



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 16 lipca 2010 r.

**Pan
Andrzej Sobaszek
Burmistrz Bychawy**

LLU-4101-02-01/2010
P/10/146

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Bychawie („Urząd”) kontrolę realizacji przez gminę Bychawa („Gmina”) budowy kompleksu boisk Orlik 2012 w ramach rządowego programu „Moje boisko – Orlik 2012”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 30 czerwca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia kontrolowaną działalność, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Pozytywną ocenę uzasadnia terminowe zrealizowanie przez Gminę w 2008 r. budowy kompleksu boisk sportowo-rekreacyjnych ze sztuczną nawierzchnią i oświetleniem oraz z zapleczem sanitarno-szatniowym, zapewniającego dzieciom i młodzieży oraz innym chętnym możliwość rekreacji i uprawiania różnych dyscyplin sportów piłkarskich w nowoczesnych warunkach. Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- niedostosowaniu w pełnym wymaganym zakresie zaplecza sanitarno-szatniowego kompleksu boisk Orlik 2012 do korzystania przez osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach inwalidzkich,
- niegospodarnym udzieleniu zleceń na pełnienie nadzoru inwestorskiego nad budową kompleksu boisk Orlik 2012,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

- niezgodności niektórych danych technicznych opisujących przedmiot zamówienia, zawartych w dokumentacji projektowej z danymi zawartymi w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych,
- wybudowaniu niektórych elementów kompleksu boisk niezgodnie z dokumentacją projektową lub z umowami wykonawczymi,
- braku odpowiedniej liczby trenerów-animatorów sportu i rekreacji do prowadzenia zajęć na boiskach Orlik 2012 poza godzinami przeznaczonymi dla szkół, co ograniczało możliwość dostępu do obiektu w czasie ustalonym w regulaminie, w przypadkach absencji jedyne go instruktora zatrudnionego obecnie w tym celu.

1. Pozytywnie oceniono przygotowanie organizacyjne i formalnoprawne Gminy do budowy kompleksu boisk sportowo-rekreacyjnych w ramach programu rządowego „Moje boisko - Orlik 2012” („Program”), pomimo stwierdzonych błędów w dokumentacji projektowej zaadaptowanej do warunków miejscowych w oparciu o typowy projekt udostępniony przez Ministerstwo Sportu i Turystyki (MSiT). Przystępując do Programu:

- poprawnie sporządzono wnioski aplikacyjne i terminowo przekazano do organów kwalifikujących jednostki samorządu terytorialnego („j.s.t.”) do udziału w tym projekcie, co pozwoliło na uzyskanie dofinansowania budowy boisk w kwocie 666 tys. zł,
- doprowadzono do włączenia tej inwestycji do planu inwestycyjnego i finansowania w ramach budżetu na 2008 r.,
- zapewniono właściwą lokalizację obiektu, na działce gruntu spełniającej wymogi stawiane przez organy dotujące budowę boisk,
- zlecono wykonanie ekspertyzy warunków geotechnicznych podłoża gruntowego terenu przeznaczonego pod budowę boisk,
- zlecono wykonanie dokumentacji projektowej i kosztorysowej na potrzeby udzielenia zamówienia publicznego na budowę kompleksu boisk Orlik 2012. Dokumentacja ta zawierała jednak błędy opisane w pkt. 3.1 i 4.2 niniejszego wystąpienia,
- w celu przyspieszenia realizacji budowy podjęto decyzję o podziale robót na dwa etapy, pierwszy – obejmujący budowę obiektów w oparciu o zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane² (budowa boisk wraz z ogrodzeniem i utwardzenie terenu) oraz drugi – obejmujący budowę obiektów wymagających uzyskania pozwolenia na budowę (budynek zaplecza sanitarno-szatniowego i oświetlenie terenu) oraz wykonanie przyłączy do obiektów,

² Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

- uzyskano wymagane uzgodnienia i opinie niezbędne dla tej inwestycji,
- zgłoszono właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej budowę boisk, ogrodzenia i utwardzenia terenu oraz przyłączy,
- uzyskano decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę zaplecza sanitarno-szatniowego boisk i oświetlenia terenu, wymagana przepisami art. 28 ust. 1 i art. 34 ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

2. Pozytywnie oceniono finansowanie budowy kompleksu boisk Orlik 2012. Gmina zapewniła środki finansowe niezbędne do pełnej realizacji zaplanowanej inwestycji. Koszt realizacji zadania wyniósł 1.565,9 tys. zł, z czego 666 tys. zł (42,5%) sfinansowano dotacjami otrzymanymi z budżetu państwa i z budżetu Samorządu Województwa Lubelskiego (po 333 tys. zł), a 899,9 tys. zł środkami własnymi (57,5%).

Przy zaciąganiu zobowiązań i dokonywaniu wydatków dotyczących budowy Orlika 2012 nie przekroczono określonych w uchwale budżetowej na 2008 zakresów upoważnień do zaciągania zobowiązań i obowiązujących limitów wydatków na to zadanie.

Gmina terminowo i we właściwych kwotach uregulowała wszystkie zobowiązania wynikające z faktur wystawionych przez wykonawców zadania.

Dotacje z Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowo i terminowo rozliczono.

3. Pozytywnie oceniono udzielanie przez Gminę zamówień publicznych na potrzeby budowy kompleksu boisk Orlik 2012, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w dokumentacji przygotowanej na potrzeby udzielenia tych zamówień oraz niegospodarnego zawarcia umów o pełnienie nadzoru inwestorskiego nad tą budową.

3.1. Zamówień publicznych o wartości przekraczającej 14 tys. euro na realizację dwóch etapów budowy Orlika 2012 udzielono przestrzegając zasad służących zapewnieniu uczciwej konkurencji i oszczędnie gospodarując środkami publicznymi. Przetargi nieograniczone przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: „Pzp”), wyłaniając w ich wyniku wykonawców, którzy przedłożyli najkorzystniejsze oferty spełniające warunki przetargów.

Stwierdzono jednak nieprawidłowości w dokumentacji przygotowanej na potrzeby ww. procedur przetargowych. Dokumentacja stanowiąca opis przedmiotu zamówienia zawierała wprawdzie wszystkie elementy wymienione w art. 31 ust. 1 Pzp, jednakże dopuszczono do niezgodności niektórych danych technicznych opisujących przedmiot

zamówienia, zawartych w dokumentacji projektowej (projekt budowlany i przedmiary robót) z danymi zawartymi w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, co nie spełniało wymogów art. 29 ust. 1 Pzp w zakresie jednoznaczności tego opisu. Dotyczyło to np. sposobu wykonania ogrodzenia kompleksu boisk oraz piłkochwytyw za bramkami na boisku do piłki nożnej (rozbieżności pomiędzy częścią rysunkową projektu, a jego częścią opisową i przedmiarem robót), oświetlenia terenu boisk (rozbieżność pomiędzy specyfikacją techniczną a przedmiarem robót w zakresie liczby projektorów), a także parametrów siatki na obręczy tablicy do koszykówki (rozbieżność pomiędzy częścią rysunkową a opisową projektu).

3.2. Gmina zleciła w czerwcu i lipcu 2008 r. sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad dwoma etapami budowy kompleksu boisk Orlik 2012 (dwa zamówienia o wartości do 14 tys. euro) bez zebrania przez osobę odpowiedzialną za przygotowanie tych zamówień (Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej) informacji potrzebnych do rzetelnej oceny wydatku pod względem gospodarności. Uchybiono tym samym obowiązującym w Urzędzie „Zasadom dokonywania wstępnej oceny celowości i gospodarności ponoszenia wydatków i zaciągania zobowiązań finansowych”, wprowadzonym Zarządzeniem nr 14/07 Burmistrza Bychawy z dnia 8 marca 2007 r. Dokonanie wyboru podmiotu mającego świadczyć tę usługę na rzecz Gminy w oparciu jedynie o jedną pozyskaną ofertę, z zaniechaniem skutecznego pozyskania ofert konkurencyjnych, nie zapewniło Gminie rzetelnego rozeznania w zakresie rynkowych kosztów przedmiotowej usługi i uniemożliwiło dokonanie wyboru zgodnie z dyspozycją obowiązującego w tym czasie⁴ art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵, tj. z uwzględnieniem kryterium oszczędnego dokonywania wydatków publicznych. Łączny koszt zleconego w ten sposób nadzoru inwestorskiego nad budową boisk Orlik 2012 wyniósł 47,6 tys. zł (3,0% kosztów inwestycji), w tym nadzór nad I etapem budowy 23,2 tys. zł (2,5% wartości tych robót), a nadzór nad II jej etapem 24,4 tys. zł (4,3% wartości robót). Biorąc pod uwagę niewielki stopień złożoności obiektów i robót budowlanych na tej budowie, w ocenie NIK zamówień tych udzielono niegospodarnie, zgodzono się bowiem, bez rzetelnego rozpoznania rynku, na wypłatę wynagrodzeń za te usługi w kwocie znacząco przekraczającej wydatki ponoszone na ten cel przez inne j.s.t. zlecające nadzór nad budową boisk Orlik 2012 na terenie województwa lubelskiego⁶.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

⁴ przepis uchylony z dniem 1 stycznia 2010 r.

⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁶ Procentowy udział kosztów sprawowania nadzoru inwestorskiego nad budową kompleksów boisk Orlik 2012 w kosztach tych inwestycji, w przypadkach 5 innych j.s.t. z terenu województwa lubelskiego objętych kontrolą NIK wynosiły odpowiednio: 0,5%, 0,9%, 1,1%, 1,7%, 1,9%.

4. Pozytywnie oceniono realizację budowy boisk Orlik 2012, pomimo wykonania niektórych elementów Orlika 2012 niezgodnie z dokumentacją projektową i zawartymi umowami wykonawczymi oraz niepełnego dostosowania budynku zaplecza sanitarno-szatniowego do korzystania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

4.1. Kompleks boisk Orlik 2012 realizowano na podstawie projektu budowlanego zaadaptowanego na zlecenie Gminy do warunków miejscowych przez uprawnionego projektanta. Wprowadzone do projektu zmiany w stosunku do projektu typowego zostały zaakceptowane przez zespół ds. opiniowania takich zmian powołany w MSiT.

Pomimo deklaracji o dostosowaniu budynku zaplecza sanitarno-szatniowego kompleksu boisk Orlik 2012 (budynek użyteczności publicznej) do korzystania przez osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach, zawartej w części opisowej projektu budowlanego tego budynku, nie zawierał on niektórych istotnych rozwiązań z tego zakresu wymaganych obowiązującymi przepisami. Nie przystosowano bowiem żadnego z pomieszczeń higieniczno-sanitarnych do korzystania przez osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach inwalidzkich, czym naruszono art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, a także § 44 w zw. z § 86 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁷. W projekcie uwzględniono jedynie podjazd dla osób niepełnosprawnych oraz poszerzone drzwi wewnętrzne.

Urząd odebrał od projektanta zaadaptowaną dokumentację projektową bez zastrzeżeń. Projekt budowlany kompleksu boisk Orlik 2012 w Bychawie został także zaakceptowany przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (Starosta Lubelski), który wydał decyzję o jego zatwierdzeniu i udzieleniu pozwolenia na budowę obiektu.

4.2. Budynek zaplecza sanitarno-szatniowego kompleksu boisk Orlik 2012 wybudowano zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i nie zawiera on pomieszczenia higieniczno-sanitarnego przystosowanego do korzystania przez osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach inwalidzkich. Naruszono tym samym art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, a także § 44 w zw. z § 86 ust. 1 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. Przepisy te nakazują aby budynki użyteczności publicznej projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając niezbędne warunki do korzystania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach

⁷ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

inwalidzkich. Wybudowanie przedmiotowego obiektu bez uwzględnienia tych wymogów nastąpiło w konsekwencji niezgodnego z powołanymi powyżej przepisami zaprojektowania budynku zaplecza sanitarno-szatniowego oraz zatwierdzenia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej obarczonego takimi błędami projektu budowlanego.

Ze względu na kategorię nadaną budynkowi zaplecza sanitarno-szatniowego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w pozwoleniu na budowę (obiekt kategorii III), przed przystąpieniem do użytkowania budynku nie było wymagane uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (wydawanej przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego). Wydanie takiej decyzji poprzedzone jest obowiązkową kontrolą, w ramach której sprawdza się m.in. - stosownie art. 59a ust. 2 pkt 2 lit. f ustawy Prawo budowlane - zapewnienie warunków niezbędnych do korzystania z obiektu użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

4.3. Nierzetelnie prowadzony był nadzór nad budową. Część robót objętych pierwszym i drugim etapem inwestycji wykonano niezgodnie z projektem budowlanym i umowami wykonawczymi, tj.:

- do czasu kontroli NIK nie wykonano odrębnych od ogrodzenia boiska piłkochwyków pomiędzy bramkami do piłki nożnej a ogrodzeniem, które były przewidziane zarówno w projekcie budowlanym i przedmiarze robót, jak również w umowie z wykonawcą z dnia 18 lipca 2008 r. (dwa piłkochwyty o łącznej długości 56 mb i wysokości 6 m, o wartości brutto 21.862,40 zł według kosztorysu ofertowego). Zamiast wykonania takich piłkochwyków, wykonawca I etapu inwestycji wybudował jedynie podwyższone o 2 m (do wysokości 6 m) ogrodzenia za bramkami na długości łącznie 54 mb. Piłkochwyty wykonano dopiero po wykazaniu ich braku przez kontrolę NIK,
- w budynku zaplecza zamontowano drzwi do toalet i kabin prysznicowych (8 szt.) o szerokości 80 cm, zamiast o szerokości 90 cm jak przewidywał projekt,
- zainstalowano siatki sznurkowe na obręczach tablic do koszykówki, podczas gdy projekt przewidywał zastosowanie siatek łańcuszkowych,
- nie zamontowano przewidzianych w projekcie samozamykaczy na drzwiach wejściowych do budynku zaplecza, służących zapewnieniu bezpieczeństwa użytkowania.

Do powyższych nieprawidłowości doszło pomimo zlecenia przez Gminę specjalistycznej firmie sprawowania nadzoru inwestorskiego nad budową, z wynagrodzeniem wynoszącym łącznie 47,6 tys. zł. Świadczy to o nierzetelnym wywiązaniu się przez osoby działające w imieniu tej firmy z obowiązków określonych w umowach zawartych z Gminą. Nieprawidłowości te nie zostały także wychwycone na etapie odbiorów końcowych

poszczególnych etapów inwestycji, których dokonywała komisja, w skład której ze strony Gminy, obok inspektorów nadzoru, wchodził również pracownicy Urzędu.

4.4. Pomimo upływu krótkiego okresu czasu od oddania Orlika 2012 do użytkowania w obrębie kompleksu boisk wystąpiło szereg usterek wpływających negatywnie zarówno na komfort, jak również bezpieczeństwo użytkowania obiektów. Część z nich została usunięta przez wykonawców inwestycji w ramach udzielonej gwarancji. Do dnia zakończenia kontroli NIK w dalszym ciągu występowały jednak zgłaszane wykonawcom usterki: poobrywane wsporniki mocujące siatkę w bramkach do piłki nożnej, znaczne odkształcenia siatki ogrodzeniowej za bramkami do piłki nożnej spowodowane brakiem piłkochwyłów. Wykonawca nie zastosował się ponadto do wniosku Urzędu o wymianę plastikowych, nietrwałych i pękających elementów montażowych ogrodzenia na metalowe. W trakcie oględzin boisk stwierdzono wystające z ogrodzenia metalowe ostrza poobrywanych mocowań siatki ogrodzeniowej, które zagrażały bezpieczeństwu użytkowników, a także błędy w montażu ogrodzenia, polegające na skierowaniu w stronę boisk śrub mocujących belki stanowiące konstrukcję ogrodzenia. Stwierdzone zagrożenie dla użytkowników, a także błędy w montażu belek zostały usunięte w trakcie kontroli NIK.

5. Pozytywnie oceniono sposób zorganizowania korzystania z wybudowanego kompleksu boisk sportowych Orlik 2012, pomimo braku odpowiedniej liczby trenerów-animatorów sportu i rekreacji do prowadzenia zajęć na boiskach Orlik 2012 poza godzinami przeznaczonymi dla szkół.

Decyzją Burmistrza w grudniu 2008 r. kompleks boisk Orlik 2012 został przekazany w trwały zarząd Szkole Podstawowej oraz Gimnazjum nr 1 w Bychawie, które w dniach nauki szkolnej do godz. 15:30 wykorzystują obiekt na potrzeby prowadzenia zajęć szkolnych. W godzinach popołudniowych, wieczornych oraz w soboty i niedziele boiska dostępne są dla wszystkich chętnych. Zasady korzystania z obiektów Orlika 2012 ustalono w Regulaminie, którego zapisy były zgodne z założeniami programu „Moje boisko Orlik 2012”.

W grudniu 2008 r. zarządca obiektu zatrudnił osobę odpowiedzialną za nadzór nad obiektem Orlik 2012, osoba ta od czerwca 2009 r. legitymuje się uprawnieniami instruktora sportu. Nie korzystano przy tym z możliwości dofinansowania wynagrodzenia ze środków programu „Animator – Moje boisko Orlik 2012”. Zarządca obiektu nie zapewnił stałego dostępu do Orlika 2012, ponieważ w czasie większości absencji tego pracownika zainteresowani użytkownicy nie mieli możliwości skorzystania z boisk Orlika 2012 (obiekt był niedostępny poza zajęciami szkolnymi). Naruszało to zapisy przyjętego Regulaminu, a także kolidowało z celami programu „Moje boisko Orlik 2012” (zapewnienie szerokiej

dostępności do obiektu). W okresie od stycznia 2009 r. do maja 2010 r. zatrudniona osoba była nieobecna w pracy przez 179 dni (łącznie z sobotami i niedzielami), a zarządca obiektu zapewnił zastępstwo jedynie na 19 dni, przy czym sprawowały je osoby z obsługi szkoły, nieposiadające wymaganego przygotowania do organizowania i prowadzenia zajęć sportowo-rekreacyjnych.

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

- 1) udzielanie zamówień publicznych o wartości niższej niż 14 tys. euro po przeprowadzeniu rzetelnej oceny pod kątem oszczędnego dokonywania wydatków,
- 2) dokonanie pełnego przeglądu gwarancyjnego kompleksu boisk i wyegzekwowanie od wykonawców usunięcia wszystkich stwierdzonych usterek,
- 3) zapewnienie osobom niepełnosprawnym poruszającym się na wózkach inwalidzkich możliwości korzystania z zaplecza sanitarno-szatniowego kompleksu boisk Orlik 2012 przystosowanego technicznie do ich potrzeb;
- 4) wyegzekwowanie od wykonawcy II etapu inwestycji zamontowania samozamykaczy, przewidzianych w projekcie budowlanym budynku zaplecza,
- 5) podjęcie działań celem zapewnienia zainteresowanym użytkownikom niezakłóconego dostępu do kompleksu boisk pod opieką osób z odpowiednim przygotowaniem.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, albo o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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