



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu**

**Aa.**

Poznań, dnia 6 października 2010 r.

**Pan  
Andrzej Bąk  
Wójt Gminy Wapno**

LPO-4101-18-01/2010  
P/10/157

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Urzędzie Gminy w Wapnie kontrolę w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej w latach 2004-2007.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 września 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Gminę Wapno zadań inwestycyjnych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Negatywną ocenę uzasadnia stwierdzenie istotnych nieprawidłowości dotyczących przede wszystkim udzielenia zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, a także nieprzestrzegania obowiązków określonych w ustawach Prawo wodne i Prawo budowlane.

1. Gmina Wapno zrealizowała w latach 2004-2007 dwa projekty inwestycyjne współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Dotyczyły one budowy warsztatów terapii zajęciowej w Wapnie jako miejsca integracji i aktywizacji dla 30 osób niepełnosprawnych, za kwotę 1.080.668,68 zł oraz budowy urządzeń do oczyszczania i odprowadzania wód deszczowych w miejscowości Wapno, o wartości 103.358,21 zł. Uzyskane przez Gminę dofinansowanie tych projektów pochodziło ze środków Unii Europejskiej w kwocie 833.959,69 zł (75% kosztów kwalifikowanych) oraz z budżetu państwa w kwocie 111.207,96 zł i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) w kwocie 200.000,00 zł.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

NIK stwierdziła prawidłowe działania Gminy związane z planowaniem i przygotowaniem tych inwestycji w ramach programu rewitalizacji zdegradowanego terenu Gminy, polegające w szczególności na przygotowaniu studium wykonalności, określeniu kosztów i ujęciu projektów w wieloletnim programie inwestycyjnym, a także na przygotowaniu dokumentacji projektowej.

Ustalenia kontroli NIK wykazały jednak, że zamówienie publiczne na budowę warsztatów terapii zajęciowej o wartości 803.580,89 zł udzielone zostało przez Pana Wójta w dniu 27 kwietnia 2005 r. wykonawcy, który podlegał wykluczeniu z prowadzonego postępowania na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup> (u\_Pzp). Oferta wykonawcy wybranego do realizacji zamówienia nie była zabezpieczona wadium w przedłużonym o 12 dni okresie związania ofertą, a komisja przetargowa nie wezwała wykonawcy do przedłużenia tego terminu.

Nieprawidłowe było także udzielenie temu wykonawcy w dniu 6 czerwca 2005 r. dodatkowego zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych o wartości 60.392,53 zł, w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 u\_Pzp, pomimo braku okoliczności uzasadniających zastosowanie tego trybu. W ocenie NIK, zamawiający nie wykazał przesłanki uzasadniającej zastosowanie trybu z wolnej ręki, polegającej na zaistnieniu sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, o czym świadczy charakter zleconych robót dodatkowych, polegających na wykonaniu m.in. wzmocnienia fundamentów budynku i konstrukcji budynku, odtworzenia części kanalizacji deszczowej, ułożeniu drenażu odwadniającego wokół budynku oraz montażu instalacji alarmowej. Ustalono także, że przed wszczęciem w 2005 r. postępowania przetargowego, służby Pana Wójta nie zweryfikowały stanu budynku, określonego w dokumentacji projektowej z 2001 r. jako „dość dobry”. Stwierdzono ponadto, że Pan Wójt nie złożył pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności podlegających wyłączeniu z tego postępowania, co naruszało postanowienia art. 17 ust. 2 u\_Pzp.

Komisje przetargowe, powołane przez Pana Wójta do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych na: adaptację budynku hotelu robotniczego na warsztaty terapii zajęciowej oraz wykonanie kanalizacji deszczowej nie wywiązały się w pełni z ciążących na nich obowiązków wynikających z art. 24 ust. 2 pkt 3, art. 95 i art. 96 u\_Pzp. W szczególności stwierdzono brak protokołów z postępowań o udzielenie zamówienia na roboty dodatkowe, nieprzekazanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych ogłoszenia o wyborze oferty na roboty budowlane oraz brak wykluczenia wykonawcy ze względu na niezłożenie oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu na dostawę autobusu (oferta tego wykonawcy nie została uznana za najkorzystniejszą w wyniku tego postępowania).

**2.** NIK negatywnie ocenia postępowanie Gminy przy realizacji kontrolowanych zadań inwestycyjnych. Ocenę tę uzasadnia przede wszystkim nielegalne wybudowanie i użytkowanie części z tych obiektów.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że Gmina przystąpiła do wykonania urządzeń służących do doczyszczania wód deszczowych w kwietniu 2005 r., na podstawie pozwolenia

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759.

wodno-prawnego, które utraciło ważność w dniu 31 grudnia 2004 r. Wykonanie urządzeń do oczyszczania wód deszczowych bez posiadania aktualnego pozwolenia wodno-prawnego, naruszało postanowienia art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>3</sup>. NIK zwraca uwagę, że takie postępowanie nosi znamiona czynu karalnego, określonego w art. 192 ust. 1 tej ustawy.

