



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-11-04/2013
P/13/181

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/181 – Efektywność ekologiczna wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (w ramach powyższej kontroli dokonano sprawdzenia budowy składowiska odpadów komunalnych w Koluszkach).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Lech Popławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr 86007 z dnia 12 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Koluszkach, ul. 11 Listopada 65, /kod 95 – 040 Koluszki/, Regon 590 648 362, zwany „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Chałat, Burmistrz Koluszek od dnia 13 grudnia 2010 r. W okresie wcześniejszym, Burmistrzem Koluszek od dnia 21 lipca 2000 r. był Sławomir Wochna. (dowód: akta kontroli str. 3 – 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki¹, w zakresie realizacji zadania pn. „Budowa składowiska odpadów komunalnych wraz z zapleczem sanitarnym, technologicznym i technicznym”, zwanym „składowiskiem”, dofinansowanego ze środków pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, zwanego „Funduszem”.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają stwierdzone w toku kontroli, następujące ustalenia:

1. Wykonanie budowy składowiska zgodnie z warunkami umowy pożyczki, w tym harmonogramem rzeczowo – finansowym.
2. Osiągnięcie planowanego efektu rzeczowego i ekologicznego, zgodnie z umową pożyczki.
3. Wykorzystanie w całości otrzymanej pomocy finansowej, zgodnie z przeznaczeniem.
4. Terminowe rozliczenie kosztów pożyczki.
5. Terminowe dokonywanie spłat pożyczki.

Natomiast nieprawidłowością było, nierozpoczęcie użytkowania nowo wybudowanego składowiska.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

Opis stanu
faktycznego

1. Gmina Koluszki, zwana „Gminą”, zawarła z Funduszem umowę pożyczki Nr 147/OZ/P/2008 z dnia 24 grudnia 2008 r., zwaną „umową pożyczki”, na dofinansowanie zadania inwestycyjnego budowy składowiska. Udzielona pożyczka w kwocie 1.000.000 zł, podzielona została na dwie transze: 260.000 zł i 740.000 zł. Powyższa umowa zmieniana była w drodze kolejnych 6 aneksów do umowy dotyczących: zmian wartości kosztorysowej zadania, terminu zakończenia realizacji zadania, terminów przekazania transz pożyczki, terminu osiągnięcia efektu rzeczowego, terminu przedstawienia protokołu odbioru końcowego i końcowego rozliczenia, terminu dostarczenia potwierdzenia efektu ekologicznego, wysokości i terminów spłaty rat kapitałowych i odsetek, harmonogramów rzeczowo-finansowych zadania, numeru rachunku bankowego Funduszu.

Ustalono, że Gmina zawarła umowę Nr 357/12/08 z dnia 30 grudnia 2008 r. z Przedsiębiorstwem Wielobranżowym „EKO-WAPNO BIS” Spółka z o.o. z/s w Inowrocławiu, zwanym „Wykonawcą”, na budowę składowiska, za wynagrodzeniem ryczałtowym brutto 1.999.379,49 zł. Urząd przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na budowę składowiska w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów art. 39 – 46 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², gdzie wartość zamówienia była niższa niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Prawa zamówień publicznych³. Ustalono, że specyfikacja istotnych warunków zamówienia (siwz) spełniała wymagania art. 36 Prawa zamówień publicznych. Z treści siwz m.in. wynika, że w opisie kryteriów wyboru oferty, przyjęto jedno kryterium – cena (100%). Ustalono, że spośród 8 ważnych ofert wybrano ofertę o najniższej cenie, zgodną z zawartą umową z Wykonawcą. Przeprowadzone postępowanie zostało udokumentowane zgodnie z wymaganiami art. 96 Prawa zamówień publicznych. Wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy (99.968,97 zł). Zawarta umowa z Wykonawcą, była zgodna z załącznikiem nr 2 do siwz, z której m.in. wynika, że udzielono gwarancji na okres 36 miesięcy od daty odbioru końcowego oraz zawarto postanowienia o karach umownych, za nieterminowe wykonanie umowy i zerwanie umowy.

(dowód: akta kontroli str. 8 – 61)

2. Ustalono, że realizacja budowy składowiska przebiegała zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym zadania po zmianach (wprowadzonym aneksem Nr 6 z dnia 29 czerwca 2012 r. do umowy pożyczki). Wykonane części robót dokumentowane były protokołami odbioru wykonanych robót, będących załącznikami do faktur częściowych. Z faktur oraz przelewów bankowych dot. realizacji ww. zadania ustalono, że faktury te zostały zapłacone terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 62 – 74, 171)

² Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (Dz.U. Nr 241, poz. 1762).

3. W wyniku sprawdzenia wniosku Gminy z dnia 10 czerwca 2008 r. do Funduszu o udzielenie dofinansowania w formie pożyczki w kwocie 1.000.000 zł, na budowę składowiska z dokumentami źródłowymi ustalono, że dane i informacje zawarte w powyższym wniosku były zgodne z dokumentami źródłowymi, a w szczególności:

- na podstawie wypisów z rejestru gruntów ustalono, że działki gruntu, na których zlokalizowane było składowisko, były własnością Gminy,
- z kosztorysu inwestorskiego budowy składowiska z dnia 8 stycznia 2008 r. wynika, że ustalono wartość brutto 4.312.555,44 zł (we wniosku uwzględniając inne koszty podano planowany koszt zadania brutto 4.335.800 zł),
- na etapie składania wniosku, Gmina posiadała opracowaną dokumentację projektową oraz decyzję pozwolenia na budowę składowiska.

Fundusz w dniu 16 czerwca 2008 r. przeprowadził kontrolę ww. wniosku, która nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 75 – 96)

4. Zgodnie z umową pożyczki ze zmianami (wprowadzonych aneksem Nr 1 z dnia 14 kwietnia 2009 r.), termin realizacji zadania określony był do dnia 31 grudnia 2011 r. Ustalono, że Wykonawca składowiska w dniu 30 września 2011 r. zgłosił Zamawiającemu gotowość do odbioru inwestycji, która protokołem odbioru końcowego z dnia 15 listopada 2011 r., została odebrana. Komisja odbioru robót na podstawie przedłożonych dokumentów stwierdziła, że inwestycja wykonana została przez Wykonawcę w okresie od 2 czerwca 2009 r. do 30 września 2011 r. Jakość wykonanych robót została oceniona jako dobra (bez usterek), a wykonany obiekt gotowy do użytku. Komisja nie wniosła innych uwag ani wniosków. Do protokołu odbioru końcowego Wykonawca załączył kartę gwarancyjną, zawierającą m.in. warunki gwarancji, przeglądy gwarancyjne i tryb usuwania wad budowlanych. Przed skierowaniem wniosku o pozwolenie na użytkowanie składowiska, kontrolę składowiska na wniosek Urzędu przeprowadził Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi Delegatura w Piotrkowie Trybunalskim, która wniosła uwagi dotyczące tzw. rowów opaskowych.

Gmina w dniu 17 stycznia 2012 r. skierowała wniosek o pozwolenie na użytkowanie składowiska do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Powiatu Łódzkiego Wschodniego. Pozwolenie na użytkowanie składowiska Gmina uzyskała decyzją z dnia 27 lutego 2012 r., która to decyzja stała się ostateczna w dniu 13 marca 2012. Składowisko (budowle, budynki, urządzenia techniczne) zostały przyjęte na stan ewidencji środków trwałych dokumentami OT, pod datą 6 kwietnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 28 – 36, 97 – 127)

5. Starosta Łódzki Wschodni wydał w dniu 15 lutego 2012 r. pozytywną opinię dotyczącą potencjalnego efektu ekologicznego wybudowanego składowiska (umowa pożyczki nie zawierała postanowień, zobowiązujących Gminę do wykazania faktycznego efektu ekologicznego po jego uruchomieniu). Urząd wyposażył składowisko w dokument pn. „Instrukcja eksploatacji składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Koluszkach”, zatwierdzony decyzją Starosty Łódzkiego Wschodniego z dnia 24 października 2011 r.

W okresie realizacji budowy składowiska, Fundusz przeprowadził 5 kontroli, w tym jedną po zakończeniu zadania (w dniu 1 lutego 2012 r.), które nie wykazały nieprawidłowości.

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin terenu i obiektów składowiska ustalono, że wykonane zostały wszystkie budowle, budynki i instalacje techniczne wchodzące w skład składowiska. Stwierdzono również, że składowisko było nieużytkowane (brak składowanych odpadów).

