



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL-4101-24-02/2011;P/11/152

Olsztyn, dnia 3 kwietnia 2012 r.

Pan
Józef Karpiński
Burmistrz
Miasta i Gminy Ryn

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 Olsztynie przeprowadziła w Urzędzie Miasta i Gminy w Rynie („Urząd”) kontrolę realizacji przez Gminę Ryn („Gmina”) programu „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury wodno-ściekowej w Regionie Wielkich Jezior Mazurskich - MASTERPLAN dla Wielkich Jezior Mazurskich” („program MASTERPLAN”).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 16 lutego 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia realizację zadań inwestycyjnych objętych dofinansowaniem w ramach programu MASTERPLAN. Podstawą pozytywnej oceny było właściwe przygotowanie organizacyjno-finansowe inwestycji, wybór wykonawców zgodnie z przepisami ustawy Pzp², prawidłowe ewidencjonowanie wydatków oraz osiągnięcie zaplanowanych efektów rzeczowych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały natomiast m.in. na:

- dokonaniu odbioru końcowego jednej z realizowanych inwestycji, pomimo nie zakończenia wszystkich prac określonych w umowie,
- nienaliczeniu wykonawcom w niektórych przypadkach, kar umownych za nieterminowe wywiązywanie się z umów,
- nierzetelnym dokonaniu odbioru jednej ze zleconych do opracowania dokumentacji,
- zmianie dwóch umów z naruszeniem art. 144 ust. 1 ustawy Pzp.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

1. W latach 2007 - 2011 Gmina Ryn realizowała siedem zadań inwestycyjnych w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury wodno-ściekowej. W wyniku ich realizacji wzrosła długość sieci kanalizacji sanitarnej z 27,7 km na początek 2007 r. do 129,8 km na koniec 2011 r. oraz wodociągowej z 55,4 km do 125,1 km (liczba przyłączy do sieci wzrosła odpowiednio: z 307 do 796 oraz z 519 do 830). Poprawie uległy procentowe wskaźniki skanalizowania Gminy, które wzrosły w ww. okresie z 61% do 93% oraz zwodociągowania z 85% do 95%.

Dla czterech spośród ww. zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach programu MASTERPLAN, o łącznej wartości 28.750.468,38 zł, zapewniono dofinansowanie w kwocie 19.341.118,61 zł (67,3%) ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013, na podstawie zawartych w październiku i listopadzie 2010 r. umów pomiędzy Gminą a WFOŚiGW³ w Olsztynie („Instytucja Pośrednicząca”). Dotyczyło to zadań polegających na budowie sieci kanalizacji sanitarnej i wodociągów w obrębie miejscowości:

- Monetki-Skop-Rudówka-Szymonka-Prażmowo (dalej „Zadanie Nr 1”),
- Głęboko-Orło-Sterławki Wielkie-Kronowo-Grzybowo-Jeziorko („Zadanie Nr 2”),
- Ryńskie Pole-Siejkowo-Ławki-Skorupki („Zadanie Nr 3”),
- Ryn-Krzyżany-Słabowo-Wejdyki („Zadanie Nr 4”).

2. Gmina przed przystąpieniem w latach 2009-2011 do wykonania powyższych zadań inwestycyjnych uzyskała niezbędne decyzje administracyjne. W oparciu o opracowane oraz zaktualizowane projekty budowlane uzyskano decyzje o pozwoleniu na budowę. Przed otrzymaniem tych pozwoleń, Pan Burmistrz przeprowadził również wymagane postępowania zakończone wydaniem prawomocnych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Kontrola wykazała jednak, że w przypadku robót budowlanych o łącznej wartości 148.000 zł, wykonanych w ramach zakończonego w 2010 r. Zadania Nr 2, polegających na wykonaniu przejść poprzecznych przez linię kolejową (dwa przeciski o łącznej długości 86 m) oraz przez dwie drogi wojewódzkie (13 przecisków o długości 305 m), Gmina nie wystąpiła do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, zgodnie z art. 82 ust. 3 pkt 3 i 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴, lecz do Starosty Giżyckiego, który pozwolenie na budowę wydał. Jak wyjaśniono, w Urzędzie nie posiadano wiedzy, że w tym przypadku organem właściwym do wydania decyzji był wojewoda.

3. Wszystkie zawarte przez Gminę umowy związane z realizacją czterech skontrolowanych inwestycji (obejmujące opracowanie dokumentacji projektowej oraz wykonanie robót budowlanych), zawierały zapisy chroniące interes Gminy poprzez ustalenie kar umownych z tytułu nieterminowej lub nierzetelnej ich realizacji. Ponadto, od wykonawców robót budowlanych wyegzekwowano złożenie odpowiednich gwarancji należytego wykonania umów zarówno w trakcie budowy, jak i w okresie gwarancyjnym.

W przypadku zamówień o wartości szacunkowej powyżej 14.000 euro (na dokumentację projektową i roboty budowlane) wykonawców wybrano w trybie przetargu nieograniczonego. Analiza dokumentacji tych postępowań wykazała jednak przypadki naruszenia art. 144 ust. 1 ustawy Pzp, które polegały na wprowadzeniu istotnych zmian w treści zawartych umów dotyczących terminu ich realizacji pomimo, że w ogłoszeniu o zamówieniu lub w SIWZ⁵ nie przewidziano możliwości dokonania tego rodzaju zmian, a mianowicie:

- 8 grudnia 2009 r. zawarto aneks do umowy z 16 marca 2009 r. na opracowanie projektu budowlano-wykonawczego dla Zadania Nr 3 za kwotę 119.962,60 zł, w którym termin wykonania przedmiotu umowy wydłużono z 15 grudnia 2009 r. do 30 kwietnia 2010 r.;

³ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁵ Specyfikacja istotnych warunków zamówienia

- 30 lipca 2010 r. aneksem Nr 2 do umowy z 21 września 2009 r. na opracowanie dla Zadania Nr 4 projektu budowlano-wykonawczego o wartości 167.053,63 zł, wydłużono termin wykonania przedmiotu umowy z 31 lipca 2010 r. do 31 sierpnia 2010 r.

4. Roboty budowlano-montażowe w ramach Zadań Nr 1 i Nr 3 (Zadanie Nr 4 było w toku realizacji) zakończono w 2010 r. i 2011 r. w terminach wynikających z umów. Uwagi NIK dotyczą natomiast terminowości realizacji Zadania Nr 2, o wartości robót 6.600.548,40 zł, którego zakończenie określono w umowie z wykonawcą na 31 października 2010 r. Inwestycja ta została 29 listopada 2010 r. odebrana od wykonawcy protokołem odbioru końcowego, w którym potwierdzono, że roboty wykonano w terminie do 28 października 2010 r. Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że w terminie określonym w umowie, istotny zakres prac w niej przewidzianych nie został w pełni wykonany. Roboty montażowe i rozruch trzech głównych przepompowni ścieków w Głabowie i Rynie, których koszt wynosił 218.467,76 zł, zakończono bowiem w dniach 14-16 grudnia 2010 r. Zgodnie z umową, za ww. opóźnienie przysługiwała Gminie kara umowna w wysokości 297.024,68 zł. Nie podjęto działań mających na celu wyegzekwowanie tej kary, ponieważ jak Pan Burmistrz wyjaśnił, inwestycja ta została zrealizowana terminowo, gdyż na dzień odbioru przepompownie funkcjonowały prawidłowo. Ponadto dodał, że nie wie dlaczego protokoły montażu oraz rozruchu zostały sporządzone z opóźnieniem. NIK nie podziela stanowiska Pana Burmistrza, ponieważ jest ono sprzeczne z ustaleniami kontroli, bowiem przedstawiciel firmy wykonującej montaż i rozruch ww. przepompowni, jednoznacznie potwierdził, iż czynności te zostały wykonane dopiero w dniach 14-16 grudnia 2010 r.

Ustalono również, że po terminie wyznaczonym na 31 października 2010 r., tj. 2 i 9 listopada 2010 r. zrealizowano dostawę, montaż i rozruch siedmiu (z 10) przydomowych przepompowni ścieków w m. Sterławki i Orło, za co Urząd zapłacił łącznie 75.038 zł.

5. Analiza rozliczeń rzeczowo-finansowych z wykonawcami robót budowlanych wykazała, że dokonywano ich w sposób zgodny z umowami, tj. na podstawie faktur częściowych sprawdzonych m.in. pod względem merytorycznym przez pracownika Urzędu i zatwierdzonych do wypłaty przez Pana Burmistrza. Niezgodności stwierdzono natomiast w rozliczeniach z wykonawcami usług związanych z przygotowaniem kontrolowanych inwestycji. I tak:

- W czerwcu 2008 r. wykonawcy wypłacono 33.916 zł wynagrodzenia za aktualizację i wykonanie części nowej dokumentacji projektowej dla Zadania Nr 1, tj. na 139 dni przed ich odbiorem przez Urząd pomimo, że w zawartych w 2007 r. umowach o sporządzenie tych projektów ustalono termin płatności dopiero po ich odbiorze;
- Nie naliczono i nie wyegzekwowano kary umownej w kwocie 2.845,04 zł od wykonawcy dokumentacji projektowej dla części Zadania Nr 2 (budowa kanalizacji sanitarnej i przepompowni ścieków dla m. Jeziorko). Zgodnie z umową z 17 września 2007 r., wykonawca zobowiązany był dostarczyć do Urzędu projekt budowlany wraz z pozwoleniem na budowę do 30 kwietnia 2008 r. Projekt budowlany dostarczył on wprawdzie 21 marca 2008 r., jednak o pozwolenie na budowę wystąpił dopiero 23 kwietnia 2008 r., a w konsekwencji decyzję tę uzyskał 23 czerwca 2008 r., tj. 53 dni po terminie określonym w umowie;
- We wrześniu i październiku 2010 r. wykonawcy dokumentacji projektowej Zadania Nr 4 wypłacono wynagrodzenie w pełnej wysokości 167.053,63 zł pomimo, że nie zrealizował on w całości przedmiotu umowy, tj. nie opracował Studium wykonalności projektowanej inwestycji. Opracowanie tego Studium zostało w maju 2011 r. zlecone przez Pana Burmistrza innej firmie, za co w lipcu 2011 r. Urząd zapłacił 12.300 zł. Pan Burmistrz podał, że nie egzekwował od pierwotnego wykonawcy sporządzenia Studium w ramach umowy z września 2009 r., ponieważ obowiązek sporządzenia Studium został w tej umowie zamieszczony omyłkowo. NIK zwraca jednak uwagę, że obowiązek sporządzenia Studium przez wykonawcę został

jednoznacznie określony w SIWZ, a zatem nie powinno być wątpliwości, że takie zadanie zostało wpisane do umowy, a zamawiający to zadanie przyjął do wykonania;

- Ustalono, że zakres przedmiotowy dwóch umów na opracowanie dokumentacji projektowej dla Zadania Nr 3, zawartych z wykonawcą w marcu i grudniu 2009 r., został wykonany 89 dni po terminie wyznaczonym w tych umowach na 30 kwietnia 2010 r., a wykonawca otrzymał wynagrodzenie w łącznej wysokości 185,8 tys. zł. Pan Burmistrz wyjaśnił, że przyczyna opóźnienia leżała po stronie Urzędu, gdyż wynikała z przedłużającej się procedury wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzję tę Pan Burmistrz wydał bowiem 23 kwietnia 2010 r., tj. po 233 dniach od złożenia wniosku o jej wydanie. Ustalono również, że 30 kwietnia 2010 r. dokonano odbioru ww. dokumentacji, w sytuacji gdy przedmiot umowy nie został przez wykonawcę w pełni zrealizowany. Potwierdzają to ustalenia kontroli, z których wynika, że wymagane uzgodnienia, m.in. ze Starostwem Powiatowym w Giżycku, z Rejonem Dróg Wojewódzkich w Olsztynie, Telekomunikacją Polską, Pomorską Spółką Gazownictwa Zakładem Gazowniczym w Olsztynie, uzyskano w maju 2010 r., a wymaganą decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o pozwoleniu na budowę skrzyżowań sieci wodociągowo-kanalizacyjnej z drogą wojewódzką Nr 642 Sterławki Wielkie-Ryn-Woźnice uzyskano dopiero 28 lipca 2010 r.

6. W ramach Zadań Nr 1, 2 i 3, wybudowano i przekazano do nieodpłatnego używania gminnemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Rynie łącznie: 73,9 km sieci wodociągowej i 102,7 km sieci kanalizacji sanitarnej (79,4 km tłocznej i 23,3 km grawitacyjnej), 162 przydomowe i 29 głównych przepompowni ścieków oraz pięć głównych zmodernizowano. Pozwoliło to Gminie osiągnąć efekt zakładany w umowach zawartych z WFOŚiGW. Ponadto, w ramach zadania Nr 4, w 2012 r. Gmina zaplanowała oddanie do eksploatacji 20,0 km sieci wodociągowej, 24,1 km kanalizacji sanitarnej, 31 przydomowych i siedem głównych przepompowni ścieków oraz zmodernizowanie dwóch przepompowni głównych.

W ewidencji środków trwałych wartość wybudowanych obiektów ujęto zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej poniesionych wydatków.

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

1. Podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania od wykonawców robót budowlano-montażowych w ramach Zadania Nr 2 oraz dokumentacji projektowej dla części tego zadania, kar umownych za niedotrzymanie terminów ich wykonania.
2. Zapewnienie rzetelnego odbioru realizowanych inwestycji.
3. Dokonywanie istotnych zmian postanowień zawartych umów o udzielenie zamówienia publicznego wyłącznie w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art.144 ust. 1 ustawy Pzp.
4. Podjęcia działań mających na celu uzyskanie od wykonawcy dokumentacji projektowej Zadania Nr 4 zwrotu części otrzymanego wynagrodzenia, w związku z niewykonaniem Studium wykonalności dla tej inwestycji.
5. Regulowanie należności za sporządzenie dokumentacji projektowej, w terminach określonych w zawartych umowach.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem