



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL-4101-24-08/2011
P/11/152

Olsztyn, dnia 15 marca 2012 r.

Pani
Agnieszka Kurczewska
Wójt Gminy Piecki

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 skontrolowała realizację przez Gminę Piecki („Gminę”) projektu „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury wodno-ściekowej w Regionie Wielkich Jezior Mazurskich - MASTERPLAN dla Wielkich Jezior Mazurskich” („Projekt”).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym 14 lutego 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wójt niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia realizację Projektu przez Gminę w latach 2007-2011. Podstawą pozytywnej oceny było właściwe przygotowanie organizacyjno-finansowe Gminy do realizacji inwestycji, wybór jej wykonawców zgodnie z przepisami ustawy Pzp², prawidłowe ewidencjonowanie wydatków oraz osiągnięcie zaplanowanych efektów rzeczowych. Nieprawidłowości polegały natomiast na wykonaniu remontu odcinka sieci kanalizacyjnej w miejscowości Czaszkowo bez zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego³, a także na przekroczeniu dopuszczalnego poziomu azotu ogólnego w ściekach oczyszczonych, odprowadzanych ze zmodernizowanej oczyszczalni w Pieckach.

1. W latach 2007-2011 Gmina realizowała 17 inwestycji z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej, na które wydatkowała 16.876,8 tys. zł, w tym w ramach Projektu – pięć inwestycji, wydatkując na nie 14.994,4 tys. zł (88,8%). W wyniku realizacji 17 inwestycji długość sieci kanalizacji sanitarnej wzrosła z 15,7 km do 43,1 km, a długość sieci wodociągowej – z 118,0 km do 127,4 km (liczba przyłączy do sieci wzrosła odpowiednio z 313 do

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. 739 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).

507 oraz z 1.447 do 1475). Projekt Masterplan o wartości 17.876,3 tys. zł obejmował: budowę kanalizacji sanitarnej w m. Brejdyń (,,Zadanie Nr 1”), budowę kanalizacji sanitarnej w m.: Szklarnia – Krzywy Róg – Rutkowo – Głogno – Dłużec (,,Zadanie Nr 2”), budowę kanalizacji sanitarnej w m.: Krutyń – Krutyński Piecek – Zielony Lasek – Zgon wraz z kolektorem przesyłowym do m. Piecki oraz budowę zbiorowego zaopatrzenia w wodę m. Zgon (,,Zadanie Nr 3”), rozbudowę i przebudowę oczyszczalni ścieków w Pieckach (,,Zadanie Nr 4”) oraz budowę kanalizacji sanitarnej w m. Czaszkowo – Piecki (,,Zadanie Nr 5”). Do 31 grudnia 2011 r. cztery spośród ww. zadań zostały zakończone, natomiast Zadanie Nr 3 zaplanowano zrealizować do 30 kwietnia 2012 r.

Gmina była właściwie przygotowana do realizacji Projektu. Zapewniono odpowiednie środki finansowe, które ujęto w planach finansowych na lata 2008-2011. Pozyskano 9.236,5 tys. zł dofinansowania⁴ ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz zaciągnięto długoterminowy kredyt bankowy w kwocie 8.639,8 tys. zł. Uzyskano wymagane zezwolenia na realizację zadań inwestycyjnych Projektu, tj. decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji oraz pozwolenia wodnoprawne, a także decyzje zatwierdzające projekty budowlane i udzielające pozwoleń na budowę.

2. Prawidłowo dokonano wyboru wykonawców dokumentacji projektowo-kosztorysowej, robót budowlanych oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego. W przypadkach gdy zachodziły przesłanki do zastosowania ustawy Pzp, wyboru wykonawców dokonywano we właściwym trybie (przetarg nieograniczony) i z zachowaniem przepisów tej ustawy. Postępowania przetargowe zostały prawidłowo ogłoszone, przeprowadzone i udokumentowane. Umowy zawarte z wykonawcami były zgodne z dokumentacją ofertową oraz z SIWZ⁵. Gmina zabezpieczała realizację inwestycji określając w umowach o wykonanie dokumentacji projektowej i o roboty budowlane kary za ich nieterminową realizację, a do umów o roboty budowlane wprowadzała zapisy o obowiązku wniesienia zabezpieczeń należytego ich wykonania.

3. Dokumentacja projektowo-kosztorysowa trzech zadań (Nr 1, 4 i 5) została wykonana terminowo. W przypadku Zadań Nr 2 i 3 natomiast, ich wykonawcy nie dotrzyмали terminów przekazania takiej dokumentacji, wyznaczonych w umowach odpowiednio na 15 grudnia 2009 r. i 28 lutego 2010 r. Opóźnienia w przekazaniu dokumentacji, które wyniosły 73 i 61 dni, zgodnie z warunkami zawartych umów mogły stanowić podstawę do naliczenia im kar pieniężnych z tego tytułu. Ówczesna Wójt Gminy odstąpiła jednak od naliczenia kar, gdyż w umowach tych przewidziano również odstąpienie od kary pieniężnej, jeżeli żadna ze stron nie poniesie szkody, a okolicznością przemawiającą za nienaliczeniem kar był fakt, że Gmina z opóźnieniem wydała decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. NIK zwraca jednak uwagę, że nie skorzystano z przewidzianej w umowach możliwości obniżenia wysokości kary umownej. Za takim rozwiązaniem przemawiał fakt, że do powstania opóźnienia przy realizacji Zadania Nr 3 przyczynił się także wykonawca dokumentacji projektowej.

⁴ Dofinansowanie udzielone w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 na podstawie umowy zawartej przez Gminę 27 sierpnia 2010 r. z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie („WFOŚiGW”).

⁵ SIWZ – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia

Uzgodnień z Energa – Operatorem SA. dokonał on bowiem dopiero 19 kwietnia 2010 r., a więc 50 dni po ustalonym w umowie terminie przekazania dokumentacji projektowej.

4. Gmina prawidłowo zorganizowała proces budowy. W przypadku każdego z zadań inwestycyjnych prowadzono dzienniki budowy, w których dokumentowano przebieg robót budowlanych. Zapewniono nadzór inwestorski, który pełniony był przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. We wszystkich przypadkach zgłoszono do PINB⁶ rozpoczęcie i zakończenie (poza trwającym Zadaniem Nr 3) robót budowlanych, załączając wymagane dokumenty. Cztery zadania inwestycyjne zostały wykonane terminowo i odebrane przez Gminę bez zastrzeżeń. Kontrola ujawniła jednak nieprawidłowości dotyczące remontu odcinka sieci kanalizacyjnej o długości 90 m w Czaszkowie. Remont ten wykonano bez jego zgłoszenia do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej, tj. Starosty Mrągowskiego, do czego zobowiązywał art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Gmina uznała za prace konserwacyjne, niewymagające zgłoszenia do właściwego organu, roboty o łącznej wartości 13,3 tys. zł (0,07% wartości Projektu), polegające na usunięciu niedrożności rurociągów, likwidacji ich załamania oraz wymianie uszkodzonych odcinków rur i studzienek na nowe. W ocenie NIK charakter przeprowadzonych prac świadczył o tym, że były to roboty budowlane, których rozpoczęcie wymagało zgłoszenia właściwemu organowi.

Ponadto przy realizacji kontrolowanych zadań Projektu NIK stwierdziła uchybienia formalne polegające na:

- zgłoszeniu do PINB zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych (w ramach Zadania Nr 3) cztery dni po ich rozpoczęciu, zamiast na siedem dni przed ich rozpoczęciem, jak stanowi art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego,
- wykonaniu w ramach Zadania Nr 5 robót budowlanych o wartości 13,4 tys. zł (0,07% wartości Projektu) wynikających z projektu zamiennego i polegających na budowie przyłącza kanalizacyjnego długości 81 m wraz z montażem przepompowni przydomowej na dzień przed uzyskaniem od Starosty informacji z dnia 22.06.2011 r. o braku sprzeciwu wobec zamiaru ich rozpoczęcia, co stanowiło naruszenie art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego,
- niewyegzekwowaniu od wykonawcy, wymaganej umową o roboty budowlane, aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego Zadania Nr 1 w związku z wydłużeniem terminu jego zakończenia o 45 dni.

Ustalono także, że Gmina do dnia zakończenia kontroli dla żadnego z nowo wybudowanych obiektów nie założyła książki obiektu budowlanego, o której mowa w art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego, pomimo że pierwsze z zadań odebrano i przekazano do użytkowania ZGKiM już 7 lipca 2011 r., a zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego⁷ powinna ona zostać założona w dniu przekazania obiektu budowlanego do użytkowania.

5. W przypadku czterech zakończonych zadań Gmina osiągnęła na 31 grudnia 2011 r. zaplanowane efekty rzeczowe. Wykonano bowiem sieć kanalizacji sanitarnej o długości 28,4 km oraz 190 przyłączy kanalizacyjnych.

⁶ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Mrągowie

⁷ Dz. U. Nr 120, poz. 1134

Do wykonanych trzech sieci Gmina przyłączyła 390 gospodarstw domowych i innych (100% planowanych), a w wyniku zmodernizowania oczyszczalni ścieków uzyskano zaplanowaną przepustowość (1.070 m³ na dobę), zgodną z pozwoleniem wodnoprawnym. Kontrola wykazała jednak, że po zakończonej 25 października 2011 r. przebudowie i rozbudowie oczyszczalni, na którą wydatkowano 4 mln zł, poziom azotu ogólnego w ściekach oczyszczonych wynosił⁸ od 102 do 111 mg/l i przekraczał od 4,5 do 5 razy dopuszczalną wartość (22,5 mg/l w okresie rozruchu oczyszczalni), określoną w pozwoleniu wodnoprawnym z 29 grudnia 2008 r. oraz w załączniku Nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z 24 lipca 2006 r.⁹ Wartość pozostałych czterech wskaźników, określonych w ww. pozwoleniu, wynosiła¹⁰ od 16,0% do 48,4% dopuszczalnego poziomu. Pomimo, że w dokumentacji projektowej zadania określono dopuszczalne wskaźniki redukcji zanieczyszczeń, to Gmina nie zobowiązała w umowie wykonawcy robót budowlanych do przeprowadzenia rozruchu technologicznego oczyszczalni i monitorowania w jego okresie wskaźników redukcji zanieczyszczeń. Jak wyjaśniono w Urzędzie, wynikało to m.in. z faktu, iż wykonawca robót nie miał wpływu na przyjęte w dokumentacji projektowej rozwiązania. Po zakończeniu robót budowlanych, tj. od 26 października 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. z oczyszczalni w Pieckach odprowadzono do rzeki Dajny 25.768 m³ ścieków, a na ich badania użytkownik obiektu („ZGKiM”) wydatkował 2,2 tys. zł.

6. Rozliczeń z wykonawcami usług związanych z realizacją kontrolowanych inwestycji dokonywano zgodnie z umowami. Wykonawcom robót budowlanych Gmina nie wypłacała zaliczek, lecz dokonywała płatności na podstawie faktur częściowych wystawianych w oparciu o potwierdzone przez inspektora nadzoru inwestorskiego protokoły zaawansowania robót, a faktury końcowe opłacane były po ostatecznych odbiorach robót. Zgodnie z obowiązkiem określonym w umowie o dofinansowanie projektu Gmina prowadziła dla poszczególnych zadań wyodrębnioną ewidencję księgową. Wszystkie wydatki poniesione do 31 grudnia 2011 r. na realizację Projektu zostały ujęte na właściwych kontach analitycznych. Środki trwałe uzyskane w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych zostały prawidłowo zaewidencjonowane w wartościach odpowiadających poniesionym wydatkom na ich wykonanie.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zalegalizowanie remontu wykonanego w ramach zadania nr 5 poprzez jego zgłoszenie do organu administracji architektoniczno-budowlanej, w trybie art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.
2. Założenie ksiąg obiektu budowlanego dla wybudowanych obiektów budowlanych.
3. Podjęcie działań zmierzających do obniżenia stężenia azotu w ściekach oczyszczonych, odprowadzanych z oczyszczalni ścieków w Pieckach, do poziomu dopuszczalnego wskaźnika, określonego w pozwoleniu wodnoprawnym.

⁸ Według przeprowadzonych w okresie od 6 listopada 2011 r. do 23 stycznia 2012 r. wyników czterech badań próbek ścieków oczyszczonych

⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz. U. Nr 137, poz. 984 ze zm.)

¹⁰ Według wyników badań próbek ścieków oczyszczonych przeprowadzonych 22-23 stycznia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Wójt, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji tych wniosków lub o 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 Pani prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem