



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA – 4112-02-01/2013  
S/13/001

URZĄD GMINY ŚLEMIEŃ  
WPLYNEŁO DNIA:  
03 -01- 2014  
Zarejestrowano pod nr 36  
L. zał. –  
Przekazano do realizacji P. K. Karczewska

(PODPIS)  
(PODPIS)  
Hary

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/001 – Realizacja przez Gminę Ślemień wybranych projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej oraz nadzór sprawowany w tym zakresie przez uprawnione organy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Mariusz Krynke, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85100 z dnia 27 marca 2013 r. oraz nr 86776 z 23 sierpnia 2013 r. 2. Iwoną Soroczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85101 z 27 marca 2013 r. oraz nr 86777 z 23 sierpnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-4b]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Ślemieniu, ul. Krakowska 148, 34-323 ŚLEMIEŃ (REGON 070010136) <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Piecha, Wójt Gminy Ślemień <sup>2</sup> . [Dowód: akta kontroli str. 5]

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>3</sup> sposób realizacji przez kontrolowaną jednostkę następujących projektów współfinansowanych ze środków europejskich:

- 1) Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień<sup>4</sup>,
- 2) Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień, Etap I – zadanie 2<sup>5</sup>,
- 3) Rozwój Gminy Ślemień poprzez budowę stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociagową<sup>6</sup>.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli wzięła pod uwagę m.in. następujące ustalenia:

- 1) Projekty współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 tj.:
  - a. *Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień*,
  - b. *Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I - zadanie 2*,

były przygotowane nierzetelnie, w trakcie ich realizacji naruszano przepisy m.in. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>7</sup>, w sposób nieuprawniony dokonano też istotnych zmian ich zakresu rzeczowego, określonego wnioskami

<sup>1</sup> Zwany dalej Urzędem.

<sup>2</sup> Poprzednio w okresie od 12.01.2002 r. do 23.10.2011 r. Wójtem Gminy Ślemień była Małgorzata Pępek, a w okresie od 24.10.2011 do 14.01.2012 r. obowiązki Wójta pełnił Jerzy Knappek.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>4</sup> Dalej zwany projektem rozwoju infrastruktury turystycznej.

<sup>5</sup> Dalej zwany projektem rozbudowy sieci sanitarno-wodociągowej.

<sup>6</sup> Dalej zwany projektem budowy stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociagową.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwanej dalej: ustawą Pzp

i umowami o dofinansowanie, w wyniku czego m.in. we wnioskach o płatność wykazywane były wydatki niespełniające warunków kwalifikowalności w ramach ww. programu. Ponadto część robót budowlanych w ramach zadania wymienionego wyżej w lit. b przeprowadzona została bez wymaganego prawem pozwolenia budowlanego, a poprzez dopuszczenie do zmiany przeznaczenia terenu<sup>8</sup> oraz zmiany własności nieruchomości<sup>9</sup>, na której zrealizowano Projekt wymieniony wyżej w lit. a naruszony został jeden z wymogów niezbędnych dla zachowania jego trwałości.

- 2) W ramach Projektu *Rozwój Gminy Ślemień poprzez budowę stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową*, współfinansowanego ze środków europejskich, w ramach programu INTERREG III A Polska-Słowacja rozliczono inny zakres robót niż wynikało to z podpisanej umowy o dofinansowanie, tj. budowę sieci wodociągowej fi 90mm i fi 63 mm po obu stronach drogi powiatowej, zamiast budowy wodociągu o średnicy fi 100 w okolicach Stacji Uzdatniania Wody.

W ocenie NIK, wymiar i istotność wykrytych zaniedbań i nieprawidłowości wynikały z niewłaściwej organizacji procesu realizacji Projektów, w tym w zakresie nadzoru oraz licznych zmian zakresu rzeczowego robót. Niedostateczna współpraca pomiędzy uczestnikami procesu (zarówno zatrudnionymi w Urzędzie jak i osobami, z którymi zawarto umowy na świadczenie usług doradczych i sprawowanie nadzoru inwestorskiego), skutkowało niewykryciem błędów przy realizacji projektów, co w konsekwencji doprowadziło do nieprawidłowości na etapie ich rozliczenia.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### III.1. Przygotowanie realizacji i rozliczania projektów

Opis stanu  
faktycznego

Projekty objęte kontrolą realizowane były na podstawie umów o dofinansowanie:

1. W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013<sup>10</sup>.
  - a. Nr UDA-RPSL.03/02.02.-00-004/08-00 z 27.07.2009 r.<sup>11</sup>, zawartej z Zarządem Województwa Śląskiego<sup>12</sup>, na zadanie pn.: **Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień**<sup>13</sup>. Całkowita wartość projektu (wg umowy po zmianach) wynosiła 3 514 835,45 zł, w tym: 2 987 610,13 zł stanowiło dofinansowanie, a 527 225,32 zł wkład własny Gminy. Termin zakończenia finansowego realizacji Projektu<sup>14</sup> określono na 22.11.2010 r.  

[Dowód: akta kontroli str. 6–44]
  - b. Nr UDA-RPSL.05.01.00-00-034/08-00 z dnia 10.09.2009 r. zawartej z Zarządem Województwa Śląskiego, na zadanie pn.: **Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień, Etap I – zadanie 2**<sup>15</sup>, Całkowita wartość projektu (wg umowy po zmianach) wynosiła 12 577 791,01 zł, z tego 10 691 122,35 zł stanowiło przyznane dofinansowanie w wysokości 85% kwoty wydatków kwalifikowalnych, a 1 886 668,66 zł wkład własny Gminy. Termin zakończenia finansowego realizacji Projektu ustalono na 3.06.2012 r.<sup>16</sup>  

[Dowód: akta kontroli str. 875, 925, 929, 953-981]

<sup>8</sup> Na terenie Ośrodka Kuba w Lasie

<sup>9</sup> Działka 181/1 w Parku w Ślemieniu

<sup>10</sup> Zwanego dalej RPO WSL.

<sup>11</sup> Zmiany: aneks Nr 1 z 29.10.2010 r.

<sup>12</sup> Pełniącym rolę Instytucji Zarządzającej RPO WSL, zwanym dalej IZ.

<sup>13</sup> Zadanie obejmowało m.in. budowę 25 km szlaków turystycznych, budowę obiektów przy ośrodku KUBA w sołectwie Las wraz z zagospodarowaniem terenu, modernizację i rozbudowę infrastruktury na obszarze kompleksu sportowego w Ślemieniu, budowę obiektów infrastruktury w obszarze Parku i Rynku w Ślemieniu.

<sup>14</sup> Data poniesienia ostatniego wydatku w projekcie, jednak nie później niż 60 dni od daty rzeczowego zakończenia realizacji projektu.

<sup>15</sup> Zadanie obejmowało rozbudowę sieci kanalizacyjnej (15,75 km), wodociągowej (15,75 km) oraz rozbudowę oczyszczalni ścieków do wydajności 400 m<sup>3</sup>/dobę.

<sup>16</sup> Zgodnie z aneksem nr 2 do umowy zawartym 18 marca 2011 r.

2. W ramach Programu INTERREG III A Polska – Republika Słowacka 2004-2006<sup>17</sup>.

Nr IG-2004/PL-SK/2/24/1.2/U-24/08 z dnia 14.01.2008 r. zawartej z Wojewodą Śląskim<sup>18</sup>, na zadanie **Rozwój Gminy Ślemień poprzez budowę stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową**<sup>19</sup>. Całkowita wartość projektu (wg umowy po zmianach) wynosiła 987 155,13 zł, z tego 588 155,13 zł stanowiła wartość przyznanego dofinansowania (w wysokości 40,21% kwoty wydatków kwalifikowalnych), przy wydatkach kwalifikowalnych w kwocie 983 655,13 zł. Zakończenie finansowe realizacji Projektu<sup>20</sup> ustalono na 28.01.2008 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2691-2693]

W ww. umowach o dofinansowanie określono zasady, tryb i warunki przekazywania środków i ich wykorzystywania przez Gminę Ślemień na realizację poszczególnych Projektów, opisanych szczegółowo we wnioskach o dofinansowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 6–44, 875-981, 2692-2702]

W Urzędzie wyznaczono osoby, do których obowiązków zgodnie z zakresami czynności należało pozyskiwanie środków unijnych oraz sprawy dot. zamówień publicznych.

Wnioskując o dofinansowanie ww. zadań Gmina posiadała projekty budowlane oraz wymagane prawem budowlanym pozwolenia. NIK stwierdziła jednak, że już na początku realizacji zadania dot. rozbudowy sieci sanitarno-wodociągowej zmieniono (powiększono) jego zakres o rozbudowę kanalizacji i wodociągu w przysiółku Ceretnik wsi Ślemień oraz budowę rozdzielczej sieci wodociągowej o średnicy 63 mm (1 355 mb) i przyłączy wodociągowych (4 340 mb), na które nie uzyskano wymaganych pozwoleń budowlanych lub nie dokonano uzgodnień przebiegu sieci uzbrojenia terenu w Zespole Uzgadniania Dokumentacji Projektowej przy Staroście Żywieckim.

[Dowód: akta kontroli str. 763, 772-838, 1244, 1721-1725]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości:

### III.1.1. Projekt: Rozwój infrastruktury turystycznej (wymieniony wyżej w pkt 1a)

III.1.1.1. Była Wójt Gminy – Małgorzata Pępek w *Oświadczeniu o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane/na cele realizacji projektu*<sup>21</sup> z dnia 12.09.2008 r., wykazała prawo własności Gminy do działki 180 (obszar stawu), która była wówczas własnością Masarni w Ślemieniu i do działki 181/1 (obszar parku z budynkiem), w której udział miała osoba fizyczna<sup>22</sup>.

Ponadto była Wójt Gminy, niezgodnie ze stanem faktycznym, złożyła w Starostwie Powiatowym w Żywcu (w związku z ubieganiem się o pozwolenie budowlane w ramach Projektu rozwoju infrastruktury turystycznej w Gminie – projekt Parku w Ślemieniu), pod odpowiedzialnością karną, oświadczenie z dnia 16.06.2008 r. o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, tj. ww. działką 181/1, wynikającym z tytułu własności Gminy Ślemień.

<sup>17</sup> Zwany dalej INTERREG III A

<sup>18</sup> Pełniącym rolę Instytucji Pośredniczącej w ramach programu INTERREG IIIA Polska – Republika Słowacka 2004-2006

<sup>19</sup> Zadanie obejmowało budowę stacji uzdatniania wody oraz rozbudowę sieci wodociągowej o łącznej długości 2.689 mb.

<sup>20</sup> Tj. zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 13 Umowy o dofinansowanie, termin złożenia wniosku o płatność końcową

<sup>21</sup> Stanowiącym załącznik nr 8 do wniosku aplikacyjnego złożonego do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego dnia 15.09.2008 r.

<sup>22</sup> Działka 181/1 nie była wyłącznie własnością Gminy Ślemień, a udział w tej nieruchomości miała również właścicielka wyodrębnionego lokalu mieszkalnego w budynku zlokalizowanym na tej działce, która nabyła go od gminy na podstawie aktu notarialnego z dnia 17.12.2007 r. wraz z udziałem w gruncie wynoszącym 6076/54623 części, co nastąpiło przed złożeniem ww. oświadczenia. Kolejne wyodrębnienia lokali w ww. budynku i ich sprzedaż wraz z udziałami w gruncie, nastąpiły na podstawie aktów notarialnych z dnia 3.08.2009 r. i 11.01.2010 r., tj. w trakcie realizacji projektu. Działka nr 180 stała się własnością Gminy dopiero 18.09.2009 r. (zakup przez Gminę).

Była Wójt, w złożonych wyjaśnieniach, podała że podpisując oświadczenia była przekonana, że mimo sprzedaży wyodrębnionego lokalu w budynku na działce 181/1, nieruchomość ta jest w dalszym ciągu własnością Gminy. W sprawie działki 180 wyjaśniła, że podpisując oświadczenie była przekonana, że działka jest własnością Gminy, a gdy okazało się to nieprawdą, podjęto działania w sprawie jej zakupu<sup>23</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 2859-2862, 3109-3146, 3163, 3174, 3644, 3850]

III.1.1.2. Przed przystąpieniem do realizacji zadań inwestycyjnych, była Wójt Gminy nie zapewniła rzetelnego przygotowania dokumentacji niezbędnej do prawidłowego przeprowadzenia zamówień publicznych na roboty budowlane po dokonanych podziale Programu rozwoju infrastruktury turystycznej w Gminie na dwa etapy (wg Studium wykonalności załączonego do wniosku o dofinansowanie). Opublikowana na stronie internetowej dokumentacja zadania *Budowa, modernizacja i rozbudowa infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu z zagospodarowaniem terenu – budowa budynku szatniowo-gospodarczego w Ślemieniu etap I.*, obejmowała np. ściankę do tenisa (plik tenis\_sc.pdf) i specyfikację techniczną montażu urządzeń sportowych (w tym: bramki piłkarskie, ogrodzenie boiska) pomimo, że przedmiary robót sporządzone dla tego przetargu nie obejmowały tych zakresów robót.

Z kolei w postępowaniu *Wykonanie infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień – Etap I*, w przedmiarze ujęto zasilanie elektryczne estrady w Parku, która po podziale (opisanym w ww. Studium...) miała być wykonana dopiero w II etapie.

Ponadto wystąpiły inne rozbieżności w przygotowaniu dokumentacji do przetargu, takie jak:

- dla zadania *Budowa, modernizacja i rozbudowa infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu...*, w przedmiarze robót dla budynku szatniowo-gospodarczego wprowadzono balustrady z wypełnieniem szklanym, podczas gdy w projekcie budowlanym przewidziano wypełnienie płytami poliwęglanowymi oraz nie zamieszczono w przedmiarach słupów oświetleniowych boiska pomimo zamieszczenia dokumentacji budowlanej w tym zakresie i ujęciu we wniosku i umowie o dofinansowanie oświetlenia tego terenu,
- w ramach postępowania *Wykonanie infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień – Etap I*, w przedmiarze dla ośrodka KUBA, zamieszczono budowę studni wierconej, której nie było w dokumentacji budowlanej, a w przedmiarach dot. oświetlenia Parku w Ślemieniu (załączonych do specyfikacji istotnych warunków zamówienia<sup>24</sup>) nie zamieszczono lamp, pomimo zamieszczenia dokumentacji budowlanej w tym zakresie i ujęciu we wniosku i umowie o dofinansowanie oświetlenia Parku.

Była Wójt Gminy wyjaśniła, że przy inwestycjach zawsze występują rozbieżności pomiędzy projektem budowlanym i realizacją, a o tym co zostanie ujęte w przedmiarach dla I etapu realizacji Projektu decydował w Gminie *budowlaniec*.

Mirosław M. - inspektor ds. budowlanych potwierdził, że wystąpiły niedopatrzienia w przygotowaniu dokumentacji do przetargu, co skutkowało rozbieżnościami pomiędzy przedmiami a dokumentacją techniczną oraz zakresem robót ujętych we wniosku o dofinansowanie.

Z kolei Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych, zamieszczający na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, w ramach przetargu pliki dotyczące ścianki do tenisa oraz specyfikację techniczną w zakresie montażu wym. urządzeń sportowych, których nie było jednocześnie w przedmiarach, wyjaśnił że zamieścił to co mu przekazano.

[Dowód: akta kontroli str. 3210-3214, 3228-3240, 3255, 3257, 3258-3265, 3395, 3642, 3818]

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają – zdaniem NIK – brak mechanizmów kontroli i weryfikacji poprawności czynności podejmowanych przez poszczególne osoby odpowiedzialne za projekt.

<sup>23</sup> Wartość robót budowlanych wykonanych na obszarze parku (działki 180 i 181/1) i wykazanych jako wydatki kwalifikowalne w ramach umowy o dofinansowanie wyniosła 549.859,84 zł brutto.

<sup>24</sup> Dalej zwanej SIWZ

Zauważyć należy ponadto, że nierzetelność w przygotowaniu dokumentacji już na wstępnym etapie zwiększyła ryzyko powstania nieprawidłowości w realizacji robót budowlanych oraz w rozliczeniu Projektu (ryzyko to zostało urzeczywistnione, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia).

NIK podkreśla, że rzetelność (konsekwencja i precyzja) w opisie zakresu robót na kolejnych etapach realizacji zadania (od przedmiaru robót – po umowę z wykonawcą i rozliczenie projektu) stanowią także warunek uczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami ubiegającymi się o zamówienie i tym samym przejrzystości wydatkowania środków publicznych

### **III.1.2. Projekt: Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej (opisany wyżej w pkt 1b)**

III.1.2.1. Była Wójt Gminy nie zapewniła rzetelnej kontroli ze strony Urzędu (tj. pracownika zajmującego się zamówieniami publicznymi w Urzędzie) nad przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania przetargowego na roboty budowlane, w którym czynności doradcze w zakresie zamówienia publicznego zlecono firmie zewnętrznej. Zaniechano weryfikacji przygotowywanych przez ten podmiot materiałów wykorzystanych w trakcie przetargu, co skutkowało później nieprawidłowym sformułowaniem ogłoszeń o zamówieniach publicznych, wyjaśnień do SIWZ i samej SIWZ (opisanych w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w pkt III. 2.3.2.).

Tomasz J. – inspektor ds. zamówień publicznych wyjaśnił, że nie weryfikował treści ogłoszeń, SIWZ i wyjaśnień do SIWZ i nie ingerował w stwierdzenia w nich zawarte. Podobnie wyjaśniła poprzednia Wójt Małgorzata Pępek, która podała, że była przekonana o wiarygodności i właściwym przygotowaniu firmy zewnętrznej.

NIK zwraca uwagę, że firma zewnętrzna zgodnie z umową świadczyła wyłącznie czynności doradcze, a za przeprowadzenie zamówienia odpowiedzialna była zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy Pzp Wójt jako Kierownik Zamawiającego.

[Dowód: akta kontroli str. 1749-1750, 1754-1757]

III.1.2.2. Przyjęty w Urzędzie sposób dokumentowania wykonanych robót, a w szczególności odstępianie od sformułowania wymogów co do stopnia szczegółowości opisu wykonanych robót na fakturach oraz na protokołach odbioru robót nie pozwalał na rzetelne i prawidłowe rozliczenie dokonanych wydatków, w tym poprawne zaliczanie ich do tzw. *wydatków kwalifikowalnych* w ramach umowy o dofinansowanie. I tak:

- brak precyzyjnego opisu wykonanych robót budowlanych w *protokołach odbioru* sieci kanalizacyjnej i wodociągowej pozwalającego na określenie długości i lokalizacji (miejsce zabudowy) wykonanych odcinków sieci kanalizacyjnej i wodociągowej, spowodował, że we wnioskach o płatność wykazano do refundacji wydatki niekwalifikowalne (szczegóły – patrz pkt III.3.2. niniejszego wystąpienia),
- brak wyszczególnienia, w odrębnych pozycjach faktur, środków trwałych wyposażenia oczyszczalni (beczkowóz, koparko-ładowarka, przyczepa) miało negatywny wpływ na dalsze rozliczanie kosztów kwalifikowalnych, ponieważ kreowało ryzyko nierzetelnego rozliczenia wydatków inwestycyjnych,
- protokoły odbioru robót podpisanych przez wykonawcę i inspektora nadzoru uniemożliwiały ustalenie zakresu (a zatem także wartości) robót dodatkowych w stosunku do zakresu przewidzianego w pierwotnej wersji Projektu oraz wydatków poniesionych na wybudowanie przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych. Tymczasem takie wyodrębnienie było konieczne dla rzetelnego wykazania kwot wydatków kwalifikowalnych we wnioskach o płatność (szczegóły w pkt III.3.2. niniejszego wystąpienia).

[Dowód: akta kontroli str. 1667-1668, 1729, 1769, 2109-2187]

III.1.2.3. Pracownicy przygotowujący wnioski o płatność w ramach Projektów, nie wiedzieli o zmianach wprowadzonych w trakcie realizacji zadań w stosunku do wniosku i umowy o dofinansowanie. Uniemożliwiało to rzetelną weryfikację zapisów w fakturach i protokołach odbioru robót pod kątem kwalifikowalności poszczególnych wydatków. W konsekwencji ujmowano we wnioskach o płatność zawyżone kwoty wydatków kwalifikowalnych.

Była Wójt Gminy wyjaśniła: *nie ma takiej możliwości, żeby pracownicy nie wiedzieli o robotach ujętych w fakturze. Na bieżąco rozmawialiśmy o realizowanych zadaniach, a pracownicy rozliczający środki unijne byli w bezpośrednich kontaktach z pracownikiem zajmującym się sprawami budowlanymi w gminie. Z tego co pamiętam np. Pan K. jeździł z Panem M. na tereny realizowanych inwestycji.*

[Dowód: akta kontroli str. 2342, 2533, 3640]

Wyjaśnienia pracowników nie potwierdzają ww. stwierdzeń byłej Wójt. Na przykład Tomasz K. - sporządzający wniosek o płatność wyjaśnił, że nie wiedział, że umowa na usługi projektowe dotyczyła również przyłączy, a faktura przekazana mu została do rozliczenia w całości. Małgorzata M. – skarbnik Gminy wyjaśniła m.in., że wnioski o płatność opatrzone były jej podpisem, gdyż zgodnie z wytycznymi IZ zawsze wymagana jest kontrasygnata skarbnika. Wyjaśniła, że nie posiadała wiedzy aby móc stwierdzić, które z wykazanych we wnioskach i rozliczanych wielkości mogą być uznane za niekwalifikowalne.

Powyższe wyjaśnienia dowodzą nieskuteczności systemu kontroli w zakresie dot. zarządzania projektami finansowanymi z udziałem środków unijnych. Rzetelne dokumentowanie czynności nadzorczych i kontrolnych (takich jak spotkania z pracownikami, konsultacje itp.) daje zdaniem NIK możliwość korygowania na bieżąco sposobu działania jednostki, a w razie wystąpienia istotnych nieprawidłowości – pozwala także na precyzyjne określenie osób i mechanizmów odpowiedzialnych za ich powstanie.

III.1.2.4. Dla rozbudowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w przysiółku Ceretnik we wsi Ślemień oraz budowy sieci wodociągowej o średnicy 63 mm i przyłączy wodociągowych<sup>25</sup>, nie uzyskano wymaganych uzgodnień, a roboty budowlane prowadzono bez pozwoleń na budowę (co szczegółowo opisano w pkt. III.2.1.2. wystąpienia). Umowę z wykonawcą na „Rozbudowę kanalizacji sanitarnej i wodociągu wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków Gminie Ślemień – Etap 1 zadanie 2”, podpisała Małgorzata Pępek ówczesna Wójt Gminy, która w sprawie budowy sieci w przysiółku Ceretnik wyjaśniła m.in.: *zależało nam na wybudowaniu sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w tym rejonie ze względu na duże skupisko domów. W trakcie robót w ww. rejonie zorientowaliśmy się (nie pamiętam dokładnie kiedy), że nie ma na ten odcinek pozwolenia (...).*

[Dowód: akta kontroli str. 1751, 1790, 3644]

III.1.2.5. Wykonanie części przyłączy kanalizacyjnych i wodociągowych, których nie obejmowała umowa na roboty budowlane z 15.01.2010 r., była Wójt zleciła wykonawcy ustnie, bez stosowania procedur właściwych przy udzielaniu zamówień publicznych. Dokumentacja będąca w posiadaniu Urzędu nie umożliwiała ustalenia wartości robót wykonanych na podstawie tego ustnego polecenia.

Wykonawca robót zeznał: *Zgodnie z ustnymi ustaleniami z ówczesną Panią Wójt, roboty dodatkowe miały być zapłacone przez Gminę później ale nie wiem z jakich środków.* Małgorzata Pępek wyjaśniła: *Po zorientowaniu się o wykonaniu większej długości sieci chciałam pozyskać dodatkowe pieniądze z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska. Przygotowany został wniosek w tym zakresie lecz nie pamiętam co stało się dalej.*

[Dowód: akta kontroli str. 1762, 1783]

### III.1.3. Projekt: Budowa stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową

W złożonym przez Gminę, reprezentowaną przez byłą Wójt, wniosku o dofinansowanie w ramach Projektu, nieprecyzyjnie określono przebieg budowy wodociągu o długości 2 689 mb. Do wniosku nie załączono pozwolenia na budowę i projektu budowlanego dla **wodociągu**, przedkładając jedynie pozwolenie na budowę i projekt budowlany **stacji uzdatniania wody**.

Brak rzetelnego określenia przebiegu wodociągu budowanego w ramach projektu współfinansowanego ze środków INTERREG III A, przy jednoczesnej realizacji przez Gminę w tym samym czasie zadania „Budowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków

<sup>25</sup> Budowa sieci wodociągowej o średnicy 63 mm i przyłączy wodociągowych była zlokalizowana na obszarze wsi Ślemień objętym pozwoleniem na budowę nr 265/2003 z 26.09.2003 r. sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami i wodociągowej o średnicy 110 mm i 90 mm.

w *Ślemieniu – Etap I zadanie 1*” współfinansowanego ze środków ZPORR, generował ryzyko (urzeczywistnione w ocenie Izby), że do rozliczenia jednego zadania będą przedstawiane faktury, dokumentujące realizację innego zadania (co opisano w pkt. III.3.3 wystąpienia pokontrolnego).

[Dowód: akta kontroli str. 2645-2690]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Przy realizacji ww. Projektów uczestniczyli:

- 1) w zakresie projektu rozwój infrastruktury turystycznej: Andrzej W. - Kierownik Referatu ds. inwestycji (...), Tomasz J. (w zakresie zamówień publicznych), Tomasz K.<sup>26</sup> oraz Monika P.<sup>27</sup> (w zakresie rozliczeń umowy o dofinansowanie w tym sporządzania wniosków o płatność);
- 2) w zakresie projektu obejmującego rozbudowę sieci sanitarno-wodociągowej odpowiednio: Tomasz J., Tomasz K., Monika P. oraz Mirosław M. (inspektor ds. budownictwa);
- 3) w zakresie budowy stacji uzdatniania wody wraz siecią wodociągową: Andrzej W. (wskazany przez ówczesną Wójt jako osoba merytorycznie odpowiedzialna za realizację projektu) oraz Marcin Z. (w zakresie zamówień publicznych).

[Dowód: akta kontroli str. 632-715]

Biorąc pod uwagę wielkość Projektów oraz ich realizację w tym samym lub zbliżonym czasie, w tym również realizację wielu innych zadań dofinansowywanych ze środków zewnętrznych (w tym pochodzących z budżetu UE), oraz nieliczną kadre, którą dysponował Urząd do realizacji Projektów, w ocenie NIK istniejące procedury kontroli i zasady rozliczania były niewystarczające dla prawidłowej weryfikacji badanych Projektów na każdym etapie ich realizacji.

Nieprawidłowości, które stwierdzono były spowodowane m. in. niedostatecznym nadzorem w trakcie realizacji Projektów, w tym nad działaniem podmiotów zewnętrznych wykonujących czynności doradcze związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia oraz ze sprawowaniem nadzoru inwestorskiego.

Powyższe wskazuje, że przyjęte w Urzędzie procedury kontroli nie zapewniły realizacji wszystkich celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zapewnienie skutecznych mechanizmów kontroli należało do obowiązków wójta.

NIK zwraca uwagę, że gmina stanowi jedno z ogniw władzy państwowej, której organy działają na podstawie i w ramach przepisów prawa. Pamiętać należy, że nakaz ten ma nie tylko formalny charakter, a jego przestrzeganie i stanowienie przez organy władzy publicznej najwyższych standardów rzetelności i staranności w realizacji przepisów warunkuje m.in. skuteczne przeciwdziałanie przez te organy przypadkom naruszeń prawa przez osoby prywatne i przedsiębiorców. W ocenie NIK postępowanie organów gminy opisane wyżej w pkt III.1.2.4-5. może utrudnić wykonywanie przez nie także innych zadań publicznych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przygotowanie Gminy do realizacji projektów objętych kontrolą.

## III.2. Realizacja projektów

### III.2.1. Zgodność zrealizowanych projektów z wnioskiem aplikacyjnym i umową o dofinansowanie.

#### III.2.1.1. Rozwój infrastruktury turystycznej

Opis stanu  
faktycznego

Zakres rzeczowo-finansowy Projektu określony w harmonogramie stanowiącym załącznik do umowy obejmował: dokumentację budowlaną (na kwotę 369 660,00 zł), nadzór

<sup>26</sup> Wskazany we wniosku o dofinansowanie jako osoba upoważniona do kontaktów z IZ.

<sup>27</sup> Wyznaczona jako osoba upoważniona do kontaktów z IZ w ramach projektu.



inwestorski (97 500,00 zł), koszty usług finansowych (3 600,00 zł), promocję Projektu (36 600,00 zł) oraz roboty budowlane o łącznej wartości 3 007 475,45 zł, polegające na:

- a) budowie 25 km szlaków turystycznych (tras aktywnej turystyki wraz z infrastrukturą) o wartości 6 000,00 zł;
- b) budowie obiektów infrastruktury aktywnego wypoczynku przy Ośrodku „KUBA” w Sołectwie Las wraz z zagospodarowaniem terenu – 443 162,00 zł;
- c) modernizacji i rozbudowie infrastruktury rekreacyjno-sportowej na obszarze kompleksu sportowego w Ślemieniu – 823 917,92 zł;
- d) budowie obiektów infrastruktury okolicy turystycznej w obszarze Parku i Rynku w Ślemieniu – 1 734 395,53 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 45-47]

Na wyżej wymienione roboty budowlane Starosta Żywiecki wydał pozwolenia na budowę.

[Dowód: akta kontroli str. 2991-2992, 3046-3047, 3146-3147, 3194-3195]

Szczegółowy zakres zadań zawarto we wniosku o dofinansowanie<sup>28</sup> Projektu oraz w załączniku Nr 1 do wniosku o dofinansowanie, tj. w *Studium wykonalności* projektu.

W trakcie realizacji Projektu dopuszczono do powstania różnic pomiędzy zakresem robót budowlanych objętych umową o dofinansowanie, a zrealizowanymi zadaniami, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia.

Określone w umowie o dofinansowanie obowiązki sprawozdawcze Gmina zrealizowała poprzez przedłożenie IZ sprawozdań stanowiących element wniosków o płatność. Sprawozdania odzwierciedlały zrealizowane wydatki, w tym nieprawidłowo ujęte jako kwalifikowalne (opisane szczegółowo w pkt III.3.1 wystąpienia).

Gmina prawidłowo zrealizowała działania promocyjno-informacyjne poprzez umieszczenie na terenie wszystkich czterech obiektów tablic informacyjnych i następnie pamiątkowych, przez ogłoszenia w prasie o realizowanej inwestycji oraz informacje na stronie internetowej. Wszystkie elementy działań promocyjnych zawierały informacje o współfinansowaniu Projektu w ramach RPO WSL ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w formie zgodnej z art. 8 i 9 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 oraz art. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 846/2009 z dnia 1 września 2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 45–47, 54–55, 64, 2832-2855, 2847]

IZ przeprowadziła kontrolę realizacji Projektu w dniach 19 - 21.04.2011 r. i stwierdziła m.in., że część wydatków rozliczonych w ramach Projektu nie kwalifikowała się do refundacji. Dotyczyło to:

- usługi doradczej (1 220 zł) w zakresie udzielania zamówienia publicznego, ponieważ taka usługa nie była przewidziana w ramach kosztów kwalifikowalnych Projektu,
- wykonania dokumentacji projektowej (369 660 zł), gdyż jej zakres był szerszy niż przewidywał Projekt, a nie można było wyodrębnić kosztów bezpośrednio związanych z Projektem,
- pełnienia nadzoru inwestorskiego (97 500 zł), gdyż w jego zakresie ujęto również nadzór autorski, który nie został przewidziany w harmonogramie rzeczowo-finansowym Projektu, a nie można wyodrębnić kosztów nadzoru inwestorskiego i autorskiego ponieważ wynagrodzenie ustalono w formie ryczałtu,
- prac remontowych stawu w Parku w Ślemieniu (27 991,05 zł), które nie były przewidziane w Projekcie,

<sup>28</sup> A) żółty i czarny szlak pieszy oraz zielony i czerwony szlak rowerowy; b) wiatra grillowa, boisko o nawierzchni trawiastej, plac zabaw dla dzieci, ciągi piesze, parking, mała architektura, punkt czerpania wody, zagospodarowanie zielenią, oświetlenie terenu i uzbrojenie terenu związane z realizowanym obiektem; c) boisko o nawierzchni trawiastej, budynek zaplecza rekreacyjno-sportowego, trybuny rozkładane, scena rozkładana, ciągi piesze, parking, mała architektura, zagospodarowanie zielenią, oświetlenie terenu i uzbrojenie terenu związane z realizowanymi obiektami; d) Park w Ślemieniu: wiatra grillowa, pergole, place i ciągi piesze, parking, mała architektura, zagospodarowanie zielenią, oświetlenie terenu i uzbrojenie terenu związane z realizowanymi obiektami; Rynek: płaska fontanna w centralnej części Rynku, przebudowa historycznej studni, ciągi piesze, mała architektura, zagospodarowanie zielenią, oświetlenie terenu i uzbrojenie terenu związane z realizowanymi obiektami.

- wykonania wiat dla zawodników na terenie boiska w Ślemieniu (17 693,20 zł) oraz montażu zbiornika na gaz płynny (7 320 zł), których nie przewidziano w Projekcie,
- niewykonania pełnego zakresu Projektu, tj. braku parkingu przy Parku w Ślemieniu, braku boiska o nawierzchni trawiastej przy ośrodku KUBA w sołectwie Las oraz braku boiska o nawierzchni trawiastej, ciągów pieszych, parkingu, małej architektury i zagospodarowania zielenią w zakresie inwestycji na terenie boiska w Ślemieniu, skutkujące obniżeniem wartości wydatków kwalifikowalnych Projektu o 884 069,69 zł

Ponadto w związku z wykazanymi przez kontrolę IZ naruszeniami przepisów ustawy Pzp, IZ nałożyła na Gminę korektę finansową (5%) w kwocie 87 854,13 zł, zgodnie z § 13 ust. 7 umowy o dofinansowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 3543-3561]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

III.2.1.1.1. Była Wójt Gminy dopuściła do powstania rozbieżności pomiędzy zakresem objętym umową o dofinansowanie, a faktycznym zakresem zrealizowanych zadań, nie powiadamiając o nich IZ:

- a) **w Parku w Ślemieniu:**<sup>29</sup> nie wykonano parkingu ujętego we wniosku i umowie o dofinansowanie (wartość wg kosztorysu inwestorskiego<sup>30</sup> – 78 891,84 zł), natomiast przeprowadzono remont stawu nie objęty ww. dokumentami (wartość wg kosztorysu powykonawczego 27 991,05 zł<sup>31</sup>).

Z ustaleń NIK wynika ponadto, że za środki pozyskane na realizację projektu zostały wykonane kładka i taras w obszarze stawu za kwotę 35 571,26 zł<sup>32</sup> oraz montaż zasilania estrady za kwotę 1 106,31 zł brutto<sup>33</sup>, które nie były ujęte we wniosku i umowie o dofinansowanie<sup>34</sup>,

- b) **na terenie boiska w Ślemieniu:**<sup>35</sup> Gmina nie zrealizowała ujętych we wniosku i umowie o dofinansowanie: boiska o nawierzchni trawiastej, ciągów pieszych, parkingu, małej architektury, zagospodarowania zieleni – na łączną kwotę 728 429,44 zł, natomiast wykonane zostały nieobjęte ww. dokumentami: montaż zbiornika na gaz płynny za 7 320,00 zł i montaż wiat dla zawodników za 21 113,20 zł<sup>36</sup>

- c) **na Rynku w Ślemieniu:** NIK ustaliła, że wymieniono nawierzchnię wokół centralnej części rynku, co nie było objęte wnioskiem i umową o dofinansowanie<sup>37</sup>. Koszt wybudowania ciągów komunikacyjnych jezdnych o nawierzchni z kostki granitowej wraz z podbudową, od strony wschodniej, południowej i północnej centralnej części Rynku, wyniósł wg kosztorysu powykonawczego 183 156,12 zł<sup>38</sup>.

W sprawie wprowadzenia do Projektu prac polegających na wymianie nawierzchni wokół centralnej części rynku, była Wójt wyjaśniła: *Chcieliśmy osiągnąć efekt wizualny rynku więc razem z fontanną zrobiliśmy również ciągi piesze i jezdne wokół fontanny.*

[Dowód: akta kontroli str. 3642-3643]

- d) **na terenie Ośrodka KUBA w Lasie:**  
Gmina nie wykonała ujętego we wniosku i umowie o dofinansowanie boiska o nawierzchni trawiastej (76 748,41 zł)<sup>39</sup>.

<sup>29</sup> co stwierdziła również IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli

<sup>30</sup> Kosztorys inwestorski dla parkingu był sporządzony lecz przedmiar z tego kosztorysu nie został uwzględniony w zamówieniu publicznym na roboty w obszarze Parku w Ślemieniu objęte zamówieniem publicznym.

<sup>31</sup> Kosztorys powykonawczy poz. 39-42 o wartości łącznie 22.943,48 zł netto.

<sup>32</sup> Wg kosztorysu powykonawczego poz. 28-31 o wartości łącznie 29.058,48 zł netto.

<sup>33</sup> Netto 906,81 zł wg poz. 4.1-4.9 kosztorysu powykonawczego.

<sup>34</sup> Kładka i taras oraz estrada na terenie Parku w Ślemieniu miały być zrealizowane dopiero w II etapie Projektu Rozwoju infrastruktury turystycznej, co opisano w Studium wykonalności.

<sup>35</sup> Co stwierdziła również IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli

<sup>36</sup> Wg kosztorysu powykonawczego poz. 72 – 17 305,90 zł netto.

<sup>37</sup> Wymiana nawierzchni wokół centralnej części rynku miała być zrealizowana dopiero w II etapie Projektu Rozwoju infrastruktury turystycznej

<sup>38</sup> Pozycje kosztorysu powykonawczego nr 5.17 – 111.486,40 zł netto, nr 5.18 – 13.517,52 zł netto, nr 5.20 – 25.124,05 zł netto, razem: 150.127,97 zł

<sup>39</sup> Co stwierdziła również IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli.

Ponadto, jak ustaliła NIK, Gmina wybudowała studnię wierconą, która nie była objęta wnioskiem i umową o dofinansowanie (koszt budowy 38 186 zł<sup>40</sup>), a nie wykonała punktu czerpalnego wody ujętego we wniosku i umowie o dofinansowanie<sup>41</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 3642-3643]

Kwoty wymienione powyżej w pkt a-d, zostały nieprawidłowo wykazane we wnioskach o płatność jako kwalifikowalne, co zostało opisane w pkt III.3.1 wystąpienia pokontrolnego.

Łączna wartość ustalonych rozbieżności<sup>42</sup> pomiędzy faktycznie uzyskanym rzeczowym zakresem projektu w stosunku do wydatków rozliczonych przez Gminę we wnioskach o płatności wynosi 1 198 513,63 zł, z tego 937 073,94 zł<sup>43</sup> wynosiła wartość rozbieżności ustalonych również w trakcie kontroli IZ, a 261 439,69 zł - ustalonych wyłącznie przez NIK (w tym: 3 420 zł wynikające z błędnego wyliczenia przez IZ w informacji pokontrolnej kwoty podatku VAT, dotyczącego kosztu budowy wiat dla zawodników<sup>44</sup>).

[Dowód: akta kontroli str. 71, 2845-2846, 3015, 3031, 3084, 3165, 3168, 3364, 3556-3561]

III.2.1.1.2. Na podstawie umowy FZ-UG-3410/9/2009 z dnia 4.09.2009 r. Gmina zakupiła usługi nadzoru autorskiego i wydatki te rozliczono w ramach Projektu jako kwalifikowalne pomimo, że nie były objęte wnioskiem i umową o dofinansowanie. Kwota niekwalifikowalna to 97 500 zł, czyli łączna wartość ww. umowy za nadzór inwestorski i autorski, w związku z brakiem możliwości wydzielenia usługi nadzoru autorskiego z ogólnej kwoty umowy<sup>45</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 3553]

III.2.1.1.3. Gmina zakupiła usługę doradztwa w zakresie zamówień publicznych (umowa FZ/0815/54/2009 z dnia 25.11.2009 r.) za kwotę 1 220,00 zł, która została rozliczona jako wydatek kwalifikowalny pomimo, że nie był przewidziany we wniosku i umowie o dofinansowanie<sup>46</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 372]

III.2.1.1.4. W umowie z dnia 22.04.2008 r. na opracowanie dokumentacji architektoniczno-budowlanej, kosztorysów i przedmiarów dla zadania *Rozwój infrastruktury turystycznej...*, Gmina zleciła wykonanie dokumentacji zarówno dotyczących Projektu jak również wykonanie projektów budowlanych nie związanych z jego realizacją lub dotyczących niezrealizowanych zakresów (np. nowe elewacje budynków – 300 m<sup>2</sup>, miejsca parkingowe – 78 sztuk, boisko do siatkówki – 162 m<sup>2</sup>, boisko do piłki nożnej, ciągi chodnikowe na terenie boiska).

Wprawdzie kwota wynagrodzenia wynikająca z umowy na wykonanie dokumentacji była podzielona na pięć odrębnych części<sup>47</sup>, lecz na każdą z nich składały się kwoty stanowiące zapłatę za dokumentację nie związane z Projektem lub dotyczące zakresów robót ujętych w projekcie, które nie zostały jednak zrealizowane. Przyjęty sposób rozliczania uniemożliwił

<sup>40</sup> Kosztorys powykonawczy poz. 55 – 31.300 zł netto.

<sup>41</sup> Wykonanie punktu czerpalnego wody było zawarte w umowie na roboty budowlane lecz Gmina nie wyegzekwowała jego wybudowania. Nie można ustalić wartości niewykonanego zakresu z uwagi na częściowe wykonanie prac dotyczących doprowadzenia wody do miejsca w którym miał powstać punkt czerpalny.

<sup>42</sup> Niewykonanych zadań i wykonanych pomimo ich braku w Projekcie.

<sup>43</sup> Na kwotę tę składają się stwierdzone w wyniku kontroli IZ: wartości robót nie wykonanych, a ujętych we wniosku o dofinansowanie jak również wartości robót wykonanych a nie objętych wnioskiem.

<sup>44</sup> W informacji pokontrolnej z dnia 11.05.2012 r. na str. 13 dla wiat wyliczenia były następujące: 17 305,90 zł netto + 22% VAT = 17 693,20 zł. Prawidłowe wyliczenie winno być następujące 17 305,90 zł netto + 22% VAT = 21 113,20 zł

<sup>45</sup> IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli Projektu, również uznała całą kwotę wydatku za nadzór autorski i inwestorski za niekwalifikowalną.

<sup>46</sup> Co ustaliła również IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli, uznając wydatek za niekwalifikowalny.

<sup>47</sup> Zagospodarowanie płyty Rynku w Ślemieniu (w tym m.in. wykonanie nowych elewacji budynków wokół rynku, całkowita wymiana płyty rynku, miejsca parkingowe 78 szt.) – 105 200 zł, zagospodarowanie terenu przy Ośrodku KUBA w Lasie – 59 700 zł, modernizacja i rozbudowa obiektów infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu z zagospodarowaniem terenu (w tym m.in. parking 22-28 miejsc, ciągi chodnikowe, nasadzenia) – 89 700 zł, projekt Parku w Ślemieniu (w tym m.in. drewniany pomost dla wędkarzy) – 64 060 zł, budowa miejsc parkingowych przy obiektach infrastruktury turystycznej (w tym m.in. budowa miejsc parkingowych przy kościele i budynku Urzędu Gminy, wiaty przystankowe) – 51.000 zł.

rzetelne (precyzyjne) ustalenie kwoty wydatków na dokumentację związane bezpośrednio z Projektem. W związku z tym wydatek za całość dokumentacji w kwocie 369 660,00 zł IZ uznała za niekwalifikowalny, co zostało potwierdzone w trakcie niniejszej kontroli NIK.

[Dowód: akta kontroli str. 48–71, 133, 3546-3547, 3559-3560]

O zmianach zakresu rzeczowego Projektu (przedstawionych w pkt. III.2.1.1 i III.2.1.4 powyżej) nie poinformowano IZ, pomimo że zgodnie z § 18 umowy z dnia 27.07.2009 r. zmiany dotyczące realizacji Projektu winny być zgłoszone do IZ najpóźniej do 30 dni przed planowanym zakończeniem rzeczowej realizacji projektu. Fakt ten, była Wójt, wyjaśniła następująco: *Przez cały czas realizacji zadania informowaliśmy Urząd Marszałkowski na bieżąco jakie zadania były wykonywane. Również we wnioskach o płatność wykazywaliśmy jedynie to, co było zrealizowane. Nigdy nie zwrócono nam na to uwagi.*

[Dowód: akta kontroli str. 6, 18, 72 – 74]

Zdaniem NIK nierzetelne (nieprecyzyjne) opisy zakresu prac jakiego dotyczy płatność, umieszczone na fakturach, protokołach odbioru i w dokumentacji rozliczeniowej przekazywanej IZ mogły być jedną z przyczyn niewykrycia opisanych wyżej nieprawidłowości na etapie weryfikacji przez IZ wniosków o płatność.

III.2.1.1.5. Gmina nierzetelnie realizowała Projekt, ponieważ w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień nie ujęła w przedmiarach robót (załączonych do SIWZ) dostawy słupów oświetleniowych na terenie boiska w Ślemieniu<sup>48</sup> oraz lamp do Parku w Ślemieniu<sup>49</sup>, które to elementy były niezbędne dla realizacji Projektu, gdyż umowa o dofinansowanie przewidywała wykonanie oświetlenia w ww. obiektach. Jednocześnie Gmina sfinansowała wyłącznie ze środków własnych niezbędne do wykonania ww. oświetlenia zakupy:

- słupów oświetleniowych za kwotę 35.371,55 zł,
- lamp do Parku w Ślemieniu za kwotę 49.959,24 zł,

nie ujmując tych wydatków w ostatecznym rozliczeniu Projektu przesłanym do IZ.

[Dowód: akta kontroli str. 2846, 3148-3156, 3220-3223, 3243-3246, 3278-3279, 3475-3476, 3497-3499]

W sprawie nie uwzględnienia całości robót dotyczących oświetlenia w Parku i oświetlenia boiska w przedmiarach załączonych do SIWZ w ramach ww. zadań, Małgorzata Pępek – była Wójt Gminy wyjaśniła, że wynikało to z ograniczonych środków finansowych na realizację zadania w czasie organizacji przetargu oraz chęcią osiągnięcia określonych efektów (oświetlenie boiska, oświetlenie parku) niemożliwych do zrealizowania bez ww. zakupów.

[Dowód: akta kontroli str. 3643]

Zdaniem NIK ww. wydatki powinny być uwzględnione zarówno w trakcie realizacji jak i rozliczeniu Projektu, gdyż ich poniesienie było niezbędne dla zrealizowania zadań cząstkowych (wykonania oświetlenia w Parku i na boisku w Ślemieniu) przewidzianych we wniosku i umowie o dofinansowanie.

### III.2.1.2. Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej

Kwota wydatków w ramach poszczególnych kategorii wykazana we wniosku o płatność końcową wynosiła:

- studium wykonalności – 11.000 zł (całość wykazana jako kwalifikowalna),
- nadzór inwestorski – 179 794,89 zł (całość wykazana jako kwalifikowalna),
- koszt dokumentacji budowlanej – 230 727,40 zł (całość wykazana jako kwalifikowalna),

<sup>48</sup> Budowa, modernizacja i rozbudowa infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu, przewidziano montaż oświetlenia zewnętrznego boiska (załączono projekt budowlany) lecz nie objęto zamówieniem dostawę słupów oświetleniowych.

<sup>49</sup> Wykonanie infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień – etap I, przewidziano oświetlenie terenu (załączono projekt budowlany) lecz nie objęto zamówieniem dostawę lamp.

- roboty budowlano-instalacyjne – 12 129 428,71 zł (całość wykazana jako kwalifikowalna),
- koszt realizacji postanowień umowy – 4 880 zł (całość wykazana jako kwalifikowalna),
- promocja projektu – 5 597,30 zł (z tego kwota kwalifikowalna 4 145,50 zł).

Rzeczony przez Gminę wydatki nie przekroczyły kwot określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do zaktualizowanej aneksem nr 3 umowy o dofinansowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 950, 2309-2324]

Sprawozdania z realizacji Projektu, w tym stanowiące element wniosków o płatność, były przekazywane w terminach wymaganych w umowie o dofinansowanie lecz zawierały m.in. dane niezgodne ze stanem faktycznym w zakresie wydatków kwalifikowalnych (pkt. III.3.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

[Dowód: akta kontroli str. 2107-2108] 6

Działania promocyjno-informacyjne prowadzone przez Gminę dotyczyły m.in.: oznaczenia miejsca realizacji projektu tablicą informacyjną umieszczoną przy drodze powiatowej (przy ul. Krakowskiej) oraz tablicą pamiątkową, której nie było w trakcie oględzin prowadzonych przez NIK. Na stronie internetowej oraz w prasie opublikowano informacje o współfinansowaniu projektu w ramach RPO WSL.

[Dowód: akta kontroli str. 1006-1007, 2076-2081]

Urząd do czasu kontroli NIK (16.09.2013 r.) nie dokonał korekty wniosków o płatność, a IZ nie wydała decyzji określającej kwoty wydatków niekwalifikowalnych, które wyszczególniono w informacji pokontrolnej z dnia 8.02.2013 r.<sup>50</sup> (kontrola realizacji projektu przeprowadzone przez IZ opisano w pkt 5 niniejszego wystąpienia), a dotyczących:

- zawarcia umowy z wykonawcą tablic informacyjnych (zamówienie do 14 000 EURO), który zaoferował cenę o 488 zł wyższą niż cena najniższej złożonej oferty – niekwalifikowalny wydatek w kwocie 488 zł,
- braku dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie rynkowego rozeznania cenowego<sup>51</sup> w przypadku dwóch zamówień (do 14.000 EURO) na: [1] wykonanie dokumentacji – specyfikacji technicznej (umowa na 3 000 zł), [2] świadczenie usług doradczych udzielenia zamówienia publicznego (umowa na 4 880 zł) - niekwalifikowalny wydatek w kwocie łącznie 7 880 zł,
- niezapewnienia dostarczania wody mieszkańcom objętym rozbudową sieci wodociągowej – niekwalifikowalny wydatek w kwocie łącznej 2 876 185,75 zł netto wraz z odpowiednią stawką VAT uzależnioną od okresu wystawienia faktury,
- wykonania kanalizacji sanitarnej w większym zakresie (o 10,1%) niż określony we wniosku o dofinansowanie – pomniejszenie wydatków kwalifikowalnych o kwotę 433 275,36 zł netto wraz z odpowiednią stawką VAT uzależnioną od okresu wystawienia faktury,
- zmiany więźby dachowej budynku socjalno-garażowego bez zatwierdzenia przez organ architektoniczno-budowlany oraz bez powiadomienia IZ o tej zmianie - niekwalifikowalny wydatek w kwocie 28 700 zł brutto,
- zakupu wyposażenia nie ujętego we wniosku o dofinansowanie (ciągnika, koparko-ładowarki, beczkowozu, pługa wirnikowego do odśnieżania, przyczepy skrzyniowej) - niekwalifikowalny wydatek w kwocie 420 250 zł brutto,

<sup>50</sup> Informacja pokontrolna została uzupełniona w piśmie IZ z dnia 6.09.2013 r. skierowanym do Gminy, po przeprowadzeniu dodatkowych czynności kontrolnych w dniu 23.07.2013 r.

<sup>51</sup> Zgodnie z § 13 ust. 10 pkt 1 i 3 umowy o dofinansowanie, Beneficjent przy wyłanianiu wykonawcy usług, w przypadku nie stosowania ustawy Pzp ze względu na wartość zamówienia (do 14 000 euro), był zobowiązany do wyboru wykonawcy w oparciu o najbardziej korzystną ekonomicznie i jakościowo ofertę oraz do przedstawienia IZ dokumentów potwierdzających prawidłowe zastosowanie tego wymogu. Gmina nie przedstawiła dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie rozeznania cenowego w tym zakresie.

- wykonania przyłączy kanalizacyjnych, które winni byli wykonać właściciele przyłączanych nieruchomości, bez jednoznacznego wykazania przez Gminę, kto ponosił koszty tych przyłączy (wg wyjaśnień złożonych przez Wójta, Gmina nie partycypowała finansowo w ich realizacji) - niekwalifikowalny wydatek w kwocie 1 516 391,53 zł netto skorygowany w piśmie IZ z 6.09.2013 r. po wyjaśnieniach Urzędu do kwoty 428 379,84 zł netto.

[Dowód: akta kontroli str. 2388-2400, 2441-2453, 3885-3889]

Wcześniej Urząd otrzymał informację pokontrolną z dnia 10.10.2012 r., w której IZ przedstawiła opis nieprawidłowości, dotyczących stosowania przepisów Pzp, skutkujących korektami finansowymi (wraz ze wskazaniem ich wielkości - od 2% do 5%)<sup>52</sup>

[Dowód: akta kontroli 2388-2400]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

III.2.1.2.1. Niektóre elementy zrealizowanego Projektu były niezgodne z wnioskiem i umową o dofinansowanie, tj.:

- nastąpiło przekroczenie długości wybudowanej sieci wodociągowej (wskaźnika produktu) o 12,67% wartości docelowej<sup>53</sup>;
- nastąpiło przekroczenie długości wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami (tj. wskaźnika produktu), o 11,61% wartości docelowej<sup>54</sup>.
- dokonana została zmiana konstrukcji więźby dachowej na budynku socjalno-garażowym na terenie oczyszczalni ścieków, którego koszt ustalono na kwotę 28 700 zł;

Powyższe zmiany<sup>55</sup> zostały wprowadzone bez powiadomienia IZ, tj. w sposób niezgodny z § 18 ust. 1 umowy z dnia 10.09.2009 r. o dofinansowanie Projektu.

III.2.1.2.2. W trakcie realizacji projektu zakupiono nieujęte we wniosku i umowie o dofinansowanie: beczkowóz, koparko-ładowarkę, ciągnik, pług do odśnieżania i przyczepę skrzyniową za kwotę 420 250 zł<sup>56</sup>.

Podkreślić należy, że urządzenia te nie były niezbędne w procesie technologicznym zmodernizowanej oczyszczalni, czego potwierdzenie stanowi wystąpienie Wójta Gminy z 5 czerwca 2012 r., skierowane do IZ, zawierające zapytanie o możliwość sprzedaży tego sprzętu z powodu trudnej sytuacji budżetowej Gminy i uznania tego wydatku przez IZ za niekwalifikowalny. Również była Wójt Gminy w złożonych wyjaśnieniach podała, że

<sup>52</sup> Nieprawidłowości dotyczyły: zawarcia w SIWZ, dot. przetargu na roboty budowlane, wymogu przeprowadzenia wizji w terenie (naruszenie art. 7 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy Pzp) oraz wymogu załączenia kosztorysu ofertowego w sytuacji gdy cena była ryczałtowa (naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy Pzp), nie dokonania zmiany ogłoszenia zamówienia na roboty budowlane w sposób zapewniający spójność pomiędzy ogłoszeniem a wyjaśnieniami do SIWZ (naruszenie art. 7 ust. 1 w związku z art. 38 ust. 4a ustawy Pzp). W zakresie przetargu na nadzór inwestorski: żądania dokumentów dot. OC działalności firmy i zaświadczenia bankowego bez określenia w SIWZ warunków dotyczących sytuacji ekonomicznej i finansowej (naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy Pzp), żądania wykazu wykonanych usług w ciągu 10 lat przed dniem wszczęcia postępowania zamiast ewentualnie 3 lat (naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy Pzp, w związku z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane), nie zapewnienia spójności w SIWZ dotyczących warunków udziału w postępowaniu (naruszenie art. 7 ust. 1 ustawy Pzp w związku z art. 22 ust. 2 i art. 41 pkt 7 tej ustawy)

<sup>53</sup> Długość zaakceptowana przez IZ w oparciu o powiadomienie to 15 786,6 mb natomiast osiągnięta, wg zestawienia z dnia 31.01.2012 r. (przedstawionego przez geodetę w trakcie kontroli NIK) to 17 786 17 mb. W informacji pokontrolnej IZ przyjęła długość wykonaną 17 140,5 mb, tj. zgodnie z zestawieniem geodety z dnia 23.12.2011 r., wg którego przekroczenie nastąpiło wyłącznie dla średnicy fi 40 mm.

<sup>54</sup> Zakładana po zmianach (za zgodą IZ) długość wynosiła 15 761,4 mb, natomiast osiągnięta wg zestawienia z dnia 31.01.2012 r. (przedstawionego przez geodetę w trakcie kontroli NIK) to 17 591,39 mb. W informacji pokontrolnej IZ przyjęła długość wykonaną 17 335,4 mb, tj. zgodnie z zestawieniem geodety z dnia 23.12.2011 r., wg którego przekroczenie nastąpiło wyłącznie dla średnicy fi 160 mm.

<sup>55</sup> Ustalone również przez IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli.

<sup>56</sup> Co również stwierdziła IZ w trakcie przeprowadzonej kontroli i uznała te wydatki za niekwalifikowalne.

ww. sprzęt miał być także wykorzystywany do innych zadań przez Zakład Usług Komunalnych (ZUK).

Pomimo braku związku ww. zakupu z zakresem Projektu, Gmina bezpodstawnie i nierzetelnie wykazała we wniosku aplikacyjnym oraz jego zmianach ww. wydatki jako kwalifikowalne.

[Dowód: akta kontroli str. 875, 886-889, 994, 1022, 1193-1195, 1699-1708, 1717, 1749, 2109, 2313, 2309-2323, 3887]

III.2.1.2.3. W ramach Projektu wykonano i przedstawiono do rozliczenia roboty budowlane, które nie były w nim przewidziane, a dotyczyły budowy kanalizacji i wodociągu w przysiółku Ceretnik oraz budowy wodociągu o średnicy 63 mm, długości 1.371,01 mb<sup>57</sup> i przyłączy wodociągowych o długości 6 307,66 mb<sup>58</sup> w innym rejonie gminy.

Budowa kanalizacji i wodociągu w Ceretniku miała być realizowana w ramach następnego projektu, obejmującego *rozbudowę wodociągu i kanalizacji etap I zadanie 3*, jednak wniosek aplikacyjny w tym zakresie nie przeszedł pozytywnie weryfikacji w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego i po wstępnej ocenie nie został przyjęty do dalszego rozpatrywania. Roboty budowlane dot. kanalizacji i wodociągu w Ceretniku włączono bezpodstawnie i bez uzgodnienia z IZ do badanego Projektu i uwzględniono w przetargu (wykazano w SIWZ) na realizację robót budowlanych (rozbudowę kanalizacji i wodociągu oraz oczyszczalni ścieków - etap I zadanie 2). Według kosztorysu ofertowego wartość robót w zakresie wodociągu i kanalizacji dla Ceretnika wyniosła 1 148 374,20 zł netto<sup>59</sup>.

W dokumentacji postępowania przetargowego wszczętego 5.11.2009 r. na rozbudowę kanalizacji i wodociągu oraz oczyszczalni ścieków - etap I zadanie 2, z powodu braku projektu budowlanego dla ww. robót, zamieszczono jedynie uproszczony model mapowy przebiegu sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w Ceretniku (przebieg sieci nie był sporządzony na mapie właściwej do celów projektowych) oraz przedmiary robót przygotowane przez firmę projektową z Gliwic.

[Dowód: akta kontroli str. 1068-1080, 1086-1089, 1222, 1377-1380, 1205-1209, 1729]

Doprojektowana i zrealizowana oraz rozliczona w ramach Projektu: sieć wodociągowa rozdzielcza o średnicy 63 mm o długości 1.355 mb oraz przyłącza wodociągowe o długości 4.340 mb na obszarze objętym pozwoleniem budowlanym 265/2003 z dnia 26.09.2003 r., były wykonane niezgodnie z Wnioskiem i Projektem, ponieważ nie było ich w zatwierdzonym tą decyzją projekcie budowlanym, a ich *doprojektowania*, wyłącznie w formie projektu wykonawczego, dokonano na podstawie umowy z dnia 11.03.2009 r. Według kosztorysu ofertowego wartość robót w ww. zakresie<sup>60</sup> wynosiła 902 896,49 zł netto.

[Dowód: akta kontroli str. 1237-1263, 1470, 1929-1940]

III.2.1.2.4. Bez pozwolenia na budowę przeprowadzono prace budowlane obejmujące **[A]** budowę sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w przysiółku Ceretnik oraz **[B]** budowę wodociągu (sieci rozdzielczej) o średnicy 63 mm i długości 1.371 mb (w tym 1.355 mb było objęte tzw. projektem wykonawczym i umową na roboty budowlane).

Takie działanie stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, zgodnie z którym roboty budowlane tego rodzaju można było rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

#### III.2.1.2.4.A. **Budowa sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w przysiółku Ceretnik**

<sup>57</sup> W tym 1.355mb wykonano na podstawie pisemnej umowy na roboty budowlane z dnia 15.01.2010 r..

<sup>58</sup> Z tego 4.340 mb było ujętych w umowie na roboty budowlane, a pozostała długość była wykonana dodatkowo wyłącznie na podstawie ustnych uzgodnień pomiędzy byłą Wójt, a wykonawcą robót budowlanych Jak ustalono w trakcie kontroli, roboty w zakresie dodatkowych przyłączy nie zostały zapłacone, a wynagrodzenie w umowie miało charakter ryczałtowy.

<sup>59</sup> Wg 4 kosztorysów: kanalizacja sanitarna kolektor A - 255 363,44 zł, kolektor B - 368 999 zł, wodociąg kolektor A 455 931,33 zł, kolektor B 68 080,43 zł, razem 1 148 374,20 zł netto.

<sup>60</sup> Sieć wodociągowa rozdzielcza o średnicy 63 mm o długości 1.355 mb oraz przyłącza wodociągowe o długości 4.340 mb

W dniu 11.04.2008 r. Gmina zawarła umowę z firmą projektową, której przedmiotem było m.in. opracowanie dokumentacji budowlanej i wykonawczej na rozbudowę kanalizacji sanitarnej i wodociągowej dla przysiółka Ceretnik. Wykonawca dostarczył 30.12.2009 r. dokumentację sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w ww. przysiółku. Za wykonanie dokumentacji w dniu 21.07.2010 r. zapłacono 56 799,28 zł<sup>61</sup>.

Powyższa dokumentacja nie została przedłożona do uzgodnień wymaganych w myśl rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 2 kwietnia 2001 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej<sup>62</sup>, w Zespole Uzgadniania Dokumentacji Projektowej przy Starości Żywieckim (dalej ZUDP), m.in. dlatego że Gmina do zakończenia robót budowlanych nie była właścicielem działki, na której miała powstać (a potem została wybudowana) przewidziana w tej dokumentacji przepompownia wody. W związku z powyższym, jak wyjaśnił właściciel firmy pełniący nadzór inwestorski, nie wystąpiono o uzyskanie pozwolenia ponieważ by go nie otrzymano.

Uzyskanie uzgodnień było jednym z niezbędnych elementów do otrzymania pozwolenia na budowę, a budowa bez takich uzgodnień stanowiła naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, który zobowiązuje inwestora do uzgadniania usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu (do których zalicza się m.in. urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne) z właściwymi starostami.

Roboty budowlane bez pozwolenia na budowę rozpoczęto w marcu 2010 r. i zakończono 27.12.2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 771-834, 838, 953-981, 1260-1263, 1729, 1771, 1961, 1980-1983]

W trakcie robót dot. budowy sieci w przysiółku Ceretnik wybudowano również przyłącze jednego budynku do wodociągu i cztery przyłącza do kanalizacji bez ww. wymaganych ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne uzgodnień w ZUDP oraz bez, wymaganych ustawą Prawo budowlane, co najmniej zgłoszeń robót budowlanych do właściwego organu budowlanego, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 1 a) tej ustawy.

Właściciel firmy wykonującej w imieniu Gminy nadzór inwestorski nad realizacją zadania na podstawie umowy z 6.01.2010 r. zeznał, że zorientował się dopiero po około roku od rozpoczęcia inwestycji, że roboty budowlane w przysiółku Ceretnik prowadzone są bez pozwolenia na budowę. Ponadto ww. w złożonych zeznaniach podał, że:

- po zakończeniu robót sporządzono „dokumentację zamienną” uwzględniającą również Ceretnik i zgłoszono te zmiany przebiegu sieci do Starostwa Powiatowego do ZUDP,
- korektę tras sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami uzgodniono pozytywnie i geodeta wniósł korekty do zasobów geodezyjnych wg inwentaryzacji powykonawczej.

Wyjaśnienie to – zdaniem NIK – nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż jako tzw. „dokumentację zamienną”, oprócz map obejmujących korektę sieci na terenach objętych uzgodnieniami (w 2001 r.) i pozwoleniem na budowę, przedłożono tylko jedną<sup>63</sup> z czterech map obejmujących obszary Ceretnika, na których powstały nowe sieci bez uzgodnień i bez decyzji o pozwoleniu na budowę. Kierownik ZUDP wyjaśnił, że ten tzw. projekt zamienny został uzgodniony na posiedzeniu ZUDP w dniu 16.11.2011 r. (a zatem po zakończeniu robót), gdyż nie porównano dokumentacji uzgodnionej wcześniej z przedłożoną korektą, ponieważ nie można było jej odszukać w krótkim terminie. W złożonych wyjaśnieniach stwierdził również, że nie przewidział, iż w dokumentacji zamiennej zostanie przedstawiony projekt poszerzony, a nie projekt z przebiegami tras uzgodniony w 2001 r.

Zdaniem NIK, przedłożenie tzw. projektu zamiennego miało *de facto* usankcjonować samowolę budowlaną.

<sup>61</sup> Wydatek ten nie został rozliczony w ramach Projektu.

<sup>62</sup> Dz. U. Nr 38, poz.455, zwane rozporządzeniem w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej

<sup>63</sup> Dot. części ul. Widokowej.



