



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-004-02/2014

P/14/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/094 – „Realizacja inwestycji gminnych w województwie łódzkim”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, w okresie od 19 marca do 14 maja 2014 roku.
Kontroler/Kontrolerzy]	Jan Pawlak, gł. specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 89963 z dnia 18 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2).
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Żytnie (zwany dalej „Urzędem”), 97-532 Żytno, ul. Krótka 4, Regon 000552113.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Ociepa, wyznaczony na podstawie art. 28f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ¹ , do pełnienia z dniem 19 grudnia 2013 r. funkcji Wójta Gminy Żytno. Wcześniej, w okresie od 12 listopada 2006 r. do 3 grudnia 2013 r., funkcję Wójta Gminy Żytno sprawował Pan Janusz Czapla. (dowód: akta kontroli str. 3, 485)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zakresie planowania, przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Inwestycje gminne realizowane w latach 2010-2013 stanowiły ponad 16% ogółu wydatków Gminy. Ograniczenia organizacyjne i finansowe powodowały, że nierzadko dochodziło do naruszenia przepisów prawa, skutkujących niedopełnieniem obowiązków inwestora.

Negatywną ocenę uzasadniają następujące nieprawidłowości:

- przekroczenie nakładów planowanych na realizację przebudowy ciągu dróg gminnych Silniczka-Budzów-Kępa o kwotę 128 tys. zł w wyniku nieprzestrzegania warunków cesji zawartej pomiędzy wykonawcą robót (firmą „WADROX”), a podwykonawcą (firma „DROG-BUD”), dwukrotnej zapłaty (wykonawcy oraz podwykonawcy) za masę bitumiczną wykorzystaną przy przebudowie dróg, a także dopuszczenie do poniesienia dodatkowych kosztów w wysokości 3,2 tys. zł w wyniku odmowy realizacji zasadnego żądania zapłaty zgłoszonego przez podwykonawcę i konieczności zapłaty kosztów sądowych,
- niewywiązanie się Urzędu przy modernizacji drogi gminnej w miejscowości Modła-Pierzaki z obowiązków nałożonych na inwestora w zakresie:
 - a) wystąpienia do organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę o wydanie dziennika budowy (§ 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia³),

b) zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych wraz z wymaganymi oświadczeniami (art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego),

c) przekazania organowi nadzoru budowlanego zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego wraz z załączonymi: oryginałem dziennika budowy, protokołami badań i sprawdzeń, inwentaryzacją geodezyjną powykonawczą oraz oświadczeniem kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym, warunkami pozwolenia na budowę oraz obowiązującymi przepisami i o doprowadzeniu obiektu do należytego stanu (art. 576 ust 1 i art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego),

- nieuwzględnienie przy realizacji inwestycji drogowych wymogów w zakresie szerokości poboczy i pochylenia skarp nasypów i wykopów dróg, określonych w § 37 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁴ (zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 2 marca 1999 r.”), a także wymogów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników dróg, poprzez zaprojektowanie oznakowania pionowego oraz sporządzenie projektów stałej organizacji ruchu zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵ (zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 23 września 2003 r.”),

- prowadzenie robót budowlanych przy realizacji ciągu dróg gminnych Silniczka-Budzów-Kępa oraz drogi w Magdalenkach bez dopełnienia obowiązku w zakresie zgłoszenia właściwemu organowi zamiaru ich wykonania, nałożonego art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶, zwanej dalej „Prawem budowlanym”),

- brak kontrasygnaty Skarbnika Gminy pod 23 umowami na realizację robót i usług budowlanych na łączną kwotę 3.316 tys. zł, spośród zbadanych 30 umów (76,7%), na łączną kwotę 8.128 tys. zł (40,8%). Obowiązek złożenia kontrasygnaty przez skarbnika jednostki samorządu terytorialnego w sytuacji gdy czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych wynika z art. 46 ust 3 ustawy o samorządzie gminnym,

- zawyżenie w specyfikacji technicznej i przedmiarze remontowanej drogi w miejscowości Magdalenki o 41 metrów (13,4%) jej długości oraz o 557 m² (36,1%) jej powierzchni. Pomimo wad dokumentacji, skutkujących zwiększeniem kosztów inwestycji, Urząd nie żądał od projektanta jej poprawienia oraz nie obniżył mu wynagrodzenia, wykorzystując wadliwą dokumentację w postępowaniu przetargowym na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych,

- przypisanie w ewidencji księgowej części kosztów poniesionych na remont Gminnego Ośrodka Kultury w Żytnie do kosztów modernizacji świetlicy wiejskiej w Budzowie. Działanie takie stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (zwaną dalej „ustawą o rachunkowości”)⁷,

³ Dz. U. z 2002 r. Nr 108, poz. 953 ze zm.

⁴ Dz. U. z 1999 r. Nr 43 poz. 430 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

- niedostateczny nadzór Urzędu nad wykonawcą remontu drogi w miejscowości Magdalenki, w wyniku czego nie wykonano regulacji 9 spośród 11 studzienek dla zaworów wodociągowych oraz ścianki czołowej przepustu pod drogą, pomimo że było to przewidziane w zakresie robót,

- niewywiązanie się z umowy zawartej z Agencją Nieruchomości Rolnych („ANR”), poprzez odsprzedaż gruntów otrzymanych pod inwestycje gminne, osobie fizycznej, z naruszeniem art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁸.

W rezultacie Gmina zmuszona została do zwrotu ANR kwoty 24,2 tys. zł wraz z kosztami sądowymi w wysokości 5,5 tys. zł, które to wydatki zaksięgowane zostały w nieplanowanych wydatkach inwestycyjnych gospodarki mieszkaniowej,

- niepoinformowanie Wojewody o sfinansowaniu ze środków dotacji kosztów nieuzasadnionych w postaci zapłaty wykonawcy kwoty 128 tys. zł, należnej podwykonawcy za masę bitumiczną wykorzystaną do realizacji inwestycji, co stanowiło naruszenie warunków § 4 ust. 13 i § 5 ust. 3 umowy o dofinansowanie przebudowy dróg gminnych Silniczka-Budzów-Kępa, przyznanego w 2011 r. przez Wojewodę Łódzkiego, w kwocie 639 tys. zł,

- nieprzyjęcie - do czasu zakończenia kontroli NIK - na stan środków trwałych inwestycji zakończonej w 2012 r., w postaci przebudowy drogi gminnej w Wymysłowie wartości 125 tys. zł,

- przyjęciu na stan środków trwałych dopiero w 2012 r. dwóch inwestycji wartości 589 tys. zł („Rozbudowa systemu oświetlenia ulicznego” oraz „Remont systemu oświetlenia ulicznego”), zakończonych i oddanych do użytku w 2007 r.,

- spowodowanie utraty dotacji przyznanej w 2013 r. przez Województwo Łódzkie na modernizację drogi dojazdowej do gruntów rolnych w miejscowości Grodzisk w kwocie 105,8 tys. zł w wyniku opóźnień w rozpoczęciu postępowania przetargowego na wyłonienie wykonawcy robót,

- zaciąganie przy realizacji części zadań inwestycyjnych zobowiązań finansowych powyżej limitów finansowych przedsięwzięć

Zgodnie z art. 254 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym. Limity wydatków na finansowanie inwestycji stanowiły załącznik do uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Żytno na dany rok budżetowy,

- nierzetelne planowanie wydatków na dwa zadania inwestycyjne (budowę kanalizacji sanitarnej w Żytnie oraz przebudowę drogi gminnej Maluszyn-Kąty-Sudzin-Sudzinek), polegające na nieuzasadnionym zwiększeniu nakładów odpowiednio z 1.938 tys. zł i 1.000 tys. zł w 2011 r. do 3.500 tys. zł i 2.000 tys. zł w listopadzie 2012 r. oraz ponownym ich obniżeniu do pierwotnej wysokości.

O braku należytej staranności przy planowaniu wydatków na zadania inwestycyjne świadczy również opracowanie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2013-2020 („WFP”) oraz uchwały w sprawie Prognozy Finansowej na lata 2012-2020 różniących się przedsięwzięciami do realizacji oraz limitami wydatków na 2013 r.,

- niewskazanie w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2011-2020 („WPF”) jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację lub koordynujących wykonywanie przedsięwzięć. Obowiązek ten nałożony został w art. 226 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹.

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

Uwagi NIK dotyczą także nieujęcia w umowach o sprawowanie nadzoru nad budowami realizowanymi przez Gminę postanowień nakładających na inspektorów nadzoru budowlanego obowiązek dokumentowania czynności nadzorczych. Uwagi co do sprawowanego nadzoru Gminy nad realizacją zadań inwestycyjnych miało również Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego w Kielcach (współfinansujące modernizację świetlicy wiejskiej w miejscowości Budzów), które podczas prowadzonej w marcu 2014 roku kontroli realizacji projektu dofinansowanego środkami unii europejskiej stwierdziło m.in. „brak rzetelności ze strony inwestora, wykonawcy jak również inspektora nadzoru budowlanego”.

Wyniki kontroli wskazują, że Urząd w dwóch skontrolowanych postępowaniach przetargowych, właściwie wywiązał się z obowiązków nałożonych przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne i finansowe Urzędu do realizacji zadań inwestycyjnych.

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Organizacja Urzędu oraz zakresy działania komórek organizacyjnych określone zostały w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu nadanym Zarządzeniem Wójta Gminy Nr Or.0151/31/2007 z dnia 24 września 2007 r. (ze zmianami) oraz Zarządzeniem Nr Or.0050.65.2012 z dnia 30 listopada 2012 r.

Problematyka inwestycyjna, w tym przygotowanie planów realizacji inwestycji gminnych, przygotowanie dokumentacji technicznej i prawnej, organizowanie przetargów, należała do zadań samodzielnego stanowiska ds. zamówień publicznych i inwestycji.

