



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL-4101-24-07/2011; P/11/152

Olsztyn, dnia 8 marca 2012 r.

Pan
Piotr Jakubowski
Burmistrz Miasta i Gminy Mikołajki

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 Mikołajkach, kontrolę realizacji przez Gminę Mikołajki („Gminę”) programu „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury wodno-ściekowej w Regionie Wielkich Jezior Mazurskich – MASTERPLAN dla Wielkich Jezior Mazurskich”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 9 lutego 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK pozytywnie ocenia działania związane z przygotowaniem, realizacją i rozliczeniem zadań inwestycyjnych objętych dofinansowaniem w ramach programu MASTERPLAN, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które nie miały jednak istotnego wpływu na całość kontrolowanej działalności.

Podstawą pozytywnej oceny jest:

- właściwe przygotowanie zadań inwestycyjnych pod względem formalno-administracyjnym i wykonawczym,
- osiągnięcie zakładanych efektów rzeczowych,
- rzetelne prowadzenie ewidencji poniesionych wydatków,
- przestrzeganie ustalonych w umowach, form i terminów płatności.

Do nieprawidłowości zaliczyć natomiast należy:

- wydatkowanie 20.740 zł na sporządzenie raportu o oddziaływaniu planowanej inwestycji na środowisko, pomimo braku takiego wymogu,
- wykonanie robót objętych zamiennymi projektami budowlanymi przed uzyskaniem decyzji o ich zatwierdzeniu,
- niewyodrębnienia w ewidencji księgowej nakładów poniesionych na ulepszenie środka trwałego.

Stwierdzono również uchybienie, które polegało na wypłaceniu wykonawcy wynagrodzenia w pełnej wysokości pomimo, że przedmiot zamówienia nie został jeszcze wykonany.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

1. W latach 2007 – 2011 Gmina zrealizowała osiem zadań inwestycyjnych w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury wodno-ściekowej, na które wydatkowano łącznie 22.579.895 zł. Dzięki ich realizacji długość zbiorczej sieci kanalizacji sanitarnej, zwiększyła się w kontrolowanym okresie, z 36,44 km do 85,03 km, a długość sieci wodociągowej z 92,45 km do 100,94 km (liczba przyłączy do sieci wzrosła odpowiednio ze 176 do 541 oraz z 539 do 690). Wzrosły wskaźniki zwodociągowania Gminy z 80,0% na początku 2007 r. do 94,0 % na koniec 2011 r. oraz skanalizowania odpowiednio z 43,6% do 85,0%.

Dwa spośród ww. zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 14.340.873 zł zostało dofinansowanych kwotą 8.843.482 zł, ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na podstawie umowy z dnia 23 lutego 2010 r. zawartej pomiędzy Gminą, a WFOŚiGW² w Olsztynie. Dotyczyło to zadań:

- „Budowa sieci wodociągowej w miejscowości Baranowo wraz z modernizacją stacji uzdatniania wody w Cudnochach. Budowa sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej i tłocznej z przepompowniami w obrębie Baranowo, Kol. Baranowo, Śmietki, Inulec, Żelwagi, Prawdowo, Sady, Lubiewo” (dalej „Budowa sieci wodociągowej i sieci kanalizacji sanitarnej w zachodniej części gminy”),
- „Budowa kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-tłocznej w miejscowościach Lelek, Pszczółki, Woźnice, Kolonia Mikołajki i Mikołajki” (dalej „Budowa kanalizacji sanitarnej Woźnice – Mikołajki”).

2. Gmina przed przystąpieniem, w latach 2010 – 2011, do wykonania powyższych zadań inwestycyjnych posiadała niezbędne decyzje administracyjne. W latach 2007 – 2009 r., w oparciu o zaktualizowaną dokumentację projektowo-budowlaną, uzyskano komplet decyzji o pozwoleniu na budowę. Przed uzyskaniem tych pozwoleń Pan Burmistrz przeprowadził również inne wymagane postępowania, które zakończyły się wydaniem prawomocnych decyzji o: ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. W wymaganych przypadkach, zlecono również opracowanie raportów o oddziaływaniu inwestycji na środowisko. Kontrola wykazała jednak, że w toku przygotowywania budowy kanalizacji sanitarnej Woźnice – Mikołajki, Gmina pomimo braku takiego wymogu, zleciła 29.01.2008 r. opracowanie raportu za kwotę 20.740 zł. W ocenie NIK było to działanie niegospodarne, bowiem Gmina przed udzieleniem zlecenia dysponowała już opiniami Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Mrągowie oraz Starosty Powiatu Mrągowskiego z grudnia 2007 r., zgodnie z którymi inwestycja nie wymagała sporządzenia raportu. Ponadto, postanowieniem z dnia 3.01.2008 r., wydanym z upoważnienia Pana Burmistrza, Gmina odstąpiła od nałożenia obowiązku sporządzenia ww. raportu.

Z wyjaśnień Pana Burmistrza wynika, że powodem zlecenia opracowania raportu oddziaływania na środowisko były sygnalizowane na etapie przygotowania wniosku aplikacyjnego o dofinansowanie, różnice w interpretacji przepisów dotyczących konieczności posiadania raportów oddziaływania na środowisko inwestycji przebiegających przez tereny chronione lub w ich pobliżu. Jednak w ocenie NIK, w tej sprawie wiążące było wydane we właściwym trybie postanowienie o odstąpieniu od obowiązku sporządzenia takiego raportu.

3. Zawarte przez Gminę umowy związane z realizacją kontrolowanych inwestycji, tj. na aktualizację i uzupełnienie dokumentacji projektowej, wykonanie robót budowlanych, nadzór inwestorski i nadzór autorski oraz usługi doradcze zawierały zapisy chroniące interes Gminy poprzez ustalenie kar umownych z tytułu nieterminowej lub nierzetelnej ich realizacji przez wykonawców. Ponadto, od wykonawców robót budowlanych wyegzekwowano złożenie odpowiednich gwarancji należytego wykonania umów zarówno w trakcie budowy, jak i w okresie gwarancyjnym.

Wyboru wykonawców tych umów, w przypadku zamówień o wartości szacunkowej powyżej 14.000 euro (na dokumentację projektową i roboty budowlane), dokonano w trybie przetargu nieograniczonego. Analiza dokumentacji tych przetargów wykazała, że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³.

4. Realizacja robót budowlanych na obu badanych inwestycjach zakończona została w terminach wynikających z umów, tj. 20 listopada 2010 r. zakończono roboty na zadaniu „Budowa sieci wodociągowej i sieci kanalizacji sanitarnej w zachodniej części gminy”, a 31 maja 2011 r. na zadaniu „Budowa kanalizacji sanitarnej Woźnice – Mikołajki”. W tym ostatnim przypadku pierwotnie założony termin realizacji (do końca lutego 2011 r.) uległ wydłużeniu ze względu na techniczne trudności przy wykonywaniu robót (wysoki poziom wód gruntowych, niskie temperatury powietrza). Analiza zapisów w dziennikach budowy wykazała, że zespół specjalistów pełniący

² Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

nadzór inwestorski w imieniu Gminy, wizytował budowy odpowiednio do postępu prac. Końcowego odbioru prac dokonano komisyjnie w obecności przedstawicieli Gminy oraz Fundacji Ochrony Wielkich Jezior Mazurskich w Giżycku, której powierzono nadzór inwestorski.

Gmina, przed rozpoczęciem robót, zawiadomiła we właściwym trybie organy nadzoru budowlanego o zamierzonych terminach rozpoczęcia budowy oraz zgłosiła fakt zakończenia robót po ich końcowym odbiorze. NIK zwraca jednak uwagę na to, że roboty dodatkowe związane z budową sieci wodociągowej i sieci kanalizacji sanitarnej w zachodniej części gminy, a objęte zamiennymi projektami budowlanymi wykonano do 20 listopada 2010 r., tj. przed uzyskaniem decyzji z dnia 30 listopada 2010 r. o zatwierdzeniu tych projektów.

5. Badanie rozliczeń z wykonawcami robót budowlanych wykazało, że dokonywano ich w sposób zgodny z umowami, tj. na podstawie faktur częściowych wystawianych w oparciu o potwierdzone przez inspektora nadzoru inwestorskiego, obmiary robót wykonanych w okresach rozliczeniowych oraz protokoły częściowego odbioru robót. Faktury końcowe zostały opłacone po przeprowadzeniu prób i sprawdzeń instalacji oraz po końcowym odbiorze robót. Analiza rozliczeń z wykonawcami usług związanych z realizacją kontrolowanych inwestycji wykazała, że dokonywano ich w sposób zgodny z umowami, po otrzymaniu zamawianych opracowań lub upływie odpowiednich terminów. Wyjątkiem w tym zakresie było wypłacenie w grudniu 2008 r., po odbiorze dokumentacji, całości wynagrodzenia (148.840 zł) wykonawcy aktualizacji dokumentacji projektowej zadania „Budowa sieci wodociągowej i sieci kanalizacji sanitarnej w zachodniej części gminy” pomimo tego, że nie zrealizował umowy w całości. Zgodnie z postanowieniami umowy wykonawca powinien otrzymać jedynie 70% wynagrodzenia, a pozostałe 30% - po uzyskaniu pozwoleń na budowę, a to nastąpiło 6 lutego 2009 r.

6. Wybudowane i zmodernizowane obiekty zostały 1 września 2011 r. przekazane do nieodpłatnego używania spółce Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Mikołajkach. W wyniku realizacji tych inwestycji wybudowano łącznie 47,40 km sieci kanalizacji sanitarnej i 5,13 km sieci wodociągowej (odpowiednio 296 i 63 sztuk przyłączy do sieci) oraz zmodernizowano stację uzdatniania wody, zwiększając dwukrotnie jej wydajność. Pozwoliło to Gminie osiągnąć efekt zakładany w umowie zawartej z WFOŚiGW.

Ustalenia kontroli wykazały, że wybudowane obiekty ujęto na odpowiednich kontaktach przeznaczonych do ewidencji środków trwałych, a ich wartość została ustalona zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej wydatków na badane zadania inwestycyjne. Stwierdzono jednak, że przyjmując do ewidencji środki trwale powstałe po zrealizowaniu zadania „Budowa sieci wodociągowej i sieci kanalizacji sanitarnej w zachodniej części gminy”, wbrew przepisowi art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴, nie wyodrębniono wartości nakładów poczynionych na zwiększenie wartości już istniejącego środka trwałego, w związku z jego ulepszeniem, tj. stacji uzdatniania wody w Cudnochach.

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

1. Rzetelną weryfikację konieczności zlecenia usług związanych z przygotowaniem zadań inwestycyjnych, przed poniesieniem wydatku na ten cel.
2. Podjęcie działań mających na celu zapobieżenie przypadkom wykonywania robót budowlanych wymagających sporządzenia zamiennego projektu budowlanego, przed uzyskaniem decyzji o zatwierdzeniu takiego projektu.
3. Skorygowanie wartości początkowej środka trwałego wybudowanego w ramach zadania „Budowa sieci wodociągowej i sieci kanalizacji sanitarnej w zachodniej części gminy” o wartość ulepszeń dokonanych w stacji uzdatniania wody w Cudnochach.

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.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

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