



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-004-05/2014

P/14/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/094 –Realizacja inwestycji gminnych w województwie łódzkim.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontrolerzy	Stanisław Wlazło, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89967 z dnia 21.03.2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Przedborzu ul. Mostowa 29, 97-570 Przedbórz, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Miłosz Naczyński, Burmistrz Miasta Przedborza. [dowód: akta kontroli str.3-4]

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Urząd jest właściwie przygotowany organizacyjnie do obsługi procesu inwestycyjnego. Na rozbudowę kanalizacji deszczowej w drodze wojewódzkiej nr 742 w Przedborzu, budowę boiska do piłki nożnej w Przedborzu oraz rozbudowę oświetlenia ulicznego w miejscowości Taras, zapewniono i prawidłowo wykorzystano środki finansowe. Wyboru wykonawców kontrolowanych trzech zadań inwestycyjnych dokonano zgodnie z procedurami określonymi w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹.

Jednocześnie, kontrola NIK wykazała nieprawidłowości dotyczące:

- zlokalizowania boiska do piłki nożnej na terenie, nad którym przebiega linia energetyczna napowietrzna średniego napięcia, która stanowi zagrożenie życia i zdrowia dla użytkowników obiektu,
- braku uzgodnień z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Łodzi, rozbudowy kanalizacji deszczowej na obszarze wpisanym do rejestru zabytków,
- złożenia zawiadomienia o zakończeniu rozbudowy kanalizacji deszczowej, bez wymaganych dokumentów takich jak: oryginał dziennika budowy, kopia rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego z naniesionymi zmianami, potwierdzonymi przez projektanta obiektu budowlanego oraz inwentaryzacja geodezyjna powykonawcza, dotycząca wybudowanego obiektu budowlanego, co było niezgodne z art. 57 ust. 1, pkt 1 i 5 oraz ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane².

Ponadto NIK zwróciła również uwagę, że przystąpiono do realizacji rozbudowy kanalizacji deszczowej (poprzez zawarcie umowy z wykonawcą), w sytuacji gdy Urząd nie posiadał jeszcze ostatecznego pozwolenia na budowę, co w konsekwencji spowodowało konieczność podpisania aneksów z wykonawcą i przedłużenie terminu wykonania zadania.

¹ Dz. U. z 20103 r., poz. 907 ze zm., zwanej dalej „Prawem zamówień publicznych”.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm, zwanej dalej „Prawem budowlanym”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne i finansowe do realizacji zadań inwestycyjnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania dotyczące prowadzenia spraw związanych z inwestycjami, w tym m.in. współorganizowanie zamówień publicznych na opracowywanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz wykonawstwo robót budowlanych, opracowywanie planów inwestycyjnych, zgłaszanie rozpoczęcia i zakończenia zadań inwestycyjnych właściwym organom, przyjmowanie zakończonych zadań inwestycyjnych oraz rozliczanie kosztów realizowanych zadań, wykonywał Referat Infrastruktury, Rolnictwa, Środowiska i Zamówień Publicznych Urzędu Miejskiego w Przedborzu.

W badanym okresie powyższe zadania wykonywało od 5 do 6 osób. Pracownicy Referatu posiadali wykształcenie wyższe (w zakresie: administracji – dwie osoby, zarządzania instytucjami publicznymi i samorządowymi – jedna osoba, zarządzania zespołami pracowniczymi – jedna osoba, gospodarki przestrzennej – jedna osoba oraz tytuł inżyniera w zakresie systemów ochrony środowiska – jedna osoba), przy czym jedna z tych osób (zatrudniona od dnia 15 maja 2012 r.) posiadała wykształcenie o specjalności inwestycje i nieruchomości.

Wszyscy pracownicy zajmujący się zagadnieniami inwestycyjnymi posiadali staż pracy od 2 do 28 lat, a na obecnie pracujących stanowiskach od 2 do 6 lat.

Cztery osoby odbyły w badanym okresie specjalistyczne szkolenia, w tym m.in. w zakresie finansów publicznych, zamówień publicznych oraz oceny oddziaływania na środowisko w procesie inwestycyjnym.

[dowód: akta kontroli str. 5-18]

1.2. Gmina posiadała „Wieloletni Plan Inwestycyjny na rok 2010 i lata następne”, uchwalony przez Radę Miejską na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, w ramach budżetu Gminy na rok budżetowy 2010. Stosownie do art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, zwanej dalej „ufp”, Gmina sporządzała od roku budżetowego 2011, Wieloletnią Prognozę Finansową (WPF), w której określano dla każdego roku objętego prognozą m.in. kwoty wydatków majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia. W badanym okresie sporządzona została WPF na lata: 2011-2021, 2012-2021, 2013-2023 i 2014-2023.

[Dowód: akta kontroli str. 19]

1.3. Burmistrz Miasta Przedborza - zgodnie z art. 230 ust. 2 ufp - każdorazowo przedstawiał projekt uchwały w sprawie WPF (wraz z projektem uchwały budżetowej) Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi (RIO) celem zaopiniowania. We wszystkich przypadkach RIO wydała pozytywną opinię przedłożonych projektów uchwał.

