



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 17 listopada 2010 r.

**Pan
Krzysztof Kuchczyński
Burmistrz Namysłowa**

LOP- 4101-05- 03/2010
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 Namysłowie² kontrolę inwestycji gminnych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej w latach 2004-2007, z uwzględnieniem trwałości ich efektów w okresie do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 14 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, stosownie do art. 60 ustawy o *NIK*, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

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

² dalej: Urząd

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

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie uwzględniając kryterium rzetelności planowanie i przygotowanie do realizacji skontrolowanych inwestycji, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1.1 W latach 2004-2007 Gmina Namysłów³ zrealizowała trzy inwestycje dofinansowane środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej na łączną kwotę wydatków 11 666 370 zł. Szczegółowym badaniem objęto dwie inwestycje na kwotę wydatków 9 254 000 zł, z tego 265 000 zł wydatkowane na przebudowę świetlicy wiejskiej w Krasowicach⁴ oraz 8 989 000 zł – na budowę Centrum Turystyki i Rekreacji w Namysłowie⁵. Kontrolowane inwestycje objęte były dofinansowaniem Unii Europejskiej na podstawie umów zawartych przez Burmistrza odpowiednio w latach 2005 i 2006 z Samorządem Województwa Opolskiego i Wojewodą Opolskim (zadanie nr 1 kwota dofinansowania - 172 726 zł, zadanie nr 2 – 1 661 747 zł).

W budżetach gminy na lata 2004-2008 i w Wieloletnim Planie Inwestycji⁶ w wydatkach majątkowych ujęto środki przeznaczone na realizację ww. zadań, aktualizując odpowiednio ich wysokość do uchwalonej ostatecznie - kwoty 239 119 zł (w 2005 r.) dla zadania nr 1 oraz 15 066 347 zł (w 2008 r.) dla zadania nr 2. W wyniku analizy stwierdzono, że kwota wydatków ujęta w WPI na zadanie nr 2 na koniec 2006 r. (3 162 437 zł) nie odpowiadała kwocie wydatków zaplanowanych na ten cel w budżecie gminy (3 878 642 zł), co Burmistrz wyjaśnił pomyłką.

1.2. Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania nr 1 (z uzyskaniem pozwolenia na budowę) wraz z I etapem przebudowy o wartości 135 745 zł zlecone zostało wykonawcy wybranemu w przetargu nieograniczonym. Zgodnie z umową z 12 sierpnia 2004 r. zakończenie robót I etapu miało nastąpić do 30 listopada 2004 r, jednak w związku z długotrwałością procesu uzyskania pozwolenia na przebudowę przez wykonawcę robót (§ 3 pkt 2 umowy) termin ten został wydłużony do 15 marca 2005 r., tj. o 105 dni (o 95 %). Pozwolenie wykonawca uzyskał 7 stycznia 2005 r., tj. 38 dni po pierwotnie planowanym zakończeniu zadania.

1.3. Dokumentację projektową dla zadania nr 2 (krytej pływalni) sporządził w oparciu o umowę z 13 maja 2004 r. projektant wyłoniony w prawidłowo przeprowadzonym konkursie

³ dalej: Gmina

⁴ dalej: przebudowa lub zadanie nr 1

⁵ dalej: budowa Centrum lub zadanie nr 2

⁶ dalej: WPI

na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁷. W § 1 pkt 6 umowy z 12 sierpnia 2004 r. projektant został zobowiązany m.in. do uzyskania wszelkich niezbędnych uzgodnień i pozwoleń na realizację tego zadania do 30 listopada 2004 r. W aneksie z dnia 24 listopada 2004 r. do ww. umowy Burmistrz zdecydował o przedłużeniu ww. terminu o 15 dni, uzasadniając to przedłużającym się postępowaniem w sprawie wydania postanowienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Opolu dot. uzgodnienia projektu. Wykonawca przekazał zamówioną dokumentację (w tym pozwolenie na budowę z 6 grudnia 2004 r.) w dniu 15 grudnia 2004 r. Zdaniem NIK uzgodnienie dokonane przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na podstawie art. 39 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁸, jak i pozwolenie na budowę wydano bez zbędnej zwłoki, stąd też powyższe nie mogło stanowić uzasadnienia dla przedłużenia terminu wykonania zadania. Zawarcie przez Burmistrza ww. aneksu pozbawiło Gminę możliwości dochodzenia kary umownej w wysokości 6 588 zł.

1.4. W dniu 22 czerwca 2004 r. Burmistrz zawarł z ww. projektantem umowę na opracowanie kolejnego projektu - przebudowy basenu letniego za wynagrodzeniem w kwocie 43 920 zł z terminem wykonania 30 listopada 2004 r. Umowę zawarto w trybie z wolnej ręki, wskazując jako podstawę takiego działania art. 67 ust. 1 pkt 5 *Prawa zamówień publicznych*, który stanowi, że zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki w przypadku udzielania dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 20 % wartości realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli: a/ z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów lub b/ wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego. W wyjaśnieniu przyczyn nieujęcia projektu budowy basenu letniego (odkrytego) w zakresie przeprowadzonego konkursu, lecz zlecenia jego opracowania 40 dni po zawarciu umowy podstawowej (na projekt basenu krytego) i 120 dni po przeprowadzeniu konkursu, Burmistrz podał, że Gmina nie planowała pierwotnie budowy takiego basenu, a dopiero w jednej z koncepcji konkursowych pojawiła się taka możliwość i dlatego podjął decyzję o zleceniu opracowania stosownego projektu.

⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 ze zm., dalej *Prawo zamówień publicznych*

⁸ Dz. U. Nr 156, poz. 1118 ze zm., zwanej dalej ustawą *Prawo budowlane*

W ocenie NIK powyższe uzasadnienie nie stanowi podstawy do zastosowania trybu postępowania określonego w art. 67 ust. 1 pkt 5, bowiem zlecenie opracowania dodatkowego projektu nie było niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego, tj. projektu basenu krytego.

1.5. Oba ww. projekty odebrano w dniu 15 grudnia 2004 r., tym samym termin umowny opracowania projektu budowy basenu letniego (30 listopada 2004 r.) nie został dotrzymany. Kontrola wykazała, że Burmistrz nie skorzystał jednak z określonej w § 9 umowy z 22 czerwca 2004 r. możliwości naliczenia kar za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy w wysokości 0,2 % wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki, tj. 1 318 zł, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym.

Z ww. projektantem Gmina zawarła kolejne umowy:

- w trybie z wolnej ręki umowę z dnia 20 marca 2006 r. o pełnienie nadzoru autorskiego za wynagrodzeniem 12 627 zł,
- bez zastosowania *Prawa zamówień publicznych* umowy: z 21 grudnia 2007 r. na opracowanie projektu zamiennego (projektu budowlanego sauny i dwóch wani SPA w hali basenowej) za 57 950 zł i z 2 stycznia 2008 r. na opracowanie wystroju wnętrz za 18 300 zł.

Za wszystkie dodatkowo wykonane przez projektanta opracowania (m.in. zmiany dokumentacji projektowej) zapłacono łącznie 157 377 zł, tj. 72 % kosztów opracowania pierwotnej dokumentacji projektowej. W ocenie NIK skala dodatkowych zamówień wskazuje na brak kompleksowego przygotowanie inwestycji (zadania nr 2), polegający na nieujęciu w pierwotnym zakresie projektowym wszelkich niezbędnych zdaniem zamawiającego elementów.

2. NIK ocenia negatywnie, uwzględniając kryterium gospodarności, realizację inwestycji.

2.1 Realizację zadań nr 1 i 2 powierzono wykonawcom wyłonionym w wyniku prawidłowo przeprowadzonych oraz rzetelnie udokumentowanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargów nieograniczonych. W umowach, odpowiednio z 13 października 2005 r. i z 24 lipca 2006 r., należycie zabezpieczono interes Gminy, m.in. poprzez określenie wysokości kar umownych za opóźnienia, przerwy w realizacji robót, wady oraz za odstąpienie od umowy.

