



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 20 sierpnia 2010 r.

LPO-4101-04-04/2010

P/10/146

**Pan Władysław Ulatowski**

Burmistrz Gminy i Miasta Zduny

Na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>1</sup>, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Urzędzie Gminy i Miasta Zduny (dalej: „*Urząd*”) 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 17 sierpnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 *ustawy o NIK* – przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *gmina* podjęła i zrealizowała kompleks boisk sportowych Orlik 2012 w pełnym zamierzonym zakresie, zapewniając dzieciom i młodzieży oraz innym zainteresowanym możliwość rekreacji, nabywania i rozwijania umiejętności niezbędnych do uprawiania gier zespołowych. Niemniej negatywnie ocenia działania władz gminy i miasta Zduny („*gminy*”) związane z budową i zagospodarowaniem kompleksu boisk realizowanych w ramach rządowego programu „*Moje boisko-Orlik 2012*” z uwagi na stwierdzone i niżej opisane istotne nieprawidłowości.

1. NIK pozytywnie ocenia przygotowanie organizacyjne i formalnoprawne *gminy* do budowy kompleksu boisk sportowych Orlik 2012. Urząd rzetelnie sporządził wnioski aplikacyjne i terminowo przekazał je organom kwalifikującym do udziału w tym projekcie. Pozwoliło to na uzyskanie dofinansowania budowy kompleksu boisk sportowych w łącznej kwocie 666 tys. zł oraz doprowadziło do ujęcia zadania w planie inwestycyjnym i w budżecie *gminy* na 2008 r.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Adaptacja typowego projektu architektoniczno-budowlanego kompleksu boisk sportowych Orlik 2012 do warunków lokalnych została zlecona architektom posiadającym wymagane uprawnienia. Przed zleceniem wybudowania obiektu *gmina* uzyskała dokumentację geotechniczną określającą warunki gruntowo-wodne terenu przeznaczonego pod budowę obiektu.

Obiekt wybudowany został na podstawie zaadaptowanego projektu architektoniczno-budowlanego, udostępnionego przez ministerstwo sportu i turystyki. Zmiana w stosunku do projektu typowego, polegająca na wybudowaniu budynku sanitarno-szatniowego składającego się z 12 modułów, została zaakceptowana przez to ministerstwo.

2. *Gmina* zapewniła środki finansowe niezbędne do pełnej i terminowej realizacji zaplanowanej inwestycji. Całkowity koszt kwalifikowany zadania wyniósł 1.176.383,35 zł i został sfinansowany z dotacji pochodzących w równej części z budżetu państwa i samorządu województwa wielkopolskiego (po 28,3%) oraz ze środków własnych *gminy* (43,4%). Dotacje wydatkowano i rozliczono zgodnie z zawartymi umowami.

3. Pozytywnie NIK oceniła udzielenie przez *gminę* trzech zamówień publicznych na realizację kompleksu boisk sportowych. Przy udzieleniu jednego zamówienia o wartości przekraczającej 14.000 euro stosowano przepisy *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*<sup>2</sup> („*u\_Pzp*”), a przy udzieleniu dwóch zamówień o wartości niższej niż ta kwota stosowano procedury określone w zarządzeniu Pana Burmistrza.

4. Nieprawidłowe było postępowanie *gminy* prowadzące do wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W *Urzędzie* brak było – wymaganego art. 50 ust. 4 *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>3</sup> – projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wykonanego przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Wymóg przynależności osoby sporządzającej projekt decyzji do właściwego samorządu zawodowego należy do grupy przepisów szczególnych poszerzających wymogi *Kodeksu postępowania administracyjnego* („*Kpa*”) odnośnie procedury wydawania decyzji. Autorstwo urbanisty lub architekta projektu nie było udokumentowane w aktach sprawy, co stanowiło naruszenie art. 14 § 1 pkt 1 *Kpa*. Niezachowanie przedmiotowego wymogu jest w orzecznictwie traktowane jako rażące naru-

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

szenie prawa i może stanowić, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 *Kpa*, przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji.

5. Negatywnie ocenia się działania Pana Burmistrza polegające na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem upoważnienia oraz na nieustaleniu i niepobraniu należnych *gminie* dochodów z tytułu kar umownych.

Stwierdzono, że Pan Burmistrz – podpisując w dniu 11 sierpnia 2008 r. umowę o wykonanie budowy kompleksu boisk sportowych na kwotę 1.195.808,96 zł brutto – przekroczył o 859.808,96 zł upoważnienie do zaciągania zobowiązań na sfinansowanie tych wydatków, udzielone mu przez radę miejską w Zdunach w uchwale budżetowej na 2008 r. Działanie to nosiło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*<sup>4</sup> („*u\_ndfp*”).

Pan Burmistrz nie ustalił i nie pobrał od wykonawcy kompleksu boisk sportowych należnej kary umownej w kwocie 18.774,20 zł za opóźnienie (157 dni) w usunięciu wad stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi, a dotyczących zaplecza. Czyny polegające na nieustaleniu i niepobraniu należności *gminy* noszą znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 *u\_ndfp*.

6. Stwierdzono ponadto, że *gmina* nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Obowiązek w tym zakresie określony został w art. 132 ust. 1 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*<sup>5</sup> („*u\_fp*”).

Niezgodne z art. 20 ust. 1 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*<sup>6</sup> i polityką rachunkowości *gminy* było również zaewidencjonowanie w 2008 r. w księgach rachunkowych 13 dowodów księgowych na łączną kwotę 899.749,07 zł, związanych z wydatkami na realizację kompleksu boisk sportowych (76,5% ogółu), dopiero w momencie zapłaty.

7. *Gmina* zapewniła objęcie kierownictwa budowy oraz nadzór nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby posiadające stosowne uprawnienia.

Jednak kierownik budowy oraz inspektorzy nadzoru inwestorskiego nieprawidłowo wykonywali swoje obowiązki.

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

Dokumentowanie w dzienniku budowy przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku realizacji kompleksu boisk sportowych Orlik 2012 było niezgodne z wymogami określonymi w art. 45 ust. 1 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane*<sup>7</sup> („*u\_Pb*”) oraz w § 2 ust. 1-2, § 6 ust. 6, § 8 i § 11 ust. 2 *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*<sup>8</sup>. W szczególności w dokumencie tym nie wpisano wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, m. in. w zakresie: grubości podsypki i podbudowy kamiennej boiska; parametrów betonu zastosowanego w ławie betonowej; wymaganej równości podłużnej i poprzecznej boisk; parametrów zagęszczenia wykopu z kanalizacją; rodzajów i parametrów wbudowanych rur kanalizacyjnych; wyników próby szczelności rurociągu kanalizacyjnego, a także brakowało stwierdzenia kierownika budowy o zamknięciu dziennika. Protokoły związane z budową dotyczące odbioru wykonanych robót, odbioru końcowego zadania inwestycyjnego i przekazania do użytkowania, badania zagęszczenia gruntu oraz przejścia terenu budowy nie były odnotowane w dzienniku budowy i nie były do niego dołączone w sposób trwały.

Za nierzetelne prowadzenie dziennika budowy odpowiedzialność ponoszą również inspektorzy nadzoru, którzy nie korzystali z uprawnienia określonego art. 26 pkt 1 *u\_Pb*, polegającego na wydawaniu kierownikowi budowy lub robót poleceń, potwierdzonych wpisem do dziennika budowy, dotyczących prób szczelności rurociągu kanalizacyjnego, prób badania zagęszczenia gruntu oraz dowodów dopuszczenia do stosowania wbudowanych wyrobów.

Stwierdzono także, że sześć protokołów odbiorów częściowych (dotyczących robót elektrycznych, wodociągowych i sanitarnych) podpisała – jako inspektor nadzoru – osoba posiadająca uprawnienia w branży konstrukcyjno-budowlanej, a nie osoby przewidziane w umowach o nadzór w branży instalacyjno-inżynierskiej oraz elektrycznej.

Stwierdzone wyżej nieprawidłowości dyskwalifikują zbadany dziennik budowy jako urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych mający znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy kompleksu boisk sportowych Orlik 2012.

Żaden z protokołów częściowego odbioru robót, dołączonych do faktur na łączną kwotę 1.195.808,96 zł brutto, nie został zatwierdzony przez przedstawiciela *gminy*, pomimo takiego wymogu, określonego w umowie na wykonanie kompleksu boisk.

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 198, poz. 2042.

8. NIK negatywnie ocenia przystąpienie przez *gminę* do użytkowania kompleksu boisk sportowych Orlik 2012, bez uzyskania wymaganej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Obowiązek w tym zakresie określony był art. 55 *u\_Pb*. Nielegalne użytkowanie tego obiektu trwa od końca 2008 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK, *gmina* nie podjęła działań mających na celu uzyskanie wymaganego pozwolenia na użytkowanie i nie dopełniła obowiązku określonego art. 56 ust. 1 *u\_Pb*, polegającego na zawiadomieniu właściwych organów o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania.

Spowodowane było to brakiem skuteczności działań *gminy*, która od dnia 28 listopada 2008 r. nie wyegzekwowała od wykonawcy zobowiązań umownych, polegających na przekazaniu m. in.: dziennika budowy; dokumentacji powykonawczej, protokołów i zaświadczeń z przeprowadzonych prób i sprawdzeń, instrukcji użytkowania i innych dokumentów wymaganych stosownymi przepisami; oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania robót z dokumentacją projektową i obowiązującymi przepisami i normami.

9. NIK zwraca uwagę na to, że sprzyja powstawaniu mechanizmów korupcyjnych występowanie takich nieprawidłowości jak, podpisywanie protokołów odbiorów częściowych robót przez nieuprawnionego inspektora nadzoru, sporządzanie protokołów odbioru bez przedstawiciela *gminy*, lekceważenie poprawnego sporządzania dokumentacji z przebiegu robót budowlanych w dzienniku budowy, a także słabość lub brak kontroli ze strony inspektorów nadzoru. Zauważyć w tym kontekście należy to, iż współautor projektu boiska był podwykonawcą realizującym zadanie.

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

- 1) zaciągnięcie przez Pana Burmistrza zobowiązań na sfinansowanie wydatków budżetowych w granicach upoważnienia udzielonego przez radę *gminy*,
- 2) wyegzekwowanie od wykonawcy kompleksu boisk sportowych kary umownej w kwocie 18.774,20 zł za nieterminowe usunięcie wad stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi,
- 3) dołączenie do dziennika budowy kompleksu boisk sportowych Orlik 2012 wszystkich wymaganych załączników, względnie odnotowanie w nim nazw odrębnych zbiorów, w których te załączniki będą prowadzone,
- 4) podjęcie działań w celu uzyskania pozwolenia na użytkowanie kompleksu boisk sportowych.

Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza – w terminie 14 dni od daty otrzymania 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 prawo zgłoszenia na piśmie dyrektora 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.