[Dowód: akta kontroli str. 20-21]

1.4. W latach 2010 – 2014 (do 31 marca), Gmina Przedbórz realizowała uwzględnione w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym i w WPF - 49 inwestycji wieloletnich, na które poniesiono nakłady w łącznej kwocie 20.148,4 tys. zł oraz 83 zadania inwestycyjne jednoroczne na kwotę 2.692,3 tys. zł.

W badanym okresie, odstąpiono od realizacji jednego zadania pn. „Budowa drogi gminnej w miejscowości Miejskie Pola”, na które zaplanowano nakłady finansowe w wysokości 230 tys. zł. Przyczyną odstąpienia od realizacji zadania, był brak zgody

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

właścicieli działek, przez które miałyby przebiegać droga. Na zadanie to nie poniesiono żadnych wydatków.

Plan wydatków inwestycyjnych obejmował zadania o wartości 6.172,7 tys. zł w 2010 r., 3.357,2 tys. zł w 2011 r., 6441,6 tys. zł w 2012 r. i 4.853,6 tys. zł w 2013 r., co stanowiło odpowiednio 23,1%, 14,2%, 23,7% i 18,8% planowanych wydatków ogółem w tych latach. W 2010 r. wykonano wydatki inwestycyjne w łącznej kwocie 6.108,5 tys. zł, w 2011 r. w kwocie 3.205,4 tys. zł, w 2012 r. w kwocie 5.709,1 tys. zł i w 2013 r. w kwocie 4.705,5 tys. zł. W porównaniu do ogółu wydatków, stanowiło to odpowiednio 23,5%, 14%, 22% i 18,9%.

[Dowód: akta kontroli str. 22-52]

1.5 Szczegółowym badaniem objęto 3 zadania inwestycyjne, z tego 2 zadania zrealizowane w 2012 r. i jedno (o wartości poniżej 14.000 euro) w latach 2013-2014 (do dnia 10 kwietnia 2014 r).

A mianowicie:

- „Rozbudowa kanalizacji deszczowej w drodze wojewódzkiej Nr 742 ul. Piotrkowska w Przedborzu, na odcinku od km 33+615 do km 33+985” zwane dalej „rozbudową kanalizacji deszczowej” lub „zadaniem nr 1” o wartości robót 134.957,30 zł i nakładach całkowitych 155.366,07 zł brutto,
- „Budowa boiska do piłki nożnej”, zwane dalej „budową boiska” lub „zadaniem nr 2” o wartości robót 150.344,01 zł i nakładach całkowitych 152.152,35 zł brutto (zrealizowanego w ramach zadania pn. „Podniesienie atrakcyjności turystycznej i rewitalizacja miasta-etap II – historyczne centrum”),
- „Rozbudowa oświetlenia ulicznego w miejscowości Taras”, zwane dalej „zadaniem nr 3” – o wartości robót 55.852,11 zł i nakładach całkowitych 63.570,62 zł brutto.

W budżecie Gminy Przedbórz, zapewniono środki finansowe na realizację ww. zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 53, 60-134, 170-176, 213-243, 411-495, 594-641]

2. Realizacja inwestycji.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Przystępując do realizacji rozbudowy kanalizacji deszczowej oraz oświetlenia ulicznego w miejscowości Taras (w dniu rozpoczęcia robót), Urząd posiadał kompletną i aktualną dokumentację budowlaną, w tym projekty budowlane i pozwolenia na budowę. Budowa boiska nie wymagała uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę i realizowana była na podstawie zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, o którym mowa w art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego.

[Dowód: akta kontroli str.54-69, 91-111, 118-120, 428-431, 610-618]

Inwestycja polegająca na rozbudowie kanalizacji deszczowej w drodze wojewódzkiej nr 742, realizowana była na podstawie porozumienia z dnia 7 marca 2012 r. zawartego z Województwem Łódzkim (reprezentowanym przez Zarząd Województwa Łódzkiego) w sprawie powierzenia Gminie wykonania zadania samorządu województwa z zakresu zarządzania drogami wojewódzkimi (zwanego dalej „Porozumieniem”). Na to zadanie Gmina otrzymała również dotację w wysokości 80 tys. zł. Inwestycja wykonywana była na działce stanowiącej własność Powiatu Radomszczańskiego oraz działce w granicach pasa drogowego drogi wojewódzkiej nr 742 i w związku z tym wymagała uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę od dwóch organów tj. Starosty Radomszczańskiego i Wojewody Łódzkiego.

