



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL-4112-003-01/2014

S/14/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/14/005 - Prawidłowość realizacji wybranych inwestycji dotyczących infrastruktury wodno-ściekowej, zakupu paliwa oraz powoływania rad nadzorczych w spółkach komunalnych Gminy Olsztynek
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Joanna Łukasik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90945 z dnia 5 grudnia 2014 r. 2. Krzysztof Śleszyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90946 z dnia 5 grudnia 2014 r. 3. Tomasz Marcinkowski, doradca prawny, legitymacja służbowa nr 2182. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Olsztynku (dalej: „Urząd”), 11-015 Olsztynek, ul. Ratusz 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Wrochna, Burmistrz Olsztynka (dalej: „Burmistrz”)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Podstawą pozytywnej oceny jest prawidłowe przygotowanie i przeprowadzenie zamówień publicznych dotyczących realizacji inwestycji oraz „Ochrona zlewni jeziora Mielno poprzez rozwiązanie gospodarki wodno-ściekowej wsi Nowa Wieś Ostródzka”, a także osiągnięcie wskaźników rezultatu zakładanych w umowie o dofinansowanie zadania pn. „Ochrona wód zbiornika Olsztynek 212 poprzez budowę kanalizacji zbiorczej w Gminie Olsztynek”.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na:

- nieskuteczności, podejmowanych w latach 2010 – 2015 (styczeń), działań związanych z wybudowaniem brakującego odcinka sieci kanalizacyjnej w ramach projektu ochrony zlewni jeziora Mielno,
- nieprzestrzeganiu zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz obowiązku informowania o wyborze najkorzystniejszej oferty przy udzielaniu w 2009 r. zamówień na roboty budowlano-montażowe oraz zastępstwo inwestycyjne dotyczące zadania „Ochrona wód zbiornika Olsztynek 212 poprzez budowę kanalizacji zbiorczej w Gminie Olsztynek”, co skutkowało zmniejszeniem kwoty dofinansowania tego zadania o 519 tys. zł,
- dokonaniu w latach 2010-2014 zakupów paliwa do gminnych pojazdów i maszyn na kwotę 765 tys. zł na podstawie umów zawartych z radnym Gminy Olsztynek z naruszeniem ustawowego zakazu wykorzystywania przez niego mienia komunalnego w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- niedochowaniu należytej staranności przy weryfikacji spełniania warunków przez kandydatów do rad nadzorczych spółek Gminy Olsztynek, gdyż niektórzy ich członkowie złamali ustawowy zakaz łączenia tych stanowisk z członkostwem w radach nadzorczych innych spółek komunalnych,
- nieprzestrzeganiu przepisów dotyczących okresu kadencji rad nadzorczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych dotyczących zadania inwestycyjnego pn. „Ochrona wód zbiornika Olsztynek 212 poprzez budowę kanalizacji zbiorczej w Gminie Olsztynek”

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zadanie pn. „Ochrona wód zbiornika Olsztynek 212 poprzez budowę kanalizacji zbiorczej w Gminie Olsztynek” obejmowało budowę kanalizacji grawitacyjno-tłocznej wraz z przepompowniami w południowo-wschodniej części Gminy i było realizowane na dwóch odcinkach:

- 1) Jemiółowo - Kunki - Lutek - Pawłowo – Waplewo (dalej: „I odcinek zadania”),
- 2) Olsztynek - Łutynówko - Łutynowo - Nadrowo - Swaderki - Marózek - Selwa - Lipowo Kurkowskie - Kurki (dalej: „II odcinek zadania”).

Zadanie, którego całkowity koszt realizacji wyniósł 10.015 tys. zł, sfinansowano z następujących źródeł:

- 2.639 tys. zł – środki własne Gminy,
- 400 tys. zł – pożyczka z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie (dalej: „WFOŚiGW”),
- 6.976 tys. zł – środki Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (dalej: „POLiS”), przyznane na podstawie umowy o dofinansowanie z 14 maja 2009 r. zawartej z WFOŚiGW, będącym Instytucją Wdrażającą ten Program (dalej: „IW”).

Mieszkańcy Gminy nie partycypowali w kosztach realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 5-51)

1.2. Za prawidłową realizację zadania odpowiadała, powołana zarządzeniem Burmistrza z 5 maja 2008 r., Jednostka Realizacji Projektu (dalej: „JRP”), w składzie: Dyrektor JRP (Burmistrz²), Kierownik JRP (Zastępca Burmistrza), Zespół ds. Technicznych oraz Zespół ds. Administracyjno-Księgowych. JRP zajmowała się m.in. przygotowaniem i przeprowadzeniem zamówień publicznych związanych z realizacją zadania, tj. zamówień na roboty budowlane (w tym na roboty dodatkowe i uzupełniające) oraz na zastępstwo inwestycyjne. Za udzielanie zamówień na opracowanie dokumentacji projektowej zadania, w latach 2004-2005, odpowiedzialny był w Urzędzie Referat Rozwoju Gospodarczego.

(dowód: akta kontroli str. 52-56, 396)

1.3. Gmina opracowała w 2003 r. „Koncepcję ochrony zlewni rzek Drwęcy, Łyny, Pasłęki wraz z sukcesywną realizacją kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy”. W koncepcji zaproponowano budowę systemu kanalizacji grawitacyjno-tłocznej z odprowadzeniem ścieków docelowo do gminnej oczyszczalni w Olsztynku (długość kanalizacji tłocznej miała wynieść 102,3 km, a długość kanalizacji grawitacyjnej miała zostać szczegółowo opracowana na etapie projektu budowlanego). Część graficzna dokumentu (mapa poglądowa) zawierała projektowany przebieg sieci kanalizacji m.in. przez miejscowości uwzględnione przy realizacji zadania. Koncepcja nie zawierała natomiast szczegółowych informacji ilu

² Mirosław Stegienko – Burmistrz Olsztyńska od 19 listopada 2002 r. do 6 grudnia 2010 r., Artur Wrochna – Burmistrz Olsztyńska od 6 grudnia 2010 r.

mieszkańców poszczególnych miejscowości Gminy zaplanowano do przyłączenia do kanalizacji, a na mapie nie odwzorowano dokładnego przebiegu sieci kanalizacyjnej (tj. w szczególności do oznaczonych numerami działek gruntu – numerów działek nie zawierała również część opisowa ww. koncepcji).

(dowód: akta kontroli str. 5, 57-59)

Urząd, przed powierzeniem opracowania dokumentacji projektowej, nie prowadził analiz w zakresie efektów rzeczowych badanego zadania (m.in. w zakresie planowanej do przyłączenia do sieci liczby mieszkańców).

Jak wyjaśnił Józef Maciejewski – inspektor w Referacie Inwestycji i Planowania Przestrzennego w Urzędzie (dalej: „Referat Inwestycji”) informacje takie były zbierane przez projektantów w trakcie tworzenia dokumentacji technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 60-61)

Do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: „SIWZ”), dotyczącej opracowania dokumentacji projektowej zadania, załączono mapy z proponowanym przebiegiem sieci kanalizacyjnej, opracowanym na podstawie ww. koncepcji rozwiązania gospodarki wodno-ściekowej Gminy.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina na bieżąco analizowała proces opracowywania dokumentacji projektowej do momentu złożenia jej do zatwierdzenia w Starostwie Powiatowym w Olsztynie oraz uzyskania pozwolenia na budowę. Do odebranej dokumentacji projektowej nie wniesiono uwag (zaprojektowany przebieg sieci kanalizacyjnej pokrywał się z przebiegiem zaproponowanym przez Gminę).

(dowód: akta kontroli str. 62-65)

1.4. W związku z realizacją zadania Gmina udzieliła, w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: „ustawa Pzp”), dziesięciu zamówień publicznych o łącznej wartości 9.541 tys. zł, w tym:

- dwa zamówienia na opracowanie projektu budowy kanalizacji sanitarnej – w trybie zapytania o cenę (umowy z 2004 r. na oba odcinki zadania na kwotę 256 tys. zł, zawarte z firmą Projektowanie i Nadzór PiN Andrzej Wygonowski z Ostródy, dalej: „PiN”),
- zamówienie na wykonanie projektu technicznego budowy przyłączy na II odcinku zadania – w trybie przetargu nieograniczonego (umowa z 15 grudnia 2005 r. na kwotę 68 tys. zł, zawarta z PiN),
- zamówienie na roboty budowlano-montażowe – w trybie przetargu nieograniczonego (umowa z 22 października 2009 r. na kwotę 8.580 tys. zł, zawarta z konsorcjum firm: Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów DROMO sp. z o.o. z Ostródy (lider), Przedsiębiorstwo Robót Sanitarnych i Wodno-Melioracyjnych „EKOMEL” sp. z o.o. z Ostródy, ławskie Przedsiębiorstwo Instalacyjno-Budowlane sp. z o.o. z Ławy, dalej: „Konsorcjum”),
- zamówienie na wykonywanie czynności zastępstwa inwestycyjnego przy realizacji zadania – w trybie przetargu nieograniczonego (umowa z 1 lipca 2009 r. na kwotę 179 tys. zł, zawarta z Przedsiębiorstwem Usługowo-Budowlanym Inspec Sp. z o.o. z Olsztyna),
- pięć zamówień na roboty dodatkowe i uzupełniające na zadaniu – w trybie zamówienia z wolnej ręki (umowy zawarte z Konsorcjum w latach 2010-2012 na kwotę 458 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 52-55, 66-152)

Dokumentacja projektowa zamawiana była także bez zastosowania ustawy Pzp, gdyż wartość zamówienia nie przekraczała równowartości 6 tys. euro (art. 4 pkt 8

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

ustawy). Dotyczyło to wykonania projektu technicznego przyłączy kanalizacji na I odcinku zadania (umowa z 15 marca 2005 r. o wartości 23 tys. zł, zawarta z PiN).

(dowód: akta kontroli str. 52-53, 158-159)

Wartość szacunkową zamówień na roboty budowlano-montażowe Urząd ustalił, zgodnie z art. 32-33 i 35 ustawy Pzp, tj. w wartościach netto na podstawie kosztorysów inwestorskich i do dwóch miesięcy przed wszczęciem postępowań. Natomiast wartość netto zamówień na dokumentację projektową oraz na zastępstwo inwestycyjne ustalono, do dwóch miesięcy przed wszczęciem postępowań, na podstawie analizy cen podobnych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 52-53, 62-65)

Kontrola WFOŚiGW z lutego 2010 r. dotycząca m.in. prowadzenia postępowań przetargowych ustaliła, iż zamówienia publiczne na roboty budowlano-montażowe oraz na zastępstwo inwestycyjne zostały udzielone z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. Stwierdzone przez WFOŚiGW nieprawidłowości polegały na:

- 1) w przypadku zamówienia na roboty budowlano-montażowe:
 - niezamieszczeniu na stronie internetowej zamawiającego wszystkich załączników do SIWZ (m.in. dokumentacji technicznej),
 - zastosowaniu dyskryminujących warunków udziału w postępowaniu polegających na określeniu wymogu prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie objętym przedmiotem zamówienia,
 - opisanie przedmiotu zamówienia poprzez wskazanie znaków towarowych studzienek kanalizacyjnych bez możliwości składania ofert równoważnych,
- 2) w przypadku zamówienia na zastępstwo inwestycyjne:
 - ograniczeniu wystąpienia podwykonawstwa,
 - ograniczeniu kręgu potencjalnych wykonawców poprzez zawężenie warunku udziału w postępowaniu, stosując w SIWZ i w ogłoszeniu zapis o konieczności posiadania przez wykonawcę niezbędnej wiedzy i doświadczenia oraz dysponowaniu potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia,
 - braku zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty.

