



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.411.002.01.2016
S/16/002

- tekst jednolity -

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/16/002 – Gospodarka finansowa i prawidłowość udzielania zamówień publicznych w gminie Górnio.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2016 r. W uzasadnionych przypadkach, badaniami kontrolnymi zostały objęte zdarzenia wcześniejsze oraz późniejsze (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Tadeusz Poddębniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/58/2016 z dnia 27 lipca 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 1-4]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Górnio, Górnio 169, 26-008 Górnio, woj. świętokrzyskie (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wójtem gminy Górnio od dnia 13 grudnia 2010 r. jest Przemysław Łysak (dalej również Wójt). [dowód: akta kontroli str. 5-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W Urzędzie opracowano regulacje wewnętrzne dotyczące przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zarówno objętych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej: ustawa Pzp), jak i niepodlegających tej ustawie. Zbadane postępowania o udzielenie zamówień publicznych podlegających przepisom ustawy Pzp przeprowadzono prawidłowo, poza postępowaniem dotyczącym zimowego utrzymania dróg w sezonie 2015/2016.

We wszystkich objętych kontrolą postępowaniach o udzielenie zamówień niepodlegających ustawie Pzp, nie przestrzegano *Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych polskich równowartości kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych* (wprowadzony zarządzeniem Wójta z dnia 10 lipca 2014 r.), w zakresie sporządzania wniosków do Wójta o udzielenie zamówienia. Dziewięć umów na roboty budowlane zawarto bez dokumentowania prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia.

W umowach dotyczących analizowanych zamówień, do których nie stosowano ustawy Pzp, poza zamówieniem na bieżące remonty dróg i zamówień, w których były opracowane kosztorysy inwestorskie, nierzetelnie określano zakres przedmiotowy realizowanych robót. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie, jaki był dokładnie przedmiot zawieranych umów

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

² Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

oraz dokonanie oceny, czy umowy zostały prawidłowo zrealizowane i czy wypłacone wynagrodzenie odpowiadało zakresowi wykonanych robót.

Przebudowę drogi gminnej nr 325044T Krajno Zagórze od Pomnika, w miejscowości Krajno Zagórze i w miejscowości Krajno Pierwsze zrealizowana została w 2014 r. niezgodnie ze zgłoszeniem robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę. W 2015 r. na podstawie jednej umowy wykonano odwodnienie terenu bez wymaganego zgłoszenia robót budowlanych i bez pozwolenia wodnoprawnego, a na podstawie drugiej – bez uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

W okresie objętym kontrolą w budżetach gminy Górno (dalej: Gmina) przewidziane zostały wydatki na realizację zbadanych zadań inwestycyjnych i remontowych, a wydatkowane środki nie przekraczały wielkości zaplanowanych. Wynagrodzenia wypłacone wykonawcom tych zadań były zgodne z kwotami przewidzianymi w umowach.

Poza jednym przypadkiem, umowy kredytowe zawierane były na podstawie upoważnień Rady Gminy w Górnicy (dalej: Rada Gminy) do zaciągania zobowiązań w celu pokrycia występującego w trakcie roku i finansowania planowanego deficytu budżetu Gminy oraz po uzyskaniu pozytywnych opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach (dalej: RIO).

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie obsługi prawnej Gminy oraz w zakresie zagospodarowania i wykorzystania obiektów wybudowanych w kontrolowanym okresie przy współfinansowaniu środków unijnych.

W okresie objętym kontrolą (do sezonu zimowego 2013/2014 włącznie) Urząd regulował faktury VAT wystawiane przez Zakład Usług Komunalnych w Górnicy (dalej: ZUK) z tytułu zimowego utrzymania dróg, pomimo że brak było podstaw do takiego finansowania realizacji tych zadań przez Gminę.

W regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy z 14 lutego 2012 r. (i w kolejnych) przewidziano, że prowadzenie spraw związanych z zimowym utrzymaniem dróg należy do Urzędu, pomimo że zadania w tym zakresie powierzone były przez Radę Gminy ZUK (do 21 marca 2016 r.).

Urząd rozliczał usługi w zakresie zimowego utrzymania dróg w latach 2014-2016 i wypłacał wynagrodzenie za ich świadczenie, bez udokumentowania faktu weryfikacji i potwierdzenia zakresu wykonania tych usług.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja przebudowy i remontów dróg, odwodnień i zimowego utrzymanie dróg

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie Gmina nie realizowała inwestycji dotyczących budowy nowych dróg. W budżetach Gminy ujmowane były w zadaniach inwestycyjnych tylko tzw. przebudowy dróg. W pierwszych dwóch latach nie realizowano przebudowy dróg, natomiast w 2013 r. dokonano przebudowy pięciu dróg, w 2014 r. – sześciu, w 2015 r. – pięciu i w 2016 r. – jednej. W 2011 r. wyremontowano dwie drogi, w 2012 – trzy, w 2013 r. – dwie, w 2014 r. – pięć i w 2015 r. – 10. Do końca czerwca 2016 r. nie podpisano umów z wykonawcami na remonty dróg.

Poza ww. remontami (wymienionymi z nazwy), przeprowadzane były również bieżące remonty dróg.

W kontrolowanym okresie Gmina zawarła pięć umów dotyczących odwodnienia terenów i obiektów: jedną w 2013 r., dwie w 2014 r. i dwie w 2015 r.

[dowód: akta kontroli str. 73-90]

W budżetach Gminy przewidziane zostały wydatki na realizację wyżej wymienionych zadań inwestycyjnych i remontowych, a wydatkowane środki nie przekraczały wielkości zaplanowanych. Wynagrodzenia wypłacone wykonawcom tych zadań były zgodne z kwotami przewidzianymi w umowach.

[dowód: akta kontroli str. 91-225, 1515-1516, 1610-1611]

W dniach 23-26 października 2014 r. pracownicy Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzili w Urzędzie kontrolę problemową, dotyczącą wykorzystania środków publicznych przyznanych w 2014 r. na usuwanie klęsk żywiołowych. Gmina otrzymała wówczas z rezerwy celowej budżetu państwa środki w łącznej wysokości 784.470 zł. Kontrolą objęto przebudowę drogi gminnej: 1) Bęczków Niwy – Bęczków Górka – Bęczków Zaskale nr 000876T dł. 250 mb od km 1 + 200 do km 1 + 450, 2) Krajno-Stara Wieś, Krajno Pogorzele nr 000892T na odcinku 1800 mb w km od 0+000 do 1+800, 3) Leszczyny – Skała nr 000872T na odcinku 370 mb w km 1+180 do 1+550, 4) Wola Jachowa – Górno Parcele – Krajno Parcele – Krajno Drugie nr 325043T na odcinku 1100 mb od km 0+000 do 1+100 i 5) Wola Jachowa – Górno Parcele – Krajno Parcele – Krajno Drugie nr 325043T na odcinku 500 mb od km 1+100 do 1+ 600.

W projekcie wystąpienia pokontrolnego Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 7 grudnia 2015 r. uznano, że przeprowadzone postępowania zostały zrealizowane zgodnie z przepisami ustawy Pzp. Poza pierwszym z ww. zadań, które zostało wykonane zgodnie z umową zawartą pomiędzy Gminą i Wojewodą, w zakresie pozostałych czterech zadań stwierdzono nieprawidłowości dot. zakresu rzeczowego wykonanych zadań, w stosunku do składanych wniosków na ich dofinansowanie. W związku z powyższym, zobowiązano Gminę do zwrotu dotacji w kwocie 77.858,16 zł wraz z należnymi odsetkami, jak dla zaległości podatkowych.

Po rozpatrzeniu wniosku Wójta o umorzenie przypisanej do zwrotu, decyzją Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 26 lutego 2016 r., dotacji w kwocie 60.325 zł wraz z należnymi odsetkami jak dla zaległości podatkowych, przekazanej Gminie w 2014 r. na dofinansowanie realizacji zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej Wola Jachowa – Górno Parcele – Krajno Parcele – Krajno Drugie nr 325043T na odcinku 500 mb od km 1+100 do 1+ 600”, Wojewoda umorzyła w całości zwrot tej dotacji wraz z odsetkami. Pozostałą część dotacji, w kwocie 17.533,16 zł (wraz z należnymi odsetkami), Gmina zwróciła do budżetu Wojewody.

Postępowania dotyczące przebudowy drogi nr 325043T Wola Jachowa – Górno Parcele – Krajno Parcele – Krajno Drugie na odcinku 1100 mb od km 0+000 do 1+10 w zakresie jej przebiegu przez grunty prywatne prowadzili: Komisariat Policji w Daleszycach, organy nadzoru budowlanego (Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kielcach, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kielcach, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego) oraz Prokuratura Rejonowa Kielce-Wschód.

[dowód: akta kontroli str. 226-256, 257-285, 1807-1813, 1819-1825]

Od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 1 kwietnia 2012 r., zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, do zakresu działania Referatu Budownictwa, Geodezji i Rozwoju Infrastruktury Urzędu (dalej: Referat BGiRI) należało przygotowanie i prowadzenie dokumentacji przetargowej dla inwestycji Gminy, prowadzenie przetargów zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych, opracowanie informacji, sprawozdań i udział w rozliczeniach dotyczących inwestycji gminnych, komunalizacja gruntów, gospodarowanie i zarządzanie gruntami komunalnymi, prowadzenie spraw związanych z zarządzaniem drogami gminnymi, remontami, budową i modernizacją dróg³. Od dnia

³ Regulamin organizacyjny Urzędu wprowadzony zarządzeniem nr 4/07 Wójta Gminy Górno z dnia 25 stycznia 2007 r.

2 kwietnia 2012 r. kolejne regulaminy⁴ określały szczegółowe zadania Referatu BGiRI w następujących blokach tematycznych: zamówienia publiczne, gospodarka gruntami i drogi. Wszystkie regulaminy ujmowały w zadaniach w zakresie dróg, m.in. prowadzenie spraw związanych z zimowym utrzymaniem dróg. [dowód: akta kontroli str. 28-72]

W Urzędzie od dnia 3 czerwca 2008 r. do dnia 9 lipca 2014 r. obowiązywał wprowadzony przez Wójta (zarządzeniem z 3 czerwca 2008 r.) *Regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych polskich równowartości kwoty określonej w art. 4 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych* (dalej: regulamin zamówień publicznych z 2008 r.).

Podstawą obliczenia wartości zamówienia na roboty budowlane miał być kosztorys inwestorski sporządzony zgodnie z przepisami ustawy Pzp, a decyzję o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z wyłączeniem stosowania ustawy na zasadach opisanych w regulaminie miał podejmować Wójt, w oparciu o środki finansowe przewidziane w planie finansowym.

Osoba odpowiedzialna za przeprowadzenie postępowania miała kierować zapytanie ofertowe, do co najmniej trzech potencjalnych dostawców lub wykonawców, uwzględniając wiedzę o wcześniej realizowanych zamówieniach przez dostawców lub wykonawców, do których kierowane jest zapytanie ofertowe. Wyjątkiem była sytuacja, w której zamówienie może zrealizować tylko jeden wykonawca. Najkorzystniejszą ofertą miała być oferta z najniższą ceną albo oferta, która przedstawiała najkorzystniejszy bilans ceny oraz innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia.

Odpowiedzialność za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wg tego dokumentu ponosił Wójt, a także inne osoby w zakresie, w jakim powierzono im czynności w postępowaniu oraz czynności związane z przygotowaniem postępowania. W wyjątkowych przypadkach Wójt mógł wyrazić zgodę na odstąpienia od jego stosowania. Zgodnie z regulaminem, zamawiający zobowiązany był do przechowywania skompletowanej dokumentacji z przebiegu postępowania.

Regulamin nie był obowiązujący przy zamówieniach poniżej 3,5 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 759-763]

Wójt zarządzeniem nr 73/2010 z dnia 15 grudnia 2010 r. wprowadził *Regulamin procedur regulujący tryb pracy Komisji Przetargowej, powołanej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne na roboty budowlane, dostawy lub usługi udzielane przez Gminę Górnio*.

[dowód: akta kontroli str. 747-758]

Obecnie obowiązujący *Regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych polskich równowartości kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych* (dalej: regulamin zamówień publicznych z 2014 r.), został wprowadzony zarządzeniem Wójta z dnia 10 lipca 2014 r. Najważniejsze jego postanowienia są następujące.

Przy szacowaniu wartości zamówienia należy przestrzegać zasad dotyczących przygotowania postępowania uwzględniając przepisy zamieszczone w art. 29-35, w Dziale II, Rozdziału 2 ustawy Pzp. Wartość szacunkową zamówienia ustala się na zasadach wskazanych w art. 32-35 ustawy Pzp. Przy ustalaniu wartości szacunkowej danego zamówienia należy w sposób szczególny przestrzegać przepisów ustawy (art. 32), dotyczących zakazu dzielenia zamówienia oraz zaniżania jego wartości w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp. *Ustalenia średniego kursu złotego w stosunku do euro dokonuje się zgodnie z postanowieniami obowiązującego Rozporządzenia wydanego na*

⁴ Nadawane zarządzeniami nr 8/2012, 2/2013, 115/2014 i 18/2016 Wójta Gminy Górnio, odpowiednio z dnia 14 lutego 2012 r., 3 stycznia 2013 r., 30 grudnia 2014 r. i 9 marca 2016 r.

podstawie art. 35 ust. 3 ustawy przez Prezesa Rady Ministrów w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych.

Wydatki publiczne w ramach zamówień publicznych mogą być ponoszone jedynie na cele i w wysokości ustalonej w planie finansowym jednostki.

Pracownik planujący udzielenie zamówienia składa do Wójta „Wniosek o udzielenie zamówienia”, zawierający szczegółowe dane dot. zamówienia, w tym dotyczące m.in.: wartości szacunkowej zamówienia, wysokości środków finansowych przeznaczonych w planie finansowym jednostki na realizację zamówienia i procedury udzielenia zamówienia (wzór wniosku stanowi załącznik do regulaminu). Wójt wskazuje na „Wniosku o udzielenie zamówienia” lub zarządzeniem powołuje pracownika albo zespół przeprowadzający procedurę udzielenia zamówienia.

Zamówienia o wartości poniżej 5 tys. zł udzielane są poprzez wybór najkorzystniejszej oferty dostępnej na rynku. Dla udzielenia zamówienia nie jest wymagana forma pisemna, poza zamówieniami na roboty budowlane i projektowe. Podstawą udokumentowania zamówienia jest faktura lub rachunek.

Zamówienia o wartości od 5 tys. zł do 50 tys. zł udzielane są poprzez wybór najkorzystniejszej oferty otrzymanej wskutek zapytania ofertowego. Zamawiający zwraca się z zapytaniem ofertowym do odpowiedniej liczby wykonawców zapewniającej konkurencję, nie mniejszej niż trzy. Dopuszcza się możliwość negocjacji złożonych ofert. Zamówienia udziela się w formie jednostronnego pisemnego zlecenia lub umowy. W przypadku zamówień na roboty budowlane i projektowe, w umowie określa się: przedmiot, termin realizacji i wartość zamówienia, kary umowne oraz warunki gwarancji.

Zamówienia o wartości przekraczającej 50 tys. zł udzielane są poprzez wybór najkorzystniejszej oferty otrzymanej wskutek zapytania ofertowego. Zamawiający zwraca się z zapytaniem ofertowym do odpowiedniej liczby wykonawców zapewniającej konkurencję, nie mniejszej niż trzy (wzór zapytania ofertowego został załączony do regulaminu) oraz zamieszcza ogłoszenie na swojej stronie internetowej lub BIP. Dopuszcza się możliwość negocjacji złożonych ofert. Umowę zawiera się w formie pisemnej. W przypadku zamówień na roboty budowlane i projektowe w umowie określa się: przedmiot, termin realizacji i wartość zamówienia, kary umowne oraz warunki gwarancji. Z przeprowadzonego postępowania sporządza się protokół (wzór stanowi załącznik do regulaminu). Zamawiający zawiadamia wykonawców, którzy zostali wykluczeni z postępowania o udzielenie zamówienia, podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

Regulamin określa obowiązki pracownika albo zespołu realizującego procedurę postępowania, przewiduje możliwość wyłączeń ustalonych procedur (od 5 tys. zł wzwyż) w uzasadnionych przypadkach oraz, że odpowiedzialność i kontrola zgodności zakupów z planem finansowym spoczywa na Wójcie i głównym księgowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

[dowód: akta kontroli str. 764-776]

W Urzędzie w latach 2011-2013 prowadzone były w formie elektronicznej roczne rejestry postępowań zamówień publicznych powyżej progu określonego w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. Od 2014 r. prowadzone są również rejestry obejmujące zamówienia poniżej ww. progu.

Ponadto prowadzone są rejestry umów o wartości poniżej i powyżej progu stosowania ustawy Pzp. Rejestry te prowadzone są w systemie rocznym.

Prowadzenie zarówno rejestrów postępowań jak i rejestrów umów, nie zostało określone wewnętrznymi uregulowaniami.

Z informacji dotyczącej 25 dróg objętych remontami, sporządzonej na potrzeby kontroli NIK wynika, że pięć umów na roboty budowlane⁵ nie posiadało numerów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

[dowód: akta kontroli str. 777-830]

Do zbadania wytypowano postępowania dotyczące następujących zadań:

1. Remont drogi gminnej nr 000882T Górno Parcele – Okrężna.
2. Przebudowa drogi gminnej nr 325044T Krajno Zagórze od Pomnika, w miejscowości Krajno Zagórze i w miejscowości Krajno Pierwsze, postępowanie nr GKB.271.1.11.2014.
3. Przebudowa drogi gminnej Bęczków Niwy – Bęczków Górka – Bęczków Zaskale nr 000876T dł. 250 mb od km 1 + 200 do km 1 + 450, postępowanie nr GKB.271.1.18.2014.
4. Przebudowa drogi gminnej nr 1529027 Bęczków-Komorniki do Młyna na odcinku 550 mb od km 0+400 do 0+950, postępowanie nr GKB.271.1.7.2015.
5. Przebudowa drogi gminnej na działce nr 503 w miejscowości Bęczków na odcinku 250 mb, postępowanie nr GKB.271.2.32.2016.
6. Przebudowa drogi wewnętrznej w msc. Krajno Pierwsze na odcinku 220 mb, umowa nr GKB.272.2.67.2014.
7. Remonty dróg wraz z infrastrukturą towarzyszącą na terenie gminy Górno w 2016 r., nr postępowania: GKB.271.2.26.2016.
8. Wykonanie kolektora deszczowego o długości 300 m w miejscowości Cedzyna – postępowanie nr GKB.271.1.12.2013.
9. Odwodnienie powierzchniowe w miejscowości Cedzyna, postępowanie nr GKB.271.1.9.2014.
10. Odwodnienie w msc. Cedzyna na działkach 101/64, 102/33, 103/31 i 104/33, postępowanie nr GKB.271.2.60.2014.
11. Odwodnienie punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w msc. Cedzyna, umowa nr GKB.272.2.21.2015.
12. Odwodnienie terenu w miejscowości Radlin, umowa nr GKB.272.2.39.2015.
13. Zimowe utrzymanie dróg gminnych na terenie Gminy w sezonie zimowym 2014/2015 – postępowanie nr GKB.271.2.55.2014.
14. Zimowe utrzymanie dróg gminnych na terenie gminy Górno w sezonie zimowym 2015/2016 – postępowanie nr GKB.271.2.54.2015.
15. Zimowe utrzymanie dróg gminnych na terenie gminy Górno w sezonie zimowym 2015/2016 – postępowanie nr GKB.271.2.54.2015.

Czynności kontrolne w zakresie przebudowy i remontów dróg oraz realizacji odwodnień, prowadzone były z udziałem specjalisty, powołanego na podstawie art. 49 ust. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶. [dowód: akta kontroli str. 1814]

Regulaminem zamówień publicznych z 2008 r. objęte były tylko dwa pierwsze remonty drogi gminnej nr 000882T Górno Parcele – Okrężna (opis poniżej).

We wszystkich następnym postępowaniach, których wartość nie przekraczała progu określonego art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, wybór wykonawcy oraz podpisanie umowy na realizację robót budowlanych, nie zostało poprzedzone sporządzeniem „Wniosku o udzielenie zamówienia publicznego”, wymaganego regulaminem zamówień publicznych z 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1402-1452]

⁵ GKB.272.2.61.2015, GKB.272.2.73.2015, GKB.271.2.90.2015, GKB.272.2.92.2015 i GKB.271.2.96.2015.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Przebudowa i remonty dróg

Ad. 1. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na remont drogi gminnej nr 000882T Górno Parcele – Okrężna.

W ramach pierwszego postępowania nr GKB.271.2.26.2013, do czterech wykonawców zostało skierowane zaproszenie do złożenia oferty w postępowaniu. Umowa z wykonawcą podpisana została w dniu 20 sierpnia 2013 r. z terminem wykonania do dnia 9 września 2013 r. i wynagrodzeniem w wysokości 62.853zł (brutto).

[dowód: akta kontroli str. 831-849, 1399-1400]

W dniu 26 marca 2014 r. podpisana została umowa nr GKB.272.2.15.2014 z terminem wykonania do dnia 30 kwietnia 2014 r. i wynagrodzeniem w wysokości 20 tys. zł. Z umowy wynika, że wykonawca wybrany został w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nr GKB.271.2.19.2014.

[dowód: akta kontroli str. 850-861, 1401, 1815]

W dniu 6 października 2014 r. podpisana została umowa nr GKB.272.2.53.2014 z terminem realizacji do dnia 31 października 2014 r., z wynagrodzeniem w wysokości 60.700,50 zł. W rejestrze postępowań, umowa o tym numerze nie dotyczy remontu tej drogi.

Aneks z dnia 30 października 2014 r. zmieniono termin zakończenia prac do dnia 20 listopada 2014 r. Nie podano jednak, jakie okoliczności spowodowały konieczność zmiany terminu.

[dowód: akta kontroli str. 862-872, 1402, 1815]

W dniu 24 września 2015 r. podpisana została umowa nr GKB.272.2.73.2015 z terminem realizacji do dnia 30 października 2015 r., z wynagrodzeniem w wysokości 14.539,83 zł.

[dowód: akta kontroli str. 873-883, 1403, 1815]

W trakcie kontroli Urząd nie udokumentował, poza postępowaniem nr GKB.271.2.26.2013, przebiegu procedury wyboru wykonawcy.

Akta powyższych postępowań nie zawierały kosztorysów inwestorskich wymaganych regulaminami zamówień publicznych z 2008 r. i 2014 r. Wszystkie ww. umowy zawierały zobowiązanie zamawiającego do przekazania wykonawcy „kompletu dokumentacji” poszczególnych zadań na dzień przekazania placu budowy. Umowy nie precyzowały jednak jaka dokumentacja powinna zostać przekazana, a Urząd nie posiadał dokumentów określających zakres zadań do wykonania. Zadania te wyspecyfikowane były w syntetycznej formie jedynie w treści umów.

W umowach nie określono odcinków drogi, na których wykonywano prace remontowe.

W protokołach przekazania terenu i protokołach odbioru wykonanych robót w ramach ww. zadań, też nie określono, których odcinków drogi dotyczyły te roboty.

[dowód: akta kontroli str. 839-883, 1399-1403, 1815]

Ad. 2. W dniu 4 sierpnia 2010 r. zawarta została umowa nr ZP/3420/7/2010⁷, dotycząca przebudowy drogi gminnej w miejscowości Krajno Zagórze nr ewid. działki 488 i w miejscowości Krajno Pierwsze nr ewid. działki 264, z wynagrodzeniem w wysokości 423.740,73 zł i terminem zakończenia do dnia 31 maja 2011 r. Umowa określała długość drogi 952,1 m, szerokości jezdni 3 m i szerokość poboczy 0,75 m.

W dniu 6 maja 2011 r. Wójt podpisał oświadczenie o odstąpieniu od umowy. Odstąpienie od umowy nastąpiło na podstawie § 11 ust. 1 lit. b umowy: *Zamawiający ma prawo odstąpienia od umowy, gdy wystąpi istotna zmiana okoliczności powodująca, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy – odstąpienie od umowy w tym przypadku może nastąpić w terminie 30 dni od dnia powzięcia*

⁷ Zakres przedmiotowy kontroli nie zakładał badania tej inwestycji. Zebrano jednak informacje dot. tego zadania, gdyż były one niezbędne do przeprowadzenia badań kontrolnych dot. zadania ujętego w pkt 2 na str. 6.

wiadomości o tych okolicznościach. W takim przypadku wykonawca może żądać jedynie wynagrodzenia należnego z tytułu wykonania części umowy.

W wyjaśnieniach dotyczących przedstawienia, jaka istotna zmiana okoliczności spowodowała, że wykonanie umowy nie leżało w interesie publicznym i czy nie można było zmiany tych okoliczności przewidzieć w chwili zawierania umowy Wójt stwierdził, że treść uzasadnienia oświadczenia o odstąpieniu od umowy w sposób bardzo dokładny przedstawia sytuację oraz powody podjęcia owej decyzji i zacytował treść tego oświadczenia: Na podstawie umowy zawartej pomiędzy zamawiającym a wykonawcą miało dojść do realizacji przebudowy drogi gminnej w miejscowości Krajno Zagórze nr ewid. działki 488 i w miejscowości Krajno Pierwsze nr ewid. działki 264.

Prace miały być prowadzone w oparciu o projekt budowy drogi gminnej w miejscowości Krajno Zagórze nr ewid. działki 488 i w miejscowości Krajno Pierwsze nr ewid. działki 264 na odcinku drogi o długości 1000 m. sporządzony przez firmę „db projekt Konrad Gądek” z siedzibą przy ul. Jana Pawła II 3/28, 28 - 200 Staszów.

Po rozpoczęciu realizacji inwestycji przez Kieleckie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Sp. z o.o. okazało się, że nie jest ona możliwa do wykonania zgodnie z rozwiązaniami wskazanymi w projekcie, ze względu na niemożliwość zagęszczenia gruntu do wymaganego wskaźnika i odebrania wykonanego koryta celem wykonania zaprojektowanej konstrukcji. Powyższe okoliczności zostały wskazane w piśmie od wykonawcy z dnia 19.10.2010, KPRD-PP/617/2010, oraz w piśmie z dnia 8 kwietnia 2011r.

Ostateczne informacje o niemożności wykonania przedmiotu umowy zgodnie z zasadami wiedzy technicznej oraz założonymi warunkami technicznymi zostały ujawnione podczas spotkania w dniu 11.04.2011 roku, z którego sporządzono protokół.

Przedstawiony przez wykonawcę, na prośbę zamawiającego, alternatywny sposób realizacji inwestycji pociągałby za sobą dodatkowe działania, które nie zostały przewidziane w postępowaniu przetargowym, jak również znacznie wyższe koszty.

Powyższe okoliczności były niemożliwe do przewidzenia w chwili zawarcia umowy, natomiast realizacja przedsięwzięcia na podstawie dotychczasowych założeń, jest niecelowa i nieekonomiczna, gdyż nie doprowadzi do wykonania drogi o niezbędnych parametrach, tym samym wykonanie przedmiotowej umowy nie leży w interesie publicznym. Z uwagi na powyższe należy uznać, iż nastąpiła istotna zmiana okoliczności dająca możliwość zamawiającemu do jednostronnego odstąpienia od umowy.

Gmina zapłaciła wykonawcy za wykonanie dotychczasowego zakresu robót kwotę 13.224,80 zł.

[dowód: akta kontroli str. 910-976, 965-966, 2035, 2038-2039]

W dyskusji na sesji Rady Gminy w dniu 18 maja 2011 r. Kierownik Referatu BGiRI Barbara Wołczyk (dalej: Kierownik Referatu BGiRI) odnosząc się do przerwanej w 2011 r. inwestycji przekazała, że [...] wykonawca przebudowy tej drogi mówi, że ona spłynie bez odwodnienia [...].

[dowód: akta kontroli str. 1600]

W dniu 21 lutego 2008 r. Gmina zawarła umowę nr 8/2008 na wykonanie dokumentacji projektowej dla zadania pod nazwą: „Projekt budowy drogi gminnej w miejscowości Krajno Zagórze nr ewid. 488 i w miejscowości Krajno Pierwsze nr ewid. 264 na odcinku drogi o długości 1000 m”⁸.

W § 1 ust. 2 umowy stwierdzono: *Projekt będzie opracowany zgodnie z obowiązującymi przepisami szczegółowymi, obowiązującymi Polskimi Normami, zasadami wiedzy technicznej i ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia, której pkt 1 – przedmiot zamówienia, stanowi załącznik do niniejszej umowy.*

⁸ Zakres przedmiotowy kontroli nie obejmował badania postępowania dotyczącego wyboru wykonawcy tego projektu.

W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w pkt 1.3.1 w *Wymaganiach zamawiającego dotyczących formy i zawartości przedmiotowej dokumentacji projektowej* zapisano, że *jednostka projektowa uzyska lub wykona na własny koszt badania, decyzje, uzgodnienia i opinie niezbędne do opracowania dokumentacji*. Zgodnie z pkt 13.2 specyfikacji, przedmiotowa dokumentacja winna być zatwierdzona decyzją o pozwoleniu na budowę.

W § 5 umowy ustalono natomiast, że wykonawca przekazując dokumentację projektową złoży oświadczenie o wykonaniu dokumentacji zgodnie z § 1 ust. 2 umowy.

W § 7 ust. 1 umowy zapisano, że w razie nienależytego wykonania umowy wykonawca zapłaci za zwłokę w usunięciu wad w dokumentacji projektowej określonej umową w wysokości 0,8% wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki, liczony od terminu wyznaczonego przez zamawiającego na usunięcie wad.

Za opracowanie przedmiotu umowy zapłacono 9.150 zł. Protokół odbioru bez uwag podpisała ze strony Urzędu w dniu 5 września 2008 r. Kierownik Referatu BGiRI.

Wadliwość wykonanego projektu potwierdził Sekretarz Gminy (z upoważnienia Wójta) w piśmie z dnia 28 października 2010 r., skierowanym do wykonawcy dokumentacji projektowej.

[dowód: akta kontroli str. 884-983,1593]

Urząd prowadził kolejne postępowania dotyczące przebudowy tej drogi objętej umową nr ZP/3420/7/2010, od której odstąpiono w 2011 r.

W dniu 27 września 2013 r. Wójt skierował do Starostwa Powiatowego w Kielcach „Zgłoszenie robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę”, dotyczące przebudowy drogi gminnej nr 325044T Krajno Zagórze od Pomnika, w miejscowości Krajno Zagórze i w miejscowości Krajno Pierwsze. Zgodnie z opisem zakresu rzeczowego droga miała mieć 955 m długości, jezdni 3,5 m szerokości, z trzema mijankami o długości 25 m i szerokości jezdni 5 m w rejonie mijanek. Po wykonaniu nawierzchni jezdni, na całej długości drogi zakładano wykonanie pobocza o szerokości 0,75 m. Do zgłoszenia załączono oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i lokalizację obiektu przedstawioną na mapie ewidencyjnej.

W dniu 11 lutego 2014 r. zawarta została umowa dotycząca opracowania „dokumentacji technicznej” dla zadania pn. „Przebudowy drogi gminnej Nr 325044T Krajno Zagórze od Pomnika, w miejscowości Krajno Zagórze i w miejscowości Krajno Pierwsze” za kwotę 21.156 zł. Umowa przewidywała kary umowne w przypadku opóźnienia w usuwaniu usterek, wad lub braków w dokumentacji, jeżeli w trakcie odbioru zostaną stwierdzone oraz stanowiła, że z chwilą dokonania odbioru dokumentacji, nie wygasają uprawnienia co do roszczeń do należytej jakości opracowania i jego zgodności z przepisami prawa i umową. W przypadku kiedy kara umowna nie pokrywałaby poniesionej szkody, gmina mogła dochodzić odszkodowania uzupełniającego.

Protokół odbioru bez uwag podpisała ze strony Urzędu w dniu 23 czerwca 2014 r. Kierownik Referatu BGiRI.

Z *Planu zagospodarowania* drogi zawartego w dokumentacji wynikało, że planowana droga będzie przebiegać przez działki innych właścicieli.

[dowód: akta kontroli str. 977-983,1086-1097]

W dniu 18 czerwca 2014 r. ustalona została zgodnie z kosztorysem inwestorskim z czerwca 2014 r. szacunkowa wartość zamówienia netto na kwotę 1.085.478,31 zł (542.739,16 zł)/256.924,02 euro (128.462,01 euro) – w nawiasach wartość przewidywanej możliwości udzielenia zamówienia uzupełniającego (dalej w treści wystąpienia pokontrolnego analogiczny zapis tego typu danych). Projekt wykonawczy zakładał 969 m długości drogi, 4 m szerokości, w miejscach łuków poziomych poszerzenie miejscowo do

6 m i poboczy 0,75 m⁹. Postępowanie nr GKB.271.1.8.2014, w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej poniżej progów ustalonych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp, zostało wszczęte w dniu 18 czerwca 2014 r. (zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w siedzibie zamawiającego, na stronie internetowej BIP oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych - dalej: BZP). Na sesji otwarcia ofert okazało się, że spośród czterech złożonych ofert, najkorzystniejsza oferta z ceną 974.412,52 zł, przewyższa kwotę jaką Gmina zamierzała przeznaczyć na to zadanie – 790.343 zł. Postępowanie zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp¹⁰. Decyzję tę przekazano wykonawcom zawiadomieniem o unieważnieniu postępowania z dnia 11 lipca 2014 r.

[dowód: akta kontroli str. 984-992,1404]

W dniu 15 lipca 2014 r. ustalona została na podstawie kosztorysu inwestorskiego z czerwca 2014 r., z odrębnymi poprawkami na tekście poprzedniego kosztorysu, bez daty i podpisu, szacunkowa wartość zamówienia netto: 947.287,42 zł (473.643,71 zł)/224.215,35 euro (112.107,67 euro). Niższa wartość wynikała ze zmniejszenia w kosztorysie warstwy dolnej i górnej tłucznia jezdni, zjazdów i poboczy, usunięcia umocnienia skarp, skarp nasypów, dna rowu i ścieków z prefabrykatów betonowych. Postępowanie nr GKB.271.1.10.2014, w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej poniżej progów ustalonych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp, zostało wszczęte w dniu 15 lipca 2014 r. (zamieszczenie ogłoszenia zamówienia w siedzibie zamawiającego, na stronie internetowej BIP oraz w BZP). Na sesji otwarcia ofert okazało się, że spośród pięciu złożonych ofert, najkorzystniejsza oferta z ceną 788.000 zł, przewyższa kwotę jaką Gmina zamierzała przeznaczyć na to zadanie – 779.747 zł. Postępowanie i tym razem zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp. O unieważnieniu postępowania wykonawców zawiadomiono pismem z dnia 30 lipca 2014 r.

[dowód: akta kontroli str. 993-997, 1405]

W dniu 30 lipca 2014 r. ustalona została zgodnie z kosztorysem inwestorskim z lipca 2014 r., kolejna szacunkowa wartość zamówienia netto: 913.362,56 zł (456.681,28 zł)/216.185,60 euro (108.092,80 euro), wynikająca z dalszego zmniejszenia zakresu rzeczowego: rezygnacja z warstwy dolnej i górnej tłucznia jezdni i zjazdów. Postępowanie nr GKB.271.1.11.2014, w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej poniżej progów ustalonych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp, zostało wszczęte w dniu 30 lipca 2014 r. (zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w siedzibie zamawiającego, na stronie internetowej BIP oraz w BZP). Podczas otwarcia ofert w dniu 14 sierpnia 2014 r. podano, że Gmina zamierza przeznaczyć na to zadanie 779.747,90 zł. Spośród dwóch ofert, korzystniejszą była oferta z ceną 764.521,85 zł. W postępowaniu tym nie odrzucono drugiej oferty oraz nie wykluczono drugiego wykonawcy. Decyzję o wyborze najkorzystniejszej oferty przesłano wykonawcom pismem z dnia 25 sierpnia 2014 r.

[dowód: akta kontroli str. 998-1005, 1406-1409]

W dniu 26 sierpnia 2014 r. Wójt Gminy podpisał z wybranym wykonawcą umowę nr GKB.272.1.10.2014 na przebudowę drogi za kwotę podaną w ofercie, z terminem realizacji do dnia 27 października 2014 r. W dniu 24 października 2014 r. Wójt podpisał aneks do umowy, przedłużający termin zakończenia przedmiotu umowy do dnia 31 października 2014 r. *w związku z panującymi warunkami atmosferycznymi skutkującymi wstrzymaniem robót przez przedstawiciela Zamawiającego.* W dniu 30 października wykonawca zgłosił gotowość do odbioru robót z dniem 31 października 2014 r. Protokół odbioru robót podpisali

⁹ W Ewidencji Dróg Gminnych Gminy Górnó, w metryczce tej drogi, założonej w dniu 21 lutego 2016 r., jezdnia posiada szerokość 4 m, korona drogi 5,5 m, pobocze 0,5 m nieutwardzone 531,5, długość drogi 954 m.

¹⁰ Przepis ten stanowi, że zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty.

w tym samym dniu ze strony Urzędu Kierownik Referatu BGiIT Barbara Wołczyk i Referent ds. budownictwa drogowego Rafał Krawczyk.

Występowanie okoliczności wstrzymania robót, nie zostało w żaden sposób udokumentowane. [dowód: akta kontroli str. 1006-1049, 1098-1103, 1406-1409, 1815]

Z uwagi na zachodzące wątpliwości odnośnie zgodności realizacji robót budowlanych dotyczących tej drogi z przepisami ustawy z dnia z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, zleciła Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Kielcach pismem z dnia 4 stycznia 2017 r., przeprowadzenie kontroli tej inwestycji.

[dowód: akta kontroli str. 1829]

Po wykonaniu przebudowy ww. drogi, Gmina zawarła trzy następujące umowy na remonty tej drogi.

W dniu 10 grudnia 2014 r. Wójt zawarł umowę nr GKB.272.2.73.2014 z wykonawcą przebudowy tej drogi (zrealizowanej na podstawie umowy nr GKB.272.1.10.2014) na kwotę 119.443,46 zł. Z zestawienia informacji związanych z remontami dróg wynika, że wykonawca wyłoniony został w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nr GKB.271.1.10.2014. Z rejestru postępowań wynika natomiast, że pod numerem ww. postępowania znajduje się unieważnione postępowanie dotyczące przebudowy tej drogi. Urząd nie udokumentował przebiegu procedury wyboru wykonawcy. Umowa zawierała zobowiązanie do przekazania wykonawcy „kompletu dokumentacji” tego zadania na dzień przekazania placu budowy. Umowa nie precyzowała jednak, jaka dokumentacja powinna zostać przekazana. Urząd nie posiadał kosztorysu inwestorskiego wymaganego regulaminem zamówień publicznych z 2014 r. Przedmiotem umowy było *wykonanie robót uzupełniających do zadania zasadniczego, zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego, na podstawie zasad i warunków określonych w dokumentacji technicznej będącej załącznikiem do ww. umowy nr GKB.272.1.10.2014 i zasadami wiedzy technicznej oraz warunków wskazanych w ofercie Wykonawcy*. Część z nich, zgodnie z wpisem wykonawcy do dziennika budowy, nie została wyszczególniona w dokumentacji (regulacja pionowa studzienek dla włączów kanalizacji sanitarnej, roboty ziemne pod koryto nowej nawierzchni i wymiana gruntu z zasypki kanalizacji sanitarnej na piasek).

W aktach nie ma załącznika do umowy określającego zakres rzeczowy zadania. Znajduje się natomiast zestawienie zadań sporządzone przez wykonawcę, nieoznaczone jako załącznik.

Protokół odbioru podpisali w grudniu 2014 r. (w protokole odbioru nie podano, w którym dniu) ze strony Urzędu Kierownik Referatu BGiIT i Inspektor ds. zamówień publicznych Łukasz Papis.

[dowód: akta kontroli str. 1051-1060, 1410-1411, 1815]

Obradująca w dniu 26 maja 2015 r. Komisja Gospodarki Komunalnej, Ładu i Porządku Publicznego Rady Gminy uznała, że *Priorytetem w wykonywanych inwestycjach jest zabezpieczenie rowów na drodze (nowo wykonanej) w Krajinie Zagórze, w przeciwniej sytuacji ulegnie ona ogromnemu zniszczeniu, a w czasie obrad Komisji w dniu 23 czerwca 2015 r., przewodniczący poinformował, że mniejsze inwestycje należy odłożyć na późniejszy plan, ponieważ w kolejce czekają niecierpiące zwłoki inwestycje, np. zabezpieczenie rowów przy niedawno wybudowanej drodze Krajno-Zagórze.*

[dowód: akta kontroli str. 1116-1118]

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332.

W dniu 1 lipca 2015 r. Wójt Gminy podpisał umowę nr GKB.272.2.45.2015 z wykonawcą przebudowy tej drogi, na kwotę 94.771,32 zł. Z zestawienia informacji związanych z remontami dróg wynika, że wykonawca wyłoniony został w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nr GKB.271.1.11.2014. Z rejestru postępowań wynika natomiast, że pod numerem ww. postępowania znajduje się postępowanie dotyczące przebudowy tej drogi, zrealizowane w 2014 r., na podstawie umowy nr GKB.272.1.10.2014. Urząd nie udokumentował przebiegu procedury wyboru wykonawcy. Umowa zawierała zobowiązanie do przekazania wykonawcy „kompletu dokumentacji” tego zadania na dzień przekazania placu budowy, jednak nie precyzowała, jaka dokumentacja powinna zostać przekazana. Urząd nie posiadał kosztorysu inwestorskiego wymaganego regulaminem zamówień publicznych z 2014 r. Zadania do wykonania wyspecyfikowane były w syntetycznej formie jedynie w treści umowy i obejmowały prace związane z rowami, przepustami i zasuwami wodociagowymi, m.in. usunięte z pierwotnej wersji kosztorysu inwestorskiego. Odbioru zadania dokonali w dniu 20 sierpnia 2015 r. ze strony Urzędu Referent ds. budownictw drogowego Krzysztof Anioł i Inspektor ds. zamówień publicznych Łukasz Papis.
[dowód: akta kontroli str. 1061-1070, 1104, 1412-1413, 1815]

W dniu 21 września 2015 r. podpisano umowę nr GKB.272.2.70.2015 z wykonawcą przebudowy tej drogi, na kwotę 9.840 zł. Z zestawienia informacji związanych z remontami dróg wynika, że wykonawca wyłoniony został w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nr GKB.271.1.11.2014. Z rejestru postępowań wynika natomiast, że pod numerem ww. postępowania, znajduje się postępowanie dotyczące przebudowy tej drogi, zrealizowane w 2014 r. na podstawie umowy nr GKB.272.1.10.2014. Urząd nie udokumentował przebiegu procedury wyboru wykonawcy. Umowa zawierała zobowiązanie do przekazania wykonawcy „kompletu dokumentacji” tego zadania na dzień przekazania placu budowy, jednak nie precyzowała, jaka dokumentacja powinna zostać przekazana. Urząd nie posiadał kosztorysu inwestorskiego wymaganego regulaminem zamówień publicznych z 2014 r. Zakres przedmiotowy zadania wyspecyfikowany był w syntetycznej formie w treści umowy i obejmował prace związane z rowami i przepustami, m.in. usunięte z pierwotnej wersji kosztorysu inwestorskiego. Odbioru zadania dokonali w dniu 31 października 2015 r. ze strony Urzędu Referent ds. budownictw drogowego Krzysztof Anioł i Inspektor ds. zamówień publicznych Łukasz Papis.
[dowód: akta kontroli str. 1105-1115, 1414-1415]

Ad. 3. We wrześniu 2014 r. opracowany został kosztorys inwestorski na przebudowę drogi gminnej Bęczków Niwy – Bęczków Górka – Bęczków Zaskale nr 000876T dł. 250 mb od km 1 + 200 do km 1 + 450. na kwotę netto 186.837,71 zł i brutto 229.810,39 zł. W dniu 6 października 2014 r. ustalono wartość szacunkową zadania inwestycyjnego netto w kwotach 186.837,71 zł (93.418,86 zł) /44.222,99 euro (22.111,50 euro). Postępowanie nr GKB.271.1.18.2014 w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej poniżej progów ustalonych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp, wszczęto w dniu 7 października 2014 r. (zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w siedzibie zamawiającego, na stronie internetowej BIP oraz w BZP). Na sesji otwarcia ofert w dniu 22 października 2014 r. komisja przetargowa stwierdziła, że spośród dwóch ofert, korzystniejsza była z ceną 212.034,19 zł, a kwota jaką Gmina zamierzała przeznaczyć na to zadanie wynosiła 158.000 zł. Dlatego też w dniu 28 października 2014 r. Wójt unieważnił postępowanie na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp.
[dowód: akta kontroli str. 1416]

W dniu 31 października 2014 r. sporządzono kosztorys inwestorski na kwotę netto 118.517,15 zł (brutto 145.776,09 zł). W dniu 4 listopada 2014 r. przesłano zaproszenie do złożenia oferty do trzech wykonawców. Zaproszenie zawierało następujące załączniki: wzór

umowy, formularz ofertowy, przedmiar robót i Specyfikację Techniczną Wykonania i Odbioru Robót (ostatniej pozycji nie było w aktach postępowania). Zaprośzenie zamieszczone było na tablicy ogłoszeń i w BIP. W podanym w zaproszeniu terminie, złożone zostały dwie oferty. Wybrana została oferta z ceną 139.445,10 zł (brutto). W dniu 24 listopada 2014 r. podpisano z wykonawcą umowę nr GKB.272.2.67.2014 z terminem realizacji od dnia podpisania umowy do dnia 10 grudnia 2014 r. (termin zgodny z określonym w zaproszeniu do składania ofert) i wynagrodzeniem zgodnym z ofertą. W treści umowy podany był numer postępowania: GKB.271.2.56.2014.

[dowód: akta kontroli str. 1417]

Ad. 4. W maju 2014 r. opracowany został kosztorys inwestorski przebudowy drogi gminnej nr 1529027 Bęczków-Komorniki do Młyna na odcinku 550 mb od km 0+400 do 0+950 na kwotę netto 273.064,72 zł (335.869,61 zł brutto). W dniu 6 października 2014 r. ustalono wartość szacunkową zadania inwestycyjnego w kwotach 273.064,72 zł (136.532,36 zł)/ 64.632,23 euro (32.316,12 euro). Postępowanie nr GKB.271.1.7.2015 w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej poniżej progów ustalonych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp, zostało wszczęte w dniu 1 kwietnia 2015 r. W dniu 16 kwietnia 2015 r., podczas otwarcia ofert poinformowano, iż kwota jaką zamierza Gmina przeznaczyć na to zadanie wynosi 280 tys. zł. W trakcie sesji, spośród złożono sześć ofert, cena najniższej wynosiła 190.620,96 zł. W dniu 7 maja 2015 r. podpisana została umowa z wykonawcą.

[dowód: akta kontroli str. 1418-1421]

Ad. 5. W dniu 31 maja 2016 r. wysłano pięć zaproszeń do złożenia ofert na przebudowę drogi gminnej na działce nr 503 w miejscowości Bęczków na odcinku 250 mb. W dniu 5 lipca 2016 r. podpisana została umowa nr GKB.272.2.37, z terminem realizacji od dnia podpisania umowy do dnia 25 lipca 2016 r. (termin zgodny z podanym w zaproszeniu do składania ofert) i wynagrodzeniem zgodnym z ofertą – 59.410,23 zł. Urząd posiadał kosztorys inwestorski. W treści umowy podany jest numer postępowania GKB.271.2.32.2016.

[dowód: akta kontroli str. 1422-1423]

Ad. 6. W dniu 15 lipca 2015 r. podpisana została umowa nr GKB.272.2.67.2014 na przebudowę drogi wewnętrznej w msc. Krajno Pierwsze na odcinku 220 mb w km od 0+000 do 0+220 i wynagrodzeniem w wysokości 84.793,74 zł. W umowie podano nr postępowania GKB.271.2.37.2015. Urząd nie udokumentował przebiegu procedury wyboru wykonawcy. Umowa zawierała zobowiązanie do przekazania wykonawcy „kompletu dokumentacji” tego zadania na dzień przekazania placu budowy. Umowa nie precyzowała jednak, jaka dokumentacja powinna zostać przekazana, a Urząd nie posiadał kosztorysu inwestorskiego, czy innych dokumentów określających szczegółowo zakres zadań do wykonania.

[dowód: akta kontroli str. 1424, 1816]

Ad. 7. W dniu 25 kwietnia 2016 r. podpisana została umowa nr GKB.272.2.26.2016 na bieżące remonty dróg wraz z infrastrukturą towarzyszącą na terenie gminy Górno w 2016 r. z wynagrodzeniem brutto w wysokości 150.000 zł, terminem realizacji od dnia podpisania umowy do dnia 31 grudnia 2016 r. lub do wykorzystania maksymalnej kwoty umowy. W umowie podany był numer postępowania: GKB.271.2.26.2016. Urząd nie przedstawił dokumentów przedstawiających przebieg postępowania. Ze sporządzonego w trakcie kontroli zestawienia wynika, że wykonawca wybrany został na podstawie § 12 ust. 2 regulaminu zamówień publicznych z 2014 r.

[dowód: akta kontroli str. 820, 829, 1425, 1816]

W trakcie przygotowania robót budowlanych dotyczących drogi: Bęczków Niwy – Bęczków Górka – Bęczków Zaskale; Bęczków Komorniki do Młyna; w miejscowości Bęczków na

odcinku 250 m i w msc. Krajno na odcinku 220 m nie sprawdzono prawa Gminy do nieruchomości znajdujących się w pasie drogowym planowanych do przebudowy dróg. Kierownik Referatu BGiRI stwierdziła, że w przypadku pierwszych dwóch ww. dróg, nie sprawdzano granic prawnych pasa drogowego, a w przypadku dwóch kolejnych ww. dróg: *Na ww. inwestycje nie sporządzano dokumentacji technicznych na mapach do celów projektowych, gdyż wykonywano je na zgłoszenie robót niewymagających pozwolenia na budowę. Inwestycje wykonano w istniejącym od lat utwardzonym pasie drogi, bez kontroli przebiegu granic prawnych.* Wójt w złożonych wyjaśnieniach stwierdził, że żaden dostępny dokument źródłowy nie wskazywał wprost szerokości działek gminnych na których miały być realizowane przebudowy dróg. [dowód: akta kontroli str.1517-1532, 1607, 2052-2064]

Odwodnienia

Ad.8. W dniu 26 lipca 2010 r. Gmina zawarła umowę na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej m.in. kolektora deszczowego o długości 300 m w miejscowości Cedzyna za kwotę netto 12.500 zł¹². Umowa przewidywała karę umowną w wysokości 10% wynagrodzenia, w przypadku [...] *stwierdzenia niewykonania należytych obowiązków [...].* W dniu 14 października 2010 r. podpisano aneks przedłużający termin realizacji zlecenia z dnia 15 października 2010 r. na 15 grudnia 2010 r. Aneks nie zawierał uzasadnienia. Gmina posiadała decyzję o pozwoleniu na budowę tego kolektora.

Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej poniżej progów ustalonych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp wszczęto na to zadanie w dniu 21 listopada 2011 r. (umieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w siedzibie zamawiającego, na stronie internetowej BIP oraz w BZP). Kosztorys inwestorski z dnia 8 listopada 2011 r. podawał wartość kosztorysową zadania w wysokości 551.713,22 zł. Ze względu na zgłaszane do dokumentacji zapytania, dwukrotnie dokonano zmian w dokumentacji oraz w kosztorysie inwestorskim. Za pierwszym razem wartość kosztorysowa robót podniesiona została do 630.571,28 zł, a za drugim do 734 467,60 zł. Również przedłużeniu uległ termin składania ofert do dnia 28 grudnia 2011 r. Na sesji otwarcia ofert podano, że na sfinansowanie tego zadania Gmina zamierza przeznaczyć 290 tys. zł. Spośród jedenastu złożonych ofert, najkorzystniejsza oferta zawierała cenę 300.965,71 zł. Postępowanie zostało unieważnione w trybie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp, o czym poinformowano wykonawców zawiadomieniem z dnia 31 stycznia 2012 r.

Na posiedzeniu Rady Gminy w dniu 10 stycznia 2012 r. Wójt poinformował, że na tę inwestycję zabezpieczono 300 tys. zł, jednak kwota po przetargu jest wyższa *i nie możemy w chwili obecnej podpisać umowy na to zadanie.*

[dowód: akta kontroli str. 1119-1212, 1426, 1608-1609]

W dniu 23 lipca 2013 r. zostało wszczęte postępowanie nr GKB.271.1.12.2013, w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości szacunkowej zamówienia poniżej progów ustalonych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp (umieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w siedzibie zamawiającego, na stronie internetowej BIP oraz w BZP), na wykonanie kolektora deszczowego o długości 300 m w miejscowości Cedzyna. Postępowanie to dotyczyło odwodnienia tego samego obszaru, które obejmowało ww. postępowanie z 2011 r. nr GKB.271.1.15.2011. Projekt budowlany wykonało to samo biuro projektów. Kierownik Referatu BGiRI, wyjaśniając jaki był wpływ jakości wykonanej dokumentacji z poprzedniego postępowania na konieczność opracowania nowej dokumentacji stwierdziła:

¹² Zakres przedmiotowy kontroli nie zakładał badania tej inwestycji. Zebrano jednak informacje dot. tego zadania, gdyż były one niezbędne do przeprowadzenia badań kontrolnych dot. zadania ujętego w pkt 8 na str. 6.

Dokumentacja [z 2011 r.] nie była wadliwa (uzyskała wszystkie niezbędne zgody i pozwolenia) lecz zastosowanie innych rozwiązań umożliwiło Gminie uzyskanie więcej korzyści niż z realizacji zamówienia zgodnie z dokumentacją dołączoną do pierwszego przetargu. Mając na względzie uwagi firm, które złożyły oferty w postępowaniu Gmina Górnio zdecydowała się na przekazanie dokumentacji technicznej do uszczegółowienia i poprawy. W wyniku naniesienia wszystkich uwag oraz zmiany stanu faktycznego w terenie zaszła konieczność wykonania dokumentacji oraz uzyskania pozwolenia na budowę, które zostało wydane przez Starostę Kieleckiego w dniu 23.07.2013 roku. Dokumentacja została zaktualizowana bez ponoszenia przez Gminę dodatkowych kosztów w ramach gwarancji i rękojmi.

Wartość szacunkową zamówienia ustalono w dniu 11 lipca 2013 r. na podstawie kosztorysu inwestorskiego z dnia 7 stycznia 2013 r., określającego wartość kosztorysową inwestycji na kwotę 659.762,56 zł. Spośród trzech złożonych ofert, najkorzystniejszą była oferta z ceną 428.655 zł. Ze względu na zarezerwowanie w budżecie środki w wysokości 348 tys. zł, Rada Gminy podjęła uchwałę o zmianie budżetu i podwyższyła wysokość planowanych środków na to zadanie do wysokości 448.255 zł (na wniosek Wójta, który wskazał jednocześnie źródło finansowania tego wzrostu).

W dniu 29 sierpnia 2013 r. zawarto umowę nr GKB.272.1.16.2013 na realizację ww. kolektora, z terminem wykonania do dnia 28 października 2013 r. i wynagrodzeniem w wysokości 428.655 zł.

[dowód: akta kontroli str. 1257-1275, 1427-1430, 1604-1605]

Ad. 9. W dniu 17 lipca 2014 r. wszczęto postępowanie nr GKB.271.1.9.2014 w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej zamówienia poniżej progów ustalonych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp, dotyczące odwodnienia powierzchniowego w miejscowości Cedzyna. Kosztorys inwestorski z dnia 11 lipca 2014 r. określał wartość kosztorysową robót na kwotę 409.168,30 zł. Sporządzona w tym samym dniu szacunkowa wartość zamówienia wynosiła 409.168,30 zł (204.585,15 zł)/96.846,86 euro (48.423,43 euro).

Na sesji otwarcia ofert w dniu 1 sierpnia 2014 r. okazało się, że najlepsza oferta cenowa – 425.998,38 zł, jednego z dwóch oferentów przewyższa kwotę, jaką Gmina zamierzała przeznaczyć na to zadanie, tj. 360.000 zł. Pismem z dnia 4 sierpnia 2014 r. oferenci zostali poinformowani o unieważnieniu postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp.

[dowód: akta kontroli str. 1431]

W dniu 8 sierpnia 2014 r. wszczęto postępowanie nr GKB.271.1.12.2014 w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej poniżej progów ustalonych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp, dotyczące tego samego przedmiotu zamówienia. W dniu 25 sierpnia 2014 r. wybrany został wykonawca, którego oferta zawierała cenę 355.577,54 zł. Umowę nr GKB.272.1.12.2014 z wykonawcą podpisano w dniu 8 września 2014 r.

[dowód: akta kontroli str. 1432-1442]

Ad. 10. W dniu 13 listopada 2014 r. podpisana została umowa nr GKB.272.2.62.2014 na odwodnienie w msc. Cedzyna na działkach 101/64, 102/33, 103/31 i 104/33, z terminem realizacji od dnia protokolarnego przekazania terenu budowy wykonawcy do dnia 15 grudnia 2014 r., z wynagrodzeniem brutto w wysokości 39.360 zł.

Z umowy wynika, że wykonawca wyłoniony został w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nr GKB.271.2.60.2014. Urząd nie udokumentował procedury wyboru wykonawcy robót budowlanych. Akta zawierają kosztorys inwestorski.

[dowód: akta kontroli str. 1443-1444]

Ad. 11. Gmina, w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę z dnia 2 czerwca 2014 r. realizowała inwestycję pn.: „Budowa i wyposażenie punktu segregacji odpadów

komunalnych” (dalej: PSZOK lub zadanie podstawowe), na podstawie umowy nr GKB.272.1.2.2015 z dnia 2 marca 2015 r. z wynagrodzeniem w wysokości 240.444,82 zł¹³.

W dniu 20 marca 2015 r. wykonawca poinformował biuro projektowe, inspektora nadzoru i Urząd o konieczności omówienia rozbieżności występujących pomiędzy projektem technicznym a sytuacją na terenie budowy.

W dniu 31 marca 2015 r. Urząd otrzymał wyjaśnienie z biura projektów oraz proponowane rozwiązanie zaistniałego problemu związanego m.in. z występowaniem wody podziemnej pod ciśnieniem hydrostatycznym. Projekt budowlany nie zakładał odwodnienia terenu. W umowie z dnia 2 grudnia 2013 r. (dotyczącego projektu zadania podstawowego) biuro projektowe zobowiązywało się do dokonania czynności z należytą starannością, w oparciu o aktualne unormowania prawne, zgodnie z obowiązującymi standardami, zasadami sztuki oraz etyką zawodową. Umowa nie przewidywała kar umownych za nienależyte wykonanie projektu. Umowę podpisał Wójt Przemysław Łysak, a protokół odbioru projektu budowlanego z dnia 1 lipca 2014 r. bez uwag podpisała ze strony Urzędu Henryka Rubak Inspektor ds. ochrony środowiska, gospodarki odpadami i gospodarki wodnej.

W dniu 7 kwietnia 2015 r. Urząd otrzymał pismo od inspektora nadzoru, w którym poinformował m.in., iż *rozwiązanie w postaci drenażu należy potraktować jako konieczne, a zarazem niezależne zadanie inwestycyjne, które umożliwi prawidłowe funkcjonowanie obiektu. (...) Gmina i wykonawca mogą przystąpić do robót budowlanych po uzyskaniu stosownych dokumentów formalnych, zezwalających na budowę drenażu.*

W dniu 14 kwietnia 2015 r. zawarta została umowa nr GKB.272.2.21.2015 na odwodnienie terenu PSZOK z terminem wykonania do dnia 15 maja 2014 r., z wynagrodzeniem w wysokości 31.980 zł (Urząd nie posiadał kosztorysu inwestorskiego, wynagrodzenie zostało wynegocjowane z wykorzystaniem dwóch kosztorysów uproszczonych wykonawcy zadania podstawowego). W umowie podano, że zgodnie art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy Pzp, zamawiający udzielił wykonawcy zamówienia uzupełniającego z wolnej ręki, na zadaniu pn.: „Budowa i wyposażenie punktu segregacji odpadów komunalnych”.

W dniu 24 kwietnia 2015 r. oświadczenie o zgodności realizacji PSZOK z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę (bez wykonania odwodnienia) oraz przepisami złożył kierownik budowy. W tym samym dniu komisja stwierdziła, że roboty budowlane PSZOK zostały wykonane zgodnie z umową nr GKB.272.1.2.2015.

W Urzędzie nie było *stosownych dokumentów formalnych*, do których odnosił się inspektor nadzoru w piśmie z dnia 7 kwietnia 2015 r.

Dziennik budowy zadania podstawowego (PSZOK) nie zawiera wpisów dotyczących wykonania odwodnienia.

W dniu 30 kwietnia 2015 r. komisja stwierdziła, że odwodnienie terenu PSZOK zostało wykonane zgodnie z umową nr GKB.272.2.21.2015.

W składzie obu komisji ze strony Urzędu była Kierownik Referatu BGiRI.

W dokumencie przyjęcia środka trwałego OT PSZOK, nie wykazano majątku powstałego na podstawie umowy o odwodnienie terenu PSZOK.

[dowód: akta kontroli str. 1276-1332, 1445-1446, 1816]

Z uwagi na zachodzące wątpliwości odnośnie zgodności realizacji robót budowlanych dotyczących tego zadania z przepisami ustawy Prawo budowlane, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, zleciła Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Kielcach pismem z dnia 4 stycznia 2017 r., przeprowadzenie kontroli tej inwestycji.

¹³ Zakres przedmiotowy kontroli nie zakładał badania tej inwestycji. Zebrane informacje dot. tego zadania były jednak niezbędne do badań kontrolnych dot. odwodnienia terenu PSZOK.

Ad. 12. W dniu 2 maja 2014 r. Wójt Gminy podpisał z biurem projektów umowę na wykonanie dokumentacji projektowej na zagospodarowanie terenu na cele rekreacyjno-sportowe mieszkańców na działce nr 1767/2 w miejscowości Radlin, w terminie do dnia 20 maja 2014 r., za kwotę 3.300 zł. Biuro zobowiązywało się w umowie do wykonania zlecenia zgodnie z przepisami prawa budowlanego wraz ze wszystkimi uzgodnieniami i wykonania przedmiotu umowy z należytą starannością, zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Umowa nie przewidywała kar za nienależyte wykonanie dokumentacji projektowej, przewidywała natomiast gwarancję na wykonane opracowanie, stanowiącą rozszerzenie odpowiedzialności wykonawcy z tytułu rękojmi za wady. Protokół odbioru dokumentacji projektowej podpisała bez uwag Kierownik Referatu BGiRI.

[dowód: akta kontroli str. 1333-1398, 2066]

W dniu 20 maja 2014 r. Zastępca Wójta (działający z upoważnienia Wójta) skierował do Starostwa Powiatowego w Kielcach „Zgłoszenie robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę” dotyczące „Zagospodarowania terenu na cele rekreacyjno-wypoczynkowe mieszkańców w miejscowości Radlin”.

W dniu 22 kwietnia 2015 r. Wójt zawarł umowę nr GKB.272.1.4.2015 na *Zagospodarowanie terenu na cele rekreacyjno-wypoczynkowe mieszkańców w miejscowości Radlin*, z wynagrodzeniem w wysokości 192.548,06 zł i terminem wykonania do dnia 29 maja 2015 r.¹⁴ Projekt budowlany, z maja 2014 r., zakładał w części opisowej odwodnienie powierzchni utwardzonych, poprzez projektowane spadki terenu powierzchniowo, w obrębie działki, na tereny zielone, natomiast kosztorys inwestorski (z wpisaną datą 2015-03-20, z cenami z I kwartału 2014 r.), zawiera roboty odwodnieniowe m.in. z wykorzystaniem 140 m rur PCV i dwóch studzienek chłonnych 600 mm.

W trakcie realizacji tej inwestycji, pismem z dnia 30 kwietnia 2015 r. wykonawca poinformował Urząd o konieczności pilnego odbycia spotkania z udziałem zamawiającego, projektanta i inspektora nadzoru, w celu wyjaśnienia nieścisłości zawartych w projekcie oraz rozbieżności w przekazanej dokumentacji w stosunku do rzeczywistego stanu placu budowy, uniemożliwiających wykonanie robót zgodnie z otrzymaną dokumentacją, w tym m.in. zbyt wysokim poziomem wód gruntowych, aby przewidziany w projekcie system odwadniający mógł prawidłowo spełnić swoją funkcję.

W dniu 29 maja 2015 r. wykonawca inwestycji zgłosił gotowość odbioru robót. Komisja odbierająca zadanie w tym samym dniu stwierdziła, że prace zostały wykonane zgodnie z umową, jakość robót dobra. W składzie komisji byli ze strony Urzędu Kierownik Referatu BGiRI i Inspektor ds. Budownictwa i Zagospodarowania Przestrzennego Jerzy Kaczmarczyk. W spisie dokumentacji odbiorowej był (tylko) dokument pn. „Projekt budowlany powykonawczy”, faktycznie zaś w aktach wpięty był projekt budowlany z maja 2014 r. Nie było innej dokumentacji powykonawczej.

W złożonych wyjaśnieniach dotyczących zakresu przedmiotowego robót, Kierownik Referatu BGiRI i Inspektor ds. Budownictwa i Zagospodarowania Przestrzennego Jerzy Kaczmarczyk stwierdzili: *Szczegółowy zakres robót określony był w przedmiarze robót stanowiący załącznik do postępowania przetargowego (w załączeniu). Zakres wykonywanych prac był nadzorowany na bieżąco podczas realizacji robót przez Inspektora nadzoru inwestorskiego oraz pracowników Urzędu Gminy Górnó. Nie tworzono dodatkowych dokumentów potwierdzających realizację przedmiotu umowy ponad Dziennik Budowy prowadzony na bieżąco. Protokół odbioru końcowego stanowi dokument potwierdzający odbiór przedmiotu zamówienia.*

[dowód: akta kontroli str. 1333-1398, 1548]

¹⁴ Zakres przedmiotowy kontroli nie zakładał badania tej inwestycji. Zebrane informacje dot. tego zadania, były jednak niezbędne do badań kontrolnych dot. odwodnienia tego terenu.

W dniu 12 czerwca 2015 r. Wójt podpisał umowę nr GKB.272.2.39.2015 na odwodnienie terenu w miejscowości Radlin z wynagrodzeniem w wysokości 52.149,50 zł i terminem realizacji do dnia 15 lipca 2015 r. W umowie stwierdzono, że zamawiający udzielił wykonawcy zamówienia uzupełniającego z wolnej ręki, na zadaniu pn.: „Zagospodarowanie terenu na cele rekreacyjno-wypoczynkowe mieszkańców w miejscowości Radlin” (dalej też: zadanie podstawowe). Jako przedmiot umowy podano: *Wykonanie odwodnienia punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w msc Cedzyna (sic!) na podstawie dokumentacji technicznej, zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego, zasadami wiedzy technicznej oraz na warunkach wskazanych w ofercie Wykonawcy.* W zakresie rzeczowym wskazano: przebudowa zjazdu, drenaże, kanały z rur PVC Fi 110 mm, studzienki kanalizacyjne z tworzyw sztucznych o śred. 1000 mm, rozłożenie geowłókniny i studnia przelewowa.

W aktach brak było dokumentacji technicznej, poza kosztorysem ofertowym z dnia 8 kwietnia 2015 r. (w nazwie „uzupełniającym do kosztorysu zadania podstawowego”), na kwotę zgodną z wynagrodzeniem przewidzianym w umowie, zawierającym 384 m rur z PVC i 7 studzienek kanalizacyjnych o średnicy 1000 mm. Kosztorys nie zawierał zakresu wskazującego na wykonanie robót pozwalających na doprowadzenie tego terenu po pracach związanych z odwodnieniem, do stanu poprzedniego, tj. po wykonaniu zadania podstawowego.

Przed podpisaniem umowy (z dnia 12 czerwca 2015 r., nr GKB.272.2.39.2015) na odwodnienie, Urząd nie występował do starostwa z nowym zgłoszeniem robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę.

Protokół przekazania placu budowy nie został sporządzony, gdyż jak wyjaśnił Wójt, protokół taki nie był wymagany zawartą umową.

Komisyjny odbiór wykonanych robót – zwiększenia zakresu odwodnienia, przeprowadzony został w dniu 23 czerwca 2015 r. W składzie komisji byli ze strony Urzędu Kierownik Referatu BGIRI i Inspektor ds. Budownictwa i Zagospodarowania Przestrzennego Jerzy Kaczmarczyk. Urząd nie posiadał dokumentacji powykonawczej, w tym dziennika budowy (nie był wymagany przepisami prawa).

Wartość majątku wytworzonego ze zrealizowania tej umowy, wpisana została w dokument przyjęcia środka trwałego OT.

[dowód: akta kontroli str. 1333-1398, 1447-1448, 1816, 2040]

Z uwagi na zachodzące wątpliwości odnośnie zgodności realizacji robót budowlanych dotyczących tego zadania z przepisami ustawy Prawo budowlane, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, zleciła Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Kielcach pismem z dnia 4 stycznia 2017 r., przeprowadzenie kontroli tej inwestycji.

[dowód: akta kontroli str. 1829]

Zimowe utrzymanie dróg

Zimowe utrzymanie dróg na terenie Gminy, do 21 marca 2016 r. należało do ZUK, zgodnie z statutami określonymi uchwałami Rady Gminy¹⁵.

[dowód: akta kontroli str. 291-304]

Jak wynika z informacji i wyjaśnień kierownika ZUK Grzegorza Ciepeli uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zimowe utrzymanie dróg polegało na wyłonieniu przez ZUK wykonawcy tej usługi w trybie przetargu nieograniczonego, podpisaniu z nim umowy i wystawianiu przez ZUK co miesiąc faktury VAT dla Gminy, z naliczeniem pięcioprocentowej prowizji od kwoty ujętej w fakturze wykonawcy.

¹⁵ Uchwała Rady Gminy z dnia 31 sierpnia 2001 r. nr XXX/226/01, uchwała Rady Gminy (bez daty) nr XXXVII/288/02 i uchwała Rady Gminy z dnia 31 października 2013 r. nr XLI/320/2013. Uchwałą Rady Gminy z dnia 22 marca 2016 r. nr XVII/172/2016 wyeliminowano ze statutu ZUK zadanie zimowego utrzymania dróg.

[dowód: akta kontroli str. 305-476, 501-601]

Od dnia 2 kwietnia 2012 r.¹⁶ kolejne regulaminy organizacyjne Urzędu przewidywały, że prowadzenie spraw związanych z zimowym utrzymaniem dróg należało do Urzędu. Faktycznie Urząd rozpoczął realizację tego zadania w sezonie 2014/2015 i prowadził je w sezonie 2015/2016. [dowód: akta kontroli str. 28-72]

Ad. 13. W ramach postępowania nr GKB.271.2.55.2014, prowadzonego na podstawie regulaminu zamówień publicznych z 2014 r., dotyczącego zimowego utrzymania dróg gminnych na terenie Gminy w sezonie zimowym 2014/2015, sporządzono kalkulację własną wartości zamówienia. Uwzględniając średnią z ostatnich trzech lat długości odśnieżanych (1.583,87 km) i piaskowanych tras (1.797,02 km) oraz średni czas pracy koparki (121,2 godz.), stawki brutto stosowane w fakturach ZUK dla Gminy w sezonie zimowym 2013/2014 za odśnieżanie (9,72 zł) i piaskowanie (59,40 zł) za jeden kilometr oraz pracę koparki (86,40 zł) za jedną godzinę, do obliczeń przyjęto 1.700 km odśnieżanych i 2.000 km piaskowanych tras oraz 135 godz. pracy koparki oraz stawki zwiększone o 5%. Na tej podstawie szacunkowa wartość zamówienia wyniosła netto 125.447,56 zł, brutto – 154.337,40 zł.

Opracowany wzór zaproszenia do złożenia oferty zawierał w załączeniu wzór umowy (bez załączników: mapy i wykazu dróg) i formularz ofertowy. Podany w zaproszeniu zakres usług był zgodny z podstawą do obliczenia szacunkowej wartości zamówienia. Zaproszenia skierowane zostały do pięciu wykonawców. Oferty złożyło trzech oferentów. Najkorzystniejszą ofertę złożył wykonawca z ceną 155.757,60 zł brutto (za odśnieżanie – 10,26 zł i piaskowanie – 63,18 zł za jeden kilometr oraz pracę koparko-ładowarki – 88,56 zł za jedną godzinę).

W dniu 24 listopada 2014 r. podpisana została umowa nr GKB.272.2.68.2014, z terminem realizacji od dnia podpisania umowy do dnia 30 kwietnia 2015 r. i wynagrodzeniem 155.757,60 zł. Zgodnie z treścią umowy, załącznikiem do niej miał być „Wykaz dróg gminnych objętych akcją zimowego utrzymania”. Wśród wielu dokumentów otrzymanych z zakresu zimowego utrzymania dróg, znajdował się wykaz tras pn. „Przebieg dróg gminnych przez gminę” i mapki dróg różnych kategorii, położonych na terenie Gminy. Wykaz zawierał ponumerowane trasy dróg gminnych.

W § 4 ust. 3 umowy przewidziano: *Wykonawca będzie fakturował usługi w oparciu o dokumenty określające zakres wykonanych prac zatwierdzonych przez przedstawiciela Zamawiającego za każdy okres. W § 5 ust. 1 postanowiono: W każdym przypadku zmiany pogody – gdy wymagane jest użycie sprzętu – Zamawiający powiadamia telefonicznie Wykonawcę, który w ciągu dwóch godzin po sygnale zobowiązany jest do rozpoczęcia w pełnym zakresie akcji zimowego utrzymania dróg, zaś w ust. 2: W przypadku wystąpienia konieczności wykonania prac zimowego utrzymania nie określonych niniejszą umową, prace te zlecane będą przez Zamawiającego w porozumieniu z Wykonawcą.*

Pracownicy Urzędu nie sporządzali dokumentów potwierdzających wykonanie usługi odśnieżania i piaskowania¹⁷ i nie weryfikowali zakresu finansowanych usług.

W dniu 27 lutego 2015 r. podpisana została druga umowa – dotycząca zimowego utrzymania dróg w 2015 r., nr GKB.272.2.11.2015, z terminem realizacji od dnia podpisania do dnia 30 kwietnia 2015 r. i wynagrodzeniem brutto 50 tys. zł, ze stawkami jak w pierwszej umowie nr GKB.271.2.9.2015. W aktach nie było dokumentów z tego postępowania. Treść tej umowy w zakresie tras zimowego utrzymania dróg, określenia sposobu zlecania zadań i fakturowania wykonanych usług była identyczna jak umowa nr GKB.272.2.68.2014.

¹⁶ Data wejścia w życie zarządzenia nr 8/2012 Wójta Gminy Górnio z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Górnio.

¹⁷ W tym sezonie sprzęt do zimowego utrzymania dróg nie był stosowany przez wykonawcę.

Przekazywane do Referatu Budżetu i Finansów Urzędu faktury opisywane były jako zgodne z podpisaną umową i przedstawionymi przez wykonawcę usługi kartami drogowymi, posiadały podpis pod pieczętką: *Sprawdzono pod względem merytorycznym.*

[dowód: akta kontroli str. 477-484, 493-500, 602-719, 743, 1449-1450, 1453-1473, 1816]

Ad. 14. W postępowaniu dotyczącym zimowego utrzymania dróg gminnych na terenie Gminy w sezonie zimowym 2015/2016 (nr GKB.271.2.54.2015), przeprowadzonego również na podstawie regulaminu zamówień publicznych z 2014 r., do sporządzenia kalkulacji własnej przyjęto następujące zakresy usług: odśnieżanie – 800 km, piaskownie – 2.200 km i praca koparki 20 godz. Kalkulacja nie zawierała uzasadnienia ich przyjęcia. Zakresy te były niższe od przyjętych w postępowaniu w sezonie zimowym 2014/2015. W poprzednim sezonie wykonana długość tras odśnieżonych wyniosła 1.048,225 km i tras piaskowanych 2.741,625 km (praca koparki nie wystąpiła). Stawki natomiast przyjęto takie jak w dwóch ostatnich umowach, tj.: odśnieżanie – 10,26 zł i piaskowanie – 63,18 zł za jeden kilometr i pracę koparki – 88,56 zł za jedną godzinę. Na tej podstawie szacunkowa wartość zamówienia wyniosła netto 121.118,05 zł, brutto 148.975,20 zł.

Z protokołu zamówienia publicznego z dnia 12 października 2015 r. wynika, że w dniu 9 października 2015 r. zwrócono się do wykonawcy zimowego utrzymania dróg gminnych w sezonie zimowym 2014/2015, o przeprowadzenie negocjacji na podstawie § 12 ust. 2 regulaminu zamówień publicznych z 2014 r.¹⁸ Po uzgodnieniu warunków w dniu 12 października 2015 r., w tym samym dniu podpisano umowę nr GKB.272.2.83.2015, z terminem realizacji od dnia podpisania umowy do dnia 30 kwietnia 2016 r. i wynagrodzeniem wynoszącym netto 121.951,22 zł i brutto 150 tys. zł, ze stawkami z poprzedniego zimowego sezonu.

W § 4 ust. 3 umowy stwierdzono, iż *Wykonawca będzie fakturował usługi w oparciu o dokumenty określające zakres wykonanych prac zatwierdzonych przez przedstawiciela Zamawiającego za każdy okres.* W § 5 ust. 1 umowy przewidziano, że w każdym przypadku zmiany pogody – gdy wymagane jest użycie sprzętu – *Zamawiający powiadamia telefonicznie Wykonawcę, który w ciągu dwóch godzin po sygnale zobowiązany jest do rozpoczęcia w pełnym zakresie akcji zimowego utrzymania dróg, a w ust 2: W przypadku wystąpienia konieczności wykonania prac zimowego utrzymania nie określonych niniejszą umową, prace te zlecane będą przez Zamawiającego w porozumieniu z Wykonawcą.*

Z protokołu zamówienia publicznego z dnia 2 lutego 2016 r. wynika, że w dniu 29 stycznia 2016 r. zwrócono się do dotychczasowego wykonawcy zimowego utrzymania dróg, w ramach procedury wskazanej w § 9 ww. regulaminu, o przeprowadzenie negocjacji na podstawie § 12 ust. 2 tego regulaminu. Po uzgodnieniu warunków w dniu 1 lutego 2016 r., w tym samym dniu podpisano umowę z terminem realizacji od dnia podpisania umowy do dnia 30 kwietnia 2016 r. i wynagrodzeniem w wysokości 150 tys. zł (brutto).

Treść tej umowy w zakresie tras zimowego utrzymania dróg, określenia sposobu zlecenia zadań i fakturowania wykonanych usług, była identyczna jak ww. umowa nr GKB.272.2.68.2014.

Pracownicy Urzędu nie sporządzali dokumentów potwierdzających wykonanie usługi odśnieżania i piaskowania¹⁹ i nie weryfikowali zakresów finansowanych usług.

Przekazywane do Referatu Budżetu i Finansów Urzędu faktury opisywane były jako zgodne z podpisaną umową i przedstawionymi przez wykonawcę usługi kartami drogowymi, które przechowywane są w Referacie, posiadały podpis pod pieczętką: *Sprawdzono pod*

¹⁸ W przypadku udzielenia zamówienia Wykonawcy wyłonionemu w drodze przetargu nieograniczonego lub procedury wskazanej w § 9, Zamawiający ma prawo udzielić zamówienia o takim samym przedmiocie zamówienia temu samemu Wykonawcy po przeprowadzeniu negocjacji w okresie 2 lat od daty zawarcia w/w umowy.

¹⁹ W tym sezonie sprzęt do zimowego utrzymania dróg również nie był stosowany przez wykonawcę.

względem merytorycznym. Przedstawiane do faktur karty drogowe, poza trasami ujętymi w „Wykazie dróg gminnych objętych akcją zimowego utrzymania”²⁰ wymienionym w umowie, zawierały też inne wpisy tras np.: *Droga koło p. Anioła w Krajinie koło sklepu, Bęczków k. sędziego, czy Wjazd do gminy Górno i księdza w Krajinie.*

[dowód: akta kontroli str. 485-500, 720-727, 743, 1451-1452, 1474-1477]

Wydatki ponoszone w kontrolowanym okresie na zimowe utrzymanie dróg w poszczególnych sezonach były następujące:

2011/2012 - 72.672,83 zł;
2012/2013 - 171.641,69 zł;
2013/2014 - 90.922,61 zł;
2014/2015 - 183.970,66 zł;
2015/2016 - 208.812,34 zł.

[dowód: akta kontroli str. 728-742]

Pismem z dnia 11 maja 2016 r., Departament Kontroli Doraźnej Urzędu Zamówień Publicznych w Warszawie poinformował Wójta o wszczęciu, na wniosek, postępowań wyjaśniających w sprawie udzielonych zamówień publicznych dotyczących zimowego utrzymania dróg w sezonie 2014/2015 i 2015/2016. W wyniku przeprowadzonych następnie kontroli, Wiceprezes Urzędu Zamówień Publicznych poinformował, że udzielenie zamówień publicznych przez Gminę w sezonie zimowym 2015/2016 nastąpiło z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. W dniu 27 lipca 2017 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach, odnosząc się do powyższych kwestii, orzekła o uznaniu Wójta winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu w dniach 12 października 2015 r. i 1 lutego 2016 r. w Górnie zamówienia publicznego pn. „Zimowe utrzymanie dróg gminnych na terenie Gminy Górno w sezonie zimowym 2015/2016” wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych i na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²¹ odstąpiła od wymierzenia kary. Jednocześnie Komisja uniewinniła Wójta od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegających na niezamieszczeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zamówieniu pn. „Zimowe utrzymanie dróg gminnych na terenie Gminy Górno w sezonie zimowym 2015/2016” oraz nieprawidłowym (zaniżonym) oszacowaniu wartości powyższego zamówienia publicznego.

[dowód: akta kontroli str. 288-290, 1831-1850, 2148-2155]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. We wszystkich badanych postępowaniach niepodlegających ustawie Pzp, nie przestrzegano regulaminu zamówień publicznych z 2014 r. w zakresie obowiązku przedstawiania Wójtowi wniosku o udzielenie zamówienia, który powinien zawierać m.in.: opis przedmiotu zamówienia, jego wartość szacunkową wraz z podaniem podstawy jej ustalenia, wysokość środków finansowych przeznaczonych w planie finansowym jednostki na realizację zamówienia i dane dotyczące procedury postępowania, na podstawie których Wójt miał podejmować decyzję o dalszej procedurze zamówień. Ponadto w przypadku dziewięciu zamówień w ogóle nie udokumentowano procedury przeprowadzenia postępowania (Urząd posiadał tylko umowy).

²⁰ Lub wykazem „Przebieg dróg gminnych przez gminę”, dołączonym w trakcie kontroli do umów zimowego utrzymania dróg.

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1311.

Wójt wyjaśnił, że niektóre postępowania udzielane były na podstawie § 10 ust. 3 i § 12 regulaminu (Wójt może wydać zgodę na odstąpienie od stosowania niektórych procedur i dokonanie zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą) i podał jako przykład, *ustne ustalenie z pracownikami odpowiedzialnymi za przeprowadzenie zamówienia publicznego zmiany formy wszczęcia procedur o udzielenie zamówienia publicznego.*

[dowód: akta kontroli str. 474, 1399-1448]

W trakcie kontroli nie wyjaśniono, w tym nie przedstawiono dokumentów, jakie zaistniały szczególnie uzasadnione przypadki (czego wymagały postanowienia regulaminu), które spowodowały odstąpienie od stosowania w całości lub w części wymaganych ww. regulaminem procedur postępowania.

2. W analizowanych w toku kontroli zamówieniach publicznych na roboty budowlane, niepodlegających ustawie Pzp, poza zamówieniem na bieżące remonty dróg i zamówieniami, w których były opracowane kosztorysy inwestorskie²², nierzetelnie określano zakres przedmiotowy realizowanych robót na etapie ich zlecenia i odbioru.

W umowach Gmina zobowiązywała się do przekazania „kompletu dokumentacji” dotyczącej robót, dopiero na dzień przekazania placu budowy, przy czym umowy nie precyzowały jakie dokumenty podlegały przekazaniu. Dokumentacji tej nie przedstawiono w trakcie kontroli. Ponieważ w tych przypadkach Urząd nie posiadał również kosztorysów inwestorskich – co było niezgodne z regulaminami udzielania zamówień z 2008 r. i 2014 r. – zakresy rzeczowe robót, poza dwoma przypadkami²³, określane były w umowach w sposób bardzo syntetyczny. Protokoły odbioru robót potwierdzały wykonanie zadań określonych umowami, jednak bez wyszczególnienia zakresu zrealizowanych robót.

Zawarte w latach 2013-2015 cztery umowy dotyczące remontu drogi Górno Parcele – Okrężna nie określały nawet, na których odcinkach tej drogi mają być wykonane roboty budowlane. Z protokołów odbioru robót również nie wynikało, na których odcinkach zostały wykonane prace remontowe. W protokołach odbioru trzech wykonanych remontów podano tylko nazwę drogi, a w czwartym – nazwę drogi i długość remontowanego odcinka, bez określenia jego początku i końca.

W konsekwencji nie było możliwe ustalenie, jaki był dokładnie przedmiot zawieranych umów oraz dokonanie oceny, czy umowy zostały prawidłowo zrealizowane i czy wypłacone wynagrodzenie odpowiadało zakresowi wykonanych robót.

Kierownik Referatu BGiRI wyjaśniła: *Osoby przygotowujące przedmiot zamówienia wskazały dokładny zakres niezbędnych do wykonania robót bez wskazania tych robót wg kilometrażu drogi. Prawdopodobnie było to przeoczenie spowodowane wskazaniem zakresu bez podania w umowie kilometrażu realizacji tych robót. Powyższe braki nie miały wpływu na realizację przedmiotu umowy oraz jej rozliczenia. Wyjaśniła również: Wysokość wynagrodzenia proponowanego przez Wykonawców robót budowlanych w postępowaniach poniżej wartości wskazanej w art. 4 pkt 8 Ustawy USTAWA PZP w przypadkach braku kosztorysu inwestorskiego była weryfikowana i akceptowana przez pracowników Referatu Budownictwa, Geodezji i Rozwoju Infrastruktury o największej wiedzy z zakresu przedmiotu zamówienia w uzgodnieniu z Referatem Finansów w zakresie dostępności środków budżetowych na realizację przedmiotowych zadań. Podczas tych czynności weryfikowane były kosztorysy ofertowe Wykonawców lub proponowane przez nich wynagrodzenia ryczałtowe za cały przedmiot zamówienia. W przypadku uzyskania cen niższych lub równych od dotychczas obowiązujących w urzędzie na zadaniach o tożsamym przedmiocie zamówienia wynagrodzenia były akceptowane bez konieczności przeprowadzania*

²² Umowy nr: GKB.272.2.67.214, GKB.272.2.37, GKB.272.2.62.2014, GKB.272.2.21.2015, GKB.272.2.39.2015.

²³ Umowy nr: GKB.2.73.2014, GKB.272.2.21.2015.

dotkającej analizy. W sytuacji uzyskania ofert o kwotach wyższych niż opisane powyżej prowadzone były głębsze analizy przedstawionych cen oraz prowadzone rozmowy z Wykonawcą w celu uzyskania uzasadnienia zaoferowanej ceny. W przypadku braku podstaw do przyjęcia (wysokość cen, dostępność środków itp.) Gmina starała się negocjować zaoferowane ceny do poziomów możliwych do zaakceptowania. W przypadku braku porozumienia do podpisania umów nie dochodziło. [...].

Wśród osób weryfikujących kosztorysy ofertowe był L.P. (inspektor ds. zamówień publicznych) oraz pracownicy pełniący funkcje inspektora ds. budownictwa drogowego w danym okresie. Efekty swoich analiz przedstawiali kierownikowi referatu, w miarę potrzeb i dodatkowych ustaleń Skarbnikowi (w kwestii dostępności środków na realizację zadania) oraz Wójtowi. [...].

W Gminie nie opracowano dokumentu określającego zasady weryfikacji kosztorysów ofertowych Wykonawców. Z czynności weryfikacji kosztorysów ofertowych nie były sporządzane oficjalne dokumenty wpinane do postępowań. Efektami weryfikacji kosztorysów ofertowych były:

- w przypadku kosztorysów ofertowych o wartościach wyższych od możliwych do zaakceptowania: przeprowadzenie „negocjacji” z oferentem i akceptacja nowych cen lub rezygnacja z realizacji zadania ze względu na zbyt wysokie koszty realizacji,
- w przypadku kosztorysów ofertowych o wartościach niższych od możliwych do zaakceptowania: przyjęcie kosztorysu i podpisanie umowy.

Ze względu na brak obowiązku dokumentowania weryfikacji kosztorysów ofertowych Wykonawców nie posiadamy dokumentów, które stanowiłyby oficjalny dokument w postępowaniu.

Wójt wyjaśnił natomiast: Brak w aktach tych dokumentów spowodowany był brakiem takiej potrzeby dla Zamawiającego, a zarazem brakiem takiego wymogu. Brak jest również przeciwskażeń do przekazania ww. dokumentacji podczas przekazywania terenu, bowiem opis przedmiotu zamówienia był niezbędny do oszacowania wartości oferty przez Oferenta w tym konkretnym przypadku. [dowód: akta kontroli str. 745-746, 1399-1448, 1815, 2037]

3. Przebudowa drogi gminnej nr 325044T Krajno Zagórze od Pomnika, w miejscowości Krajno Zagórze i w miejscowości Krajno Pierwsze zrealizowana została niezgodnie ze zgłoszeniem robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę z dnia 27 września 2013 r.

Według zgłoszenia, długość drogi miała wynosić 955 m, szerokość jezdni – 3,5 m a szerokość poboczy – 0,75 m. Ponadto miały być wykonane trzy mijanki o długości 25 m i szerokości jezdni 5 m w rejonie mijanek. Do zgłoszenia załączono oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i lokalizację obiektu przedstawioną na mapie ewidencyjnej.

Droga w oparciu o wpis w dzienniku budowy z dnia 1 września 2014 r. wytyczona została na podstawie projektu budowlanego i wykonana, jak wynika z *Protokołu odbioru* z dnia 31 października 2014 r., zgodnie z umową, tj. posiadała następujące parametry: długość drogi – 969 m, szerokość – 4 m, a w miejscach łuków poziomych poszerzenie miejscowo do 6 m, bez mijanek, pobocza – 0,75 m. Tym samym były one niezgodne z parametrami podanymi w zgłoszeniu robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę.

Kierownik Referatu BGiRI w wyjaśnieniach z dnia 7 września 2016 r. stwierdziła, że przebudowa tej drogi realizowana była na podstawie wykonanej dokumentacji technicznej. Dokumentacja określa, jaka jest szerokość pasa drogowego i czy na tych działkach, zlokalizowana jest inwestycja. Ponadto przed sporządzeniem oświadczeń o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, sprawdzana jest dokładnie wykonana przez projektanta dokumentacja techniczna pod kątem numerów działek objętych inwestycją oraz granic prawnych opracowania. W piśmie z dnia 14 października wyjaśniła

jednak, że na tę drogę nie był wykonywany operat do celów prawnych. Dokumentacja techniczna opracowywana była na zaktualizowanych mapach sytuacyjno-wysokościowych (mapa do celów projektowych), które zawierały w swej treści przebieg granic nieruchomości. Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z opracowaną dokumentacją techniczną.

Ponadto, pomimo że Plan zagospodarowania w projekcie budowlanym dotyczącym tej drogi wskazywał na jej przebieg przez grunty niestanowiące własności Gminy, w Urzędzie nie podjęto odpowiednich działań w celu ustalenia, czy faktycznie Gminie przysługiwało prawo do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane.

[dowód: akta kontroli str. 977-983, 1050, 1071-1097, 1519, 1557, 1612-1626,1815]

4. Kierownik Referatu BGiRI przyjęła w dniu 23 czerwca 2014 r. bez uwag nierzetelnie sporządzoną, na podstawie umowy z dnia 11 lutego 2014 r. dokumentację projektową zadania „Przebudowa drogi gminnej nr 325044T Krajno Zagórze od Pomnika, w miejscowości Krajno Zagórze i w miejscowości Krajno Pierwsze”. Dokumentacja ta nie przewidywała bowiem, wykonania regulacji studzienek dla włączów kanalizacji sanitarnej, robót ziemnych pod koryto nowej nawierzchni, wymiany gruntu z zasypki kanalizacji sanitarnej na piasek (wpis wykonawcy do dziennika budowy).

