



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 15 lipca 2011 r.

**Pan
Stanisław Drobek
Wójt Gminy Trzebiechów**

LZG-4112-01-01/2011, S/11/001

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 skontrolowała Urząd Gminy w Trzebiechowie, w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym w latach 2009-2010.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 17 czerwca 2011 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym w latach 2009-2010, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Natomiast negatywnie ocenia nierzetelne rozliczenie kosztów poniesionych na remont infrastruktury drogowej i melioracyjnej, po powodzi która wystąpiła w 2010 r. i pobranie z rezerwy celowej budżetu państwa dotacji zawyżonej o kwotę ponad 33 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą gmina Trzebiechów zrealizowała 8 zadań inwestycyjnych i remontowych o łącznej wartości 5.240,9 tys. zł², pozyskując na ten cel 2.174,2 tys. zł (41,5%) ze środków UE, 1.423,3 tys. zł (27,2%) z budżetu państwa oraz 169,6 tys. zł (3,2%) z Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR). Gmina sprzedała również 20 działek gruntowych o powierzchni 6,06 ha za kwotę 690,8 tys. zł oraz podjęła działania w zakresie pozyskania dodatkowych wpływów w wysokości co najmniej 800,0 tys. zł rocznie, z tytułu podatku

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

² Zadania o wartości jednostkowej przekraczającej kwotę 100,0 tys. zł.

od nieruchomości od planowanej budowy – przez firmę niemiecką – farmy wiatrowej w obrębie wsi Ostrzyce, gmina Trzebiechów.

1. Spośród wspomnianych ośmiu zadań kontrolą objęto sześć – o łącznej wartości 4.625,9 tys. zł, w tym:

- budowę „Polsko-Niemieckiego Centrum Spotkań we wsi Podlegórz”, zrealizowaną w ramach „Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007-2013”, na którą wydatkowano 1.943,9 tys. zł, w tym 1.610,7 tys. zł ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na podstawie umowy zawartej z Ministrem Rozwoju Regionalnego oraz 333,2 tys. zł ze środków własnych³;
- budowę drogi gminnej wraz z odwodnieniem w miejscowości Swarzynice – 1.317,0 tys. zł, w tym 643,7 tys. zł z budżetu państwa w ramach Programu Wieloletniego pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”;
- remont infrastruktury drogowej i melioracyjnej zniszczonej podczas powodzi w maju i czerwcu 2010 r. – 779,6 tys. zł, sfinansowany w 100% z rezerwy celowej budżetu państwa;
- budowę placów zabaw na terenie gminy Trzebiechów – 354,0 tys. zł, w tym 213,0 tys. zł ze środków UE w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013;
- wykonanie 2 ciągów pieszo-jezdných przy budynkach w miejscowościach: Ledno – 109,8 tys. zł i Głęboka – 121,5 tys. zł, dofinansowanych przez ANR odpowiednio w kwotach 70,0 tys. zł i 99,6 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie inwestycji do realizacji pod względem opracowania dokumentacji projektowej, zgodnej z wymogami określonymi art. 34 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴, na podstawie której Starosta Zielonogórski zatwierdzał przedkładane projekty budowlane i wydawał decyzje o pozwoleniu na budowę, albo nie wnosił sprzeciwu do robót wymienionych w zgłoszeniach gminy, które nie wymagały takiego pozwolenia. Tylko w jednym przypadku – budowy ciągu pieszo-jezdnego we wsi Głęboka – gmina nie przekazała Staroście, w wyniku niedopatrzienia,

³ Część tych środków pozyskano od partnerów Projektu ze strony gminy niemieckiej i parafii w Smolnie Wielkim.

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych (zatoki parkingowej), wymaganego art. 30 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 29 ust. 1 pkt 11 ww. ustawy.

Wybór wykonawców inwestycji (poza robotami dodatkowymi i uzupełniającymi) następował w drodze przetargu nieograniczonego na podstawie kryteriów oceny ofert (cena = 100%), określonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), tj. zgodnie z art. 10 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ (Pzp).

2. NIK negatywnie ocenia nierzetelne rozliczenie przez gminę kosztów poniesionych na remont infrastruktury drogowej i melioracyjnej, po powodzi która wystąpiła w 2010 r. i pobranie z rezerwy celowej budżetu państwa dotacji zawyżonej o kwotę 33.267,57 zł.

W ramach podziału środków na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji umową z 28 września 2010 r. zobowiązał się udzielić gminie pomocy finansowej w kwocie 878,1 tys. zł, wynikającej z kosztorysów inwestorskich zaakceptowanych przez Wojewodę Lubuskiego. Jednym z elementów prac remontowych było wykonanie – w terminie do dnia 15 grudnia 2010 r. – nowej nawierzchni asfaltowej drogi Borek-Głęboka na odcinku o powierzchni 4.010 m².

W umowie z Wykonawcą, koszt wykonania tego odcinka określono na kwotę 399.549,70 zł (z VAT). Protokołem z 15 grudnia 2010 r. gmina odebrała roboty budowlane o wartości 310.836,18 zł, stwierdzając, że Wykonawca nie zrealizował warstwy ścieralnej na powierzchni 2.800 m², z uwagi na złe warunki atmosferyczne uniemożliwiające prowadzenie robót bitumicznych, a dokończenie robót nastąpi przy sprzyjających warunkach. Z tego powodu, wynagrodzenie wykonawcy (zapłacone 23 grudnia 2010 r.) zostało pomniejszone o 88.713,52 zł.

Kontrola wykazała tymczasem, że warstwy ścieralnej nie wykonano na powierzchni 3.850 m² i wynagrodzenie to powinno zostać pomniejszone o 121.981,09 zł. Zatem wystąpienie w dniu 16 grudnia 2010 r. do Wojewody Lubuskiego o wypłatę 310.836,18 zł (przelew nastąpił 17 grudnia 2010 r.) było działaniem nierzetelnym i naruszającym w konsekwencji art. 168 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, według którego wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadanie.

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Pan Wójt wyjaśnił, że o fakcie niezrealizowania warstwy ścieralnej na powierzchni 3.850 m², był ustnie informowany przez wykonawcę oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, i zawarł wówczas ustną umowę z wykonawcą, na mocy której odcinek drogi o powierzchni ok. 1000 m² miał zostać zrealizowany w okresie późniejszym, przy sprzyjających warunkach pogodowych. Jednak dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w maju 2011 r., podjęto działania, które doprowadziły do wykonania brakującej, lecz zapłaconej już w grudniu 2010 r. warstwy ścieralnej.

Według art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, podlegają zwrotowi do budżetu państwa do dnia 31 stycznia następnego roku.

3. Podczas realizacji dwóch inwestycji, tj. Polsko-Niemieckiego Centrum Spotkań w Podlegórzcu oraz drogi gminnej w Swarzynicach, gmina zleciła wykonawcom roboty dodatkowe i uzupełniające w kwotach odpowiednio 147.907,97 zł i 207.446,49 zł (z podatkiem VAT), naruszając zasady przeprowadzenia i udokumentowania postępowania o zamówienie publiczne w trybie z wolnej ręki. W Urzędzie brak było bowiem dokumentów potwierdzających przeprowadzenia negocjacji z wykonawcą i złożenie przez wykonawcę – najpóźniej wraz z zawarciem umowy – oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu. Nie sporządzono także protokołu postępowania o udzielenie zamówienia wymaganego art. 96 ust. 1 ww. ustawy oraz nie ujęto tego zamówienia w „Rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach publicznych” za lata 2009-2010.

Nadzór gminy nad rozliczeniem tych robót dodatkowych i uzupełniających był niewystarczający. Zastosowane przez wykonawcę niektóre stawki jednostkowe były niezgodne z kosztorysem ofertowym. I tak np. za wykonanie ogrodzenia z gotowych elementów żelbetowych policzono 579,99 zł za 1 mb, podczas gdy ta sama pozycja w kosztorysie wyceniona została na 335,87 zł/mb. Dopiero w wyniku kontroli NIK Pan Wójt spowodował skorygowanie całego kosztorysu wykonawcy do kwoty 133.295,53 zł (tj. mniej od ceny umownej o 14.612,44 zł), która w tej wysokości została uregulowana.

