



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 21 lipca 2010 r.

**Pan
Andrzej Skałuba
Burmistrz Rzepina**

LZG-4101-03-01/2010, P/10/157

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 Zielonej Górze przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Rzepinie, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę inwestycji realizowanych przez Gminę Rzepin w latach 2004-2007, z uwzględnieniem projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej (UE).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 23.06.2010 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, związanych głównie z realizacją jednej z dwóch badanych inwestycji.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej ustalenia i oceny szczegółowe:

W okresie objętym kontrolą Gmina zrealizowała 6 zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 8.891,6 tys. zł, pozyskując na ten cel 4.785,3 tys. zł (53,8%) ze środków UE i 285,5 tys. zł (3,2%) z budżetu państwa. Spośród ww. zadań szczegółowymi badaniami objęto: „Rozbudowę kina „Chrobry” w Rzepinie z przeznaczeniem na Dom Kultury”, na którą wydatkowano 3.108,7 tys. zł, w tym 1.212,7 tys. zł ze środków UE w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) i 236,3 z rezerwy celowej budżetu

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

państwa oraz „Budowę Wiejskiego Domu Kultury w Drzeńsku” – 400,0 tys. zł, w tym 262,5 tys. zł ze środków UE w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) i 49,2 tys. zł z „Promesy” Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Badania te wykazały, co następuje:

1. Przystąpienie do realizacji inwestycji poprzedzone było rzetelnym ich planowaniem i przedkładaniem propozycji pod obrady Radzie Miejskiej, która w Wieloletnich Planach Inwestycyjnych uwzględniała corocznie nakłady inwestycyjne na ich wykonanie z podziałem na źródła finansowania. Zadania te umieszczone zostały również w Planie Rozwoju Lokalnego Gminy Rzepin na lata 2004-2006. Obie inwestycje zostały zakończone w umownym (aneksowanym) terminie, a obiekty wykorzystywane były zgodnie z ich przeznaczeniem.

Pozytywnie ocenia się przygotowanie inwestycji do realizacji pod względem opracowania dokumentacji projektowej, zgodnej z wymogami określonymi art. 34 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane², na podstawie której Starosta Ślubicki zatwierdził przedłożone projekty budowlane i wydał decyzje o pozwoleniu na budowę. Urząd opracował również założenia techniczno-ekonomiczne planowanych inwestycji w szczególności wymaganej przez Instytucję Wdrażającą ZPORR i SPO, tj. Marszałka Województwa Lubuskiego, które następnie były podstawą podpisania umów o dofinansowanie inwestycji z Wojewodą Lubuskim (Instytucją Pośredniczącą przy rozbudowie kina „Chrobry” w Rzepinie) i bezpośrednio z Marszałkiem (Dom Kultury w Drzeńsku).

Natomiast wybór Inspektora Nadzoru (IN) inwestorskiego nastąpił z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³. W przypadku obydwu inwestycji Urząd zastosował tryb zapytania o cenę, nie załączając do zaproszeń kierowanych do oferentów Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), wymaganej art. 71 ust. 2 ustawy. Ponadto na rozbudowę kina „Chrobry” jedno zaproszenie (spośród 5) skierowano do firmy, która posiadała uprawnienia tylko w zakresie budownictwa drogowego, czym Urząd nie zapewnił warunku określonego art. 71. ust. 1 ustawy, nakładającego obowiązek zapewnienia konkurencyjności postępowania poprzez zaproszenie co najmniej 5 wykonawców świadczących usługi będące przedmiotem zamówienia. Dla obu inwestycji wybrano tego samego IN, który jednocześnie był autorem dokumentacji projektowej tych inwestycji.

² Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

Wybór wykonawców inwestycji nastąpił w drodze przetargu nieograniczonego na podstawie kryteriów oceny ofert (cena = 100%) określonych w SIWZ, tj. zgodnie z art. 10 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Przed wszczęciem postępowania zamieszczono - wymagane art. 40 ust. 1 i 2 ustawy - ogłoszenia w swojej siedzibie, na własnej stronie internetowej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych.

2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację rozbudowy kina „Chrobry” pod względem jakości wykonanych robót, zlecenia Wykonawcy robót dodatkowych, a także sposobu sprawowania nadzoru inwestorskiego nad przebiegiem inwestycji i braku egzekucji należności wynikających z umowy sporządzonej z Wykonawcą.

Inwestycja została wykonana z wadami i usterkami, które nie zostały usunięte do dnia zakończenia kontroli NIK, pomimo upływu ponad 2,5 roku od jej zakończenia (odbiór końcowy nastąpił 12.10.2007 r.). Między innymi dotyczyły one: pęknięcia ściany szczytowej obiektu na całej jego wysokości w miejscu łączenia starej części budynku (kina) z nowo wybudowaną; nieszczelności dachu powodujących zacieki widoczne na suficie podwieszonym wewnątrz pomieszczeń obiektu, które spowodowane mogły być - stosownie do analizy budowlanej wykonanej w trakcie kontroli NIK przez niezależny podmiot - brakiem dylatacji pomiędzy ścianami obu budynków; niewłaściwego wymiarowo zadaszenia nad wyjściem ewakuacyjnym, które nie chroni wyjścia przed wodami opadowymi. Podejmowane przez Urząd działania wobec Wykonawcy ograniczały się do nielicznej korespondencji i nieudokumentowanych rozmów, kończących się wyrażaniem zgody na kolejne przesunięcia terminu usunięcia nedoróbek.

W dniu 20.06.2007 r. Gmina zleciła Wykonawcy z pominięciem przepisów Prawa zamówień publicznych wykonanie robót dodatkowych na łączną kwotę 161,1 tys. zł netto (196,5 tys. zł z VAT). Według wyjaśnień Pana Burmistrza roboty te zlecono w trybie z wolnej ręki, tj. na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy⁴. Jednakże nie potwierdzają tego żadne dokumenty znajdujące się w Urzędzie. Podpisanie umowy nastąpiło bez przeprowadzenia negocjacji i bez uzyskania od Wykonawcy oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu, wymaganych stosownie do art. 68 ust. 1 i 2 ustawy. Ponadto roboty dodatkowe polegały m.in. na wykonaniu połączenia pomiędzy istniejącym budynkiem a nowo budowanym, które wcześniej planowane było - zgodnie z projektem

⁴ Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki dotychczasowemu wykonawcy, jeżeli wartość zamówienia uzupełniającego stanowi nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego, a których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia.

technicznym (PT) - w II etapie rozbudowy kina „Chrobry”. Konieczności wykonania tych robót nie można było zatem zaliczyć do „sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia”.

Sprawowanie nadzoru nad przebiegiem realizacji inwestycji było niewystarczające. Wybrany przez Urząd Projektant (IN), wprowadził wiele odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego, których nie wykazał w PT, ani nie odnotował ich w Dzienniku budowy. Odstępstwa te polegały m.in. na zmianach: geometrii dachu (z płaskiego na wielospadowy); grubości ścian nośnych (z 3-warstwowych na 2-warstwowe); elewacji budynku (usunięto elementy ozdobne z cegły klinkierowej). Skutkiem powyższego Pan Burmistrz nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 57 ust. 2 Prawa budowlanego, według którego do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu skierowanego do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (PINB) w Słubicach, należało załączyć kopie rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego z naniesionymi zmianami nieodstępującymi w sposób istotny od PT.

Brak właściwego nadzoru spowodował również, iż Pan Burmistrz nie wypełnił wymogu wynikającego z art. 56 Prawa budowlanego, zobowiązującego Inwestora do zawiadomienia Państwowej Inspekcji Pracy o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania Domu Kultury w Rzepinie.

Do dnia zakończenia kontroli Gmina nie wyegzekwowała wypłaty zabezpieczenia z polisy ubezpieczeniowej do kwoty 47.850 zł za nieusunięcie wad i usterek w określonym terminie, pomimo stosownych zapisów w umowie z dnia 16.10.2006 r. Dopiero w trakcie kontroli NIK Pan Burmistrz obciążył Wykonawcę, na podstawie wyników analizy budowlanej wykonanej przez wspomnianą już niezależną firmę z Gorzowa Wlkp., wstępnymi kosztami naprawy stwierdzonych nedoróbek w kwocie 53,9 tys. zł i karami umownymi liczonymi od dnia 16.11.2008 r. w wysokości 25,2 tys. zł. Wykonawca ekspertyzy stwierdził przy tym, że zakres usunięcia wad i usterek nie jest ostateczny. Niezbędne jest jednak wykonanie ekspertyz szczegółowych dotyczących m.in. skutków pęknięć w tynkach akrylowych elewacji frontowej oraz pęknięcia na połączeniu obu budynków. Do powstania nieprawidłowości w wykonawstwie obiektu przyczyniły się: mało dokładny projekt budowlany, spełniający tylko warunki do uzyskania pozwolenia na budowę; zbyt mało szczegółowa specyfikacja techniczna umożliwiającą Wykonawcy swobodną interpretację w zakresie wykonywanych robót oraz nieskuteczny nadzór budowlany nad tymi robotami ze strony IN.

3. 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 z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości⁵ oraz § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28.07.2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁶. Rozliczenie inwestycji z Instytucją Pośredniczącą i Wdrażającą następowało zgodnie z warunkami ustalonymi w umowach o dofinansowanie.

Zapłata za roboty budowlane następowała jednak nie zawsze zgodnie z umowami zawartymi z Wykonawcami, którzy fakturowali roboty, a IN sporządzał protokoły odbioru robót „wykonanych”, które w rzeczywistości nie zostały jeszcze rozpoczęte. Przedstawiciel Urzędu, działający z upoważnienia Burmistrza, potwierdzał wykonanie zafakturowanych robót, co skutkowało zaliczkowym finansowaniem obydwu Wykonawców. Przy rozbudowie kina „Chrobry” takie zaliczkowanie praktykowano przez pierwsze 4 miesiące (inwestycja trwała 11 miesięcy). I tak np.: w dniu 17.11.2006 r. zafakturowano (zapłacono 23.11.2006 r.) wykonywanie ścian z bloczków betonowych konstrukcji podziemnej, podczas gdy w rzeczywistości nie było jeszcze łąw fundamentowych; w dniu 4.12.2006 r. zapłacono (faktura z tego samego dnia) m.in. za wykonanie ścian warstwowych I kondygnacji, które faktycznie rozpoczęto wykonywać dopiero 3.01.2007 r. Przy budowie Domu Kultury w Drzeńsku pierwsza faktura wystawiona została 19.04.2006 r. (zapłacono 28.04.2006 r.) i obejmowała wykonanie łąw fundamentowych oraz w 83% ścian nadziemnych i ścianek działowych, a w rzeczywistości nie rozpoczęto jeszcze wykopów pod te łąwy (nastąpiło to 24.04.2006 r.).

4. Zrealizowane przez Gminę inwestycje zgodne były z celami określonymi w umowach o dofinansowanie. W wyniku rozbudowy kina „Chrobry” powstała m.in. sala widowiskowa o pow. 240,5 m² dla 250 osób, garderoby z całym zapleczem scenicznym, pracownia multimedialna, pracownia plastyczna, galeria, pomieszczenia biurowe i zaplecze sanitarno-higieniczne. W efekcie powyższego zwiększył się zakres imprez kulturalnych, m.in. o koncerty muzyczne popularnych grup i zespołów, warsztaty tańca irlandzkiego, szkolenia językowe, zajęcia w pracowni plastycznej, występy teatralne dla dzieci i dorosłych. Powstało

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

też siedem nowych miejsc pracy, m.in. na stanowiskach instruktorów zajęć muzycznych, tanecznych i świetlicowych oraz operatorów obsługi urządzeń audiowizualnych.

Budowa Domu Kultury w Drzeńsku (obiekt parterowy o powierzchni zabudowy 255 m²) zgodna była ze strategią rozwoju Gminy Rzepin i przyczyniła się do zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych tej miejscowości.

Finansowanie Domów Kultury odbywało się na podstawie stosownych uchwał Rady Miejskiej, przewidujących m.in. dotacje podmiotowe w myśl rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14.06.2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków i przychodów⁷.

Dom Kultury w Drzeńsku oddany został do użytku 29.12.2006 r., a Dom Kultury w Rzepinie 4.12.2007 r. Stosownie do postanowień art. 64 Prawa budowlanego dla nowo wybudowanych inwestycji założone zostały książki obiektu budowlanego. Nie dopełniono natomiast obowiązków wynikających z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy, obligujących właściciela obiektu lub jego zarządcę do sprawdzenia co najmniej raz w roku stanu technicznego elementów budynku narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu oraz stanu instalacji elektrycznych, gazowych i przewodów kominowych. W przypadku Drzeńska Urząd nie zlecił żadnej kontroli, a w odniesieniu do obiektu w Rzepinie dyrektor Domu Kultury (zarządca) ograniczył badania do instalacji i przewodów. Dopiero w trakcie kontroli NIK Pan Burmistrz zobowiązał zarządcę do poddawania badaniom przez upoważnione osoby, posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (art. 62 ust. 4 ustawy), również stan techniczny budynku.

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

1. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad przebiegiem realizacji inwestycji, w szczególności w zakresie jakości robót budowlanych oraz płatności za wykonane roboty.
2. Rzetelną realizację obowiązków związanych z oddaniem obiektów budowlanych do użytkowania, w tym:

⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 107, poz. 726 ze zm.

- wykazywanie w dokumentach załączanych do wniosku o pozwolenie na użytkowanie obiektu wprowadzonych zmian nieodbiegających w sposób istotny do zatwierdzonego projektu budowlanego,
 - zawiadamianie wszystkich właściwych instytucji o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania obiektu.
3. Wyegzekwowanie od wykonawcy Domu Kultury w Rzepinie wszystkich należności Gminy z tytułu kosztów naprawy oraz kar umownych wraz z odsetkami za nie usunięcie stwierdzonych wad i usterek.
4. Przeprowadzenie kontroli stanu technicznego obydwu wybudowanych obiektów, a w odniesieniu do Domu Kultury w Drzeńsku także kontroli instalacji gazowych i elektrycznych oraz przewodów kominowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 30 dni 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 treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze 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 w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. adresat
2. aa