W dniu 26 marca 2010 r. Burmistrz Mirosław Stegienko złożył zastrzeżenia do informacji pokontrolnej wskazując, że zarzuty polegające na zawężeniu warunków udziału w postępowaniu nie miały wpływu na wynik postępowania i tym samym nie spowodowały szkody w budżecie ogólnym UE. Ponadto, brak zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty nie miał miejsca, ponieważ Urząd dysponował dokumentami potwierdzającymi otrzymanie takich zawiadomień przez oferentów. Odnosząc się do zarzutu naruszenia wymogów art. 29 ust. 2 i 3 Pzp poprzez wskazanie w opisie przedmiotu zamówienia znaków towarowych dla niektórych elementów wskazał, że chociaż miało ono wpływ na wynik postępowania, to stanowiło jedynie potencjalną szkodę w budżecie ogólnym UE, a nałożona korekta finansowa jest niewspółmiernie wysoka w stosunku do takiej szkody. WFOŚiGW pismem z dnia 8 czerwca 2010 r. poinformował, że IW nie przyjęła wyjaśnień beneficjenta. Burmistrz w dniu 14 czerwca 2010 r. podpisał ostateczną informację pokontrolną.

Gmina Olsztynek w związku z treścią informacji pokontrolnej WFOŚiGW nie odwoływała się do sądu.

(dowód: akta kontroli str. 185-211)

W toku kontroli NIK stwierdzono, że zgodnie z umową z dnia 1 lipca 2009 r. zawartą z inwestorem zastępczym, warunki stawiane przyszłym wykonawcom robót

podlegały ustaleniu w porozumieniu z zamawiającym, a SIWZ zamówienia na wybór wykonawcy inwestycji podlegał zaakceptowaniu przez zamawiającego. Burmistrz Mirosław Stegienko zatwierdził SIWZ postępowania na wykonanie robót budowlano-montażowych w dniu 13 sierpnia 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 74-86)

Przeprowadzone w ramach kontroli NIK badanie pięciu zamówień na roboty dodatkowe i uzupełniające wykazało, że udzielono ich zgodnie z przepisami ustawy Pzp, bowiem m.in.:

- zostały spełnione przesłanki do zastosowania ww. trybu zamówienia,
- osoby uczestniczące w postępowaniu oraz wykonawca złożyli wymagane oświadczenia,
- sporządzono protokół postępowania, zawierający wszystkie wymagane elementy,
- niezwłocznie po zawarciu umowy zamieszczono ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: „BZP”).

(dowód: akta kontroli str. 212-218)

Ustalone
nieprawidłowości

NIK stwierdza, że w wyniku udzielenia zamówienia na wykonanie robót budowlano-montażowych oraz zastępstwo inwestycyjne przy realizacji zadania „Ochrona wód zbiornika Olsztynek 212 poprzez budowę kanalizacji zbiorczej w Gminie Olsztynek” z naruszeniem przepisów ustawy Pzp, dotyczących zasad zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz obowiązku zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, IW pomniejszył w wyniku korekt finansowych wielkość dofinansowania z budżetu UE o kwotę 519 tys. zł (7% dofinansowania).

(dowód: akta kontroli str. 6, 52-53, 185-211)

Opis stanu
faktycznego

1.5. Zakres realizacji umowy na roboty budowlano-montażowe obejmował wykonanie do 31 grudnia 2011 r. robót:

- sanitarnych (budowa sieci kanalizacyjnej sanitarnej grawitacyjnej i tłocznej, przyłączy oraz budowa przydomowych przepompowni ścieków oraz sieciowych przepompowni ścieków – głównych),
- budowlanych (wykonanie ogrodzenia przepompowni i zagospodarowanie ich terenu),
- drogowych (wykonanie dróg dojazdowych do przepompowni, o nawierzchni z kostki betonowej),
- elektrycznych (wykonanie instalacji elektrycznej w przepompowniach oraz oświetlenia terenu przepompowni sieciowych – głównych).

Zakres umowy na zastępstwo inwestycyjne, zawartej na okres od 1.07.2009 r. do 29 lutego 2012 r. obejmował wykonywanie czynności zastępstwa inwestycyjnego, przede wszystkim:

- przy zorganizowaniu i przeprowadzeniu postępowania zamówienia publicznego na wyłonienie generalnego wykonawcy robót budowlano-montażowych,
- w trakcie przeprowadzania robót budowlano-montażowych oraz w okresie rękojmi i gwarancji.

Obie ww. umowy były zgodne z SIWZ i złożoną ofertą, zaś umowy na roboty dodatkowe uzupełniające – zgodne z wzorem umowy, załączonym do zaproszenia do negocjacji, oraz z protokołem z negocjacji. Umowy te nie ulegały zmianom i zawierały postanowienia dotyczące naliczania kar umownych, a także warunki i terminy płatności za wykonanie przedmiotu zamówienia (np. w umowie na roboty budowlano-montażowe określono stawkę 0,5% wynagrodzenia umownego za każdy dzień opóźnienia w oddaniu przedmiotu zamówienia lub zwłoki w usunięciu wad

stwierdzonych przy odbiorze lub okresie gwarancyjnym). Dodatkowo w umowach na roboty budowlano-montażowe oraz na zastępstwo inwestycyjne określono zabezpieczenie należytego ich wykonania (5% wartości zamówienia), które zostało przez wykonawców wniesione terminowo w wymaganej umowami formie i wartości.

(dowód: akta kontroli str. 52-53, 74-94, 219-223)

Gmina prowadziła roboty przy budowie sieci kanalizacyjnej na podstawie pozwoleń Starosty Olsztyńskiego z 11 sierpnia 2008 r. (II odcinek zadania) oraz 10 sierpnia 2009 r. (I odcinek zadania).

(dowód: akta kontroli str. 5, 224-228)

W trakcie prowadzenia robót budowlano-montażowych Gmina zleciła Konsorcjum wykonanie robót dodatkowych (trzy zamówienia) i uzupełniających (jedno zamówienie). Roboty dodatkowe obejmowały:

- podwyższenie zbiornika przepompowni, odpowiednie przykrycie instalacji oraz zagłębienie zaprojektowanych kolektorów w nawiązaniu do istniejącej rzeźby terenu (umowa z 16 listopada 2010 r. o wartości 54 tys. zł),
- usługi wiertnicze w miejscowości Pawłowo na odcinku końcowym przed przepompownią ścieków w celu zmiany technologii wykonania wykopu z wykopu otwartego na przewiert horyzontalny (umowa z 28 czerwca 2011 r. o wartości 83 tys. zł),
- podniesienie wysokości zbiornika przepompowni na odcinku Marózek - Lipowo Kurkowskie, zmianę technologii prowadzenia wykopu na fragmencie odcinka Marózek-Lipowo Kurkowskie oraz zmianę rodzaju dwóch pomp przeznaczonych do tłoczenia ścieków na odcinku Lutek-Waplewo (umowa z 20 grudnia 2011 r. o wartości 88 tys. zł).

Zamówienie uzupełniające obejmowało natomiast wykonanie usług wiertniczych pomiędzy miejscowościami Lutek i Pawłowo na odcinku długości 700 m w celu zmiany technologii wykonania wykopu z wykopu otwartego na serię przewiertów sterowanych (umowa z 28 czerwca 2011 r. o wartości 112 tys. zł).

Ww. zamówienia zlecone zostały przez Gminę w oparciu o protokoły konieczności podpisane przez kierownika budowy i inspektora nadzoru, zatwierdzone przez Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 95-132, 212-218)

Zgodnie z oświadczeniem kierownika budowy roboty budowlane zakończono 30 listopada 2011 r. Protokół odbioru końcowego zadania nastąpił 29 grudnia 2011 r., tj. dwa dni przed planowanym terminem ich zakończenia określonym w umowie z wykonawcą oraz w harmonogramie rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie. Członkowie Komisji, powołanej przez Burmistrza, odebrali zadanie bez uwag. Okres gwarancyjny ustalono, zgodnie z ww. umową, do 29 grudnia 2014 r. Inwestycja została wprowadzona do ewidencji środków trwałych Gminy 31 grudnia 2012 r. (po dokonaniu w 2012 r. rozliczenia finansowego inwestycji) w wartości 10.015 tys. zł (100% wydatków zadania) i umową użyczenia z 27 maja 2013 r. przekazane do eksploatacji Gospodarce Komunalnej Sp. z o.o. w Olsztynku.

(dowód: akta kontroli str. 35-37, 87-94, 170-184, 229-246, 337-341)

Po dokonaniu odbioru końcowego zadania Gmina, w maju 2012 r., zleciła Konsorcjum wykonanie robót uzupełniających o wartości 98,7 tys. zł. Zakres robót obejmował wykonanie dodatkowej przepompowni odprowadzającej ścieki z pola namiotowego w Swaderkach, modernizację i przełączenie rurociągu tłocznego z miejscowości Maróz, ogrodzenie, utwardzenie terenu, montaż trójnogu do wyciągania pomp i przełączenie istniejącej kanalizacji tłocznej w przepompowni zbiorczej w Waplewie oraz wykonanie ogrodzenia terenu przepompowni w Kurkach.