Problematyka dotycząca zagospodarowania przestrzennego, wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, prowadzenia spraw związanych z modernizacją, remontem i utrzymaniem dróg gminnych, chodników oświetlenia ulicznego, sprawowanie kontroli nad remontami i budową dróg gminnych, należała do zadań samodzielnego stanowiska ds. planowania przestrzennego i drogownictwa.

Regulamin organizacyjny Urzędu oraz zakresy czynności nie przypisywały żadnej komórce organizacyjnej Urzędu zadań nałożonych na inwestora (Wójta Gminy Żytno) przepisami Prawa budowlanego, w tym m.in. w zakresie zgłaszania rozpoczęcia i zakończenia budowy, uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie, czy monitorowanie prowadzonych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 4, 84-85, 276-278, 370, 449, 531)

1.1.2. W związku z wyznaczeniem do pełnienia funkcji Wójta Gminy Żytno Pana Mirosława Ociepa - kierownika Gminnego Zakładu Komunalnego w Żytnie („G.Z.K.”), pełnienie obowiązków kierownika G.Z.K. powierzono, z dniem 20 grudnia 2013 r., inspektorowi ds. ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 375-378)

Pełniącemu obowiązki kierownika G.Z.K. pracownikowi Urzędu, nie ograniczono czasu pracy w Urzędzie oraz nie wypłacano wynagrodzenia z tytułu funkcji pełnionej w G.Z.K.

(dowód: akta kontroli str. 379)

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹¹, pracownik ma prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

Stosowne porozumienie, regulujące warunki pracy i płacy na dwóch zajmowanych stanowiskach, zawarte zostało z inspektorem ds. rolnictwa i ochrony środowiska dopiero w toku kontroli NIK, w dniu 17 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 483-487)

1.2.1. Wieloletnie przedsięwzięcia inwestycyjne Gminy Żytno, zatwierdzone przez Radę Gminy, ustalały limity wydatków majątkowych w poszczególnych latach badanego okresu.

Przedsięwzięcia inwestycyjne ujęte w WPF obejmowały 13 zadań na łączną kwotę 14.265 tys. zł, w tym m.in. remont oczyszczalni ścieków i budowę kanalizacji sanitarnej w Żytnie, budowę oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją w miejscowości Maluszyn-Kąty-Mosty, modernizację i przebudowę dróg gminnych.

Przedsięwzięcia inwestycyjne obejmowały m.in. drobne remonty świetlic wiejskich, czy strażnic OSP o wartości od 11 do 65,6 tys. zł, a nie obejmowały modernizacji Urzędu Gminy, za kwotę 159 tys. zł, w tym ocieplenia budynku.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 11-15, 174-187, 190-191, 557)

Zgodnie z art. 31 ustawy o rachunkowości oraz „Zakładowym planem kont dla budżetu Gminy Żytno i Urzędu Gminy Żytno”, ustalonym Zarządzeniem Nr Or.0151/33/06 z dnia 30 października 2006 r. oraz Zarządzeniem Nr Or.0151/66/10 z dnia 22 grudnia 2010 r. koszty ulepszenia środka trwałego (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja, adaptacja, modernizacja), które powodują zwiększenie wartości użytkowej środka trwałego księgowane winny być na koncie „080” – „Środki trwale w budowie (inwestycje)”.

Wg wyjaśnienia Wójta, sądził on, że są to prace remontowe związane z bieżącym utrzymaniem budynku.

(dowód: akta kontroli str. 370-374,565)

Jedno spośród zadań ujętych w planie inwestycyjnym na 2012 r. dotyczyło zwrotu ANR należności w kwocie 24,2 tys. zł za grunty uzyskane nieodpłatnie pod budowę bazy turystyczno-wypoczynkowej w Maluszynie, odsprzedane przez Gminę osobie fizycznej (patrz punkt 4.1 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 165-166, 203-204)

Zgodnie z art. 236 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w planie wydatków majątkowych wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków majątkowych, do których zalicza się m.in. wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne.

Skarbnik Gminy nie wskazał powodów ujęcia kwoty zasądzonej na rzecz ANR, w nieplanowanych wydatkach inwestycyjnych gospodarki mieszkaniowej.

(dowód: akta kontroli str. 383-386)

1.2.2. Z powodu ograniczonych możliwości finansowych okres realizacji niektórych inwestycji był przedłużany na dalsze lata. Dotyczyło to m.in. budowy kanalizacji sanitarnej w Żytnie III etap, której okres realizacji przesunięty został z lat 2008-2013 na lata 2014-2015, czy oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją w miejscowości Maluszyn-Kąty-Mosty, której okres realizacji przesunięty został z lat 2008-2015 na lata 2015-2017.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 11-15, 190-191)

W przypadku dwóch inwestycji zapisanych w WPF oraz w wykazie przedsięwzięć do realizacji na lata 2010-2012, tj. remontu systemu oświetlenia ulicznego wartości 298,6 tys. zł (349 tys. zł, po uwzględnieniu odsetek wynikających z ratalnej spłaty zobowiązania) oraz rozbudowy systemu oświetlenia ulicznego na terenie Gminy wartości 198,6 tys. zł (239 tys. zł, po uwzględnieniu odsetek wynikających z ratalnej spłaty zobowiązania), roboty budowlane zostały zakończone oraz odebrane od wykonawcy już w 2007 r.

Przyjęcie na stan środków trwałych w postaci wyremontowanego i rozbudowanego oświetlenia ulicznego wartości 589.236 zł dokonane zostało dopiero w grudniu 2012 roku, tj. po zakończeniu spłaty zadłużenia, wobec firmy wykonującej zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 11-15, 188-191, 218-239, 248, 372, 558-560)

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o rachunkowości, nabyte lub powstałe aktywa finansowe oraz inne inwestycje ujmuje się w księgach rachunkowych na dzień ich nabycia albo powstania. Koszt wytworzenia środka trwałego obejmuje ogół kosztów poniesionych przez jednostkę do dnia przyjęcia do używania, w tym również koszt obsługi zobowiązań zaciągniętych w celu jego finansowania (art. 28).

Wg art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹², składniki majątku wprowadza się do ewidencji środków trwałych najpóźniej w miesiącu przekazania ich do używania.

(dowód: akta kontroli str. 188-191)

Plany inwestycyjne ujęte w WPF i uchwałach budżetowych zawierały liczne błędy oraz rozbieżności wskazujące na brak właściwego nadzoru.

Np. z powodu pomyłek:

- zwiększone zostały w uchwałach z dnia 26 listopada i 28 grudnia 2012 r. planowane nakłady finansowe na budowę III etapu kanalizacji sanitarnej w Żytnie z 1.938 tys. zł do 3.500 tys. zł, czy nakłady na przebudowę drogi gminnej Maluszyn-Kąty-Sudzin-Sudzinek z 1.000 tys. zł na 2.000 tys. zł. W kolejnych uchwałach nakłady obniżone zostały do pierwotnej wysokości.

Według wyjaśnień Wójta, wynikało to z błędów Skarbnika oraz niedopatrzania samego Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 241-244, 370)

- w dniu 28 grudnia 2012 r. podjęte zostały przez Radę Gminy Żytno dwie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2013-2020 (Nr XXIII/124/12) oraz Prognozy Finansowej na lata 2012-2020 (Nr XXIII/126/12) różniące się przedsięwzięciami do realizacji oraz limitami wydatków na 2013 r. W pierwszej uchwale Wójt został zobowiązany do realizacji w 2013 r. jednego zadania (budowa kanalizacji sanitarnej w Żytnie etap III), na które przyznano limit wydatków w wysokości 140 tys. zł.

W drugiej uchwale Wójt został zobowiązany do realizacji w 2013 r. czterech zadań (budowa kanalizacji sanitarnej w Żytnie etap III w kwocie 1.522 tys. zł, budowa pola namiotowego w kwocie 120 tys. zł, przebudowa drogi gminnej Maluszyn-Kąty-Sudzin-Sudzinek w kwocie 1.000 tys. zł, remont oczyszczalni ścieków i przepompowni ścieków suchych w Żytnie w kwocie 339 tys. zł), na które przyznano limity wydatków w wysokości łącznej 2.981 tys. zł.

Jak wyjaśnił Wójt, niezgodności występujące pomiędzy dwiema ww. uchwałami wynikały z „niefortunnego zbiegu terminów i oddzielnego rozpatrywania budżetu na 2012 r. i 2013 r.”

(dowód: akta kontroli str. 127-143, 480-482)

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej kwoty wydatków majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

1.2.3. Stosownie do postanowień art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w załącznikach do uchwał w sprawie WPF określono, odrębnie dla każdego przedsięwzięcia, nazwę i cel, okres realizacji, łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach.

¹² Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.

W załącznikach do uchwał w sprawie WPF nie wskazywano jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację lub koordynujących wykonywanie przedsięwzięć.

Dotyczyło to:

- remontu i przebudowy budynku oświatowego – filii Maluszyn, realizowanego przez dyrektora Przedszkola Publicznego w Żytnie,
- remontu budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Żytnie, realizowanego przez dyrektora GOK,
- budowy drogi gminnej w Maluszynie na odcinku Krzętów-Wola Życińska-Ciężkowiczki, realizowanej przez Gminę Wielgomłyny na podstawie umowy partnerskiej o wspólnej realizacji inwestycji w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych z dnia 30 września 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 127-143)

Zgodnie z art. 226 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia oraz limit zobowiązań.

Wg wyjaśnienia Wójta wynikało to z jego niedoinformowania oraz braku zaleceń w tym zakresie ze strony regionalnej izby obrachunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 371)

1.2.4. Wydatki inwestycyjne zostały zaplanowane w poszczególnych latach badanego okresu w wysokości 3.977 tys. zł w 2010 r. 3.433 tys. zł w 2011 r., 2.031 tys. zł w 2012 r., 1.908 tys. zł w 2013 r.

Zaplanowane wydatki inwestycyjne stanowiły odpowiednio 21,2 % ogółu wydatków budżetowych w 2010 r. (18.722 tys. zł), 19,4% w 2011 r. (17.652 tys. zł), 11,9% w 2012 r. (17.054 tys. zł), 11,9% w 2013 r. (16.094 tys. zł).

Obniżanie wydatków planowanych na inwestycje spowodowane było koniecznością dostosowania do nowych przepisów dotyczących wskaźnika zadłużenia gmin, a co za tym idzie do ograniczenia planowanego deficytu budżetowego oraz wynikało z możliwości finansowych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 11-15, 190-191, 534)

W 2 przypadkach zadania inwestycyjne dotyczyły zakupu gruntów na łączną kwotę 25,7 tys. zł, w 8 przypadkach zakupu środka trwałego (samochód, komputer, centrala telefoniczna, patelnia elektryczna, pompa głębinowa), na łączną kwotę 414 tys. zł.

Dwa zadania dotyczyły pomocy finansowej udzielonej przez Gminę Powiatowi Radomszczańskiemu, w łącznej wysokości 215 tys. zł, na budowę drogi powiatowej Kletnia-Żytno i dokończenie remontu drogi powiatowej w Grodzisku.

(dowód: akta kontroli str. 11-15)

1.3. Stosownie do wymogów art. 230 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych projekty uchwał w sprawie WPF wraz z projektem uchwały budżetowej przedstawiane były Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi („RIO”), celem zaopiniowania.

(dowód: akta kontroli str. 246-247)

Negatywna opinia w sprawie WPF wydana została przez RIO w dniu 19 grudnia 2011 r.

W ocenie RIO, z dnia 19 grudnia 2011 r., Gmina zaplanowała w WPF nierealny, blisko 26% wzrost dochodów na 2013 r., co stanowiło zagrożenie dla płynności finansowej oraz wykazała sprzeczne dane na temat wydatków związanych z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego pomiędzy projektem budżetu (1.472 tys. zł) i projektem WPF (5.787 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 170-171)

Z powodu naruszenia art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w związku z art 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹³, RIO unieważniło uchwałę Rady Gminy Żytno z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie zmian WPF na lata 2013-2026 z powodu zaplanowania przychodów w wysokości 7.180 tys. zł bez tytułu prawnego wynikającego z art. 82 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 172-173)

Po wprowadzeniu zmian wszystkie projekty budżetu Gminy z lat 2010-2014 ostatecznie uzyskały pozytywną opinię RIO.

(dowód: akta kontroli str. 245-246)

1.4. W badanym okresie Urząd finansował realizację 36 zadań inwestycyjnych (9 w 2010 r., 7 w 2011 r., 10 w 2012 r., 10 w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 174-187)

W przypadku trzech zadań inwestycyjnych zaciągnięte zostały zobowiązania z przekroczeniem o łączną kwotę 605,8 tys. zł limitu środków finansowych uchwalonych przez Radę Gminy.

Dotyczyło to:

- 1) budowy budynku ujęcia wody z obudową studni wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Rędzinach, realizowanego w 2011 r. przez firmę „TADOS” Sp. z o.o. z Radomska na podstawie umowy z dnia 13 kwietnia 2011 r. na kwotę 228 tys. zł.

Na powyższe zadanie przyznano limit wydatków w wysokości 200 tys. zł (uchwałą Nr V/15/11 Rady Gminy Żytno z dnia 18 lutego 2011 r.).

Zwiększenie wydatków do kwoty 235 tys. zł dokonane zostało dopiero uchwałą z dnia 27 maja 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 11-15, 174-176, 385, 395-398, 481)

- 2) przebudowy ciągu dróg gminnych Siłniczka-Budzów-Kępa, realizowanej w 2011 r. przez firmę „WADROX” S.A. z Częstochowy na podstawie umowy z dnia 18 lipca 2011 na kwotę 1.278 tys. zł.

Na powyższe zadanie zaplanowano wydatki na lata 2009-2012 w łącznej wysokości 750 tys. zł, w tym limit na 2011 r. wynosił 480 tys. zł (uchwałą Nr V/15/11 Rady Gminy Żytno z dnia 18 lutego 2011 r.).

Zwiększenie wydatków na powyższe zadanie, do kwoty 1.549 tys. zł, dokonane zostało dopiero uchwałą z dnia 30 sierpnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 11-15, 32-36, 428-434, 481)

- 3) modernizacji w 2013 r. świetlic wiejskich, realizowanych przez cztery firmy na podstawie umów zawartych w okresie kwiecień-sierpień 2013 r. na łączną kwotę 95,6 tys. zł.

Na powyższe zadanie zaplanowano środki finansowe w kwocie 45,8 tys. zł.

Zwiększenie wydatków do kwoty 120 tys. zł dokonane zostało dopiero uchwałą z dnia 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 144-149, 181-184, 350-365, 385)

W przypadku czterech zadań inwestycyjnych zaciągnięte zostały zobowiązania na łączną kwotę 400,5 tys. zł bez wcześniejszego zabezpieczenia środków na ich realizację.

Dotyczyło to:

- 1) zakupu w dniu 16 czerwca 2011 r. centrali telefonicznej za kwotę 6,3 tys. zł.

Na powyższe zadanie zaplanowano w planie wydatków na 2011 r. środki finansowe dopiero w dniu 29 lipca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 11-15, 68-69, 73, 385, 481)

¹³ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

- 2) modernizacji studni głębinowej nr 1 na ujęciu w Silnicy, realizowanej przez firmę INTERTECH Grzybowski Michał z Częstochowy na podstawie zlecenia z dnia 16 stycznia 2013 na kwotę 16,8 tys. zł.

Na powyższe zadanie zaplanowano na 2013 r. środki finansowe dopiero w dniu 27 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 144-149, 181-184, 385, 399-401, 402-403, 499-501)

- 3) remontu oczyszczalni ścieków i pompowni ścieków surowych w Żytnie, realizowanej przez firmę „PIOMEL” S.A. na podstawie umowy z dnia 28 grudnia 2012 r. na kwotę 356,5 tys. zł.

Na powyższe zadanie zaplanowano środki finansowe dopiero w dniu 27 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 144-149, 150-156, 177-184, 385)

- 4) zakupu w dniu 28 listopada 2013 r. gruntów za kwotę 20,9 tys. zł.

Na powyższe zadanie zaplanowano środki finansowe dopiero w dniu 5 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 14, 77, 404-414, 502-504)

Tylko w dwóch wymienionych wyżej przypadkach, na łączną kwotę 23,3 tys. zł, zaciągnięcie zobowiązania bez zabezpieczenia środków finansowych uzasadnione było koniecznością podjęcia pilnych działań zapewniających funkcjonowanie Urzędu (zakup centrali telefonicznej), czy zaopatrzenie w wodę (ujęcie wody, modernizacja studni głębinowej).

W pozostałych przypadkach zaciągnięcie zobowiązania bez zapewnienia środków finansowych na realizację spowodowane było błędami związanymi z przyznaniem dofinansowań unijnych do realizowanych zadań (świetlice wiejskie), przeoczeniem w ujęciu zadania w budżecie (oczyszczalnia ścieków), pilnym sfinalizowaniem transakcji zakupu gruntów i trudnymi negocjacjami.

(dowód: akta kontroli str. 480-482)

Zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności wykonywanie budżetu.

Wg postanowień art 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁴, zwanej dalej „ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r.”, dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Potwierdzenie zgodności wydatków na zakupy centrali telefonicznej i gruntów z planem finansowym Gminy dokonał Skarbnik Gminy Bożena Podolska, która także złożyła kontrasygnatę pod umowami z firmami „TADOS”, „PIOMEL”, potwierdzając zaplanowanie w budżecie środków na realizację powyższych zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 68-69, 395-398)

Według wyjaśnienia Skarbnika Gminy wykonywała ona polecenia Wójta Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 554)

Opis
nieprawidłowości

- 1) Nieprzypisanie żadnej komórce organizacyjnej Urzędu zadań nałożonych na inwestora (Wójta Gminy Żytno), przepisami Prawa budowlanego, w tym m.in. w zakresie zgłaszania rozpoczęcia i zakończenia budowy, uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie, czy monitorowanie prowadzonych inwestycji,

- 2) Nierzetelne planowanie wydatków inwestycyjnych,

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 168

- 4) Niewskazywanie w WPF jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację lub koordynujących wykonywanie przedsięwzięć,
- 5) Zaciąganie zobowiązań bez zapewnienia w budżecie środków finansowych na ich realizację.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przygotowanie organizacyjne oraz finansowe Urzędu do realizacji zadań inwestycyjnych.

2. Realizacja inwestycji.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Kontrola 4 realizowanych przez Urząd inwestycji (remontów dróg w Magdalenkach i Wymysłowie, przebudowy dróg w miejscowości Modła-Pierzaki oraz Grodzisko), potwierdziła posiadanie przez inwestora aktualnej dokumentacji budowlanej realizowanych zadań inwestycyjnych oraz zapewnienie nadzoru nad wykonywaniem i odbiorem prac, a także posiadanie stosownych uprawnień budowlanych dla realizowanych inwestycji przez osoby sprawujące nadzór nad robotami budowlanymi.

(dowód: akta kontroli str. 250-264, 274-275, 392-394, 435-448)

Zgłaszając Staroście Radomszczańskiemu (w dniu 21 listopada 2012 r.), stosownie do wymogów art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego, zamiar rozpoczęcia remontu drogi gminnej w Magdalenkach, Wójt poświadczył rozpoczęcie robót w dniu 22 grudnia 2012 roku, pomimo, że zostały one rozpoczęte znacznie wcześniej.

Już w dniu 14 grudnia 2012 r. wystawiona została faktura za wykonane roboty drogowe w miejscowości Magdalenki na kwotę 87,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 290-291, 297-305)

Zgodnie z art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego, zgłoszenia zamiar wykonania robót budowlanych należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu.