[Dowód: akta kontroli str.66-69, 118-120, 150-169, 177-193, 744]

Złożony w dniu 8 sierpnia 2012 r. do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (ŁUW), wniosek o wydanie pozwolenia na budowę, zawierał braki formalne, gdyż nie

dołączono do niego oryginału lub urzędowo potwierdzonej za zgodność z oryginałem kopii: decyzji Burmistrza o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z dnia 23 maja 2012 r. wraz z potwierdzeniem, że jest ona ostateczna oraz pełnomocnictwa udzielonego osobie upoważnionej do występowania w imieniu Gminy. Powyższe braki uzupełnione zostały przez Urząd w dniu 23 sierpnia 2012 r. na wezwanie ŁUW z dnia 17 sierpnia 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 60-65]

W związku z przedłużającą się procedurą uzyskiwania pozwoleń na budowę, Urząd po podpisaniu w dniu 30 lipca 2012 r. umowy z wykonawcą kanalizacji deszczowej, dwukrotnie dokonał przesunięcia terminu wykonania zadania. Nie miało to jednak żadnych konsekwencji finansowych, zarówno wykonawca nie ubiegał się o odszkodowanie za nieterminowe wprowadzenie na budowę, jak i dotujący – nie wstrzymał wypłaty przyznanych środków. Decyzje o pozwoleniu na budowę uzyskano w dniach 20 sierpnia i 19 września 2012 r.

Opóźnienie w uzyskaniu decyzji spowodowane było m.in. koniecznością opracowania i uzgodnienia dodatkowej dokumentacji projektowej przebudowy kabla telekomunikacyjnego, pozostającego w kolizji z projektowaną kanalizacją deszczową.

[Dowód: akta kontroli str. 177-193, 742-751]

W dniu 23 maja 2012 r. Burmistrz wydał decyzję (Nr 32/2012) o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na rozbudowie sieci kanalizacji deszczowej, uzyskując wcześniej, od organu właściwego w sprawach melioracji wodnych oraz zarządcy drogi, wymagane uzgodnienia, o których mowa w art. 53 ust. 4 pkt 6 i pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵. Kanalizacja deszczowa prowadzona była w działce o numerze ewidencyjnym 95/1 i 96, a jej podłączenie z istniejącą kanalizacją w ulicy Piotrkowskiej - zgodnie z ww. decyzją i warunkami technicznymi – zaprojektowano w postaci przewiertu pod ulicą Piotrkowską na wysokości działki nr ew. 97/2.

[Dowód: akta kontroli str. 101, 135-149]

Zgodnie z decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Piotrkowie Tryb. z dnia 2 czerwca 1989 r., zwaną dalej „decyzją z dnia 2 czerwca 1989 r.”, układ urbanistyczny miasta Przedborza i zespół budowlany wraz z podziemną archeologiczną warstwą kulturową, obejmujący swoim zasięgiem m.in. fragment ulicy Piotrkowskiej, wpisany został do rejestru zabytków województwa piotrkowskiego pod numerem 403.

Z informacji, otrzymanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, zwanej dalej „ustawą o NIK”, od Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Łodzi, Delegatura w Piotrkowie Trybunalskim (zwanego dalej WUOZ) wynikało, że powyższa inwestycja na odcinku jej podłączenia do istniejącej kanalizacji deszczowej położona jest na terenie zabytkowego układu urbanistycznego miasta Przedborza wraz z podziemną archeologiczną warstwą kulturową, wpisanego do rejestru zabytków ww. decyzją.

Zgodnie z tą informacją, fragment kanalizacji przebiegający pod ul. Piotrkowską wymagał uzgodnienia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz uzyskania przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, pozwolenia na wykonywanie tych prac.

[Dowód: akta kontroli str. 206-212, 234-244]

Urząd, przed wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, nie wystąpił do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Łodzi (zwanego dalej „Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”) o uzgodnienia decyzji, w części dotyczącej fragmentu

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., zwanej dalej „ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz.82 ze zm.

kanalizacji deszczowej, przebiegającej na obszarze wpisanym decyzją z dnia 2 czerwca 1989 r do rejestru zabytków, co było niezgodne z art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Stosownie do tego przepisu, decyzje w sprawach lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydaje się po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do obszarów, objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁷. Nie wystąpiono również do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, o uzyskanie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych związanych z kanalizacją, na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, co było sprzeczne z art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego. Zgodnie z tym przepisem prowadzenie robót budowlanych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, wymaga przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

[Dowód: akta kontroli str. 144-149, 206-212]

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz Miasta uzasadnił m.in., że załącznik do decyzji z dnia 2 czerwca 1989 r. w postaci zaznaczenia strefy ochrony konserwatorskiej zabytkowego układu przestrzennego miasta, charakteryzuje się znaczną nieczytelnością z uwagi na jego niską rozdzielczość. Powyższe powoduje, że rozstrzygnięcie w decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego z uwzględnieniem strefy ochrony konserwatorskiej, może powodować trudności w obszarach granicznych tej strefy. Wskazał, że z uwagi na niewielką rozdzielczość tego załącznika uznano, że przewiert w końcowej części kanalizacji nie jest lokalizowany w strefie tej ochrony.

[Dowód: akta kontroli str. 752-759]

W ocenie NIK, powyższe argumenty nie mogą zostać uwzględnione, gdyż porównanie części graficznej przebiegu kanalizacji deszczowej (stanowiącej załącznik do decyzji o ustaleniu lokalizacji ww. inwestycji) z załącznikiem do decyzji z dnia 2 czerwca 1989 r., wyznaczającym granice strefy ochrony konserwatorskiej, wyraźnie wskazuje, że fragment budowanej kanalizacji na odcinku jej podłączenia do istniejącej kanalizacji deszczowej, znajduje się w strefie tej ochrony.