Roboty te zostały wykonane w terminie określonym umową (tj. do 30 maja 2012 r.).
(dowód: akta kontroli str. 133-156)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że zamówienie to obejmowało roboty budowlano-montażowe, które nie były uwzględnione w projekcie technicznym budowy, a stały się niezbędne dla zwiększenia walorów użytkowych i eksploatacyjnych wykonanej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 247-250)

1.6. W ramach zadania wykonano 61.783 mb sieci i 138 przepompowni, w tym:

- 14.094 mb sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej,
- 44.780 mb sieci kanalizacji sanitarnej tłocznej,
- 2.909 mb przykanalików,
- 22 zbiorcze przepompownie ścieków,
- 116 przydomowych przepompowni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 233-234)

W umowie o dofinansowanie zadania ze środków POIiŚ założono, że liczba wybudowanych przepompowni ścieków wyniesie 138 szt. („wskaźnik produktu” wykonano w 100%), a długość sieci kanalizacji sanitarnej wyniesie 63.452 mb, podczas gdy faktycznie wykonano ją o 1.669 mb krótszą (wykonanie „wskaźnika produktu” wyniosło 97,4%). Różnica w wykonaniu długości sieci nie wynikała z braku realizacji zakresu rzeczowego projektu, lecz, jak wyjaśniła Skarbnik Gminy w piśmie do WFOŚiGW z 10 kwietnia 2012 r., z błędnego określenia wartości wskaźnika produktu w studium wykonalności projektu. Błędne oszacowanie długości wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej spowodowane było powtórzeniem pozycji kosztorysowej dotyczącej przykanalików, będącej kosztami niekwalifikowanymi. WFOŚiGW, aneksem z 28 września 2012 r. do umowy o dofinansowanie zadania, obniżył wskaźnik dotyczący długości sieci do wartości zgodnej ze stanem faktycznym (tj. do 61.783 mb) oraz usunął wskaźnik dotyczący długości wybudowanych przyłączy (przykanalików) kanalizacji, wynoszący wcześniej 9.658 mb. Powyższa zmiana umowy o dofinansowanie nastąpiła po uzyskaniu przez IW (tj. WFOŚiGW) w dniu 15 maja 2012 r. zgody Instytucji Pośredniczącej w POIiŚ (tj. Ministerstwa Środowiska).

(dowód: akta kontroli str. 33-42, 233, 256-261, 264-267)

1.7. Gmina w ramach realizacji zadania nie finansowała budowy przyłączy kanalizacyjnych, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴ (dalej: „ustawa o zzw”), tj. przyłączy stanowiących odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku do granicy nieruchomości gruntowej, pomimo iż:

- dokumentacja projektowa zadania, zatwierdzona decyzjami Starosty Olsztyńskiego z 11 sierpnia 2008 r. i 10 sierpnia 2009 r., obejmowała budowę takich przyłączy,
- ww. dokumentacja projektowa określała przedmiot umowy z 22 października 2009 r. na roboty budowlano-montażowe (zgodnie z § 1 ust. 1 i 2 ww. umowy),
- wynagrodzenie ustalone w § 2 ww. umowy obejmowało, zgodnie z jego ust. 2, pełny zakres robót budowlano-montażowych przewidzianych m.in. w dokumentacji projektowej,

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 838 ze zm.

- w § 1 ust. 2 ww. umowy określono, że zakres realizacji zadania obejmuje m.in. budowę przyłączy kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 62-65, 82-94, 224-228, 296-303, 353-361)

Burmistrz wyjaśnił, że w § 1 ust. 2 umowy na roboty budowlano-montażowe określono, że zakres realizacji zadania obejmował m.in. budowę przyłączy kanalizacji sanitarnej, czyli w istocie przykanaliki, tj. odcinki rur kanalizacyjnych od sieci głównej do studni rewizyjnej przy każdej posesji lub do przepompowni przydomowej (w przypadku kanalizacji tłocznej), nie zaś odcinki łączące sieć kanalizacyjną z wewnętrzną instalacją kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług. Gmina nie finansowała budowy tych przyłączy, ponieważ koszty ich wykonania stanowiły koszty niekwalifikowane i nie były dofinansowane ze środków unijnych. Wykonanie przyłączy należało do obowiązków właścicieli nieruchomości i wykonywali oni je na swój koszt.

Gmina opracowała natomiast projekty techniczne przyłączy kanalizacyjnych, w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o zzw, aby ułatwić właścicielom nieruchomości podłączenie się do nowej sieci kanalizacji sanitarnej i terminowo rozliczyć się z WFOŚiGW z zakładanego efektu ekologicznego (tj. podłączenie 1.982 osób). Nieopracowanie projektu ww. przyłączy wydłużyłoby proces przyłączania nowych osób do sieci, gdyż każdy właściciel nieruchomości musiałby przed podłączeniem opracować na własny koszt projekt przyłącza kanalizacyjnego.

Burmistrz wyjaśnił również, że mieszkańców Gminy objętych zasięgiem ww. zadania informowano na zebraniach wiejskich, że została wykonana dokumentacja projektowa przyłączy kanalizacyjnych, natomiast ich wykonanie należy do obowiązków właściciela nieruchomości. Ponadto informowano ich, że wykonawca zadania wykona sieć główną i przykanaliki (zakończone studnią rewizyjną) lub przydomową przepompownię ścieków (w przypadku kolektorów tłocznych).

(dowód: akta kontroli str. 62-65, 296-299, 337-341)

Przedmiar robót oraz oferta wykonawcy nie zawierały pozycji dotyczących budowy przyłączy kanalizacyjnych do nieruchomości (określały natomiast wykonanie m.in. przykanalików). Przy czym, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o zzw oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵ (dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości”), to do właścicieli nieruchomości należała realizacja budowy przyłączy i wykonanie obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 301)

1.8. W umowie o dofinansowanie zadania ze środków POliŚ, Gmina zobowiązała się do osiągnięcia efektu ekologicznego w postaci podłączenia do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej 1.982 nowych użytkowników w terminie do 31 grudnia 2013 r.

W dniu 29 listopada 2013 r., tj. w terminie określonym w umowie o dofinansowanie, Gmina poinformowała WFOŚiGW, że do końca października 2013 r. Gospodarka Komunalna sp. z o.o. zawarła 511 umów na odbiór ścieków z gospodarstw domowych zamieszkałych przez 2.176 mieszkańców, załączając wykaz tych umów. Gmina przedłożyła w WFOŚiGW również, wymagane ww. umową, wyniki pomiarów z 8 stycznia 2014 r., prowadzonych na oczyszczalni ścieków i potwierdzonych przez akredytowane laboratorium.

(dowód: akta kontroli str. 47-49, 50-51, 271, 279-295)

1.8.1. Do 31 grudnia 2014 r. Gospodarka Komunalna sp. z o.o. zawarła łącznie 534 umowy o odprowadzenie ścieków z gospodarstw domowych (zamieszkiwanych

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

przez 2.195 osób) do sieci kanalizacyjnej wybudowanej w ramach zadania. Ostatecznie z sieci korzysta 2.157 mieszkańców. Według stanu na 31 grudnia 2014 r. do wybudowanej w ramach zadania sieci kanalizacyjnej nie podłączono 17 nieruchomości, zamieszkiwanych przez 49 osób (2,2% ogólnej liczby mieszkańców objętych zasięgiem zadania), z których:

- 11 nieruchomości (38 mieszkańców) posiadało wcześniej zawarte umowy na odprowadzenie ścieków,
- 6 nieruchomości (11 mieszkańców) nie posiadało jeszcze zawartych umów na odprowadzenie ścieków.

Przyczynami niepodłączenia się mieszkańców Gminy do sieci było niedysponowanie przez nich odpowiednimi środkami finansowymi na wykonanie przyłączy (13 przypadków), niezamieszkiwanie nieruchomości oraz niewyrażenie zgody na przyłączenie się do sieci (po dwa przypadki).

(dowód: akta kontroli str. 279-288, 362-371, 385)

Prezes Zarządu Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. wyjaśnił, że umowy zawierano z mieszkańcami, pomimo niewykonania przez nich przyłączy, gdyż liczone, że takie działanie przyspieszy decyzję o włączeniu się do sieci. Zawarcie umowy nie skutkowało, do czasu realizacji przyłącza i włączenia się do sieci, ponoszeniem jakichkolwiek kosztów przez przyszłych odbiorców usług.

Spółka, w porozumieniu z władzami Gminy, wydawała opinię techniczną, w której określała zasady włączania się do kanalizacji sanitarnej, a koszt budowy odcinka przyłącza kanalizacyjnego był pokrywany, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 15 ust. 2 ustawy o zzw, przez właściciela posesji⁶.

(dowód: akta kontroli str. 362-364, 370-371)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo, że do końca 2014 r., czyli po upływie trzech lat od wybudowania nowej sieci kanalizacyjnej, nie przyłączyło się do niej jeszcze 17 nieruchomości Burmistrz nie wydawał ich właścicielom, w trybie art. 5 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości, decyzji nakazującej wykonanie tego obowiązku.

Burmistrz wyjaśnił, że nie stosował przymusu administracyjnego, bowiem, biorąc pod uwagę przyczyny braku podłączeń wynikające m.in. z braku środków finansowych, uznał, że nie przyniesie to oczekiwanego skutku. Podał również, że osoby gorzej sytuowane nie zgłaszały potrzeb udzielenia im pomocy w przyłączeniu się do sieci, bowiem nie były nią zainteresowane ze względu na brak urządzeń sanitarnych w ich budynkach.

(dowód: akta kontroli str. 296-299)

Opis stanu
faktycznego

1.9. Realizacja zadania była kontrolowana przez WFOŚiGW w:

- marcu i kwietniu 2011 r. (kontrola planowa przeprowadzona w trakcie realizacji zadania),
- październiku i listopadzie 2012 r. (kontrola planowa przeprowadzona w związku ze złożeniem przez Gminę wniosku o płatność końcową),
- maju 2014 r. (kontrola doraźna przeprowadzona w związku z otrzymaną przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, będącą Instytucją Zarządzającą w POLiŚ, skargą dotyczącą nieprzyłączenia części mieszkańców Gminy do wybudowanej w ramach zadania sieci kanalizacyjnej).

Powyższe kontrole obejmowały m.in. weryfikację rzeczowego wykonania zadania, przeprowadzaną m.in. na podstawie wizji terenowych w miejscu realizacji inwestycji

⁶ Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o zzw „realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci”.

(m.in. oględziny wybudowanych przepompowni). Kontrola doraźna WFOŚiGW obejmowała dodatkowo weryfikację osiągniętych wskaźników rezultatu w zakresie liczby osób podłączonych do wybudowanej sieci.

(dowód: akta kontroli str. 157-184, 269-278)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że kontrola WFOŚiGW z 2012 r. stwierdziła nieprawidłowości w realizacji zadania polegające na nieuzyskaniu, wymaganej art. 82 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 9 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷, decyzji wojewody o pozwoleniu na budowę ww. sieci w pasie drogowym drogi krajowej i drogi wojewódzkiej, pomimo iż budowana sieć kanalizacji sanitarnej przechodziła pod drogą krajową nr 58 (w dziewięciu miejscach), drogą krajową nr 7 (w jednym miejscu) oraz pod drogą wojewódzką nr 537 (w dwóch miejscach). WFOŚiGW nie wydał zaleceń pokontrolnych w tym zakresie, gdyż, jak odnotowano w informacji pokontrolnej z 3 października 2013 r., beneficjent podjął czynności naprawcze i w dniu 31 grudnia 2012 r. uzyskał pozwolenie na użytkowanie obejmujące miejsca kolizji z drogami krajowymi i wojewódzkimi.

(dowód: akta kontroli str. 170-184, 372-384)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że kwestia konieczności uzyskania pozwolenia wojewody na przejście sieci pod drogą krajową i wojewódzką została pominięta z braku świadomości, że taki obowiązek istnieje. Uznano, że na przejścia z budową kanalizacji sanitarnej pod ww. drogami wystarczą uzgodnienia Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz zatwierdzona przez Starostę Olsztyńskiego dokumentacja projektowa.