[Dowód: akta kontroli str. 1260-1266, 1653-1654, 1734-1737, 1740, 1745, 1769-1770, 1790, 1803-1804, 1931-1936, 1982]

Była Wójt Gminy, która podjęła decyzję o ujęciu budowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w przysiółku Ceretnik w ramach zamówienia publicznego na *Rozbudowę sieci kanalizacyjnej i wodociągowej oraz rozbudowę oczyszczalni ścieków Etap I zadanie 2*, wyjaśniła m.in., że pomimo braku pozwolenia na budowę wykonawca rozpoczął roboty właśnie od odcinka w Ceretniku pomimo, że prace w zakresie dokumentacji na ten odcinek były w trakcie realizacji, a firma przygotowująca dokumentację miała opóźnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 1301-1306, 1751]

NIK zwraca uwagę, że stosownie do art. 28 ust.1 ustawy Prawo budowlane, takie roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę.

### III.2.1.2.4.B. **Budowa doprojektowanej sieci wodociągowej o średnicy 63 mm i przyłączy wodociągowych.**

Roboty w zakresie budowy rozdzielczej sieci wodociągowej o średnicy 63 mm i przyłączy wodociągowych prowadzono bez wymaganych pozwoleń i zgłoszeń<sup>64</sup>.

Podobnie jak w przypadku wyżej opisanych robót budowlanych w przysiółku Ceretnik, Gmina wybudowała rozdzielczą sieć wodociągową o średnicy 63 mm i długości 1 371 mb<sup>65</sup> oraz przyłącza wodociągowe o długości 6307 mb<sup>66</sup> bez uprzedniego dokonania w ZUDP uzgodnień ich przebiegu na terenie objętym pozwoleniem na budowę 265/2003 z 26.09.2003 r.<sup>67</sup>, co było niezgodne z art. 27 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Inwestor (Gmina) nie wystąpił o zmianę ww. pozwolenia i uzupełnienia zakresu prac nim objętych o budowę sieci wodociągowej o średnicy 63 mm, co było niezgodne z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego. Gmina nie zgłosiła także robót budowlanych w zakresie budowy ww. przyłączy wodociągowych nie objętych ww. pozwoleniem, co było niezgodne z art. 30 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego.

[Dowód: akta kontroli str. 1937-1940, 1237-1266]

Brak ww. uzgodnień właściciel firmy opracowującej projekt wykonawczy (umowa z 11.03.2009 r.), a zarazem pełniący funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego na podstawie umowy z dnia 6.01.2010 r., wyjaśnił nieposiadaniem przez inwestora map do celów projektowych i uzgodnieniem wykonania projektu wykonawczego zamiast projektu budowlanego z ówczesną Wójt Gminy, która poinformowała o braku środków finansowych na opracowania mapowe.

Małgorzata Pępek w sprawie budowy wyjaśniła: *Chcieliśmy dotrzymać terminów realizacji projektu, trzeba było wydać środki, ogłosić przetarg i nie było wtedy czasu na sporządzenie map do celów projektowych i dokonanie uzgodnień w ZUDP oraz wystąpienia o uzyskanie pozwolenia na budowę. Zamierzałam uzyskać stosowne pozwolenia w trakcie realizacji robót (...) Nie wiem dlaczego po moim odejściu z Gminy Ślemień w październiku 2011, nie prowadzono dalszych prac w celu doprowadzenia do zgodności budowy kanalizacji i wodociągu w latach 2010-2011 z przepisami prawa geodezyjnego i budowlanego.*

[Dowód: akta kontroli str. 1803-1804, 2515]

Zdaniem NIK była Wójt Gminy świadomie akceptowała samowolę budowlaną w zakresie budowy wodociągowej sieci rozdzielczej o średnicy 63 mm oraz przyłączy wodociągowych, dla których zleciła opracowanie dokumentacji wykonawczej na podstawie umowy z dnia 11.03.2009 r., a więc na kilka miesięcy przed wszczęciem postępowania przetargowego, w którym te sieci i przyłącza były uwzględnione.

<sup>64</sup> Gmina nie zleciła realizacji tego obowiązku podmiotowi zewnętrznemu.

<sup>65</sup> W tym 1 355 mb było objęte tzw. Projektem wykonawczym i umową z dnia 15.01.2010 r. na roboty budowlane, a pozostałą długość wykonano bezumownie.

<sup>66</sup> W tym. 4 340 mb było objęte tzw. projektem wykonawczym i umową na roboty budowlane, a pozostałe wykonano bezumownie.

<sup>67</sup> Pozwolenie obejmowało budowę sieci wodociągowej o średnicach 110 mm i 90 mm i kanalizacyjnej z przyłączami do budynków.

Potwierdził to również właściciel firmy pełniącej w imieniu Gminy nadzór inwestorski oraz sporządzającej ww. dokumentację wykonawczą zeznając: *Miałem świadomość, że budowa tej sieci nie była objęta zezwoleniem lecz uznaliśmy wspólnie z Panią Wójt, że jest to uzasadnione celem projektu, tj. przyłączeniem budynków do sieci. Braliśmy również pod uwagę fakt, że sieć fi 63 mm będzie budowana w tym samym wykopie co sieć kanalizacyjna objęta już pozwoleniem oraz to, że po zrealizowaniu budowy zostanie sporządzony projekt zamienny (korygujący), w którym zostaną wykazane odcinki tej sieci.*

[Dowód: akta kontroli str. 1804]

Informacja o zmianach zakresu realizowanego zadania (wprowadzonych już na początku jego realizacji), tj. podjęciu rozbudowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w przysiółku Ceretnik we wsi Ślemień oraz budowy sieci wodociągowej o średnicy 63 i przyłączy wodociągowych, nie została przekazana przez władze gminy do Instytucji Zarządzającej RPO, pomimo obowiązku wynikającego z § 18 umowy dofinansowania, gdzie zapisano że: *Beneficjent zgłasza w formie pisemnej IZ RPO WSL zmiany dotyczące realizacji Projektu nie później niż do 30 dni przed zakończeniem rzeczowym realizacji Projektu.* Umowę podpisała ówczesna Wójt Gminy - Małgorzata Pępek, która wyjaśniła, że miała zamiar zgłosić zmiany do IZ lecz nie wie dlaczego pracownicy odpowiedzialni za rozliczanie projektu nie przygotowali stosownej dokumentacji.

[Dowód: akta kontroli str. 763, 772-838, 1721-1725, 3641]

Tomasz K. zajmujący się rozliczeniem Projektu w Urzędzie zeznał: *Nie wiedziałem, iż przetarg na roboty budowlane zawierał inny zakres sieci do wykonania (o przysiółek Ceretnik) niż ujęty we wniosku o dofinansowanie. Długość sieci w przetargu i we wniosku o dofinansowanie była przecież taka sama, tj. po 15,75 km. Również kwota przeznaczona na wykonanie zadania w postępowaniu przetargowym była tożsama z kwotą ujętą we wniosku o dofinansowanie zadania (16.728.808,02 zł). Nie wiedziałem również, że budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych była przewidziana w umowie na roboty budowlane. W związku z powyższym nie widziałem konieczności informować Pani Wójt o konieczności wystąpienia do urzędu Marszałkowskiego o aneksowanie umowy.*

[Dowód: akta kontroli str. 2343]

III.2.1.2.5. Niezgodnie ze stanem faktycznym w oświadczeniach załączonych do zawiadomień Gminy z dnia 14.09.2012 r. o zakończeniu budowy sieci kanalizacyjnej 17 335,4 mb i wodociągowej o długości 17 140,5 mb, kierowanych do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żywcu, kierownik budowy potwierdzał wykonanie robót zgodnie z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę.

Miało to miejsce pomimo iż sieć kanalizacyjną i wodociagową w przysiółku Ceretnik wybudowano bez uzgodnień w ZUDP i bez pozwolenia na budowę, a sieć rozdzielczą o średnicy 63 mm i przyłącza wodociągowe bez uzgodnień w ZUDP i bez zmiany pozwolenia (na obszarze objętym pozwoleniem tylko w zakresie budowy sieci wodociągowej fi 110 mm i fi 90 mm bez przyłączy wodociągowych).

[Dowód: akta kontroli str. 1710-1714, 2520-2524]

Kierownik budowy w złożonych wyjaśnieniach podał, że podpisując ww. oświadczenie był przekonany, iż inwestor (Gmina) posiada wszelkie niezbędne dokumenty, w tym pozwolenia na budowę obejmujące całość wykonanych robót.

[Dowód: akta kontroli str. 3452]

Inspektor nadzoru inwestorskiego, który podpisał się na oświadczeniach kierownika budowy z dnia 14.09.2012 r. zeznał: *Podpisałem ww. dokument mając na uwadze to, że geodeta oparł się na zatwierdzonej przez ZUDP korekcie przebiegu tras i uzyskał klauzulę na dokumentacji powykonawczej. Podpisując ww. oświadczenie w części przeznaczonej dla inspektora nadzoru potwierdziłem stan faktyczny wyłącznie w zakresie uzyskanego pozwolenia na budowę 265/2003.*

[Dowód: akta kontroli str. 1806]

NIK zwraca uwagę, że w czasie składania przedmiotowych oświadczeń ww. osoby posiadały wiedzę o robotach w Ceretniku przeprowadzonych bez pozwolenia na budowę, co wynika z ustaleń opisanych powyżej, w pkt 4 nieprawidłowości. Stosownie do art. 25 pkt. 4

Prawa budowlanego, do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy m.in. potwierdzanie faktycznie wykonanych robót – zatem opisane wyżej postępowanie inspektora stanowiło naruszenie jego podstawowych obowiązków zawodowych.

Opis stanu  
faktycznego

### III.2.1.3. Budowa stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową

Do wniosku o dofinansowanie w tej sprawie Gmina załączyła pozwolenia na budowę i dokumentację projektową dotyczącą stacji uzdatniania wody. Do wniosku nie załączono takiej dokumentacji dla wodociągu (w trakcie kontroli, Gmina nie przedłożyła NIK kompletnej dokumentacji budowlanej dotyczącej przebiegu wodociągu objętego wnioskiem i rozliczonego w ramach INTERREG III A)<sup>68</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 2660-2671, 2790-2792, 3398-3448]

W ramach Projektu, na podstawie faktur za roboty budowlane, rozliczono budowę stacji uzdatniania wody oraz 2.164 mb sieci wodociągowej o średnicach 90 mm i 63 mm, tj. różnej od przewidzianej we wniosku o dofinansowanie, w którym zadeklarowano wybudowanie sieci o średnicy 100 mm.

Przedstawione we wniosku o płatność faktury Gmina rozliczyła i sfinansowała wcześniej z pożyczki WFOŚiGW, która była udzielona na budowę wodociągu w innym miejscu, tj. po obu stronach ulicy Krakowskiej od strony Gilowic.

W przeprowadzonym postępowaniu przetargowym dotyczącym zadania sporządzono kosztorys ofertowy, który powoływał się na projekt budowlany: *Kanalizacja sanitarna i wodociąg w jednym wykopie na terenie Gminy Ślemień Etap I opracowany w 2001 r. ze zmianami w 2003 r.*, który jak ustalono w trakcie kontroli, wykorzystywany był w zadaniach *Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień, Etap I – zadanie 1* i *Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień, Etap I – zadanie 2*.

[Dowód: akta kontroli str. 2602, 2661-2662, 2665-2666]

Kwota wydatków wykazana we wniosku o płatność wynosiła 995 694,21 zł (4 faktury<sup>69</sup>), w tym 983 655,13 zł stanowiły wydatki wykazane jako kwalifikowalne, a wnioskowana kwota z EFRR – 395 162,26 zł nie przekroczyła kwot określonych w umowie o dofinansowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 2725-2727]

Działania promocyjno-informacyjne prowadzone przez Gminę obejmowały m.in. oznaczenie miejsca realizacji projektu tablicą informacyjną, publikacje w prasie. Na stronie internetowej Gminy znajdowały się informacje o współfinansowaniu projektu w ramach programu INTERREG III A.

[Dowód: akta kontroli str. 2741-2747, 2778-2779]

Ustalone  
nieprawidłowości

III.2.1.3.1. W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na rozliczeniu innego odcinka sieci wodociągowej niż wynikało to z podpisanej umowy na dofinansowanie Projektu.

Rozliczając Projekt była Wójt Gminy przedłożyła faktury z załączonymi protokołami odbioru robót, z których wynikało wybudowanie 2.164 mb sieci o średnicy 90 mm i 525 mb o średnicy 63 mm, co było niezgodne z wnioskiem o dofinansowanie, wg którego wybudowana sieć miała być wykonana z rur PEHD o średnicy 100 mm oraz z wnioskiem o płatność wg którego wybudowano m.in. sieć wodociągową o przekroju fi 100 mm.

We wniosku o dofinansowanie podano m.in.: *Tak duży przekrój rury wynika z faktu, iż jest to pierwszy odcinek sieci wodociągowej, a więc musi on zapewnić swobodny przepływ wody*

<sup>68</sup> Dokumentacji nie posiadano również w Starostwie Powiatowym oraz Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Żywcu. Brak dokumentacji nie pozwala na jednoznaczne ustalenia w zakresie realizacji zadania.

<sup>69</sup> Faktury o numerach: 52/2006 z 12.12.2006 r., 18/2007 z 4.04.2007 r., 25/2007 z 14.05.2007 r., 35/2007 z 30.06.2007 r.

dla wszystkich mieszkańców, którzy mają być podłączeni do nowo budowanej sieci (pozostałe 6.581,5 mb sieci wodociągowej jest kolejnym odcinkiem sieci. Zatem koniecznym jest wybudowanie tego odcinka, gdyż on warunkuje rozprowadzenie wody po sołectwie. Zdaniem NIK powyższe określenia wskazują na to, że we wniosku o dofinansowanie, skierowanym do programu INTERREG chodziło o budowę odcinka wodociągu rozpoczynającego się od stacji uzdatniania wody, a nie wodociągu, który był wybudowany w innym miejscu, tj. po obu stronach ul. Krakowskiej od strony Gilowic.