(dowód: akta kontroli str. 128 – 154)

Z wyjaśnienia Doradcy ds. Inwestycji i Rozwoju Gospodarczego Mateusza Karwowskiego (m.in. odpowiedzialnego za nadzór nad realizacją inwestycji, utrzymaniem czystości i gospodarki odpadami) w sprawie przyczyny nierozpoczęcia użytkowania nowo wybudowanego przez Gminę składowiska wynika, że powyższa nieprawidłowość spowodowana została zmianą stanu prawnego w zakresie prowadzenia działalności dotyczącej gospodarki odpadami. Nowa ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wprowadza nowe wskaźniki poziomu odzysku odpadów, co w konsekwencji spowoduje aktualizację instrukcji z dnia 24 października 2011 r. o eksploatacji składowiska. Może również rodzić to potrzebę wystąpienia o nowe pozwolenie do Marszałka Województwa na prowadzenie działalności związanej z gospodarką odpadami (wcześniej organem właściwym był Starosta). Rady gmin zobowiązane zostały do znowelizowania regulaminów utrzymania czystości i porządku na swoim terenie. W przypadku Rady Miejskiej w Koluśkach stosowna uchwała w tym zakresie przyjęta została w maju 2013 r. Przyjęty w ww. regulaminie m.in. sposób segregacji odpadów przez mieszkańców Gminy, będzie miał również wpływ na organizację pracy składowiska. Zmieniona ustawa o odpadach, wprowadziła nowe definicje opadów oraz sposobów postępowania z odpadami. Powyższe zmiany mogą wywołać konieczność dostosowania nowo wybudowanego składowiska do obowiązujących przepisów, co będzie wiązało się z nakładami finansowymi w wysokości ok. 500 tys. zł. Pomimo, że na terenie Gminy nie ma innego składowiska, a odpady komunalne są wywożone przez firmę zewnętrzną, na składowiska zlokalizowane na terenie innych powiatów, nie zdecydowaliśmy się na otwarcie naszego składowiska, ze względu na brak pewności ciągłości jego pracy. Dołożymy starań, aby w okresie najbliższych 3 miesięcy (do 30 września 2013 r.) składowisko odpadów zostało uruchomione.

Z wyjaśnienie Burmistrza Kolušek w powyższej sprawie wynika również, że powyższa nieprawidłowość spowodowana została w części zmianą stanu prawnego w zakresie prowadzenia gospodarki odpadami. Mając zamiar dokładnego rozpracowania tej sprawy, zarządzeniem Nr 222/2012 z dnia 12 września 2012 r. Burmistrza Kolušek, powołany został zespół roboczy do wypracowania stanowiska w zakresie organizacji i sprawnego funkcjonowania gminnego składowiska odpadów komunalnych. W ramach prac tego zespołu analizowane były różne koncepcje dotyczące organizacyjnego prowadzenia i administrowania składowiska (Urząd, zakład budżetowy, czy spółka komunalna). Wiązaliśmy również sprawę użytkowania składowiska z wprowadzeniem obowiązku od 1 lipca 2013 r. odbioru odpadów komunalnych przez Gminę. W przetargu nieograniczonym na odbiór odpadów komunalnych po 1 lipca 2013 r., wskazywaliśmy również na możliwość składowania

odpadów na naszym składowisku licząc, że będzie miało to istotny wpływ na cenę odbioru odpadów, co byłoby istotne dla mieszkańców Gminy. Aktualnie jest przygotowany projekt umowy na administrowanie składowiska oraz projekt zarządzenia Burmistrza Koluszek upoważniającego Koluszkowskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Koluszkach, do zawierania umów z firmami, które będą przywoziły odpady do składowania. W sprawie tej dołożymy starań, aby w okresie najbliższych 3 miesięcy (do 30 września 2013 r.) składowisko odpadów zostało uruchomione.

Przedstawione w powyższych wyjaśnieniach argumenty, w ocenie NIK, nie w pełni usprawiedliwiają ponad roczny okres nierozpoczęcia użytkowania nowo wybudowanego składowiska.

(dowód: akta kontroli str. 155 – 158, 159 – 168)

6. Zgodnie z umową pożyczki ze zmianami (wprowadzonych aneksem Nr 1 z dnia 14 kwietnia 2009 r.), termin dostarczenia końcowego rozliczenia zadania określony był do dnia 20 lutego 2012 r.

Ustalono, że Gmina pismem z dnia 14 lutego 2012 r. skierowanym do Funduszu (data wpływu – 17 lutego 2012 r.), przesłała zbiorcze rozliczenie pożyczki na dofinansowanie budowy składowiska. Poza ww. rozliczeniem, przesłano również kserokopie protokołu końcowego i przekazania inwestycji do użytku z dnia 15 listopada 2011 r. oraz komplet faktur ujętych w rozliczeniu końcowym ww. zadania.

Na podstawie faktur oraz przelewów bankowych dot. realizacji ww. zadania z Referatu Finansowo-Budżetowego Urzędu ustalono, że dane wynikające z faktur i przelewów, m.in. dot. wykonawców oraz rodzaju wykonanych prac, robót, dostaw i usług, dat wystawienia faktur i dat zapłaty oraz ich wartości netto i brutto, były zgodne z przedłożonym do Funduszu rozliczeniem końcowym.

Do rozliczenia końcowego Fundusz nie przyjął 3 faktur dotyczących wydatków na udostępnienie danych meteorologicznych, dokumentacji projektowej składowiska oraz dziennika budowy (na łączną kwotę 39.968,60 zł), z uwagi, że wydatki te poniesione zostały w latach 2005 – 2007, tj. przed zawarciem umowy pożyczki. Stąd przedłożone rozliczenie końcowe na łączną kwotę 2.088.275,91 zł, zostało pomniejszone o kwotę 39.968,60 zł, tj. do kwoty 2.048.307,31 zł.

Powyzsza korekta spowodowała, że Fundusz aneksem Nr 6 z dnia 29 czerwca 2012 r. do umowy pożyczki zmienił koszt całkowity zadania na kwotę 2.048.307,31 zł. Powyzsza zmiana nie miała wpływu na rozliczenie środków pochodzących z tytułu udzielonej pożyczki w kwocie 1.000.000 zł. Kwota ta została rozliczona na 4 faktury wykazane w rozliczeniu końcowym, a faktury te zostały dodatkowo ostemplowane pieczętkami Funduszu wg wzoru ustalonego w instrukcji rozliczenia kosztów zadania, stanowiącej załącznik nr 2 do umowy pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 28 – 36, 50 – 53, 169 – 171)

Umowa pożyczki nie przewidywała zatwierdzenia przez Fundusz rozliczenia umowy. Z protokołu kontroli składowiska z dnia 1 lutego 2012 r. przeprowadzonej przez Fundusz wynika, że zadanie inwestycyjne wykonane zostało w 100%.

(dowód: akta kontroli str. 8 – 27, 151 – 154)

7. Ustalono, że do czasu niniejszej kontroli NIK, z tytułu udzielonej pożyczki, Gmina spłaciła 7 rat kapitałowych (na ogółem 40) na łączną kwotę 163.333,31 zł oraz 21 rat odsetek (na ogółem 118) na łączną kwotę 122.239,77 zł. Dokonane spłaty były w wysokościach i terminach ustalonych w załączniku nr 2 do aneksu Nr 1 z dnia 14 kwietnia 2009 r. do umowy pożyczki.

Z harmonogramu spłat rat kapitałowych i odsetek stanowiącym ww. załącznik nr 2 wynika, że Gmina będzie mogła ubiegać się o umorzenie części pożyczki zgodnie z zasadami umarzania pożyczek ustalonych w załączniku nr 3 do umowy pożyczki:

- 30% w dniu 31 maja 2019 r., tj. po spłacie raty kapitałowej przypadającej na dzień 28 lutego 2019 r.,
- 10% w dniu 30 listopada 2020 r., tj. po spłacie raty kapitałowej przypadającej na dzień 30 listopada 2020 r.

Zgodnie z ww. harmonogramem, spłaty w 100% rat kapitałowych kończą się 31 sierpnia 2021 r., a odsetek 10 sierpnia 2021 r. (nie podlegają umorzeniu odsetki od pożyczki należne Funduszowi za cały okres spłaty pożyczki określony w umowie).

(dowód: akta kontroli str. 28 – 36, 172 – 173)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK opóźnienia w rozpoczęcia użytkowania nowo wybudowanego przez Gminę składowiska, przyczynia się do ponoszenia kosztów (z tytułu amortyzacji, dozoru), a nie przynosi żadnych pożytków, co w świetle kryteriów NIK, jest niegospodarnością.

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Nierozpoczęcie użytkowania nowo wybudowanego przez Gminę składowiska.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴, wnosi o:

1. Podjęcia działań w celu jak najszybszego rozpoczęcia użytkowania nowo wybudowanego składowiska.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 Łodzi.

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 uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź
miejsowość

, dnia 2 lipca 2013 r.
data

Kontroler

Lech Popławski
Główny Specjalista
Kontroli Państwowej

.....
Lech Popławski
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Z up. Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor

.....

podpis