(dowód: akta kontroli str. 247-250)

Opis stanu
faktycznego

Obie kontrole z 2012 r. i 2014 r., przeprowadzone przez WFOŚiGW po końcowym odbiorze zadania, potwierdziły m.in. wykonanie jego rzeczowych wskaźników produktu (długość wybudowanej sieci). Ponadto kontrola doraźna z maja 2014 r. ustaliła, że:

- Gmina zrealizowała zakres projektu zgodnie z umową o dofinansowanie, tym samym dała mieszkańcom możliwość wykonania przyłączy do utworzonych sieci,
- zakres projektu został sfinansowany zgodnie z zapisami umowy,
- zakładany efekt ekologiczny został osiągnięty, gdyż według stanu na 31 października 2013 r. do nowo wybudowanej sieci podłączono faktycznie gospodarstwa domowe zamieszkane przez 2.024 osoby (102,1% wykonania wskaźnika), tj. o 152 mieszkańców mniej od deklarowanej przez Gminę wielkości, gdyż, mimo podpisania umów o odprowadzenie ścieków, nie wykonali oni we własnym zakresie przyłączy kanalizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 157-184, 269-278)

1.10. W związku z zakończeniem realizacji zadania Gmina, 14 i 19 czerwca 2012 r., złożyła do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie (dalej: „PINB”) zawiadomienia o zamiarze przystąpienia do użytkowania inwestycji, załączając do niego m.in. dzienniki budowy oraz geodezyjne pomiary powykonawcze. Wniosek ten został przez Gminę wycofany ponieważ, jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza, po wstępnej ocenie złożonej dokumentacji PINB stwierdził, że wystąpiły istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 247-250, 304-312)

W dniu 2 listopada 2012 r. Gmina złożyła do PINB wniosek o wszczęcie postępowania naprawczego podając, że w związku z wystąpieniem podczas budowy sieci kanalizacji sanitarnej warunków uniemożliwiających realizację

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

projektów budowlanych zatwierdzonych przez Starostę Olsztyńskiego wystąpiło istotne odstępstwo polegające na przesunięciu przebiegu trasy sieci i wybudowaniem jej na 18 działkach nie objętych decyzjami o pozwoleniu na budowę. Odstępstwo to spowodowane było m.in. brakiem zgody właścicieli nieruchomości, przeszkodami terenowymi (m.in. drzewa) oraz niekorzystnym ukształtowaniem terenu.

(dowód: akta kontroli str. 313)

W wyniku wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego, PINB w dniu 14 listopada 2012 r. wydał decyzje nakazujące przedłożenie przez Gminę do 31 grudnia 2012 r. projektów budowlanych zamiennych uwzględniających zmiany, w stosunku do zatwierdzonych, dokonane w trakcie budowy sieci kanalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 315-317, 325-327)

W związku z odstępstwami od projektów budowlanych Starosta Olsztyński decyzjami z 4 grudnia 2012 r. uchylił dotychczasowe decyzje o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 318, 328)

W listopadzie 2012 r., wykonawca projektów budowlanych obu odcinków zadania, opracował dla nich projekty zamienne budowlano-wykonawcze, za które Gmina zapłaciła 12 tys. zł. Zakres zmian w stosunku do projektu obejmował m.in.:

- zmiany lokalizacji przepompowni zbiorczych, spowodowane m.in. warunkami wykupu gruntu przez Gminę, nową lokalizacją, na jednej z działek, obiektów do hodowli ryb oraz likwidacją oczyszczalni ścieków w Waplewie,
- zaprojektowanie dodatkowych przepompowni,
- zmiany lokalizacji i przebiegu rurociągów kanalizacji grawitacyjnej i tłocznej, spowodowane m.in. powstaniem nowych obiektów budowlanych, wybudowanych po wykonaniu pierwotnego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 7-16, 52-53, 342-348)

W dniu 12 grudnia 2012 r. PINB zatwierdził przedłożone przez Gminę projekty budowlane zamienne dla obu uchylonych decyzji, uwzględniające zmiany dokonane w trakcie budowy sieci kanalizacji sanitarnej i decyzjami z 31 grudnia 2012 r. udzielił Gminie pozwoleń na użytkowanie obu odcinków zadania.

(dowód: akta kontroli str. 319-324, 329-336)

O konieczności opracowania projektu zamiennego i niemożności uzyskania, w wymaganym umową o dofinansowanie ze środków POLiŚ terminie (tj. do 29 lutego 2012 r.), pozwolenia na użytkowanie Gmina poinformowała WFOŚiGW pismem z 21 grudnia 2012 r., podając w nim m.in. że *„wydłużony okres uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie wynika z konieczności wszczęcia postępowania naprawczego związanego z rozbieżnościami pomiędzy projektem a geodezyjnym pomiarem powykonawczym.”*

(dowód: akta kontroli str. 29, 247-250, 349-350)

Aneksem z 15 lutego 2013 r. WFOŚiGW, za zgodą IP, przedłużyło Gminie do 28 lutego 2013 r. termin przedstawienia, uzyskanych 31 grudnia 2012 r., pozwoleń na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 43-46, 351-352)

1.11. W ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązku przyłączenia się do nowo wybudowanej sieci kanalizacyjnej Burmistrz, zarządzeniem z 30 kwietnia 2013 r., powołał Komisję do przeprowadzenia kontroli posesji w powyższym zakresie. W pracach Komisji uczestniczyli: pracownik Referatu Inwestycji, Komendant Straży Miejskiej oraz Kierownik Działu Wodociągów i Kanalizacji Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. Członkowie Komisji sprawdzali w terenie czy mieszkańcy przyłączyli się do sieci

kanalizacyjnej, a tych, którzy tego nie wykonali informowali o takim obowiązku oraz o warunkach przyłączenia.

(dowód: akta kontroli str. 386-394)

Prezes Zarządu Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. wyjaśnił, że po zakończeniu każdego etapu realizacji zadania organizowane były spotkania z mieszkańcami poszczególnych miejscowości, w których wykonano sieć kanalizacyjną. Na spotkaniach przedstawiciele Urzędu oraz jego spółki przekazywali informacje o zasadach przyłączania się do nowo wykonanej kanalizacji. Pracownicy spółki, biorąc udział w pracach komisji powołanej przez Burmistrza, wizytowali poszczególne miejscowości objęte zadaniem i zachęcali ich mieszkańców do przyłączenia swoich domostw do nowej sieci kanalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 362-364)

1.12. Do Urzędu oraz do Rady Miejskiej nie wpływały, według prowadzonych przez nie rejestrów, skargi i wnioski dotyczące ww. zadania.

(dowód: akta kontroli str. 62-65, 395)

1.13. W trakcie eksploatacji sieci kanalizacyjnej występowały usterki, polegające na awaryjnym zatrzymywaniu się pomp spowodowanym:

- przeciążeniem zabezpieczeń energetycznych na zasileniu przepompowni,
- zapowietrzaniem się odcinków sieci,
- zatykaniem się odcinków sieci w wyniku zrzutu ścieków o nieodpowiednich parametrach,
- awariami układów sterujących i kontrolnych przepompowni.

Prezes Zarządu Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. wyjaśnił, że powyższe usterki usuwane były na bieżąco (m.in. w ramach gwarancji) i nie powodowały zakłóceń w prawidłowej eksploatacji sieci. Największym problemem przy eksploatacji sieci kanalizacyjnej były występujące w ściekach tłuszcze, które osiadając na pompach, pływakach i sondach, powodowały wadliwą pracę tych urządzeń, a tym samym awarie.

(dowód: akta kontroli str. 241-242)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych dotyczących zadania inwestycyjnego pn. „Ochrona zlewni jeziora Mielno poprzez rozwiązanie gospodarki wodno-ściekowej wsi Nowa Wieś Ostródzka”

Opis stanu
faktycznego

2.1. Przygotowanie oraz przeprowadzenie postępowania o udzielenie przedmiotowego zamówienia publicznego należało, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁸, do zadań Referatu Inwestycji, w ramach którego osobą odpowiedzialną za prowadzenie postępowań była podinspektor K.S. (obecnie nie będąca już pracownikiem Urzędu).

(dowód: akta kontroli str. 397-406)

2.2. Urząd przed ogłoszeniem przetargu nieograniczonego na wykonanie zadania dotyczącego opracowania dokumentacji technicznej przedmiotowego projektu wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę, nie dokonywał analizy rzeczowego zakresu inwestycji (m.in. efektów rzeczowych i ekologicznych oraz liczby mieszkańców planowanych do przyłączenia).

Jak wyjaśnił inspektor w Referacie Inwestycji, Józef Maciejewski, powyższe dane zebrane zostały przez projektantów na etapie tworzenia dokumentacji technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 61, 407)

⁸ Zarządzenie Nr 98/2003 Burmistrza Olsztynka z dnia 31.12.2003 r.

2.3. W ramach przedmiotowego zadania przeprowadzono w 2010 r. dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na łączną kwotę 4.072 tys. zł w trybie:

- 1) przetargu nieograniczonego (4.022 tys. zł) na roboty budowlane, w ramach których zaplanowano wykonanie:
 - sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej z rur PVC,
 - sieci kanalizacji sanitarnej tłocznej z rur PE,
 - przepompowni ścieków,
 - sieci wodociągowej z rur PVC,
 - przyłączy wodociągowych z rur PE z kompletnymi studzienkami wodociągowymi,
 - przepompowni wody.

Opisu przedmiotu zamówienia dokonano zgodnie z art. 29-31 ustawy Pzp, tj. na podstawie dokumentacji technicznej w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń oraz w sposób nieograniczający uczciwej konkurencji. Wartość szacunkowa ustalona została zgodnie z zapisami art. 32-35 ustawy Pzp, bowiem oszacowania dokonano w wymaganym terminie oraz na podstawie kosztorysów inwestorskich sporządzonych na etapie opracowania dokumentacji projektowej.

- 2) zamówienia z wolnej ręki (50 tys. zł) na pełnienie funkcji inspektora nadzoru.

Opis przedmiotu zamówienia wykonany został zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych do 14 tys. euro⁹ (zwanym dalej „Regulaminem zamówień do 14 tys. euro”), bowiem spełniał wymogi określone w art. 29-31 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 408-411)

2.4. Zamówienie dotyczące robót budowlanych na wykonanie przedmiotowego zadania zrealizowano zgodnie z przepisami ustawy Pzp, bowiem m.in.:

- dopełniono obowiązków informacyjnych m.in. w zakresie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publicznego i wyborze najkorzystniejszej oferty,
- przestrzegano terminów ustawowych dotyczących m.in. terminu składania ofert i daty podpisania umowy,
- przestrzegano zasady równego traktowania wykonawców i zasady uczciwej konkurencji,
- dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty,
- prawidłowo udokumentowano przebieg postępowania.