Według wyjaśnień Wójta późne zgłoszenie Staroście Radomszczańskiemu zamiaru wykonania robót budowlanych spowodowane było chorobą pracownika prowadzącego sprawę, wskazana data rozpoczęcia robót wynikała z terminów narzuconych przez Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 374)

2.2. Umowy zawarte z projektantami i wykonawcami badanych inwestycji budowlanych zgodne były z dokumentacją ofertową, za wyjątkiem umowy zawartej z wykonawcą remontu drogi dojazdowej w miejscowości Magdalenki, w której zawyżono długość projektowanej drogi oraz wartość kosztorysowa robót (patrz punkt 2.4 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 247-249, 250-264, 274-275, 435-448)

Dokumentacja projektowa dróg dojazdowych przewidywała utwardzone pobocza szerokości 0,50 mb bez wykonania (w przypadku remontowanych dróg w miejscowości Magdalenki oraz Wymysłów) ich odwodnienia.

Przeprowadzone oględziny wykazały, że wody opadowe odprowadzane były na pobocza dróg.

W miejscowości Wymysłów w zaprojektowanej i wykonanej szerokości pobocza (0,5 mb) znajdowały się uprawy rolne, czy ogrodzenia posesji.

(dowód: akta kontroli str. 536-541)

Zgodnie z § 37 ust. 1 rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r., pobocza gruntowe drogi klasy D (dojazdowe) powinny mieć szerokości nie mniejsze niż 0,75 m.

Wg § 42 ust. 3 skarpy nasypów i wykopów dróg klasy D powinny mieć pochylenie 1:1,5.

Powyższe odstępstwa spowodowane były względami finansowymi oraz trudnościami w nabyciu gruntów pod pasami drogowymi i warunkami terenowymi.

(dowód: akta kontroli str. 542-544)

Przeprowadzone w toku niniejszej kontroli oględziny wyremontowanej w 2012 r. drogi dojazdowej Modła-Pierzaki wykazały pęknięcia i uszkodzenia nawierzchni drogi spowodowane niewłaściwie wykonaną podbudową oraz podmytym poboczem.

(dowód: akta kontroli str. 536-541)

Wójt Gminy zapowiedział przeprowadzenie przeglądu gwarancyjnego i ustalenie niezbędnych do wykonania robót.

(dowód: akta kontroli str. 561-563)

2.3. Przy projektowaniu i realizacji remontów dróg w miejscowości Magdalenki, Modła-Pierzaki i Wymysłów nie zadbano o zapewnienie bezpieczeństwa ich użytkowników, poprzez zaprojektowanie oznakowania pionowego na skrzyżowaniach z drogami powiatowymi i gminnymi oraz sporządzenie projektów stałej organizacji ruchu, zatwierdzonych przez organ zarządzający ruchem.

W przypadku drogi w miejscowości Grodzisko, Urząd sporządził wprawdzie projekt stałej organizacji ruchu, ograniczając nośność pojazdów na przebudowanej drodze do 12 ton, lecz nie został on przekazany do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem. Ponadto zamontowane na drodze znaki U-3d nie zostały ujęte w dokumentacji projektowej.

(dowód: akta kontroli str. 536-541)

Według § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r., podstawę do wprowadzenia zmiany organizacji ruchu na drodze stanowi zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Stosownie do § 6 ust 1 organizację ruchu zatwierdza organ zarządzający ruchem na podstawie projektu organizacji ruchu.

Wg wyjaśnienia Wójta Gminy w sprawie przyczyn i okoliczności projektowania remontów i modernizacji dróg gminnych nieuwzględniających bezpieczeństwa ich użytkowników w postaci montażu oznakowania pionowego, nie posiadał on wiedzy w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 561-563)

2.4. Przy projektowaniu remontu drogi dojazdowej w miejscowości Magdalenki zawyżona została w specyfikacji technicznej i przedmiarze robót o 11,9% długość projektowanej drogi oraz wartość kosztorysowa robót.

Dokumentacja projektowa, wykonana przez firmę „MEDIATECH” Paweł Wieczorek w październiku 2012 r., sporządzona została dla drogi o długości 308,56 mb oraz powierzchni 1.543 m² (wraz z poboczem o szerokości 0,5 mb).

Specyfikacja techniczna i przedmiar robót dotyczyły drogi o długości 350 mb oraz powierzchni 2.100 m² (wraz z poboczem o szerokości 1 mb).

Pomimo wad dokumentacji Urząd nie żądał od projektanta, stosownie do postanowień § 3 ust. 1 zawartej z nim umowy, poprawienia dokumentacji oraz nie obniżył mu wynagrodzenia (§ 3 ust. 2 pkt c umowy), wypłacając mu w całości wynagrodzenie umowne w wysokości 4.920 zł.

Wadliwy kosztorys inwestorski wykorzystany został przez Urząd w zorganizowanym przetargu na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych. Błąd został zauważony i skorygowany dopiero podczas wykonywania prac budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 288-296, 370-374)

2.5. Przystępując w 2011 r. do realizacji przebudowy ciągu dróg gminnych Silniczka-Budzów-Kępa inwestor naruszył art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, w wyniku

rozpoczęcia robót budowlanych bez ich zgłoszenia Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Radomsku.

Wg wyjaśnienia Wójta Gminy na przebudowanym ciągu dróg gminnych prowadzone były wcześniej, w 2008 r., inne roboty budowlane przez innego wykonawcę. Inwestor uznał, że posiadanie nowego pozwolenia nie będzie konieczne.

(dowód: akta kontroli str. 32-36, 415-417, 542-544)

Przekroczony został także o 15 dni termin odbioru końcowego robót od wykonawcy, określony w aneksie do umowy dofinansowania zadania ze środków „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011” na dzień 10 listopada 2011 r.

Odbiór końcowy robót dokonany został w dniu 25 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 39-40, 418-424, 542-544)

2.6. Wyboru wykonawców badanych 4 inwestycji dokonano w trybie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w drodze przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 250-264, 435-448)

W przypadku wyboru wykonawców zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych polskich równowartości kwoty 14 tys. euro. w Urzędzie nie było dokumentów potwierdzających przeprowadzenie analizy rynku, co zakwestionowała RIO podczas kontroli kompleksowej zakończonej w marcu 2012 r., obejmującej m.in. zlecenie pełnienia czynności inspektora nadzoru inwestorskiego przy realizacji budowy sieci wodociągowej z przyłączami w miejscowościach Żytno, Pławidła i Rędziny, zwracając uwagę na obowiązek:

- oszczędnego dokonywania wydatków publicznych, zapisany w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,
- jawnego prowadzenia gospodarki środkami publicznymi, z zapewnieniem możliwości kontroli jej realizacji, zapisany w art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 465)

Stosownie do zaleceń pokontrolnych z dnia 23 marca 2012 r. Wójt Gminy zarządzeniem z dnia 31 sierpnia 2012 r. wprowadził do stosowania Regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych polskich równowartości kwoty 14 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 564-565)

Pomimo wprowadzenia w 2012 r. Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych polskich równowartości kwoty 14 tys. euro, w dniu 16 stycznia 2013 r. zlecono firmie „Intertech” Grzybowski Michał z Częstochowy, bez zastosowania obowiązującej procedury, dostarczenie i zamontowanie w studni głębinowej na ujęciu wody w Silnicy pompy głębinowej GRUNDFOS SP17-8 z silnikiem 5,5 kW, za wynagrodzeniem w kwocie 16,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 399-401)

2.7. Inwestor posiadał komplet umów zawartych z uczestnikami procesu inwestycyjnego, gwarantujących wykonanie planowanego zakresu rzeczowego.

Umowy w pełni zabezpieczały interesy inwestora.

Śród zbadanych 30 umów na realizację robót i usług budowlanych na łączną wartość 8.128 tys. zł, aż 23 umowy (76,7%), na łączną wartość 3.316 tys. zł (40,8%) nie zawierało kontrasygnaty Skarbnika

(dowód: akta kontroli str. 79-83, 114-116, 205-206, 214-217, 265-267, 307-369)

Zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

Wg wyjaśnienia Wójta brak kontrasygnaty pod umowami spowodowany był jego niedopatrzeniem.

Ustalone
nieprawidłowości

(dowód: akta kontroli str. 372)

- 1) Prowadzenie robót budowlanych bez wcześniejszego zgłoszenia zamiaru ich wykonania Staroście Radomszczańskiemu;
- 2) Nieuwzględnienie przy projektowaniu przebudowy i remontów dróg gminnych wymogów w zakresie szerokości poboczy i pochylenia skarp nasypów i wykopów dróg;
- 3) Nieuwzględnianie przy projektowaniu przebudowy i remontów dróg gminnych wymogów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników dróg, poprzez zaprojektowanie oznakowania pionowego oraz sporządzenie projektów stałej organizacji ruchu;
- 4) Brak kontrasygnaty Skarbnika Gminy pod umowami rodzącymi konsekwencje finansowe dla Gminy;
- 5) Zawyżenie przy projektowaniu remontu drogi dojazdowej w miejscowości Magdalenki, w specyfikacji technicznej i przedmiarze robót o 11,9% długości projektowanej drogi oraz wartości kosztorysowej robót,

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację inwestycji gminnych.

3. Nadzór nad realizacją zadań inwestycyjnych.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Nadzór inwestorski nad realizacją przez Gminę zadań inwestycyjnych sprawowały firmy świadczące tego rodzaju usługi, na podstawie zawartych umów.

Na sprawowanie nadzoru Gmina wydała w badanym okresie łącznie 114 tys. zł (34,9 tys. zł w 2010 r., 40,9 tys. zł w 2011 r., 19,4 tys. zł w 2012 r., 18,6 tys. zł w 2013 r.).

W przypadku budowy w 2012 r. oświetlenia w Silniczce za kwotę 54,7 tys. zł, czy remontów w 2013 r. strażnic OSP za kwotę 48,9 tys. zł nadzór przez inwestora nie był sprawowany.

Według Wójta Gminy odbiór zakończonego oświetlenia przez Zakład Energetyczny w Częstochowie gwarantował właściwe wykonanie robót energetycznych.

Remonty strażnic OSP ze względu na niewielką skalę robót odebrane były przez komisję po ich zakończeniu.