Dopiero po pięciu latach od zakończenia budowy urządzeń do oczyszczania wód deszczowych, Gmina zgłosiła ten fakt Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Wągrowcu. Od dnia 16 września 2005 r. Gmina użytkuje wybudowany piaskownik i separator ropopochodnych bez wymaganego pozwolenia. Zaniechanie tych obowiązków przez Gminę naruszało postanowienia art. 54 i 55 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>4</sup> (u\_Pb).

Stwierdzono ponadto, że cztery latarnie parkowe znajdujące się przy budynku warsztatów terapii zajęciowej zostały wybudowane nielegalnie. Gmina nie wystąpiła do Starosty Wągrowieckiego i nie uzyskała wymaganego art. 28 ust. 1 u\_Pb pozwolenia na ich budowę.

Przy realizacji poszczególnych etapów kanalizacji deszczowej Gmina nie przestrzegła harmonogramu rzeczowego tej inwestycji, natomiast przy realizacji warsztatów terapii zajęciowej – ustalonego harmonogramu finansowego w zakresie częstotliwości fakturowania.

Na negatywną ocenę prowadzenia przez Gminę projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej wpływ miał także nieskuteczny nadzór nad realizacją jednego z nich. Stwierdzono, że ustanowiony przez Gminę inspektor nadzoru inwestorskiego oraz odpowiedzialny za realizację warsztatów terapii zajęciowej pracownik Urzędu, potwierdzali wykonanie robót budowlanych, których nie odnotowano w dzienniku budowy. Dzienniki budowy prowadzone były natomiast niezgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia<sup>5</sup>, ponieważ nie zawierały istotnych zapisów dotyczących przebiegu robót budowlanych (brak było wpisów dotyczących niektórych robót oraz gotowości do odbioru robót ulegających zakryciu).

**3.** Gmina prawidłowo i rzetelnie sporządziła wnioski o płatność będące podstawą refundacji wydatków kwalifikowanych związanych z realizacją kontrolowanych projektów.

Stwierdzono jednak, że przy wydatkowaniu w 2005 r. środków w kwocie 347.925,09 zł (29% ogółu) Gmina nie przestrzegła zasad gospodarki finansowej, określonych w art. 28 ust. 3 i art. 92 pkt 3, obowiązującej w tym czasie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>6</sup> (u\_ofp). Polegało to na zaciągnięciu przez Pana Wójta, w okresie od 7 do 21 października 2005 r., zobowiązań na realizację warsztatów terapii zajęciowej, które o 33.857,58 zł przekraczały limit wydatków ustalony w planie finansowym Gminy, a także na nieterminowym regulowaniu przez Gminę zobowiązań

---

<sup>3</sup> Dz. U z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

w łącznej kwocie 320.118,50 zł, które mogło skutkować naliczeniem odsetek karnych w kwocie 908,57 zł (z roszczeniem o zapłatę odsetek wierzyciele nie wystąpili).

Bez wymaganego upoważnienia Rady Gminy, Pan Wójt ulokował w innym banku niż wykonujący obsługę bankową Gminy, w okresie od 26 listopada 2004 r. do 28 kwietnia 2005 r., środki PFRON w kwocie 120.000 zł, ujęte w wykazie wydatków niewygasających z upływem 2004 r., z przeznaczeniem na realizację warsztatów terapii zajęciowej. Działanie to naruszało obowiązujące Gminę zasady wykonywania budżetu, określone w art. 130 ust. 4 i art. 134 ust. 3 obowiązującej wówczas u\_ofp.

Stwierdzono ponadto, że dwie umowy zlecenia (na łączną wartość 7.442,00 zł) nie zawierały kontrasygnaty Skarbnika Gminy, wymaganej postanowieniami art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>.

W trakcie kontroli stwierdzone zostały niżej omówione przypadki naruszenia zasady rzetelności i bezbłędności ksiąg rachunkowych, wynikającej z art. 24 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>8</sup>, zwanej dalej u\_or, oraz zasady klasyfikowania wydatków i środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, określonych w załączniku Nr 4 do obowiązującego do dnia 30 czerwca 2006 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>9</sup>. Wydatki inwestycyjne w kwocie 844,20 zł błędnie zakwalifikowane zostały do wydatków bieżących, a wydatki inwestycyjne w kwocie 2.705,75 zł, bezpodstawnie wykazane zostały jako krajowy wkład publiczny w realizację projektu finansowanego ze środków unijnych. Z kolei kwota 120.000 zł wydatków niewygasających ujęta została równocześnie w kartotece wydatków inwestycyjnych 2005 r. Ponadto trzy kartoteki wydatków inwestycyjnych (43% badanych kartotek) nie były prowadzone w sposób określony w art. 13 ust. 4 u\_or, zaś siedem faktur (13,21% ogółu faktur), które stanowiły podstawę zapisów księgowych nie posiadało wszystkich cech dowodu księgowego określonych w art. 21 u\_or.

Nieprawidłowością, w ocenie NIK, było również to, że ewidencja analityczna dla potrzeb operacji pieniężnych dotyczących prefinansowania w ramach pożyczki zaciągniętej z budżetu państwa, prowadzona była bez podziału na poszczególne projekty. Ewidencja kosztów inwestycyjnych warsztatów terapii zajęciowej prowadzona była natomiast niezgodnie z zasadami określonym w zakładowym planie kont Urzędu oraz w sposób uniemożliwiający wyodrębnienie kosztów inwestycji, według poszczególnych kosztów wytworzenia środków trwałych. Obowiązek w tym zakresie wynikał z zasad ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych określonych w załączniku Nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych<sup>10</sup>, zwanej dalej r\_pk.

Stwierdzono także, że w wyniku pominięcia w ewidencji księgowej niektórych kosztów związanych z realizacją badanych inwestycji i ujęcia w tej ewidencji kosztów z tymi

<sup>7</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 209, poz. 2132 ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 153, poz. 1752 ze zm.

inwestycjami niezwiązanymi, na stan środków trwałych przyjęto zaniżoną o 16.892 zł wartość kanalizacji deszczowej oraz zawyżoną o 2.646,45 zł wartość warsztatów terapii zajęciowej.

Zaewidencjonowanie do pozostałych środków trwałych oprogramowania o łącznej wartości 2.329,55 zł i kserokopiarki o wartości 5.420 zł oraz równoległe prowadzenie w Urzędzie dwóch ksiąg inwentarzowych pozostałych środków trwałych, z różniącymi się zapisami dotyczącymi stanu tych samych składników wyposażenia, naruszało postanowienia art. 16 i art. 28 ust. 8 u\_or oraz zasady określone w załączniku Nr 2 do r\_pk.

NIK zwraca uwagę, że przy zlecaniu niektórych usług i robót nie w pełni przestrzegano obowiązującej w Urzędzie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych. W szczególności stwierdzono przypadki niezachowania formy pisemnej lub nieokreślenia wysokości wynagrodzenia i terminu realizacji, a także nieegzekwowania obowiązku załączenia do faktur protokołów przyjęcia usług lub robót.

4. NIK pozytywnie ocenia efektywność i trwałość zrealizowanych przez Gminę inwestycji dofinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, a także osiągnięcie zakładanych efektów i celów określonych w umowach o dofinansowanie.

Ustalenia kontroli NIK wykazały jednak nieprawidłowości w zakresie eksploatacji budynku warsztatów terapii zajęciowej. Polegały one na niewykonywaniu w latach 2006-2010 obowiązkowych kontroli stanu technicznego budynku, co naruszało postanowienia art. 62 ust.1 u\_Pb, a także na nierzetelnym prowadzeniu książki obiektu budowlanego.

Stwierdzono ponadto, że hydrant znajdujący się w magazynie słomy nie posiadał aktualnych badań kontrolnych, wymaganych na podstawie § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów<sup>11</sup>.

W ocenie NIK, działaniem niegospodarnym było natomiast wydatkowanie przez Gminę w latach 2005-2010 kwoty 2.156 zł na ubezpieczenie budynku warsztatów terapii zajęciowej. Stwierdzono, że zgodnie z zawartą umową o przekazanie w użyczenie zrealizowanej inwestycji, koszty te obciążać miały podmiot prowadzący te warsztaty.

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

- 1) podjęcie działań w celu uzyskania pozwolenia na użytkowanie piaskownika i separatora ropopochodnych,
- 2) doprowadzenie do zgodności z prawem działań Gminy polegających na nielegalnym wybudowaniu latarni parkowych,
- 3) zapewnienie prawidłowej ewidencji środków trwałych, a także ujmowania w tej ewidencji prawidłowych wartości wybudowanych inwestycji oraz oprogramowania i kserokopiarki,
- 4) uzupełnienie wpisów w książce obiektu budowlanego warsztatów terapii zajęciowej,
- 5) niezwłoczne przeprowadzenie obowiązkowej kontroli stanu technicznego obiektów wchodzących w skład warsztatów terapii zajęciowej,
- 6) podjęcie działań w celu wyegzekwowania od użytkownika budynku warsztatów terapii zajęciowej kosztów jego ubezpieczenia,
- 7) zapewnienie aktualnych badań kontrolnych hydrantu w magazynie słomy.

---

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 109, poz. 719.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie miesiąca od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji 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 Panu Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora delegatury NIK w Poznaniu 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.

**Rozdzielnik:**

1. Adresat.
2. Aa – eSzafa.