4. Wykonanie ciągu pieszo-jezdnego w m. Głęboka nastąpiło na podstawie umowy zawartej z Wykonawcą niezgodnie z art. 140 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, który określa, że zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Mianowicie, w treści SIWZ podano, że jedynym

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

kryterium wyboru oferenta będzie najniższa cena, a obowiązującą formą wynagrodzenia będzie „wynagrodzenie ryczałtowe”. Na tej podstawie dokonano w dniu 8 lipca 2010 r. wyboru wykonawcy, który zaproponował cenę 106,6 tys. zł (z VAT). Pozostałych 2 oferentów proponowało 107,2 tys. zł i 111,4 tys. zł. Podpisanie umowy z wykonawcą nastąpiło 29 lipca 2010 r., ale już na zmienionych warunkach wynagradzania, tj. w oparciu o kosztorys powykonawczy opracowany na podstawie ilości faktycznie wykonanych robót oraz ceny jednostkowej kosztorysu ofertowego. Zapis ten pozwolił zwiększyć zakres robót o utwardzenie prywatnej części drogi dojazdowej – z przeznaczeniem na pętlę autobusową – celem odbioru dzieci szkolnych z tej miejscowości. Wartość wykonanych robót wzrosła do 121,5 tys. zł.

Kontrola wykazała również, że gmina podjęła próby usankcjonowania tak skonstruowanej umowy i w tym celu, w porozumieniu z wykonawcą, podmieniono jedną stronę jego oferty, dopasowując jej treść do zmienionych warunków wynagradzania. Ponadto po zakończeniu inwestycji (9 września 2010 r.) sporządzono nową wersję SIWZ, z postanowieniami jak w zmienionej ofercie. Pan Wójt wyjaśnił w tej sprawie, że najpierw podjął decyzję o zmianie treści jednego paragrafu umowy z Wykonawcą, gdyż taka konieczność zaistniała tuż przed podpisaniem umowy, a później nie miał „żadnej rozsądnej koncepcji” w sprawie prawnego uregulowania tej nieprawidłowości.

5. W latach 2009-2010 gmina nie zawierała umów dzierżawy i najmu mienia komunalnego na czas dłuższy niż 3 miesiące. Sprzedała natomiast 20 działek o łącznej powierzchni 6,06 ha za łączną kwotę 690,8 tys. zł. Sprzedaż ta nastąpiła zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14.09.2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁹. Urząd podawał do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, a ich wartość ustalał na podstawie operatów szacunkowych opracowanych przez rzeczoznawców majątkowych. Tylko jedną działkę sprzedano poniżej ww. wartości, a wynikało to z braku zainteresowania nieruchomością w dwóch kolejnych przetargach i zbycia jej w drodze rokowań.

6. W okresie objętym kontrolą gmina podjęła działania, wspólnie z firmą niemiecką, zmierzające do zlokalizowania w obrębie wsi Ostrzyce farmy wiatrowej o łącznej mocy

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

36 MW. W tym celu, opracowała zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, składającego się z kompletu niezbędnych do tej inwestycji dokumentów planistycznych oraz zleciła opracowanie, w terminie do 17 marca 2012 r., miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Według prognoz wyliczonych przez gminę, w oparciu o przewidywane koszty budowy wiatraków oraz o postanowienia art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁰, dochody z tytułu podatku od tych nieruchomości powinny zasilić budżet gminy w najbliższych latach w kwocie od 800,0 tys. zł do 1.200,0 tys. zł rocznie.

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

1. Przekazanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji rzetelnego rozliczenia dotacji przyznanej na remont drogi Borek-Głęboka.
2. Przestrzeganie obowiązujących procedur przy udzielaniu zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki.
3. Wykazywanie w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach publicznych wszystkich udzielonych zamówień.
4. Zwiększenie skuteczności nadzoru nad realizowanymi inwestycjami w zakresie rozliczania się z wykonawcami za wykonane roboty budowlane.
5. Zawieranie umów z wykonawcami zgodnie z zobowiązaniami zawartymi w ich ofertach oraz postanowieniami wynikającymi ze Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie 14 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.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

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