W związku z tym w trakcie przebudowy tej drogi, w celu prawidłowego jej wykonania, wykonawca zrealizował ww. roboty o wartości 119.443,46 zł, pomimo że nie był do tego zobowiązany na podstawie umowy nr GKB.272.1.10.2014 z 26 sierpnia 2014 r. Po wykonaniu tych robót, w celu ich rozliczenia i zapłaty wykonawcy wynagrodzenia, Wójt w dniu 10 grudnia 2014 r. podpisał umowę odpowiadającą zakresowi wykonanych prac. W grudniu 2014 r. sporządzony został protokół odbioru ww. robót, który został podpisany przez Kierownika Referatu BGiIT, Inspektora ds. zamówień publicznych Łukasza Papisa ze strony Urzędu i wykonawcę prac.

Wystąpienie powyższych nieprawidłowości znajduje potwierdzenie w wyjaśnieniach Kierownika Referatu BGiIT i Inspektora ds. zamówień publicznych Łukasza Papisa, którzy stwierdzili: *Podczas realizacji zadania [przebudowy] Wykonawca robót zgłaszał problemy występujące podczas realizacji robót budowlanych związane w głównej mierze z gruntem, który nie miał właściwości niezbędnych do wykonania robót budowlanych zgodnie ze sztuka budowlaną. Wykonawca szacował niewielkie koszty związane z doprowadzeniem gruntu do zgodności z wymaganiami dla tego typu inwestycji. Podczas prowadzenia dalszych prac Wykonawca stwierdził zły stan gruntu na znacznej długości przebudowywanej drogi, w związku z czym podniósł temat dodatkowego wynagrodzenia za niezbędne do wykonania roboty nie ujęte w dokumentacji technicznej oraz nie objęte złożoną ofertą przetargową. Mimo braku pisemnej deklaracji Zamawiającego - wymagającej konsultacji prawnej, weryfikacji posiadanych środków finansowych oraz stwierdzenie zakresu tych robót - Wykonawca na własne ryzyko kontynuował trwające prace. Wykonywanie prac mimo braku zapewnień o możliwości zapłaty przez Gminę, argumentował dbaniem o własną reputację, tożsamość lokalną, prośby lokalnych mieszkańców oraz dbaniem o finanse lokalnego samorządu, który mógłby stracić dofinansowanie na realizację tego zadania.*

Z uwagi na uzyskanie przez Gminę korzyści majątkowej w postaci wykonania na jej rzecz prac, po stwierdzeniu zasadności udzielenia zamówienia na zwiększony zakres, określeniu przedmiotu zamówienia oraz posiadaniu niezbędnych środków finansowych zasadnym okazało się zawarcie umowy nr GKB.272.2.73.2014 celem spełnienia świadczenia wzajemnego na rzecz Wykonawcy.

Przyjęta dokumentacja projektowa nie zawierała też materiałów, wraz z wszystkimi uzgodnieniami, umożliwiającymi skierowanie do starostwa powiatowego zgłoszenia dotyczącego przebudowy drogi wg nowego projektu (§ 1 ust. 2 lit. c oraz § 7 pkt 1 umowy).

Nie wyegzekwowano również od wykonawcy dokumentacji przedłożenia oświadczenia o tym, że dokumentacja jest wykonana zgodnie z przepisami prawa, Polskimi Normami i zasadami wiedzy technicznej, kompletna z punktu widzenia celu jakemu ma służyć, wykonana z należytą starannością. Oświadczenie to winno stanowić warunek dokonania odbioru dokumentacji (obowiązek jego przekazania wynikał z § 4 ust. 2 pkt 2 umowy). Wójt wyjaśnił: *Z uwagi na obowiązek sporządzenia wskazanego oświadczenia wyłącznie podczas wykonywania dokumentacji objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę odstąpiono od tego wymogu z uwagi na realizację zadania na zgłoszenie robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę.*

Urząd nie zawiadomił wykonawcy dokumentacji projektowej o zauważonych po dokonaniu odbiorze tej dokumentacji wadach w wykonanym przedmiocie zamówienia i nie skorzystał z uprawnienia do dochodzenia przewidzianych w umowie roszczeń z tytułu nienależytej jakości opracowania (§ 4 ust. 4 i 5 umowy).

[dowód: akta kontroli str. 977-980, 1019-1060, 1629]

5. Odwodnienie terenu PSZOK, wykonane na podstawie umowy z dnia 14 kwietnia 2015 r., zrealizowane zostało bez uzyskania pozwolenia wodnoprawnego wymaganego art. 122 ust.1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne²⁴.

W wyjaśnieniach Kierownik Referatu BGiRI stwierdziła: *Nie było wymagane uzyskanie dodatkowych zezwoleń/uzgodnień w przedmiotowym zakresie zmian. [...] Do gminy nie wpłynęła żadna informacja odnośnie problemu z realizacją takich robót.*

[dowód: akta kontroli str.1276-1325, 1594]

6. Wykonanie, na podstawie umowy z dnia 12 czerwca 2015 r., odwodnienia terenu objętego inwestycją pn. „Zagospodarowanie terenu na cele rekreacyjno-wypoczynkowe mieszkańców w miejscowości Radlin”, nie zostało poprzedzone zgłoszeniem do Starostwa Powiatowego w Kielcach robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, wymaganym art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Ponadto odwodnienie terenu zostało zrealizowane bez uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, wymaganego art. 122 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy Prawo wodne.

Wójt w złożonych wyjaśnieniach dotyczących zgłoszenia robót i pozwolenia wodnoprawnego stwierdził, że *Z uwagi na posiadaną wiedzę oraz konieczność wykonania i rozliczenia zadań zgodnie z wymaganiami, Gmina podejmowała decyzje w dobrej wierze i celowym działaniu, zmierzającym do oddania obiektów do użytkowania mieszkańców.*

Ze względu na brak w Urzędzie dokumentacji technicznej odwodnienia i dokumentacji powykonawczej zadania zasadniczego, nie było możliwe dokonanie analizy zakresu wykonania odwodnienia. Jedynym potwierdzeniem wykonania umowy był protokół odbioru robót.

W wyjaśnieniach dotyczących szczegółowego zakresu wykonanych robót Kierownik Referatu BGiIT i Inspektor ds. budownictwa i zagospodarowania przestrzennego Jerzy Kaczmarczyk potwierdzili wykonanie prac w zakresie wymienionym w umowie i ich realizację po odbiorze zadania podstawowego.

[dowód: akta kontroli str. 1333-1398, 1547-1548, 1606, 2019-2020, 2024]

7. W okresie objętym kontrolą (do sezonu zimowego 2013/2014 włącznie) Urząd regulował faktury VAT wystawiane przez ZUK z tytułu zimowego utrzymania dróg, pomimo że brak było podstaw do takiego finansowania realizacji tych zadań przez Gminę.

Skarbnik Gminy wyjaśniła: *ZUK wystawiał fakturę na Gminę Górną, gdyż zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...), samorządowy zakład*

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121.

budżetowy odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych. [dowód: akta kontroli str.1481]

Z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵ wynika m.in., że podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz że zakład ten może otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje przedmiotowe. Powyższe przepisy przesądzają zatem, że świadczenia finansowe uzyskiwane z gminy mogą mieć postać dotacji, a nie przychodu z działalności osiąganego jako wynagrodzenie za świadczenie. W związku z tym zapłata faktur wystawianych przez ZUK z tytułu zimowego utrzymania dróg, dokonywana była z naruszeniem ww. przepisów ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, zimowe utrzymanie dróg jest zadaniem własnym Gminy i jego realizacja przez ZUK nie tworzyła takiego stosunku prawnego, na podstawie którego następowała wymiana świadczeń wzajemnych, pozwalających na opodatkowanie Gminy podatkiem od towarów i usług. ZUK nie wykonywał tych usług na rzecz Gminy, lecz działał w jej imieniu jako jej wyodrębniona jednostka organizacyjna, wykonując jej zadanie własne. Dlatego też wykonywanie przez ZUK zadania własnego tworzącej go jednostki samorządu terytorialnego nie stanowiło świadczenia usług pomiędzy tymi podmiotami w rozumieniu art. 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²⁶, podlegających opodatkowaniu podatkiem VAT.

8. Wójt Gminy udzielił zamówień publicznych w zakresie zimowego utrzymania dróg gminnych w sezonie zimowym 2015/2016 o łącznej wartości 208.812,34 zł (co stanowiło równowartość 45.918,59 euro²⁷) z naruszeniem przepisów ustawy Pzp, zawierając umowy z 12 października 2015 r. i 1 lutego 2016 r. na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy.

Szacunkowa wartość zamówienia objętego umową nr GKB.272.2.83.2015 z 12 października 2015 r., zawartą do 30 kwietnia 2016 r., określona została na podstawie kalkulacji własnej, do sporządzenia której przyjęto ceny jednostkowe obowiązujące w sezonie zimowym 2014/2015, ale zaniżono zakresy usług w stosunku do poprzedniego sezonu. Przyjęto bowiem, przy założeniu tożsamości wykazu dróg objętych zimowym utrzymaniem oraz zbliżonego okresu świadczenia usługi, że długość odśnieżanych dróg wyniesie 800 km a piaskowanych – 2.200 km, podczas gdy w poprzednim sezonie długość tras odśnieżonych wyniosła 1.048,225 km i tras piaskowanych 2.741,625 km (na podstawie wykonania umów nr GKB.272.2.68.2014 z 24 listopada 2014 r. i nr GKB.272.2.11.2015 z 27 lutego 2015 r.). Przyjmując z poprzedniego sezonu ceny jednostkowe: odśnieżanie – 10,26 zł za jeden kilometr, piaskowanie – 63,18 zł za jeden kilometr i pracę koparki – 88,56 zł za jedną godzinę (podano pracę koparki na 20 godz.), szacunkową wartość zamówienia ustalono na kwotę 121.118,05 zł netto, co stanowiło równowartość 28.667,67 euro. Ustalenie w powyższy sposób wartości szacunkowej zamówienia na sezon 2015/2016, stanowiło naruszenie przepisu art. 34 ust. 1 ustawy Pzp stanowiącego m.in., że podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi powtarzające się okresowo jest łączna wartość zamówień tego samego rodzaju udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy, z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych usług. Przy uwzględnieniu bowiem wyżej podanych danych dotyczących liczby kilometrów dróg odśnieżanych i piaskowanych oraz cen jednostkowych usługi, wartość zamówienia powinna zostać ustalona na kwotę nie niższą niż 170.343,20 zł

²⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm..

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.

²⁷ W dacie szacowania wartości przedmiotowego zamówienia, średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych, wynosił 4,2249, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. poz. 1692).

netto (40.318,87 euro), odpowiadającą wartości zrealizowanych usług w sezonie zimowym 2014/2015.

Pominięcie przy ustalaniu wartości szacunkowej zamówienia wydatków poniesionych na zimowe utrzymanie dróg w poprzednim sezonie oznacza również, że zaniżono wartość zamówienia, czego zakazuje art. 32 ust. 2 ustawy Pzp, co skutkowało niestosowaniem tej ustawy do udzielenia zamówienia, a także świadczy o niezachowaniu należytej staranności w określaniu tej wartości, wymaganej art. 32 ust. 1 ustawy Pzp.

Należy zwrócić uwagę, że koszty ponoszone na wykonywanie usług zimowego utrzymania dróg na terenie Gminy ulegały w ostatnich czterech sezonach dużym wahaniom (2011/2012 – 72.672,83 zł, 2012/2013 – 171.641,69 zł, 2013/2014 – 90.922,61 zł i 2014/2015 – 183.970,66 zł), co mogło wynikać przede wszystkim ze zmiennych i nieprzewidywalnych warunków atmosferycznych. Dlatego też przyjęcie wartości usługi niższej tylko o 1.332,33 euro (5.629 zł) od progu stosowania ustawy Pzp (art. 4 pkt 8), dodatkowo wskazuje na niezachowanie należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówienia na sezon 2015/2016.

W konsekwencji nieprawidłowego ustalenia szacunkowej wartości zamówienia, Wójt Gminy udzielił przedmiotowego zamówienia publicznego bez stosowania ustawy Pzp, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym do 27 lipca 2016 r.), stanowiącego, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz art. 7 ust. 3, który zobowiązuje do udzielania zamówienia wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami tej ustawy.

[dowód: akta kontroli str. 485-500, 720-742]

9. W zarządzeniu Wójta nr 8/2012 z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Górnio oraz w kolejnych w tej sprawie nr: 2/2013, 115/2014 i 18/2016 odpowiednio z dnia 3 stycznia 2013 r., 30 grudnia 2014 r. i 9 marca 2016 r., przewidziano, że prowadzenie spraw związanych z zimowym utrzymaniem dróg należy do Urzędu (Referatu BGiRI), pomimo że zadania w tym zakresie, w okresie objętym kontrolą (do 21 marca 2016 r.) powierzane były ZUK na podstawie uchwał Rady Gminy nr XXXVII/288/02 (bez daty) i z dnia 31 października 2013 r. nr XLI/320/2013 w sprawie odpowiednio wprowadzenia zmiany do statutu tego zakładu budżetowego i przyjęcia statutu. W związku z tym, Urząd realizował zadania w zakresie zimowego utrzymania dróg na terenie Gminy w latach 2014/2015 i 2015/2016 niezgodnie z ww. uchwałami Rady Gminy. Wynika z tego, że Wójt, wprowadzając ww. regulaminy organizacyjne, zawierające postanowienia o prowadzeniu spraw zimowego utrzymania dróg przez Urząd, nie przestrzegając uchwał organu stanowiącego w powyższym zakresie, co stanowiło naruszenie przepisów art. 30 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁸, zgodnie z którymi wójt m.in. wykonuje uchwały rady gminy, a do jego zadań należy określanie sposobu wykonywania uchwał.

[dowód: akta kontroli str. 28-72, 291-304, 472]

W złożonym wyjaśnieniu dotyczącym podstawy i formy przejęcia zimowego utrzymania dróg przez Urząd, Wójt stwierdził: *W związku z nowelizacją ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 14 maja 2014 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw opublikowaną 1 kwietnia 2014 r., Gmina podjęła czynności w zakresie przygotowania zamówienia publicznego w świetle obowiązujących przepisów. Wójt również wyjaśnił, że Gmina zgodnie z obowiązującymi przepisami jest odpowiedzialna za utrzymanie dróg (w tym zimowe) dlatego żaden dokument nie był wymagany.*

[dowód: akta kontroli str. 472]

²⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.

10. Urząd rozliczał usługi w zakresie zimowego utrzymania dróg w latach 2014-2016 i wypłacał wynagrodzenie za ich świadczenie na podstawie dokumentów przedstawianych przez wykonawcę tych usług, bez udokumentowania faktu weryfikacji i potwierdzenia zakresu wykonania tychże usług. Było to niezgodne z § 4 ust. 4 zawartych umów dotyczących zimowego utrzymania dróg w sezonach 2014/1015 i 2015/2016, stanowiącym, że *Wykonawca będzie fakturował usługi w oparciu o dokumenty określające zakres wykonanych prac zatwierdzonych przez przedstawiciela Zamawiającego za każdy okres.*

W złożonych wyjaśnieniach Kierownik Referatu BGiRI stwierdziła: *Zgodnie z ustaleniami po podpisaniu umowy z Wykonawcą, był on zobligowany do bezwzględnego utrzymania przejezdności dróg w godzinach wczesnoporannych na trasach kursowania komunikacji zbiorowej oraz dróg w miejscowościach o górzystym ukształtowaniu terenu w północnej części gminy. Wykonawca wykonywał powyższe prace bez telefonicznego powiadomienia. Prace te były weryfikowane i sprawdzane przez pracownika ds. drogownictwa na podstawie udostępnianych na bieżąco przez Wykonawcę nagrań z rejestratorów zamontowanych na samochodach oraz wizji w terenie,*

Pozostałe drogi odśnieżane oraz piaskowane były po telefonicznych powiadomieniach Wykonawcy, który w godzinach nocnych prowadził monitoring stanu przejezdności dróg. W pozostałych sytuacjach Wykonawca wykonywał zakres umowy wyłącznie po telefonicznych zgłoszeniach przez upoważnionych przedstawicieli Urzędu

Zamawiający weryfikował na bieżąco przejezdność dróg oraz realizację usługi na podstawie wizji w terenie, informacji pracowników dojeżdżających do pracy, informacji uzyskiwanych od przewoźników i mieszkańców gminy oraz udostępnianych nagrań z wideorejestratorów. Na dowód rzetelności wykonywania usług przez Wykonawcę oraz czujności pracowników referatu wskazać należy znikomą ilość interwencji użytkowników dróg, co w latach poprzednich było bardzo częstym zjawiskiem.