Zgodność przeprowadzonego postępowania o udzielenie powyższego zamówienia z ustawą Pzp potwierdzili również kontrolerzy z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (dalej: „Urząd Marszałkowski”).

(dowód: akta kontroli str. 412-421)

Ustalono
nieprawidłowości

Przy udzielaniu w marcu 2010 r. zamówienia, w trybie z wolnej ręki, na pełnienie funkcji inspektora nadzoru w związku z prowadzoną inwestycją, naruszono przepisy Regulaminu zamówień do 14 tys. euro, ponieważ:

- dokonując oszacowania wartości zamówienia podano wyłącznie jego wartość, nie podano zaś, w jaki sposób dokonano ww. oszacowania, co wymagane było zapisami §3 ust. 3 lit. b) ww. Regulaminu, który stanowił, że przed

⁹ Załącznik do Zarządzenia Nr 101/2007 Burmistrza Olsztynka z dnia 30.11.2007 r.

przystąpieniem do udzielenia zamówienia pracownik powinien oszacować przedmiot zamówienia,

Inspektor w Referacie Inwestycji J. Maciejewski wyjaśnił, że porównał koszty pełnionego nadzoru dotychczas wykonanych w Gminie Olsztynek inwestycji w odniesieniu do całości kosztów tych inwestycji i taką wartość przyjął przy szacowaniu wartości ww. zamówienia.

- nie dokonano analizy rynku potencjalnych dostawców lub wykonawców, pomimo tego, iż obowiązek jej wykonania wynikał z §3 ust. 3 lit. d) ww. Regulaminu.

Ww. pracownik Referatu Inwestycji wyjaśnił, że byli to wykonawcy mu znani, którzy dotychczas współpracowali z Urzędem w zakresie pełnienia nadzoru inwestorskiego, dlatego też nie sporządzał ww. analizy.

- nie sporządzono notatki służbowej z udzielonego zamówienia, pomimo iż obowiązek jej sporządzenia wynikał z §2 ust. 3 ww. Regulaminu.

Pracownik Referatu Inwestycji wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 422-434)

Opis stanu
faktycznego

2.5. W wyniku rozstrzygnięcia dwóch postępowań (w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane i w trybie zamówienia z wolnej ręki na pełnienie funkcji inspektora nadzoru) zawarto dwie umowy:

- z firmą Inwestycje Ochrony Środowiska Jan Żemajtys z dnia 17 marca 2010 r. na kwotę 64 tys. zł brutto na pełnienie funkcji inspektora nadzoru,
- z Przedsiębiorstwem Zaopatrzenia Rolnictwa w Wodę „WODROL-Olsztyn” sp. z o.o. z dnia 29 kwietnia 2010 r. na kwotę 3.342 tys. zł brutto na budowę sieci wodno-kanalizacyjnej.

Stwierdzono, że ww. umowy zawarte zostały zgodnie z udzielonymi zamówieniami, bowiem:

- zakres przedmiotowy ww. umów zgodny był z zapisami SIWZ oraz z wybranymi ofertami,
- zawarto w nich postanowienia zabezpieczające interesy Gminy, m.in. dotyczące zabezpieczenia należytego ich wykonania (wykonawca sieci wodno-kanalizacyjnej posiadał umowę gwarancyjną) oraz kar umownych (wynoszących od 10-20% za odstąpienie od umowy oraz 0,1% za każdy dzień zwłoki),
- określono w nich warunki i terminy płatności za wykonanie przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 435-451)

2.6. W umowach zawartych w związku z realizacją przedmiotowej inwestycji określono następujący zakres rzeczowo-finansowy:

- w § 4 umowy dotyczącej pełnienia funkcji inspektora nadzoru zapisano m.in., że nadzoruje on postęp robót według przedstawionego przez wykonawcę robót budowlanych harmonogramu rzeczowo-finansowego.

Zakres prac wynikający z ww. umowy zrealizowany został zgodnie z terminami określonymi w harmonogramach rzeczowo-finansowych i w umowie na roboty budowlane.

- w umowie na roboty budowlane podano, że zakres prac obejmował wykonanie sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej z rur PVC, sieci kanalizacji sanitarnej tłocznej z rur PE, przepompowni ścieków, sieci wodociągowej z rur PVC, przyłączy wodociągowych z rur PE z kompletnymi studzienkami wodociągowymi oraz przepompowni wody.

Wynagrodzenie kosztorysowe ustalono na kwotę 3.342 tys. zł brutto, zaś termin zakończenia robót i zgłoszenia gotowości do odbioru końcowego nastąpić miało do 30 września 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 435-445, 453-455)

W ramach ww. umowy odstąpiono od wykonania części robót. Przyczyną tego było wycofanie, w trakcie realizacji umowy, przez dwie mieszkanki Nowej Wsi Ostródzkiej, zgody na wejście wykonawcy na teren działek będących ich własnością w celu wykonania robót budowlanych związanych z budową sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej. Z powodu nie wykonania części rurociągu tłocznego i grawitacyjnego nie została również uruchomiona przepompownia P-16, w związku z czym 15 odbiorców nie uzyskało możliwości podłączenia się do sieci wodno-kanalizacyjnej.

W związku z niewykonaniem części robót o wartości 84 tys. zł dokonano aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego, polegającej na pomniejszeniu wartości zadania o ww. kwotę. Ostateczna wartość inwestycji wyniosła 3.271 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 449, 452)

2.7. Umowa na roboty budowlane była zmieniana czterokrotnie, tj.:

- 2 czerwca 2010 r. wprowadzono numer konta bankowego do obsługi płatności z tytułu realizacji umowy,
- 29 kwietnia 2010 r. w związku ze zmianą w 2011 r. stawki VAT zmieniono wartość wynagrodzenia za wykonane roboty z kwoty 3.342 tys. brutto na kwotę 3.356 tys. brutto,
- 26 września 2011 r. w związku z wystąpieniem okoliczności, których strony nie mogły przewidzieć pomimo zachowania należytej staranności (odwołanie zgody na wejście z robotami na prywatne działki), zmieniono termin zakończenia robót na 30 listopada 2011 r.,
- 18 grudnia 2011 r. w związku z koniecznością odstąpienia wykonawcy od wykonania części robót budowlanych, co stwierdzono protokołem konieczności z dnia 5 października 2011 r., zmniejszono wynagrodzenie wykonawcy do kwoty 3.271 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 446-450, 456)

2.8. W dniu 25.01.2010 r. Gmina Olsztynek podpisała z Samorządem Województwa Warmińsko-Mazurskiego umowę o przyznanie pomocy w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (dalej: „PROW”).

Całkowita wartość projektu (po zmianach) wyniosła 3.487 tys. zł, w tym 1.969 tys. zł (środki PROW), 718 tys. zł (pożyczka z WFOŚiGW), 704 tys. zł (środki własne Gminy), 97 tys. zł (środki mieszkańców).

(dowód: akta kontroli str. 457-481)

Środki mieszkańców wpłacone zostały na podstawie umowy zawartej 21 maja 2005 r. przez Gminę ze Społecznym Komitetem ds. Kanalizacji i Wodociągowania wsi Nowa Wieś Ostródzka. W umowie tej Komitet zobowiązał się podjąć koordynację pozyskiwania środków na dokumentację techniczną dotyczącą budowy sieci kanalizacji sanitarnej i wodociągowej we wsi Nowa Wieś Ostródzka od mieszkańców wsi i użytkowników rekreacji w kwocie 1,2 tys. zł od każdej nieruchomości (§ 1 i 2 ww. umowy), a Gmina zobowiązała się do opracowania tej dokumentacji do 15 listopada 2005 r. (§ 3 umowy). Łącznie mieszkańcy wpłacili na ten cel 97 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 482-490)

W dniu 30 listopada 2005 r. ogłoszono przetarg nieograniczony dotyczący wykonania dokumentacji technicznej i uzyskania pozwolenia na budowę, w wyniku którego wybrano ofertę firmy Inwestycje Ochrony Środowiska Jan Żemajtys za cenę 98 tys. zł. Przedmiot zamówienia uznano za zgodny z umową i odebrano 29 marca 2007 r. (w tym decyzję dotyczącą zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, która stała się ostateczna 13 maja 2008 r.).

(dowód: akta kontroli str. 491-495)

Zakres rzeczowo-finansowy inwestycji określony został we wniosku o przyznanie pomocy, umowie o dofinansowanie oraz harmonogramie rzeczowo-finansowym inwestycji i obejmował budowę sieci wodno-kanalizacyjnej wsi Nowa Wieś Ostródzka i Dębowa Góra. Założono, że całkowity koszt inwestycji wyniesie 4.907 tys. zł, a po jej zrealizowaniu 69 użytkowników uzyska dostęp do sieci.

W wyniku rozstrzygnięcia postępowania o zamówienie publiczne podpisano z firmą Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia Rolnictwa w Wodę „WODROL” umowę na wykonanie robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 438-450, 454-455, 457-480, 496-499)

W 2010 r., tj. w trakcie realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, dwie mieszkanki Nowej Wsi Ostródzkiej nie wyraziły zgody na realizację inwestycji na działkach nr 201/1, 1/23, 2, 1/48, 1/53, 1/19, 1/11, 1/8, 3, 50/1 i 55/1 będących własnością E.S. oraz na działkach 1/54 i 1/7, będących własnością A.P. (zgoda taka została udzielona w październiku 2006 r.).

(dowód: akta kontroli str. 500-506, 508)

Urząd podjął następujące działania mające na celu uzyskanie zgody na wykonywanie robót budowlanych na działkach będących własnością E.S., i tak:

- w związku z korzystaniem z płatności rolnośrodowiskowych ARiMR (działki 55/1 i 50/1, przez które przebiegać miała sieć wodno-kanalizacyjna), w lipcu 2010 r. zaproponowano właścicielce gruntu odszkodowanie z tytułu utraconego dochodu w wysokości 3,2 tys. zł (brak odpowiedzi ze strony właścicielki);
- w lutym 2011 r. wystąpiono ponownie o wyrażenie zgody na wykonywanie robót budowlanych z zapewnieniem starannego ich wykonania i przywrócenia terenu robót do stanu pierwotnego (brak odpowiedzi);
- w maju 2011 r. zaproponowano właścicielce gruntu zmianę przebiegu sieci wodno-kanalizacyjnej, tj. poprowadzenie jej przez inne działki będące jej własnością, (odmowa zapoznania się z dokumentacją i projektem uzgodnienia). Ponadto, zaproszono właścicielkę gruntu na spotkanie przy udziale m.in. Sołtysa Nowej Wsi Ostródzkiej i Inspektora Nadzoru (brak możliwości przybycia);
- również w maju 2011 r. zaproponowano odgródzenie części użytkowanego pastwiska po uzgodnieniu projektu zamiennego. Poinformowano również, że negatywne stanowisko w sprawie projektu zamiennego uniemożliwi zakończenie zadania, a tym samym nie będzie technicznych możliwości podłączenia właścicielki gruntów do wybudowanej sieci (brak odpowiedzi);
- w lipcu 2011 r. dwukrotnie wyznaczono termin (22 i 28 lipca 2011 r.) ostatecznego podpisania porozumienia w sprawie wykonania projektu zamiennego (brak odpowiedzi);
- w sierpniu 2011 r. zaproponowano podpisanie porozumienia w sprawie ustalenia opłaty przesyłowej za umieszczone w gruntach sieci wodno-kanalizacyjnej (właścicielka upoważniła Kancelarię Adwokacką, (dalej „Pełnomocnik”), do reprezentowania jej w przedmiocie sporu). W związku z propozycją zawarcia ugody i wypłaty odszkodowania za powstałe szkody, bezumowne korzystanie z gruntu oraz wynagrodzenia za ustanowienie

służebności na kwotę 70 tys. zł wystąpiono do Pełnomocnika o przedstawienie szczegółowej specyfikacji wyceny szkody, proponowanego odszkodowania i wynagrodzenia za służebność przesyłu (takiej specyfikacji nie otrzymano);

- w październiku 2011 r. ponownie wystąpiono do Pełnomocnika o podanie szczegółowej specyfikacji wyceny szkody (brak odpowiedzi);
- w lutym 2012 r. zaproszono właścicielkę gruntów na spotkanie dotyczące przedstawienia sporządzonej przez geodetę dokumentacji dotyczącej podziału działek, na których zostały wybudowane zbiorcze przepompownie ścieków, w celu ich wykupienia (brak odpowiedzi);
- w październiku 2014 r. ponownie wystąpiono o notarialne wyrażenie zgody na zaprojektowanie sieci wodno-kanalizacyjnej (brak odpowiedzi).

(dowód: akta kontroli str. 507-548)

Ustalone
nieprawidłowości

Powyższe działania okazały się niewystarczające, bowiem pomimo upływu trzech lat od wybudowania nowej sieci wodno-kanalizacyjnej, nie stworzono możliwości podłączenia się do niej 15 gospodarstw domowych objętych pierwotnym zakresem inwestycji.

Burmistrz wyjaśnił, że w celu rozwiązania ww. problemu zamierza podjąć działania zmierzające do ustanowienia służebności gruntowej na działkach będących własnością E.S.

(dowód: akta kontroli str. 826-827)

Opis stanu
faktycznego

W związku z brakiem zgody na przejście przez grunty E.S. oraz brakiem zgody na wykonanie projektu zamiennego inwestycja nie została zrealizowana w pierwotnie zakładanym terminie oraz w zakładanym zakresie rzeczowo-finansowym. W dniu 5 października 2011 r. podpisano protokół konieczności dotyczący zmniejszenia zakresu rzeczowego inwestycji i konieczności odstąpienia wykonawcy robót budowlanych od wykonania budowy sieci wodno-kanalizacyjnej na działkach będących własnością E.S. (nr 1/8, 1/48, 1/23, 1/11, 1/19) oraz A.P. (działka nr 1/7).

Roboty niewykonane wyceniono na kwotę 84 tys. zł brutto. Skutkiem niewykonania części inwestycji było obniżenie wartości dofinansowania o ww. kwotę.

(dowód: akta kontroli str. 549-559)

W czerwcu 2014 r. prawidłowość realizacji przedmiotowej inwestycji była przedmiotem kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego. W ramach tej kontroli sprawdzono protokół odbioru, dzienniki budowy¹⁰ oraz dokonano oględzin w miejscu realizacji projektu. Wyniki kontroli potwierdziły, że 73 posesje (wykazane we wniosku o płatność) posiadają studnie wodomierzowe przygotowane do podłączenia do sieci, 48 odbiorców podłączono do sieci kanalizacyjnej, 15 posesji nie ma możliwości podłączenia się do sieci z powodu niewykonania podłączenia przepompowni P-16 (ze względu na niewykonanie części rurociągu tłoczego i grawitacyjnego), zaś 10 nie podłączono, pomimo istniejącej możliwości.

(dowód: akta kontroli str. 450, 560-566)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo tego, że z końcem 2014 r. upłynęły trzy lata od wybudowania nowej sieci kanalizacyjnej, to 10 gospodarstw domowych (z 69 pierwotnie objętych projektem) wciąż nie zostało podłączonych do sieci.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że powodem tego były trudności finansowe właścicieli gospodarstw domowych.

(dowód: akta kontroli str. 567-568)

¹⁰ Dzienniki budowy nr: 4/Onk/2010 z 16.03.2010 r. i 4/Onk/207 z 27.09.2009 r.

Burmistrz nie wydawał ich właścicielom, w trybie art. 5 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości, decyzji nakazującej wykonanie tego obowiązku.

Burmistrz wyjaśnił, że nie stosował przymusu administracyjnego, bowiem, biorąc pod uwagę przyczyny braku podłączeń wynikające m.in. z braku środków finansowych, uznał, że nie przyniesie to oczekiwanego skutku. Podał również, że osoby gorzej sytuowane nie zgłaszały potrzeb udzielenia im pomocy w przyłączeniu się do sieci, bowiem nie były nią zainteresowane ze względu na brak urządzeń sanitarnych w ich budynkach.

(dowód: akta kontroli str. 296-299)

Opis stanu
faktycznego

Józef Maciejewski – inspektor w Referacie Inwestycji wyjaśnił, że do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące zakresu lub sposobu realizacji inwestycji. Natomiast wśród mieszkańców nie mogących podłączyć swoich nieruchomości do wykonanych sieci powstało ogólne niezadowolenie, że z powodu stanowiska jednej mieszkanki Gmina nie mogła wykonać w całości zaprojektowanego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 569-570)

2.9. Inwestycja (wykonana w niepełnym zakresie) została odebrana komisyjnie 19 grudnia 2011 r. Podczas odbioru robót stwierdzono, że zostały one wykonane w terminie, tj. do 30.11.2011 r. oraz bez usterek. Stwierdzono wykonanie 2686 mb sieci kanalizacyjnej grawitacyjnej, 631 mb przykanalików, 6649 mb sieci wodociągowej, 937 mb przyłączy (71 szt.), 8784 mb kolektora tłoczego, 7 szt. przepompowni zbiorczych, 10 szt. przepompowni przydomowych oraz 1 szt. pompowni wody.

W wyniku realizacji inwestycji osiągnięto zakładany efekt ekologiczny. Pierwotnie założono, że dostęp do sieci uzyska 69 osób. Według stanu na 15 stycznia 2015 r. właściciele:

- 50 posesji zostali przyłączeni do sieci wodo-kanalizacyjnej,
- 10 posesji, pomimo stworzenia przez Gminę warunków do przyłączenia się do sieci, nie wykonali odpowiednich przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych,
- 15 posesji nie posiadali możliwości podłączenia się do nowo wybudowanej sieci z powodu niewykonania części inwestycji w związku z, opisanym powyżej, brakiem zgody na przejście przez grunty.

(dowód: akta kontroli str. 561, 571-582)

Wybudowana sieć eksploatowana była przez Gospodarkę Komunalną sp. z o.o. na podstawie umowy użyczenia z 6 grudnia 2013 r. (umowa zawarta na czas określony).

(dowód: akta kontroli str. 583-586)

W trakcie eksploatacji ww. sieci i urządzeń wystąpiły drobne usterki (polegające m.in. na braku wody w posesjach z powodu wadliwego zamknięcia sieci, pęknięciach i wyciekach wody w instalacjach wewnętrznych studni wodomierzowych), które na bieżąco były usuwane przez wykonawcę w ramach gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 242)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność jednostki w badanym obszarze.

3. Udzielanie i realizacja zamówień na dostawy paliwa

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Urzędzie, od 2011 r., udzielono łącznie pięciu zamówień publicznych na dostawę paliwa, w tym czterech w trybie przetargu nieograniczonego, a jednego w trybie z wolnej ręki (zamówienie uzupełniające do zamówienia podstawowego na

2011 r.). Paliwa nabywano do pojazdów i urządzeń ujętych w ewidencji środków trwałych Urzędu i użytkowanych przez jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej (m.in. dziewięć samochodów pożarniczych, piły, motopompy i agregaty), Urząd Miejski (trzy samochody dostawcze, w tym dwa użytkowane przez Straż Miejską) oraz sołectwa (m.in. kosiarki i wykaszarki spalinowe). W latach 2011-2014 (do 30 listopada) Gmina, z tytułu realizacji umów na dostawy paliwa do ww. pojazdów i urządzeń, wydatkowała ogółem 216 tys. zł, w tym: 49 tys. zł w 2011 r., 78 tys. zł w 2012 r. 54 tys. zł w 2013 r. i 35 tys. zł w 2014 r. (do 30 listopada).

(dowód: akta kontroli str. 587-590)

Zamówienia na dostawy paliwa przygotowywane i przeprowadzane były przez Referat Rozwoju Gospodarczego Urzędu (przekształcony, z dniem 1 lutego 2012 r., w Referat Inwestycji), a oceny i wyboru ofert złożonych w przetargach dokonała, powołana przez Burmistrza, trzyosobowa komisja przetargowa.

W SIWZ z 2011 r. i 2012 r. Gmina określiła m.in., że tankowanie pojazdów odbywać się będzie na stacji paliw wykonawcy zlokalizowanej w odległości nie większej niż 15 km od siedziby Urzędu, a w SIWZ z 2013 r. i 2014 r. określono, że wykonawca zobowiązany będzie do posiadania co najmniej jednej stacji paliw na terenie Gminy. Jedynym kryterium wyboru oferty była najniższa cena.

Na terenie Gminy funkcjonowały trzy stacje paliw, w tym dwie w Olsztynku i jedna w miejscowości Witramowo (13 km od siedziby Urzędu)¹¹. Wszystkie ww. zamówienia udzielono Kazimierzowi Gąsiorowskiemu, prowadzącemu Stację Paliw w Olsztynku, jednemu oferentowi w postępowaniach przetargowych.

(dowód: akta kontroli str. 587, 591-592)

Powyższe zamówienia na dostawę paliw udzielone zostały zgodnie z ustawą Pzp, bowiem m.in.:

- wartości zamówień ustalono bez podatku VAT i bezpośrednio przed wszczęciem postępowań (oszacowano je na podstawie wartości zrealizowanych dostaw w poprzednim roku oraz na podstawie zgłoszeń użytkowników pojazdów i urządzeń),
- ogłoszenia o przetargach wywieszono na tablicy ogłoszeń Urzędu i zamieszczono na jego stronie internetowej oraz w BZP,
- osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły wymagane oświadczenia,
- otwarcia ofert dokonano bezpośrednio po upływie terminu ich składania,
- ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono w BZP,
- zawarte umowy zawierały postanowienia dotyczące naliczania kar umownych, warunków i terminów płatności, a ich treść była zgodna z SIWZ i ze złożonymi ofertami,
- treści umów nie ulegały istotnym zmianom (w 2013 r. i 2014 r. zmniejszono maksymalną wartość zamówienia).

(dowód: akta kontroli str. 591-600)

Określony w umowach upust cenowy od ceny sprzedaży jednego litra paliwa wynosił 2,0% (w 2011 r.), 0,5% (w 2012 r. i 2013 r.) oraz 1,0% (w 2014 r.).

Badanie 20 wybranych asygnat, załączonych do faktur VAT zakupu paliwa w 2014 r. (do 30 listopada), o łącznej wartości 12,5 tys. zł (35,7% ogółu wydatków umowy za ww. okres) wykazało, że:

- Gmina otrzymywała od dostawcy upust cenowy określony w umowie,

¹¹ www.maps.google.pl

- paliwo nabywane było na potrzeby pojazdów użytkowanych przez jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej i Straż Miejską,
- ceny detaliczne paliw (bez upustu cenowego) w 13 przypadkach były równe, a w siedmiu wyższe od cen oferowanych w danym dniu przez konkurencyjną stację paliw w Olsztynku (od 0,02 do 0,06 zł).

(dowód: akta kontroli str. 601-605)

3.2. W latach 2010-2014 (do 30 listopada) zamówień na dostawy paliwa w Gminie udzielał również Zespół Administracji Szkół i Przedszkoli w Olsztynku (dalej: „Zespół”), będący gminną jednostką organizacyjną. Olej napędowy nabywano do trzech autobusów Zespołu, realizujących dowożenie uczniów do szkół. W ww. okresie Zespół wydatkował na zakup paliwa ogółem 548 tys. zł, w tym: 94 tys. zł w 2010 r., 104 tys. zł w 2011 r., 124 tys. zł w 2012 r., 120 tys. zł w 2013 r. i 106 tys. zł – w 2014 r. (do 30 listopada).

Wydatki te zrealizowano na podstawie czterech zamówień publicznych, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego. W SIWZ określono m.in., że tankowanie trzech autobusów szkolnych odbywać się będzie metodą do pełnego zbiornika, w Olsztynku z dystrybutora paliwowego lub z cysterny. Jedyńm kryterium wyboru oferty była najniższa cena. Wszystkie ww. zamówienia udzielono Kazimierzowi Gąsiorowskiemu, prowadzącemu Stację Paliw w Olsztynku, jedynemu oferentowi w postępowaniach przetargowych (z wyjątkiem przetargu na dostawy paliwa w 2014 r., w którym wpłynęła, z wyższą ceną, oferta podmiotu z Rzeszowa).

(dowód: akta kontroli str. 606, 612-616, 626-630, 641-646, 659-664)

Udzielając zamówień na dostawę paliw Zespół stosował ustawę Pzp, bowiem m.in.:

- ustalił ich wartości od 3 do 7 dni przed wszczęciem postępowań, szacując je m.in. na podstawie zużycia paliwa w poprzednim roku,
- ogłoszenia o przetargach wywiesił w swojej siedzibie oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu, a także zamieścił je na stronie internetowej Gminy i w BZP,

Umowy na dostawy oleju napędowego określały zasady naliczania kar umownych oraz warunki i terminy płatności, a ich treść była zgodna z SIWZ oraz ze złożonymi ofertami. Określony w nich upust cenowy od ceny sprzedaży jednego litra paliwa wynosił: 2,0% (w latach 2010-2012 r.), 0,5% (w 2013 r.) oraz 1,0% (w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 606-673)

3.3. W latach 2010-2014 (do 30 listopada) Gmina wydatkowała na zakup paliwa, na podstawie zamówień publicznych przeprowadzonych przez Urząd i Zespół, ogółem 765 tys. zł. Powyższe zamówienia realizował Kazimierz Gąsiorowski, będący od 19 listopada 2002 r. radnym Gminy¹².

Ustalono
nieprawidłowości

Udzielanie zamówień publicznych radnemu Gminy skutkowało prowadzeniem przez niego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego (kwota przekazanych przez Gminę ze swojego budżetu środków pieniężnych wyniosła 765 tys. zł, w tym 216 tys. zł ze środków budżetu Urzędu Miejskiego). Prowadzenie przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał on mandat, stanowiło naruszenie zakazu określonego w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie art. 24f ust. 1a tej ustawy, radny, który przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, był zobowiązany do zaprzestania jej prowadzenia w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie tego obowiązku stanowiło natomiast podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia

¹² W ramach VI kadencji Rady Miejskiej w Olsztynku, obejmującej lata 2010-2014, Kazimierz Gąsiorowski był członkiem: Komisji Spraw Społecznych oraz Komisji Rewizyjnej

mandatu radnego w trybie art. 383 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

Burmistrz wyjaśnił, że w ogłaszanych przez Urząd przetargach ofertę składał tylko radny Kazimierz Gąsiorowski. Nie zawarcie umowy na dostawę paliw z Panem Gąsiorowskim i zakup paliwa na innych stacjach, w których paliwo było droższe, spowodowałoby, że Gminie byłaby zarzucona niegospodarność. Natomiast kupowanie paliwa bez jakiegokolwiek umowy rodziłoby podejrzenie o ukrywanie tego faktu. Wyjazd po paliwo, np. wozów strażackich, do odległych miejscowości, naraziłoby także gminę na zarzut niegospodarności.

(dowód: akta kontroli str. 588, 606-608, 674-677)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Powoływanie członków rad nadzorczych w spółkach należących do Gminy

Opis stanu faktycznego

4.1. Gmina posiadała w dwóch spółkach komunalnych 43.563 udziały o łącznej wartości 22.417 tys. zł. I tak:

- w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością „Gospodarka Komunalna” z siedzibą w Olsztynku (zwanej dalej: „Gospodarką Komunalną”) Gmina posiadała 42.292 udziały o wartości 21.146 tys. zł (100% udziałów),
- w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością „Towarzystwo Budownictwa Społecznego” z siedzibą w Olsztynku (zwanej dalej „TBS”) - 1.271 udziałów o wartości 1.271 tys. zł (100% udziałów).

(dowód: akta kontroli str. 678)

4.2. W okresie objętym kontrolą Gmina, będąca jedynym wspólnikiem w ww. spółkach, dokonywała obsady ich rad nadzorczych.

(dowód: akta kontroli str. 679)

4.3. W dniu 29 listopada 1999 r. podpisano akt założycielski TBS¹³, ustanawiający władze spółki. W §17 ust. 10 ww. aktu zapisano, że do kompetencji Zgromadzenia Wspólników należy m.in. powoływanie i odwoływanie członków Rady Nadzorczej. Z § 19 ust. 1 i 2 aktu wynikało, że Rada składa się z trzech osób, zaś kadencja pierwszej Rady Nadzorczej trwa jeden rok, zaś następnych – pięć lat.

Zgromadzenie Wspólników podjęło następujące uchwały dotyczące powołania Rady Nadzorczej w TBS, i tak:

- uchwałą nr 3/2000 z dnia 11 lutego 2000 r. powołano Radę Nadzorczą trzyosobowym składzie (Ireneusz Klewiado, Mirosław Stegienko i Leszek Wiśniewski), tj. zgodnie z § 19 ust. 1 aktu założycielskiego. Kadencja rady upłynęła w 2001 r.;
- uchwałą nr 7/2001 z dnia 5 czerwca 2001 r. powołano nową Radę w trzyosobowym składzie (I. Klewiado, Mirosław Król i L. Wiśniewski), tj. zgodnie z § 19 ust. 1 aktu założycielskiego;
- uchwałą nr 2/2005 z dnia 22 lutego 2005 r. zmieniono skład osobowy Rady, tj. odwołano I. Klewiado i M. Króla, zaś w ich miejsce powołano Jana Kogutę i Wiesława Waloszkę. Zgodnie z § 19 ust. 2 Aktu założycielskiego, kadencja ww. Rady upłynęła w czerwcu 2006 r.;
- uchwałą nr 11/2010 z dnia 14 grudnia 2010 r. przedłużono kadencję Rady Nadzorczej TBS w ww. składzie.

¹³ Akt założycielski spółki zawarty w formie aktu notarialnego z dnia 29.11.1999 r. Repertorium „A” Nr 6040/1999

Osoby pełniące funkcje członków ww. Rady Nadzorczej posiadały kwalifikacje określone w art. 10a ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁴ (dalej: „ustawa o gospodarce komunalnej”).

Stosownie do zapisów § 20 ust. 5 aktu założycielskiego, członkom Rady Nadzorczej, którzy byli pracownikami jednostek organizacyjnych podległych Radzie Miejskiej w Olsztynku, wynagrodzenie nie przysługiwało¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 680-731)

4.4. W dniu 31 grudnia 2012 r. podpisano akt założycielski Gospodarki Komunalnej¹⁶, określający m.in. skład organów spółki. W § 16 ust. 1-2 ww. aktu zapisano, że Rada składa się z trzech członków powołanych uchwałą Zgromadzenia Wspólników, zaś kadencja Rady trwa trzy lata.

Zgromadzenie Wspólników podjęło następujące uchwały dotyczące powołania Rady Nadzorczej w Gospodarce Komunalnej, i tak:

- 3 stycznia 2013 r. powołano Radę Nadzorczą w trzyosobowym składzie (Jan Żemajtys, Andrzej Karczmarczyk i Kamil Rytelewski);
- 26 kwietnia 2013 r. odwołano A. Karczmarczyka, zaś w jego miejsce powołano Bogusława Kowalewskiego;
- 27 listopada 2013 r. powołano nową Radę Nadzorczą w składzie Jolanta Marozas, Tomasz Miętkiewicz i Stanisław Bym. Powodem tego było zajęcie przez Zgromadzenie Wspólników stanowiska o rozwiązaniu uprzednio powołanej Rady z mocy prawa (w związku z rezygnacją J. Żemajtysa i B. Kowalewskiego z pełnienia funkcji członka Rady, złożoną 26 listopada 2013 r.).

Osoby pełniące funkcje członków ww. Rady Nadzorczej posiadały kwalifikacje określone w art. 10a ust. 4 ustawy o gospodarce komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 732-780)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) w związku z funkcjonowaniem spółki Towarzystwo Budownictwa Społecznego:
 - a) J. Kogut, pełniący od 22 lutego 2005 r. funkcję członka Rady Nadzorczej w ww. spółce, od dnia 21 maja 2012 r. pełnił tę funkcję również w innej spółce jednostki samorządu terytorialnego, tj. Powiatowym Centrum Edukacyjnym Łęgucki Młyn sp. z o.o. (spółka powiatowa), co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹⁷ (zwanej dalej „ustawą o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami”).

W okresie pełnienia funkcji, zgodnie z zapisami uchwały Zgromadzenia Wspólników nr 3/2005, J. Kogut nie pobierał wynagrodzenia.

Burmistrz wyjaśnił, że nie wiedział, iż ww. osoba podjęła pracę w charakterze członka rady nadzorczej innej spółki.

J. Kogut wyjaśnił natomiast, że nie wiedział, iż nie można być członkiem rad nadzorczych w kilku spółkach.

W dniu 14 stycznia 2015 r. (w trakcie trwających czynności kontrolnych NIK) J. Kogut złożył rezygnację z pełnienia funkcji członka Rady Nadzorczej

¹⁴ Dz. U. z 2011 r., Nr 45 poz. 236 z zm.

¹⁵ Jan Kogut, będący pracownikiem Urzędu Gminy, sprawował również funkcję członka Rady Nadzorczej w TBS sp. z o.o.

¹⁶ Repertorium „A” Nr 12937/2012 z dnia 31.12.2012 r.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 254 ze zm.

Powiatowego Centrum Edukacyjnego Łęgucki Młyn sp. z o.o. (o rezygnacji poinformował również Starostwo Powiatowe w Olsztynie).

(dowód: akta kontroli str. 710, 712, 781-803)

- b) Zgromadzenie Wspólników Uchwałą nr 11/2010 z 14 grudnia 2010 r. przedłużyło kadencję Rady Nadzorczej, podczas gdy akt założycielski (§ 17 ust. 10 i § 19 ust. 2) dopuszczał jedynie powołanie nowej Rady, nie zaś przedłużenie jej kadencji, które w myśl art. 255 § 1 kodeksu spółek handlowych, stanowiło zmianę aktu założycielskiego i zgodnie z art. 255 § 3 winno być sporządzone w formie aktu notarialnego oraz, zgodnie z art. 256 § 1, złożone do sądu rejestrowego.

Burmistrz wyjaśnił, że propozycję takiego zapisu w uchwale uzgodniono z prawnikiem TBS, wobec czego uznał, że taka forma jest prawidłowa i podpisał uchwałę.

Należy zauważyć, że w latach 2010-2014 Rada Nadzorcza podjęła trzy uchwały dotyczące podwyżki wynagrodzenia Prezesa TBS, zatwierdzenia Regulaminu wynagradzania pracowników TBS oraz zmiany warunków pracy i płacy Prezesa Zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 686-687, 731, 802-803, 854, 857-859)

- c) Kadencja Rady Nadzorczej powołanej uchwałą Zgromadzenia Wspólników TBS nr 7/2001 z 5 czerwca 2001 r. wygasła z końcem czerwca 2006 r. Natomiast kolejną uchwałę w sprawie powołania Rady Zgromadzenie Wspólników podjęło dopiero 14 grudnia 2010 r.

Burmistrz wyjaśnił, że nie wiedział, iż nie ma uchwał, dotyczących powołania nowej Rady Nadzorczej i był przekonany, że uprzednio powołana rada funkcjonuje prawidłowo, tym bardziej, że podejmowała ona uchwały dotyczące bieżącego funkcjonowania spółki.

Należy zauważyć, że w okresie od lipca 2006 r. do 13 grudnia 2010 r. Rada Nadzorcza podjęła osiem uchwał, dotyczących m.in. wynagrodzenia członków zarządu TBS, zmiany wynagrodzenia i nagrody dla Prezesa Zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 730-731, 802-803, 854-857)

- d) Zgromadzenie Wspólników TBS w dniu 14 grudnia 2010 r. podjęło uchwałę nr 11/2010 dotyczącą przedłużenia kadencji rady nadzorczej, w której jako podstawę prawną jej podjęcia podano art. 201 § 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹⁸ (dalej: „Kodeks spółek handlowych”), który stanowił że członek zarządu jest powoływany i odwoływany uchwałą wspólników, chyba że umowa spółki stanowi inaczej, podczas gdy należało podać §17 ust. 10 aktu założycielskiego.

Burmistrz wyjaśnił, że nie sprawdzono dokładnie podstawy prawnej i ww. artykuł podany został omyłkowo.

(dowód: akta kontroli str. 731, 802-803)

W dniu 12 lutego 2015 r. poinformowano NIK o podjęciu uchwał w sprawie odwołania dotychczasowych członków Rady Nadzorczej TBS¹⁹ oraz uchwały w sprawie powołania nowej Rady Nadzorczej w składzie W. Waloszek, J. Kogut i J. Płocharski²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 860-866)

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.

¹⁹ Uchwały Zgromadzenia Wspólników TBS nr 1/2015, 2/2015 i 3/2015 z dnia 9 lutego 2015 r.

²⁰ Uchwała nr 1/2015 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników TBS z dnia 10.02.2015 r. (akt notarialny z dnia 10.02.2015 r. Repertorium „A” Nr 393/2015)

2) W związku z funkcjonowaniem spółki Gospodarka Komunalna:

- a) J. Żemajtys, w okresie pełnienia funkcji członka Rady Nadzorczej w ww. spółce (tj. od 3 stycznia 2013 r. do 27 listopada 2013 r.), sprawował ją również w trzech innych spółkach, tj. Warmińsko-Mazurskiej Agencji Energetycznej sp. z o.o. w Olsztynie (spółka Agencji Wykonawczej ds. Konkurencyjności i Innowacyjności oraz Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego), Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Olsztynie (spółka miejska) oraz Fotowoltaika sp. z o.o. w Gryźlinach (spółka powiatowo-gminna), co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami.

Burmistrz wyjaśnił, że nie wiedział, iż ww. osoba podjęła pracę w charakterze członka rady nadzorczej innej spółki.

J. Żemajtys wyjaśnił natomiast, że informował o tym Prezesa Spółki Gospodarka Komunalna, który po zasięgnięciu opinii radcy prawnego spółki poinformował go, że nie ma w tym zakresie żadnych przeciwwskazań.

J. Żemajtys, w okresie sprawowania funkcji członka Rady w Gospodarce Komunalnej, otrzymał wynagrodzenie wynoszące łącznie 8.715,84 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 772-773, 802-818)

- b) A. Karczmarczyk, w okresie pełnienia funkcji członka Rady Nadzorczej w ww. spółce (tj. od 3 stycznia 2013 r. do 26 kwietnia 2013 r.), sprawował ją również w Miejskim Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Miłakowie (spółka gminna), co było niezgodne z art. 4 ust. 1 ww. ustawy.

Burmistrz wyjaśnił, że nie wiedział, że ww. osoba pełniła tę funkcję również w innej spółce.

A. Karczmarczyk wyjaśnił natomiast, że Prezes Zarządu ww. spółki poinformował go, że zasięgał opinii radcy prawnego Urzędu Miejskiego w Olsztynku oraz innego niezależnego prawnika, którzy stwierdzili, że jest to zgodne z prawem.

A. Karczmarczyk w ww. okresie otrzymał wynagrodzenie wynoszące łącznie 2.314 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 772-773, 819-829)

- c) B. Kowalewski, w okresie pełnienia funkcji członka Rady Nadzorczej w ww. spółce (tj. od 26 kwietnia 2013 r. do 27 listopada 2013 r.), sprawował ją również w Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Olsztynie (spółka miejska).

Burmistrz wyjaśnił, że nie wiedział, iż ww. osoba pełniła tę funkcję również w innej spółce.

B. Kowalewski wyjaśnił natomiast, że przed powołaniem go do Rady nigdy nie ukrywał okoliczności pełnienia funkcji w spółce komunalnej odrębnej gminy – okoliczność ta stanowiła wręcz istotny argument do powołania go na to stanowisko. Jednakże wobec zgłoszenia wątpliwości w tym zakresie przez Prezesa Spółki Komunalnej w postępowaniu sądowym, nie czekając na rozstrzygnięcie sądu, w dniu 26 listopada 2013 r. złożył rezygnację z pełnienia tej funkcji.

B. Kowalewski w ww. okresie otrzymał wynagrodzenie wynoszące łącznie 4.222,80 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 772-773, 817-818, 830-838)

W okresie pełnienia przez ww. osoby funkcji członków Rady Nadzorczej, Rada ta podjęła 15 uchwał dotyczących m.in. powołania Prezesa Spółki Komunalnej i ustalenia jego wynagrodzenia i upoważnienia Prezesa do zaciągnięcia kredytu w Banku Spółdzielczym w Olsztynku w wysokości 300 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 839-853)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Burmistrz Olsztynka, wykonujący prawa i obowiązki zgromadzenia wspólników, nie podejmował w latach 2010-2013 (do grudnia) wystarczających działań celem wyjaśnienia, czy osoby powołane na stanowisko członka rady nadzorczej spółek komunalnych Gminy nie były równocześnie członkami rad nadzorczych innych spółek komunalnych lub państwowych. Przyczyniło się to do naruszenia zakazu jednoczesnego członkostwa w więcej niż jednej radzie nadzorczej spółki komunalnej lub państwowej. Ponadto ustalenia kontroli wskazują na to, że niektóre uchwały podejmowane przez zgromadzenie wspólników nie były zgodne co do formy z przepisami Kodeksu spółek handlowych oraz zapisami aktu założycielskiego spółki TBS.

IV. Wnioski

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 Kontroli²¹, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do przyłączenia do nowo wybudowanych sieci kanalizacyjnych i wodociągowych gospodarstw domowych dotychczas nie podłączonych.
2. Uzyskiwanie od właściwych organów administracji architektoniczno-budowlanej decyzji o pozwoleniu na budowę.
3. Zintensyfikowanie działań zmierzających do ukończenia fragmentu inwestycji wodno-kanalizacyjnej w Nowej Wsi Ostródzkiej.
4. Przestrzeganie wewnętrznych regulaminów dotyczących udzielania zamówień publicznych w zakresie dokumentowania sposobu oszacowania wartości zamówienia i przebiegu postępowania.
5. Zaniechanie zawierania z radnymi Gminy umów stanowiących naruszenie ustawowego zakazu wykorzystywania przez nich mienia komunalnego w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą oraz poinformowanie Rady Miejskiej o zaistnieniu przesłanek do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Kazimierza Gąsiorowskiego.
6. Podjęcie działań zapobiegających łączeniu stanowisk w radach nadzorczych spółek komunalnych Gminy ze stanowiskami w radach nadzorczych innych spółek komunalnych lub państwowych.
7. Podjęcie działań zmierzających do odzyskania wynagrodzeń wypłaconych członkom rad nadzorczych, którzy nie podali informacji o zasiadaniu w radach nadzorczych innych spółek komunalnych.
8. Podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania przez właściwe organy spółki komunalnej TBS przepisów kodeksu spółek handlowych w zakresie formy uchwał i ich podstawy prawnej, a także przepisów aktu założycielskiego tej spółki co do okresu kadencji rady nadzorczej.

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82

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 Olsztynie.

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.

Olsztyn, dnia 19 lutego 2015 r.

Kontrolerzy:
Joanna Łukasik
Starszy inspektor kontroli państwowej


podpis

Krzysztof Śleszyński
Główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Tomasz Marcinkowski
Doradca prawny


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
z up.


Krzysztof Wacławek
Wicedyrektor
podpis