W dokumentacji mapowej załączonej do informacji pokontrolnej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 14.03.2008 r.<sup>70</sup> zaznaczono przebieg wybudowanego wodociągu na terenie pomiędzy ujęciem wody i stacją uzdatniania wody oraz ul. Krakowską, natomiast wg załącznika mapowego do pisma z 12.09.2006 r. skierowanego przez Gminę do WFOŚiGW dot. wniosku o udzielenie pożyczki zaznaczono planowaną sieć długości 2.689 mb po obu stronach ul. Krakowskiej (drogi powiatowej) od strony granicy z Gilowicami.

W kolejnym piśmie do WFOŚiGW z 20.10.2006 r. Wójt Gminy podała *Zakres budowy sieci wodociągowej w ramach projektu „Rozwój gminy poprzez budowę stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową w żaden sposób nie nakłada się z zakresem rzeczowym zadania pn. Budowa sieci wodociągowej w Ślemieniu – Zadanie 1 Etap 1 (umowa pożyczki 216/2005/243/GW/st/P z 8.12.2005 r.). W ramach podpisanej już umowy na ukończeniu są prace dotyczące budowy zbiornika wody i ujęcia wraz z siecią wodociągową do miejsca budowy Stacji Uzdatniania Wody i ujęcia wody na potoku Frydziowski. W planowanym projekcie będącym przedmiotem wniosku, planuje się wybudowanie wyłącznie Stacji Uzdatniania Wody wraz z nieujęciem w poprzednim wniosku odcinkiem sieci wodociągowej, który znajdować się będzie przy granicy miejscowości Ślemień i miejscowości Gilowice. Planowany nowy odcinek sieci wodociągowej (o długości 2.689 mb) zostanie połączony ze stacją Uzdatniania Wody poprzez już budowany odcinek sieci wodociągowej.*

Powyższe zapisy wskazują na lokalizację wodociągu sfinansowanego ze środków pożyczki WFOŚiGW po obu stronach drogi powiatowej, a nie w okolicach Stacji Uzdatniania Wody.

Faktury zapłacone środkami ww. pożyczki obejmowały wybudowanie sieci wodociągowej o średnicy 90 mm i średnicy 63 mm po obu stronach drogi powiatowej, a tym samym nie mogły być podstawą do rozliczenia w ramach projektu INTERREG III A, który obejmował budowę wodociągu o średnicy 100 mm w innym miejscu, tj. w okolicach Stacji Uzdatniania Wody.

[Dowód: akta kontroli str. 2553-2557, 2678, 2714, 2728, 2731-2740, 2748-2773]

A.W. - kierownik Referatu ds. inwestycji, ochrony środowiska i pozyskiwania środków UE, jako osoba merytorycznie odpowiedzialna za realizację projektu zeznał m.in.: *Nie pamiętam dlaczego wystąpiły różnice pomiędzy danymi w zakresie średnicy sieci wodociągowej zamieszczonymi w sprawozdaniu z realizacji projektu i wniosku o płatność w ramach INTERREG III A, a danymi w tym zakresie wynikającymi z kosztorysów powykonawczych załączonych do faktur, które były rozliczone w tym projekcie. Nie wiem również dlaczego wystąpiły różnice w lokalizacji wykonanego wodociągu. W czasie przedkładania sprawozdania z realizacji projektu uważałem, że było sporządzone i rozliczone prawidłowo.*

[Dowód: akta kontroli str. 2808]

Była Wójt Gminy, podpisująca wniosek o płatność wyjaśniła, że nie pamięta, który odcinek budowanego wodociągu był rozliczony w ramach INTERREG III A

[Dowód: akta kontroli str. 2518]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację Projektów w sposób niezgodny z wnioskiem aplikacyjnym i umową o dofinansowanie.

## **III.2.2. Zgodność w realizowanych projektach wykonania robót budowlanych z umowami zawartymi z wykonawcami.**

### **III.2.2.1. Rozwój infrastruktury turystycznej**

<sup>70</sup> UW przeprowadził kontrolę projektu w dniach 27.02.2008 – 7.03.2008

Opis stanu faktycznego

W ramach realizacji projektu zawarto dwie umowy na wykonanie robót budowlanych, tj.:

- 1) na roboty w parku w Ślemieniu, w ośrodku „KUBA” w Lasie i na Rynku w Ślemieniu, na kwotę łącznie 2 177 557,53 zł;
- 2) na roboty na terenie boiska w Ślemieniu, w tym budowa budynku szatniowo-gospodarczego, na kwotę 829 917,92 zł.

Umowy zawarto z wykonawcami wyłonionymi w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych (szczegółowo opisanych w pkt. III.2.3) w trybie przetargu nieograniczonego, a wynagrodzenie ustalono jako ryczałtowe. Przy realizacji umów nie wykonano części z robót budowlanych oraz dokonano zmian użytych materiałów w stosunku do projektów i ofert, bez pisemnego rozliczenia skutków finansowych tych zmian. O dokonanych zmianach nie informowano IZ.

[Dowód: akta kontroli str. 181-184, 311-321]

Ustalone nieprawidłowości

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

III.2.2.1.1. Realizując umowę na roboty budowlane w Parku w Ślemieniu i w Ośrodku „KUBA” w sołectwie Las, Gmina nie wyegzekwowała wykonania następujących elementów, wykazanych w przedmiarach załączonych do SIWZ i w ofercie:

- a) oświetlenia parkingu na terenie Parku w Ślemieniu za kwotę 6 368,78 zł brutto<sup>71</sup>
- b) okuć z blachy na pergolach w Parku w Ślemieniu za kwotę 1 604,83 zł brutto<sup>72</sup>.
- c) zaworu czerpalnego na terenie ośrodka „KUBA” w Lasie<sup>73</sup>,
- d) piaskownicy na terenie placu zabaw w ośrodku „KUBA” w Lasie<sup>74</sup>

Komisja<sup>75</sup> nierzetelnie dokonała odbioru robót budowlanych w Parku w Ślemieniu, potwierdzając w protokole z 30.10.2009 r. ich odbiór bez uwag z wynikiem dobrym, pomimo braku obróbek blacharskich na pergolach, niezamontowania tzw. pazdurów na kalenicy dachu wiaty<sup>76</sup> i niewykonania oświetlenia parkingu.

Ponadto pod wiatą grillową na terenie ośrodka „KUBA” w Lasie faktycznie wykonano nawierzchnię z kostki betonowej o powierzchni mniejszej o 25,4 m<sup>2</sup> (to jest o 34 %) w stosunku do powierzchni wynikającej z przedmiaru, oferty i kosztorysu powykonawczego, na kwotę 1.896,74 zł netto (wyliczoną proporcjonalnie do ogólnej wartości nawierzchni 75,4 m<sup>2</sup> wykazanej w kosztorysach ofertowym i powykonawczym w kwocie netto 5.630,47 zł<sup>77</sup>), co wskazuje także na nierzetelny odbiór robót.

[Dowód: akta kontroli str. 3161, 3170, 3180, 3184, 3188-3189, 3192, 3829-3832]

Wszystkie ww. roboty zostały zapłacone w ramach umowy, w której wynagrodzenie określono jako ryczałtowe.

W sprawie niewykonania w Parku w Ślemieniu okuć z blach na pergolach inspektor nadzoru inwestorskiego zeznał, że przez przeoczenie nie zauważył ich braku w trakcie odbioru robót. Dodał, że w kolejnych przeglądach po wykonaniu prac zauważono ich brak i zwrócono się do wykonawcy o uzupełnienie i był przekonany, że zostało to zrealizowane. Wyjaśniając z kolei brak lamp na parkingu zeznał, że nie pamięta przyczyn ich niezamontowania. W sprawie piaskownicy na placu zabaw w ośrodku KUBA w Lasie zeznał, że prawdopodobnie jako piaskownicę potraktowano całość miejsca zabaw wysypanego żwirkiem, na którym zlokalizowane były urządzenia placu zabaw.

<sup>71</sup> Pozycje 5.1-5.6 kosztorysu ofertowego na kwotę netto 5.220,31 zł

<sup>72</sup> Pozycja 62 kosztorysu ofertowego ze str. 28 oferty – kwota netto 1.315,43 zł.

<sup>73</sup> Nie ustalono wartości z uwagi na częściowe wykonanie zakresu prac.

<sup>74</sup> Nie ustalono wartości z uwagi na ryczałtową cenę całego placu zabaw, z którego nie wykonano tylko piaskownicy.

<sup>75</sup> W składzie: Małgorzata Pepek – ówczesna Wójt Gminy, Marek Micor – Przewodniczący Rady, M.S.-przedstawiciel wykonawcy, Mirosław M.-inspektor nadzoru, R.K. kierownik budowy.

<sup>76</sup> Co zostało wykazane dopiero w protokole z dnia 9.04.2010 r., a następnie ponownie potwierdzone w piśmie z dnia 5.10.2011 r., skierowanym do firmy wykonawczej jako zgłoszenie robót do wykonania.

<sup>77</sup> W obrębie wiaty wykazano wykonanie nawierzchnię z kostki brukowej betonowej gr. 6 cm na powierzchni 75,4 m<sup>2</sup>, a zgodnie z obmiarem dokonany w trakcie oględzin przez kontrolerów NIK, faktycznie wykonana powierzchnia wynosiła 50 m<sup>2</sup>

[Dowód: akta kontroli str. 3388, 3390, 3394]

Małgorzata Pępek była Wójt Gminy i przewodnicząca komisji odbiorowej robót w Parku w Ślemieniu wyjaśniła, że nie zauważyła ww. braków.

[Dowód: akta kontroli str. 3644]

III.2.2.1.2. Była Wójt Gminy wyraziła zgodę na zmianę materiałów używanych przez Wykonawcę robót budowlanych w ośrodku KUBA w Lasie, w Parku w Ślemieniu oraz na Rynku w Ślemieniu, w stosunku do wynikających z przedmiarów załączonych do SIWZ i kosztorysu ofertowego. Ponadto, niektóre kosztorysy powykonawcze sporządzone zostały nierzetelnie, bo wykazywano w nich użycie innych materiałów niż te, które faktycznie zabudowano. I tak:

a) w ośrodku „KUBA”:

- nawierzchnię parkingu (o powierzchni 275 m<sup>2</sup>) wykonano z kostki betonowej zamiast z *piaskowca Mucharz* wykazanego w przedmiarach i ofercie. Zmianę tą wykonawca robót uzasadnił zaprzestaniem produkcji płyt kamiennych przewidzianych w projekcie budowlanym, co odnotowano w dzienniku budowy. W kosztorysie powykonawczym wykazano pozycję *piaskowiec Mucharz* w cenie 303,61 zł netto za 1 m<sup>2</sup>, tj. zgodnie ze złożoną ofertą (zamiast ceny faktycznie wykonanej nawierzchni z kostki betonowej),
- nawierzchnię chodnika<sup>78</sup> (36 m<sup>2</sup>) wykonano z kostki betonowej zamiast z płyt kamiennych, bez jakiegokolwiek uzasadnienia i bez adnotacji w dzienniku budowy o zamianie wykazując w kosztorysie powykonawczym płyty kamienne,
- pokrycie dachu wiaty wykonano z desek ciętych zamiast z gontu (w przedmiarze załączonym do SIWZ podano: krycie gontem modrzewiowym - analogia). Z kolei w kosztorysie powykonawczym wykazano dranice iglaste.

b) w Parku w Ślemieniu:

- pokrycie dachu wykonano z desek ciętych zamiast z dranic iglastych, które wykazano w kosztorysie powykonawczym - zmiany nie odnotowano w dzienniku budowy,
- komin w wiacie grillowej wybudowano z cegły zamiast ze stali żaroodpornej, wykazując go w kosztorysie powykonawczym jako wykonany ze stali żaroodpornej - nie odnotowano w dzienniku budowy zmiany w tym zakresie,
- ścieżki wykonano z kostki brukowej zamiast z asfaltu przewidzianego w projekcie budowlanym, przedmiarze i ofercie. W dzienniku budowy odnotowano zmianę nawierzchni. W kosztorysie powykonawczym zwiększono koszty wykonania ścieżek w związku ze zmianą nawierzchni z asfaltowej na brukową betonową.
- place zlokalizowane w ciągu ścieżek wykonano z kostki brukowej zamiast z płyt kamiennych, wykazanych w przedmiarze i ofercie, przy czym cena ofertowa wynosiła 304,41 zł za 1 m<sup>2</sup>, a cena z kosztorysu powykonawczego 161,46 zł. Zmiany nawierzchni placów nie odnotowano w dzienniku budowy.
- plac pod wiatą wykonano z bruku betonowego zamiast z kostki kamiennej, wykazanej w przedmiarze, kosztorysie ofertowym i kosztorysie powykonawczym. Zmiany nie odnotowano w dzienniku budowy.

c) Rynek w Ślemieniu:

- nawierzchnie utwardzone w obrębie fontanny i na płycie Rynku o pow. 604,494m<sup>2</sup> wykonano z płyt betonowych zamiast z kamiennych, uzasadniając zmianę w dzienniku budowy brakiem dostępności projektowanych płyt kamiennych,
- nawierzchnię drogi dojazdowej w obszarze Rynku o powierzchni 630 m<sup>2</sup> wykonano z kostki granitowej zamiast z asfaltu, przewidzianego w przedmiarach i kosztorysie ofertowym, za zgodą inspektora nadzoru i projektanta,

<sup>78</sup> Zlokalizowanego przy budynku ośrodka KUBA wzdłuż południowej ściany.

- chodniki (ciągi piesze) o pow. 1120 m<sup>2</sup> wykonano z płyt betonowych zamiast z kostki kamiennej. W dzienniku budowy nie odnotowano tej zmiany,
- podesty przy ławkach wykonano z płyt betonowych zamiast z kamiennych, podając w kosztorysie powykonawczym wykonanie 3 podestów kamiennych za cenę wyższą (10.760,54 zł netto) niż wykazana w ofercie (9.450 zł netto). Zmiany zastosowanego materiału nie odnotowano w dzienniku budowy.

[Dowód: akta kontroli str. 3021, 3027-3034, 3039, 3042, 3084, 3164-3166, 3189-3193, 3829-3832]

Inspektor nadzoru inwestorskiego w sprawie wykonania innego komina na wiacie w Parku zeznał, że uzgodniono z projektantem ww. zmianę, aby zapewnić właściwy ciąg lecz przez przeoczenie nie odnotowano tej zmiany w dzienniku budowy. Z kolei wyjaśniając zamontowanie desek ciętych jako pokrycia dachu wiaty w Parku, stwierdził, że w celu zapewnienia szczelności dachu zmieniono jego pokrycie z dranic na deski cięte uzupełniając dach o dodatkową izolację, i wg niego dach wykonany z desek ciętych, uwzględniając dodatkową izolację, nie był droższy niż dach dranicowy. Wykazanie w kosztorysie powykonawczym dranic zamiast desek wyjaśnił przeoczeniem również na etapie analizy i potwierdzenia przez niego tego kosztorysu.

W sprawie zmiany nawierzchni asfaltowej ścieżek w Parku na bruk betonowy, inspektor nadzoru stwierdził, że asfalt nie pasowałby do charakteru Parku, więc w porozumieniu z wykonawcą i projektantem zdecydowano o zmianie nawierzchni na kostkę betonową. Zeznał również, że nawierzchnię placów zmieniono z kamiennej na betonową w celu zachowania ciągłości i jednolitości struktury ciągów pieszych w Parku, a wykazanie w kosztorysie powykonawczym nawierzchni kamiennej placów wyjaśnił przeoczeniem. Zamianę nawierzchni pod wiatą w Parku z kamiennej na betonową uzasadnił potrzebą ujednolicenia rodzaju nawierzchni na całym terenie Parku. Z kolei zamianę kamiennych podestów przy ławkach w obrębie fontanny na Rynku w Ślemieniu na podesty z płyt betonowych wyjaśnił zachowaniem jednolitości nawierzchni w obrębie całej fontanny, która była pokryta płytami betonowymi z uwagi na brak przewidzianych w projekcie płyt kamiennych z piaskowca Długopole.

[Dowód: akta kontroli str. 3389-3391]

Małgorzata Pępek - była Wójt Gminy wyjaśniła, że wiedziała o zmianach i je akceptowała mając na uwadze podwyższenie standardu wykonania robót, za wyjątkiem zmiany dotyczącej komina na wiacie w Parku w Ślemieniu, o której nie wiedziała.

[Dowód: akta kontroli str. 3642]

Wyjaśnienie to – zdaniem NIK – nie zasługuje na uwzględnienie, w sytuacji, gdy pierwotnie przewidziane do zastosowania w tych przypadkach materiały np. kostki i płyty z kamienia naturalnego zastąpiono odpowiednio kostką lub płytami z betonu.

Za całość robót zrealizowanych w Ośrodku „Kuba”, w Parku w Ślemieniu i w Rynku w Ślemieniu Gmina zapłaciła wynagrodzenie ryczałtowe przewidziane w umowie o roboty budowlane w kwocie 2 177 557,53 zł.

W trakcie kontroli NIK nie przedłożono dokumentów świadczących o rozliczaniu (porównywaniu) kosztów ww. zmian, w związku z tym nie można precyzyjnie ustalić kosztów ww. prac zamiennych.

Jednocześnie, na podstawie kosztorysów ofertowych i powykonawczych, NIK oszacowała różnicę w kosztach niektórych zastosowanych materiałów zamiennych. I tak:

- nawierzchnię chodnika przy budynku „Kuba” wykonano z kostki betonowej, zamiast z płyt kamiennych. W kosztorysie powykonawczym wykazano cenę identycznej nawierzchni pod wiatą w kwocie netto 74,67 zł za m<sup>2</sup>, a zakładana w kosztorysie ofertowym i wykazana w kosztorysie powykonawczym cena za m<sup>2</sup> nawierzchni z płyt kamiennych wynosiła netto 282,30 zł. W wyniku dokonanej zamiany wyliczony koszt budowy chodnika o powierzchni 36 m<sup>2</sup> zmniejszył się o 7.474, 53 zł netto,
- nawierzchnię parkingu na terenie ośrodka KUBA wykonano z kostki betonowej Semmelrock zamiast z piaskowca Mucharz wykazanego w kosztorysie

powykonawczym. Przyjmując najwyższą cenę, tj. 181,18 za wykonanie 1 m<sup>2</sup> nawierzchni z płyt betonowych Semmelrock na terenie Rynku w Ślemieniu (poz.5.3 kosztorysu powykonawczego dla robót na tym obszarze), wyliczony koszt położonej nawierzchni parkingu przy Ośrodku Kuba był niższy niż zakładano w kosztorysie ofertowym i wykazano w kosztorysie powykonawczym o 33.668,78 zł netto,

- koszt nawierzchni kamiennych w obrębie fontanny i na płycie Rynku (o pow. 604,494m<sup>2</sup>) wg kosztorysu ofertowego wynosił 400,69 zł netto za 1 m<sup>2</sup>, natomiast koszt wykonanych z płyt betonowych wg kosztorysu powykonawczego - 181,18 zł netto za 1 m<sup>2</sup>. (przyjmując wyższą spośród dwóch wartości z pozycji 5.3 i 5.20 tego kosztorysu). W wyniku dokonanej zmiany wyliczony koszt wykonania ww. nawierzchni (o pow. 604,494m<sup>2</sup>) był niższy o 132.694,26 zł netto niż wynikający z kosztorysu ofertowego.

Powyższe ustalenia wskazują, że Gmina, dokonując płatności zgodnie z podpisaną umową, zapłaciła za wykonane roboty przewidziane w umowie (na podstawie kosztorysu ofertowego) wynagrodzenie ryczałtowe, które było zawyżone w stosunku do faktycznych kosztów wyżej wymienionych robót.

[Dowód: akta kontroli str. 3021, 3027-3034, 3039, 3042, 3084, 3164-3166, 3189-3193, 3829-3832]

III.2.2.1.3. W ramach robót budowlanych na terenie boiska w Ślemieniu zaakceptowano zmianę przez wykonawcę wypełnienia balustrady na tarasie budynku, który zamiast szklanego (wg przedmiaru i kosztorysu powykonawczego) wykonał wypełnienie poliwęglanowe. W toku kontroli nie przedłożono rozliczenia kosztowego dokonanych zmian, co świadczy o braku rzetelności przy rozliczaniu robót.

Za ww. roboty Gmina zapłaciła wynagrodzenie ryczałtowe przewidziane w umowie na roboty budowlane.

[Dowód: akta kontroli str. 2949, 3342-3343, 3364]

Inspektor nadzoru inwestorskiego zeznał, że wypełnienia z poliwęglanu były zaakceptowane przez projektanta i ostatecznie zdecydowały warunki bezpieczeństwa o zrezygnowaniu z wypełnień szklanych.

NIK nie przyjmuje ww. wyjaśnień, gdyż Inspektor nadzoru nie przedstawił żadnych dowodów, że wypełnienia ze szkła były mniej bezpieczne, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że wypełnienie szklane ujęte było już w projekcie budowlanym, zatem przewidywano użycie materiału nie stanowiącego zagrożenia dla użytkowników.

[Dowód: akta kontroli str. 2949, 3255, 3342-3343, 3364, 3395]

III.2.2.1.4. Inspektor nadzoru inwestorskiego wykonywał nierzetelnie swoje obowiązki, gdyż zaakceptował rozliczenie robót na Rynku w Ślemieniu, pomimo wykazania w kosztorysie powykonawczym nawierzchni o powierzchni ok. 900 m<sup>2</sup> mniejszej niż wynikająca z przedmiarów i kosztorysu ofertowego oraz niewykazania w tym kosztorysie kosztów wykonanych robót instalacji elektrycznych i oświetlenia, które faktycznie wykonano. Należy zwrócić uwagę, że ogólna wartość tego kosztorysu powykonawczego (1 184 535,70 zł), nie uwzględniającego robót instalacji elektrycznych i oświetlenia, stanowiła sumę wartości kosztorysów ofertowych dla robót na Rynku (1 132 652,64 zł) i instalacji elektrycznej (51 883,06 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 3084, 3184-3185, 3190-3191]

Wyjaśniając przyczyny ww. rozbieżności inspektor nadzoru inwestorskiego zeznał: *Nie dokonywałem szczegółowych obmiarów nawierzchni ponieważ nie było znacznych istotnych odstępstw od projektu budowlanego. Porównywałem wykonany zakres z dokumentacją projektu budowlanego i wówczas stwierdziłem, że powierzchnia wykonana jest zgodna z tym projektem. Nie weryfikowałem powierzchni wykazanej w kosztorysie powykonawczym. Prawdopodobnie w tym kosztorysie popełniono błąd zaniżając powierzchnię faktycznie wykonanej nawierzchni z płyt betonowych względem nawierzchni do wykonania wg przedmiaru i projektu.*

[Dowód: akta kontroli str. 3392]



Powyższe wyjaśnienia dowodzą, że inspektor nadzoru inwestorskiego nierzetelnie zabezpieczył interesy inwestora w zakresie wykonywanych prac i ich jakości, naruszając tym samym podstawowe obowiązki inspektora nadzoru, do których, zgodnie z art.25 pkt.1 Prawa budowlanego, należy m.in. sprawowanie kontroli zgodności realizacji budowy z projektem i pozwoleniem na budowę.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK na stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości mógł mieć wpływ fakt, iż zatrudniony w Urzędzie na stanowisku Inspektora ds. budownictwa – Mirosław M. (do którego obowiązków należało: planowanie zadań inwestycyjnych na terenie Gminy, realizowanie tych zadań oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego), wykonywał jednocześnie zadania inspektora nadzoru inwestorskiego w imieniu przedsiębiorcy wyłonionego przez Gminę w trybie przetargu nieograniczonego do sprawowania tego nadzoru (u którego Mirosław M. był również zatrudniony) – a zatem działał w warunkach oczywistego konfliktu interesów.

Powyższe stanowiło naruszenie zakazu wykonywania przez pracowników samorządowych zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które pracownik ten wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność (art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>79</sup>). Ponadto Mirosław M. był członkiem komisji przetargowej, powołanej do wyłonienia wykonawcy nadzoru inwestorskiego.

Podkreślić należy, że była Wójt wiedziała o dodatkowym zatrudnieniu pracownika Urzędu i akceptowała ten stan.

[Dowód: akta kontroli str. 674-675, 3029-3030, 3564]

### III.2.2.2. Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków

Opis stanu faktycznego

W toku realizacji Projektu 15.01.2010 r. zawarto umowę na rozbudowę kanalizacji sanitarnej i wodociągu wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień – Etap I zadanie 2. z Konsorcjum dwóch firm. Umowę dwukrotnie aneksowano: 18.01.2010 r. i 3.01.2011 r. Koszt robót budowlanych określonych w umowie wynosił 12 129 428,72 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1498-1515]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie realizacji ww. umowy na roboty budowlane, NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości:

III.2.2.2.1. Od wykonawcy nie wyegzekwowano wykonania zamówienia w pełnym zakresie, a pomimo to Gmina dokonała zapłaty pełnej kwoty umownej.

Fakturę końcową za roboty budowlane, wystawioną 30.12.2011 r. na kwotę 543 033,68 zł zapłacono w całości 19.01.2012 r. na podstawie protokołu z odbioru końcowego z 12.01.2012 r., pomimo niezrealizowania pełnego zakresu prac na terenie przepompowni zlokalizowanej na wodociągu biegnącym wzdłuż ulicy Widokowej (do dnia zapłaty faktury nie zamontowano kontenera, a ogrodzenie jej terenu wykonano dopiero w 2013 r.). Przyczyną niezakończenia prac budowlanych był nieuregulowany stan prawny nieruchomości, na której zlokalizowano ww. przepompownię. Zamiany nieruchomości w celu przejęcia na własność Gminy terenu pod przepompownię wody dokonano aktem notarialnym z dnia 7.12.2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1798-1801, 2115-2116, 2505-2508]

Inspektor nadzoru inwestorskiego (odpowiedzialny za odbiór robót oraz opisujący faktury potwierdzając wykonanie robót) zeznał: *Kontener przepompowni był dostarczony fizycznie w 2011 r. do oczyszczalni ścieków natomiast jego montaż odbył się w 2012 r., (...), tj. po zakupie działki przez Gminę na której miał być posadowiony. Natomiast ogrodzenie całości przepompowni i podłączenie do sieci oraz plantowanie zieleni wykonano w 2013 r. Podpisałem protokoły odbioru robót ponieważ nie wykonane prace nie stanowiły dużej wartości (moim zdaniem ok. 10 tys. zł), a wykonawca zrealizował więcej robót w innych zakresach. Nie istniało ryzyko, że nie wykona ww. robót w późniejszym okresie po*

<sup>79</sup> Dz. U. Nr 223, poz. 1458