(dowód: akta kontroli str. 174-187, 542-544)

3.2. Umowy zlecenia pełnienia funkcji inspektora nadzoru nad realizowanymi przez Gminę inwestycjami szczegółowo określały zakres prowadzenia nadzoru, w tym m.in. uczestnictwo przy przeprowadzaniu wszystkich prób, pomiarów i sprawdzeń.

W umowach ustalono m.in. odpowiedzialność inspektora nadzoru za nieterminowe wykonanie usługi w postaci odsetek ustawowych za każdy dzień liczony od dnia zakończenia robót i spisania protokołu końcowego.

(dowód: akta kontroli str. 114-116, 283-285)

W umowach na sprawowanie nadzoru na budowach inwestor nie zawarł możliwości kontroli na budowie wypełniania przez inspektora powierzonych mu obowiązków i nie posiadał dokumentów wskazujących na przeprowadzanie takich kontroli.

Według wyjaśnienia Wójta Gminy spowodowane to było niedopatrzaniem

(dowód: akta kontroli str. 543)

Odbiór robót od wykonawcy dokonywany był po zgłoszeniu gotowości odbioru przez wykonawcę.

Protokoły odbioru robót nie wskazywały, aby roboty budowlane były wcześniej odebrane przez inspektora nadzoru i były wykonane zgodnie z projektem, pozwoleniem na budowę, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, a objekty gotowe do przekazania do użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 37-42, 301-302, 381-382)

Powyższy obowiązek nałożony został na inspektora nadzoru w art. 25 Prawa budowlanego.

W przypadku przebudowy dróg Silniczka-Budzów-Kępa, zgłoszonej do odbioru przez firmę „WADROX” w dniu 20 października 2011 r., Komisja odbiorowa, w związku z wykryciem wad odmówiła podpisania protokołu końcowego, wyznaczając termin ich usunięcia do dnia 10 listopada 2011 r.

Urząd nie skorzystał z prawa wynikającego z zawartej umowy nałożenia wobec inspektora nadzoru kary w postaci naliczenia odsetek ustawowych za nieterminowe wykonanie usługi.

(dowód: akta kontroli str. 37-40, 114-116)

Przy realizacji w 2013 r. za kwotę 47,2 tys. zł remontu połączonego z modernizacją świetlicy wiejskiej w miejscowości Budzów, inwestor w dniu zawarcia umowy z wykonawcą robót zlecił firmie zewnętrznej pełnienie funkcji inspektora nadzoru tego zadania, a także pełnienie funkcji kierownika budowy w budynkach mienia komunalnego oraz sporządzenie kalkulacji i kosztorysów inwestorskich przy robotach uzupełniających i zamiennych, za wynagrodzeniem łącznym w wysokości 4,3 tys. zł brutto. W zleceniu nie dokonano podziału ogólnej kwoty na poszczególne zadania, w związku z czym poniesione koszty (faktura z dnia 20 listopada 2013 r.) przypisane zostały tylko świetlicy w Budzowie.

(dowód: akta kontroli str. 182, 362-365, 491-493, 555-556)

Według wyjaśnienia Wójta zlecone funkcje dotyczyły realizacji różnych zadań. Powierzona funkcja kierownika budowy dotyczyła remontu GOK w Silnicy realizowanego przez dyrektora GOK, na który Urząd przekazał 92 tys. zł, zgodnie z planem przedsięwzięć inwestycyjnych, czego nie wskazano w treści zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. 14, 542)

Przypisanie części kosztów poniesionych na remont GOK do kosztów modernizacji świetlicy wiejskiej w Budzowie, stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, ponieważ jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy, a zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, winny być ujęte w księgach rachunkowych i wykazane w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

3.3. Przy przebudowie drogi gminnej Modła-Pierzaki oraz remontów dróg dojazdowych w Wymysłowie i Magdalenkach na łączną kwotę 610 tys. zł nadzór inwestorski sprawowany był przez firmę Usługi Inwestycyjne „PROJEKT-BUD” z Włoszczowej, na podstawie umowy z dnia 21 listopada 2012 r., za wynagrodzeniem w wysokości 4,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 177-180, 283-286, 391)

Organizując przetarg na wyłonienie wykonawcy przebudowy drogi gminnej relacji Modła-Pierzaki i remontów dróg dojazdowych w Wymysłowie i Magdalenkach oraz zawierając z nim, w dniu 21 listopada 2012 r., umowę Wójt nie posiadał zgody na rozpoczęcie robót budowlanych.

Decyzja Starosty Radomszczańskiego, z dnia 26 listopada 2012 r., zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na przebudowę drogi uprawomocniła się dopiero w dniu 13 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 214-217, 250-264, 274-275, 280-282, 374)

Jeszcze przed jej uprawomocnieniem, w dniu 7 grudnia 2012 r., Wójt Gminy zdecydował się na wydłużenie terminu realizacji tego zadania z dnia 20 grudnia 2012 r. do dnia 15 maja 2013 r.

Przedłużenie terminu uzasadnione zostało „warunkami atmosferycznymi uniemożliwiającymi wykonanie robót”.

(dowód: akta kontroli str. 214-217, 250-264, 274-275)

Przy realizacji przebudowy drogi gminnej Modła-Pierzaki inwestor złożył, w terminie ważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wniosek o pozwolenie na budowę wraz z kompletem dokumentów wymaganych do uzyskania pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 280-281)

Wójt Gminy nie wywiązał się z obowiązków nałożonych na inwestora w:

- a) § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹⁵, w zakresie wystąpienia do organu, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę, o wydanie dziennika budowy,
- b) art. 18 ust. 1 pkt 2, art 41 ust. 4 i art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego oraz pozwoleniu na budowę, w zakresie:
 - protokolarnego przekazania wykonawcy robót terenu budowy,
 - zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych,
 - przekazania organowi nadzoru budowlanego oświadczenia kierownika budowy, stwierdzającego sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz przyjęcie obowiązku kierowania budową, a także zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego,
 - przekazania organowi nadzoru budowlanego oświadczenia inspektora nadzoru inwestorskiego, stwierdzające przyjęcie obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi, a także zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego,
 - przekazania organowi nadzoru budowlanego zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego wraz z załączonymi: oryginałem dziennika budowy, protokołami badań i sprawdzeń, inwentaryzacją geodezyjną powykonawczą oraz oświadczeniem kierownika budowy o: zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym, warunkami pozwolenia na budowę oraz obowiązującymi przepisami i o doprowadzeniu obiektu do należytego stanu.

(dowód: akta kontroli str. 274-275, 279-282, 373, 545-548)

Inwestor nie zapewnił dziennika budowy i nie egzekwował od inspektora nadzoru budowlanego i kierownika budowy wywiązania się z obowiązków zapisanych w art. 42 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego oraz w pozwoleniu na budowę i zawartych umowach w zakresie jego prowadzenia.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót. Przed rozpoczęciem robót budowlanych należy dokonać w dzienniku budowy wpisu osób, którym zostało powierzone kierownictwo, nadzór i kontrola techniczna robót budowlanych. Osoby te są obowiązane potwierdzić podpisem przyjęcie powierzonych im funkcji.

W związku z niezawiadomieniem organu nadzoru budowlanego o zamierzonych terminach rozpoczęcia robót budowlanych i zakończeniu budowy, nieprowadzeniem dziennika budowy, a także przystąpieniem do użytkowania drogi bez poinformowania organu nadzoru budowlanego, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Radomsku, poinformowany w toku niniejszej kontroli przez NIK o powyższych nieprawidłowościach, zapowiedział podjęciu wobec inwestora działań przewidzianych Prawem budowlanym.

(dowód: akta kontroli str. 390-391)

¹⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 108, poz. 953 ze zm.

W ocenie NIK, nieprzypisanie żadnej komórce organizacyjnej zadań nałożonych na inwestora przepisami Prawa budowlanego, mogło być powodem naruszenia przez inwestora, przy realizacji przebudowy drogi gminnej Modła-Pierzaki, art. 22, art 41 ust. 4 oraz art. 57 Prawa budowlanego było.

3.4. Przy realizacji przebudowy drogi gminnej Modła-Pierzaki oraz remontów dróg dojazdowych w Wymysłowie i Magdalenkach, planowanej do zakończenia na dzień 20 grudnia 2012 r., zmieniano zakres robót oraz przesunięto termin ich zakończenia:

- a) protokołem konieczności z dnia 26 listopada 2012 r. zdecydowano o:
- wzmocnieniu o 5 cm górnej warstwy podbudowy tłuczniowej na drodze w Wymysłowie z uwagi na brak istniejącej podbudowy,
 - sprostowaniu długości remontowanej drogi w Magdalenkach z 350 mb do 308,5 mb, z uwagi na nieściśności pomiędzy dokumentacją projektową oraz przedmiarem robót.

Wprowadzona zmiana nie powodowała przekroczenia wartości robót określonej w umowie z wykonawcą, a roboty zostały rozliczone kosztorysem powykonawczym na podstawie czynników cenotwórczych z kosztorysu ofertowego.

- b) protokołem konieczności z dnia 7 grudnia 2012 r. zdecydowano o:
- przerwaniu prac drogowych ze względu na niekorzystne warunki atmosferyczne i dokonanie odbioru częściowego robót na podstawie kosztorysów powykonawczych,

- c) aneksem z dnia 14 grudnia 2012 r. termin realizacji zadania ustalony został na dzień 15 maja 2013 r.