Pracownicy odpowiedzialni za nadzór nad realizacją zadania wykonywali jedynie własne notatki na potrzeby rozliczenia najbliższej faktury, Zamawiający nie prowadził ewidencji zakresów rzeczowych zleczonych w poszczególnych dobach usług.

Zamawiający po opisaniu prawidłowo złożonej i zweryfikowanej faktury nie widział potrzeby przechowywania własnych zapisków, które były sporządzane w trakcie realizacji umowy. Weryfikacja złożonych faktur wraz z załącznikami polegała m.in. na dokonaniu porównania zakresu rzeczowego zleconych a wykonanych usług.

Wójt natomiast, wyjaśniając brak w Urzędzie dokumentów stwierdzających zakres faktycznie zrealizowanych usług, stwierdził: *W świetle obowiązujących przepisów oraz na podstawie zawartej umowy, nie było obowiązku sporządzania notatek stwierdzających telefoniczne powiadomienie Wykonawcy o rozpoczęciu w pełnym zakresie akcji zimowego utrzymania przejezdności dróg. Pracownik odpowiedzialny za realizację umowy podczas weryfikacji złożonych faktur wraz z kartami drogowymi sprawdzał zgodność złożonych dokumentów przez Wykonawcę z faktycznym wykonaniem usług. Zgodnie z § 4 ust. 4 Umowy „Wykonawca będzie fakturował usługi w oparciu o dokumenty określające zakres wykonanych prac zatwierdzonych przez przedstawiciela Zamawiającego za każdy okres”. Dokumentem potwierdzającym ww. jest f-ra sprawdzona pod względem merytorycznym przez pracownika odpowiedzialnego za realizację i nadzór zadania.*

[dowód: akta kontroli str. 472, 745-746]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK wskazuje na konieczność podejmowania odpowiednich działań w celu jednoznacznego ustalenia przysługującego Gminie prawa do dysponowania nieruchomościami znajdującymi się w pasie drogowym planowanych do przebudowy dróg gminnych. W wyniku kontroli stwierdzono, że działań takich nie podejmowano w trakcie przygotowania przebudowy analizowanych dróg: Bęczków Niwy – Bęczków Górka – Bęczków Zaskale; Bęczków

Komorniki do Młyna; w miejscowości Bęczków na odcinku 250 m i w msc. Krajno na odcinku 220 m.

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

2. Zagospodarowanie i wykorzystanie obiektów wybudowanych przy współfinansowaniu środkami unijnymi

Opis stanu faktycznego W kontrolowanym okresie budowane były i modernizowane obiekty gminne z wykorzystaniem środków unijnych, z przeznaczeniem na Dom Spotkań Mieszkańców w Leszczynach, Świetlicę Wiejską w Woli Jachowej, Świetlicę Wiejską w Radlinie, Wiejski Dom Kultury w Krajnie Parcele i Świetlicę Wiejską w Górnio.

Pomieszczenia Domu Spotkań Mieszkańców w Leszczynach, Świetlicy Wiejskiej w Woli Jachowej i Świetlicy Wiejskiej w Radlinie zostały użyczone kołom gospodyń wiejskich z tych miejscowości. Użyczonymi pomieszczeniami były z reguły sale spotkań z mieszkańcami, pomieszczenia kuchenne, szatnie i sanitariaty. Odbýwały się w nich zebrania wiejskie, spotkania organizacyjne, spotkania grup zainteresowań, „wigilie”, przygotowania do obsługi dożynek, organizacji imprez kulturalnych i wypoczynkowych, prowadzona była działalność kulturalna, artystyczna, rekreacyjna i wypoczynkowa. Prowadzono warsztaty kulinarne i rękodzieła artystycznego, organizowano działalność socjalno-samopomocową i imprezy promujące Gminę.

Jeden z radnych Gminy zgłaszający problem trwałości projektów finansowanych ze środków unijnych, składając zeznanie w trakcie kontroli, poinformował o dwóch osobach, które mogą potwierdzić pobieranie opłat przez jedno z kół gospodyń wiejskich za korzystanie z pomieszczeń użyczonych kołu na swoją działalność. Pierwsza z tych osób złożyła zeznanie, że słyszała o możliwości odpłatnego udostępniania ww. pomieszczeń, a druga potwierdziła uzyskanie takiej informacji od pierwszej zeznającej. Przesłuchana w trakcie kontroli przewodnicząca ww. koła gospodyń wiejskich, zaprzeczyła prowadzeniu przez to koło działalności zarobkowej.

[dowód: akta kontroli str. 1631-1687]

Ustalono nieprawidłowości W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Zaciąganie kredytów przez Gminę

Opis stanu faktycznego W 2011 r. Gmina posiadała do dyspozycji dwa kredyty krótkoterminowe w rachunku bieżącym w wysokości 1.500.000 zł i 1.000.000 zł. Umowę na pierwszy kredyt podpisał Wójt w dniu 11 stycznia 2011 r. (i w tym dniu kredyt postawiony został do dyspozycji), a na drugą – w dniu 5 maja 2011 r. (i również w tym dniu kredyt postawiony został do dyspozycji). Rada Gminy, uchwałą nr IV/17/2011 r. z dnia 11 lutego 2011 r., ustaliła limit zobowiązań zaciąganych w celu sfinansowania przejściowego deficytu budżetu w wysokości 1.500.000 zł i uchwałą nr VII/51/2011 z dnia 18 maja 2011 r. w wysokości 3.000.000 zł. Zawarcie umowy w dniu 5 maja 2011 r., nastąpiło przed upoważnieniem Wójta przez Radę Gminy do zaciągnięcia tego zobowiązania.

Ponadto w 2011 r. Gmina pobrała kredyt długoterminowy na kwotę 7.200.000 zł, uzyskany na podstawie umowy zawartej w dniu 2 czerwca 2010 r. na kwotę 7.400.000 zł. Uchwałą Rady Gminy nr IV/17/2011 r. z dnia 11 lutego 2011 r. ustalony został limit zobowiązań

zaciąganych w celu sfinansowania planowanego deficytu budżetu w wysokości 3.303.128 zł i na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 5.635.280 zł. Ta druga kwota uchwałą Rady Gminy nr VII/51/2011 z dnia 18 maja 2011 r. została zmniejszona do 5.168.754 zł. RIO wydała pozytywną opinię w sprawie możliwości spłaty kredytu przez Gminę odpowiednio w wysokości 900.000 zł i 7.571.882 zł.

W 2012 r. Gmina posiadała do dyspozycji kredyt w rachunku bieżącym w wysokości 2.000.000 zł i pobrała ostatnią transzę kredytu w wysokości 1.271.882 zł uzyskanego w 2010 r. Uchwałą Rady Gminy XVI/109/2013 z dnia 27 stycznia 2012 r. ustalony został limit zobowiązań zaciąganych w celu sfinansowania przejściowego deficytu budżetu w kwocie 2.000.000 zł i 3.717.154 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ponadto Rada Gminy podjęła uchwałę nr XX/161/2012 z dnia 24 maja 2012 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu w kwocie 3.717.154 zł. RIO wydała pozytywną opinię w sprawie możliwości spłaty kredytu przez Gminę w wysokości 2.445.272 zł.

W 2013 r. Gmina posiadała do dyspozycji kredyt w rachunku bieżącym w wysokości 2.000.000 zł i zaciągnęła kredyt długoterminowy na kwotę 3.000.000 zł. Uchwałą Rady Gminy nr nr XXIX/228/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. ustalony został limit zobowiązań zaciąganych w celu sfinansowania przejściowego deficytu budżetu w kwocie 2.000.000 zł i 3.478.148 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań kredytowych. Ponadto Rada Gminy podjęła uchwałę nr XXXVI z dnia 27 maja 2013 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu w kwocie 3.478.148 zł, a RIO w Kielcach wydała pozytywną opinię w sprawie możliwości spłaty kredytu przez Gminę również w tej samej wysokości.

Pierwszy kredyt pobrany w 2014 r. był kredytem krótkoterminowym w rachunku bieżącym, na kwotę 1.000.000 zł. Podstawą ubiegania się o ten kredyt, było określenie uchwałą nr XLIII/350/2013 Rady Gminy z dnia 30 grudnia 2013 r. limitu zobowiązania z tytułu zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w wysokości 2.000.000 zł. Kredyt postawiony został do dyspozycji od dnia 15 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r.

Rada Gminy uchwałą nr XLIII/350/2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. określiła limit zobowiązania z tytułu zaciągnięcia kredytu na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 1.954.962 zł i uchwałą nr XLV/362/2014 z dnia 27 stycznia 2014 r. limit ten podwyższyła do kwoty 2.149.964 zł. Uchwałą nr 2268/2014 z dnia 18 marca 2014 r. RIO wydała pozytywną opinię o możliwości spłaty kredytu w wysokości 2.149.964 zł. Uchwałą nr XLVII/375/2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu, Rada Gminy udzieliła Wójtowi upoważnienia do zaciągnięcia kredytu w ww. wysokości. Gmina wykorzystwała/pobrała kredyt w wysokości 1.500.000 zł. Kredyt postawiony został do dyspozycji od dnia 15 października 2014 r., ze spłatą od dnia 31 maja 2018 r. do dnia 31 maja 2021 r. Kredyt uruchomiony został w dniu 30 grudnia 2014 r.

Rada Gminy, podjęła uchwałę nr XLV/364/2014 z dnia 27 stycznia 2014 r. o zaciągnięciu kredytu konsolidacyjnego na kwotę 3.165.970 zł. RIO wydała pozytywną opinię w tym zakresie. Kredyt postawiony został do dyspozycji w dniu 8 lipca 2014 r., ze spłatą od dnia 31 stycznia 2015 r. do dnia 30 listopada 2017 r. Uruchomiony został w dniu 8 lipca 2014 r.

W 2015 r. Gmina zaciągnęła jeden kredyt długoterminowy na kwotę 2.197.188 zł. Podstawą do ubiegania się o ten kredyt, było podjęcie przez Radę Gminy uchwały nr III/23/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r. dotyczącej zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 709.945,97 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pobranych kredytów w wysokości 2.197.188 zł. Uchwałą nr VII/89/2015 z dnia 2 czerwca 2015 r. Rada Gminy udzieliła Wójtowi upoważnienia do zaciągnięcia długoterminowego kredytu w wysokości 2.907.133,97 zł. RIO wydała pozytywną opinię w tym zakresie. Kredyt postawiony został do dyspozycji od 8 października 2015 r. do dnia 30 listopada 2017 r., a uruchomiony został 30 grudnia 2015 r.

W 2016 r., do dnia 30 czerwca, nie została podpisana żadna umowa kredytowa.

[dowód: akta kontroli str. 1688-1754]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na zawarciu w dniu 5 maja 2011 r. przez Wójta Gminy umowy kredytowej na kwotę 1.000.000 zł, bez wymaganego upoważnienia Rady Gminy w tym zakresie, tj. z naruszeniem art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Z przepisu tego wynika, że w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić wójta m.in. do zaciągania kredytów i pożyczek.

[dowód: akta kontroli str. 1688, 1697-1698]

Wójt wyjaśnił, iż powyższa nieprawidłowość spowodowana była brakiem środków na rachunku bankowym Urzędu w dniach 4-5 maja 2011 r. i ze względu na upływający wówczas termin wypłaty wynagrodzeń dla nauczycieli oraz składek ZUS od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom do końca kwietnia 2011 r., a także zbliżający się termin zapłaty rat kredytowych. Zapłata z kolei tych zobowiązań mogła być o wiele poważniejsza w skutkach, niż brak zgody Rady Gminy na zaciągnięcie kredytu, którą uzyskał na najbliższej sesji Rady Gminy zwołanej w dniu 18 maja 2011 r.

[dowód: akta kontroli str. 1604]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Wydatkowanie środków na obsługę prawną Gminy

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą obsługę prawną Gminy prowadziła kancelaria radców prawnych z Kielc, na podstawie corocznie podpisywanych umów. W dniu 12 grudnia 2013 r. Gmina zawarła również umowę na świadczenie usług doradztwa prawnego z kancelarią prawniczą z Warszawy, ale do dnia 21 września 2016 r. nie poniosła z tego tytułu żadnych kosztów.

Od dnia 11 stycznia 2012 r. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Górnicy posiada podpisaną przez kierownika GOPS umowę z kancelarią radców prawnych z Kielc, inną niż kancelaria, z którą umowę podpisała Gmina. Zakres tej umowy dotyczy powierzenia obsługi prawnej, mającej na celu ochronę interesów zlecniodawcy, polegającej w szczególności na: udzielaniu porad i konsultacji prawnych przy użyciu dostępnych mediów (telefonu, poczty internetowej, faksu) lub osobiście, sporządzaniu opinii prawnych, pism, prowadzeniu negocjacji z kontrahentami, zastępstwie prawnym.

W ramach tej umowy GOPS został obciążony w 2012 r. kwotą 13.257,17 zł i w 2013 r. kwotą 2,812,23 zł. Wydatki te dotyczyły reprezentacji procesowej GOPS w toczącym się postępowaniu dotyczącym zwolnionej głównej księgowej GOPS.

W późniejszym okresie GOPS nie ponosił kosztów z tytułu podpisanej umowy. Korzystał z pomocy radcy prawnego świadczącego usługi dla Gminy.

Pismem z dnia 15 września 2016 r. Wójt poinformował, że nie wydawał dyspozycji w sprawie zawarcia umowy GOPS z kancelarią radców prawnych.

[dowód: akta kontroli str. 473, 1755-1806]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. Przestrzeganie wewnętrznych regulacji w zakresie udzielania zamówień publicznych niepodlegających ustawie Pzp.
2. Rzetelne i jednoznaczne określanie w zawieranych umowach na realizację zamówień publicznych niepodlegających ustawie Pzp, zakresu przedmiotowego wykonywanych zadań.
3. Korzystanie z przewidzianych w umowach na wykonanie dokumentacji projektowej uprawnień związanych z egzekwowaniem usunięcia wad tej dokumentacji i dochodzeniem roszczeń z tytułu nienależytego wykonania umowy.
4. Realizowanie robót budowlanych zgodnie ze zgłoszeniem robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę.
5. Realizowanie robót budowlanych na podstawie wydanych przez właściwy organ pozwoleń wodnoprawnych, jeżeli charakter tych robót wymaga uzyskania takich pozwoleń.
6. Prawidłowe ustalanie, zgodnie z przepisami ustawy Pzp, wartości szacunkowej zamówień publicznych udzielanych w zakresie zimowego utrzymania dróg.
7. Rozliczanie realizowanych usług w zakresie zimowego utrzymania dróg po uprzednim potwierdzeniu, odpowiednio udokumentowanym, prawidłowości wykonania tych usług.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia lipca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
Podpis