



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 2 czerwca 2010 r.

LPO-4101-04-02/2010
P/10/146

Pan Zbigniew Kaczmarek
Wójt Gminy Granowo

Na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Urzędzie Gminy Granowo kontrolę w zakresie realizacji w latach 2008-2010 (I półrocze) rządowego programu „*Moje boisko – Orlik 2012*”. W związku z tą kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 maja 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 *ustawy o NIK* – przekazuje Panu Wójtowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania władz gminy Granowo związane z budową i zagospodarowaniem kompleksu boisk sportowo-rekreacyjnych, realizowanych w ramach rządowego programu „*Moje boisko-Orlik 2012*”. Stwierdzono bowiem istotne nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych oraz realizacji i finansowaniu przedmiotowej inwestycji, a także przy przekazaniu wybudowanego kompleksu do użytkowania.

1. NIK negatywnie ocenia udzielenie zamówień publicznych związanych z budową kompleksu boisk sportowych w ramach rządowego programu „*Moje Boisko – Orlik 2012*”. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły kwoty 1.302.885,83 zł, t. j. 99% kwoty ogółu zamówień. Polegały one na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie spełniał warunku udziału w postępowaniu, a nadto na udzieleniu zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów dotyczących przesłanek zastosowania trybu z wolnej ręki.

W dniu 6 lipca 2009 r. Pan Wójt udzielił zamówienia publicznego na budowę kompleksu boisk sportowych o wartości 1.224.063,34 zł, wykonawcy, który nie złożył dokumentu autoryzacji producenta trawy syntetycznej. Dokument ten – zgodnie z postanowieniami specyfikacji istotnych warunków zamówienia – warunkował udział w postępowaniu. Komisja

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

przetargowa, powołana przez Pana Wójta m. in. do oceny spełniania przez oferentów warunków udziału w postępowaniu, działała nierzetelnie i nie dopełniła obowiązków określonych w art. 24 ust. 2 pkt 3 oraz w art. 26 ust. 3 *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*², zwanej dalej *u_Pzp*, w brzmieniu obowiązującym w okresie udzielania zamówienia. Komisja nie zwróciła się do wykonawcy o złożenie wymaganego dokumentu w wyznaczonym terminie, a następnie wobec ewentualnej bezskuteczności tego działania, nie wniosowała o wykluczenie z prowadzonego postępowania.

Zamówienie publiczne na wykonanie robót dodatkowych, o wartości 78.822,49 zł brutto, udzielone zostało przez Pana Wójta z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. b *u_Pzp*, pomimo niezastnienia okoliczności pozwalających na zastosowanie tego trybu. Zamówienie dodatkowe dotyczyło robót budowlanych, których konieczność wykonania była możliwa do przewidzenia wcześniej (przed udzieleniem zamówienia podstawowego), a obiekt mógł funkcjonować bez wykonania tego zamówienia. Stwierdzono także, że zamówienie to nie zostało udzielone dotychczasowemu wykonawcy, t. j. konsorcjum wyłonionemu w postępowaniu na budowę kompleksu boisk. Udzielono je jednemu z członków konsorcjum.

Czyny polegające na udzieleniu zamówień publicznych z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania poszczególnych trybów udzielania zamówienia publicznego oraz z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych mających wpływ na wynik tego postępowania, nosiły znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz art. 17 ust. 1 pkt 4 *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*³.

2. Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK pozytywnie ocenia finansowanie przez gminę Granowo budowy kompleksu boisk sportowych, w tym rozliczenie dotacji przekazanych z budżetu państwa oraz z budżetu województwa wielkopolskiego.

Na sfinansowanie kosztów tej inwestycji gmina wydatkowała łącznie 1.315.979,62 zł, z czego 666.000 zł pochodziło z dotacji ministra sportu i turystyki oraz samorządu województwa wielkopolskiego. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły kwoty 20.441,48 zł środków finansowych (1,5%), wydatkowanych z naruszeniem zasad gospodarki finansowej. W szczególności stwierdzono, że na prace przygotowawcze związane z budową kompleksu boisk sportowych (dział 926 rozdział 92601), w okresie pomiędzy 9 a 17 grudnia 2008 r.,

² Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

³ Dz. U. Nr 14, poz. 114 ze zm.

wydatkowano środki budżetowe w kwocie 17.441,48 zł mimo, że plan finansowy gminy, obowiązujący do 29 grudnia 2008 r., nie przewidywał takich wydatków. Działanie to naruszało postanowienia wówczas obowiązującego art. 35 ust. 1 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*⁴.

Stwierdzono także, że podstawą do przeniesienia wydatków w kwocie 3.000 zł pomiędzy działami 926 i 921, w ramach planu finansowego gminy na 2010 r., było zarządzenie Pana Wójta z dnia 26 lutego 2010 r. (podpisane w zastępstwie przez sekretarza gminy). Taka zmiana w planie wydatków gminy naruszała dyspozycje art. 257 pkt 3 i art. 258 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁵, zgodnie z którymi do przenoszenia zaplanowanych wydatków pomiędzy działami uprawniona jest wyłącznie rada gminy. Niedopuszczalna w świetle wskazanych przepisów była również zmiana w planie wydatków, polegająca na przeniesieniu wydatków w kwocie 3.000 zł pomiędzy działami 921 i 926, wprowadzona przez Pana Wójta zarządzeniem z dnia 10 marca 2010 r., w celu usunięcia opisanej wyżej nieprawidłowości.

Działania polegające na dokonaniu zmian w planie finansowym gminy bez upoważnienia oraz dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia noszą znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 10 i art. 11 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

Ewidencja księgową dotyczącą realizacji kompleksu boisk sportowych w ramach rządowego programu „*Moje Boisko – Orlik 2012*”, prowadzona była nierzetelnie i niezgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie, zawartej z ministrem sportu i turystyki. W wyniku pominięcia w ewidencji księgowej niektórych kosztów związanych z realizacją tej inwestycji, a jednocześnie ujęcia kosztów z nią niezwiązanych, dane wykazane w sprawozdaniach, przekazanych wymienionemu ministerstwu oraz urzędowi marszałkowskiemu zaniżone zostały o kwotę 100.000 zł. Faktyczne koszty realizacji inwestycji ustalone zostały przez gminę dopiero w wyniku kontroli NIK.

Stwierdzono ponadto, że sprawozdanie z wykorzystania dotacji przekazane zostało ministrowi sportu i turystyki z czterdziestopięciodniowym opóźnieniem. NIK zwraca uwagę na to, że nieterminowe rozliczenie dotacji nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 9 pkt 2 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

3. Wybudowany w gminie kompleks boisk sportowych nie był w pełni zgodny z projektem budowlanym „Orlik 2012”, zaadaptowanym do potrzeb gminy. Dotyczyło to oświetlenia boiska (zainstalowano 24 lampy zamiast 36 przewidzianych w projekcie) oraz kurtyn powietrznych i wentylatorów (których nie zainstalowano, pomimo iż przewidywał to projekt i objęte to było przedmiotem zamówienia) oraz piłkochwyłów (wykonano tylko ich część). Poza tym oględziny obiektu wykazały nieprawidłowe (zbyt blisko siebie) ustawienie słupków do siatkówki, niebezpieczne obniżenie chodnika znajdujące się tuż poza wybiegiem boiska piłkarskiego, uszkodzenia i ubytki elewacji budynku oraz występujące bezpośrednio niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia użytkowników (wystające śruby mocujące panele ogrodzenia i odczepiona dolna poprzeczka bramki). Pan Wójt – poinformowany w trybie art. 51 *ustawy o NIK* o występowaniu tego niebezpieczeństwa – podjął działania w celu likwidacji tych zagrożeń. Dostęp do jedynej toalety przystosowanej do potrzeb osób niepełnosprawnych był utrudniony ze względu na próg (3,5 cm) znajdujący się przed wejściem.

Połowę z zainstalowanych lamp (12), o wartości 15.304,08 zł, umieszczono na słupach oświetleniowych służących do oświetlania boiska, sąsiadującego z kompleksem budowanym w ramach programu „*Moje Boisko Orlik 2012*”. Fakt ten nie znalazł jednak odzwierciedlenia w sporządzonej przez wykonawcę dokumentacji powykonawczej. Pomimo tego inwestor przyjął nierzetelnie sporządzoną dokumentację powykonawczą i potwierdził prawdziwość zawartych w niej informacji.

Inwestor odebrał i wypłacił wykonawcy wynagrodzenie przewidziane umową, pomimo niezainstalowania kurtyn powietrznych i wentylatorów o łącznej wartości 12.667,12 zł, co należy ocenić negatywnie z punktu widzenia gospodarności i rzetelności. Niegospodarnym było również niepotrącenie z wynagrodzenia wykonawcy kwoty 20.128,38 zł z tytułu wykonania tańszego systemu ogrzewania budynku zaplecza socjalnego niż przewidziany w ofercie i kosztorysie inwestorskim. Inwestor odebrał także i wypłacił wykonawcy wynagrodzenie za zainstalowanie 180 m² piłkochwyłów, przewidzianych w kosztorysie ofertowym i wycenionych na kwotę 6.296,96 zł, podczas gdy faktycznie zainstalowane było tylko 60 m². Niezainstalowanie tych piłkochwyłów wpływa negatywnie, jak wykazały oględziny obiektu, na trwałość ogrodzenia boiska.