Odbiór robót drogowych dokonany został protokołem z dnia 14 grudnia 2012 r. oraz 20 maja 2013 r. na łączną kwotę 606,6 tys. zł, co stanowiło 99,4% umownego wynagrodzenia wykonawcy robót (610 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 214-217, 274-275, 301-302, 380)

Protokół odbioru robót, z dnia 14 grudnia 2012 r., potwierdzał terminowe i zgodne z zasadami sztuki budowlanej wykonanie remontu dróg dojazdowych w miejscowościach: Magdaleny i Wymysłów oraz oddanie tych dróg do użytkowania, pomimo niezakończenia do czasu kontroli NIK planowanego zakresu robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 214-217, 301-306, 380-382)

Według protokołu odbioru zadania, z dnia 20 maja 2013 r., z zaplanowanego zakresu robót nie wykonano:

- regulacji 9 spośród 11 szt. studzienek dla zaworów wodociągowych na drodze w Magdalenkach, która miała zostać wykonana w terminie do 30 czerwca 2013 r., w porozumieniu z Gminnym Zakładem Komunalnym w Żytnie.
- ścianki czołowej przepustu pod drogą Modła-Pierzaki dla wylotu do rowu wraz z króćcem z PCV i odcinkiem rury drenarskiej długości 2 mb, co miało przyspieszyć odpływ wód gruntowych i opadowych do rowu melioracyjnego,

Inwestor nie posiadał protokołów konieczności uzasadniających odstąpienie od wykonania ścianki czołowej dla wylotu do rowu oraz zgody projektanta na dokonane zmiany.

Inwestor nie posiadał dokumentów potwierdzających wykonanie we wskazanym terminie regulacji studzienek dla zaworów wodociągowych na drodze w Magdalenkach.

(dowód: akta kontroli str. 274-275, 374, 380-382, 388-389)

Według Sekretarza Gminy, pełniącego obowiązki Przewodniczącego komisji odbioru robót działania komisji uzgadniane były z Wójtem Gminy.

Wójt Gminy nie potrafił wskazać powodu niewykonania całego zakresu robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 373-374, 388-389)

Podkreślić należy, że wbrew postanowieniom § 5 ust. 1 umowy zawartej z Przedsiębiorstwem Robót Drogowo-Mostowych z Radomska, zapłata za wykonanie robót nastąpiła w dwóch ratach. Pierwsza rata, w kwocie 209 tys. zł zapłacona została w dniu 20 grudnia 2012 r., przed sporządzeniem końcowego protokołu odbioru robót.

(dowód: akta kontroli str. 214-217, 305-306)

3.5. Przy realizacji w badanym okresie inwestycji występowały przypadki zmian terminów zakończenia ich realizacji, niewpływające na wzrost kosztów budowy. Przedłużanie terminów zakończenia robót budowlanych dokonywane było bez wskazania uzasadnienia.

W przypadku umowy zawartej w dniu 5 listopada 2010 r. z firmą „WADROX” na przebudowę dróg dojazdowych do gruntów rolnych i remont dróg w miejscowościach: Sekursko, Pagów, Mała Wieś, Wymysłów, Polichno, Kozie Pole, Czechowiec, na kwotę 739 tys. zł, aneksem z dnia 30 listopada 2010 r. termin zakończenia zadania przesunięty został z 30 listopada 2010 r. na dzień 15 maja 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 319-323, 498)

Stosownie do postanowień art. 483 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁶ w umowie z wykonawcą robót zastrzeżono naprawienie szkody wynikłej z niewykonania w terminie zobowiązania poprzez zapłatę kary umownej.

Inwestor nie posiadał protokołu konieczności, ani innych dokumentów uzasadniających przyczyny zmiany terminu zakończenia przebudowy dróg gminnych oraz odstąpienia od naliczenia kary umownej za zwłokę w realizacji umowy.

Według wyjaśnienia Wójta przesunięcie terminu spowodowane było trudnymi warunkami atmosferycznymi i niemożliwością wykonywania prac w wyznaczonym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 542-544)

3.6. Odbiór robót budowlanych od wykonawcy dokonywany był każdorazowo przez powołaną przez Wójta Gminy Komisję pod przewodnictwem Sekretarza Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 37-40, 301-302, 381-382)

Realizacji modernizacji świetlicy wiejskiej w miejscowości Budzów została w marcu 2014 roku skontrolowana przez Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego w Kielcach, które dofinansowało to zadanie w ramach działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju objętego PROW na lata 2007-2013”. Kontrola wykazała brak rzetelności ze strony inwestora, wykonawcy robót, jak również ze strony inspektora nadzoru budowlanego, na skutek zawyżenia o 40,3% powierzchni podwieszono sufity (ze 108,55 m² do 152,25 m²), długości zamontowanych rur spustowych o 119% (z 8 mb do 17,5 mb) oraz rynien dachowych o 12,6% (z 25,3 mb do 28,5 mb).

W wyniku kontroli Wójt Gminy zobowiązał się do uzupełnienia brakujących robót, w terminie do dnia 21 marca 2014 r. oraz przedłożenia w Biurze PROW dokumentacji fotograficznej potwierdzającej wykonanie zadania.

Samorząd Województwa Świętokrzyskiego po uzyskaniu dokumentacji fotograficznej potwierdzającej wykonanie zadania, w dniu 8 kwietnia 2014 r., przekazał Gminie całe przyznane dofinansowanie w wysokości 25 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 478, 492-494, 495-496, 505-530, 535, 542)

W toku oględzin wyremontowanego budynku świetlicy w Budzowie, dokonanych przez NIK w dniu 7 maja 2014 r., stwierdzono wykonanie niezgodnie z projektem technicznym rynien odprowadzających wodę deszczową zamontowanych na

¹⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 121

budynku. Rynny nie posiadały odpływów odprowadzających wodę z budynku, w wyniku czego spływająca z dachu woda powodowała zawilgocenie ściany budynku.

(dowód: akta kontroli str. 536-541)

Według wyjaśnień Wójta, po zakończeniu kontroli NIK podjęte zostaną działania celem uzupełnienia braków.

(dowód: akta kontroli str. 561-563)

3.7. Umowa zawarta na przebudowę i remont dróg dojazdowych do gruntów rolnych i zabudowanych w miejscowościach Modła-Pierzaki, Wymysłów oraz Magdaleny nakładała na wykonawcę obowiązek wykonania robót z należytą starannością, zgodnie z obowiązującymi przepisami, normami technicznymi i standardami, zasadami sztuki budowlanej, specyfikacją istotnych warunków zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 214-217)

Przy realizacji robót budowlanych w miejscowości Magdaleny inwestor nie zadbał, aby istniejące w pasie drogowym studzienki wodociągowe zostały wyregulowane wysokościowo tak, aby ich rzędne były równe z rzędną nowo wybudowanej warstwy ścieralnej lub nawierzchni pobocza.

Roboty nie były wykonywane pod nadzorem właścicieli urządzeń podziemnych.

(dowód: akta kontroli str. 301-302, 536-541)

Według wyjaśnienia Wójta niewyregulowanie studzienek spowodowane było niedopatrzeniem służb gminnych.

Niezapewnienie udziału właściciela urządzeń wodociągowych w odbiorze robót realizowanych w pasie drogowym wynikało z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 480-482)

W toku oględzin drogi w Magdalenkach stwierdzono samowolę budowlaną w postaci zajęcia, bez zgody zarządcy drogi, pasa drogowego oraz wykonania przyłącza energetycznego pod drogą.

(dowód: akta kontroli str. 497, 536-541)

Wg § 140 ust. 8 rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r., nowa infrastruktura podziemna nie powinna być usytuowana pod istniejącą jezdnią.

Zgodnie z art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁷ (zwanej dalej „ustawą o drogach publicznych”), za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, wymierza się w drodze decyzji karę administracyjną w wysokości 10-krotności ustalonej opłaty.

Do czasu zakończenia kontroli NIK nie podjęto działań w stosunku do inwestora w związku z samowolnym zajęciem pasa drogowego i wykonaniem pod drogą przyłącza energetycznego.

O samowoli budowlanej został powiadomiony nadzór budowlany, a inwestor został zobowiązany do niezwłocznego złożenia wyjaśnień w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 561-563)

Ustalone
nieprawidłowości

- 1) Brak skutecznego nadzoru ze strony Urzędu nad podmiotami zatrudnionymi do nadzorowania inwestycji gminnych,
- 2) Przypisanie części kosztów poniesionych na remont GOK do kosztów modernizacji świetlicy wiejskiej w Budzowie,
- 3) Niezapewnienie przy modernizacji drogi gminnej w miejscowości Modła-Pierzaki:
 - dziennika budowy,
 - protokolarnego przekazania wykonawcy robót terenu budowy,
 - zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych,

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

- przekazania organowi nadzoru budowlanego oświadczenia kierownika budowy, stwierdzającego sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz przyjęcie obowiązku kierowania budową, a także zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego,
 - przekazania organowi nadzoru budowlanego oświadczenia inspektora nadzoru inwestorskiego, stwierdzające przyjęcie obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi, a także zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego,
 - przekazania organowi nadzoru budowlanego zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego wraz z załączonymi: oryginałem dziennika budowy, protokołami badań i sprawdzeń, inwentaryzacją geodezyjną powykonawczą oraz oświadczeniem kierownika budowy o: zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym, warunkami pozwolenia na budowę oraz obowiązującymi przepisami i o doprowadzeniu obiektu do należytego stanu;
- 4) Potwierdzenie terminowego i zgodnego z zasadami sztuki budowlanej wykonania remontu drogi w miejscowości Magdalenki oraz modernizacji świetlicy wiejskiej w miejscowości Budzów i oddanie obiektów do użytkowania, pomimo niezakończenia robót budowlanych;

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nadzór nad realizacją zadań inwestycyjnych.

4. Wykorzystanie i rozliczenie środków finansowych przeznaczonych na realizację inwestycji.

Opis stanu faktycznego

4.1. Na realizację zadań inwestycyjnych Gmina wydatkowała w badanym okresie łącznie 10.410 tys. zł (3.964 tys. zł w 2010 r., 3.097 tys. zł w 2011 r., 1.669 tys. zł w 2012 r., 1.680 tys. zł w 2013 r.), tj. 91,7% zaplanowanych środków finansowych (11.349 tys. zł).