2.2. Do umowy z 24 lipca 2006 r. na wykonanie zadania nr 2 Burmistrz zawarł z wykonawcą cztery aneksy⁹ zmieniające harmonogram oraz termin zakończenia robót. Ostatecznie określony termin wykonania umowy – 31 maja 2008 r. był o 244 dni (tj. o 54 %) późniejszy od terminu pierwotnego (30 września 2006 r.), a w odniesieniu do robót branży drogowej o wartości 178 677 zł nowy termin zakończenia prac – 31 maja 2008 r. był o 548 dni (tj. 456 %) późniejszy od terminu pierwotnego (30 listopada 2006 r.). W uzasadnieniu ww. zmian wskazano odpowiednio: wysoki poziom wód gruntowych i brak możliwości wykonania części dróg wewnętrznych spowodowany prowadzeniem robót budowlanych w drugiej części obiektu (budynku krytej pływalni). Kontrola NIK wykazała jednak, że wysoki poziom wód gruntowych wokół istniejącego budynku basenu krytego był znany już na etapie projektowania, a fakt wykonywania robót w drugiej części budynku był znany stronom w chwili podpisywania umowy. W ocenie Izby, zawarcie przez Burmistrza ww. aneksów było nielegalne w świetle art. 144 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Zawarcie ww. aneksów spowodowało niemożność dochodzenia kar umownych z tytułu nieterminowego wykonania przedmiotu umowy w wysokości 0,2 % kwoty wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki (wg § 15 umowy), tj. odpowiednio: 4 314 720 zł i 195 819 zł, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym.

2.3. W trakcie realizacji zadania nr 2 zawarto trzy dodatkowe umowy na wykonanie robót na basenie krytym z 26 września 2007 r. umowę o wykonanie elektronicznego systemu obsługi klienta¹⁰ na kwotę 160 770 zł, z 7 listopada 2007 r. - na wykonanie dwóch atrakcji wodnych na kwotę 50 020 zł oraz z 26 marca 2008 r. o wykonanie robót objętych projektem zamiennym na kwotę 720 000 zł. Burmistrz uzasadniał zawarcie ww. umów, wprowadzających dodatkowe elementy na basenie dopiero na etapie jego realizacji, słabą znajomością tego typu obiektów w czasie sporządzania projektów w 2004 r. Zdaniem NIK powyższe wskazuje na brak dostatecznego rozpoznania potrzeb i możliwości przed przystąpieniem do realizacji inwestycji.

2.4. Stwierdzono ponadto, że Burmistrz przesunął w aneksie z 2 kwietnia 2008 r. o 31 dni termin wykonania robót objętych projektem zamiennym, dostosowując go do terminu zakończenia całości zadania. W wyjaśnieniu Burmistrz podał brak możliwości skutecznego odbioru ww. robót (m.in. dokonania ich rozruchu) przed zakończeniem realizacji całości prac. W ocenie NIK, konieczność powiązania robót objętych projektem zamiennym z pozostałymi wykonywanymi na obiekcie była już znana na etapie udzielania ww. zamówienia (stanowiło

⁹ z 16 sierpnia 2006 r., z 12 kwietnia 2007 r., z 13 kwietnia 2007 r. i z 11 stycznia 2008 r.

¹⁰ dalej: ESOK

to podstawę wyboru trybu postępowania), tym samym zawarcie ww. aneksu należy uznać za działanie nielegalne w świetle art. 144 *Prawa zamówień publicznych*. Działanie to było również niegospodarne, gdyż Gmina utraciła prawo do naliczenia kary z tytułu niedotrzymania terminu wykonania umowy w kwocie 44 640 zł.

2.5. Gmina zapewniła pełnienie nadzoru autorskiego i inwestorskiego nad realizacją kontrolowanych zadań zawierając umowy z firmami zatrudniającymi inspektorów nadzoru z odpowiednimi uprawnieniami. Inspektorzy oraz kierownicy budów dokonywali wpisów do dzienników budowy z przebiegu robót w sposób chronologiczny, trwały i czytelny. Stwierdzono jednak, że od projektantów sprawujących nadzór autorski nad zadaniem nr 2 nie wyegzekwowano realizacji obowiązku potwierdzenia na pierwszej stronie dziennika budowy przyjęcia obowiązków związanych z pełnieniem tego nadzoru, określonych w art. 45 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*.

2.6. Odbioru końcowego robót wykonanych w ramach zadania nr 1 dokonano terminowo i rzetelnie w dniu 30 grudnia 2005 r. i od tego czasu obiekt świetlicy był wykorzystywany (m.in. od dnia 1 lutego 2005 r. uruchomiono w nim przedszkole). Burmistrz nie dopełnił jednak obowiązku określonego w art. 54 *Prawa budowlanego* (wskazanego dodatkowo w pouczeniach zawartych w decyzjach Starosty dot. przebudowy świetlicy) zawiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy przed przystąpieniem do użytkowania obiektu. Stwierdzono bowiem, że stosowne zawiadomienie skierowane zostało do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Namysłowie w dniu 16 października 2006 r. tj. 291 dni po dokonaniu odbioru końcowego.

2.7. W trakcie odbioru w dniu 14 grudnia 2006 r. pierwszej części robót zrealizowanych w ramach zadania nr 2 stwierdzono szereg wad i usterek, zakreślając termin ich usunięcia na dzień 15 stycznia 2007 r. Powyższe skutkowało decyzją o wstrzymaniu na rzecz wykonawcy zapłaty za fakturę na kwotę 716 205 zł. Na podstawie protokołu odbioru robót z 15 stycznia 2007 r., w którym komisja (m.in. Burmistrz i inspektor nadzoru) potwierdziła usunięcie stwierdzonych wcześniej wad, Burmistrz polecił dokonanie zapłaty ww. kwoty. Tymczasem kontrola wykazała, że inspektor nadzoru odnotował w dzienniku budowy w dniu 22 stycznia 2007 r., iż trwają prace poprawkowe w pomieszczeniu kotłowni, a w protokole z rady budowy z dnia 1 lutego 2007 r. zapisano, że do dnia 16 lutego 2007 r. mają być dostarczone wszystkie dokumenty dotyczące odbioru. Burmistrz wyjaśnił, że prace poprawkowe dotyczyły usterek, które wystąpiły po odbiorze, a dokumentacja odbiorowa została dostarczona terminowo, uwaga dotyczyła jedynie jej *wewnętrznego przemieszczenia*.

W ocenie NIK dokonanie odbioru obiektu z wadami i robotami niezakończonymi było działaniem nierzetelnym, a dokonanie zapłaty przed ich usunięciem – działaniem niegospodarnym.

2.8. Również w trakcie odbioru końcowego całości robót zrealizowanych w ramach zadania nr 2 w dniu 12 czerwca 2008 r. stwierdzono szerego wad, w tym: brak instalacji przeciwwybuchowej, brak stacji uzdatniania dla kotłów, niewykonanie prób na gorąco na obiekcie z powodu niezakończenia robót instalacyjnych w kotłowni, niepodłączenie centrali telefonicznej, brak rozruchu central wentylacyjnych, nieusunięcie z placu budowy około 1 000 m³ gruzu i odpadów budowlanych, niezakończenie montażu sterowania oświetleniem głównej niecki basenowej. Ponadto w protokole odbioru zawarto uwagi dot. estetyki obiektu, a wykonawca został zobowiązany do usunięcia usterek w terminie do 26 czerwca 2008 r. W dniu 25 czerwca 2008 r. wykonawca wniósł o przedłużenie ww. terminu do 11 lipca 2008 r. uzasadniając wniosek zbyt krótkim czasem na usunięcie usterek, na co Burmistrz wyraził zgodę. W ocenie NIK okoliczność podniesiona przez wykonawcę (krótki termin) była znana stronom już w dniu 12 czerwca 2008 r. Przesunięcie terminu o 15 dni spowodowało, że kara umowna z tytułu nieterminowego usunięcia wad, określona w § 15 umowy z 24 lipca 2006 r. w wysokości 0,4 % kwoty wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki, tj. 539 340 zł, nie została naliczona, co w ocenie Izby było działaniem niegospodarnym.

3. NIK ocenia pozytywnie wydatkowanie i rozliczenie środków oraz osiągnięcie zakładanych efektów kontrolowanych inwestycji, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie użytkowania świetlicy.

3.1. Wydatki poniesione przez Gminę na realizację kontrolowanych inwestycji, odpowiadały kwotom umownym, były udokumentowane fakturami zgodnymi z danym w protokołach odbioru robót i zostały rzetelnie ujęte w ewidencji księgowej. Inwestycje przyjęto na stan środków trwałych Gminy prawidłowymi dowodami w datach odbioru inwestycji.

3.2. W wyniku realizacji badanych inwestycji osiągnięto cele określone w umowach o dofinansowanie, tj. zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych w odniesieniu do zadania nr 1 oraz jeden nowy obiekt infrastruktury turystycznej w odniesieniu do zadania nr 2.

3.3. W toku kontroli stwierdzono, że w części budynku świetlicy wiejskiej (objętej zadaniem nr 1) o powierzchni 75,3 m², tj. 15 % powierzchni całkowitej budynku funkcjonuje oddział przedszkolny, który został tam przeniesiony do tego obiektu, wg wyjaśnień Burmistrza, z dniem 1 lutego 2006 r. Stosownie do w § 5 ust. 1 pkt 1 umowy o dofinansowanie zadania nr

1 z dnia 30 sierpnia 2005 r. Gmina była jako beneficjent środków zobowiązana do wykorzystania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem przez okres 5 lat (liczony od daty płatności końcowej 6 czerwca 2006 r). Zmiana tego zobowiązania, stosownie do § 5 ust. 2 możliwa była wyłącznie w wyniku wydania zgody przez Instytucję Wdrażającą (Samorząd Województwa Opolskiego) na pisemny wniosek Gminy. Tymczasem Burmistrz nie podjął działań zmierzających do uzyskania takiej zgody. Burmistrz nie dokonał ponadto zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania części świetlicy wiejskiej właściwemu organowi, o którym mowa w art. 71 ustawy *Prawo budowlane*.

3.4. NIK negatywnie ocenia brak skutecznego nadzoru nad sposobem wykorzystania świetlicy stanowiącej mienie gminy, gdyż jak ustalono obiekt ten był udostępniany osobom trzecim (organizowano imprezy okolicznościowe m.in. zabawy taneczne i sylwestrowe), a fakt ten nie podlegał rejestracji. Świetlica od 2008 r. była użyczona Namysłowskiemu Ośrodkowi Kultury w Namysłowie¹¹, przy czym w latach 2006-2010 (do 15 września) koszty jej utrzymania wyniosły 66 696 zł, natomiast jedynymi dochodami odnotowanymi w tym okresie (w Urzędzie i NOK) były wpłaty do kasy NOK dokonywane przez Sołtysa (opiekuna świetlicy) za zużyte media w wysokości łącznie 3 413 zł. W ocenie NIK brak stosownej rejestracji i rozliczenia w odniesieniu do korzystających z obiektu może stanowić obszar zagrożony występowaniem mechanizmów korupcjogennych.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych działań organizacyjnych mających na celu:

- *egzekwowanie od wykonawców terminowego wykonywania zleconych zadań,*
- *egzekwowanie kar umownych w przypadku opóźnień w wykonywaniu zleconych zadań, w tym usuwaniu usterek,*
- *kwalifikowanie zadań inwestycyjnych do realizacji po uprzednim ich rzetelnym przygotowaniu, ze szczególnym uwzględnieniem ich kompletności,*
- *zawieranie w trybie z wolnej ręki umów z wykonawcami jedynie w przypadkach określonych w ustawie,*
- *egzekwowanie od osób odpowiedzialnych rzetelnego dokumentowania wprowadzanych zmian do budżetu w zakresie WPI,*

¹¹ dalej: NOK

- *egzekwowanie od osób odpowiedzialnych rzetelnego prowadzenia dzienników budowy.*

2. *Zapewnienie realizacji zobowiązań wynikających z umów o dofinansowanie zadań inwestycyjnych.*

3. *Zapewnienie skutecznego nadzoru nad udostępnianiem świetlicy osobom trzecim.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 10 dni od otrzymania niniejszego 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.