Z informacji otrzymanej od WUOZ wynikało, że prace związane z rozbudową kanalizacji deszczowej, prowadzone na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, z uwagi na zastosowaną technologię oraz fakt, że obejmowały odcinek o niewielkiej długości, nie miały jednak negatywnego wpływu na chronione zabytki Przedborza.

[Dowód: akta kontroli str. 144-149, 206-212]

2.2. Wyboru wykonawców robót związanych z realizacją zadań nr 1 i nr 2, dokonano w trybie przetargów nieograniczonych, zgodnie z procedurami określonymi w Prawie zamówień publicznych. Prawidłowo określono wartość zamówień, tryb przeprowadzenia postępowań oraz udokumentowano proces wyboru oferentów.

Wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, stosownie do art. 17 ust. 2 powołanej wyżej ustawy, złożyły oświadczenia o swojej bezstronności i niezależności.

Wyboru wykonawcy dla zadania nr 3 (o wartości poniżej 14.000 euro⁸), stosownie do zasady określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, dokonano na podstawie najkorzystniejszej oferty, spośród trzech ofert złożonych

⁷ Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

⁸ Zgodnie z art. 4 pkt 8 Prawa zamówień publicznych w wersji obowiązującej do dnia 15 kwietnia 2014 r. wartość zamówienia lub konkursów decydująca o konieczności stosowania ustawy wynosiła 14.000 euro

przez potencjalnych wykonawców, do których Urząd zwrócił się z zapytaniem ofertowym.

[Dowód: akta kontroli str. 275-423]

W większości przeprowadzanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, jedynym kryterium ofert była cena. Wykonawcy byli zobowiązani do spełnienia warunków udziału w postępowaniach wskazanych przez zamawiającego w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) i ich udokumentowania, takich jak m.in. posiadanie uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, wiedzy i doświadczenia do wykonania zamówienia, dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, znajdowanie się w sytuacji ekonomicznej i finansowej umożliwiającej wykonanie zamówienia. W przypadku, gdy wykonawca oferował najniższą cenę za wykonanie przedmiotu zamówienia, ale nie spełniał zawartych w SIWZ warunków udziału w postępowaniu podlegał wykluczeniu, a jego oferta odrzuceniu.

[Dowód: akta kontroli str. 752-759]

2.3. Z wybranymi wykonawcami w wyniku przeprowadzonych przetargów oraz postępowania ofertowego, na realizację ww. zadań zawarto umowy odpowiednio:

- dla zadania nr 1 - umowę nr 108/2012 z dnia 30 lipca 2012 r. z Zakładem Usług Komunalnych Sp. z o.o., na wykonanie kanalizacji deszczowej o długości 443 m wraz z obiektami towarzyszącymi oraz rozebraniem i odtworzeniem nawierzchni drogi. Za wykonanie przedmiotu umowy strony ustaliły wynagrodzenie w wysokości 138.375 zł brutto,
- dla zadania nr 2 - umowę nr 25/2012 z dnia 6 marca 2012 r. z Zakładem Wodno-Melioracyjnym s. c. w Częstochowie, na budowę boiska obejmującą swoim zakresem m.in. usuwanie warstwy podłoża z połowy powierzchni boiska, niwelację terenu, wyrównanie terenu poprzez nawiezenie żwiru, rozścielenie pospółki, ręczne wykonanie nawierzchni trawiastej siewem, przykrycie nasion po wysiewie walcem kolczatką, wytyczenie linii, zamocowanie siatki i piłkochwytywów za bramkami oraz bramek. Za wykonanie przedmiotu umowy strony ustaliły wynagrodzenie w wysokości 150.344,01 zł brutto,
- dla zadania nr 3 - umowę nr 25/2014 w dniu 21 lutego 2014 r. z firmą Usługi Elektryczne, Podnośnikowe z siedzibą w miejscowości Nowy Widok, na wykonanie robót budowlanych obejmujących budowę linii kablowej oświetlenia ulicznego kablem ziemnym o długości 412 m oraz ustawienie słupów stożkowych latarni oświetlenia ulicznego z oprawami sodowymi w ilości 11 szt. Za wykonanie przedmiotu umowy strony ustaliły wynagrodzenie w wysokości 55.852,11 zł brutto.

Analiza ww. umów zawartych z wykonawcami wykazała, że zabezpieczały one interesy Gminy. W umowach tych zawarto m.in. postanowienia dotyczące kar za odstąpienie przez Zamawiającego od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy oraz za opóźnienia w realizacji przedmiotu umowy, jak również w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorach oraz w okresie gwarancji i rękojmi. Zgodnie z postanowieniami dwóch zawartych umów (umowa nr 108/2012 i nr 25/2012), wykonawcy wnieśli zabezpieczenie należytego wykonania przedmiotu umowy w gotówce. We wszystkich przypadkach wykonawcy udzielili 36 miesięcznej gwarancji jakości oraz rękojmi za wady na wykonany przedmiot umowy, licząc od daty podpisania protokołu odbioru końcowego.

Wszystkie umowy były podpisane ze strony Gminy przez Burmistrza Miasta, przy kontrasygnacie Skarbnika Miasta.

[Dowód: akta kontroli str. 177-183, 302-305, 387-390, 433-439, 601-605, 651-656]

2.4. Stosownie do art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, w obowiązującym terminie (7 dni) Urząd złożył w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Łodzi oraz Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Radomsku: zawiadomienie o zamiarze przystąpienia do robót dotyczących zadania nr 1 i nr 3 wraz z oświadczeniami kierowników budów i inspektorów nadzoru inwestorskiego oraz kserokopiami zaświadczeń potwierdzających ich uprawnienia i przynależność do okręgowych izb inżynierów budownictwa.

Zadanie nr 2 realizowane było na podstawie zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych, niewymagających decyzji o pozwoleniu na budowę, złożonego w Starostwie Powiatowym w Radomsku, które nie wniosło sprzeciwu do realizacji inwestycji.

Przykładem dobrej praktyki stosowanej w Urzędzie jest prowadzenie dzienników budowy dla wszystkich badanych zadań, chociaż w przypadku budowy boiska przepisy Prawa budowlanego tego nie wymagały. Do dzienników wpisani byli kierownicy budów oraz inspektorzy nadzoru inwestorskiego, posiadający stosowne uprawnienia budowlane, którzy potwierdzili podpisem przyjęcie powierzonych im funkcji.

[Dowód: akta kontroli str. 54-59, 70-77, 121-130, 428-432, 445-449, 594-597, 619-632]

Poszczególne elementy wykonanych robót przez wykonawców zadań, sprawdzane były na bieżąco przez inspektorów nadzoru budowlanego, co było odnotowane odpowiednimi wpisami do dzienników budowy. Nadzór inwestorski nie wnosił żadnych uwag odnośnie realizowanych inwestycji.

Kierownicy budów dokonali zgłoszenia wykonanych robót do odbioru, odpowiednim wpisem w dziennikach budowy.

[Dowód: akta kontroli str. 125-130, 445-449, 627-632]

W przypadku zadania nr 1, Urząd po podpisaniu w dniu 30 lipca 2012 r. umowy z wykonawcą, dwukrotnie dokonał zmiany terminu zakończenia zadania - na dzień 30 września 2012 r., a następnie na dzień 31 października 2012 r. Zmiana terminu, spowodowana brakiem decyzji o pozwoleniu na budowę, nie wpłynęła jednak na wzrost kosztów budowy.

Podczas wykonywania robót, wprowadzono zmiany nieodstępujące w sposób istotny od zatwierdzonego projektu i warunków pozwolenia na budowę, które dotyczyły m.in. wyłączenia z realizacji jednego wpustu ulicznego z przykanalikiem (o długości 7,9 m) oraz wypłyenia sieci (na odcinku S9 do S17) z uwagi na kolizję z kanalizacją sanitarną i siecią wodociagową.

Zmian dokonano w oparciu o protokół konieczności z dnia 10 października 2012 r., podpisany przez Burmistrza Miasta oraz wykonawcę zadania.

W związku z powyższą zmianą zakresu wykonanych robót, zmniejszeniu uległo wynagrodzenie wykonawcy za wykonane roboty z kwoty 138, 4 tys. zł do 135,0 tys. zł, co znalazło odzwierciedlenie w aneksie nr 5 z dnia 10 października 2012 r. do umowy z wykonawcą kanalizacji deszczowej.

W przypadku pozostałych zadań, nie zmieniano terminów zakończenia realizowanych inwestycji.

[Dowód: akta kontroli str. 187-197, 450-455, 660-662]

2.5. Wszystkie zadania zostały zrealizowane w terminie i zgodnie z warunkami określonymi w umowach zawartych z wykonawcami oraz z dokumentacją techniczną. Zgodność wykonanych zadań z dokumentacją techniczną potwierdziły oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli – w dniach 16 maja 2014 r. i 4 czerwca 2014 r.

W dniu 31 października 2012 r. wykonawca zadania nr 1 zgłosił do odbioru końcowego wykonanie robót budowlanych, polegających na rozbudowie kanalizacji deszczowej. Powołana przez Burmistrza Miasta (zarządzeniem Nr 123/2012 z dnia

31 października 2012 r.) komisja, w skład której wchodził m.in. inspektor nadzoru inwestorskiego, dokonała w dniu 26 listopada 2012 r. odbioru końcowego robót potwierdzając, że prace wykonano zgodnie z umową, SIWZ oraz dokumentacją techniczną.