Zadania inwestycyjne dotyczyły:

- robót budowlanych przy modernizacji dróg gminnych, remoncie oczyszczalni, ujęciu wody, modernizacji świetlic wiejskich i strażnic OSP - 32 zadania na łączną kwotę 9.164 tys. zł,
- zakupu środków trwałych - 7 zadań na łączną kwotę 186 tys. zł,
- przekazania środków finansowych na inwestycje realizowane przez inne podmioty (starostę radomszczańskiego – 215 tys. zł) oraz jednostki organizacyjne Gminy (dyrektora Gminny Ośrodek Kultury w Silnicy – 92 tys. zł, dyrektora Przedszkola w Maluszynie – 160,3 tys. zł), policję (zakup samochodu oznakowanego - 13,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 162-169, 247-249, 534)

Dwie inwestycje, obejmujące modernizację Gminnego Ośrodka Kultury w Silnicy oraz adaptację, remont i przebudowę budynku Przedszkola w Maluszynie, realizowane w 2013 r. przez firmę „STB” Sp. z o.o. z Częstochowy, przygotowane były i prowadzone przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Wykonane zadania inwestycyjne po ich zakończeniu przekazane zostały w dniu 31 grudnia 2013 r. nieodpłatnie Gminie i przyjęte na stan środków trwałych dokumentami PT na łączną kwotę 509,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 247-249, 534)

W ramach wydatków inwestycyjnych zaksięgowano zwrot Agencji Nieruchomości Rolnych kwoty 24,2 tys. zł za grunty przekazane pod inwestycję, a następnie

odsprzedane osobie fizycznej, z naruszeniem art. 24 ust. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Wójt nie zastosował się do wezwania Agencji zwrotu równowartości pieniężnej za zbytą nieruchomość, czym naraził Gminę na powstanie dodatkowych kosztów związanych z postępowaniem sądowym oraz ustawowymi odsetkami za zwłokę w łącznej wysokości 5.540 zł.

Kwota 24.208 zł stanowiąca wartość rynkową odsprzedanej przez Gminę za kwotę 30.145 zł działki zaksięgowana została w 2012 r. w nieplanowanych wydatkach inwestycyjnych gospodarki mieszkaniowej (dział 700 rozdział 70005 § 6060).

Kwota 5.540 zł stanowiąca koszty postępowania sądowego oraz ustawowe odsetki za zwłokę zasądzone na rzecz ANR, zaksięgowana została w 2012 r. w wydatkach gospodarki mieszkaniowej (dział 700 rozdział 70005).

(dowód: akta kontroli str. 111, 165-166)

Według wyjaśnienia Wójta niezastosowanie się do wezwania Agencji spowodowane było brakiem środków finansowych w budżecie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 192-198, 372)

4.2. Rozliczenia finansowe z wykonawcami usług i robót inwestycyjnych dokonywane były na podstawie protokołów odbioru robót i usług.

(dowód: akta kontroli str. 564-565)

W przypadku czterech analizowanych faktur, Urząd dokonał zapłaty za wykonane na rzecz Gminy roboty, usługi i dostawy po upływie terminu określonego w umowie. Dotyczyło to zapłaty za:

- rachunek z dnia 8 grudnia 2011 r., wystawiony przez firmę „Projekty Nadzory Teletechnika” Rafał Struski z Włoszczowej, za pełnienie funkcji inspektora nadzoru przy przebudowie ciągu dróg gminnych nr 112613E, 112604E, 112612E Silniczka-Budzów-Kępa, na kwotę 12,7 tys. zł, dokonanej dwa miesiące po terminie zapłaty.
- rachunek z dnia 12 września 2012 r., wystawiony przez Biuro Projektowe Sanit-Design Roman Książnik z Radomska, za opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej przebudowy drogi gminnej Modła-Pierzaki na kwotę 17,7 tys. zł, dokonanej dwa tygodnie po terminie zapłaty.
- faktury z dnia 13 czerwca i 3 lipca 2013 r., wystawione przez PHU POLMAT z Kłomnicy za sprzedane materiały budowlane wykorzystane przy modernizacji strażnicy OSP Łazów, na kwotę 13 tys. zł, dokonanej ponad miesiąc po terminie zapłaty (27 czerwca i 17 lipca 2013 r.).
- fakturę z dnia 24 września 2013 r., wystawioną przez PHU „DEK-BUD” Michalska Iwona z Częstochowy za remont połączony z modernizacją świetlicy wiejskiej w miejscowości Budzów, na kwotę 47,2 tys. zł, dokonanej 9 dni po terminie zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 112-116, 207-210, 495-496, 532-533)

Nieterminowa płatność wynikała z braku środków finansowych i nie skutkowało koniecznością zapłaty przez Urząd odsetek za zwłokę w zapłacie zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 372, 385, 387)

4.3. Przy realizacji własnych inwestycji Gmina korzystała ze wsparcia finansowego pochodzącego z różnych źródeł, m.in. w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” objętego PROW na lata 2007-2013, Gmina otrzymała 1.048 tys. zł na rozbudowę kanalizacji sanitarnej w Żytne - etap II oraz budowę wodociągów w miejscowościach Żytno, Pławidła, Rędziny, Sady, Pagów.

Zadanie „przebudowa ciągu dróg gminnych Silniczka-Budzów-Kępa” dofinansowane zostało przez Wojewodę Łódzkiego kwotą 639 tys. zł, ze środków

pochodzących z budżetu państwa na realizację Programu Wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”.

Zadania te zostały zakończone w terminie i przyjęte na stan środków trwałych.

(dowód: akta kontroli str. 534, 564-565)

W wyniku nierozpoczęcia i niezakończenia przez Wójta Gminy modernizacji drogi dojazdowej do gruntów rolnych w miejscowości Grodzisk we wskazanym terminie (od dnia 4 marca 2013 r. do dnia 15 października 2013 r.), Gmina straciła dotację przyznaną przez Województwo Łódzkie w kwocie 105,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 549-551)

Pomimo posiadania wymaganej dokumentacji i zgłoszenia już w marcu 2013 r. Staroście Powiatowemu w Radomsku zamiaru wykonania przebudowy drogi, postępowanie przetargowe na wyłonienie wykonawcy modernizacji powyższej drogi rozpoczęte zostało dopiero w październiku 2013 r., umowa zawarta została w dniu 29 października 2013 r., a odbiór robót nastąpił 26 listopada 2013 r.

Stosownie do postanowień § 5 ust. 1 zawartej umowy dotacji z powodu nierozpoczęcia zadania w wyznaczonym terminie dotacja nie została przekazana.

(dowód: akta kontroli str. 392-394, 435, 552)

Zgodnie z art. 18c ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na uszczuplenie wpływów należnych jednostce.

4.4. Nakłady poniesione na realizację zadań inwestycyjnych odpowiadały wartościom określonym w zawartych umowach z wykonawcami oraz nie przekraczały wartości kosztorysowej inwestycji, za wyjątkiem nakładów poniesionych na realizację przebudowy ciągu dróg gminnych nr 112613E, 112604E, 112612E Silniczka-Budzów-Kępa.

Nakłady planowane na realizację przebudowy ciągu dróg gminnych Silniczka-Budzów-Kępa, realizowanych na podstawie umowy nr 18/11 z dnia 18 lipca 2011 r. zawartej z firmą „WADROX” S.A. z Częstochowy zostały przekroczone o kwotę 127.920 zł.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 11-15, 32-64)

Powodem ich przekroczenia było nieprzestrzeganie warunków cesji zawartej z dostawcą masy bitumicznej (firmą „DROG-BUD” Sp. z o.o.) oraz nieuzasadnione wypłacenie w dniu 13 grudnia 2011 r. kwoty 127,9 tys. zł firmie Getin Noble Bank S.A. w Warszawie (wierzyciel wykonawcy robót) za masę bitumiczną wykorzystaną do realizacji inwestycji.

W związku z realizowaną inwestycją Gmina Żytno zawarła dwie umowy przelewu wierzytelności, upoważniająca Gminę Żytno do przelewu wierzytelności należnych wykonawcy robót (WADROX SA) na rzecz firm – dostawców materiałów wykorzystywanych przy przebudowie dróg gminnych:

- w dniu 12 października 2011 r. umowę zawartą pomiędzy WADROX SA- cedentem, a firmą „CONTRACTOR WMB” Sp. z o.o. z Częstochowy – cesjonariuszem, dotyczącą wierzytelności wynikającej z umowy nr 16/11 z dnia 18.07.2011 r.,
- w dniu 24 listopada 2011 r. umowę zawartą pomiędzy cedentem – firmą WADROX SA, a z cesjonariuszem firmą „DROG-BUD” Sp. z o.o. z Częstochowy – dostawcą masy bitumicznej, dotyczącą wierzytelności wynikającej z umowy nr 16/11 z dnia 18.07.2011 r.

W zawartych umowach Wójt Gminy Żytno wyraził zgodę na zmianę wierzyciela i zobowiązał się na zaspokojenie cesjonariuszy poprzez zapłatę zobowiązań polegających na cesji, w terminie 30 dni od daty złożenia faktury.

(dowód: akta kontroli str. 47-57, 65-66)

Pomimo zawarcia umowy przelewu wierzytelności na rzecz cesjonariusza, Urząd nie wypłacił firmie „DROG-BUD” należności za asfalt wykorzystany do realizacji inwestycji w wymaganym terminie 30 dni od daty złożenia faktury (25 listopada 2011 r.), w kwocie 127.920 zł.

Według wyjaśnień złożonych przez Skarbnika i Wójta Gminy, powodem nieprzebrzegania warunków cesji zawartej z firmą „DROG-BUD”, było jej nieprzekazanie przez firmę „WADROX” celem realizacji oraz brak wiedzy, ze strony pionu księgowości o jej istnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 67, 480-482)

W wyniku wszczętego przez firmę „DROG-BUD” postępowania sądowego oraz zawarcia, w dniu 20 marca 2013 r., ugody sądowej Urząd wypłacił firmie „DROG-BUD” należność za asfalt wykorzystany do realizacji inwestycji wraz z połową wpisu uiszczanego przez powoda w łącznej wysokości 131.118 zł.

