



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 14 czerwca 2010 r.

**Pan
Franciszek Kwiecień
Wójt Gminy
Trzydnik Duży**

LLU-4101-02-02/2010
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 Gminy w Trzydniku Dużym („Urząd”), kontrolę realizacji przez Gminę Trzydnik Duży („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 31 maja 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Pozytywną ocenę uzasadnia podjęcie i zrealizowanie przez Gminę w pełnym zamierzonym zakresie budowy obiektu sportowo-rekreacyjnego o wysokim standardzie (boiska ze sztuczną nawierzchnią: do piłki nożnej i wielofunkcyjne, z systemem odwadniającym oraz sztucznym oświetleniem, ogrzewanym zapleczem sanitarno-szatniowym przystosowanym do korzystania przez osoby niepełnosprawne) zapewniającego dzieciom i młodzieży oraz innym chętnym możliwość rekreacji i uprawiania różnych dyscyplin sportów piłkarskich na terenie Gminy.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- zaciągnięciu w dniu 24 lipca 2009 r. zobowiązania z przekroczeniem o 401.837,56 zł zakresu upoważnienia wynikającego z obowiązującego w tym czasie limitu wydatków dla zadania inwestycyjnego „Budowa kompleksu boisk sportowych Orlik 2012”, ustalonego

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

w uchwale budżetowej na 2009 r.,

- nierzetelnym przygotowaniu załącznika nr 4 („Istotne postanowienia umowy”) do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) w przetargu nieograniczonym o udzielenie zamówienia publicznego na budowę kompleksu boisk Orlik 2012,
- niewyegzekwowaniu od firmy zatrudnionej do sprawowania nadzoru inwestorskiego nad budową Orlika 2012 prowadzenia nadzoru nad robotami budowlanymi branży sanitarnej i elektrycznej przez wskazanych w umowie specjalistów posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe,
- ustaleniu w umowie o wykonanie kompleksu boisk Orlik 2012 gwarancji na budynek zaplecza na 36 miesięcy zamiast na 60 miesięcy, jak przewidywała SIWZ tego zamówienia publicznego.

1. Pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, oceniono przygotowanie organizacyjne i formalnoprawne Gminy do budowy kompleksu boisk sportowo-rekreacyjnych w ramach programu rządowego „Moje boisko - Orlik 2012”, zwanego dalej „Programem”. Przystępując do jego realizacji:

- poprawnie sporządzono wnioski aplikacyjne i terminowo przekazano do organów kwalifikujących jednostki samorządu terytorialnego do udziału w tym projekcie, co pozwoliło na pozyskanie dofinansowania budowy boisk ze źródeł zewnętrznych w kwocie 666 tys. zł,
- doprowadzono do ujęcia zadania w planie inwestycyjnym i w budżecie Gminy na 2009 r.,
- zapewniono właściwą lokalizację obiektu, spełniającą wymogi stawiane przez organy dotujące budowę boisk,
- uzyskano wymagane uzgodnienia i opinie niezbędne dla tej inwestycji,
- zlecono adaptację typowego projektu architektoniczno-budowlanego kompleksu boisk Orlik 2012 do warunków lokalnych, architektom posiadającym wymagane uprawnienia,
- uzyskano decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę zespołu boisk sportowych Orlik 2012 z infrastrukturą towarzyszącą, wymaganą przepisami art. 28 ust. 1 i art. 34 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane².

Uchybieniem było to, że Gmina nie zleciła wykonania ekspertyzy warunków geotechnicznych podłoża gruntowego w miejscu przeznaczonym pod budowę kompleksu boisk Orlik 2012 w Trzydniku Dużym, pomimo stawiania takich wymagań przez Ministerstwo Sportu i Turystyki (MSiT). Gmina dysponowała wprowadzić raportem z badań

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

geologicznych z września 2000 r., przeprowadzonych na potrzeby budowy sali gimnastycznej położonej w pobliżu Orlika 2012, jednakże dotyczył on miejsca posadowienia tego obiektu.

2. Pozytywnie oceniono finansowanie budowy kompleksu boisk Orlik 2012, pomimo nieprawidłowości stwierdzonych w tym obszarze, niemających jednakże istotnego wpływu na realizację kontrolowanego zadania inwestycyjnego.

2.1. Gmina zapewniła środki finansowe niezbędne do pełnej realizacji zaplanowanej inwestycji, pomimo wzrostu jej kosztów w trakcie roku budżetowego. Stopniowo zwiększano w budżecie Gminy środki własne na finansowanie budowy Orlika 2012, z zaplanowanej początkowo kwoty 550 tys. zł, stanowiącej 47,3 % wstępnie założonych kosztów budowy (1.162 tys. zł), do 950 tys. zł, tj. 68,6 % poniesionych kosztów (1.385 tys. zł). Zaciągając kredyt w kwocie 1.250 tys. zł (zmniejszony następnie do kwoty 800 tys. zł), przeznaczony m.in. na sfinansowanie budowy kompleksu boisk Orlik 2012, dochowano wymogów art. 82 – 84 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³, zwanej dalej „Ufp z 2005 r.”.

Po podpisaniu umów dotyczących dofinansowania budowy Orlika 2012 ze środków pochodzących z budżetu państwa (333 tys. zł) i Samorządu Województwa Lubelskiego (333 tys. zł), zwiększono planowane dochody Gminy o 666 tys. zł. Dotacje te wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem na budowę kompleksu boisk sportowych Orlik 2012 oraz prawidłowo i terminowo rozliczono.

2.2. Z naruszeniem obowiązujących przepisów Ufp z 2005 r. zaciągnięto zobowiązanie dotyczące budowy kompleksu sportowego Orlik 2012. Wójt Gminy zawierając w dniu 24 lipca 2009 r. umowę z firmą „ATOS” Eksport-Import z Biłgoraja na wykonanie kompleksu boisk sportowych Orlik 2012 wraz z infrastrukturą towarzyszącą, za kwotę brutto 1.317.829,46 zł, przekroczył o 401.837,56 zł (uwzględniając poniesione do tego dnia wydatki w kwocie ogółem 34.008,08 zł), zakres upoważnienia wynikający z obowiązującego w tym czasie limitu wydatków (950.000,00 zł) ustalonego dla tego zadania inwestycyjnego w uchwale budżetowej na 2009 r.

W uchwalonym w dniu 23.09.2009 r. przez Radę Gminy Trzydnik Duży Wieloletnim Planie Inwestycyjnym Gminy określono wprawdzie, iż wydatki na budowę Orlika wyniosą 1.616 tys. zł, jednakże ten Plan nie upoważniał Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań w tej wysokości (upoważnienia takie wynikają z obowiązującej uchwały budżetowej i planów finansowych jednostek organizacyjnych Gminy opartych o wielkości dochodów i wydatków ustalonych w tej uchwale).

³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Czyn ten naruszał obowiązujący w tym czasie⁴ art. 36 ust. 1 Ufp z 2005 r. i nosił znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵.

2.3. Budowę zakończono ostatecznie w dniu 26 listopada 2009 r., przy ustalonym w umowie terminie jej zakończenia: 15 października 2009 r. Opóźnienie terminu zakończenia realizacji inwestycji nastąpiło z winy głównego wykonawcy, od którego wyegzekwowano z tego tytułu karę umowną w wysokość 5.402,98 zł, przy czym jej wysokość została zaniżona o 131,78 zł (do wyliczenia kary przyjęto 41 dni opóźnienia zamiast 42).

Pobranie kary umownej w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia nosiło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniono udzielanie przez Gminę zamówień publicznych na potrzeby budowy kompleksu boisk Orlik 2012. Zamówień tych udzielano z zachowaniem zasad służących zapewnieniu uczciwej konkurencji.

Zamówienia publicznego o wartości przekraczającej 14.000 euro udzielono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶, zwanej dalej „ustawą Pzp”, w drodze przetargu nieograniczonego, wybierając najkorzystniejszą ofertę spośród wszystkich zgłoszonych. Zamówień poniżej tej wartości dokonywano w trybie określonym w regulaminie udzielania zamówień o tej wartości, wprowadzonym zarządzeniem nr 1/Or/2008 Wójta Gminy Trzydnik Duży z dnia 3 stycznia 2008 r.

3.1. Udzielając zamówienia publicznego na budowę Orlika 2012 opierano się na wzorcowej dokumentacji przetargowej udostępnionej przez MSiT na potrzeby Programu. Nie zapewniono jednak zgodności treści zasadniczej części SIWZ z załącznikiem nr 4 („Istotne postanowienia umowy”). Dotyczyło to określenia wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W zasadniczej części SIWZ (rozdz. 20 pkt 2) jest napisane o obowiązku wniesienia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 6% ceny podanej w ofercie, a w zał. nr 4 do SIWZ (§ 7 ust. 1) stwierdzono, iż wysokość przedmiotowego zabezpieczenia będzie wynosić 10% ceny ofertowej brutto. W zawartej umowie przyjęto zabezpieczenie na poziomie 6% ceny ofertowej.

W umowie o udzieleniu zamówienia na budowę Orlika 2012, zawartej w dniu 24 lipca 2009 r., wykonawca udzielił Gminie gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy na

⁴ przepis uchylony z dniem 1 stycznia 2010 r.

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

okres 60 miesięcy na nawierzchnie syntetyczne boisk oraz 36 miesięcy na pozostałe wykonane roboty, m.in. na budynek zaplecza sanitarno-szatniowego. Okres gwarancji udzielonej na zaplecze sanitarno-szatniowe był niezgodny ze SIWZ, gdzie zapisano, że wymagany okres gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy w przypadku zaplecza wynosi 60 miesięcy od dnia odebrania przez Zamawiającego robót budowlanych i podpisania (bez uwag) protokołu końcowego.

W trakcie postępowania przetargowego na budowę Orlika 2012 uczestnikom przetargu udzielono w trybie art. 38 ust. 1 i 2 Pzp nierzetelnych wyjaśnień dotyczących zasad naliczania kar umownych za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy. W zawartej umowie oraz w praktyce przyjęto i zastosowano interpretację dotyczącą terminu zakończenia realizacji przedmiotu umowy i zasad naliczania kar za zwłokę, odmienną od wyjaśnień udzielonych uczestnikom przetargu. W zawartej z wykonawcą Orlika 2012 umowie doprecyzowano zapisy dotyczące terminu zakończenia realizacji przedmiotu umowy, poprzez dodanie pkt 3 do § 2 zawierającego treści nieujęte w SIWZ.

Powyższe nieprawidłowości nie miały wpływu na rozstrzygnięcie przetargu.

4. Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniono realizację budowy kompleksu boisk sportowych Orlik 2012. Nieprawidłowości dotyczyły głównie wykonywania obowiązków przez kierownika budowy oraz inspektora nadzoru ustanowionego przez Gminę.

4.1. Kompleks boisk Orlik 2012, poza niewielkimi odstępstwami, wykonany został zgodnie z projektem budowlanym, zaadaptowanym do warunków miejscowych przez uprawnionego projektanta, w oparciu o typowy projekt architektoniczno-budowlany udostępniony uczestnikom Programu przez MSiT oraz zgodnie z zawartą umową o zamówienie publiczne. Istotne zmiany w stosunku do projektu typowego, polegające na zmniejszeniu budynku zaplecza sanitarno-szatniowego do 6 modułów, zostały zaakceptowane przez zespół ds. opiniowania takich zmian powołany w MSiT.

Bez formalnego uzgodnienia z projektantem, inaczej niż w projekcie budowlanym rozwiązano kwestię oświetlenia dziennego pomieszczeń zaplecza szatniowo-sanitarnego (zamiast świetlików w stropodachach wykonano okna w ścianach budynku), zrezygnowano także z wyposażenia szatni w umywalki, które zamontowano tylko w modułach sanitarnych.

4.2. W pozwoleniu na budowę kompleksu boisk Orlik 2012 w Trzydniku Dużym, Starosta Kraśnicki nie nałożył na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru nad robotami budowlanymi wykonywanymi na tej budowie. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy Prawo budowlane inwestor mógł ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie.

Korzystając z tej możliwości Gmina zawarła w dniu 24 lipca 2009 r. z firmą ARCHISPORT Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu umowę o pełnienie nadzoru inwestorskiego na tej budowie. Spółka ta nienależycie wywiązała się z ustalonych w tej umowie zobowiązań. Stwierdzono m.in., że:

- nie zrealizowano zobowiązania wynikającego z § 3 pkt 1, tj. nie zapewniono wykonywania obowiązków z zakresu nadzoru inwestorskiego nad robotami w branży sanitarnej i elektrycznej przez dwie wskazane w umowie osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia. Nadzór nad całością robót budowlanych, w tym nad robotami branży sanitarnej i elektrycznej sprawowany był przez jedną osobę, która zgodnie z zawartą umową i posiadanymi uprawnieniami miała nadzorować roboty w branży budowlanej (posiadała przygotowanie zawodowe w specjalności konstrukcyjno-budowlanej). Ta osoba dokonywała także odbioru wszystkich wykonanych robót budowlanych, w tym z branży sanitarnej i elektrycznej, co było niezgodne z art. 18 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego,
- inspektor nadzoru nie reagował na niewłaściwe dokumentowanie przez kierownika budowy przebiegu robót budowlanych w dzienniku budowy. Dziennik ten prowadzony był niezgodnie z wymaganiami określonymi w art. 22 pkt 2 i 7, art. 45 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego oraz § 2 ust. 1 i § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁷. Nie ujęto w nim m.in.:
 - informacji na temat przebiegu prac budowlanych związanych z budową zaplecza sanitarno-szatniowego,
 - wpisów i adnotacji dotyczących zgłoszenia i odbioru robót ulegających zakryciu,
 - danych dotyczących ustanowionych kierowników robót branżowych.

Pomimo niezapewnienia przez ARCHISPORT kompletnej, uzgodnionej obsady nadzoru inwestorskiego dla wszystkich robót branżowych, Gmina zapłaciła Spółce pełne wynagrodzenie ustalone umową (26.356,59 zł brutto), co było niegospodarne.

4.3. Pomimo upływu pięciu miesięcy od przekazania obiektu do użytkowania, nie zapewniono odpowiedniego wyposażenia budynku zaplecza (np. pomieszczenia szatni wyposażono jedynie w ławki), co negatywnie wpływało na komfort korzystania z tych pomieszczeń. Na drzwiach do szatni oraz sanitariatów nie zamontowano, przewidzianych

⁷ Dz. U. nr 108, poz. 953 ze zm.

w projekcie, samozamykaczy. Kompleks sportowy nie został także wyposażony w sprzęt gaśniczy, co naruszało przepisy § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 kwietnia 2006 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 80, poz. 563) i zmniejszało poziom ochrony przeciwpożarowej tego obiektu użyteczności publicznej. W trakcie kontroli NIK, Gmina podjęła działania zmierzające do usunięcia ww. usterek.

5. Pozytywnie oceniono sposób zorganizowania korzystania z wybudowanego kompleksu boisk sportowych Orlik 2012, pomimo uchybień formalnych w treści Regulaminu określającego zasady korzystania z tego obiektu.

Do prowadzenia zajęć sportowych na tym obiekcie Gmina zatrudnia dwóch trenerów - animatorów sportu i rekreacji, których wynagrodzenie jest dofinansowane ze środków projektu „Animator – Moje boisko Orlik 2012”. Urząd udostępnił bezpłatnie boiska uczniom szkół z terenu gminy Trzydnik Duży do wykorzystania w procesie dydaktycznym. W godzinach popołudniowych, wieczornych oraz w soboty i w niedziele boiska są dostępne dla wszystkich chętnych. W okresie od marca do końca kwietnia 2010 r., w godzinach popołudniowych i wieczornych z kompleksu boisk Orlik 2012 skorzystało ok. 1,8 tys. osób.

Niezgodnie z założeniami programu „Moje boisko - Orlik 2012” zredagowano zapis Regulaminu dotyczący bezpłatnego korzystania z boisk Orlika 2012. W pkt. 3 Regulaminu stwierdzono, że korzystanie z boisk dla wszystkich mieszkańców gminy Trzydnik Duży jest bezpłatne, podczas gdy założenia Programu przewidują bezpłatny dostęp do kompleksów boisk Orlik 2012 dla wszystkich, tj. bez względu na miejsce zamieszkania. Nie określono w nim również zapisów dotyczących możliwości skorzystania z pomieszczeń zaplecza hali sportowej usytuowanej przy boiskach. Obowiązek ten MSiT nałożyło na Gminę, jako warunek udzielenia zgody na rezygnację z budowy modułów zaplecza sanitarno-szatniowego wyposażonych w prysznice.

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

- 1) zaciąganie zobowiązań wyłącznie do kwoty limitu określonego w uchwale budżetowej;
- 2) wyegzekwowanie kary umownej w prawidłowo ustalonej wysokości;
- 3) dostosowanie treści Regulaminu zawierającego zasady korzystania z boisk sportowych Orlik 2012 do wymagań określonych przez MSiT;
- 4) podjęcie działań w celu objęcia budynku zaplecza sanitarno-szatniowego 60-miesięczną gwarancją wykonawcy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta 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.