4. Budowa kompleksu boisk sportowych w ramach rządowego programu „*Moje Boisko – Orlik 2012*” realizowana była na podstawie dwóch pozwoleń na budowę: dotyczącego kompleksu boisk sportowych wraz z adaptacją budynku zaplecza socjalnego oraz dotyczącego wewnętrznej instalacji gazowej w budynku zaplecza socjalnego. Bez wymaganego pozwole-

nia na budowę gmina zleciła wybudowanie słupów oświetleniowych na boisku, sąsiadującym z kompleksem, co naruszało postanowienia art. 28 ust. 1 *ustawy* dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*⁶. Obowiązek zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem, wynika z art. 41 ust. 4 *ustawy* – *Prawo budowlane*. Tymczasem gmina dokonała zawiadomienia dopiero po rozpoczęciu budowy kompleksu boisk sportowych oraz po zakończeniu wykonania wewnętrznej instalacji gazowej. Wewnętrzna instalacja gazowa w budynku wykonana została z kolei przed uprawomocnieniem się decyzji o pozwoleniu na budowę tej instalacji, co było sprzeczne z postanowieniami art. 28 ust. 1 *ustawy* – *Prawo budowlane*.

Inspektor nadzoru inwestorskiego, któremu gmina za wynagrodzeniem w kwocie 12.240,64 zł zleciła nadzór nad realizacją inwestycji, nie wywiązał się w pełni z obowiązków określonych w art. 25 *ustawy* – *Prawo budowlane*. W szczególności stwierdzono, że nie wyegzekwował on od wykonawcy wykonania badań i prób oraz dostarczenia wymaganych raportów i sprawozdań z prób i badań prowadzonych podczas budowy (m. in. powykonawczej inwentaryzacji nasypów, opracowanie projektu powierzchniowego odwodnienia placu budowy, dokumentacji powykonawczej robót ziemnych zawierającej wyniki badań laboratoryjnych i polowych podłoża oraz wyniki kontroli, laboratoryjnego zbadania przydatności gruntów do formowania nasypów oraz wilgotności tych gruntów). Brak skutecznego nadzoru nad realizacją obowiązków przez kierownika budowy spowodował, że dzienniki budowy prowadzone były niezgodnie z postanowieniami *rozporządzenia Ministra Infrastruktury* z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie *dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia*⁷, ponieważ nie zawierały pełnego opisu przebiegu robót budowlanych (brak wpisów dotyczących rozpoczynania wykonywania poszczególnych robót). O braku skutecznego nadzoru świadczy ponadto fakt zaprowadzenia dziennika budowy wewnętrznej instalacji gazowej i dokonania w nim wpisów przez kierownika budowy dopiero po zakończeniu wykonywania robót, co było niezgodne z art. 45 *ustawy* – *Prawo budowlane*.

5. Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia się zagospodarowanie wybudowanego kompleksu boisk sportowych. Było ono zgodne z założeniami programu „*Moje boisko – Orlik 2010*” oraz z wymogami określonymi w umowach o dotacje.

⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

Nieprawidłowości polegały na przystąpieniu przez gminę do użytkowania wybudowanego kompleksu na 13 dni przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, co naruszało postanowienia art. 55 *ustawy – Prawo budowlane*. W okresie tym z obiektu skorzystały 784 osoby, w tym 594 dzieci, a użytkowanie obiektu bez uzyskania stosownej decyzji stwarzało potencjalne zagrożenie dla zdrowia osób z niego korzystających.

Książka obiektu budowlanego kompleksu boisk sportowych prowadzona była nierzetelnie. Nie zawierała ona danych wymaganych przepisem § 5 pkt 2 i 3 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego*⁸, a mianowicie danych o: posiadanych pozwoleniach na budowę, dokumentacji projektowej oraz danych charakteryzujących obiekt, a nadto planu sytuacyjnego obiektu.

6. NIK pozytywnie ocenia działania gminy na etapie przygotowania inwestycji, zmierzające do ustalenia lokalizacji kompleksu boisk. Gmina pozyskała na inwestycję grunty, które umożliwiły zrealizowanie kompleksu boisk sportowych w obrębie istniejącego już boiska sportowego. Grunty, na których usytuowany został kompleks boisk, spełniały wytyczne ministra sportu i turystyki. Pozwoliło to na usytuowanie na terenie gminy zespołu obiektów, które stanowią bazę do rozwoju zaplecza do uprawiania wielu dyscyplin sportowych.

Zmiany typowej dokumentacji projektowej były konsultowane i uzyskały akceptację ministerstwa sportu i turystyki.

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

- 1) wyegzekwowanie od wykonawcy robót budowlanych związanych z budową kompleksu boisk sportowych wykonania wszystkich elementów przewidzianych umową (specyfikacjami technicznymi i przedmiarem robót),
- 2) doprowadzenie oświetlenia kompleksu boisk sportowych do zgodności z projektem budowlanym zatwierdzonym w pozwoleniu na budowę lub doprowadzenie do zmiany projektu budowlanego i jej ewentualnej legalizacji,
- 3) zapewnienie kompletności danych w książce obiektu budowlanego kompleksu boisk sportowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu – na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK* – oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie miesiąca od daty otrzymania

⁸ Dz. U. Nr 120, poz. 1134.

niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków lub o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków albo o 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 Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie dyrektorowi delegatury NIK w Poznaniu 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.

Otrzymują:

- 1) NIK Delegatura w Lublinie,
- 2) aa.