Wykonanie w terminie, tj. do dnia 31 października 2012 r., robót polegających na rozbudowie kanalizacji deszczowej w drodze wojewódzkiej nr 742, potwierdził Rejon Dróg Wojewódzkich w Belchatowie w informacji z dnia 22 maja 2014 r., zasięgniętej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[Dowód: akta kontroli str. 201-205, 245-269, 450-455, 496, 660-662, 700-707, 760-761]

Realizacja zadań nr 2 i nr 3 zakończona została odpowiednio: w dniu 30 kwietnia 2012 r. i 18 kwietnia 2014 r., co potwierdzone zostało m.in. komisyjnymi protokołami końcowymi odbioru robót, w skład których wchodził m.in. inspektorzy nadzoru inwestorskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 449-455, 631-632, 660-662]

2.6. Po zakończeniu realizacji zadania nr 2, Burmistrz Miasta pismem z dnia 4 września 2012 r. - na podstawie § 9 pkt 3 umowy zawartej z wykonawcą - zawiadomił wykonawcę o wyznaczonych na dzień 10 września 2012 r. oględzinach mających na celu stwierdzenie wad w wykonaniu zadania.

W wyniku przeprowadzonych oględzin, komisja, w skład której wchodził przedstawiciele Gminy Przedbórz, w tym inspektor nadzoru inwestorskiego oraz wykonawca zadania, stwierdziła ubytki w murawie, spowodowane długotrwałą suszą. W protokole zapisano, że czterokrotne dosiewy w miejscach ubytków nie przyniosły pożądanego efektu i zaproponowano ponowne zasianie trawy na płycie boiska w terminie 21 dni od dnia podpisania protokołu oględzin (w ramach gwarancji). W dniu 25 września 2012 r. w wyniku dokonanych oględzin, komisja stwierdziła wykonanie prac polegających na usunięciu wad.

W przypadku zadania nr 1 i nr 3, Gmina Przedbórz nie stwierdziła nieprawidłowości w toku ich realizacji lub po zakończeniu inwestycji.

[Dowód: akta kontroli str. 203-205, 453-461, 660-662]

W dniu 13 czerwca 2012 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Radomsku (PINB) przeprowadził kontrolę mającą na celu sprawdzenie zgodności z prawem prowadzonych robót budowlanych przy budowie boiska do piłki nożnej. Kontrola wykazała, że nad boiskiem przebiegała linia średniego napięcia 15 kV. Postanowieniem z dnia 22 czerwca 2012 r., PINB - na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 Prawa budowlanego – wstrzymał roboty budowlane przy budowie boiska stwierdzając, że inwestor wykonuje roboty pod linią średniego napięcia 15 kV, która może stanowić zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia.

W postanowieniu tym (doręczonym 27 czerwca 2012 r.), PINB nałożył na Urząd obowiązek sporządzenia i przekazania w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia, inwentaryzacji wykonanych robót budowlanych i oceny technicznej robót dotyczących zgodności tych robót z obowiązującymi przepisami techniczno-budowlanymi, sporządzonej przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane. Powyższą dokumentację Urząd przekazał do PINB w dniu 21 września 2012 r. tj. po upływie prawie 3 miesięcy, co Burmistrz Miasta uzasadnił nieodpłatnym zleceniem jej opracowania uprawnionemu geodecie.

Decyzją z dnia 31 grudnia 2012 r., PINB stwierdził wykonanie przez Burmistrza Miasta, obowiązku wynikającego z postanowienia z dnia 22 czerwca 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 462-475]

Urząd dopełnił obowiązku wynikającego z art. 54 Prawa budowlanego i w przypadku zadania nr 1 zgłosił w dniu 30 listopada 2012 r. do Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi (ŁWINB) oraz Powiatowego Inspektora

Nadzoru Budowlanego w Radomsku (PINB), a w przypadku zadania nr 3 w dniu 24 kwietnia 2014 r. do PINB, zawiadomienie o zakończeniu budowy obiektów budowlanych.

Urząd, nie dołączył do zawiadomienia o zakończeniu rozbudowy kanalizacji deszczowej, złożonego do ŁWINB, oryginału dziennika budowy, kopii rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego z naniesionymi zmianami, potwierdzonymi przez projektanta obiektu budowlanego oraz inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej, dotyczącej wybudowanego obiektu budowlanego, co było niezgodne z art. 57 ust. 1, pkt 1 i 5 oraz ust. 2 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 1 i 5 do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego dołącza się odpowiednio oryginał dziennika budowy oraz inwentaryzację geodezyjną powykonawczą. Stosownie do art. 57 ust. 2 Prawa budowlanego, w razie zmian nieodstępujących w sposób istotny od zatwierdzonego projektu lub warunków pozwolenia na budowę, dokonanych podczas wykonywania robót, do zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, należy dołączyć kopie rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego, z naniesionymi zmianami.

Oryginał dziennika budowy przekazano do ŁWINB w dniu 3 grudnia 2012 r., a pozostałe brakujące dokumenty w dniu 18 grudnia 2012 r. (na wezwanie ŁINB z dnia 6 grudnia 2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 78-89, 131-134, 633-641]

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że niedołączenie dziennika budowy do zawiadomienia o zakończeniu budowy, spowodowane było przeoczeniem pracownika oraz, że powyższy dokument został przekazany do ŁWING, bez oczekiwania na wezwanie do uzupełnienia braków, już w pierwszym dniu roboczym po złożeniu zawiadomienia.

W sprawie niedołączenia inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej, Burmistrz wyjaśnił, że do zawiadomienia o zakończeniu budowy został załączony protokół z wykonania inwentaryzacji powykonawczej sieci kanalizacji deszczowej, który potwierdzał wielkość kanalizacji oraz oświadczenie uprawnionego geodety, że w dniu 21 listopada 2012 r. zakończone zostały pomiary związane z wykonaniem inwentaryzacji powykonawczej kanalizacji deszczowej w ulicy Piotrkowskiej, zaś materiały z inwentaryzacji złożono do Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Radomsku. Zdaniem Burmistrza w ocenie inwestora były to wystarczające dokumenty do spełnienia wymagań w zakresie zawiadomienia o zakończeniu budowy.

Odnosnie niedołączenia kopii rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego z naniesionymi zmianami, potwierdzonymi przez projektanta obiektu budowlanego, Burmistrz wyjaśnił, że obowiązek załączenia tych dokumentów nie wynikał z wzoru zawiadomienia o zakończeniu budowy w oparciu o który nastąpiło zgłoszenie.

[Dowód: akta kontroli str. 744-751]

W ocenie NIK, powyższe argumenty dotyczące niezłączenia inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej oraz ww. kopii rysunków, nie zasługują na uwzględnienie, gdyż z przepisu art. 57 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 Prawa budowlanego wyraźnie wynika obowiązek dołączenia ww. dokumentów do zawiadomienia w sprawie zakończenia budowy.

Urząd, publikując ogłoszenia o zamówieniu na rozbudowę kanalizacji deszczowej, wskazał datę zakończenia tego zadania (31 lipca 2012 r. i 15 sierpnia 2012 r.) późniejszą niż to wynikało z Porozumienia zawartego z Województwem Łódzkim reprezentowanym przez Zarząd Województwa Łódzkiego (30 czerwca 2012 r.)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W aneksie do ww. Porozumienia zawartym w dniu 29 czerwca 2012 r. ustalono termin zakończenia zadania (31 lipca 2012 r.) niezgodny z terminem wskazanym w aktualnym w tym dniu ogłoszeniu (15 sierpnia 2012 r.). W kolejnym ogłoszeniu ustalono zakończenie zadania na dzień 25 sierpnia 2012 r.

Po rozstrzygnięciu przetargu i podpisaniu w dniu 30 lipca 2012 r. umowy z wykonawcą robót budowlanych, jeszcze dwukrotnie dokonano przesunięcia terminu zakończenia zadania odpowiednio na dzień 30 września 2012 r. i 31 października 2012 r. Powyższych zmian terminów, Urząd dokonał nie mając wcześniej podpisanego aneksu do Porozumienia zawartego z Województwem Łódzkim, w którym określono by nowy termin realizacji zadania.

Dopiero w dniu 16 października 2012 r. (aneksem nr 2 do Porozumienia) ustalono termin zakończenia zadania na dzień 31 października 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 151-169, 306-331]

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że o wszystkich czynnościach podejmowanych przez Gminę w ramach realizacji rozbudowy kanalizacji deszczowej, w tym o przesunięciu terminu realizacji robót budowlanych przez wykonawcę, informowana była jednostka dotująca, tj. Województwo Łódzkie.

NIK zwraca jednak uwagę, że w przypadku braku zgody Województwa Łódzkiego na przedłużenie terminu zakończenia zadania i odstąpienia od realizacji Porozumienia, Gmina – zgodnie z § 6 Porozumienia - zobowiązana byłaby do zwrotu otrzymanej dotacji wraz z odsetkami ustawowymi.

[Dowód: akta kontroli str. 742-751]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przeprowadzone w dniu 16 maja 2014 r. oględziny boiska, wykazały, że nad boiskiem na wysokości ok. 6 – 7 m, przebiega linia napowietrzna średniego napięcia 15 kV, która zasila stację transformatorową słupową.

Na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, kontrolujący poinformował Burmistrza Miasta o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie.

Pismem z dnia 26 maja 2014 r. Sekretarz Miasta z upoważnienia Burmistrza poinformował, że Urząd podjął stosowne działania i w dniu 21 maja 2014 r. skierował pismo do Dyrektora Rejonu Energetycznego w Piotrkowie Tryb. o niezwłoczne poinformowanie Burmistrza, o terminie przebudowy linii 15 kV kolidującej z boiskiem do piłki nożnej, która ujęta była w projekcie planu inwestycyjnego PGE Dystrybucja S.A. Oddział Łódź-Teren, Rejon Energetyczny Radomsko na rok 2013.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, brak było odpowiedzi adresata na ww. pismo.

Bramki i siatki – wyposażenie boiska - zostały zdeponowane w Zespole Szkolno-Gimnazjalnym w Przedborzu do czasu wykonania prac przez Rejon Energetyczny.

