

Wrocław, dnia 10 września 2010 r.

P/10/157
LWR- 4101 – 07- 02 /2010

***Pan
Jan Dżugaj
Burmistrz
Miasta i Gminy
w Twardogórze***

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, przeprowadziła kontrolę Urzędu Miasta i Gminy w Twardogórze, w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych z uwzględnieniem projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej (UE), realizowanych w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 18 sierpnia 2010 r. i omówione na naradzie pokontrolnej, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia w badanym okresie wykonanie, rozliczenia, eksploatację i trwałość ² realizowanych przez Gminę Twardogóra i podległe jej jednostki organizacyjne przedsięwzięć inwestycyjnych dofinansowanych środkami Unii Europejskiej³. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na skontrolowaną działalność, niemniej uchybiały przepisom ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych ⁴ (PZP) i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Trwałość inwestycji to okres, w którym obiekt zachowuje swoje właściwości użytkowe dla normalnych, założonych przy projektowaniu, warunków eksploatacji.

³ Od 4 lipca 2002 r. w ramach Programu pomocy przedakcesyjnej SAPARD, a od 1 maja 2004 r. Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759

⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118

⁵ - Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacji i Modernizacji Sektora Żywnościowego oraz Rozwoju Obszarów Wiejskich - SPO ROL (Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 - RPO WD; Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – PROW).

I. W badanym okresie w Gminie realizowano 12 zadań inwestycyjnych z wykorzystaniem dofinansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) o wartości ogółem 25.404 tys. zł. W latach 2001 - 2004 r. realizowane przez Gminę inwestycje wspierane były także środkami unijnymi programu pomocy przedakcesyjnej SAPARD w Działaniu 3 *Rozwój i poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich*, które zostały wykorzystane na 10 zadań w kwocie 6.657 tys. zł. Do końca 2009 r. zakończono 7 zadań o łącznej wartości 23.407 tys. zł, dofinansowanych w kwocie: 16.293 tys. zł (69,6%) ze środków UE, 6.149 tys. zł (26,3%) ze środków własnych oraz 965 tys. zł (4,1%) z dotacji z Wojewódzkiego i Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Pozostałe 5 zadań inwestycyjnych do czasu zakończenia kontroli znajdowało się jeszcze w trakcie realizacji, a poniesione na nie wydatki wyniosły 1.061 tys. zł. W kontrolowanym okresie w Gminie nie wystąpiły przypadki odstąpienia od realizacji projektów inwestycyjnych oraz nie nastąpiło rozwiązanie umów o ich dofinansowanie.

II. Kontrolą objęto realizację 6 zakończonych zadań inwestycyjnych, a to:

1. Termomodernizację budynku (I etap) oraz poprawę jakości wyposażenia gabinetu RTG (II etap) w Przychodni Rejonowo – Specjalistycznej Zespołu Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Twardogórze, przy udziale 494,84 tys. zł wydatków kwalifikowanych ze środków unijnych,
2. Przebudowę ulic Wołodyjowskiego, Zagłoby, Kmicica, Jagienki, Zbyszka i Wrocławskiej w Twardogórze z udziałem wydatków kwalifikowanych w wysokości 2.290 tys. zł,
3. Przebudowę płyty Rynku w Twardogórze wraz sieciami wodno – kanalizacyjnymi, sieciami energetycznymi i oświetleniem terenu, z udziałem wydatków kwalifikowanych w wysokości 5.134 tys. zł,
4. Przebudowę ulicy Dębowej i części Sportowej wraz z infrastrukturą techniczną na osiedlu mieszkaniowym w Twardogórze, z udziałem wydatków kwalifikowanych w wysokości 1.253 tys. zł,
5. Rozbudowę składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Grabowie Wielkim oraz zakup kompaktora z udziałem wydatków kwalifikowanych w wysokości 3.702 tys. zł,
6. Budowę kąpieliska otwartego z lodowiskiem wraz z budynkiem zaplecza w Twardogórze, z udziałem wydatków kwalifikowanych w wysokości 9.385 tys. zł.

Realizację przedmiotowych zadań poprzedzały każdorazowo przeprowadzone (przez powołane 3-5 osobowe komisje przetargowe) postępowania o zamówienia publiczne z wykorzystaniem, wprowadzonego zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Twardogóra z dnia 5 sierpnia 2005 r., regulaminu pracy komisji w sprawie postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych. Zawarte w regulaminie zapisy, zadania i procedury odnoszące się do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia spełniały wymogi określone w tym względzie w art. 18, 19, 20 i 21 ustawy PZP. Przygotowanie inwestycji odbywało się przy współpracy odpowiedzialnych merytorycznie pracowników referatów: finansowo – podatkowego, gospodarki nieruchomościami rolnictwa i ochrony środowiska oraz infrastruktury technicznej. Obsada kadrowa tych referatów w odniesieniu do kontrolowanego zakresu, posiadała staż pracy zawierający się w przedziale od 6 do 23 lat, wykształcenie wyższe i ukończone szkolenia z zakresu Prawa zamówień publicznych, Prawa budowlanego oraz procedur pozyskiwania środków z UE. Gmina - stosownie do wymogów art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁷ - posiadała instrukcje określające zasady rachunkowości w zakresie ewidencjonowania i przechowywania oraz dokumentowania zadań związanych z realizacją projektów dofinansowanych z budżetu UE.

Kontrola wykazała, że 4 z 6 skontrolowanych inwestycji zakończonych zostało w terminie umownym, natomiast zadania Nr 5 i Nr 6 w terminie opóźnionym o czym szczegółowo w dalszej części wystąpienia. Wszystkie zrealizowane zadania wykorzystywane były zgodnie z przeznaczeniem i osiągnęły zakładane główne produkty i efekty inwestycyjne określone w umowach o ich dofinansowanie. Żadna ze skontrolowanych inwestycji nie była przedmiotem skarg, wniosków lub niekorzystnych publikacji w środkach masowego przekazu (ogólnopolskich i lokalnych). Odbioru 5 inwestycji (poza zadaniem Nr 6) dokonano bez wad i usterek. Przeglądy pogwarancyjne zadań Nr 1 i Nr 5 nie wykazały nieprawidłowości, natomiast dla zadań Nr 2, Nr 3, Nr 4 i Nr 6 nie zostały jeszcze przeprowadzone, bowiem przypadały odpowiednio na październik i grudzień 2010 r. oraz maj 2011 r. i sierpień 2012 r.

III. Przedmiotem badań szczegółowych objęto dwa zadania, które realizowane były w latach 2005-2009, tj. „Rozbudowa składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

w Grabowie Wielkim oraz zakup kompaktora” i „Budowa kąpieliska otwartego z lodowiskiem wraz z budynkiem zaplecza w Twardogórze”.

Przystąpienie do realizacji tych inwestycji poprzedzone było rzetelnym ich planowaniem i przedkładaniem propozycji pod obrady Radzie Miasta i Gminy Twardogóra, która w Wieloletnich Planach Inwestycyjnych uwzględniała corocznie nakłady inwestycyjne na ich wykonanie z podziałem na źródła finansowania. Zadania te umieszczone zostały również w Miejskim Planie Rozwoju Lokalnego Gminy. Obie inwestycje spełniały warunki określone w art. 61 ust. 1 - 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ dla wydania decyzji o warunkach zabudowy oraz wymogi art. 33 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane w zakresie wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Projektowana „Rozbudowa składowiska odpadów ...” spełniała również wymogi rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów⁹ oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹⁰. Zaprowadzone dzienniki budowy obu inwestycji odpowiadały rozporządzeniu 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 zdrowia¹¹.

Pozytywnie ocenia się przygotowanie inwestycji do realizacji pod względem opracowania dokumentacji projektowej, zgodnej z wymogami określonymi w art. 34 ustawy - Prawo budowlane. Starosta Oleśnicki zatwierdził przedłożone projekty budowlane i wydał decyzje o pozwoleniu na budowę. Obie inwestycje spełniały jednocześnie wymogi rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia¹², wydanego na podstawie art. 21a ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, zobowiązującego do sporządzenia przed rozpoczęciem budowy takiego planu. Kontrola wykazała, że inspektorzy nadzoru inwestorskiego korzystali z uprawnień wynikających z art. 26 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane, tj. wydawali kierownikowi budowy polecenia przedstawiania dowodów

⁷ Dz. U. Nr 153, poz. 1752 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 61, poz. 549 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 62, poz. 628 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 108, poz. 953 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 120, poz. 1126.

dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych oraz urządzeń technicznych wykorzystanych przy realizacji inwestycji.

Ustalono, że wyboru wykonawców robót budowlanych obu inwestycji dokonano w drodze przetargu nieograniczonego na podstawie kryteriów oceny ofert (cena = 100%) określonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, tj. zgodnie z art. 10 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy PZP. Przed wszczęciem postępowania zamieszczono wymagane art. 40 ust. 1 i 2 ustawy PZP ogłoszenia o przetargach (w swojej siedzibie, na własnej stronie internetowej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych). W drodze przetargu nieograniczonego wyłoniono także inspektorów nadzoru inwestorskiego. Kontrola wykazała jednakże, iż przy przeprowadzaniu tych przetargów miały miejsce nieprawidłowości. W przypadku wyboru inspektora nadzoru inwestorskiego „Rozbudowy składowiska odpadów....” w ogłoszeniu o przetargu nie określono terminu wykonania zamówienia, co było naruszeniem art. 48 ust. 2 pkt. 5 ustawy PZP, a przed otwarciem ofert nie podano kwoty, jaką zamierzano przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, czym nie dochowano wymogu określonego w art. 86 ust. 3 ustawy PZP. W przypadku wyboru inspektora nadzoru inwestorskiego „Budowy kąpieliska” z 7 miesięcznym opóźnieniem (zamiast niezwłocznie po zawarciu umowy z wybranym wykonawcą) zamieszczono ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych, co naruszało art. 95 ust. 1 ustawy PZP.

Ustalono, że obie inwestycje zostały zakończone z niewielkim opóźnieniem w stosunku do umownych terminów ich realizacji. W przypadku „Rozbudowy składowiska odpadów” o 7 dni natomiast „Budowy kąpieliska” o 3 dni. W pierwszym przypadku naliczona i wyegzekwowana została od wykonawcy kara umowna w wysokości 192.412 zł. Natomiast za nieterminowe wykonanie zadania „Budowa kąpieliska” i nie usunięcie w terminie do 9.11.2009 r. stwierdzonych wad (przekroczenie tolerancji wysokości krawędzi przelewowej na obwodzie niecki basenu w stosunku do założeń projektowych) naliczona została wykonawcy kara w łącznej wysokości 112.740 zł, z czego poprzez potrącenie z wystawionej faktury wykonawcy z dnia 5 października 2009 r. uregulowane zostało 98.039 zł. Jak wykazała kontrola, Gmina nie zdołała wyegzekwować od wykonawcy pozostałej kwoty naliczonej kary, której wysokość wraz z należnymi odsetkami, według stanu na dzień zakończenia kontroli wynosiła 16.172 zł. Zaznaczyć przy tym należy, iż ostatnie wezwanie do zapłaty zostało skierowane do wykonawcy w listopadzie 2009 r.

Poniesione przez Gminę wydatki na realizację omawianych inwestycji były zgodne z planami finansowymi (po korektach) oraz umowami o dofinansowanie i umowami z poszczególnymi wykonawcami. Ewidencja finansowo-księgowa prowadzona była odrębnie dla każdej inwestycji i umożliwiała identyfikację poszczególnych operacji. Po zakończeniu inwestycji ujęto je w ewidencji środków trwałych według zasad określonych art. 28 ust. 1 pkt. 1 ustawy o rachunkowości oraz § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹³. Rozliczenie obu inwestycji z Instytucją Pośredniczącą, w tym wydatków kwalifikowanych, następowało zgodnie z warunkami ustalonymi w umowach o dofinansowanie i nie było kwestionowane.

Zrealizowane przez Gminę inwestycje były zgodne z celami określonymi w umowach o dofinansowanie. W wyniku ich realizacji osiągnięte zostały, zarówno podstawowe założone wskaźniki produktu (*w przypadku składowiska odpadów m.in. ilość, kubatura, powierzchnia kwater, a kąpieliska m.in. wybudowanie obiektu rekreacyjno-sportowego i edukacyjnego z budynkiem szatniowo sanitarnym, nieckami basenowymi, plażą i parkingiem przystosowanym w okresie zimowym pod lodowisko*), jak i planowane główne wskaźniki rezultatów (*w przypadku składowiska odpadów m.in. ilość odpadów poddawanych segregacji, liczba obsługiwanych gospodarstw domowych, a kąpieliska m.in. nowe propozycje programowe Gminy w zakresie turystyki, sportu i wypoczynku, powstanie nowych stałych i sezonowych miejsc pracy*).

Eksploatacją zakończonych inwestycji zajmowały się jednostki organizacyjne Gminy, tj. składowiskiem odpadów - Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Twardogórze, a kąpieliskiem - Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji w Twardogórze. Ustalono jednakże, iż eksploatowane przez ZGKiM składowisko odpadów od czasu udzielonego w dniu 20 września 2006 r. pozwolenia na użytkowanie, nie było poddawane rocznym kontrolom stanu technicznego, wymaganym art. 62 ust. 1 pkt. 1 ustawy – Prawo budowlane (we wrześniu 2009 r. przeprowadzono jedynie 5 letni okresowy przegląd tego obiektu). Dokonane w toku kontroli oględziny składowiska wykazały niewłaściwe utrzymanie wałów (skarp) wokół kwater (były porośnięte krzewami i trawą). W przypadku zrealizowanego kąpieliska do dnia podpisania protokołu kontroli (18 sierpnia 2010 r.) nie został przeprowadzony przez GOSiR roczny przegląd obiektów budowlanych, tj. do

¹³ Dz. U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

przechowywania sprzętu (kajaki i rowery wodne), zaplecza socjalno – sanitarnego oraz biurowca, mimo że inwestycja została przekazana do użytkowania w dniu 19 sierpnia 2009 r.

IV. W niepełnym zakresie przeprowadzony został także w dniu 26 maja 2009 r. okresowy 5 letni przegląd Przychodni Rejonowo – Specjalistycznej Zespołu Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Twardogórze, poddanej w badanym okresie termomodernizacji i doposażeniu w sprzęt medyczny (zadanie Nr 1). Przegląd ten nie obejmował określonych w art. 62 ust.1 pkt. 2 ustawy – Prawo budowlane badań instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów (Pan Burmistrz poinformowany o tej nieprawidłowości spowodował przeprowadzenie brakujących badań jeszcze w czasie trwania kontroli NIK). Przeprowadzone oględziny tego zadania wykazały ponadto zniszczenie schodów zewnętrznych od strony wejścia głównego do budynku, tj. odłamania krawędzi, ubytki w powierzchniach ruchu oraz nie zachowania właściwej poziomej powierzchni manewrowej przy zakończeniu pochylni dla osób niepełnosprawnych w górnej jej części (elementy te nie były objęte dofinansowaniem środkami UE). Stan ten nie spełniał wymogu określonego m.in. w art. 71 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁴. W wydanych po przeglądzie z 2009 r. zaleceniach wskazano wprowadzić na konieczność usunięcia powyższych nieprawidłowości, jednakże do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, zalecenia te nie zostały wykonane. Dopiero w toku kontroli, w dniu 2 sierpnia 2010 r. Przychodnia dokonała wyboru wykonawcy remontu wejścia do budynku z terminem jego realizacji do 30.09.2010 r. (wartości remontu 7.454 zł).

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

- 1. Wyeliminowanie nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych związanych z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych Gminy.**
- 2. Egzekwowanie przeprowadzania (przez podległe jednostki organizacyjne zarządzające mieniem Gminy) okresowych przeglądów obiektów budowlanych w terminach i zakresie wymaganym prawem budowlanym.**
- 3. Spowodowanie uporządkowania wałów wokół kwater na składowisku odpadów w Grabownie Wielkim.**

¹⁴ Dz. U. z 2002 r , Nr 75 , poz. 690 ze zm.

- 4. Podjęcie skutecznych działań na rzecz wyegzekwowania od wykonawcy budowy kąpieliska w Twardogórze, pełnej wysokości naliczonej kary umownej wraz z należnymi odsetkami.**
- 5. Dopilnowanie przeprowadzenia remontu wejścia głównego (schodów i podjazdu dla osób niepełnosprawnych) do budynku Przychodni Rejonowo – Specjalistycznej ZPZOZ w Twardogórze.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie Dyrektorowi Delegatury NIK we Wrocławiu, 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 o sposobie ich rozpatrzenia.