność pośrednią, uznała kwoty wykazane przez Gminę we wnioskach za kwalifikowalne i zrefundowała rozliczone wydatki w wysokości 85% kosztu kwalifikowalnego, za wyjątkiem wydatku na zakup tablicy informacyjnej w kwocie 1 451,80 zł, w związku z tym pomniejszono kwotę refundacji o 1 234,03 zł odpowiadającą 85% kwoty wydatku niekwalifikowalnego.

Wniosek o płatność końcową na kwotę 1 300 552,38 zł (w tym do refundacji 1 105 469, 52 zł) nie został przez IZ rozliczony i zrefundowany, do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie prowadzonych przez NIK (16.09.2013 r.), z powodu trwających czynności wyjaśniających w związku z kontrolą IZ przeprowadzoną w okresie 27.09 - 2.10.2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2192, 2228-2235, 2309-2324]

Urząd, do 16.09.2013 r., nie dokonał korekty wniosków o płatność, a IZ nie wydała decyzji określającej kwoty korekt i wydatków niekwalifikowalnych, które wyszczególniono w informacji pokontrolnej z 10.10.2012 r., a dotyczących nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych oraz w informacji pokontrolnej z 8.02.2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2388-2400, 2441-2453]

Ustalone nieprawidłowości

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

III.3.2.1. We wniosku o płatność pośrednią nr WNP-RPSL.05.01.00-00-034/08-12-V02 za okres do 24.06.2011 r., wykazano jako wydatki kwalifikowalne kwotę 3 000 zł brutto - za wykonanie dokumentacji – specyfikacji technicznej oraz kwotę 4 880 zł brutto – za świadczenie usług doradczych udzielenia zamówienia publicznej pomimo, że nie udokumentowano przeprowadzenia rozeznania cenowego dotyczącego tych zamówień (do 14.000 EURO)¹¹³, co było niezgodne z zapisami umowy o dofinansowanie¹¹⁴, a więc ww. wydatki nie mogły być kwalifikowalne¹¹⁵.

Ponadto ww. płatności były dokonane wcześniej niż 3 miesiące przed złożeniem tego wniosku, czym naruszono art. 190 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych¹¹⁶ oraz postanowienia § 8 ust. 4 umowy o dofinansowanie z dnia 10.09.2009 r., wg którego beneficjent będący jednostką sektora finansów publicznych powinien ująć wydatek kwalifikowalny we wniosku o płatność w terminie do 3 miesięcy od dnia jego poniesienia. We wniosku złożonym w IZ dnia 29.06.2011 r., uwzględniono wydatek w kwocie 3.000 zł poniesiony 15.10.2009 r. (za sporządzenie specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót) oraz wydatek w kwocie 4 880 zł (za świadczenie usług doradczych) poniesiony 31.12.2009 r.

Monika P. sporządzająca wniosek o płatność wyjaśniła, że ww. wydatki dotyczyły zadania objętego wnioskiem, mieściły się w ujętych kategoriach wydatków i zostały jej wskazane i przekazane do rozliczenia w okresie sprawozdawczym ww. wniosku.

Małgorzata Pępek – była Wójt Gminy podpisująca powyższy wniosek wyjaśniła, że nie pamięta przyczyn wykazania w nim płatności dokonanych wcześniej niż 3 miesiące przed złożeniem wniosku.

[Dowód: akta kontroli str. 2279, 1751, 2325]

III.3.2.2. We wniosku o płatność jako wydatek kwalifikowalny w kwocie 28 700 zł brutto wykazano zwiększenie kosztów robót wynikające ze zmiany więźby dachowej na budynku

¹¹³ Nieprawidłowość została wykazana również przez IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli realizacji Projektu.

¹¹⁴ Wg § 13 ust. 9 pkt 1, jeżeli wartość zamówienia nie przekraczała kwoty obligującej beneficjenta do stosowania ustawy Pzp, był on m.in. zobowiązany do wyboru wykonawcy w oparciu o najbardziej korzystną ekonomicznie i jakościowo ofertę i przedstawić IZ dokumenty potwierdzające spełnienie tego wymogu.

¹¹⁵ Co również stwierdziła IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli.

¹¹⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej zwana ustawą o finansach publicznych

socjalno-garażowym na terenie oczyszczalni ścieków. Nie poinformowano IZ o ww. zmianie, co było niezgodne z § 18 umowy o dofinansowanie¹¹⁷.

III.3.2.3. We wniosku o płatność końcową wykazano jako wydatki kwalifikowalne nakłady na zakup nie ujętych we wniosku o dofinansowanie beczkowozu, koparko-ladowarki, ciągnika, pługa do odśnieżania i przyczepy skrzyniowej za kwotę brutto 420 250 zł¹¹⁸.

Wójt Gminy wyjaśnił, że na dzień sporządzania wniosku o płatność Gmina nie posiadała informacji, które faktury obejmują ww. sprzęt (jedynie ciągnik był wyszczególniony w fakturze 2/12/2011 z 15.12.2011 r.), więc nie można było ustalić, który wniosek zawiera koszty niekwalifikowalne.

[Dowód: akta kontroli str. 1022]

III.3.2.4. We wnioskach o płatność, jako kwoty kwalifikowalne wykazywano wydatki na budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w przysiółku Ceretnik (ponoszone w ramach umowy na roboty budowlane), który to zakres nie był objęty wnioskiem o dofinansowanie, co opisano w pkt III.2.1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Koszty robót w przysiółku Ceretnik wg kosztorysów ofertowych wyniosły 1 148 374,20 zł netto¹¹⁹.

Tomasz K. sporządzający wnioski o dofinansowanie zeznał, że nie wiedział iż w przetargu na roboty budowlane ujęto dodatkowo sieci w przysiółku Ceretnik oraz nie miał informacji, że przetarg obejmuje inny zakres niż wskazany we wniosku o dofinansowanie, w związku z tym kwoty wydatków wynikające z otrzymywanych faktur w całości wykazywał we wnioskach o płatność jako wydatki kwalifikowalne.

[Dowód: akta kontroli str. 2342]

III.3.2.5. We wnioskach o płatność jako kwoty kwalifikowalne wykazywano wydatki na przyłącza wodociągowe¹²⁰ o długości 4.340 mb, wykonane w ramach umowy na roboty budowlane (bez pozwolenia na budowę lub co najmniej zgłoszenia tych robót do właściwego organu budowlanego). Ponadto, zgodnie z ustaleniami NIK, jedynie na podstawie ustnych ustaleń pomiędzy byłą Wójt i wykonawcą zrealizowano również (ponad ww. długość ujętą w przedmiarach) przyłącza wodociągowe o długości 1.967,66 mb - wg zestawienia geodety z 31.01.2012 r.¹²¹.

We wnioskach o płatność wykazano również jako kwalifikowalne wydatki na budowę wodociągowej sieci rozdzielczej o średnicy 63 mm¹²², która nie była objęta projektem budowlanym (pozwoleniem na budowę) załączonym do wniosku aplikacyjnego, a tym samym umową o dofinansowanie. Kwota wydatków na budowę sieci rozdzielczej o średnicy 63 mm i przyłączy wodociągowych, które zgodnie z *Wytocznymi w sprawie kwalifikowalności wydatków w RPO WSL na lata 2007-2013*, stanowią wydatki niekwalifikowalne, wyniosła wg kosztorysu ofertowego 902 896,49 zł netto. Poniesione wydatki niekwalifikowalne należy zwiększyć o właściwą stawkę podatku VAT (w zależności od daty wystawienia faktury).

[Dowód: akta kontroli str. 804-814, 2214-2324]

Jak ustalono w toku kontroli NIK, ww. sieć rozdzielcza i przyłącza wodociągowe były budowane w całym okresie realizacji robót¹²³, co stwierdzono na podstawie zestawień

¹¹⁷ IZ uznała również ww. wydatek za niekwalifikowalny.

¹¹⁸ Nieprawidłowość ta była również wykazana przez IZ w trakcie kontroli.

¹¹⁹ Wg 4 kosztorysów: kanalizacja sanitarna kolektor A - 255 363,44 zł, kolektor B - 368 999 zł, wodociąg kolektor A 455 931,33 zł, kolektor B 68 080,43 zł, razem 1 148 374,20 zł netto.

¹²⁰ Tj. odcinki za zaworem głównym, które zgodnie z *Wytocznymi w sprawie kwalifikowalności wydatków w RPO WSL na lata 2007-2013*, stanowią wydatki niekwalifikowalne.

¹²¹ W zestawieniu z 31.01.2012 r. jak wyjaśnił sporządzający je uprawniony geodeta, wykazano długości przyjęte do zasobu geodezyjnego. Przyłączy o średnicy 40 mm było 6 307,66 mb natomiast zgodnie z projektem i umową 4.340 mb.

¹²² Wg umowy na roboty budowlane 1.355 mb sieci fi 63 mm, a wg zestawienia uprawnionego geodety z dnia 31.01.2012 r. – 1.371 mb.

¹²³ Wg zestawień (służących weryfikacji ilości i rodzaju wykonanych robót w protokołach odbioru) sporządzonych na podstawie szkiców geodeta potwierdził wybudowanie sieci wodociągowej fi 63 mm lub przyłączy wodociągowych fi 40 mm w zestawieniach z dnia: 4.05.2010 r. 31.05.2010 r. 30.06.2010 r., 10.08.2010 r.,

wykonanych przez geodetę w oparciu o szkice z inwentaryzacji wodociągu oraz kanalizacji sanitarnej, sporządzanych na bieżąco w trakcie wykonywania robót budowlanych podlegających zakryciu.

W związku z niepodawaniem w protokołach odbioru, będących podstawą do wystawienia faktur, średnicy wykonanych sieci, nie można jednoznacznie wskazać, w których fakturach oraz w jakiej kwocie ujęto wydatki związane z budową sieci rozdzielczej o średnicy 63 mm i przyłączy wodociągowych.

[Dowód: akta kontroli str. 1596-1638]

IZ wyliczając niekwalifikowalne wydatki na przyłącza wodociągowe, oparła się na wyjaśnieniach Urzędu z dnia 9.11.2012 r., w których podano, że koszty związane z wykonaniem przyłączy wodociągowych, tj. odcinka za zaworem głównym do budynku wyniosły: 32 020,70 zł i zostały ujęte w fakturze nr 8/09/11 (rozliczone we wniosku o płatność za okres do 22.11.2011 r.) oraz 181 450,60 zł, ujęte w fakturze nr 2/12/11 (rozliczone we wniosku o płatność za okres do 3.06.2012 r.). Powyższa kwota została wyliczona przez Gminę dla długości 1 353,8 mb wodociągu o średnicy 40 mm¹²⁴. Wyliczeń dokonano w dokumencie opisanym jako wyciąg z kosztorysu ofertowego, na kwotę 173 553,91 zł netto dotyczącego budowy przyłączy wodociągowych o długości 1 353,8 mb.

Potwierdzający ten dokument inspektor nadzoru inwestorskiego zeznał: *Wyciąg sporządziłem w trakcie kontroli przeprowadzanej przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego, w celu wykazania długości przyłączy wodociągowych (we wspólnym wykopie z kanalizacją) na odcinkach od studni do budynku przyłączanego. Zestawienie było sporządzone na wniosek Pana Szymona P. pracownika Urzędu Gminy, w celu obliczenia kosztów niekwalifikowalnych przyłączy wodociągowych przy założeniu wyliczeń jak wyżej (tj. od studzienki do budynku – przypis NIK). Informowałem Pana Piątka, że koszty niekwalifikowalne dla przyłączy wodociągowych liczą się od zaworu głównego do budynku.*

Jak wynika z przedstawionych wyżej ustaleń, wyjaśnienia Urzędu z dnia 9.11.2012 r. skierowane do IZ, podpisane przez Wójta Gminy, zawierały niezgodne ze stanem faktycznym informacje o długości przyłączy wodociągowych, dla których wydatki są niekwalifikowalne, ponieważ obliczono je biorąc pod uwagę odległość od studni, a nie od zaworu głównego do budynku. NIK zwraca uwagę, że przyłącza wodociągowe objęte były również umową na roboty budowlane.

[Dowód: akta kontroli str. 1347-1356, 1470-1487, 1729, 1769, 2414-2426, 3886-3888]

Wójt Gminy w złożonych wyjaśnieniach podał, że ww. *Wyciąg...* został przygotowany w celu potwierdzenia dla instytucji dofinansowującej, iż niezbędny wskaźnik związany z wymaganą ilością przyłączonych budynków został wypełniony. Stwierdził również, że od początku objęcia obowiązków Wójta Gminy Ślemień, zarówno wykonawca jak i inspektor nadzoru wskazywali, iż różnica pomiędzy długościami 5 692,1 mb a 4 344,2 mb - dla średnicy 40 mm, to właśnie elementy będące przyłączami – zarówno dla wodociągu jak i dla sieci kanalizacyjnej.

[Dowód: akta kontroli str. 2513-2514]

III.3.2.6. We wnioskach o płatność Gmina wykazała, jako wydatki kwalifikowalne, nakłady na budowę przyłączy kanalizacyjnych bezpośrednio do budynków, co było niezgodne z Wytocznymi RPO WSL w sprawie kwalifikowalności wydatków dla *DZIAŁANIA 5.1. Gospodarka wodno-ściekowa*, wg których do wydatków niekwalifikowalnych zalicza się m.in. całość wydatków poniesionych na odcinek przewodu kanalizacyjnego od studzienki znajdującej się na posesji indywidualnego użytkownika do budynku lub, w przypadku braku studzienki, odcinek przewodu od granicy nieruchomości gruntowej indywidualnego użytkownika do budynku.

Przyłącza realizowane były w ramach umowy na roboty budowlane z 15.01.2010 r., a ich koszt był wyliczony w ofercie złożonej przez wykonawcę robót budowlanych na podstawie

1.10.2010 r. 30.11.2010 r. 31.01.2011 r., 28.02.2011 r. 31.05.2011 r., 30.06.2011 r., 2.08.2011 r., 16.09.2011 r., 10.10.2011 r.

¹²⁴ Wraz z m.in.: 237 uchwyty do wodomierzy, 237 wodomierzami, 237 zaworami zwrotnymi antyskażeniowymi, 474 zaworami przelotowymi fi 40 mm i 237 zaworami przelotowymi fi 15 mm.

przedmiarów oraz w oparciu o dokumentację budowlaną (projekt budowlany, mapy). Przyłącza domowe budowano w całym okresie realizacji robót budowlanych, co potwierdzają szkice inwentaryzacyjne sporządzane na bieżąco przez geodetę oraz wpisy w dzienniku budowy.

[Dowód: akta kontroli str. 777-778, 1267-1278, 1339-1341, 1596-1638]

[Dowód: akta kontroli str. 3888-3889]

IZ w wyniku przeprowadzonej kontroli ustaliła długość przyłączy kanalizacyjnych na 1.574 mb (przyjmując ją jako różnicę pomiędzy zestawieniami geodety z dnia 23.12.2011 r., a więc długość sieci o średnicy 160 mm wykonanej nieodpłatnie ponad długość wynikającą z umowy na roboty budowlane) oraz wyliczyła wydatki z tym związane na kwotę 428 379,84 zł¹²⁵, nie uwzględniając w wyliczeniu wydatków na przyłącza kanalizacyjne wybudowane w ramach umowy na roboty budowlane.

Ustalenia NIK wskazują, że rzetelne oszacowanie kosztów przyłączy sanitarnych ujętych w przedmiarze, a więc i w umowie na roboty budowlane, w kontekście kwalifikowalności wydatków nie jest możliwe na podstawie posiadanej przez Urząd dokumentacji, ponieważ przedmiar robót dotyczył budowy 230 przyłączy o długości 4.550 mb (fi 160 mm) obejmujących odcinki zarówno kwalifikowalne (tj. od kolektora do granicy nieruchomości lub studzienki kanalizacyjnej na terenie przyłączanej nieruchomości) w ramach Projektu,¹²⁶ jak również niekwalifikowalne (od granicy nieruchomości do budynku lub od studzienki na terenie nieruchomości do budynku).

W związku z tym, przedstawiony przez wykonawcę kosztorys ofertowy, dla robót budowlanych, w części dotyczącej przyłączy sanitarnych na kwotę 574.817,13 zł netto obejmuje zarówno odcinki kwalifikowalne jak i niekwalifikowalne. Przedmiar dla przyłączy sanitarnych przewidywał 230 przyłączy kanalizacyjnych, w tym: montaż 59 szt. studzienek kanalizacyjnych fi 400 mmm przy 230 podłączanych budynkach, a w pozostałych 41 przypadkach, zgodnie z dokumentacją projektową, zaplanowano odprowadzenie ścieków bezpośrednio z budynku.

