



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-005-04/2014
P/14/113

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/113 – Wykonywanie Lokalnych Strategii Rozwoju Obszarów Rybackich
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Dariusz Obierzyński - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90710 z dnia 4 kwietnia 2014 r.

(dowód, akta kontroli, str. 2-3)

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Pszczewie (dalej: <i>Gmina</i> lub <i>Beneficjent</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Górczyński - Wójt Gminy

(dowód: akta kontroli, str. 1)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację operacji pt. *Przebudowa strażnicy OSP w Pszczewie - Centrum Spotkań i Współpracy polsko-niemieckiej - Schronisko młodzieżowe*, dofinansowanej w ramach Programu Operacyjnego Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013, środek 4.1. - rozwój obszarów zależnych od rybactwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Realizacja projektu pt. *Przebudowa strażnicy OSP w Pszczewie - Centrum Spotkań i Współpracy polsko-niemieckiej - Schronisko młodzieżowe*, dofinansowanego w ramach Programu Operacyjnego Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013, środek 4.1 przebiegała zgodnie z umową o dofinansowanie. Prawidłowo sporządzono wniosek o płatność. W trakcie realizacji projektu nie stwierdzono przypadków zmian dokumentacji projektowej, natomiast w trzech przypadkach zmieniono zakres robót, który wpłynął na obniżkę kosztów operacji. Otrzymane zaliczki przekazywane były na wyodrębniony rachunek bankowy, z którego wydatkowano środki finansowe wyłącznie na pokrycie kosztów kwalifikowalnych operacji. Środki z tytułu generowanej kapitalizacji odsetek oraz niewykorzystaną w całości zaliczkę Beneficjent zwrócił na konto Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prawidłowo opublikowano ogłoszenie o zamówieniu. Członkowie komisji przetargowej złożyli stosowne oświadczenia wymagane przepisem art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹ (Pzp) oraz sporządzono wymagany protokół z postępowania. Postanowienia umowy z wykonawcą o udzielenie zamówienia były zgodne z przedmiotem zamówienia opisanym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie.

Ustalone nieprawidłowości dotyczyły:

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

- zamieszczenia nierzetelnych danych w dokumentacji z postępowania przetargowego,
- określenia wartości zamówienia w oparciu o kosztorysy sporządzone 25-26 miesięcy przed wszczęciem postępowania, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy Pzp, oraz nieudokumentowania sposobu ustalenia wartości ww. zamówienia,
- zaniechania sporządzenia i przekazania rocznego sprawozdania z realizacji projektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji projektów

Opis stanu
faktycznego

Rada Gminy Pszczew uchwałą z 27.08.2009 r.² wyraziła zgodę na przystąpienie Gminy do Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka Obra-Warta. Do reprezentowania Gminy wyznaczono Wójta.

W 2011 r. pięciu pracowników Gminy brało udział w szkoleniu organizowanym przez Stowarzyszenie Lokalna Grupa Rybacka Obra-Warta (LGR). Szkolenie przeznaczone było dla beneficjentów uprawnionych do ubiegania się o wsparcie w ramach Lokalnej Strategii Rozwoju Obszarów Rybackich (LSROR) na lata 2010-2015, wdrażanej przez Stowarzyszenie w ramach Programu Operacyjnego RYBY 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 4-4A, 88)

Wniosek o dofinansowanie³ złożony został 31.01.2012 r.⁴. Przy sporządzaniu wniosku Gmina nie korzystała z pomocy LGR.

LGR pismem z 22.02.2012 r. poinformowało Urząd, że w wyniku oceny projekt otrzymał 23,48 punktów i zajął 11 miejsce na liście rankingowej. Pismem z 14.03.2012 r. Stowarzyszenie poinformowało o ostatecznej liście ocenionych i wybranych do realizacji operacji, otrzymanych punktach (23,48) i zajęтым miejscu (12).

(dowód: akta kontroli str. 35-37, 39-41)

Pismem z 12.07.2012 r. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego (UMWL) wezwał Gminę do usunięcia braków i złożenia wyjaśnień⁵ m.in. odnośnie: uszczegółowienia zakresu operacji (część V, pkt 5) z uwzględnieniem kosztów realizacji każdego zadania; niespójności pomiędzy etapami w harmonogramie finansowym operacji (cz. VI) a zestawieniem rzeczowo-finansowym (cz. VII); korekty daty zakończenia I etapu; złożenia szczegółowego opisu operacji, ze wskazaniem źródeł finansowania; potwierdzenia wyodrębnienia rachunku bankowego, przeznaczonego jedynie na potrzebę obsługi wniosku; trwałości realizacji inwestycji; oszacowania kosztów związanych z prowadzeniem nadzoru. Ponadto poprawek i uzupełnień wymagał zał. 2 (kopie stron wniosku o dofinansowanie).

Pismem z 27.07.2012 r. Wójt Gminy przedłożył poprawiony wniosek, w którym dokonano uzupełnień i złożono wyjaśnienia. Wyjaśnienia i uzupełnienia wniosku nie spowodowały zmiany projektu oraz wnioskowanej kwoty dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 14-20, 21-34)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zbadanym obszarze.

Ocena częściowa

² Nr XXVII/163/09.

³ W ramach środka 4.1. Rozwój obszarów zależnych od rybactwa, operacja polegająca na wzmocnieniu konkurencyjności i utrzymaniu atrakcyjności obszarów zależnych od rybactwa.

⁴ Na potwierdzeniu przyjęcia przez LGR zamieszczono datę i podpis osoby przyjmującej wniosek, bez wskazania godziny przyjęcia.

⁵ W terminie 14 dni kalendarzowych od momentu doręczenia.

2. Umowa o dofinansowanie

2.1. Umowa o dofinansowanie⁶ zawarta została 25.09.2012 r., z terminem przedłożenia wniosku o płatność po zakończeniu:

- a) pierwszego etapu operacji w okresie od 2.12.÷31.12.2013 r.
- b) drugiego etapu operacji w okresie od 1.12.÷31.12.2014 r.

Stosownie do ww. umowy Gmina zobowiązała się do realizacji operacji pt. *Przebudowa strażnicy OSP w Pszczewie – Centrum Spotkań i Współpracy polsko-niemieckiej – Schronisko młodzieżowe* w dwóch etapach, której łączny koszt określono w wysokości 2.234.858,97 zł⁷, zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, w tym etap I – 1.264.562,92 zł⁸ i etap II – 970.296,05 zł⁹. Gmina otrzyma pomoc w wysokości 1.000.000 zł, jednak nie wyższą niż 85 procent poniesionych kosztów kwalifikowalnych. Współfinansowanie ze środków UE w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR) stanowi kwota 750.000 zł. Pomoc określona została pierwotnie w dwóch transzach: 650.000 zł i 350.000 zł, a aneksem nr 1 z 20.01.2014 r. wysokość transz zmieniono na 323.816,32 zł i 676.183,68 zł.

Pierwotnie określono wysokość i termin zaliczki wypłaconej na wniosek Beneficjenta w kwotach: 650.000 zł w terminie - styczeń 2013 r. i 350.000 zł w terminie - marzec 2014 r. Po zawartym aneksie terminy i kwoty były następujące: 650.000 zł w terminie 90 dni od dnia ustanowienia zabezpieczenia¹⁰ i 676.183,68 zł w terminie - marzec 2014 r.

Zgodnie z zapisami umowy Gmina zobowiązała się m.in.: przez okres 5 lat od dnia płatności końcowej do osiągnięcia i zachowania celu projektu, umożliwienia kontroli i audytu m.in. przedstawicielom Samorządu Województwa, sporządzania rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji operacji, prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych informujących o finansowaniu operacji przez EFR. Postanowiono, iż umowa zostanie wypowiedziana m.in., w przypadku niezłożenia wniosku o płatność w wyznaczonym terminie, odstąpienia od realizacji przez Beneficjenta od realizacji operacji i zobowiązań wynikających z umowy po wypłacie pomocy, stwierdzenia w okresie realizacji lub w okresie 5 lat od zakończenia projektu nieprawidłowości związanych z ubieganiem się o przyznanie pomocy, realizacji operacji niezgodnie z umową oraz niezłożenia sprawozdania rocznego z realizacji operacji. Postanowienia umowy były zgodne z wnioskiem o dofinansowanie złożonym w LGR.

Inwestycja miała być realizowana zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym w dwóch etapach: I etap styczeń-grudzień 2013¹¹ i II etap styczeń-grudzień 2014¹², z wyszczególnieniem poniższego zakresu rzeczowego:

- a) etap I obejmował roboty ogólnobudowlane oraz roboty instalacji elektrycznej, sanitarnej oraz sanitarnej zewnętrznej;
- b) etap II dotyczył robót ogólnobudowlanych i nadzoru budowlanego.

W wyniku podpisanego aneksu (20.01.2014 r.) zmianie uległ zakres rzeczowy i wysokość kosztów operacji, kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych. Łączne całkowite koszty określono na 1.504.252,39 zł¹³, w tym etap I - 468.581,27 zł i etap II - 1.035.671,12 zł.

We wniosku Gminy z 23.12.2013 r.¹⁴ jako uzasadnienie podpisania aneksu wskazano jedynie na niezbędność dokonania zmian i brak wpływu zmiany na kwotę dofinansowania i cel operacji.

⁶ Nr 00069-6173-SW0400044/12 zawarta pomiędzy Samorządem Województwa Lubuskiego a Gminą Pszczew reprezentowaną przez Waldemara Górczyńskiego Wójta, przy kontrasygnacie Haliny Jokiel Skarbnika Gminy.

⁷ W tym koszty kwalifikowalne 1.816.958,51 zł i koszty niekwalifikowalne 417.900,46 zł.

⁸ W tym koszty kwalifikowalne 1.028.099,93 zł.

⁹ W tym koszty kwalifikowalne 788.858,58 zł.

¹⁰ Zgodnie z § 14 zabezpieczeniem należytego wykonania przez Beneficjenta zobowiązań jest weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową oraz oświadczenie o dobrowolnym poddaniu się egzekucji.

¹¹ W wysokości 1.264.562,92 zł, w tym koszty kwalifikowalne 1.028.099,93 zł i koszty niekwalifikowalne 236.462,99 zł.

¹² W wysokości 970.296,05 zł, w tym koszty kwalifikowalne 788.858,58 zł i koszty niekwalifikowalne 181.437,47 zł

¹³ w tym koszty kwalifikowalne 1.222.969,42 zł i koszty niekwalifikowalne 281.282,97 zł

¹⁴ wysłanym 24.12.2013 r.

W wyniku rozliczenia zaliczki w kwocie 650.000 zł, Gmina 20.12.2013 r. dokonała zwrotu niewykorzystanej jej części w wysokości 326.183,68 zł.

Zakres rzeczowy ustalony w aneksie do umowy obejmuje:

a) etap I

- roboty ogólnobudowlane (etap I)¹⁵ – całkowity koszt - 466.447,07 zł, w tym koszty kwalifikowalne - 379.225,26 zł,

- roboty instalacji sanitarnej (demontaż) – całkowity koszt - 2.134,20 zł, w tym koszty kwalifikowalne - 1.735,12 zł,

b) etap II

- roboty ogólnobudowlane (etap II)¹⁶ – całkowity koszt – 606.591,23 zł, w tym koszty kwalifikowalne - 493.163,60 zł,

- roboty instalacji elektrycznej – całkowity koszt – 147.033,36 zł, w tym koszty kwalifikowalne - 119.439,32 zł,

- roboty instalacji sanitarnej¹⁷ – całkowity koszt – 250.134,44 zł, w tym koszty kwalifikowalne - 203.361,33 zł,

- roboty instalacji sanitarnej zewnętrznej – całkowity koszt - 21.088,09 zł koszty kwalifikowalne - 17.144,79 zł,

- nadzór budowlany – całkowity koszty - 10.824 zł (koszty kwalifikowalne - 8.800 zł)¹⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 43-61, 81-86, 87, 99-100, 347-350)

W sprawie zmiany zakresu wartościowego i rzeczowego Wójt wyjaśnił, że kwota 1.264.562,92 zł brutto to koszty proponowanego I etapu zadania wg stanu przed postępowaniem przetargowym (zgodnie z kosztorysem inwestorskim). Po przeprowadzeniu procedury przetargowej, całkowity koszt zadania wynosi 1.504.252,37 zł brutto, tj. 1.222.969,42 zł netto (tj. łącznie roboty budowlane i nadzór inwestorski). Z kolei, koszt robót budowlanych I etapu (zakres rzeczowy zgodnie z treścią umowy) po przeprowadzeniu postępowania przetargowego wynosił 743.358,26 zł brutto tj. 604.356,32 zł netto.

Wprowadzona aneksem nr 1 zmiana w pierwszej kolejności była podyktowana wynikiem postępowania przetargowego. Całkowity koszt zadania przed procedurą przetargową wynosił 1.816.958,51 zł netto, po przetargu 1.222.969,42 zł netto. Ponadto, zmiana zakresu rzeczowego (etap I i II) została wprowadzona w związku ze zmianą harmonogramu przez Wykonawcę, który zgłosił propozycję zmiany mając na uwadze ochronę budynku przed zniszczeniem w okresie zimowym – konieczność przygotowania obiektu na okres zimowy w celu umożliwienia ciągłości prowadzenia prac, a także ze względu na wydłużony czas uzgodnień, z projektantem i konstruktorem, zmian, które wynikły w trakcie wykonywania zadania, a wymagały akceptacji projektanta. We wniosku Beneficjenta z dnia 23.12.2013 r. o aneks do umowy o dofinansowanie w pierwszej kolejności wskazano, iż zmiana w proponowanym zakresie jest niezbędna i w pełni uzasadniona, żadna z wnioskowanych zmian nie wpływa na zmianę kwoty dofinansowania i celu operacji. Ponadto, w uzasadnieniu w/w wniosku o aneks Beneficjent wskazał, iż pierwotnie założony zakres zadania został zmodyfikowany przez Wykonawcę (zmiana harmonogramu). Samorząd Województwa nie wniósł uwag.

(dowód: akta kontroli, str. 292-297)

2.2. W trakcie realizacji projektu nie stwierdzono przypadków zmian dokumentacji projektowej. Natomiast w trzech przypadkach zmieniono zakres robót odnośnie okien dachowych, odstąpienia od rozbiórki stropu z płyt kanałowych i rezygnacji z wykonania

¹⁵ Roboty rozbiórkowe, roboty ziemne, fundamenty i ściany fundamentowe, izolacje, roboty stanu surowego, w zakresie ścian, zmurowania, konstrukcje żelbetowe i stalowe, konstrukcja dachu, pokrycie dachowe, roboty wykończeniowe, w zakresie ścian i sufitów, podłoga i posadzki, stolarka okienna i drzwiowa, elewacja, tarasy, roboty zewnętrzne, zagospodarowanie terenu

¹⁶ Roboty rozbiórkowe, roboty ziemne, fundamenty i ściany fundamentowe, izolacje, roboty stanu surowego, w zakresie ścian, zmurowania, konstrukcje żelbetowe i stalowe, konstrukcja dachu, pokrycie dachowe, roboty wykończeniowe, w zakresie ścian i sufitów, podłoga i posadzki, stolarka okienna i drzwiowa, elewacja, tarasy, roboty zewnętrzne, platforma i schodolaz, zagospodarowanie terenu

¹⁷ Demontaż, instalacja wodna, instalacja hydrantowa, instalacja kanalizacyjna, instalacja c.o., instalacja ciepła technologicznego, instalacje wentylacji mechanicznej, technologii kotłowni gazowej

¹⁸ Z umowy na nadzór wynika m.in., że wypłata wynagrodzenia dokonana zostanie w dwóch równych ratach, po prawidłowym ukończeniu 50% prac budowlanych potwierdzonych protokołami odbioru robót

podciągu w technologii żelbetowej. Ponadto w celu uniknięcia niestabilności konstrukcyjnej budynku odstąpiono od rozbiórki klatki schodowej i części ściany. Zakres zmian omówiono w pkt. 3.1.3. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 190, 223-225)

2.3. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na Przebudowę strażnicy OSP w Pszczewie - Centrum Spotkań i Współpracy polsko-niemieckiej - Schronisko młodzieżowe, przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego stosowano zasady i tryb określone ustawą Pzp, m.in. dopełniono obowiązku zamieszczania wymaganych ogłoszeń, każdorazowo członkowie komisji przetargowej składali stosowne oświadczenia, sporządzano wymagane protokoły z wyboru i udzielenia zamówienia.

Stwierdzono jednak, że w sposób nieprawidłowy oszacowano wartość zamówienia, a w protokole z postępowania zawarto nierzetelne dane.

W wyniku przeprowadzonego postępowania zawarta została 4.04.2013 r. umowa¹⁹ o roboty budowlane, z terminem realizacji do 30.09.2014 r. Postanowienia umowy z wykonawcą o udzielenie zamówienia były zgodne z przedmiotem zamówienia opisanym w siwz. Wynagrodzenie kosztorysowe ustalono na podstawie oferty, a zapłata ma nastąpić po sprawdzeniu i potwierdzeniu obmiarów rzeczywistych. Wynagrodzenie zgodnie z ofertą wynosi brutto 1.493.428,39 zł (1.214.169,42 zł netto i 279.258,97 zł podatek VAT). Zgodnie z umową wykonawca jest odpowiedzialny przez okres 36 m-cy z tytułu rękojmi za wady fizyczne, od dnia podpisania protokołu przekazania przedmiotu umowy do eksploatacji.

Wykonawca dostarczył polisę ubezpieczeniową, jako zabezpieczenie należytego wykonania umowy w kwocie 149.342,84 zł. W umowie wprowadzono kary umowne m.in. za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy (0,1 % wynagrodzenia brutto za każdy dzień opóźnienia), za opóźnienie w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym lub w okresie rękojmi (0,2%), za opóźnienie terminu odbioru końcowego (0,01 %) oraz za odstąpienie od umowy z przyczyn po stronie wykonawcy (10 %).

(dowód: akta kontroli, str. 172-189, 208-212, 215-222, 226-227, 332-338)

Na podstawie przekazanej przez Gminę dokumentacji Samorząd Województwa Lubuskiego pozytywnie ocenił przeprowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli, str. 341-342)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wbrew wymogom ustawy Pzp dokonano ustalenia wartości zamówienia na Przebudowę strażnicy OSP w Pszczewie. Stanowiące podstawę ustalenia wartości zamówienia kosztorysy inwestorskie²⁰, sporządzone zostały bowiem na przełomie 2010/2011 roku, tj. 25-26 miesięcy przed wszczęciem postępowania (6.02.2013 r.). Takie działanie naruszało przepis art. 35 ust. 1 ustawy Pzp nakazujący zamawiającemu ustalić wartość zamówienia nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Ogólną wartość zamówienia, zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy Wójta, ustalono poprzez powiększenie łącznej wartości ww. kosztorysów inwestorskich (1.794.958,51 zł) o 50% (897.479,26 zł) ich wartości na przewidywane zamówienia uzupełniające.

Powyższy sposób ustalenia wartości ww. zamówienia nie został udokumentowany przez zamawiającego, co stanowiło naruszenie zasady pisemności określonej w art. 9 ust. 1 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli, str. 172-189, 208-212, 332-338)

Krystian Grabowski zastępca Wójta Gminy, prowadzący zgodnie z zakresem czynności sprawy zamówień publicznych, wyjaśnił, że z uwagi na fakt braku środków finansowych na nowy kosztorys nie zlecono opracowania kolejnego. Wykorzystano kosztorys sporządzony wcześniej.

¹⁹ Nr ZP.272.3.2013

²⁰ Kosztorysy na kwoty netto: z 31.01.2011 r. na roboty budowlane - 1.233.446,96 zł, ze stycznia 2011 r. na sieci zewnętrzne - 26.472,26 zł, z grudnia 2010 r. w zakresie branży elektrycznej - 173.329,04 zł, ze stycznia 2011 r. na instalacje sanitarne - 361.710,25 zł.

Z wyjaśnień zastępcy Wójta wynika ponadto, że zamawiający na etapie ustalania wartości zamówienia nie utworzył dodatkowego dokumentu określającego metodę ustalania wartości zamówienia, uznając za wystarczający wpis do protokołu ZP-PN.

(dowód: akta kontroli, str. 191, 327-328, 345-346)

W ww. sprawie Wójt stwierdził, że ze względu na brak środków (koszt aktualizacji około 5 000 zł brutto) i uznając przedmiotowy wydatek za niewłaściwy, gdyż nie zmieniał się zakres rzeczowy kosztorysu ani zakres przedmiarów robót wykorzystywanych do SIWZ w przedmiotowym postępowaniu, nie zlecono opracowania aktualizacji kosztorysu, który dotyczyłby jedynie zmiany dat i stawek w kosztorysie. Średnioroczna inflacja w latach 2012 i 2013 wynosiła odpowiednio 3,7% i 0,9%, co nie zmieniłoby w sposób istotny ustalenia wartości zamówienia. Ustalenia wartości zamówienia dokonano w dn. 5 lutego 2013 r., a postępowanie wszczęto w dn. 6 lutego 2013 r., a więc zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli, str. 292-297)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Stosownie bowiem do przepisu art. 33 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 35 ust. 1 ustawy Pzp wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysów inwestorskich nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Wskazane w powyższych wyjaśnieniach okoliczności nie uzasadniały zaniechania ustalenia wartości zamówienia w oparciu o aktualne kosztorysy inwestorskie.

2. W protokole z postępowania o zamówienie publiczne (ZP.271.2.2013) podano, że wartość zamówienia ustalona została na podstawie kosztorysów inwestorskich opracowanych w styczniu 2013 r., podczas gdy kosztorysy sporządzone zostały na przełomie grudnia 2010 i stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 151-159)

Krystian Grabowski zastępca Wójta wyjaśnił, że przez nieuwagę wpisano błędny rok. Zasugerowałem się ustaloną w dniu 5.02.2013 r. wartością zamówienia i wpisałem rok 2013 r. Faktycznie kosztorysy sporządzone zostały w grudniu 2010 r. i styczniu 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 191)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Realizacja projektu

Opis stanu
faktycznego

3.1. Prawidłowość wydatkowania środków publicznych otrzymanych na realizację projektów.

3.1.1. Koszty całkowite inwestycji określono na kwotę: - 1.504.252,39 zł (1.222.969,42 zł - koszty kwalifikowalne i 281.282,97 zł - koszty niekwalifikowalne), w tym:

I etap - 468.581,27 zł (380.960,38 zł koszty kwalifikowalne),

II etap - 1.035.671,12 zł (842.009,04 zł koszty kwalifikowalne).

W latach 2013-2014 poniesiono wydatki:

Rok 2013 – łącznie wydano 468.581,27 zł, w tym:

- a) z budżetu UE – 242.862,24 zł,
- b) z budżetu państwa – 80.954,08 zł,
- c) z budżetu Gminy – 144.764,95 zł.

Rok 2014 (do 10.04.2014 r.) – łącznie wydano 125.800,91 zł, w tym:

- a) z budżetu UE – 65.201,68 zł,
- b) z budżetu państwa – 21.733,90 zł,
- c) z budżetu Gminy – 38.865,33 zł.

Łącznie w ww. okresach wydano 594.382,18 zł, w tym z budżetu UE - 308.063,92 zł, z budżetu państwa - 102.687,98 zł i budżetu Gminy - 183.302,80 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 92-93, 339-340)

3.1.2. Gmina w 2013 r. na wyodrębniony rachunek bankowy w ramach projektu otrzymała 11.02.2013 r. - 650.000 zł zaliczki, w tym 487.500 zł z budżetu UE i 162.500 zł dotacji z budżetu państwa oraz 9.04.2014 r. - 676.183,68 zł, w tym 507.137,76 zł z budżetu UE i 169.045,92 zł z budżetu państwa.

Z ww. kwoty wydatkowano środki z budżetu UE w wysokości 242.862,24 zł z tytułu rozliczenia wydatków dotyczących faktur nr 38/2013²¹, 58/2013²² i 81/2013²³ oraz 80.954,08 zł budżetu państwa z tytułu rozliczenia tych samych faktur w kwotach odpowiednio: 34.508,94 zł, 22.212 zł i 24.233,14 zł.

Niewykorzystane środki zwrócono w dniu 20.12.2013 r. w łącznej wysokości 326.183,68 zł²⁴.

Otrzymane zaliczki ulokowane zostały na wyodrębnionym rachunku bankowym, z którego wydatkowano środki finansowe wyłącznie na pokrycie kosztów kwalifikowalnych operacji. Ponadto każdorazowo Gmina dokonywała zasilenia konta opłatami za przelewy, a środki z tytułu generowanej kapitalizacji odsetek zwracała na konto ARiMR (łącznie 3.803,52 zł). Realizacja projektu była zgodna z warunkami i terminami wynikającymi z umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli, str.94, 96, 99-100, 298)

3.1.3. W ramach realizacji projektu w trzech przypadkach dokonano zamiany zakresu. I tak:

- a) Okna dachowe. Zamontowano okna o innym symbolu, spełniającym wymogi i parametry techniczne wg projektu i specyfikacji technicznej, z uwagi na fakt podania w projekcie budowlanym symboli okien dachowych nie istniejących. Zmiana ta nie miała wpływu na wzrost kosztów,
- b) Rozebranie stropu z płyt kanałowych wraz z wieńcem oraz podciąg żelbetowy. Odstąpiono od rozbiórki istniejącego stropu. Wg. wykonawcy i inspektora nadzoru istniejąca konstrukcja stropu i wieńca spełnia warunki nośności. Wykonanie rozbiórki konstrukcji żelbetowych zgodnie z kosztorysem ofertowym spowodowało by uszkodzenie ścian nośnych, na których opiera się istniejący strop, co w konsekwencji wygenerowałoby kolejne koszty celem odtworzenia podparcia dla nowego stropu. Istniejący strop i wieńiec został wzmocniony. Po odstąpieniu od wykonania nowego stropu żelbetowego zrezygnowano z wykonania podciagu w technologii żelbetowej i wbudowano podciąg stalowy. Koszt wprowadzenia robót zamiennych zmniejszył wartość robót o 859,17 zł²⁵.
- c) Klatka schodowa – rozbiórka ściany. W celu uniknięcia niestabilności konstrukcyjnej budynku odstąpiono od wykonania rozbiórki wieńca obwodowego budynku na odcinku klatki schodowej i części ściany pod wieńcem. Koszt wprowadzonej zmiany spowodował zmniejszenie kosztów inwestycji o 176,90 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 190, 279-286, 287-291)

3.1.4. Realizowany aktualnie zakres rzeczowy²⁶ projektu zgodny jest z dokumentacją projektową oraz z zawartą umową, a nakłady odpowiadają wartościom określonym w umowie z wykonawcą.

Umowa z wykonawcą z 4.04.2013 r. rozliczana jest na podstawie kosztorysów powykonawczych. W 2013 r. zapłacono za trzy faktury VAT w kwotach brutto: 207.813,97 zł²⁷, 109.283,03 zł²⁸ i 151.484,27 zł²⁹. W 2014 r. złożono i rozliczono

²¹ W wysokości – 103.526,84 zł.

²² W wysokości – 66.635,99 zł.

²³ W wysokości – 72.699,41 zł.

²⁴ W tym 244.637,76 zł - środki z budżetu UE i 81.545,92 zł - środki z budżetu państwa.

²⁵ Całkowity koszt wg kosztorysu ofertowego – 22.259,32 zł, całkowity koszt na skutek wprowadzonej zmiany – 21.400,15 zł.

²⁶ Wg stanu na dzień oględzin, tj. 8.04.2014 r.

²⁷ Prace wykonane do 30.07.2013 r.

²⁸ Prace w okresie od 30.07.2013 r. do 1.10.2013 r.

²⁹ Prace w okresie 1.10.2013 r. do 16.12.2013 r.

z wykonawcą fakturę w kwocie brutto 125.800,91 zł³⁰, w tym koszty kwalifikowalne 102.277,16 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 102-104, 109-111, 116-118, 223-225, 299-303)

3.1.5. Gmina wniosek o płatność złożyła 27.12.2013 r. Wniosek obejmował koszty kwalifikowalne w kwocie 380.960,38 zł (całkowite koszty wynosiły 468.581,27 zł). W ramach zakresu rzeczowego zakwalifikowano do wniosku o płatność roboty ogólnobudowlane (roboty rozbiórkowe, roboty ziemne, fundamenty i ściany fundamentowe, izolacje, roboty stanu surowego, w zakresie ścian, zamurowania, konstrukcje żelbetowe i stalowe, konstrukcja dachu, pokrycie dachowe, roboty wykończeniowe, w zakresie ścian i sufitów, podłoża i posadzki, stolarka okienna i drzwiowa, elewacja, tarasy, roboty zewnętrzne, zagospodarowanie terenu) koszty kwalifikowalne - 379.225,26 zł (całkowite koszty 466.447,07 zł) oraz roboty instalacji sanitarnej (demontaż) koszty kwalifikowalne - 1.735,12 zł (całkowity koszt 2.134,20 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 123-130)

UMWL pismem z 6.03.2014. wezwał Gminę do usunięcia w terminie 14 dni od dnia doręczenia, braków oraz złożenia wyjaśnień w sprawach: dostarczenia dokumentacji fotograficznej z realizacji operacji, z opisem, datą i podpisem Beneficjenta, uzupełnienia wszystkich faktur o imienne pieczętki przy dekretach, opisu na fakturze nr 38/2013 z rozbitymi kwotami odpowiednio do zadań zawartych w zestawieniu rzeczowo-finansowym, uzupełnienia faktur o podpis i datę pod opisem dotyczącym kwalifikowalności wydatków, uzupełnienia protokołu odbioru z 30.07.2013 r. o parafki przy skreśleniach, dostarczenia oryginału umowy z wykonawcą wraz załącznikami, wyjaśnień dotyczących ruchów na koncie zaliczkowym niezwiązanych bezpośrednio z zaliczką (koszty niekwalifikowalne), skorygowania i podpisania wniosku o płatność przez osobę upoważnioną do reprezentowania Beneficjenta.

Ponadto wniosek wymagał m.in. uzupełnień w zakresie podania kwot zgodnych z umową, aneksem i w wymaganych wysokościach oraz z podaniem okresu i prawidłowego zakwalifikowania faktury do danego okresu.

(dowód: akta kontroli, str. 132-134)

Po przedłożeniu przez Gminę Pszczew uzupełnionego i poprawionego wniosku (w dn. 11.03.2014 r.) UMWL pismem z 13.03.2014 r. poinformował, że po weryfikacji wniosku w którym kwota kosztów kwalifikowalnych wynosiła 380.960,38 zł, a kwota wnioskowana zaliczki wynosiła 323.816,32 zł, ustalono kwotę rozliczającą do wypłaty w wysokości 323.816,32 zł. Gmina pismem w dniu następnym wyraziła zgodę na powyższe wyliczenie.

(dowód: akta kontroli, str. 139-146, 147-149, 150)

3.1.6. Przeprowadzone oględziny projektu wykazały m.in. że jest to budynek podpiwniczony posiadający trzy kondygnacje nadziemne, częściowo ocieplony i otynkowany z wymienionym dachem. W piwnicy wydzielono m.in. kotłownię. Wejście główne do budynku od strony zachodniej. W budynku wymieniono okna i częściowo zamontowano, bez przeszklenia, aluminiowe drzwi z ościeżnicami. Zamontowano okna dachowe oraz przygotowano platformę pod schodolaz. Na I piętrze znajdują się pomieszczenia biurowe, sala konferencyjna, łazienki i pomieszczenia socjalno-porządkowe. Na najwyższej kondygnacji umiejscowiono schronisko młodzieżowe, wyodrębniono pokoje, łazienki, aneks kuchenny wraz z jadalnią.

Na frontowej ścianie od strony wschodniej umiejscowiono trzy stanowiska garażowe (boksy) na wozy strażackie. Brak było obróbek blacharskich (rynien i rur spustowych).

Na obiekcie trwały prace związane z układaniem przez pracowników instalacji c.o. Wykańczano wnętrza - uzupełniano tynki mokre (wapienno-cementowe) oraz prowadzono prace związane z uzupełnieniem stropu.

We wszystkich pomieszczeniach budynku brak było skrzydeł drzwiowych wewnętrznych, podłóg, grzejników wraz z przyłączami, w części sanitarnej montowano urządzenia splukujące, brak było białego montażu i wyposażenia łazienki. Pomieszczenia częściowo były bez tynków, nie były pomalowane, brak było podłóg i płytek.

³⁰ Prace w okresie 16.12.2013 r. do 11.03.2014 r.

Plac budowy był ogrodzony, a teren przyległy do poddanego oględzinom budynku był niezagospodarowany.

(dowód: akta kontroli, str. 89-91)

Rozliczenia wykonanych prac dokonywano na podstawie kosztorysów powykonawczych. Analiza zapisów w harmonogramie i protokołach odbioru robót (nr 1 z 30.07.2013 r., nr 2 z 1.01.2013 r. i nr 3 z 16.12.2013 r.) wykazała, że zrealizowano łącznie w porównaniu do wartości robót wg kosztorysu umownego następujące prace:

- roboty rozbiórkowe w kwocie 16.592,88 zł (90%),
- roboty ziemne w kwocie 4.691,76 zł (95 %),
- fundamenty i ściany fundamentowe, izolacje w kwocie 16.682,16 zł (90 %),
- roboty stanu surowego w zakresie ścian, zamurowania w kwocie 50.694,27 zł (90 %),
- konstrukcje żelbetowe i stalowe w kwocie 71.689,76 zł (85 %),
- konstrukcje dachu w kwocie 15.226,85 zł (90 %),
- pokrycie dachowe w kwocie 60.993,30 zł (96 %),
- roboty wykończeniowe w zakresie ścian i sufitów w kwocie 7.440,00 zł (6%),
- podłóża i posadzki w kwocie 10.007,02 zł (9 %),
- stolarka okienna i drzwiowa w kwocie 91.623,75 zł (43 %),
- elewacja, tarasy, i roboty zewnętrzne w kwocie 25.207,40 zł (27%),
- elewacja w kwocie 20.525,37 zł (25 %),
- loggie w kwocie 4.682,03 zł (76 %),
- zagospodarowanie terenu w kwocie 6.817,09 zł (39 %),
- tereny zielone w kwocie 6.817,09 zł (91 %).

(dowód: akta kontroli, str. 105-108, 112-115, 119-121, 228-278)

We wniosku o dofinansowanie i w konsekwencji w umowie o dofinansowanie³¹ oraz aneksie do umowy, w etapie I i II robót ogólnobudowlanych ujęto taki sam zakres rzeczowy, który obejmował: roboty rozbiórkowe, roboty ziemne, fundamenty i ściany fundamentowe, izolacje, roboty stanu surowego w zakresie ścian, zmurowania, konstrukcje żelbetowe i stalowe, konstrukcje dachu, pokrycie dachowe, roboty wykończeniowe w zakresie ścian i sufitów, podłóża i posadzki, stolarkę okienną i drzwiową, elewację, tarasy, roboty zewnętrzne i zagospodarowanie terenu. W etapie II w tym zakresie ujęto tylko dodatkowo platformę i schodolaz.

(dowód: akta kontroli, str. 5-12, 24-33, 43-61, 81-83)

Wójt wyjaśnił, że Samorząd Województwa nie zgłaszał zarzutów dotyczących niejasności określenia zakresu rzeczowego zadania. Zakres rzeczowy został sporządzony w oparciu o kosztorys inwestorski, zgodnie z tabelą elementów scalonych.

W ramach I etapu robót rozliczono: częściowo demontaż (w zakresie robót instalacji sanitarnej zewnętrznej), a także częściowo roboty rozbiórkowe; roboty ziemne; fundamenty i ściany fundamentowe, izolacje; roboty stanu surowego w zakresie ścian, zamurowania; konstrukcje żelbetowe i stalowe; konstrukcja dachu; pokrycie dachowe; roboty wykończeniowe w zakresie ścian i sufitów; podłóża i posadzki; stolarka okienna i drzwiowa, elewacja, tarasy, roboty zewnętrzne; zagospodarowanie terenu (w zakresie robót ogólnobudowlanych). Z kolei w ramach II etapu zadania rozliczone zostaną: w zakresie robót ogólnobudowlanych - częściowo roboty rozbiórkowe; roboty ziemne; fundamenty i ściany fundamentowe, izolacje; roboty stanu surowego w zakresie ścian, zamurowania; konstrukcje żelbetowe i stalowe; konstrukcja dachu; pokrycie dachowe; roboty wykończeniowe w zakresie ścian i sufitów; podłóża i posadzki; stolarka okienna i drzwiowa, elementy ślusarskie; elewacja, tarasy, roboty zewnętrzne; zagospodarowanie terenu, a także w całości platforma i schodolaz. Ponadto, w II etapie rozliczone zostaną: roboty instalacji elektrycznej, instalacje sanitarne zewnętrzne, nadzór budowlany, a także instalacje sanitarnej (demontaż; instalacja wodna; instalacja hydrantowa; instalacja kanalizacyjna;

³¹ Sposób przedstawienia zakresu rzeczowego we wniosku i umowie był identyczny.

instalacja c.o.; instalacja ciepła technologicznego; instalacje wentylacji mechanicznej; technologia kotłowni gazowej). Roboty wykonane w ramach zakończonego I etapu zadania ujęte są szczegółowo w kosztorysach powykonawczych.

(dowód: akta kontroli, str. 292-297)

3.1.7. W trakcie realizacji projektu Gmina nie składała sprawozdań rocznych, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu, trybu i terminów przekazywania sprawozdań oraz trybu i zakresu rozliczeń w ramach Programu Operacyjnego "Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013"³².

(dowód: akta kontroli, str. 223-225)

3.1.8. W latach 2012-2013 nie przeprowadzano kontroli projektu.

Gmina ponadto korzysta z dofinansowania w ramach osi 4, realizując operacje polegające na ochronie środowiska lub dziedzictwa przyrodniczego na obszarach zależnych od rybactwa w celu utrzymania jego atrakcyjności lub przywrócenia potencjału produkcyjnego sektora rybactwa, w przypadku jego zniszczenia w wyniku klęski żywiołowej, pn. *Zabezpieczenia brzegów jeziora Miejskiego (Kochle) w Pszczewie*³³. Natomiast w trzech przypadkach, mimo złożenia wniosków brak jest umów o dofinansowanie³⁴. Ze środków z innych programów i strategii, w tym osi 4 – Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich Gmina nie korzystała.

(dowód: akta kontroli str. 223-225, 330-331)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Mimo obowiązku, Gmina nie złożyła sprawozdania rocznego za 2013 r., o którym mowa w § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu, trybu i terminów przekazywania sprawozdań oraz trybu i zakresu rozliczeń w ramach Programu Operacyjnego "Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013".

Stosownie do ww. przepisu sprawozdania roczne i końcowe beneficjent przekazuje w formie papierowej i elektronicznej, przez umieszczenie danych na informatycznym nośniku danych, do instytucji pośredniczącej w następujących terminach:

- roczne - przed upływem 21 dni od dnia upływu okresu sprawozdawczego;
- końcowe - wraz z wnioskiem o płatność dotyczącym płatności końcowej.

Ponadto z umowy o dofinansowanie zawartej 25.09.2012 r. (§ 6 pkt 4) wynika obowiązek sporządzenia sprawozdania rocznego z realizacji operacji zgodnie z ww. rozporządzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 43-60, 223-225)

Klaudia Kolanowska-Sroka³⁵ inspektor ds. pozyskiwania środków i promocji Gminy wyjaśniła, że brak sprawozdania wynika z przeoczenia. Jednocześnie zobowiązała się do uzupełnienia brakującego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 213-214, 343-344)

Wójt Gminy w wyjaśnieniach potwierdził fakt nie dostarczenia w terminie sprawozdania, a jako przyczynę wskazał przeoczenie merytorycznie odpowiedzialnego pracownika.

³² Dz. U. z 2009 r., poz. 1163 ze zm.

³³ Umowa o dofinansowanie zawarta 25.09.2012 r. w kwocie 678.181,82 zł (środek 4.1.4).

³⁴ Budowa szlaku kajakowego na Strudze Wrońskiej między Jeziarami Chłop i Wędromierz – wniosek złożony 27.08.2012 r. na kwotę dofinansowania 45 tys. zł (środek 4.1.4), Budowa szlaku kajakowego na Strudze Wrońskiej i rzece Obrze pomiędzy Jeziarami Wędromierz – Rybojadło – rzeka Obrza do m. Policko – wniosek złożony 4.03.2013 r. na kwotę 87,2 tys. zł (środek 4.1.4), Budowa budynku konferencyjno-noclegowego w Pszczewie – wniosek złożony 27.08.2012 r. na kwotę 350 tys. zł (środek 4.1.1)

³⁵ Zgodnie z zakresem czynności z 1.12.2011 r. odpowiedzialna m.in. za prowadzenie stałego monitoringu funduszu UE i za przygotowanie wniosków aplikacyjnych oraz realizację projektu poprzez monitorowanie, prowadzenie sprawozdawczości i rozliczanie.

W dniu 23.04.2014 r. wysłane zostało sprawozdanie roczne³⁶ z realizacji operacji w ramach Osi Priorytetowej 4 PO Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 351-356, 357-358)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁷, wnosi o:

1. Przestrzeganie obowiązku sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji projektu.
2. Ustalanie wartości zamówienia na roboty budowlane zgodnie z obowiązującymi wymogami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, dnia 12 maja 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Dariusz Obierzyński
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
podpis

.....
podpis

³⁶ Sporządzone 17.04.2014 r.

³⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.