[Dowód: akta kontroli str. 496-500]

2. Przed wydaniem przez Burmistrza Miasta decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, polegającej na rozbudowie sieci kanalizacji deszczowej, Urząd nie wystąpił do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o uzgodnienia decyzji, w części dotyczącej fragmentu kanalizacji, przebiegającej na obszarze wpisanym decyzją z dnia 2 czerwca 1989 r. do rejestru zabytków, a przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, o uzyskanie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych związanych z kanalizacją na tym obszarze.

[Dowód: akta kontroli str. 206-212]

3. Urząd, nie dołączył do zawiadomienia o zakończeniu rozbudowy kanalizacji deszczowej, złożonego w dniu 30 listopada 2012 r. do ŁWINB, oryginału dziennika budowy, kopii rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego z naniesionymi zmianami, potwierdzonymi przez projektanta obiektu

budowlanego oraz inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej, dotyczącej wybudowanego obiektu budowlanego.

[Dowód: akta kontroli str. 87-88]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację zadań inwestycyjnych.

3. Wykorzystanie i rozliczenie przez gminę środków publicznych na realizację inwestycji.

Opis stanu faktycznego

3.1. Nakłady całkowite na zrealizowane trzy zadania objęte kontrolą wynosiły:

- na realizację zadania nr 1 – 155.366,07 zł (środki własne 75.366,07 zł i środki finansowane z budżetu województwa łódzkiego – 80.000 zł), w tym: mapy do celów projektowych - 2.214,00 zł, dokumentacja techniczna – 15.375,00 zł, rozbudowa kanalizacji deszczowej (roboty budowlane) – 134.957,30 zł, pełnienie nadzoru inwestorskiego – 2.767,00 zł i sporządzenie kopii map - 52,77 zł,
- na realizację zadania nr 2 - 152.152,35 zł (środki własne), w tym: wykonanie kosztorysu inwestorskiego – 350,00 zł, budowa boiska (roboty budowlane) – 150.344,01 zł i nadzór inwestorski – 1.458,34 zł,
- na realizację zadania nr 3 – 63.570,62 zł (budżet Gminy, w tym fundusz sołecki 17.022,20 zł), w tym: wykonanie mapy do celów projektowych – 2.342,40 zł, opracowanie dokumentacji projektowej – 2.623,00 zł, opracowanie dokumentacji techniczno-budowlanej na wykonanie przyłącza kablowego – 1.200 zł, opłata za przyłączenie kablowe – 353,11 zł, rozbudowa oświetlenia (roboty budowlane) – 55.852,11 zł, nadzór inwestorski – 1.200 zł.

Rozliczeń ww. zadań inwestycyjnych dokonano zgodnie z zawartymi z wykonawcami umowami, na podstawie faktur sprawdzonych pod względem formalno-rachunkowym, merytorycznym i finansowym oraz protokołów odbioru robót, zatwierdzonych przez inspektorów nadzoru inwestorskiego.

Płatności za wykonane roboty były dokonywane terminowo. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne wobec wykonawców, jak również przypadki zapłaty przez Urząd wykonawcom za niezrealizowane roboty.

[Dowód: akta kontroli str. 501-561, 598-600, 671-699, 705-707]

3.2. Operacje gospodarcze związane z nakładami poniesionymi w 2012 r. na realizację zadania nr 1 i nr 2 zaewidencjonowano na koncie 080 „Inwestycje („środki trwałe w budowie)” (Wn) i koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” (Ma) z pominięciem kont rozrachunkowych, co jednak było zgodne z obowiązującym w Urzędzie do dnia 31 grudnia 2012 r. „Zakładowym planem kont”.

Zdarzenia gospodarcze dotyczące nakładów poniesionych w latach 2013-2014 na realizację zadania nr 3, zaewidencjonowano zgodnie z obowiązującym od dnia 1 stycznia 2013 r. „Zakładowym planem kont” na kontach: 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” (Wn) i 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” (Ma) oraz 201 (Wn) i 130 (Ma).

Po zakończeniu i odebraniu zadań, nakłady dotyczące zadania nr 2 i zadania nr 3, na podstawie dowodów OT „Przyjęcia środka trwałego”, zostały uwzględnione w wartości majątku Gminy. Nakłady poniesione na realizację zadania nr 1 (rozbudowę kanalizacji deszczowej na drodze wojewódzkiej nr 742), protokołem przekazania środka trwałego PT, zostały przekazane na stan środków trwałych Zarządu Dróg Wojewódzkich w Łodzi.

[Dowód: akta kontroli str. 501-517, 530-540, 598-600, 671-680, 705-707]

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

Ustalone nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób wykorzystania i rozliczenia przez gminę środków publicznych na realizację wybranych inwestycji.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

1. Poinformowanie o efektach działań, podjętych w wyniku stwierdzenia przez NIK bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, w związku z przebiegiem linii średniego napięcia nad boiskiem do piłki nożnej,
2. Dokonywanie wymaganych uzgodnień z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w przypadku realizacji inwestycji na obszarach wpisanych do rejestru zabytków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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 Łodzi.

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

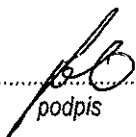
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 26 czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

Kontroler
Stanisław Włazło
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis


.....
podpis

Wnioski pokontrolne

Ocena cząstkowa

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