[Dowód: akta kontroli str. 1337-1341]

Ponadto, w trakcie wykonywania prac w zakresie przyłączy kanalizacyjnych dokonywano zmian względem projektu, przyjmując zasadę budowy studzienek kanalizacyjnych na terenie każdej posesji, za wyjątkiem sytuacji gdy była możliwość wykonania podłączenia bezpośrednio do studni kanalizacyjnej zlokalizowanej na sieci sanitarnej.

[Dowód: akta kontroli str. 1776]

Tomasz K. przygotowujący wnioski o płatność, w których wykazywano jako kwalifikowalne koszty przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych zeznał: *nie wiedziałem, iż przyłącza wodociągowe i kanalizacyjne były przewidziane do wykonania w dokumentacji postępowania przetargowego, a w konsekwencji w ramach ww. umowy na roboty budowlane, i tym bardziej że takie przyłącza były wykonywane a ich koszt wykazywany w fakturach za wykonane roboty. Nie byłem informowany i nie brałem udziału w spotkaniach dotyczących robót budowlanych w zakresie kanalizacji i wodociągu zarówno na etapie przedprzetargowym jak i w czasie ich wykonywania. Nie przyszło mi do głowy, że ktoś mógł rozszerzyć zakres robót ponad wskazany we wniosku o dofinansowanie, który zawierał wyłącznie rozbudowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz oczyszczalni ścieków. Nie byłem również informowany o zmianach w zakresie realizacji robót budowlanych ponad wykazane we wniosku o dofinansowanie. W związku z powyższym po otrzymaniu faktur za roboty budowlane opisane m.in. przez inspektora nadzoru wykazywałem całą kwotę wydatku we wniosku o płatność jako wydatek kwalifikowalny. Wszyscy zainteresowani wiedzieli, że wydatki na domowe przyłącza wodociągowe i kanalizacyjne są wydatkami niekwalifikowalnymi w ramach projektu współfinansowanego ze środków unijnych.*

¹²⁵ Wyliczeń dokonano w następujący sposób: kwotę za 1 mb sieci fi 160 mmm (iloraz wydatku na fi 160 mm i długości sieci fi 160 mm tj.: 1 668 346,81 zł : 6 130 m) wynoszącą 272,16 zł netto za 1 mb pomnożono przez 1 574 mb (tj. ilość nadwykonania jako różnica dla sieci o fi 160 pomiędzy zestawieniami geodety z dnia 23.12.2011 r.).

¹²⁶ Zgodnie z ww. wytycznymi RPO WSL.

[Dowód: akta kontroli str. 2342]

W sprawie wykazywania we wnioskach o płatność pośrednią (o numerach: 11, 12, 13, 15) i końcową (nr 18) wydatków na przyłącza kanalizacyjne i wodociągowe, Monika P. - przygotowująca te wnioski - wyjaśniła, że w momencie ich sporządzania opierała się tylko i wyłącznie na otrzymanych dokumentach, tj. fakturach i protokołach odbioru. Stwierdziła również, że jako pracownik merytoryczny nie opierała się na dokumentacji technicznej, gdyż do jej analizowania potrzebna jest wiedza budowlana, której nie posiada. Ponadto podała, że otrzymane przez nią dokumenty były potwierdzone przez osoby posiadające wiedzę budowlaną, m.in. inspektora nadzoru, które stwierdziły zgodność wykonania robót w przewidzianym zakresie, a w otrzymanych protokołach nie było informacji, że w ramach budowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej wykonano przyłącza.

[Dowód: akta kontroli str. 2348]

Z kolei właściciel firmy pełniącej nadzór inwestorski zeznał: *umowa oraz aneksy określały co jest przedmiotem wykonania, łącznie z długościami do wykonania. Nikt z Gminy Ślemień nie żądał ode mnie zestawień pod kątem kwalifikowalności bądź nie kwalifikowalności wydatków związanych z robotami budowlanymi. Zwracałem uwagę w trakcie realizacji projektu Pani Wójt oraz kierownikowi inwestycji, że kwestie związane m.in. z ponoszeniem kosztów przyłączy powinni ponosić właściciele nieruchomości i we własnym zakresie powinni uzyskać warunki techniczne podłączenia. Otrzymałem informację, że wcześniej, w trakcie realizacji zadania pierwszego dot. budowy kanalizacji i wodociągu również dokonywano w podobnym trybie podłączeń domowych i tak będzie również w trakcie realizacji tego zadania*

[Dowód: akta kontroli str. 1770]

W sprawie zatwierdzania wniosków o płatność pośrednią, w których wykazywano jako kwalifikowalne całą kwotę wydatków na roboty budowlane pomimo, że część wydatków dotyczyła przyłączy wodociagowych i kanalizacyjnych nie objętych kwalifikowalnością, była Wójt Gminy wyjaśniła: *nie miałam świadomości, że dokumentacja projektowa obejmowała domowe przyłącza kanalizacyjne i wodociągowe oraz że faktury zawierają wydatki na przyłącza stanowiące koszty niekwalifikowalne. W związku z tym we wnioskach o płatność wykazywałam całe kwoty faktur za roboty budowlane jako koszty kwalifikowalne. Pan (...) (inspektor nadzoru) nigdy nie mówił, że w ramach umowy z 15.01.2010 r. na roboty budowlane wystąpią wydatki niekwalifikowalne w zakresie rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.*

[Dowód: akta kontroli str. 1782]

Wójt Gminy podpisujący wniosek o płatność końcową, w którym wykazano wydatki wynikające z faktur 2/12/2011 i 5/12/2011, wyjaśnił: *W protokołach załączonych do faktur nie zostały wyszczególnione przyłącza kanalizacyjne i wodociągowe lecz wpisana jest informacja o kanalizacji i wodociągu. Ww. odbiory dokonywane były przez powołanego do tego inspektora nadzoru oraz przedstawiciela wykonawcy robót (...). Z informacji konsekwentnie przekazywanych przez inspektora nadzoru oraz wykonawcy ww. zadania, od czasu gdy objąłem stanowisko Wójta wynikało, że elementy fakturowane stanowią sieć, a nie przyłącza. Te elementy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej zostały odebrane i zapłacone przed objęciem przeze mnie stanowiska Wójta Gminy – co wskazuje, iż decyzję w sprawie kwalifikowalności ww. elementów sieci podjęto właśnie na etapie odbiorów robót.*

[Dowód: akta kontroli str. 2512]

NIK zwraca uwagę, że dopiero we wniosku o płatność beneficjent wskazuje zrealizowane wydatki jako kwalifikowalne lub niekwalifikowalne, w związku z tym osoby podpisujące wnioski ponoszą odpowiedzialność za przedstawione w nich informacje dot. m.in. kwoty wydatków kwalifikowalnych.

NIK podkreśla, że poprawne zrealizowanie projektów o takiej skali wymagało mobilizacji i współdziałania pracowników Urzędu Gminy odpowiedzialnych za proces oraz skutecznego nadzoru ze strony Wójta Gminy i Skarbnika.

III.3.2.7. We wniosku o płatność końcową nr WNP-RPSL.05.01.00-00-034/08-18-V01 za okres do 3.06.2012 r., złożonym w IZ dnia 27.06.2012 r., wykazano jako kwalifikowalne

płatności na kwotę łącznie 1 300 552,38 zł brutto, dokonane ponad 3 miesiące przed złożeniem wniosku, czym naruszono art. 190 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych oraz postanowienia § 8 ust. 4¹²⁷ umowy o dofinansowanie z dnia 10.09.2009 r. Płatności dotyczyły następujących wydatków: wykonanie tablicy pamiątkowej dot. realizacji projektu 627,30 zł – zapłata 13.12.2011 r., publikacja ogłoszenia w prasie 2 066,40 zł – zapłata 13.01.2012 r., pełnienie nadzoru inwestorskiego 16 825 zł – zapłata 6.02.2012 r., budowa kanalizacji sanitarnej i wodociągu – zapłata dwóch faktur 19.01.2012 r. na kwoty 738 000 zł i 543 033,68 zł.

Monika P. – sporządzająca ww. wniosek o płatność końcową wyjaśniła: *Z racji tego, iż w grudniu rozpoczął się odbiór robót budowlanych i trwał przez dłuższy okres, nie było możliwości rozliczenia dwóch ostatnich faktur za roboty, gdyż do wniosku należało dołączyć protokół końcowy odbioru robót, w którym wskazane zostaną osiągnięte wskaźniki produktu. Do terminu rzeczowego zakończenia zadania (tj. 15.05.2012 r.), takiego protokołu nie otrzymałam (...).*

Wójt Gminy podpisujący wniosek potwierdził, że opóźnienia wynikały z trwających odbiorów robót budowlanych, a brak wypełnienia pewnych pól we wniosku spowodowałby negatywną weryfikację i nie można byłoby złożyć go w wersji elektronicznej, a tym samym nie byłoby możliwości wydruku. Ponadto stwierdził, że zgodnie z uwagami Urzędu Marszałkowskiego, lepiej jest rozliczać jednorazowo większą kwotę, gdyż zaoszczędzi to znacznie czas weryfikacji oraz oczekiwania na refundację.

[Dowód: akta kontroli str. 1019, 2313, 2325]

III.3.2.8. We wniosku o płatność WNP-RPSL.05.01.00-00-034/08-01-V2 za okres do 26.11.2009 r. Gmina ujęła w całości jako kwalifikowalne wydatki dotyczące:

a) wykonania projektu wykonawczego i doprojektowania sieci o średnicy 63 mm i 32 mm (ilość budynków 270) w kwocie 64 800 zł brutto na podstawie umowy zawartej dnia 11.03.2009 r., który to projekt dotyczył również przyłączy wodociągowych, pomimo tego że zgodnie z *Wytocznymi w sprawie kwalifikowalności wydatków w RPO WSL na lata 2007-2013*¹²⁸ wydatki na przyłącza nie mogły być wydatkami kwalifikowalnymi.

Tomasz K. – sporządzający wniosek o płatność wyjaśnił, że dostał fakturę nr 3/04/2009 z 17.04.2009 r. do rozliczenia w ramach umowy o dofinansowanie więc wykazał całą kwotę we wniosku o płatność bez szczegółowej analizy zakresu wykonanych prac ponieważ nie znał się na specyfice robót budowlanych i nie wiedział, czy umowa na usługi projektowe dotyczy również przyłączy.

[Dowód: akta kontroli str. 1751, 1937-1940, 2197, 2342]

b) sporządzenia mapy podziału działki nr 2382/31 na kwotę 1.220 zł, związanej z budową przepompowni ścieków, realizowanej w ramach etapu I zadania 1 oraz sporządzenia map projektowych wodociągu i kanalizacji za kwotę 18.507,40 zł, które dotyczyły kolejnego planowanego zadania w ramach odrębnego projektu budowy ujęć wody oraz stacji uzdatniania.

Tomasz K. – sporządzający wniosek o płatność wyjaśnił, że otrzymał faktury (nie pamięta od kogo) do rozliczenia w ramach umowy o dofinansowanie na etap I zadanie 2, więc wykazał całe kwoty we wniosku o płatność.

Małgorzata Pępek zatwierdzająca wnioski o płatność wyjaśniła, że była przekonana, iż można w ramach ww. zadania drugiego rozliczyć wydatek za sporządzenie mapy podziału działki, ponieważ dotyczył kontynuacji pierwszego zadania z zakresu budowy kanalizacji i zaopatrzenia w wodę mieszkańców wsi Ślemień. W sprawie map do celów projektowych była Wójt Gminy podała: *Dla mnie budowa kanalizacji i wodociągu w Gminie Ślemień stanowiła jeden wielki projekt i niezależnie od podziału na częściowe*

¹²⁷ Beneficjent będący jednostką sektora finansów publicznych powinien ująć wydatek kwalifikowalny we wniosku o płatność w terminie do trzech miesięcy od dnia jego poniesienia.

¹²⁸ Część trzecia – Rodzaje wydatków kwalifikowalnych w poszczególnych działaniach RPO WSL na lata 2007-2013 - Priorytet V – Działanie 5.1. Gospodarka wodno-ściekowa – wydatki niekwalifikowane.

zadania, celem projektu było zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności. Z tego względu uznałam, że wykonanie ww. map do celów projektowych pod ujęcia wody wiąże się z realizacją ww. zadania jako całości i wykazałam we wniosku o płatność w ramach projektu Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I - zadanie 2.

[Dowód: akta kontroli str. 1751, 2023-2025, 2030-2033, 2037-2055, 2193-2209, 2341-2342, 2516]

III.3.2.9. W Gminie akceptowano nierzetelne dokumentowanie wykonanych robót budowlanych w ramach Projektu. Do faktur załączano protokoły odbioru robót lub towarów, które zawierały ogólne zapisy dotyczące długości wykonanej sieci kanalizacyjnej (od fi 160 do fi 300mm) i wodociągowej (od fi 40 do fi 110), bez uszczegółowienia, co do długości wykonanych rurociągów wg ich średnicy, a nawet w niektórych przypadkach - bez podania długości wykonanych wodociągów lub kanalizacji.

Inspektor nadzoru inwestorskiego Bogdan K., podpisujący protokoły odbioru robót zeznał, że zgodnie z zawartym aneksem nr 1 do umowy na roboty budowlane rozliczenia robót dokonywano z uwzględnieniem przedziałów średnic od 160 mm do 300 mm dla kanalizacji i od 40 do 110 mm dla wodociągu.

[Dowód: akta kontroli str. 1717, 1743, 2109-2186]

Ponieważ w protokołach odbioru nie podawano też zakresu wykonanych prac dotyczących rozbudowy oczyszczalni (przykładowo w protokołach z 20.10.2010 r., 20.09.2010 r. wpisano *instalacje technologiczne* z podaniem kwoty netto, bez określenia stopnia wykonania prac), osoby weryfikujące wydatki w Urzędzie mogły przeoczyć fakt, że rozliczają również wydatki niekwalifikowalne. Dopiero dogłębna analiza zakresu robót uwzględnionego w fakturze - której nie robiono - mogła wskazać, że faktura obejmuje wydatki, które winny być wyłączone z dofinansowania jako niekwalifikowalne.

[Dowód: akta kontroli str. 2151, 2156, 1956-1638, 1742-1743]

Jak ustaliła kontrola NIK, weryfikacja i nadzór pracowników Urzędu w powyższym zakresie opierały się wyłącznie na zaufaniu do inspektora nadzoru, który zeznał, że nikt z Gminy nie żądał od niego zestawień pod kątem kwalifikowalności bądź nie kwalifikowalności wydatków związanych z robotami budowlanymi.

[Dowód: akta kontroli str. 1891-1906, 1926-1928, 1941-1943, 1968-1970, 2014-2016, 2031-2033, 2041-2043, 2061-2062, 2073-2075, 2081-2085, 2109-2187]

III.3.3. Budowa stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową

Opis stanu
faktycznego

W ramach Projektu, realizowanego na podstawie umowy o dofinansowanie z dnia 14.01.2008 r., dokonano refinansowania wydatków w kwocie 395 162,26 zł na roboty budowlane poniesionych przez Gminę przed jej zawarciem.

[Dowód: akta kontroli str. 2691-2702, 2748-2773]

Gmina złożyła jeden wniosek o płatność. Dane umieszczone w zestawieniu dokumentów potwierdzających wydatki objęte wnioskiem o płatność, były zgodne z załączonymi dowodami ich poniesienia potwierdzającymi fakt zakupu usług, jednak przedłożone do tego rozliczenia faktury, rozliczono uprzednio w ramach pożyczki WFOŚiGW. (co opisano w pkt III.2.1.3 niniejszego wystąpienia).

Kwotę wykazaną we wniosku o płatność Instytucja Pośrednicząca (Wojewoda Śląski) uznała za kwalifikowalną i zrefundowano wydatki w wysokości 395 162,26 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 2725, 2730]

Oryginalne dowody księgowe potwierdzające poniesienie wydatków w ramach Projektu, załączone do rozliczenia były opisane na odwrocie oraz na dodatkowych kartach załączonych do tych dowodów. Faktury były sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym (z podaniem daty i złożeniem podpisu) oraz zatwierdzone do wypłaty przez Skarbnika i Wójta Gminy. Do faktur załączono protokoły odbioru robót.

[Dowód: akta kontroli str. 2748-2773]

Ustalone
nieprawidłowości

III.3.3.1. W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na rozliczeniu w ramach Projektu wydatków poniesionych na budowę wodociągu o innych parametrach (o przekroju 90 mm i 63 mm) i w innym miejscu niż określony we wniosku o dofinansowanie (o przekroju 100 mm).

We wniosku o płatność wykazano faktury na łączną kwotę 995 694,21 zł, w tym 653 080,03 zł¹²⁹ dotyczyło wydatków na budowę sieci wodociągowej o średnicach 90 mm i 63 mm, a 342 614,18 zł¹³⁰ to wydatki na budowę stacji uzdatniania wody.

Przedłożone do rozliczenia faktury obejmowały wydatki związane z budową wodociągu po obu stronach drogi powiatowej od strony miejscowości Gilowice¹³¹, a wniosek w ramach INTERREG III A obejmował wodociąg w pobliżu stacji uzdatniania wody, tj. w innym miejscu.

NIK zwraca uwagę, że w trakcie kontroli NIK nie przedłożono dokumentacji jednoznacznie potwierdzającej miejsce budowy wodociągu sfinansowanego w ramach INTERREG IIIA. Również w postępowaniu przetargowym nie zamieszczono w dokumentacji trasy przebiegu wodociągu i projektu budowlanego w tym zakresie (co opisano w pkt III.2.3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

[Dowód: akta kontroli str. 2727-2728, 2748-2773]

Wójt Gminy, wykonawca robót budowlanych oraz inspektor ds. budownictwa potwierdzający faktury odbioru robót będące załącznikami do faktur rozliczonych w ramach INTERREG III A, nie potrafili podać trasy przebiegu wodociągu zrefinansowanego w ramach tego programu.

[Dowód: akta kontroli str. 2790, 2795, 3396-3397]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie rozliczanie wydatków w zakresie ich kwalifikowalności.

III.4. Efekty realizacji projektu

III.4.1. Rozwój infrastruktury turystycznej

Opis stanu
faktycznego

W ramach szczegółowego zakresu rzeczowego projektu, określonego we wniosku o dofinansowanie zrealizowano:

1. Szlaki turystyczne/trasy aktywnej turystyki wraz z infrastrukturą towarzyszącą (54,45 km).
2. W Parku Ślemień: wiatę grillową, pergole, place i ciągi piesze, małą architekturę, zagospodarowanie zieleni, oświetlenie terenu, uzbrojenie terenu związane z realizowanymi obiektami.
3. W ośrodku „KUBA”: wiatę grillową, plac zabaw dla dzieci, ciągi piesze, parking, małą architekturę, zagospodarowanie zieleni, oświetlenie terenu, uzbrojenie terenu związane z realizowanymi obiektami.
4. Kompleks sportowy w Ślemieniu: budynek zaplecza rekreacyjno-sportowego, trybuny rozkładane, na potrzeby imprez rekreacyjno-sportowych, scenę rozkładaną, na potrzeby imprez rekreacyjno-sportowych, oświetlenie terenu, uzbrojenie terenu związane z realizowanymi obiektami.
5. Budowa infrastruktury okolicy turystycznej w obszarze Rynku w Ślemieniu: płaska fontanna w centralnej części Rynku, przebudowa historycznej studni, ciągi piesze, mała architektura, zagospodarowanie zieleni, oświetlenie terenu, uzbrojenie terenu związanego z realizowanymi obiektami.

¹²⁹ Faktura nr 35/2007 – 141 859,31 zł, nr 25/2007 – 227 386,72 zł, 52/2006 – 283 834 zł.

¹³⁰ Faktura nr 25/2007 – 192 614,18 zł, nr 18/2007 – 150 000 zł

¹³¹ Ponieważ te faktury były uprzednio zapłacone i rozliczone w ramach pożyczki WFOŚiGW, która była przeznaczona na sfinansowanie wodociągu wzdłuż drogi powiatowej od strony miejscowości Gilowice, a nie w pobliżu stacji uzdatniania wody.

Założone we wniosku o dofinansowanie wskaźniki produktu (3 z 4) zostały osiągnięte, za wyjątkiem wskaźnika dotyczącego liczby przebudowanych (wyremontowanych) obiektów infrastruktury rekreacyjno-sportowej (boisko w Ślemieniu). Wskaźniki rezultatu, wyrażone w liczbie osób korzystających z obiektów projektu potwierdzał Gminny Ośrodek Kultury „Jemiola” w Ślemieniu.

[Dowód: akta kontroli str. 3373, 3565-3590]

Ustalone
nieprawidłowości

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

III.4.1.1. Nie wybudowano boiska w Ślemieniu, nie osiągając tym samym wskaźnika produktu, co ustaliła także IZ.

III.4.1.2. Mimo osiągnięcia trzech z czterech wskaźników produktu, nie zrealizowano ujętych we wniosku o dofinansowanie szczegółowych zadań, co opisano w pkt III.2.1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 48–71]

III.4.1.3. Ponadto dokonano znaczących modyfikacji projektu, czym naruszono zobowiązanie wynikające z § 18 pkt 19¹³² umowy o dofinansowanie. I tak:

a) na terenie ośrodka KUBA w Lasie, na terenie objętym Projektem, na trawniku wykonanym w ramach Projektu, Nadleśnictwo Jeleśnia składowało drewno. Teren 1100 m² wg umowy dzierżawy Gmina udostępniła na „manipulację i składowanie drewna”.

Całość wykonanych robót w ramach Projektu związanych z trawnikiem na powierzchni 2100 m² wyceniono na kwotę 27.706, 90 zł brutto.¹³³

Jak wyjaśnił Wójt Gminy, zawierając kolejną umowę dzierżawy 10.05.2012 r. z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe Nadleśnictwo Jeleśnia, nie dokonano zmian w wykorzystaniu terenu, ponieważ od 2003 r. nieustannie ten teren był wykorzystywany na cele manipulacji i składowania drewna.

NIK zauważyła, że w ramach Projektu na terenie ośrodka KUBA w Lasie, wykonano trawnik, co potwierdził w zeznaniach inspektor nadzoru, a wydatki dotyczące niwelacji i obsiania terenu rozliczono jako kwalifikowalne, gdy tymczasem w dalszym ciągu na tym terenie składowane jest drewno (co potwierdzono również w trakcie oględzin NIK).

[Dowód: akta kontroli str. 3829-3830, 3833-3836, 3819]

Inspektor nadzoru zeznał że: (...)Wykonawca realizujący prace niwelacyjne w ramach umowy zgłaszał problemy związane z dewastacją porządkowanego terenu właśnie poprzez składowanie drewna i korzystanie z przejazdu przez teren ośrodka do pobliskiego lasu, w którym odbywa się zrywka i transport drewna. Drewno składowane jest przez nadleśnictwo prawdopodobnie na podstawie zgody wydanej przez Gminę. (...) Wykonawca dokonał w trakcie wykonywania robót niwelacji i obsiania terenu o powierzchni wskazanej w przedmiarze i ofercie (2100 m²),

[Dowód: akta kontroli str. 3394]

b) w trakcie realizacji projektu na nieruchomości dz. 181/1 w Parku w Ślemieniu dokonano sprzedaży udziałów w tej nieruchomości w związku ze zbyciem lokali mieszkalnych w budynku zlokalizowanym na tej działce wraz z udziałami w gruncie¹³⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 3831-3832, 3029-3030, 3068, 3072, 3641]

III.4.2. Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej

Opis stanu
faktycznego

We wniosku o dofinansowanie zakładano osiągnięcie

¹³² Beneficjent zobowiązał się do niedokonywania znaczącej modyfikacji projektu w rozumieniu art. 57 rozporządzenia Rady nr 1083/2006

¹³³ Kosztorys powykonawczy poz.35-38 na kwotę netto 22.710,57 zł,

¹³⁴ Sprzedano w działce 181/1: udział 4577/54623 i udział 916/54623 części na mocy aktów notarialnych odpowiednio Rep. A 7981/2009 i A 7988/2009 z 3.08.2009 r. oraz udział 4314/54623 części na mocy aktu notarialnego Rep. A 108/2010 z 11.01.2010 r.

1. wskaźników produktu:
 - długość wybudowanej sieci kanalizacyjnej sanitarnej (łącznie z przyłączami) – 15,75 km,
 - przepustowość zmodernizowanej oczyszczalni ścieków 352 m³/dobę,
 - liczba zmodernizowanych oczyszczalni ścieków – 1 szt.,
 - długość wbudowanej sieci wodociągowej – 15,75 km
2. wskaźników rezultatu:
 - liczba gospodarstw domowych obsługiwanych przez system kanalizacji będącej przedmiotem wniosku – 213,
 - liczba gospodarstw domowych podłączonych do nowego wodociągu – 176.

We wniosku o płatność końcową wykazano wyższe wartości zrealizowanych wskaźników produktu: długość wybudowanej sieci kanalizacyjnej sanitarnej (łącznie z przyłączami) 17,33 km, tj. 10,03 % więcej niż zakładano, długość wbudowanej sieci wodociągowej 17,14 km.

Wykazano również wyższe wskaźniki rezultatu: liczba gospodarstw domowych obsługiwanych przez system kanalizacji będącej przedmiotem wniosku 271 (o 27,23% więcej niż we wniosku), liczba gospodarstw domowych podłączonych do nowego wodociągu – 268 (o 52,27%).

Wójt Gminy podał, że wg stanu na dzień 29 maja 2013 r. zostało podpisanych 140 umów z mieszkańcami Ślemienia na dostawę wody, a pozostała część mieszkańców zadeklarowała, iż podpisze umowy gdy ciśnienie w sieci będzie odpowiednie.

[Dowód: akta kontroli str. 2320, 1020]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości, wykazane również przez IZ po przeprowadzonej kontroli:

III.4.2.1. Gmina nie zgłosiła zmian w realizacji projektu do IZ i nie uzyskała akceptacji, w celu zawarcia aneksu do umowy na dofinansowanie, w związku z przekroczeniem wskaźników produktu, co naruszało postanowienia § 18 ust. 14 pkt 2 umowy o dofinansowanie.

Wprawdzie IZ (pismem z dnia 7.03.2012 r.) wyraziła zgodę na zmianę wartości docelowej wskaźników produktu dla kanalizacji z 15 750 m do 15 761,46 m oraz dla wodociągu z 15 750 m do 15 786,6 m, tj. na wniosek Gminy zwarty w piśmie z dnia 25.01.2012 r., sporządzony na podstawie zestawienia z 23.12.2011 r. wykonanych sieci podpisanego przez uprawnionego geodetę, lecz w kolejnym piśmie z dnia 5 czerwca 2012 r. Wójt Gminy poinformował IZ o przekroczeniu ww. wskaźników względem ujętych we wniosku odpowiednio o 10,03% (kanalizacja – 17 335,40 m) i 8,83% (wodociąg – 17 140,50m). Długości te wynikały z kolejnego zestawienia - również z 23.12.2011 r. - podpisanego przez tego samego geodetę. Geodeta zeznał, że zestawienie na mniejsze ilości zawierało sieci główne bez przyłączy domowych, których długość uwzględnił w drugim zestawieniu z tego samego dnia zawierającym większe długości sieci, na wyraźne życzenie wykonawcy robót budowlanych. Z kolei właściciel firmy realizującej roboty budowlane w ww. zakresie zeznał, że zestawienia geodety z 23.12.2011 r. były sporządzone pod kątem wykazania prac wykonanych zgodnie z umową (zestawienie na mniejsze długości sieci) oraz zakresu wykonanych robót nieodpłatnie (różnica pomiędzy większą, a mniejszą długością sieci wykazana w zestawieniach z 23.12.2011 r.). Ponadto zeznał, że ww. zestawienia nie zostały sporządzone w celu wykazania kwalifikowalności wydatków, a wykazano w nich jedynie długości zgodne z umową oraz długości faktycznie wykonane ponad wynikające z umowy.

[Dowód: akta kontroli str. 1762-1763]

Propozycja zmiany wskaźników produktu (w celu uwzględnienia we wskaźnikach również długości przyłączy) została zgłoszona przez Wójta Gminy po dniu finansowego zakończenia projektu, ustalonego w umowie o dofinansowanie na 3.06.2012 r. Uniemożliwiło to ubieganie się Gminy o akceptację ich zmiany (wzrostu) przez IZ na podstawie § 18 ust. 14 pkt 2 tej umowy (tj. w czasie w którym można było wprowadzać do umowy ewentualne zmiany na podstawie § 18 ust. 1)¹³⁵. Należy zauważyć, że Gmina już 30.04.2012 r. była

¹³⁵ Zgodnie z § 18 ust. 1 umowy o dofinansowanie, beneficjent zgłaszał w formie pisemnej IZ RPO WSL zmiany dotyczące realizacji projektu nie później niż do 30 dni przed zakończeniem rzeczowym realizacji projektu.

w posiadaniu informacji o większej długości wykonanych sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, co uwzględniono w protokole zdawczo-odbiorczym przekazującym nieodpłatnie sieć oraz oczyszczalnię ścieków do Zakładu Usług Komunalnych w Ślemieniu.

[Dowód: akta kontroli str. 993, 1686]

W trakcie kontroli NIK (29.05.2013 r.), geodeta dokonujący pomiarów i sporządzający zestawienia w dniu 23.12.2011 r., przedłożył kolejne *Zestawienie wykonanych sieci wodno-kanalizacyjnych w Gminie Ślemień na dzień 31.01.2012*¹³⁶, wg którego długości wybudowanych sieci wyniosły:

- kanalizacyjna – 17 591,39 m (o 1 829,93 m więcej w stosunku do długości docelowej określonej we wskaźnikach produktu (15 761,46 m) i o 255,99 m więcej od długości sieci (17 335,40 m) wykazanej przez Wójta w informacji przekazanej IZ 5.06.2012 r.)
- wodociągowa – 17 786,17 m (odpowiednio więcej o 2 024,71 m (15 761,46) oraz o 645,67 m (17 140,50m)

Zdaniem NIK, długości wykonanych sieci wodno-kanalizacyjnych w ww. zestawieniu, należy uznać za wiarygodne, gdyż wykazane długości są spójne z operatem przekazanym do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Żywcu.

[Dowód: akta kontroli str. 1729, 1763, 1771, 1775]

Do dnia 16.09.2013 r. nie zapewniono dostawy wody dla zakładanych we wniosku o dofinansowanie 176 odbiorców, z powodu niewystarczającego ciśnienia wody w sieci. Pomimo osiągnięcia wskaźników nie osiągnięto celu projektu (warunki bytowe mieszkańców nadal się nie poprawiły) zakładanego w Studium wykonalności str. 4-8, co zakwestionowała IZ po przeprowadzonej kontroli uznając w całości wydatki na budowę wodociągu jako niekwalifikowalne.

Jak wyjaśnił Wójt Gminy, było to spowodowane niewykonaniem ujęć wody do dnia odbioru robót budowlanych dotyczących sieci wodociągowej. Jednocześnie podał, że podejmowane są starania w celu przyłączenia posiadanej studni głębinowej w rejonie Schroniska Młodzieżowego w Ślemieniu oraz budowy ujęcia w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczypospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 i zapewnienia dostawy wody.

[Dowód: akta kontroli str. 1019-1021, 2491-2496]

III.4.3. Budowa stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową

Opis stanu faktycznego

Wniosek o dofinansowanie projektu dotyczył wykonanych już robót budowlanych polegających na budowie jednej stacji uzdatniania wody oraz 2.689 mb wodociągu, bez wskazania jednoznacznie jego przebiegu, co zostało opisane powyżej w pkt 2.1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Wskaźniki produktu¹³⁷ zostały rozliczone w sprawozdaniu przekazanym Instytucji Pośredniczącej, tj. Wojewodzie Śląskiemu.

Ustalenia NIK wskazują, że rozliczony przebieg wodociągu był niezgodny z załączonymi do wniosku o płatność dokumentami potwierdzającymi wydatki w tym zakresie (co opisano szczegółowo w pkt. 2.1.3 oraz 3.3.), co uniemożliwia ocenę osiągnięcia wskaźnika produktu jakim było wybudowanie sieci wodociągowej 2.689 mb.

[Dowód: akta kontroli str. 2680, 2703-2707, 2718]

W uzasadnionych przypadkach IZ RPO WSL dopuszczał możliwość zgłoszenia przez Beneficjenta zmian w realizacji projektu w terminie krótszym niż 30 dni przed jego zakończeniem, jednak nie później niż do dnia finansowego zakończenia.

¹³⁶ Właściciel firmy wykonującej roboty budowlane w powyższym zakresie zeznał, że nie umie wyjaśnić okoliczności sporządzenia przez geodetę zestawienia wykonanych sieci wg stanu na 31.01.2012 r. Kierownik robót zeznał, że również nie wiedział o sporządzeniu ww. zestawienia.

Inspektor nadzoru inwestorskiego w zeznaniach złożonych 5.07.2013 r. stwierdził, że dowiedział się o istnieniu ww. zestawienia kilka dni temu od ww. kierownika robót.

¹³⁷ Liczba osób pracujących przy inwestycji – 45, wybudowanie sieci wodociągowej – 2.689 mb, wybudowanie stacji uzdatniania wody – 1 szt., liczba wizyt strony słowackiej na budowie – 5 wizyt.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia stopień realizacji Projektów.

III.5. Ocena prawidłowości działań beneficjenta wynikających z zaleceń Instytucji Zarządzającej oraz innych instytucji kontrolnych.

III.5.1. Rozwój infrastruktury turystycznej

Opis stanu
faktycznego

W okresie realizacji Projektu IZ przeprowadziła od 19 do 21 kwietnia 2011 r. kontrolę na zakończenie realizacji Projektu.

Informacja pokontrolna przesłana przez IZ z dnia 2 grudnia 2011 r. została odesłana przez p.o. Wójta Gminy – Jerzego Knapka niepodpisana wraz z wyjaśnieniami i zastrzeżeniami do ustaleń w niej zawartych.

[Dowód: akta kontroli str. 3530-3563]

Po złożeniu przez Gminę dodatkowych wyjaśnień, w związku z odmową podpisania kolejnej Informacji pokontrolnej z dnia 11 maja 2012 r., IZ powiadomiła Gminę o podtrzymaniu ustaleń kontroli zawartych w powyższej informacji (pismem z dnia 19 czerwca 2012 r.).

W piśmie z dnia 10 lipca 2012 r. IZ wymieniła stwierdzone uchybienia mające skutek finansowy na łączną kwotę 1 011 224,76 zł.

Kolejnymi pismami (z dnia 10 grudnia 2012 r. P.433.1.2.2012.DN i RR.RRP.433.1.28.2012.DN) zawiadomiono Wójta Gminy o wszczęciu dwóch postępowań w sprawie *nieprawidłowości wykorzystania środków finansowych z płatności ze środków europejskich*.

W wyniku przeprowadzonych postępowań Marszałek Województwa Śląskiego wydał w dniu 5 marca 2013 r. dwie decyzje:

1) Nr 568/RR/2013, w której orzekł o zobowiązaniu Beneficjenta – Gminy Ślemień, realizującego projekt pn.: „Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień” do zwrotu, w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji, części dofinansowania w kwocie 360 452,00 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w związku ze stwierdzeniem przez IZ nieprawidłowości przy wykorzystaniu środków finansowych otrzymanych z dotacji rozwojowej w ramach realizowanego programu.

2) Nr 569/RR/2013, w której orzekł o zobowiązaniu do zwrotu kwoty 600 353,54 zł,

Wójt Gminy Ślemień złożył wnioski o ponowne rozpatrzenie obu spraw przez IZ.

Decyzją Nr 1003/RR/2013 z 30 kwietnia 2013 r. Marszałek Województwa Śląskiego utrzymał w mocy postanowienia decyzji Nr 569/RR/2013, a decyzją Nr 1372/RR/2013 wydaną 18 czerwca 2013 r. decyzję Nr 568/RR/2013¹³⁸.

[Dowód: akta kontroli str. 442–605, 3591-3621]

Obie decyzje odwoławcze zostały w części zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Wartość przedmiotu zaskarżenia wyniosła 42 051,00 zł w przypadku decyzji obejmującej 600 353,54 zł oraz 282 312,00 zł w przypadku decyzji dotyczącej 360 452,00 zł zwrotu środków pochodzących z dofinansowania. W związku z zaskarżeniem przedmiotowych decyzji, na wniosek Wójta Gminy Zarząd Województwa Śląskiego postanowił wstrzymać ich wykonanie w całości.

[Dowód: akta kontroli str. 606–607, 3622-3634]

Urząd Kontroli Skarbowej w Katowicach przeprowadził w dniach 22 kwietnia do 2 czerwca 2010 r. kontrolę celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej i wywiązywania się z warunków finansowania pomocy w ramach RPO WSL na lata 2007-2013. Przedmiotowa kontrola nie

¹³⁸ Pisma: Nr RR RPR.433.00004.2013.MM z dnia 12 kwietnia 2013 r. i Nr RR RPR.433.00004.2013 r. dnia 22 maja 2013 r.

wykazała nieprawidłowości w realizacji projektu pn.: *Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień*.

[Dowód: akta kontroli str. 608–632]

III.5.2. Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej

Opis stanu
faktycznego

W zakresie realizacji projektu Urząd Marszałkowski (IZ) przeprowadził 2 kontrole:

- w dniach 9-10.08.2012 r., której przedmiotem była ocena prawidłowości przeprowadzonych postępowań w trybie przetargu nieograniczonego oraz negocjacji bez ogłoszenia (co opisano wcześniej w pkt. 2.1.2).
- w dniach 27.09-2.10.2012 r., której przedmiotem była ocena zgodności wykorzystania środków finansowych z zakresem określonym w umowie o dofinansowaniu. W dniu 23.07.2013 r. IZ przeprowadziła dodatkowe czynności kontrolne.

[Dowód: akta kontroli str. 2388-2401, 2441-2453, 3885-3889]

Do dnia zakończenia kontroli NIK w jednostce (16.09.2013 r.) trwały czynności wyjaśniające pomiędzy IZ a Urzędem, związane z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w dniach 27.09 do 2.10.2012 r., zawartymi w informacji pokontrolnej z dnia 8.02.2013 r. (w wersji zmienionej i uzupełnionej).

[Dowód: akta kontroli str. 2402-2438, 2454-2473]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie działań Urzędu wynikających z zaleceń Instytucji Zarządzającej, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

III.5.2.1. Wójt Gminy informował w kolejnych pismach¹³⁹ kierowanych do IZ o nie ponoszeniu przez Gminę kosztów przyłączy kanalizacyjnych i wodociągowych pomimo, że z dokumentacji budowlanej i przetargowej przechowywanej w Urzędzie wynikało, że Gmina płaciła za domowe przyłącza wodociągowe i kanalizacyjne, które nie mogły być uznane za kwalifikowalne w ramach projektu.

[Dowód: akta kontroli str. 2414-2415, 2418, 2429-2431, 2437-2440, 2454-2457]

W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy podkreślił, że opierał się na oświadczeniach byłej Wójt, wykonawcy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, którzy jednoznacznie stwierdzali, że Gmina nie partycypowała w kosztach przyłączy.

[Dowód: akta kontroli str. 1778, 2509-2510, 2512]

III.5.2.2. Wójt Gminy (do dnia 16.09.2013 r.) nie dokonał korekty żadnego z wniosków o płatność, mimo zapisów w informacjach pokontrolnych sporządzonych przez IZ w dniu 10.10.2012 r. i 8.02.2013 r. o niekwalifikowalności niektórych wydatków oraz naliczeniu korekt w związku z naruszeniami ustawy Pzp.

¹³⁹ Przykładowo:

- w piśmie z dnia 9.11.2012 r. (nr RIBR.042.4.RPO.5.1.15.2012) na stronie 2 wiersze 3-4 od góry wpisano *Całość zakresu dotyczącego przyłączy była po stronie chcących się podłączyć mieszkańców*.

- w piśmie z dnia 18.12.2012 r. (RIBR.042.4.RPO.5.1.20.2012) na stronie 3 wiersze 2-6 wpisano m.in.: z posiadanych informacji wynika, że zarówno instytucja dofinansowująca jak i Gmina Ślemień nie partycypowały finansowo w kosztach przyłączy indywidualnych budynków do sieci kanalizacji sanitarnej, a ich koszty nie zostały przedstawione do refundacji w ramach złożonych wniosków o płatność.

- w piśmie z dnia 21.01.2013 r. (RIBR 042.4.RPO.5.1.3.2013) wpisano m.in.: Gmina Ślemień w żaden sposób nie partycypowała w kosztach wykonywania przyłączy wodociągowych kanalizacyjnych w zadaniu Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I zadanie 2. Ww. przyłącza realizowane były w ramach uzgodnień pomiędzy wykonawcą sieci a bezpośrednio zainteresowanymi mieszkańcami.

- w piśmie z dnia 25.02.2013 r. (RIBR.042.4.RPO.5.1.7.2013 – uwagi do informacji pokontrolnej) wpisano m.in.: Za jedyny koszt niekwalifikowalny można uznać odcinki za zaworem głównym do budynku, których koszty przedstawiono w kosztorysie załączonym do pisma RIBR.042.4.RPO.5.1.15.2012 z 9.11.2012 r. (...) *Beneficjent pismem z 25.01.2013 r. oraz załącznikami jednoznacznie wykazał, że w żaden sposób nie partycypował w jakikolwiek sposób finansowo w realizacji przyłączy kanalizacyjnych.*(...) Ponadto jednoznacznie zostało wykazane, że realizacja ww. przyłączy odbywała się pomiędzy wykonawcą robót a bezpośrednio zainteresowanymi mieszkańcami pismem z 18.12.2012 r.

Wójt Gminy wyjaśnił, że nie zwrócono refundacji ponieważ w dalszym ciągu składane są wyjaśnienia do trwających jeszcze czynności kontrolnych prowadzonych przez IZ.

[Dowód: akta kontroli str. 3854-3855, 3885-3889]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że dokumenty sporządzone przez inspektora nadzoru inwestorskiego oraz właściciela firmy wykonującej roboty budowlane, przekazywane do IZ w załączeniu do wyjaśnień Wójta Gminy, zawierały nieprawdziwe informacje w zakresie kwalifikowalności wydatków na przyłącza realizowane w projekcie budowy wodociągu i kanalizacji.

I tak:

- w opinii autorskiej z 20.09.2009 r. właściciel firmy wykonującej aktualizację projektu budowlanego w zakresie budowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej stwierdził, że projekt obejmuje wyłącznie koszty sieci głównej, co było niezgodne ze stanem faktycznym potwierdzonym w przesłuchaniu w trakcie kontroli NIK, w którym ww. zeznał: *stwierdzenie projekt obejmuje wyłącznie koszty sieci głównej ww. opinii zostało sformułowane nieprawidłowo. Oczywiście było, że w projekcie znajduje się całość przyłączy, tj. zarówno odcinki od kolektora głównego do studzienki lub do granicy działki jak również odcinki przyłączy bezpośrednio do budynków.*

- odnosząc się do stwierdzeń zawartych w piśmie z dnia 17.01.2013 r. o nie ponoszeniu kosztów przyłączy przez Gminę właściciel firmy wykonującej roboty budowlane zeznał, że: *W piśmie z dnia 17.01.2013 r. podpisanym przeze mnie podałem, że wydatki na budowę sieci wodociągowej o długości 15 750 m i kanalizacyjnej o długości 15 750 były wydatkami kwalifikowalnymi oraz że przyłącza do tych sieci wykonywałem na swój koszt, tj. nie płacił za nie ani Gmina ani właściciel przyłączanej nieruchomości. Faktycznie nie wiem, jaka część wydatków była kwalifikowalna w rozumieniu przepisów o współfinansowaniu inwestycji ze środków unii europejskiej. Nie wiem dlaczego w ww. piśmie zawarłem błędne informacje o kwalifikowalności wydatków, prawdopodobnie wynikało to z przedstawienia odpowiednich informacji do Urzędu Marszałkowskiego.*

Z kolei przyłącza kanalizacyjne i wodociągowe były wykonywane zarówno w ramach realizacji umowy (zgodnie z dokumentacją budowlaną) jak również na mój koszt. Nieprawdziwe są zawarte w piśmie informacje, że koszty wszystkich przyłączy domowych tj. od studni fi 400 mm do włączenia instalacji wewnętrznej budynku, poniosło moje przedsiębiorstwo. Podałem takie informacje ponieważ w przeciwnym wypadku Gmina musiałaby zwracać część środków unijnych wydatkowanych na koszty przyłączy, które nie mogą być kosztami kwalifikowalnymi a więc refinansowanymi ze środków unijnych.

Gmina nie żądała nigdy zestawień uwzględniających w odrębnych pozycjach koszty przyłączy kanalizacyjnych i wodociągowych.

[Dowód: akta kontroli str. 1763, 1768, 1916, 2439-2440]

Również była Wójt Gminy w piśmie z dnia 18.01.2013 r, skierowanym do Wójta Gminy, a następnie przekazanym do IZ stwierdziła, że podłączenia do sieci kanalizacyjno-wodociągowej były wykonywane nieodpłatnie i gmina nie finansowała tych przyłączy. W wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli NIK podała: *cały czas miałam na myśli przyłącze jako odcinek do studzienki kanalizacyjnej a nie odcinek od studzienki do budynku. Nie wiedziałam, że dokumentacja projektowa zawiera podłączenia domowych przyłączy kanalizacyjnych i sanitarnych.*

[Dowód: akta kontroli str. 1782, 2438]

III.5.3. Budowa stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową

Opis stanu
faktycznego

Śląski Urząd Wojewódzki jako Instytucja Pośrednicząca, przeprowadził w dniach 27.02-7.03.2008 r. kontrolę końcową realizacji projektu, a w dniu 31.05.2012 r. wizytę monitorującą. Kontrole te nie wykazały istotnych nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 2731, 2741 i 2744, 2747]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie realizacji Projektu rozbudowy kanalizacji i wodociągu, działania Gminy wynikające z zaleceń IZ.

IV. Uwagi i wnioski

Przyjęte w Urzędzie procedury kontroli nie zapewniły realizacji wszystkich celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, co potwierdzają stwierdzone w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości, dotyczące m.in.:

- realizacji innego zakresu niż wynikający z wniosku i umowy o dofinansowanie w ramach projektu rozwój infrastruktury turystycznej, bez zgłoszenia zmian do IZ,
- naruszeń przepisów ustawy Pzp przy prowadzeniu postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych,
- zlecania i prowadzenia robót budowlanych bez wymaganych pozwoleń i uzgodnień,
- niedokonywania jakichkolwiek rozliczeń kosztowych w przypadku zamiany użytych materiałów na inne niż wymienione w przedmiarach i ofertach, przy wynagrodzeniu ryczałtowym przewidzianym w umowach na roboty budowlane (w ramach projektu rozwój infrastruktury turystycznej),
- zwiększenia zakresu robót (w ramach projektu rozbudowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej), na podstawie ustnych ustaleń pomiędzy wykonawcą robót, a byłą Wójt Gminy.

NIK stwierdziła również, że w Gminie w trakcie realizacji Projektów nierzetelnie sporządzano dokumentację, tj. w sposób uniemożliwiający właściwe rozliczenie wydatków jako kwalifikowalnych we wnioskach o płatność składanych do IZ, co zwiększyło ryzyko utraty środków unijnych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegające na dowolności postępowania oraz braku lub nieskuteczności nadzoru, w tym lekceważenie w Urzędzie zasad sporządzania dokumentacji w zakresie m.in. rozliczenia skutków finansowych dokonanych zmian przy realizacji ww. umów na roboty budowlane, stanowią zdefiniowane przez NIK mechanizmy korupcjogenne¹⁴⁰.

Gmina stanowi jedno z ogniw władzy państwowej, której organy działają na podstawie i w ramach przepisów prawa. Pamiętać należy, że nakaz ten ma nie tylko formalny charakter, a jego przestrzeganie i stanowienie przez organy władzy publicznej najwyższych standardów rzetelności i staranności w realizacji przepisów warunkuje m.in. skuteczne przeciwdziałanie przez te organy przypadkom naruszeń prawa przez osoby prywatne i przedsiębiorców.

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 Kontroli¹⁴¹, wnosi o:

- 1. Ustalenie ostatecznej długości wykonanych sieci kanalizacyjnych i wodociągowych w ramach projektu rozbudowy sieci sanitarno-wodociągowej.**
- 2. Skorygowanie wniosków o płatność w celu wyeliminowania z refundacji kosztów niekwalifikowalnych poniesionych w związku z realizacją projektu rozbudowy sieci sanitarno-wodociągowej.**
- 3. Dokonanie weryfikacji dokumentacji załączonej do wniosku o płatność i skorygowanie w tym zakresie rozliczenia projektu *Budowy stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociagową*.**
- 4. Zwrot nienależnie otrzymanych środków unijnych wraz z odsetkami.**

¹⁴⁰ NIK definiuje mechanizmy korupcjogenne, jako takie nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji publicznych, które powodują lub zwiększają ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych, lub też utrudniają ich wykrycie. Ustalenie, że w działalności kontrolowanej instytucji występują mechanizmy korupcjogenne oznacza, że w instytucji tej istnieje ryzyko wystąpienia korupcji w przyszłości.

¹⁴¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Delegatury w Katowicach, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

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 30 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler:
Mariusz Krynke
główny specjalista k.p.