(dowód: akta kontroli str. 57-64)

NIK nie zgadza się z wyjaśnieniami złożonymi przez Skarbnika i Wójta Gminy, tłumaczącymi powód odmowy zapłaty należnego firmie „DROG-BUD” wynagrodzenia nieposiadaniem cesji oraz brakiem potwierdzenia roszczeń firmy „DROG-BUD” przez „WADROX”, zwracając uwagę na zasadność roszczeń oraz narażenie Gminy na dodatkową stratę w wysokości 3.218 zł.

(dowód: akta kontroli str. 188-191, 480-482)

Dopiero w dniu 21 marca 2013 r. Urząd wezwał firmę „WADROX” do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty 127.920 zł, a po upływie wyznaczonego w wezwaniu terminu, w dniu 27 czerwca 2013 r., zgłosił do Sądu Rejonowego w Częstochowie swoją wierzytelność wobec firmy „WADROX” S.A. będącej w likwidacji, wynikającą z zapłaty wynagrodzenia należnego firmie „DROG-BUD”.

Do czasu zakończenia kontroli NIK Urząd nie odzyskał żądanej kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 534)

Podkreślić należy, że przebudowa ciągu dróg gminnych nr 112613E, 112604E, 112612E Silniczka-Budzów-Kępa, była dofinansowana środkami pochodzącymi z budżetu państwa w wysokości 639 tys. zł, na podstawie umowy zawartej z Wojewodą Łódzkim w dniu 22 lipca 2011 r.

Do czasu kontroli NIK Wójt Gminy nie poinformował Wojewody Łódzkiego, stosownie do zapisów umowy o dofinansowanie projektu (§ 4 ust. 13 i § 5 ust. 3), o sfinansowaniu ze środków dotacji kosztów nieuzasadnionych w postaci zapłaty firmie WADROX kwoty 127,9 tys. zł, należnej firmie „DROG-BUD” za masę bitumiczną wykorzystaną do realizacji inwestycji.

Według wyjaśnienia Wójta Gminy, uznano, że projekt został zakończony oraz rozliczony i nikt nie wrócił do umowy dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 418-427, 480-482, 534)

4.5. Stosownie do postanowień ustawy o rachunkowości uzyskane efekty inwestycyjne oraz nabyte pod remonty i modernizacje grunty ujmowane były w księgach rachunkowych na podstawie dowodów OT.

(dowód: akta kontroli str. 247-249)

Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie przyjęto na stan środków trwałych jednej zakończonej inwestycji - przebudowy drogi gminnej w Wymysławie, zakończonej w 2012 r. Poniesione nakłady wyniosły 124,8 tys. zł.

Przyjęcie zakończonej inwestycji na stan środków trwałych nastąpiło dopiero w toku kontroli NIK - w dniu 20 marca 2014 r.

Opóźnienie spowodowane było, wg wyjaśnienia Skarbnika Gminy, przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 78, 188-191, 248)

NIK zwraca uwagę, że stosownie do postanowień art. 26 ust. 1 pkt 1 oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, jednostki winny przeprowadzić na ostatni dzień

każdego roku obrotowego inwentaryzację m.in. środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji oraz dokonać ich wyceny.

Zakończone w 2007 r. zadania pod nazwą „Rozbudowa systemu oświetlenia ulicznego” oraz „Remont systemu oświetlenia ulicznego”, wartości 589 tys. zł, przyjęte zostały na stan środków trwałych dopiero po pięciu latach od oddania ich do użytkowania, tj. w dniu 31 grudnia 2012 r.

Według wyjaśnienia Skarbnika Gminy przyjęcie inwestycji na stan środków trwałych nastąpiło dopiero po zakończeniu spłaty zadłużenia wobec firmy wykonującej zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 188-191, 226-228, 237-239, 247-249).

NIK zwraca uwagę, że powyższe zaniechanie stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Ustalone
nieprawidłowości

- 1) Niewywiązanie się z umowy zawartej z Agencją Nieruchomości Rolnych oraz odsprzedanie gruntów otrzymanych pod inwestycje gminne,
- 2) Zaksięgowanie kwoty należnej Agencji Nieruchomości Rolnych w nieplanowanych wydatkach inwestycyjnych gospodarki mieszkaniowej,
- 3) Dopuszczenie do straty w wyniku nieterminowego zwrotu Agencji Nieruchomości Rolnych należnej jej kwoty za odsprzedane przed czasem grunty,
- 4) Nieterminowe regulowanie płatności za roboty, dostawy i usługi;
- 5) Utrata dotacji przyznanej przez Województwo Łódzkie w kwocie 105,8 tys. zł,
- 6) Przekroczenie nakładów planowanych na realizację przebudowy ciągu dróg gminnych Silniczka-Budzów-Kępa o kwotę 127.920 zł w wyniku nieprzestrzegania warunków cesji zawartej z dostawcą masy bitumicznej,
- 7) Dopuszczenie do straty w kwocie 3.218 zł w wyniku niezapłacenia dostawcy masy bitumicznej,
- 8) Nieprzestrzegania warunków umowy dotacji przyznanej na przebudowę ciągu dróg gminnych Silniczka-Budzów-Kępa w wyniku niepoinformowania Wojewody Łódzkiego o sfinansowaniu ze środków dotacji kosztów nieuzasadnionych w postaci zapłaty firmie WADROX kwoty 127,9 tys. zł, należnej firmie „DROG-BUD” za masę bitumiczną wykorzystaną do realizacji inwestycji,
- 9) Nieprzyjęcie na stan środków trwałych zakończonej w 2012 r. inwestycji w postaci przebudowy drogi gminnej w Wymysłowie,
- 10) Przyjęcie na stan środków trwałych dwóch inwestycji wartości 589 tys. zł zakończonych i oddanych do użytku w 2007 r. dopiero w 2012 r.,

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wykorzystania i rozliczania środków finansowych na realizację inwestycji.

5. Realizacja wniosków pokontrolnych z wcześniejszych kontroli NIK.

Opis stanu
faktycznego

5.1. W badanym okresie Urząd nie był kontrolowany przez NIK i wnioski pokontrolne nie były formułowane.

W październiku 2011 r. zakończyła się kontrola przeprowadzona przez RIO, w zakresie m.in. prowadzenia rachunkowości, gospodarki finansowej, zamówień publicznych, wydatków inwestycyjnych, ewidencji majątku.

Kontrola również ujawniła wiele nieprawidłowości i uchybień wynikających z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji,

niedostatecznego nadzoru oraz braku stosownych procedur wewnętrznej kontroli finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 450-472, 473-477)

IV. Uwagi i wnioski

W ocenie NIK wpływ na opisane nieprawidłowości i naruszenia przez Gminę przepisów prawa miało:

- nierealistyczne planowanie wydatków inwestycyjnych, obejmujące zbyt wiele zadań przy ograniczonych możliwościach finansowych,
- nieprzypisanie żadnej komórce organizacyjnej Urzędu zadań nałożonych na Wójta Gminy Żytno jako inwestora realizowanych zadań, czego konsekwencją było m.in. niezapewnienie dziennika budowy przy modernizacji drogi gminnej Modła-Pierzaki, czy niedopełnienie obowiązku zgłoszenia organowi nadzoru budowlanego rozpoczęcia robót budowlanych przy realizacji dróg gminnych Silniczka-Budzów-Kępa, czy drogi w Magdalenkach,
- zawieranie umów na roboty budowlane w IV kwartale i wskazywanie zbyt krótkich terminów ich realizacji, niesprzyjających jakości wykonania zadań oraz wymuszających ich przedłużanie z uwagi na trudne warunki atmosferyczne,
- nierealizowanie przez Wójta Gminy obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, czego efektem był przepadek w 2013 r. dotacji w kwocie 105,8 tys. zł przyznanej na modernizację drogi dojazdowej do gruntów rolnych w miejscowości Grodzisk.

Pozostałe uwagi o charakterze systemowym, wykraczające poza jednostkowe nieprawidłowości opisane w poszczególnych rozdziałach wystąpienia pokontrolnego

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. Uwzględnienie w zakresie zadań komórek organizacyjnych i pracowników Urzędu obowiązków nałożonych na inwestora przepisami ustawy Prawo budowlane,
2. Realistyczne planowanie wydatków inwestycyjnych, z uwzględnieniem kwot wydatków majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia oraz jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację lub koordynujących wykonywanie przedsięwzięć,
3. Zaciąganie zobowiązań finansowych po zapewnieniu w budżecie środków finansowych na ich realizację, do wysokości kwot ustalonych w uchwałach budżetowych,
4. Egzekwowanie od wykonawców robót i nadzoru inwestorskiego właściwego wywiązania się z zawartych umów i obowiązków nałożonych na nich Prawem budowlanym,
5. Dokonanie weryfikacji kosztów remontu świetlicy w Budzowie do których niezasadnie zaliczono wydatki związane z remontem GOK w Silnicy,
6. Podjęcie działań, stosownie do postanowień art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁹, wobec winnego zajęcia pasa drogowego w Magdalenkach bez zgody zarządcy drogi,
7. Wyegzekwowanie od wykonawcy dokończenia opłaconych robót przy modernizacji świetlicy wiejskiej w Budzowie zgodnie z dokumentacją projektową,
8. Stosowanie się do wymogów rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r., w zakresie

¹⁸ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.

szerokości poboczy i pochylenia skarp nasypów i wykopów dróg oraz wymogów rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r., w zakresie zapewnienie bezpieczeństwa ich użytkowników,

9. Przeprowadzenie przeglądu gwarancyjnego drogi gminnej Modła-Pierzaki oraz ustalenie niezbędnych do wykonania robót w ramach gwarancji wykonawcy robót.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

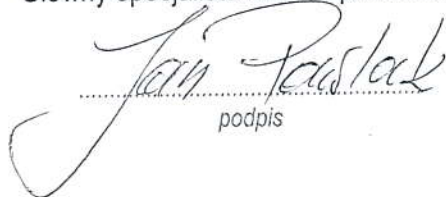
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

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

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

Łódź, dnia 16.06.2014 r.

Kontroler
Jan Pawlak
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis