



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 17 sierpnia 2010 r.

**Pan
Tadeusz Kauch
Burmistrz Ujazdu**

LOP- 4101-05- 01/2010
P/10/157

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Ujeździe (zwanym dalej Urzędem) kontrolę inwestycji gminnych z uwzględnieniem projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej w latach 2004-2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 27 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, stosownie do art. 60 ustawy o *NIK*, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm. zwanej dalej ustawą o *NIK*

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny cząstkowe:

W latach 2004-2007 Gmina Ujazd (dalej zwana Gminą) zrealizowała dziewięć inwestycji o wartości 19 077 036 zł dofinansowanych środkami pochodzącymi z UE w kwocie 9 514 958 zł. Spośród tych inwestycji kontrolą objęto dwie (22 %) o wartości 3 746 352 zł (20 %),

- budowę drogi zbiorczej w Strefie Aktywności Gospodarczej (zwana dalej SAG) Olszowa -Sieroniewie (zwaną dalej budową drogi lub zadaniem nr 1),
- adaptację istniejącego budynku szkoły podstawowej na cele kulturalno-społeczne wsi Niezdrowice (zwaną dalej adaptacją budynku lub zadaniem nr 2).

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność planowania i przygotowania do realizacji skontrolowanych inwestycji.

Gmina przyjęła do realizacji rzetelnie opracowane wytyczne do projektowania i studium wykonalności (dla zadania nr 1) oraz program funkcyjny i trójwariantową koncepcję wraz szacunkową analizą kosztów (dla zadania nr 2), decydując o realizacji wariantu drugiego o najniższych planowanych kosztach wynoszących 1 264 256 zł (1 800 zł/m² przy 702,36 m²). Burmistrz zlecił dla tych zadań opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowych wraz z uzyskaniem pozwoleń na budowę, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. *o zamówieniach publicznych*². Natomiast ze względu na brak pełnego rozeznania o stanie technicznym infrastruktury (dekapitalizacji istniejących przyłączy) na etapie przygotowania zadania nr 2 zaistniała potrzeba zlecenia opracowania projektu przyłączy wodociągowego, kanalizacyjnego i teletechnicznego, a to skutkowało opracowaniem dokumentacji na to zadanie z miesięcznym opóźnieniem w stosunku do pierwotnego terminu umownego.

W budżetach gminy na lata 2004 i 2005 i w Wieloletnim Planie Inwestycji (dalej WPI) ujęto w wydatkach majątkowych środki przeznaczone na realizację ww. zadań, aktualizując odpowiednio ich wysokość do uchwalonej ostatecznie kwoty 2 273 198 zł dla zadania nr 1. W budżecie Gminy na 2006 r. w WPI na zadanie nr 2 planowano łącznie 1 503 519 zł, w tym 1 000 000 zł ze środków Gminy, a uchwałą Rady Miejskiej w Ujeździe Nr LII/244/2006 z 26.09.2006 r. zwiększono planowane wydatki na adaptację budynku o 100 000 zł. Ww. zmiany nie wprowadzono do WPI będącego załącznikiem do uchwały budżetowej. Wójt wyjaśnił powyższe pomyłką.

² Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

Poprzez zawarcie w 2005 r. z Wojewodą i Samorządem Województwa Opolskiego umów o dofinansowanie kontrolowanych zadań - Burmistrz zapewnił uzyskanie środków pochodzących m.in. z Unii Europejskiej na ich realizację. Dla zadania nr 1 wysokość dofinansowania tymi środkami wyniosła 1 583 843 zł (73 % wydatków ogółem), w tym z budżetu państwa 211 179 zł (10 %) a dla zadania nr 2 450 000 zł (28 %).

Umowy z wykonawcami na realizację kontrolowanych zadań zawarto w wyniku prawidłowo przeprowadzonych oraz rzetelnie udokumentowanych postępowań o zamówienie publiczne w trybie przetargów nieograniczonych. W umowach z wykonawcami należyście zabezpieczono interes Gminy, m.in. poprzez określenie wysokości kar umownych za opóźnienia, przerwy w realizacji robót, wady oraz za odstąpienie od umowy. Stwierdzono jednak, że jedna z osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dla zadania nr 1 nie złożyła pisemnego oświadczenia wymaganego art.17 ust. 2 ustawy *Prawo zamówień publicznych*³.

2. NIK ocenia pozytywnie, uwzględniając kryterium gospodarności, terminową realizację inwestycji, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości.

Burmistrz swoimi działaniami doprowadził do terminowego zakończenia robót na kontrolowanych inwestycjach, za wynagrodzeniem zgodnym z umowami i ofertami, bez wad i usterek, pomimo że w trakcie ich realizacji występowały przypadki opóźnień terminów w stosunku do ustalonych harmonogramami. Dla zadania nr 2 Burmistrz po zaakceptowaniu protokołu konieczności zawarł umowę na roboty dodatkowe, których wartość wynosiła 135 754 zł i nie przekraczała 20% wartości zamówienia podstawowego. Roboty te obejmowały m.in. wykonanie kanalizacji deszczowej o wartości 53 707 zł. Na uwagę zasługuje fakt, że decyzję o wykonanie tych robót podjęto, podczas gdy już na etapie przygotowania inwestycji wiadomym było, że z działki na której posadowiony jest budynek może zaistnieć konieczność kontrolowanego odprowadzania wód deszczowych ze względu na znaczne spadki terenu w kierunku sąsiedniej działki.

Gmina zapewniła pełnienie nadzoru autorskiego i inwestorskiego nad realizacją kontrolowanych zadań zawierając m.in. umowy z wybranymi legalnie firmami, zatrudniającymi inspektorów nadzoru z odpowiednimi uprawnieniami. Inspektorzy ci dokonywali wpisów do dziennika budowy z przebiegu robót w sposób chronologiczny, trwały i czytelny.

³ Dz. U z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm., zwanej dalej *ustawą pzp*

Jednocześnie stwierdzono, że kierownik budowy, inspektor nadzoru oraz przedstawiciel Gminy potwierdzili wykonanie nawierzchni drogi w protokóle odbioru z 28.10.2005 r., podczas gdy w dzienniku budowy tej drogi kierownik budowy dokonał wpisu, że *nawierzchnię warstwę ścierną na odcinku od 0+0,00 do 1+400 ukończono i zgłoszono do odbioru w dniu 31.10.2005 r.* Ponadto kierownik robót dokonał wpisu w dzienniku budowy pod datą 25.11.2005 r. o treści *zakończono roboty przy wykonywaniu robót odwodnieniowych na budowie*, tj. 28 dni po potwierdzeniu w protokole odbioru przez przedstawiciela Gminy, kierownika budowy i inspektora nadzoru ich wykonania. Powyższe świadczy o niedołożeniu należytej staranności przy dokumentowaniu przebiegu robót przez ww. osoby.

NIK ocenia negatywnie mając na uwadze kryterium rzetelności, dokumentowanie wykonania obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁴. Stwierdzono, że roboty związane z wykonaniem przyłączy wodociągowego i kanalizacyjnego oraz zabezpieczenia dachu na zadaniu nr 2 rozpoczęte zostały wg wpisu w dzienniku budowy 23.09.2004 r. Natomiast umowę z kierownikiem tej budowy zawarto dopiero w dniu 14.03.2005 r., przy czym pierwszego wpisu w książce budowy dokonał on 4.08.2004 r. Burmistrz wyjaśnił, że ze względu na niewielki zakres robót na budowie w okresie od 4.08.2004 r. do 14.03.2005 r. kierowanie budową powierzył ww. kierownikowi ustnie.

Gmina dokonała terminowo i rzetelnie odbiorów końcowych robót, które zostały wykonane na kontrolowanych zadaniach, bez wad i usterek, a dokumentacja powykonawcza była kompletna. Jednocześnie stwierdzono, że w protokole technicznego odbioru robót (poprzedzającym odbiór końcowy) na zadaniu nr 1 komisja odbiorowa zobowiązała wykonawcę do obsiewu skarpu rowu trawą w terminie do 31.05.2006 r. Wykonania obsiewu nie udokumentowano, zaś Burmistrz stwierdził, że inspektorzy sprawdzili wykonanie tych prac nie wnosząc zastrzeżeń. Gmina uzyskała od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego bez zbędnej zwłoki (12.01.2007 r.) wymaganą decyzję o pozwoleniu na użytkowanie budynku zrealizowanego w ramach zadania nr 2.

W przypadku przeprowadzonych przeglądów gwarancyjnych stwierdzano niewielkie usterki na zadaniu nr 2 dot. m.in. obsiewu trawą, pokrycia altany, regulacji zamków i klamek, których usunięcie zostało terminowo wyegzekwowane i udokumentowane. Dla zadania nr 1 w związku z upływem terminu gwarancji dokonano 4.12.2008 r. ostatecznego odbioru robót nie stwierdzając wad i usterek.

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

3. NIK ocenia pozytywnie wydatkowanie i rozliczenie środków na kontrolowane inwestycje.

Gmina z tytułu umów z wykonawcami poniosła wydatki w kwocie 2 091 905 zł (zadanie nr 1) oraz 1 483 487 zł (zadanie nr 2). Za zrealizowane roboty na zadaniu nr 1 i nr 2 Gmina płaciła ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do umownych terminów płatności. Za wykonane roboty na zadaniu nr 1 płaciła od 49 do 89 dni przed ww. terminami, a na zadaniu nr 2 od 7 do 19 dni. Burmistrz powyższe uzasadnił koniecznością przygotowania oraz złożenia wniosków o płatność w ustalonych w umowie o dofinansowanie terminach.

NIK zauważa, że w świetle art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁵ oraz art. 35 ust. 3 obowiązującej przed dniem 1 stycznia 2010 r. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*⁶ wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Poniesione przez Gminę wydatki na inwestycje zostały rzetelnie zaewidencjonowane, a wybudowaną drogę w ramach zadania nr 1 za 2 168 678 zł przyjęto na stan środków trwałych Gminy po 39 dniach od daty poniesienia ostatniego wydatku na tym zadaniu, zaś budynek wybudowany w ramach zadania nr 2 o wartości 1 693 905 zł po 3 dniach w kwotach zgodnych z całkowitymi wydatkami poniesionymi na realizację wymienionych zadań.

4. Gmina rzetelnie wywiązywała się z zobowiązań zawartych w umowach o dofinansowanie, a zadania objęte kontrolą zrealizowała zgodnie z założeniami projektowymi. Osiągnięto również zakładane efekty.

Gmina w wyniku realizacji objętych kontrolą inwestycji osiągnęła zakładane w umowach o dofinansowanie cele, tj. obsługę obszar SAG i umożliwienie dojazd do powstałych na tym terenie trzech firm (budowlanych i logistycznej) zatrudniających na dzień 31 maja 2010 r. 132 pracowników oraz udostępnieniem na cele kulturalne mieszkańców wsi Niezdrowice zaadoptowanego budynku Wiejskiego Domu Kultury (zwanego dalej WDK).

NIK zwraca uwagę na fakt, że w ramach budowy drogi (ul. Europejskiej) zaplanowano, zaprojektowano i wybudowano chodnik o szerokości 2 m na całej długości (1,42 km) wykonanego odcinka drogi o wartości 182 980 zł. W wyniku oględzin stwierdzono, że chodnik na całej długości był porośnięty chwastami. W 2010 r. Burmistrz zlecił przeprowadzenie oprysku chodnika środkiem chwastobójczym. Istniejąca ul. Europejska

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

obejmuje trzy odcinki, dwa wybudowane przez Gminę oraz jeden wybudowany i przekazany Gminie przez inwestora.

NIK jednocześnie zauważa, że tylko objęty kontrolą odcinek posiadał chodnik na całej długości, na odcinku wybudowanym przez inwestora chodnika nie wybudowano na całej długości (ostatni odcinek drogi zrealizowany przez Gminę nie posiadał chodnika), a w bezpośrednim sąsiedztwie kontrolowanego odcinka drogi brak było jakichkolwiek zabudowań do których dochodzili ludzie, co powoduje, że na dzień dzisiejszy jest on wystarczająco wykorzystany.

NIK negatywnie ocenia, uwzględniając kryterium gospodarności, wybudowanie przez Gminę w adoptowanym budynku pomieszczeń przedszkola (obecnie przeznaczonych na wynajem i działalność kulturalną). Koszt adoptowania części budynku na przedszkole wyliczono na 473 785 zł. Pozwolenie na użytkowanie obiektu uzyskano w styczniu 2007 r., a w lutym tego roku podjęto decyzję o likwidacji oddziału przedszkolnego w Niezdrowicach, znajdującego się do tego czasu w prywatnym budynku wynajmowanym przez Gminę, z powodu zbyt małej ilości dzieci. Zdaniem NIK ogłoszenie o przetargu na wykonanie ww. zadania (1.09.2005 r.) należało poprzedzić analizą konieczności budowy części przedszkolnej, co pozwoliłoby znacząco ograniczyć koszty realizowanej inwestycji.

NIK zwraca uwagę na fakt, że niskie przychody z tytułu wynajmu pomieszczeń oraz niewielkie ich wykorzystanie (kilka razy w miesiącu), dowodzi braku dostatecznego rozpoznania w zakresie potrzeb na świadczoną działalność w tym budynku na etapie planowania jego rozbudowy. Koszty ponoszone na działalność WDK w Niezdrowicach w latach 2008-2009 wynosiły odpowiednio 49 872 i 57 314 zł, a przychody z wynajmu pomieszczeń wynosiły w tym okresie odpowiednio 4 330 i 9 825 zł.

Książkę wybudowanej drogi w ramach zadania nr 1 założono dopiero 20 listopada 2008 r. (1081 dni po zakończeniu jej budowy), podczas gdy powinna być ona na bieżąco aktualizowana (nie później niż do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok) i prowadzona dla każdego odcinka drogi zgodnie z wymogami §§ 10 i 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁷. Wyjaśnienie Burmistrza, że przyczyną ww. opóźnienia było podjęcie przez Radę uchwały w sprawie zaliczenia tej drogi do kategorii

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 582

dróg gminnych dopiero 29.03.2007 r., w ocenie NIK nie może usprawiedliwiać nie przestrzegania ww. przepisów prawa.

Natomiast dla budynku Wiejskiego Domu Kultury wybudowanego w ramach zadania nr 2 książka obiektu budowlanego została założona (w 2009 r.) dwa lata po oddaniu obiektu do użytkowania, pomimo że zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. *w sprawie książki obiektu budowlanego*⁸ książka powinna być założona w dniu przekazania obiektu budowlanego do użytkowania. Książka nie zawierała wymaganych ww. rozporządzeniem wpisów dot. osób upoważnionych do dokonywania wpisów, protokołów odbioru obiektu (numer i datę sporządzenia), pozwolenie na użytkowanie obiektu (nazwę organu, który wydał, numer i datę wydania) oraz daty jej założenia i planu sytuacyjnego obiektu. Ponadto do książki nie załączono pozwolenia na budowę, dokumentacji budowy i powykonawczej, protokołu odbioru, pozwolenia na użytkowanie, pomimo określenia takiego wymogu w § 5 ww. rozporządzenia. Poprzednia książka obiektu z 1978 r. zawierała ostatni wpis z 1989 r. Wyjaśnienie Burmistrza, że opóźnione założenie książki obiektu dla omawianego budynku spowodowane było zagubieniem w archiwum Urzędu starej książki nie może usprawiedliwiać nie przestrzegania ww. przepisów prawa.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Skuteczne egzekwowanie od osób odpowiedzialnych rzetelnego dokumentowania wprowadzanych zmian do budżetu w zakresie WPI.*
- 2. Skuteczne egzekwowanie od osób wykonujących czynności w postępowaniu o zamówienia publiczne każdorazowego składania oświadczeń stosownie do wymogu art. 17 ustawy pzp.*
- 3. Egzekwowanie od inspektorów i kierowników budów rzetelnego dokumentowania odbiorów, w tym robót uzupełniających.*
- 4. Kwalifikowanie zadań inwestycyjnych do realizacji po uprzednim rzetelnym rozpoznaniu potrzeb, ze szczególnym uwzględnieniem efektywności ich wykorzystania.*
- 5. Egzekwowanie od osób odpowiedzialnych rzetelnego prowadzenia ksiąg obiektów i dróg.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego

⁸ Dz. U. Nr 120, poz. 1134

wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz 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 Opolu 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.