



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.014.01.2021

**Pani
Elżbieta Zakrzewska
Przewodnicząca Zarządu
Związku Gmin Karkonoskich**

Związek Gmin Karkonoskich
ul. Robotnicza 6
Bukowiec
58-533 Mysłakowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/090 – „Wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie infrastruktury komunalnej”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Związek Gmin Karkonoskich, Bukowiec, ul. Robotnicza 6, 58-533 Mysłakowice (dalej także: ZGK lub Związek) ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Zakrzewska – Przewodnicząca Zarządu ZGK od dnia 7 lipca 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: w okresie od 29 lutego 2020 r. do 7 lipca 2020 r. Radosław Jęcek – Zastępca Przewodniczącego ZGK; w okresie od 8 stycznia 2019 r. do 29 lutego 2020 r. Michał Orman – Przewodniczący Zarządu ZGK; w okresie od 30 stycznia 2015 r. do 8 stycznia 2019 r. Radosław Jęcek – Przewodniczący Zarządu ZGK; w okresie od 29 grudnia 2006 r. do 30 stycznia 2015 r. Zdzisław Pietrowski – Przewodniczący Zarządu ZGK.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie finansowo-organizacyjne do realizacji przedsięwzięcia „Modernizacja i rozbudowa linii technologicznych zagospodarowania odpadów komunalnych oraz systemu segregacji odpadów”.2. Realizacja przedsięwzięcia „Modernizacja i rozbudowa linii technologicznych zagospodarowania odpadów komunalnych oraz systemu segregacji odpadów”.3. Efekty przedsięwzięcia „Modernizacja i rozbudowa linii technologicznych zagospodarowania odpadów komunalnych oraz systemu segregacji odpadów”.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2015 r. – do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce ² . Badaniami kontrolnymi mogą być objęte dowody sporządzone przed i/lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Radosław Kujawiński, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWR/77/2021 z dnia 4 maja 2021 r.2. Karol Wilk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/75/2021 z dnia 4 maja 2021 r.

(akta kontroli TOM I, str. 1-4, 8-18)

¹ Członkami Związku są gminy: Mysłakowice, Karpacz, Kowary, Podgórzyn, Szklarska Poręba, Piechowice, Jeżów Sudecki.

² Tj. do dnia 27 sierpnia 2021 r.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Związek Gmin Karkonoskich realizował projekt pn. „Modernizacja i rozbudowa linii technologicznych zagospodarowania odpadów komunalnych oraz systemu segregacji odpadów”⁵. Dotychczas nie osiągnięto zakładanych dla niego efektów w postaci osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu, gdyż Projekt pozostaje w toku realizacji⁶. Związek dążąc jednakże do osiągnięcia finalnego rezultatu Projektu, przygotował się do jego prowadzenia, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym. W ramach zaplanowanych do zrealizowania zadań, dotychczas dokonano w szczególności zakupów maszyn, urządzeń i środków transportu.

Realizując Projekt, Związek dwukrotnie wnioskował i uzyskał zgodę na wprowadzenie zmian do jego zakresu rzeczowego oraz wydłużenia czasu trwania przedsięwzięcia, ostatecznie do dnia 30 czerwca 2022 r. Nie zrealizowano przez to pierwotnych założeń, według których zaplanowane do wykonania w projekcie zadania, a w szczególności dostawy środków trwałych oraz roboty budowlane, będą przebiegały w zasadzie równolegle, a Projekt zakończy się do dnia 31 grudnia 2019 r. W ocenie NIK wydłużenie czasu realizacji Projektu nie wpływa korzystnie na jego realizację, a tym samym stwarza ryzyko dezaktualizacji przyjętych celów. Pozostaje to szczególnie istotne w kontekście zmieniającego się otoczenia prawnego i ekonomicznego, zwłaszcza w sytuacji, gdy realizacja Projektu odbywa się w odległej perspektywie czasowej w odniesieniu do etapu jego planowania, co w tym przypadku miało miejsce w latach 2015-2016. Wskazać również należy, że ze względu na niezakończenie realizacji Projektu, nie jest możliwe dokonanie oceny funkcjonalności objętego nim przedsięwzięcia. Niezależnie od powyższego, osiągnięcie założonych rezultatów Projektu w ocenie NIK wciąż pozostaje aktualne.

Nabywane w ramach Projektu przez Związek środki trwałe były na bieżąco oddawane w dzierżawę Karkonoskiemu Centrum Gospodarki Odpadami sp. z o.o.⁷, które wykorzystywało je w swojej działalności. Z tytułu użytkowania środków trwałych stanowiących własność Związku, w tym nabywanych w ramach Projektu, Spółka była zobowiązana do uiszczania czynszu dzierżawnego. Z tego tytułu powstały wobec ZGK zaległości finansowe. W Związku nie podejmowano przy tym skutecznych działań zmierzających do wykonania przez KCGO zobowiązań z tytułu czynszu dzierżawnego, co doprowadziło do powstania zaległości wynoszących – według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. – 2 700,0 tys. zł należności głównej i 566,5 tys. zł odsetek za zwłokę⁸.

Ponadto podejmując działania dotyczące realizacji Projektu, w ZGK nie ustrzeżono się nieprawidłowości związanych przed wszystkim z prowadzeniem i dokumentowaniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, realizowanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹, jak i z wyłączeniem jej stosowania. Z kolei w odniesieniu do przewidywanych do zrealizowania w ramach Projektu robót budowlanych, wystąpiły przypadki prowadzenia działań nie w pełni zgodnych z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli sformułowano ocenę ogólną w formie opisowej.

⁵ Dalej także: Projekt.

⁶ Osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu nastąpić – odpowiednio – do końca 2022 r. i 2023 r., przy założonym zakończeniu Projektu do 30 czerwca 2022 r. (zgodnie z umową o dofinansowanie Projektu w brzmieniu nadanym aneksem nr 3 z dnia 16 grudnia 2020 r.).

⁷ Dalej: KCGO lub Spółka. Jest to podmiot z wyłącznym udziałem Związku, realizujący zadania użyteczności publicznej w zakresie gospodarki odpadami.

⁸ Zaległości w płatności czynszu dzierżawnego obejmujące okres od kwietnia 2019 r. do czerwca 2021 r. Pierwszy środek trwały nabyty przez Związek w ramach Projektu został przekazany do Spółki w marcu 2019 r.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; dalej: pzp z 2004 r.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.; dalej: Prawo budowlane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie finansowo-organizacyjne do realizacji przedsięwzięcia „Modernizacja i rozbudowa linii technologicznych zagospodarowania odpadów komunalnych oraz systemu segregacji odpadów”

Opis stanu faktycznego

W dniu 20 grudnia 2016 r., Zgromadzenie Związku wyraziło zgodę na przystąpienie do realizacji Projektu oraz na złożenie wniosku o dofinansowanie Projektu w ramach konkursu prowadzonego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹² w ramach Działania 2.2. Gospodarka odpadami komunalnymi Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Przyjęło również do realizacji Studium Wykonalności Projektu, przygotowane na zlecenie ZGK przez podmiot zewnętrzny.

W dniu 15 marca 2018 r. Związek zawarł z NFOŚiGW umowę o dofinansowanie projektu. Zakres rzeczowy Projektu objął 10 zdań¹³. W umowie przewidziano, że okres kwalifikowania wydatków rozpoczyna się w dniu 1 stycznia 2014 r. i kończy się w dniu 31 grudnia 2019 r., a w czasie tym Związek zobowiązany jest zakończyć realizację zakresu rzeczowego Projektu.

W dniu 11 października 2019 r. Strony zawarły aneks do ww. umowy, w którym przyjęto, że okres kwalifikowania wydatków rozpoczyna się w dniu 1 stycznia 2014 r. i kończy się w dniu 31 grudnia 2020 r.

W dniu 16 grudnia 2020 r. Strony zawarły kolejny aneks do ww. umowy, w którym przyjęto, że okres kwalifikowania wydatków rozpoczyna się w dniu 1 stycznia 2014 r. i kończy się w dniu 30 czerwca 2022 r.

W dniu 13 grudnia 2018 r. Związek zawarł z NFOŚiGW umowę o dofinansowanie Projektu w formie pożyczki, celem uzupełnienia wkładu własnego ZGK. Umowa ta była aneksowana analogicznie do umowy o dofinansowanie Projektu.

Łączna wartość Projektu¹⁴ wynosiła 18 378,7 tys. zł, w tym: dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej 10 168,7 tys. zł (55,33%), a środki własne – 8 210,0 tys. zł (44,67%). W ramach środków własnych kwota 4 551,4 tys. zł stanowiła źródło finansowania z pożyczki zaciągniętej w NFOŚiGW, a kwota 3 658,6 tys. zł – środki z budżetu Związku.

(akta kontroli TOM I, str. 21, 227-400; TOM II, str. 332-524; TOM V, str. 309)

Ubieganie się o dofinansowanie Projektu było poprzedzone przygotowaniem studium wykonalności, które na zlecenie ZGK, przed wystąpieniem z wnioskiem o dofinansowanie Projektu, opracował podmiot zewnętrzny. W studium wykonalności przewidziano m.in. dwa warianty realizacji Projektu – jego przeprowadzenie przez ZGK albo KCGO. Przyjęto, że najbezpieczniejsze i najkorzystniejsze będzie wdrożenie Projektu przez Związek.

Jak wskazał Dyrektor Biura ZGK, Związek wspólnie z KCGO prowadzi na bieżąco analizę potrzeb inwestycyjnych uzależnionych głównie od: zmieniającego się

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano oceny cząstkowe w formie opisowej.

¹² Dalej: NFOŚiGW.

¹³ Tj.: [1] Studium wykonalności, [2] Adaptacja boksów magazynu zewnętrznego na terenie KCGOŚK – projekt, [3] Hala technologiczna zasobni i deponowania wysegregowanych odpadów – projekt, [4] Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO, [5] Prace budowlano-montażowe, [6] Inżynier kontraktu, [7] Rozliczenie rzeczowo-finansowe projektu, [8] Obsługa prawna projektu, [9] Promocja projektu wraz z działaniami edukacyjnymi, [10] Zakup boks mobilnego.

¹⁴ Według stanu na dzień 24 czerwca 2021 r.

strumienia odpadów dostarczanych do KCGO, uwarunkowań rynkowych i możliwości przekazania odpadów, a przede wszystkim zmieniających się wymogów prawnych. Każde planowane przedsięwzięcie poddawane jest analizie zarówno pod kątem prawno-organizacyjnym, ekonomicznym, jak i pod kątem technicznym. Prace koncepcyjne związane z analizą przedrealizacyjną projektów, które finalnie znalazły się w Projekcie podjęte zostały w 2015 r. Związek między innymi zlecił przygotowanie projektu „Adaptacja boksów magazynu zewnętrznego na terenie KCGOŚK”, który zakładał zmianę sposobu prowadzenia procesu biostabilizacji i kompostowania odpadów pod względem technologicznym, jak i zwiększeniu przepustowości instalacji. Prace analityczne i zlecenie wykonania dokumentacji projektowej realizowane były przed ogłoszeniem naborów przez instytucję finansującą. Z wyjątkiem zleconego studium wykonalności reszta analiz przedrealizacyjnych wykonywana była w ramach bieżącej pracy pracowników ZGK oraz KCGO.

(akta kontroli TOM I, str. 72-226, 451-453; TOM III, str. 1-6)

W związku z przygotowaniem do realizacji Projektu, w dniu 20 grudnia 2016 r. Zarząd Związku powołał Jednostkę Realizującą Projekt¹⁵. Pierwotnie określono, że zostaje ona ustanowiona w ramach istniejącej struktury organizacyjnej jednostki, a w jej skład wchodzić wyłącznie pracownicy ZGK. Następnie zrezygnowano ze wskazywania, że JRP funkcjonuje w ramach istniejącej struktury organizacyjnej ZGK, a w jej skład włączano również osoby niebędące pracownikami Związku.

Wraz z powołaniem JRP osobno określono zadania pełnomocnika ds. Realizacji Projektu – kierownika JRP¹⁶ oraz zespołu JRP¹⁷.

Od dnia powołania JRP, funkcję Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu – kierownika JRP pełniły kolejno cztery osoby. W okresie od dnia 20 grudnia 2016 r. do dnia 1 kwietnia 2020 r. – dwaj kolejni, poprzedni Dyrektorzy Biura ZGK¹⁸, w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 13 października 2020 r. – Prezes Zarządu KCGO, a od dnia 13 października 2020 r. – obecny Dyrektor Biura ZGK.

W okresie od dnia 20 grudnia 2016 r. do dnia 13 października 2020 r. ówcześni Pełnomocnicy ds. Realizacji Projektu – Kierownicy Jednostki Realizującej Projekt, oprócz powołania do pełnienia tej funkcji, byli także umocowani przez Zarząd Związku, na podstawie udzielanych pełnomocnictw szczególnych, do dokonywania wszelkich czynności z zakresu przygotowania i realizacji Projektu. Pełnomocnictwa te udzielane zostały m.in. w oparciu o art. 18 ust. 2¹⁹ pzp z 2004 r. W przypadku obecnego Dyrektora Biura ZGK, pełniącego funkcję Pełnomocnika ds. Realizacji

¹⁵ Dalej: JRP.

¹⁶ Ktoremu powierzono odpowiedzialność za: [1] nadzór nad procesem realizacji inwestycji, [2] nadzór nad procesem rozliczania i monitoringu inwestycji, [3] współpracę z wykonawcami i instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie projektu, [4] nadzorowanie i koordynowanie prac JRP.

¹⁷ Ktoremu *in gremio* powierzono: [1] monitorowanie finansowe projektu w tym analizy w zakresie płynności projektu, [2] rejestrację oraz sprawdzanie faktur i rachunków pod względem formalnym i rachunkowym, [3] prowadzenie zestawień księgowych, ewidencjonowanie środków trwałych, [4] prowadzenie odpowiedniej księgowości z wyodrębnieniem projektu finansowanego z środków unijnych zgodnie z obowiązującymi wytycznymi, [5] przygotowywanie działań promujących i informacyjnych o projekcie, [6] prowadzenie dokumentacji projektu, [7] przygotowanie i organizowanie postępowań przetargowych, zapytań ofertowych, [8] przygotowanie projektów umów z podwykonawcami, aneksów do umów, [9] przygotowywanie regulaminów, instrukcji w tym. obiegu dokumentów, [10] prowadzenie innej obsługi prawnej dla projektu (interpretacja zapisów umów itp.), [11] przygotowanie harmonogramów i planów inwestycyjnych w zakresie rzeczowej realizacji projektu, [12] dokonywanie rzeczowych rozliczeń prowadzonych inwestycji, [13] udział w radach budowy, [14] koordynacja prac wykonawców, [15] monitoring rzeczowej realizacji projektu i przygotowywanie raportów z zaawansowania rzeczowego inwestycji, a także wskaźników realizacji projektu, [16] uczestnictwo w odbiorach częściowych i końcowych inwestycji.

¹⁸ Jeden w okresie od dnia 20 grudnia 2016 r. do dnia 13 listopada 2019 r. i kolejny – od dnia 13 listopada 2019 r. do dnia 1 kwietnia 2020 r.

¹⁹ Przepis ten stanowił, że za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiadają także inne osoby w zakresie, w jakim powierzono im czynności w postępowaniu oraz czynności związane z przygotowaniem postępowania. Kierownik zamawiającego może powierzyć pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności, określonych w niniejszym rozdziale, pracownikom zamawiającego.

Projektu – Kierownika Projektu od dnia 13 października 2020 r., analogicznego umocowania nie dokonano. Dyrektor dysponował pełnomocnictwem udzielonym przez Zarząd Związku w dniu 16 czerwca 2020 r. Obejmowało ono składanie w imieniu Związku oświadczeń woli w sprawach nieprzekraczających zwykłego zarządu, w tym zaciąganie zobowiązań w imieniu Związku w ramach planu finansowego, pełnienie funkcji kierownika zakładu pracy w rozumieniu Kodeksu pracy²⁰ oraz udzielanie dalszych pełnomocnictw w ww. zakresie. W pełnomocnictwie nie przywołano art. 18 ust. 2 pzp z 2004 r.

Z członkami JRP nie zawierano odrębnych umów w związku z zadaniami wykonywanymi przez nich w tym zakresie zadaniami. W szczególności, umów takich nie zawierano, w przypadku osób, które nie były pracownikami Związku. Jak wskazał Dyrektor Biura ZGK²¹, powoływane do składu JRP osoby, które nie były pracownikami Związku, to obecni lub byli pracownicy lub współpracownicy eksploatatora instalacji na terenie KCGO. Zakres realizowanych zadań odpowiadał posiadanym kompetencjom i obowiązkom wynikającym ze stosunku pracy.

Prace JRP, co do zasady, nie były dokumentowane, np. w postaci protokołów, czy notatek ze spotkań. Jak wskazał Dyrektor Biura ZGK, członkami JRP są pracownicy ZGK i KCGO, którzy na bieżąco realizują zadania powierzone w ramach JRP. Zakres realizowanych zadań poszczególnych osób w ramach JRP powiązany jest z zakresem powierzonych obowiązków służbowych. Spotkania JRP odbywają się na bieżąco w zależności od potrzeb i mają charakter roboczy. Spotkania robocze nie są dokumentowane w postaci protokołów lub notatek, a realizacja założeń ustalonych w czasie posiedzeń JRP wdrażana jest na bieżąco poprzez tworzenie konkretnych dokumentów i podejmowanie działań w ramach realizacji projektu. Jedynie spotkanie zorganizowane w dniu 8 maja 2020 r., które miało charakter koncepcyjny i dotyczyło strategii realizacji poszczególnych elementów przedsięwzięcia, zostało zarejestrowane w postaci nagrania dźwiękowego, a następnie została sporządzona notatka służbowa.

W dniu 30 grudnia 2011 r. w ZGK ustanowiono ogólną Procedurę kontroli zarządczej, w której przyjęto m.in., że elementami systemu kontroli zarządczej w ZGK są akty prawa powszechnie obowiązującego, uchwały Zgromadzenia i Zarządu Związku, zarządzenia Przewodniczącego Zarządu ZGK, procedury, instrukcje, zakresy czynności i obowiązki pracowników, polecenia służbowe. Wskazano także, iż w jednostce obowiązują procedury wewnętrzne określone w Statucie, Regulaminie Organizacyjnym Biura, Polityce rachunkowości oraz Regulaminie udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000,00 euro.

(akta kontroli TOM I, str. 24-37, 451-453; TOM III, str. 1-83)

Pracownicy ZGK posiadali kwalifikacje niezbędne do wykonywania zadań w ramach Projektu.

(akta kontroli TOM II, str. 330-331)

W związku z realizacją Projektu zapewniono usługi zewnętrzne na rozliczenie rzeczowo-finansowe oraz stałą obsługę prawną Projektu. Wykonawcy tych usług zostali wyłonieni w wyniku przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania ofertowego²², a umowy z nimi zawarto – odpowiednio – w dniach 16 stycznia i 21 maja 2018 r.

²⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.).

²¹ Upoważniony do składania wyjaśnień w związku z kontrolą przez Przewodniczącą Związku.

²² Przeprowadzonym bez stosowania przepisów pzp z 2004 r. z uwagi na wartość zamówienia nieprzekraczającą wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Postępowanie przeprowadzono w trybie zapytania ofertowego, zgodnie z zasadą konkurencyjności, z uwzględnieniem „Regulaminu postępowania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiS) na lata 2014-2020 przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro”.

Wybór wykonawcy usług związanych z rozliczeniem rzeczowym i finansowym Projektu nastąpił zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami. W zawartej z wykonawcą umowie przewidziano m.in., że wynagrodzenie z tytułu realizacji usług będzie płatne po przedłożeniu przez wykonawcę faktury VAT i stwierdzeniu przez zamawiającego, że czynności za dany okres rozliczeniowy zostały wykonane prawidłowo i terminowo. Płatności na rzecz wykonawcy dokonywano na podstawie faktur VAT, które były wystawiane po uprzednim sporządzeniu protokołu odbioru usług. W umowie określono, że łączna wysokość wynagrodzenia wykonawcy za czas realizacji umowy wyniesie 65,2 tys. zł brutto.

Z kolei w zakresie postępowania na świadczenie usługi stałej obsługi prawnej Projektu, wybór najkorzystniejszej oferty i zawarcie umowy nastąpiło, mimo że wykonawca nie wykazał uczestnictwa w minimum trzech postępowaniach dotyczących korekt finansowych, co stanowiło jeden z warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania ofertowego. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pierwotnie w umowie na świadczenie stałej obsługi prawnej Projektu przewidziano, że wykonawcy przysługuje miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe. Jego łączną wysokość za czas realizacji umowy określono na kwotę 64,0 tys. zł brutto.

Umowa na świadczenie stałej obsługi prawnej była czterokrotnie aneksowana. Zmiany obejmowały m.in. wydłużenie czasu obowiązywania umowy oraz zmiany zasad rozliczania wynagrodzenia wykonawcy (którego łączna wysokość pozostała bez zmian w odniesieniu do pierwotnie określonej).

Rozliczanie umowy na wykonywanie stałej obsługi prawnej Projektu nie odbywało się w pełni zgodnie z jej postanowieniami, a w przypadku jednego aneksu do tej umowy nie dochowano należytej staranności w formułowaniu postanowień dotyczących dotychczasowych rozliczeń stron. W przypadku dwóch faktur VAT nie zwrócono się do wykonawcy o dokonanie korekty faktur, lecz dopuszczono do dokonania odrębnych poprawek w treści faktur. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Poza wynagrodzeniem za świadczone usługi obsługi prawnej Projektu, umowa przewidywała, że wykonawca otrzyma wynagrodzenie za czynności związane z prowadzeniem w imieniu zamawiającego sporów w postępowaniu sądowym oraz przed Krajową Izbą Odwoławczą. W tym zakresie wykonawcy wypłacono wynagrodzenie w łącznej wysokości 4,7 tys. zł brutto²³. Zgodnie z umową, wynagrodzenie w ww. zakresie miało być płatne w zasądzonych i wyegzekwowanych na rzecz zamawiającego kosztach zastępstwa prawnego, po uprzednim wystawieniu i przedłożeniu przez wykonawcę stosownej faktury VAT. Tymczasem, wynagrodzenie wypłacono wykonawcy przed wyegzekwowaniem kwoty, która została zasądzona przez KIO tytułem kosztów postępowania odwoławczego przed tym organem. KIO wydało stosowne orzeczenie w dniu 15 marca 2021 r. Faktury VAT wykonawcy (pełnomocnika) wpłynęły do Związku w dniu 31 marca 2021 r. i zostały zapłacone w dniach 31 marca 2021 r. (koszty dojazdu) oraz 30 kwietnia 2021 r. (wynagrodzenie pełnomocnika). Natomiast zasądzona przez KIO kwota wpłynęła do Związku w dniu 17 czerwca 2021 r.

Przewodnicząca Zarządu ZGK, powołując się na regulacje dotyczące kosztów postępowania odwoławczego, określone w art. 573 i nast. ustawy z dnia 19 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁴ oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu

²³ W tym: 3,7 tys. zł brutto tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz 1,0 tys. zł brutto tytułem kosztów dojazdu na posiedzenie KIO.

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

pobierania wpisu od odwołania²⁵, wyjaśniła m.in., że według tych przepisów koszty są zasądzone na podstawie rachunków (w tym przypadku faktury) oraz spisu kosztów – taki zaś został złożony. W ocenie Związku pełnomocnik zamawiającego zasadnie złożył fakturę i spis kosztów, gdyż według przytoczonych przepisów, w przypadku braku tych dokumentów, nawet przy wygranej sprawie, koszty nie zostałyby zasądzone. Dyrektor Biura ZGK dodatkowo wyjaśnił m.in., że na gruncie obowiązujących przepisów niezłożenie w KIO dokumentów rozliczeniowych powoduje niezasądzenie kosztów na rzecz strony wygrywającej. Jednocześnie wskazał, że w zapytaniu ofertowym na obsługę prawną kwestia ta nie została uregulowana. Została jednak naprawiona poprzez bezpośrednie zastosowanie obowiązujących przepisów.

Ponadto, w umowie na wykonywanie stałej obsługi prawnej Projektu nie przewidziano szczegółowych mechanizmów w zakresie weryfikowania faktycznie zrealizowanych przez wykonawcę czynności, wynikających z umowy, w tym w szczególności obecności wykonawcy w siedzibie ZGK. W umowie nie zastosowano także instrumentów takich jak uzależnienie wypłaty wynagrodzenia (jego części) od efektów pracy wykonawcy. Jak wskazał Dyrektor Biura ZGK, umowa nie zawierała zapisów dotyczących obowiązku dokumentowania obecności radcy prawnego. Weryfikacja w tym zakresie dokonywana była na bieżąco „z natury”. W okresie wzmożonego zagrożenia COVID-19 (marzec – czerwiec 2020 r., listopad 2020 r. – kwiecień 2021 r.) bazowano na kontakcie telefonicznym i e-mailowym. Ponadto, według Dyrektora Biura ZGK, umowa na świadczenie usług stałej obsługi prawnej Projektu była umową starannego działania. Oznacza to, że miernikiem wykonania takiej umowy jest staranność, nie zaś efekt, np. w postaci wygrania sprawy.

Płatności na rzecz wykonawców usług rozliczenia rzeczowo-finansowego oraz stałej obsługi prawnej Projektu były dokonywane na podstawie wystawianych przez wykonawców faktur VAT, w określonych w nich terminach, jednak w przypadku usług obsługi prawnej wynagrodzenie nie zawsze było rozliczane w wysokości i terminach wynikającej z zawartej w tej sprawie umowy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli TOM I, str. 63-67, 460-467; TOM II, str. 1-13, 95-329; TOM V, str. 200-221, 288-294; TOM VI, str. 295-297)

W czasie pomiędzy wyrażeniem przez Zgromadzenie Związku zgody na realizację Projektu a podpisaniem umowy o dofinansowanie z NFOŚiGW, miało miejsce procedowanie złożonego w tej sprawie wniosku. W ramach tego procesu Związek dokonywał oczekiwanych przez NFOŚiGW korekt i uzupełnień w złożonym wniosku. Dotyczyły one w szczególności różnych aspektów merytorycznych realizacji Projektu, wymagających doprecyzowania z uwagi na jego specjalistyczny charakter²⁶. Specyfika wykonywanych przez Związek zadań związanych z gospodarką odpadami, w tym uwarunkowania prawno-ekonomiczne, w których działalność ta jest prowadzona, uzasadniały rozpiętość czasową procedowania wniosku o dofinansowanie.

Po podpisaniu umowy o dofinansowanie realizacja Projektu nie przebiegła w pełni zgodnie z pierwotnie przyjętymi założeniami, o czym szerzej w obszarze 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli TOM II, str. 15-62, 435-524)

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 2437.

²⁶ Np. w zakresie kwestii związanych z pomocą publiczną, bezpośrednim realizowaniem zadań z zakresu gospodarki odpadami przez KCGO w oparciu o umowę powierzenia świadczenia usług użyteczności publicznej, analizy finansowej i ekonomicznej, uwarunkowań dotyczących gospodarki odpadami (np. dotyczących rodzajów przetwarzanych odpadów).

Środki finansowe na realizację Projektu były ujmowane w budżetach oraz Wieloletnich Prognozach Finansowych Związku. Dla Projektu prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową oraz rachunek bankowy.

(akta kontroli TOM II, str. 519; TOM III, str. 226-235; TOM V, str. 310-316)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania ofertowego na świadczenie stałej obsługi prawnej Projektu, dokonano wyboru wykonawcy i zawarto z nim umowę, mimo że wykonawca nie wykazał uczestnictwa w minimum trzech postępowaniach dotyczących korekt finansowych, co stanowiło jeden z warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania ofertowego.

Przewodnicząca Zarządu ZGK wyjaśniła m.in., że w zapytaniu ofertowym nie wymagano wyszczególnienia informacji na temat korekt finansowych z uwagi na wrażliwość tych danych. Potwierdzeniem spełnienia tego warunku było oświadczenie o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu.

NIK nie podziela tych wyjaśnień. Z zapytania ofertowego w żaden sposób nie wynikało, że nie wymagano wyszczególnienia informacji na temat korekt finansowych z uwagi na wrażliwość tych danych, a w złożonej ofercie wykonawca wykazał wszystkie pozostałe wymagane przez zamawiającego elementy dotyczące dysponowania potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, niezależnie od złożonego oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu.

(akta kontroli TOM I, str. 63-67; TOM II, str. 1-13, 95-196)

2. Wynagrodzenie za świadczone przez wykonawcę usługi stałej obsługi prawnej Projektu nie było rozliczane w wysokości i terminach wynikającej z zawartej w tej sprawie umowy (wraz z aneksami), co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

W 2018 r. nie rozliczono jednej płatności, która wynikała z umowy (z uwzględnieniem aneksu nr 1 i 2), jak również rozliczono jedną płatność, która nie wynikała z umowy (z uwzględnieniem aneksu nr 1 i 2)²⁷.

Z kolei w 2020 r. rozliczono dwie z czterech płatności za ten rok przewidzianych w umowie (z uwzględnieniem aneksu nr 3), tj. pierwszą i czwartą. Nie rozliczono

²⁷ W dniu 31 maja 2018 r. zawarto aneks nr 1 do umowy na świadczenie stałej obsługi prawnej Projektu. Określono w nim, że wykonawcy przysługuje wynagrodzenie ryczałtowe w łącznej wysokości 63 990,00 zł brutto, płatne według następujących zasad: [1] za okres od 21 maja 2018 r. do 21 września 2018 r. – 12 472,50 zł brutto, [2] za okres od 13 września 2018 r. do 31 października 2018 r. – 5 314,50 zł brutto, [3] za okres od 1 listopada 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. – 3 301,50 zł za każdy miesiąc, [4] za okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. – 3 300,00 zł brutto za każdy miesiąc. W 2018 r. wynagrodzenie wykonawcy miało być wypłacone na podstawie następujących faktur: [1] pierwsza faktura za okres od 21 maja 2018 r. do 12 września 2018 r. – 12 472,50 zł brutto, [2] druga faktura za okres od 13 września 2018 r. do 31 października 2018 r. – 5 314,50 zł brutto, [3] trzecia faktura za okres od 1 listopada do 30 listopada 2018 r. – 3 301,50 zł, [4] czwarta faktura za okres od 1 grudnia do 31 grudnia 2018 r. – 3 301,50 zł. Faktury miały być wystawiane na koniec każdego okresu w przypadku [1] i [2] oraz na koniec każdego miesiąca w przypadku [3] i [4]. W dniu 28 listopada 2018 r. zawarto aneks nr 2 do ww. umowy, zgodnie z którym strony umówiły się na wstrzymanie płatności wynikających z umowy ze względu na potrzebę wyjaśnienia kwestii przedłużenia realizacji Projektu. Na mocy aneksu nr 2 strony postanowiły, że w terminie nie dłuższym niż 40 dni od ewentualnego podpisania aneksu do umowy z NFOŚiGW, w drodze aneksu do umowy uregulowane zostaną zasady wykonania umowy, w tym w szczególności przedłużenia czasu jej trwania i określone zostaną dokonania rozliczeń. W 2018 r. rozliczono fakturę wykonawcy za okres od 21 maja 2018 r. do 21 września 2018 r. opiewającą na kwotę 12 472,50 zł, tj. zgodną z aneksem nr 1 do ww. umowy. Nie rozliczono okresu od 13 września 2018 r. do 31 października 2018 r., natomiast rozliczono fakturę wykonawcy z dnia 20 grudnia 2018 r., opiewającą na kwotę 11 917,49 zł. Zgodnie z aneksem nr 1 do umowy przy uwzględnieniu postanowień aneksu nr 2, w 2018 r. wykonawca powinien wystawić dwie faktury, tj. fakturę za okres od dnia 21 maja 2018 r. do dnia 12 września 2018 r., opiewającą na 12 472,50 zł oraz fakturę za okres od dnia 13 września do dnia 31 października 2018 r., opiewającą na kwotę 5 314,50 zł brutto. Tymczasem, oprócz faktury zgodnej z umową na 12 472,50 zł za okres od dnia 21 maja 2018 r. do dnia 12 września 2018 r. wykonawca wystawił w dniu 20 grudnia 2018 r. fakturę opiewającą na 11 917,49 zł, która nie znajdowała umocowania w postanowieniach umowy.

drugiej i trzeciej płatności²⁸. Wykonawca wystawił przy tym fakturę za trzeci okres płatności zgodnie z umową (z uwzględnieniem aneksu nr 3), Związek uznał jednak, że „aktualny stan zaawansowania projektu nie upoważnia do wystawienia faktury”, co skutkowało korektą faktury przez wykonawcę. Działanie Związku nie znajdowało umocowania w postanowieniach umowy (z uwzględnieniem aneksu nr 3).

Ponadto, w dniu 30 grudnia 2020 r. zawarto aneks nr 4 do umowy. Wskazano w nim, że według stanu na ten dzień wykonawcy wypłacono wynagrodzenie w wysokości 44 144,99 zł brutto. Tymczasem, do tego dnia wykonawca rozliczono cztery faktury związane z realizacją umowy, opiewające na: 12 472,50 zł, 11 917,49 zł, 9 900,00 zł oraz 9 900,00 zł, co w sumie stanowiło 44 189,99 zł, tj. kwotę o 45 zł wyższą, niż wskazana w aneksie nr 4.

Dyrektor Biura ZGK wyjaśnił m.in., że faktem jest, że rozliczenia związane z ww. umową (fakturowanie) nie przebiegało zgodnie z jej postanowieniami. Nie była to jednak nieprawidłowość w wykonaniu umowy, tylko stan mieszczący się w treści umowy według postanowień aneksu nr 3, który mówił o wstępnym przyjęciu harmonogramu płatności. Aneks nr 3 określał wstępne zasady dokonywania zapłaty, co oznacza, że wskazane w nim terminy i kwoty nie były ściśle wiążące. Dyrektor Biura ZGK podkreślił przy tym, że całokształt zmian był bardzo korzystny dla zamawiającego. Kwestia ta była wielokrotnie podkreślana przez wykonawcę, który w negocjacjach aneksów dążył do zachowania pierwotnych terminów i kwot, powołując się na treść złożonej oferty. Dyrektor Biura ZGK wskazał także, że generalnie rzecz ujmując obecnie stan wzajemnych rozliczeń jest taki, że suma wypłat mieści się w kwocie 63, 9 tys. zł brutto.

Nie kwestionując korzystności dla zamawiającego zmian wprowadzanych w umowie na świadczenie usług obsługi prawnej, NIK wskazuje, że Związek jest jednostką sektora finansów publicznych, zobowiązaną do rzetelnego stosowania zasad gospodarowania środkami publicznymi. W związku z tym, w przypadku, gdy okoliczności sprawy uzasadniały zmianę podejścia do terminów płatności, winna następować stosowna, pisemna zmiana umowy, a rozliczenia powinny przebiegać zgodnie z nowym brzmieniem umowy. Ponadto, według NIK, nie sposób przyjąć, by harmonogram płatności określony w aneksie nr 3 nie był wiążący, w sytuacji, w której strony nie umówiły się pisemnie na żadne inne warunki w czasie, w którym aneks nr 3 obowiązywał.

(akta kontroli TOM I, str. 63-67, 460-467; TOM II, str. 1-13, 96-105, 152-184; TOM V, str. 200-221, 291-294)

3. W przypadku dwóch faktur dotyczących płatności wynikających z umowy na świadczenie usług stałej obsługi prawnej Projektu²⁹, nie zwrócono się do wykonawcy o dokonanie korekty faktury lecz dopuszczono do dokonania odręcznych poprawek w treści faktur. Było to niezgodne z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁰, który przewiduje, że dowody księgowy powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, kompletne, zawierające co najmniej dane określone w art. 21, oraz wolne od błędów rachunkowych. Niedopuszczalne jest dokonywanie w dowodach księgowych wymazywania i przeróbek. Ponadto, zgodnie z art. 106j ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia

²⁸ W dniu 11 października 2019 r. zawarto aneks nr 3 do umowy na świadczenie stałej obsługi prawnej Projektu. Jak wskazano w preambule aneksu, wynikał on ze zmiany terminu realizacji Projektu. W aneksie tym wskazano, że na dzień podpisania aneksu wynagrodzenie zostało wypłacone do kwoty 24 389,99 zł. Ustalono również, że pozostała część wynagrodzenia będzie płatna według określonego harmonogramu: [1] do dnia 30 kwietnia 2020 r. – 9 900,00 zł brutto, [2] do dnia 30 czerwca 2020 r. – 9 900,00 zł brutto, [3] do dnia 30 września 2020 r. – 9 900,00 zł brutto, [4] do dnia 31 grudnia 2020 r. – 9 900,01 zł brutto.

W 2020 r. rozliczono dwie faktury wykonawcy. Pierwszą faktura została wystawiona w dniu 30 kwietnia 2020 r. na kwotę 9 900,00 zł brutto, tj. zgodnie z aneksem nr 3 do umowy. Druga faktura została wystawiona w dniu 22 grudnia 2020 r. i opiewała na kwotę 9 900,00 zł.

²⁹ Faktura nr FVS/1/03/2021 wystawiona w dniu 11 marca 2021 r. oraz faktura FVS/3/03/2021 wystawiona w dniu 30 marca 2021 r.

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³¹, w przypadku, gdy po wystawieniu faktury podwyższono cenę lub stwierdzono pomyłkę w cenie, stawce, kwocie podatku lub w jakiegokolwiek innej pozycji faktury podatnik wystawia fakturę korygującą.

Dyrektor Biura ZGK wyjaśnił m.in., że faktem jest, że nie zwracano się o dokonanie korekty faktur, jednak okoliczność ta nie miała wpływu na sposób zapłaty. Płatności zostały dokonane zgodnie z umową.

NIK wskazuje, że Związek, jako jednostka sektora finansów publicznych, powinien rzetelnie przestrzegać wszystkich regulacji związanych z rozliczaniem płatności wynikających z zawartych umów.

(akta kontroli TOM I, str. 63-67; TOM II, str. 1-13, 173-184)

OCENA CZĄSTKOWA

Realizowany przez Związek Projekt nie osiągnął zakładanych dla niego efektów w postaci wskaźników produktu i rezultatu, gdyż pozostaje on w toku. Związek dążąc jednakże do osiągnięcia finalnego rezultatu Projektu, przygotował się do jego prowadzenia, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym.

OBSZAR

2. Realizacja przedsięwzięcia „Modernizacja i rozbudowa linii technologicznych zagospodarowania odpadów komunalnych oraz systemu segregacji odpadów”

Opis stanu faktycznego

W ramach zakresu rzeczowego Projektu pierwotnie zaplanowano przeprowadzenie w 2018 r. dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dotyczących zakupu sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO (zadanie nr 4)³². Na lata 2018-2019 przewidziano z kolei realizację czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie prac budowlano-montażowych związanych z procesami gospodarką odpadami prowadzoną w KCGO (zadanie nr 5)³³.

(akta kontroli TOM III, str. 332-524)

W 2018 r., w ramach zadania nr 4, ZGK ogłosił cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym dwa dotyczące dostaw kontenerów na odpady oraz dwa dotyczące dostaw ładowarek teleskopowych, które zostały unieważnione. W przypadkach obu ww. kategorii dostaw, w pierwszych postępowaniach nie wpłynęła żadna oferta. W przypadku kontenerów w drugim postępowaniu jedyna oferta została odrzucona z uwagi na brak wadium. W przypadku ładowarek teleskopowych, w drugim postępowaniu oferta z najniższą ceną przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Następnie w 2018 r. przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę kontenerów, w wyniku którego w dniu 21 października 2018 r. zawarto umowę o udzielenie zamówienia publicznego³⁴.

(akta kontroli TOM I, str. 20; TOM IV, str. 302-466; TOM V, str. 1-184; TOM VI, str. 8-294, 538-597)

W 2019 r., w ramach zadania nr 5, ZGK ogłosił postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na przedsięwzięcie pn. „Budowa hali technologicznej zasobni i deponowania wysegregowanych odpadów wraz z adaptacją boksów magazynu zewnętrznego na terenie KCGO oraz instalacji p-poż przy zasobni”, które zostało unieważnione, gdyż ceny ofertowe przewyższały kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

(akta kontroli TOM I, str. 20)

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 685, ze zm.

³² Pn. „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO”.

³³ Pn. „Prace budowlano-montażowe”. W ramach tego zadania ujęto: zakup płyt modułowych pod pojemniki; modernizację linii w hali technologicznej poprzez zakup maszyn i urządzeń; zakup, dostawę i montaż przenośników; adaptację boksów magazynu zewnętrznego na terenie KCGO; halę technologiczną zasobni i deponowania wysegregowanych odpadów.

³⁴ Pn. „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO – kontenery” (nr referencyjny IP-271-34/2018).

Dla ww. przedsięwzięcia ujętego w zadaniu nr 5, planowano zrealizowanie robót budowlanych polegających na budowie hali technologicznej zasobni i deponowania wysegregowanych odpadów wraz z niezbędnym sprzętem oraz adaptację boksów magazynu zewnętrznego na terenie KCGO. Dla obu tych zamierzeń zapewniono sporządzenie osobnych dokumentacji projektowych, na które wydatkowano łącznie 165,3 tys. zł. Uzyskano dla nich także dwie odrębne decyzje o pozwoleniu na budowę³⁵, w odniesieniu do których doszło do rozpoczęcia budów, gdyż zrealizowano prace przygotowawcze.

W dniach od 3 do 10 marca 2020 r. prace te przeprowadzono dla zamierzenia polegającego na adaptacji boksów³⁶. Zostały one poprzedzone założeniem Dziennika Budowy, zgłoszeniem rozpoczęcia robót budowlanych, które skierowano do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Jeleniej Górze³⁷. Ustanowiono również kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, którzy złożyli oświadczenia o przyjęciu obowiązków. Jak wskazał Dyrektor Biura ZGK, z osobami wyznaczonymi do pełnienia ww. funkcji nie zawierano pisemnych umów. Powierzenie obowiązków nastąpiło ustnie. Dyrektor Biura ZGK wskazał, że zarówno kierownik budowy, jak i inspektor nadzoru inwestorskiego, nadał pełnią powierzone funkcje. NIK zauważa, że opisane poniżej ustalenia kontroli wskazują, iż pozwolenie na budowę, na podstawie którego przystąpiono do realizacji przedmiotowego zadania, zostało uchylone w dniu 9 kwietnia 2020 r. Wraz z zaistnieniem tego zdarzenia ustała podstawa do pełnienia funkcji przez kierownika budowy i inspektora nadzoru.

W dniu 28 lutego 2020 r. Związek złożył do PINB wnioski o wydanie decyzji zamiennej do pozwolenia na budowę obejmującego adaptację boksów, wskazując na planowane zmiany swoich zamierzeń inwestycyjnych, wynikające z uwarunkowań zabezpieczenia przeciwpożarowego terenu KCGO.

Według Dyrektora Biura ZGK, w dniu 28 lutego 2020 r. Związek zawiadomił jedynie PINB o przystąpieniu do prac projektowych związanych z kwestiami przeciwpożarowymi terenu KCGO, a ZGK nie wykonał prac wykraczających poza zatwierdzony projekt budowlany dla zadania polegającego na adaptacji boksów.

Dyrektor Biura ZGK wskazał, że w dniu 19 września 2018 r. Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Jeleniej Górze nakazał KCGO w drodze decyzji, wykonanie obowiązków związanych z podniesieniem poziomu bezpieczeństwa przeciwpożarowego na terenie składowiska odpadów w Ścięgnach-Kostrzycy. Organ wskazał, że wykonanie tych obowiązków nie wymaga prowadzenia prac budowlano-remontowych, związanych z koniecznością uzyskania pozwolenia na budowę bądź zgłoszenia, o których mowa w przepisach odrębnych. W związku z tym podjęte zostały działania, przyjmując rozwiązanie polegające na wykonaniu dwóch zbiorników podziemnych na wodę dla celów przeciwpożarowych. Wykonanie zbiorników zakończone zostało w marcu 2019 r. i początkowo nie było w żaden sposób związane z budową boksów, a jedynie z zabezpieczeniem przeciwpożarowym hali. Zbiorniki przy hali wykonane zostały w ramach osobnego zadania pn. „Zabezpieczenie ppoż. na terenie Karkonoskiego Centrum Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Ścięgnach Kostrzycy”. W lutym 2020 r. Związek, mając na

³⁵ Decyzja nr 652/2016 Starosty Jeleniogórskiego z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę dla przedsięwzięcia budowlanego pn. „Rozbudowa hali technologicznej zasobni i deponowania wysegregowanych odpadów Karkonoskiego Centrum Gospodarki Odpadami wraz z infrastrukturą techniczną i małą architekturą” (ostateczność decyzji została potwierdzona w dniu 3 lutego 2017 r.) oraz decyzja nr 80/2017 Starosty Jeleniogórskiego z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę dla przedsięwzięcia budowlanego pn. „Adaptacja i rozbudowa boksów na reaktory biologicznego przetwarzania odpadów ulegających biodegradacji i biosuszenia” (ostateczność decyzji została potwierdzona w dniu 10 marca 2017 r.).

³⁶ Objętego pozwoleniem na budowę nr 80/2017.

³⁷ Dalej: PINB.

uwadze ograniczenia w dostawie wody wodociągowej i chcąc zwiększyć wykorzystanie wody magazynowanej w zbiornikach (uzasadnione ze względu na ograniczenie wykorzystania zasobów w postaci wody pitnej i zmniejszenia spływu powierzchniowego wód opadowych), podjął decyzję o wykorzystaniu do celów technologicznych wód opadowych magazynowanych w zbiornikach zainstalowanych przy hali technologicznej. W konsekwencji planowanego wykorzystania wód opadowych w lutym 2020 r. wystąpiono do właściwych organów architektoniczno-budowlanych³⁸ informując o planowanej zmianie koncepcji zaopatrzenia w wodę bioreaktorów wybudowanych w ramach zadania pn. „Adaptacja i rozbudowa istniejących boksów na reaktory biologicznego przetwarzania odpadów ulegających biodegradacji i biosuszenia”. W związku ze zmianą funkcji zbiorników (poprzez rozszerzenie ich przeznaczenia do magazynowania wód na potrzeby przeciwpożarowe i do celów technologicznych) organ zdecydował o potrzebie dostosowania projektu budowlanego, który obejmował będzie nie tylko samo podłączenie bioreaktorów do wód magazynowanych w zbiornikach, ale i same zbiorniki. W konsekwencji organ nakazał przedłożenie projektu zamiennego obejmującego m.in. już wykonane zbiorniki w ramach innego zadania i procesu inwestycyjnego. Według Dyrektora Biura ZGK, sposób uregulowania stanu formalnoprawnego posadowionych zbiorników w związku ze zmianą ich funkcji, konsultowane było zarówno z przedstawicielami Starostwa Powiatowego, które wydawało decyzję o pozwoleniu na budowę oraz PINB.

W dniu 16 marca 2020 r., na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego PINB stwierdził, że doszło do istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego dotyczącego adaptacji boksów i wstrzymał roboty budowlane. Organ wskazał, że istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego polegało na wybudowaniu dwóch zbiorników na wodę deszczową dla celów przeciwpożarowych na terenie KCGO. Tego samego dnia, na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, PINB zobligował Związek do przedłożenia projektu budowlanego zamiennego dla prowadzonej inwestycji. W związku z tym, w dniu 9 kwietnia 2020 r. Starosta Jeleniogórski uchylił decyzję o pozwoleniu na budowę obejmującą adaptację boksów, do czego był zobowiązany na podstawie art. 36a ust. 2 Prawa budowlanego. W dniu 25 stycznia 2021 r., na podstawie art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego, PINB zatwierdził projekt budowlany zamienny oraz udzielił pozwolenia na wznowienie robót dla przedsięwzięcia polegającego na adaptacji boksów.

W dniach od 7 do 14 lutego 2020 r. prace przygotowawcze na terenie budowy objęły zamierzenie dotyczące hali technologicznej³⁹. Zostały one poprzedzone założeniem Dziennika Budowy, zgłoszeniem rozpoczęcia robót budowlanych, które skierowano do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Jeleniej Górze. Ustanowiono również kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, którzy złożyli stosowne oświadczenia o przyjęciu obowiązków. Jak wskazał Dyrektor Biura ZGK, z osobą wyznaczoną do pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego nie zawierano pisemnej umowy. Powierzenie obowiązków nastąpiło ustnie. Z kolei z kierownikiem budowy zawarto pisemną umowę. Umowa ta obejmowała swym zakresem roboty przygotowawcze i przewidywała zakończenie prac w dniu 14 lutego 2020 r. Kierownik budowy przestał pełnić swoją funkcję wraz z zakończeniem robót przygotowawczych, a teren budowy nie był stosownie oznaczony, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W zakresie zabezpieczenia terenu budowy, Dyrektor Biura ZGK wskazał, że znajduje się on na terenie Zakładu KCGO, który jest ogrodzony, monitorowany i podlega stałemu

³⁸ Według Dyrektora Biura ZGK, w istocie wystąpiono do organu nadzoru budowlanego. Przepisy Prawa budowlanego rozróżniają organy administracji architektoniczno-budowlanej (art. 80 ust. 1) oraz nadzoru budowlanego (art. 80 ust. 2).

³⁹ W ramach pozwolenia na budowę nr 652/2016.

nadzorowi pracowników ochrony. Na terenie Zakładu nie przebywają żadne osoby postronne oraz nieupoważnione. Prace budowlane nie są wykonywane w sposób ciągły. Dotychczas prace budowlane wykonywane w ramach posiadanego pozwolenia związane były z pracami dotyczącymi zabezpieczenia elementów konstrukcyjnych dachu boksów przeznaczonych do adaptacji. Na czas wykonywania tych konkretnych prac obszar nimi objęty był dodatkowo zabezpieczony taśmami. Na terenie budowy nie występują wykopy, ani nie są rozstawione rusztowania lub inne elementy stanowiące potencjalne zagrożenie. Na terenie budowy nie wyznaczono dotychczas stałego magazynu materiałów, wyrobów i urządzeń technicznych. W związku z lokalizacją budowy oraz prowadzeniem prac w sposób nieregularny, nie zabezpieczono w sposób trwały obszaru ściśle objętego tymi pracami. Ustawodawca nie określił sposobu zabezpieczenia terenu budowy, a posiłkował się jedynie określeniem „odpowiednio”, które nie ma definicji legalnej. Biorąc pod uwagę, że zabezpieczenie terenu budowy ma na celu ograniczyć zagrożenie dla osób postronnych, to przyjęte rozwiązanie spełnia wymagane warunki na obecnym etapie realizacji inwestycji.

Prace przygotowawcze na terenie budowy objętym decyzją o pozwoleniu na budowę nr 652/2016 rozpoczęły się w dniu 7 lutego 2020 r.⁴⁰, natomiast ww. decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna w dniu 3 lutego 2017 r.⁴¹, co oznacza, że rozpoczęcie budowy⁴² powinno nastąpić najpóźniej w dniu 3 lutego 2020 r.⁴³. Według Dyrektora Biura ZGK, pierwszy wpis w Dzienniku Budowy nie odnosił się do terminu rozpoczęcia prac budowlanych, a jedynie stanowił potwierdzenie na konkretny dzień 7 lutego 2020 r. wykonania prac, których wpis dotyczy. Dyrektor Biura ZGK wskazał, że wpisy w Dzienniku Budowy zostaną uaktualnione, w sposób odzwierciedlający przebieg prowadzonych prac budowlanych. Nie oznacza to jednak, iż prace budowlane nie były faktycznie prowadzone przed dniem 7 lutego 2020 r. W związku z powyższym przyjęto, że decyzja o pozwoleniu na budowę nr 652/2016 nie wygasa.

(akta kontroli TOM I, str. 72-400; TOM II, str. 332-524; TOM III, str. 236-295; TOM V, str. 185-199; TOM VI, str. 184-189, 598-601; TOM VII, str. 5-95, 420-427, 430-433)

W 2019 r., w ramach zadania nr 4, ZGK przeprowadził również postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO”⁴⁴, w wyniku którego w dniu 25 czerwca 2019 r. zawarto trzy umowy o udzielenie zamówienia publicznego (w postępowaniu przedmiot zamówienia był podzielony na części).

(akta kontroli TOM I, str. 20; TOM IV, str. 302-466; TOM V, str. 1-184; TOM VI, str. 8-294)

Wnioskiem z dnia 31 lipca 2019 r. Związek wystąpił do NFOŚiGW o dokonanie zmian w umowie o dofinansowanie Projektu. ZGK powołał się na zmianę warunków realizacji projektu spowodowaną czynnikami całkowicie niezależnymi do Związku, rodzącymi konieczność ponownego przeprowadzenia procedur przetargowych w ramach zadań nr 4 i 5, co w konsekwencji powoduje przesunięcie terminów realizacji ww. zadań oraz pozostałych, jeszcze niezrealizowanych założeń. We wniosku przywołano okoliczności związane z unieważnieniem przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Ponadto, w odniesieniu do zadania nr 5, Związek powołał się na uwarunkowania rynkowe, które rodziły obawy, że potencjalni wykonawcy nie złożą ofert ze względu na zbyt krótki czas na

⁴⁰ Zgodnie z wpisem w Dzienniku Budowy nr 1/2020 z dnia 27 stycznia 2020 r.

⁴¹ Zgodnie z zamieszczoną na decyzji adnotacją organu administracji architektoniczno-budowlanej.

⁴² Zgodnie z art. 41 ust. 1 Prawa budowlanego, rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy.

⁴³ Zgodnie z zasadami obliczania terminów określonymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.), terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było - w dniu poprzedzającym bezpośrednio ten dzień (art. 57 § 3a).

⁴⁴ Nr referencyjny IP-271-39/2019.

realizację robot budowlanych lub ponownie złożą zawyżone cenowo oferty z uwagi na uwarunkowania czasowe związane z realizacją zamówienia. ZGK zawnioskowała także o zmianę w ramach zadania nr 4 i zakupienie ładowarki kołowej w miejsce pierwotnie przewidywanych samochodów wielofunkcyjnych. Wskazano, że przy możliwościach infrastrukturalnych KCGO, zakup dodatkowej ładowarki w sposób bardziej efektywny przyczyni się do przyspieszenia procesów związanych z procesem selektywnej zbiórki, niż zakup dodatkowych samochodów wielofunkcyjnych. Według Związku na etapie aplikowania zakładane samochody wielofunkcyjne były niezbędne celem skutecznego zarządzania procesem selektywnej zbiórki. ZGK wskazał, że w wyniku zmiany otoczenia wnioskodawcy, do selektywnej zbiórki odpadów z terenu działania KCGO wystarczą obecnie dwa zakupione już w ramach Projektu dwa samochody ciężarowe z urządzeniami hakowymi, HDS oraz posiadany sprzęt będące w dyspozycji KCGO. Dyrektor Biura ZGK wskazał, że w związku z dużą ilością odpadów do segregacji przywożonych do KCGO, a co za tym idzie zwiększenia ilości procesów, którym te odpady zostają poddane, zwiększa się zakres przemieszczana wewnątrz zakładu poszczególnych frakcji uzyskanych w wyniku tych procesów, nastąpiła konieczność zakupu trzeciej ładowarki. W tych okolicznościach Związek zawnioskował o wydłużenie terminu realizacji Projektu, a tym samym terminu kwalifikowalności kosztów, do dnia 31 grudnia 2020 r. oraz zmianę zakresu rzeczowego zadania nr 4. Związek podkreślił, że wnioskowane zmiany umożliwią spełnienie nadrzędnego celu Projektu, jakim jest rozwój, modernizacja i doposażenie KCGO, co umożliwi zwiększenie efektywności istniejącego zakładu. Dodatkowo, po złożeniu ww. wniosku, Związek wystąpił również o dodatkową zmianę, polegającą na zakupie pojemników do segregacji odpadów biodegradowalnych w zamian za pojemniki do segregacji odpadów wraz z płytami modułowymi stanowiącymi ich podstawę. Było to podyktowane niemożliwymi do przewidzenia zmianami dotyczącymi segregacji odpadów biodegradowalnych.

Propozycja Związku została zaakceptowana przez NFOŚiGW, skutkując zawarciem w dniu 11 października 2019 r. aneksu do umowy o dofinansowanie. Na jego podstawie wydłużono czas realizacji Projektu do dnia 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli TOM III, str. 332-524)

Na przełomie 2019 r. i 2020 r., w ramach zadania nr 4, ZGK przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO – ładowarka kołowa”⁴⁵, w wyniku którego w dniu 11 lutego 2020 r. zawarto umowę o udzielenie zamówienia publicznego.

(akta kontroli TOM I, str. 20; TOM IV, str. 302-466; TOM V, str. 1-184; TOM VI, str. 8-294)

W 2020 r., w ramach zadania nr 5, ZGK przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Modernizacja linii w hali technologicznej poprzez zakup i montaż maszyn i urządzeń - prasa kanałowa”⁴⁶, w wyniku którego w dniu 18 września 2020 r. zawarto umowę o udzielenie zamówienia publicznego.

(akta kontroli TOM I, str. 20; TOM IV, str. 302-466; TOM V, str. 1-184; TOM VI, str. 8-294)

Wnioskiem z dnia 27 sierpnia 2020 r. Związek wystąpił do NFOŚiGW o dokonanie kolejnych zmian w umowie o dofinansowanie Projektu. ZGK wskazał, że pierwotnie zaplanował budowę hali technologicznej zasobni i deponowania wysegregowanych odpadów wraz z niezbędnym sprzętem oraz adaptacją boksów magazynu zewnętrznego na terenie KCGO. Zakres rzeczowy Projektu był przygotowywany w 2016 r. przy stanie prawnym i faktycznym aktualnym na czas składania wniosku o dofinansowanie. Według ZGK zmiana warunków realizacji Projektu została spowodowana od tego czasu czynnikami całkowicie niezależnymi od Związku

⁴⁵ Nr referencyjny IP-271-42/2019.

⁴⁶ Nr referencyjny: IP-271-43/2020.

i podyktowana została koniecznością dostosowania zakresu jego realizacji do obecnie panujących warunków. Według Związku zaszła potrzeba dostosowania technologii przetwarzania odpadów do aktualnych uwarunkowaniach prawnych w tym zakresie, które uległy zmianie od czasu rozwiązań pierwotnie zaplanowanych w 2016 r. Okoliczności te, zdaniem Związku, uzasadniały rezygnację z rozbudowy zasobni przyjmowanych odpadów oraz zrealizowanie rozbudowy i adaptacji boksów do przetwarzania odpadów w zmienionym, odpowiadającym aktualnym uwarunkowaniom prawnym i technologicznym przetwarzania odpadów, kształcie. Dodatkowo, dla zapewnienia w pełni prawidłowego procesu przetwarzania odpadów, poza zmianami dotyczącymi modernizacji zakładu przetwarzania odpadów, za niezbędne uznano zakupienie przegrzewarki do okresowego napowietżenia kompostowanych odpadów. W tych okolicznościach Związek zawniósł o wydłużenie terminu realizacji Projektu, a tym samym terminu kwalifikowalności kosztów, do dnia 30 czerwca 2022 r., zmianę zakresu rzeczowego zadania nr 4 poprzez zakup przegrzewarki do okresowego napowietżania kompostowanych odpadów oraz rezygnację z zakupu pojemników na odpady biodegradowalne, jak również zmianę zakresu rzeczowego zadania nr 5 w postaci zmiany parametrów pierwotnie planowanych do wykonania boksów zewnętrznych oraz wykonania placu pod prowadzenie procesów przetwarzania odpadów, między innymi odpadów zielonych zbieranych selektywnie oraz magazynowania odpadów wytworzonych w wyniku procesów przetwarzania odpadów z selektywnej zbiórki, jak i rezygnacji z hermetyzacji zasobni. Związek podkreślił, że wnioskowane zmiany są spójne z dotychczas zrealizowanym zakresem realizacji Projektu oraz mają pozytywny wpływ na prowadzenie procesów technologicznych dostosowanych do obecnych potrzeb KCGO jako zakładu przetwarzania odpadów, a przeznaczenie wydatków ujętych w zmienionym harmonogramie rzeczowo-finansowym jest racjonalne i zgodne z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Podniesiono także, iż zmiany nie spowodują modyfikacji wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego co do ich wartości docelowych określonych w umowie o dofinansowanie Projektu.

Propozycja Związku została zaakceptowana przez NFOŚiGW, skutkując zawarciem w dniu 16 grudnia 2020 r. aneksu do umowy o dofinansowanie. Na jego podstawie wydłużono czas realizacji Projektu do dnia 30 czerwca 2022 r.

(akta kontroli TOM III, str. 332-524)

W dniu 7 kwietnia 2021 r., realizując Projekt z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających ze zmian wprowadzonych aneksem umowy o dofinansowanie z dnia 16 grudnia 2020 r., Związek udzielił zamówienia publicznego na zaprojektowanie i wykonanie zadania pn. „Adaptacja boksów magazynu zewnętrznego do kompostowania na terenie KCGO”. Umowa w tym zakresie objęła m.in. prace projektowe, uzyskanie niezbędnych dla realizacji zadania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o zmianie decyzji o pozwoleniu na budowę nr 652/2016 oraz wykonanie robót budowlanych. W umowie określono, że wynagrodzenie wykonawcy za opracowanie dokumentacji projektowej wyniesie nie więcej niż 2% całkowitego wynagrodzenia wykonawcy w wysokości 5 781,0 tys. zł brutto, tj. nie więcej niż 115,6 tys. zł. Wyplata wynagrodzenia za opracowanie dokumentacji projektowej miała nastąpić po uzyskaniu prawomocnej decyzji o zmianie pozwolenia na budowę nr 652/2016. W harmonogramie rzeczowo-finansowym wynagrodzenie za prace projektowe określono na kwotę 114,0 tys. zł brutto.

Zmiany podyktowane uwarunkowaniami realizacji Projektu skutkowały istotnym zwiększeniem zaangażowania środków publicznych na cele związane z opracowaniem dokumentacji projektowej.

Na wykonanie wszystkich prac objętych ww. umową przewidziano czas do dnia 31 stycznia 2022 r., przy czym w terminie 180 dni od dnia zawarcia umowy zobowiązano wykonawcę do uzyskania prawomocnej decyzji zmieniającej decyzje

o pozwoleniu na budowę nr 652/2016. W ramach harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji umowy w tym zakresie, m.in. w maju 2021 r. wykonawca powinien był przedłożyć zamawiającemu koncepcję techniczną oraz zagospodarowania terenu, a w lipcu 2021 r. – opracować dokumentację techniczną oraz uzyskać stosowną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Dyrektor Biura ZGK wskazał, że do dnia 27 lipca 2021 r. wykonawca nie opracował finalnego projektu budowlanego. Zwłoka w opracowaniu dokumentacji związana jest z oczekiwaniem na rozstrzygnięcie wynikające ze zmienionej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Postępowanie administracyjne w sprawie zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach było w toku. Według Dyrektora Biura ZGK, w związku z występującymi opóźnieniami realizacji inwestycji zgodnie z przyjętym harmonogramem, spowodowanych przesłankami nieleżącymi po stronie wykonawcy, planowana jest aktualizacja harmonogramu w zakresie określenia terminów realnego uzyskania wymaganych decyzji i przebiegu prac budowlanych. Aktualne opóźnienia związane są z przedłużającym się postępowaniem prowadzonym przez Wójta Gminy Mysłakowice w sprawie wydania decyzji zmieniającej do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

(akta kontroli TOM III, str. 236-295; TOM VI, str. 598-601; TOM VII, str. 3-95)

Szczegółowej kontroli poddano cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów pzp z 2004 r. i które skutkowały zawarciem i realizacją stosownych umów⁴⁷. Dostawy były realizowane w terminach wynikających z zawartych umów. Terminowo dokonywano także płatności na rzecz wykonawców. Łączna wartość wydatków wynikających z udzielenia ww. zamówień publicznych opiewała na kwotę 4 559,7 tys. zł. Jednakże przebieg i dokumentowanie tych postępowań nie były w pełni zgodne z obowiązującymi z tym zakresie przepisami i rzetelne, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto, w przypadku jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴⁸ w sposób niejednoznaczny sformułowano wymogi w zakresie jednego z oczekiwanych parametrów przedmiotu zamówienia⁴⁹. Nie wpłynęło to jednak na wynik postępowania, gdyż żaden z wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia, posiadając taką możliwość, nie poprosił o doprecyzowanie wymagań zamawiającego.

(akta kontroli TOM I, str. 460-467; TOM IV, str. 2-301; TOM V, str. 200-221;

⁴⁷ Pn.: [1] „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO – kontenery” (nr referencyjny IP-271-34/2018), w wyniku którego w dniu 21 października 2018 r. zawarto umowę o udzielenie zamówienia publicznego; [2] „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO” nr referencyjny IP-271-39/2019), w wyniku którego w dniu 25 września 2019 r. zawarto trzy umowy o udzielenie zamówienia publicznego (w postępowaniu przedmiot zamówienia był podzielony na części); [3] „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO – ładowarka kołowa” (nr referencyjny IP-271-42/2019), w wyniku którego w dniu 11 lutego 2020 r. zawarto umowę o udzielenie zamówienia publicznego; [4] „Modernizacja linii w hali technologicznej poprzez zakup i montaż maszyn i urządzeń - prasa kanałowa” (numer referencyjny: IP-271-43/2020), w wyniku którego w dniu 18 września 2020 r. zawarto umowę o udzielenie zamówienia publicznego. Przed przeprowadzeniem tych postępowań, Związek ogłosił w trybie przetargu nieograniczonego dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup kontenerów oraz dwa na zakup ładowarek teleskopowych. W obu przypadkach w pierwszych postępowaniach nie wpłynęła żadna oferta. W przypadku kontenerów w drugim postępowaniu jedyna oferta została odrzucona z uwagi na brak wadium. W przypadku ładowarek w drugim postępowaniu oferta z najniższą ceną przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty. W związku z tym ww. postępowania podlegały unieważnieniu.

⁴⁸ Pn. Modernizacja linii w hali technologicznej poprzez zakup i montaż maszyn i urządzeń - prasa kanałowa” (numer referencyjny: IP-271-43/2020).

⁴⁹ W zakresie określenia mocy silnika napędu zapisanego w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, którą zdefiniowano jako: „moc silnika napędu – 25-30 kW”. Mogło to wprowadzać w błąd, sugerując akceptowalny przez zamawiającego zakres mocy silnika napędu z zakresu 25-30 kW. W związku z zaznaczeniem, że parametry maszyny należy traktować jako „wymagania minimalne Zamawiającego”, wystarczyło określenie „minimalna moc silnika napędu 25 kW”.

Według stanu na dzień 27 sierpnia 2021 r. do zrealizowania pozostawały łącznie trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jedno w ramach zadania nr 4 dotyczące zakupu przetrucarki oraz dwa w ramach zadania nr 5 („Modernizacja linii w hali technologicznej poprzez zakup i montaż maszyn, urządzeń i przenośników” oraz „Przygotowanie placu pod prowadzenie procesów przetwarzania odpadów lub magazynowania odpadów wytworzonych w wyniku procesów przetwarzania odpadów z selektywnej zbiórki”).

(akta kontroli TOM VII, str. 430-433)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w jednym przypadku ówczesna Dyrektorka Biura ZGK⁵⁰, a w jednym – ówczesny Prezes Zarządu KCGO będący Pełnomocnikiem do spraw realizacji Projektu – Kierownikiem JRP⁵¹, mimo że brali udział w tych postępowaniach, nie złożyli niezbędnych oświadczeń o bezstronności, wymaganych na podstawie art. 17 ust. 2 pzp z 2004 r.⁵².

Dyrektorka Biura ZGK wyjaśniła m.in., że ówczesna Dyrektorka Biura ZGK nie składała oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pzp z 2004 r., gdyż przebywała na urlopie wypoczynkowym, a jej czynności w postępowaniu miały ograniczony zakres i obejmowały działania poprzedzające otwarcie ofert. Oświadczenia składały osoby ujawnione w protokole, które reprezentowały ZGK pod nieobecność Dyrektorki. Z kolei w przypadku Prezesa Zarządu KCGO, według Dyrektorki Biura ZGK, nie stawiał się ona na otwarcie ofert i nie uczestniczył w tej czynności.

NIK nie podziela tych wyjaśnień. Zgodnie z art. 17 ust. 2 pzp z 2004 r. do złożenia oświadczenia o bezstronności jest zobowiązana każda osoba biorąca udział w postępowaniu, niezależnie na jakim jego etapie miało to miejsce, od momentu ujawnienia informacji o wykonawcach (z reguły będzie to otwarcie ofert). W rzeczywistości ww. osoby wykonywały czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w związku z którymi nie złożyły oświadczeń o bezstronności. W obu przypadkach dotyczyło to podpisywania wezwań do uzupełnienia dokumentów kierowanych do wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego po otwarciu ofert.

(akta kontroli TOM I, str. 460-467; TOM IV, str. 2-301; TOM V, str. 200-221; TOM VI, str. 20-267)

2. W jednym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego⁵³ komisja przetargowa:

a) została powołana przez Dyrektorkę Biura ZGK, mimo że nie powierzono mu pisemnie wykonywania czynności zastrzeżonych dla kierownika

⁵⁰ Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO – ładowarka kołowa” (nr referencyjny IP-271-42/2019).

⁵¹ Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Modernizacja linii w hali technologicznej poprzez zakup i montaż maszyn i urządzeń - prasa kanałowa” (numer referencyjny: IP-271-43/2020).

⁵² Tj. oświadczenia w sprawie braku lub istnienia okoliczności wskazanych w art. 17 ust.1 pzp z 2004 r., a dotyczących: 1) ubiegania się o udzielenie tego zamówienia; 2) pozostawania w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia lub związania z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia; 3) przed upływem 3 lat od dnia wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia pozostawania w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą lub byłymi członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia; 4) pozostawania z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób; 5) prawomocnego skazania za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.

⁵³ Pn. „Modernizacja linii w hali technologicznej poprzez zakup i montaż maszyn i urządzeń - prasa kanałowa” (numer referencyjny: IP-271-43/2020).

zamawiającego, do których należało powoływanie komisji przetargowej. Było to niezgodne z art. 18 ust. 2 i art. 19 ust. 1 pzp z 2004 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura ZGK zadania kierownika zamawiającego w ww. zakresie wykonywał na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Zarząd w dniu 16 czerwca 2020 r., które upoważniało go do składania wszelkich oświadczeń woli w imieniu Związku w sprawach nieprzekraczających zwykłego zarządu, zgodnie z § 22 Statutu ZGK w zw. z art. 98 Kodeksu cywilnego⁵⁴. Powołanie komisji przetargowej i zmiana jej składu nie są czynnościami przekraczającymi zwykły zarząd, do czego wymagane byłoby pełnomocnictwo szczególne zgodnie z art. 98 zd. 2 Kodeksu cywilnego.

NIK nie podziela tych wyjaśnień. Pełnomocnictwo ogólne do składania w imieniu Związku oświadczeń woli nie wypełnia przesłanek pisemnego powierzenia przez kierownika zamawiającego wykonywania zastrzeżonych dla niego czynności pracownikom zamawiającego, co jest wymagane na gruncie art. 18 ust. 2 pzp z 2004 r. Ponadto, w ww. pełnomocnictwie nie przywołano art. 18 ust. 2 pzp z 2004 r., podczas, gdy we wcześniej udzielanych przez Zarząd Związku pełnomocnictwach dla Dyrektorów Biura ZGK była wskazywana ta podstawa prawna.

Co więcej, NIK zauważa, że w dniu 1 kwietnia 2020 r. Zarząd Związku udzielił ówczesnemu Prezesowi Zarządu KCGO, będącemu Pełnomocnikiem do spraw realizacji Projektu – Kierownikiem JRP, pełnomocnictwa szczególnego do dokonywania wszelkich czynności z zakresu przygotowania i realizacji Projektu, w którym przywołano m.in. art. 18 ust. 2 pzp z 2004 r. Tak więc, to ówczesny Prezes Zarządu KCGO był umocowany do wykonywania w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego, a mimo to został powołany w skład komisji przetargowej, zamiast ją powołać.

- b) działała w składzie dwuosobowym, choć w myśl art. 21 ust. 2 pzp z 2004 r. komisja przetargowa składa się z co najmniej trzech osób. Wynikało to z niestawiennictwa na otwarciu ofert przewodniczącego komisji przetargowej, na którego dyrektor Biura ZGK wyznaczył ówczesnego Prezesa Zarządu KCGO. W wyniku tego Dyrektor Biura ZGK dokonał zmiany składu osobowego komisji przetargowej, wskazując, że działa ona w składzie do trzech osób, przy pierwotnym ustaleniu jej działalności w składzie co najmniej trzech osób. Faktycznie komisja przetargowa przeprowadziła otwarcie ofert w składzie dwuosobowym.

Dyrektor Biura ZGK wyjaśnił, że niestawiennictwo przewodniczącego komisji przetargowej nie było wcześniej anonsowane. Wobec konieczności otwarcia ofert w przewidzianym dla postępowania o udzielenie zamówienia publicznego terminie, brak było możliwości uzupełnienia składu komisji o kolejną osobę. W związku z nieobecnością przewodniczącego komisji przetargowej ograniczono skład komisji do dwóch osób.

NIK nie podziela tych wyjaśnień, gdyż w świetle art. 21 ust. 2 pzp z 2004 r. nie było możliwości pracy komisji przetargowej w mniejszym, niż trzyosobowym składzie.

(akta kontroli TOM I, str. 30-37, 451-453, 460-467; TOM II, str. 1-6, 82; TOM IV, str. 2-301; TOM V, str. 200-221)

- 3.** W przypadku jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁵⁵ szacowanie wartości zamówienia nie było w pełni rzetelne, gdyż na potrzeby szacowania wartości zamówienia przyjęto kurs złotego do euro w wysokości 4,50,

⁵⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.).

⁵⁵ Pn. „Modernizacja linii w hali technologicznej poprzez zakup i montaż maszyn i urządzeń - prasa kanałowa” (numer referencyjny: IP-271-43/2020).

zamiast kursu 4,2693 zł, wynikającego z obowiązujących w tym zakresie przepisów⁵⁶.

Dyrektor Biura ZGK wyjaśnił, że błędne przyjęcie kursu euro stanowiło omyłkę i nie miało istotnego znaczenia dla prowadzonego postępowania.

(akta kontroli TOM I, str. 460-467; TOM V, str. 200-221; TOM IV, str. 248; TOM VI, str. 2-3)

4. W przypadku jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁵⁷, niezwłocznie po otwarciu ofert nie zamieszczono na stronie internetowej Związku informacji dotyczących kwoty, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, firm oraz adresów wykonawców, którzy złożyli oferty w terminie oraz ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach. Było to niezgodne z art. 86 ust. 5 pzp z 2004 r.

Dyrektor Biura ZGK wyjaśnił, że było to skutkiem niedopatrzenia, nie miało jednak wpływu na przebieg postępowania, gdyż wpłynęła tylko jedna oferta.

(akta kontroli TOM I, str. 460-467; TOM V, str. 200-221; TOM VI, str. 2-3)

5. W przypadku jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁵⁸ ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nastąpiło w dniu 24 marca 2020 r. podczas, gdy umowę z wykonawcą zawarto w dniu 11 lutego 2020 r. Tym samym nie zachowano 30-dniowego terminu na dokonanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, określonego w art. 95 ust. 1 pzp z 2004 r.

Dyrektor Biura ZGK wyjaśnił, że sytuacja ta była związana z pracą zdalną w okresie zagrożenia COVID-19.

(akta kontroli TOM I, str. 460-467; TOM V, str. 200-221; TOM VI, str.20-267)

6. Protokoły z trzech skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego⁵⁹ nie zawierały wymaganej na gruncie art. 96 ust. 1 pkt 11 pzp z 2004 r. informacji o powodach niedokonania podziału zamówienia na części.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura ZGK, z uwagi na charakter zamówień nie mogły być one podzielone na części. W związku z tym uznano za zbędne wypełnianie protokołu w tym zakresie.

NIK wskazuje, że przywołana przez Dyrektora Biura ZGK okoliczność stanowiła w istocie powód niedokonania podziału zamówienia na części i powinna znaleźć odzwierciedlenie w protokole.

W jednym przypadku⁶⁰ w protokole wskazano, że ówczesna Dyrektor Biura ZGK złożyła oświadczenie, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pzp z 2004 r., mimo że faktycznie nie miało to miejsca.

Dyrektor Biura ZGK wyjaśnił, że w protokole zamieszczono błędną informację. Wskazał, że ówczesna Dyrektor Biura ZGK brała udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w ograniczonym zakresie, obejmującym działania poprzedzające otwarcie ofert.

NIK wskazuje, że do okoliczności tych odniesiono się powyżej w opisie nieprawidłowości nr 1.

⁵⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2453).

⁵⁷ Pn. „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO – kontenery” (nr referencyjny IP-271-34/2018).

⁵⁸ Pn. „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO – ładowarka kołowa” (nr referencyjny IP-271-42/2019).

⁵⁹ Pn. „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO – kontenery” (nr referencyjny IP-271-34/2018), „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO – ładowarka kołowa” (nr referencyjny IP-271-42/2019), „Modernizacja linii w hali technologicznej poprzez zakup i montaż maszyn i urządzeń - prasa kanałowa” (numer referencyjny: IP-271-43/2020).

⁶⁰ Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO – ładowarka kołowa” (nr referencyjny IP-271-42/2019).

W jednym przypadku⁶¹ w protokole nie zamieszczono informacji o osobie zatwierdzającej wynik postępowania oraz wzmianki o poinformowaniu zamawiającego przez wykonawcę o czynności bezprawnie podjętej lub zaniechanej. W protokole tym nie zamieszczono także w sposób należyty i w pełni zgodny ze stanem faktycznym informacji o braku złożenia przez osobę wykonującą czynności w postępowaniu oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pzp z 2004 r., a także o zmianie składu komisji przetargowej.

W dwóch przypadkach⁶² w protokołach wskazano błędne pełnomocnictwa Dyrektora Biura ZGK.

W jednym przypadku⁶³ w protokole podano niewłaściwą liczbę punktów uzyskanych przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego.

W jednym przypadku w protokole podano niewłaściwą datę powiadomienia wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty⁶⁴.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura ZGK, powyższe błędy były wynikiem oczywistych omyłek, w tym wynikających ze specyfiki zdarzeń, które miały miejsce w ramach postępowań.

Ponadto, w jednym przypadku⁶⁵ protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego został zatwierdzony przez Dyrektora Biura ZGK, a w kolejnym – przez Sekretarza Biura ZGK, mimo że osobom tym nie powierzono pisemnie wykonywania czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura ZGK, osoby te posiadały pełnomocnictwa do składania oświadczeń woli w imieniu ZGK, udzielone przez Zarząd Związku.

NIK nie podziela tych wyjaśnień. Pełnomocnictwo ogólne do składania w imieniu Związku oświadczeń woli nie wypełnia przesłanek pisemnego powierzenia przez kierownika zamawiającego wykonywania zastrzeżonych dla niego czynności pracownikom zamawiającego, co jest wymagane na gruncie art. 18 ust. 2 pzp z 2004 r. Ponadto, w ww. pełnomocnictwach nie przywołano art. 18 ust. 2 pzp z 2004 r., podczas, gdy we wcześniej udzielanych przez Zarząd Związku pełnomocnictwach dla Dyrektorów Biura ZGK była wskazywana ta podstawa prawna.

(akta kontroli TOM I, str. 460-467; TOM IV, str. 9-20; TOM V, str. 200-221; TOM VI, str. 1-31, 268-279; TOM VII, str. 420-426)

7. Dla budowy objętej decyzją o pozwoleniu na budowę nr 652/2016, kierownik budowy pełnił swoją funkcję wyłącznie w czasie prac przygotowawczych, co było niezgodne z art. 18 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego oraz art. 42 ust. 1 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 19 września 2020 r.).

Dyrektor Biura ZGK wyjaśnił m.in., że inwestor jest obowiązany ustanowić kierownika budowy przed rozpoczęciem robót budowlanych w ściśle określonych przypadkach wymienionych w art. 42 ust. 1 pkt. 2 Prawa budowlanego. Zgodnie z ustawą inwestor ma obowiązek ustanowienia kierownika budowy m.in. w przypadku robót budowlanych polegających na wykonywaniu obiektu budowlanego, a także wykonywaniu prac polegających na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiorce obiektu budowlanego. Aktualnie nie są prowadzone roboty budowlane związane z realizacją zadania „Rozbudowa hali technologicznej zasobni

⁶¹ Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Modernizacja linii w hali technologicznej poprzez zakup i montaż maszyn i urządzeń - prasa kanałowa” (numer referencyjny: IP-271-43/2020).

⁶² Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO – kontenery” (nr referencyjny IP-271-34/2018) oraz „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO” (nr referencyjny IP-271-39/2019).

⁶³ W protokole z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO – kontenery” (nr referencyjny IP-271-34/2018).

⁶⁴ Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Zakup sprzętu i pojemników do segregacji odpadów do obsługi KCGO” nr referencyjny IP-271-39/2019).

⁶⁵ Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Modernizacja linii w hali technologicznej poprzez zakup i montaż maszyn i urządzeń - prasa kanałowa” (numer referencyjny: IP-271-43/2020).

i deponowania wysegregowanych odpadów KCGO”. Świadczy o tym brak wyłonionego wykonawcy tych robót ani podmiotu, któremu obecnie te prace zostałyby powierzone. Zgodnie z wpisem w Dzienniku budowy w dniu 14 lutego 2020 r. potwierdzono zakończenie robót przygotowawczych, a jednocześnie nie przystąpiono do kolejnych etapów realizacji procesu budowlanego.

NIK nie podziela tych wyjaśnień. Na gruncie art. 18 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego oraz art. 42 ust. 1 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 19 września 2020 r.), na Związku, jako inwestorze, spoczywał obowiązek zapewnienia ciągłości sprawowania kierownictwa budowy od momentu jej rozpoczęcia, bez względu na to, czy faktycznie realizowane były roboty budowlane. W przedmiotowej sprawie w dniu 10 stycznia 2020 r. zgłoszono do PINB rozpoczęcie robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę nr 652/2016, co zaktualizowało obowiązek zapewnienia kierownictwa budowy aż do jej zakończenia.

(akta kontroli TOM III, str. 236-238, 289-291; TOM VI, str. 598-601; TOM VII, str. 3-17, 58-76)

8. Według stanu na dzień 24 czerwca 2021 r.⁶⁶, dla budowy objętej decyzją o pozwoleniu na budowę nr 652/2016, teren budowy nie był oznaczony jako „teren budowy”, stosownie do wymagań art. 42 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego (w brzmieniu obowiązującym przed 19 września 2020 r.). Nie umieszczono na nim także w widocznym miejscu tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia dotyczącego bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia, o czym mowa w art. art. 42 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego (w brzmieniu obowiązującym przed 19 września 2020 r.).

Dyrektor Biura ZGK wyjaśnił m.in., że biorąc pod uwagę lokalizację prowadzonych prac budowlanych oraz aktualny stan ich zaawansowania i intensywności, a także funkcję informacyjną jaką powinna pełnić, na tym etapie realizacji inwestycji umieszczenie tablicy informacyjnej było bezprzedmiotowe.

NIK nie podziela tych wyjaśnień. Po zgłoszeniu rozpoczęcia robót budowlanych, co w przedmiotowej sprawie miało miejsce w dniu 10 stycznia 2020 r., po stronie inwestora zaktualizowały się obowiązki inwestora we wskazanym powyżej zakresie, na cały czas realizacji budowy, aż do jej zakończenia, bez względu na jakiegokolwiek okoliczności faktyczne związane z prowadzeniem budowy, takie jak przerwy w wykonywaniu robót budowlanych.

(akta kontroli TOM III, str. 236-238, 289-291; TOM VI, str. 598-601; TOM VII, str. 3-17, 58-76)

OCENA CZĄSTKOWA

Realizując Projekt, Związek dwukrotnie wnioskował i uzyskał zgodę na wprowadzenie zmian do jego zakresu rzeczowego oraz wydłużenia czasu trwania przedsięwzięcia, ostatecznie do dnia 30 czerwca 2022 r. Nie zrealizowano przez to pierwotnych założeń, według których zaplanowane do wykonania w projekcie zadania, a w szczególności dostawy środków trwałych oraz roboty budowlane, będą przebiegały w zasadzie równolegle, a Projekt zakończy się do dnia 31 grudnia 2019 r. W ocenie NIK wydłużenie czasu realizacji Projektu nie wpływa korzystnie na jego przebieg, a tym samym stwarza ryzyko dezaktualizacji przyjętych celów. Pozostaje to szczególnie istotne w kontekście zmieniających się realiów prawnych i ekonomicznych, zwłaszcza w sytuacji, gdy realizacja Projektu odbywa się w odległej perspektywie czasowej od jego planowania, co w tym przypadku miało miejsce w latach 2015-2016. Niezależnie od powyższego osiągnięcie założonych rezultatów Projektu pozostaje aktualne. W ramach zaplanowanych do zrealizowania zadań, dotychczas w szczególności dokonano zakupów środków trwałych w postaci maszyn, urządzeń i środków transportu. Realizując te zadania nie ustrzeżono się jednak nieprawidłowości, które miały charakter formalny i nie wpłynęły w zasadniczy sposób na ocenę niniejszego obszaru.

⁶⁶ Dzień przeprowadzenia oględzin na podstawie art. 39 ustawy o NIK.

3. Efekty przedsięwzięcia „Modernizacja i rozbudowa linii technologicznych zagospodarowania odpadów komunalnych oraz systemu segregacji odpadów”

Opis stanu faktycznego

Aktualne na dzień 30 czerwca 2021 r. uwarunkowania wynikające z umowy o dofinansowanie Projektu przewidywały: [1] wskaźniki produktu do osiągnięcia w 2022 r. (do 31 grudnia) w postaci: „Liczby wspartych zakładów zagospodarowania odpadów” – jedna sztuka oraz „Liczby przebudowanych zakładów zagospodarowania odpadów” – jedna sztuka; [2] wskaźniki rezultatu bezpośredniego do osiągnięcia w 2023 r. (do 31 grudnia) w postaci: „Liczby osób objętych systemem zagospodarowania odpadów” – 154 595 osób, „Mocy przerobowej zakładu zagospodarowania odpadów” – 8 000,00 Mg/rok, „dodatkowych możliwości przerobowych w zakresie recyklingu odpadów” – 8 000,00 Mg/rok.

Z uwagi na powyższe, dotychczasowy stopień osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu wynosił 0%.

(akta kontroli TOM II, str. 332-524; TOM IV, str. 302-466; TOM V, str. 1-184)

Środki trwale nabywane przez ZGK w ramach realizacji Projektu były sukcesywnie⁶⁷ oddawane do użytkowania przez KCGO, pozostając własnością Związku. W sprawie tej pomiędzy stronami obowiązywała umowa dzierżawy nr 1/2014 z dnia z dnia 22 stycznia 2014 r., zastąpiona następnie umową dzierżawy nr 1/2021 z dnia 1 kwietnia 2021 r. Wykaz dzierżawionych przez KCGO środków trwałych będących własnością ZGK stanowił załącznik do ww. umów. Jeżeli chodzi o środki trwale nabywane w ramach projektu do dnia 1 kwietnia 2021 r., w każdym przypadku przekazywania składnika majątkowego, obowiązująca wówczas umowa dzierżawy nr 1/2014 była aneksowana poprzez dodanie do wykazu w jej załączniku danego środka trwałego. W załączniku do umowy dzierżawy nr 1/2021 ujęto wszystkie uprzednio nabyte w ramach Projektu środki trwale.

Przeprowadzone w dniu 27 maja 2021 r. oględziny wykazały, że na terenie KCGO znajdowały się maszyny, urządzenia i środki transportu⁶⁸ zakupione w ramach Projektu. Były one sprawne i wykorzystywane w bieżącej działalności przedsiębiorstwa.

W związku z użytkowaniem środków trwałych stanowiących własność ZGK, KCGO zobowiązane było do uiszczania czynszu dzierżawnego, którego wysokość wynikała z ww. umów i była ustalona w oparciu o zasady ustanowione przez Zarząd ZGK. Czynsz dzierżawny obejmował ogółem wszystkie środki trwale stanowiące własność ZGK i użytkowane przez KCGO, zarówno te nabyte w wyniku realizacji Projektu, jak i inne⁶⁹. Okresem rozliczeniowym był miesiąc kalendarzowy, za który Związek wystawiał KCGO fakturę wskazując wysokość kwoty do zapłaty oraz termin płatności.

W 2019 r. wysokość czynszu dzierżawnego wynikająca z ww. umów wynosiła (brutto): za kwiecień – 345,5 tys. zł, za miesiące od maja do lipca – 345,9 tys. zł, za miesiące od sierpnia do września – 353,1 tys. zł, a za miesiące od października do grudnia – 365,7 tys. zł. W 2020 r. wysokość czynszu dzierżawnego wynosiła (brutto): za miesiące od stycznia do marca 269,1 tys. zł, a za miesiące od kwietnia do grudnia – 275,2 tys. zł. W 2021 r. (do 30 czerwca) wysokość czynszu

⁶⁷ Od dnia 5 marca 2019 r.

⁶⁸ Pięć kontenerów transportowych (według oświadczenia Dyrektora Biura ZGK, trzy pozostałe kontenery transportowe znajdowały się w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Piechowicach). Ponadto na terenie KCGO znajdowały się dwie ładowarki teleskopowe, dwa wózki widłowe, dwa samochody ciężarowe, ładowarka kołowa oraz prasa belująca.

⁶⁹ Dzierżawa na podstawie umowy nr 1/2014 obejmowała przy tym ruchomości i nieruchomości, natomiast umowa nr 1/2021 – wyłącznie ruchomości. W dniu 14 kwietnia 2021 r. nieruchomości oddano w dzierżawę na podstawie odrębnej umowy, zawartej w formie aktu notarialnego.

dzierżawnego wynosiła (brutto): za miesiące od stycznia do marca 265,2 tys. zł, a za miesiące kwietnia do czerwca – 234,8 tys. zł.

KCGO terminowo i w pełnej wysokości dokonało płatności czynszowych za miesiące od maja do września 2020 r.

Za pozostałe miesiące 2020 r., a także za miesiące od stycznia do maja 2021 r., płatności następowały w pełnej wysokości, lecz po terminach wynikających z wystawionych faktur.

Z kolei w przypadku należności za 2019 r., do dnia 30 czerwca 2021 r., nastąpiła jedynie ich częściowa spłata. Z całkowitej kwoty przypadającej do zapłaty za miesiące od kwietnia do grudnia 2019 r. w wysokości 3 186,6 tys. zł, do dnia 30 czerwca 2021 r. KCGO uiściło 486,6 tys. zł, dokonując płatności częściowych w styczniu 2020 r., lutym 2021 r. i czerwcu 2021 r. Do zapłaty pozostawało 2 700,0 tys. zł.

We wszystkich ww. przypadkach powstania zaległości w płatności czynszu dzierżawnego Związek naliczał KCGO odsetki za zwłokę. Ich łączna wysokość według stanu dzień 30 czerwca 2021 r. wynosiła 566,5 tys. zł. W związku z naliczaniem odsetek za zwłokę Związek cyklicznie przekazywał do dłużnika noty obciążeniowe.

Do czerwca 2021 r. noty te zawierały sformułowanie o treści: „prosimy o zgodne z nami zaksięgowanie następujących pozycji (...)”. Nie było w nich żadnych elementów właściwych dla dokumentów windykacyjnych stosowanych w obrocie gospodarczym, a w szczególności takiego elementu jak wezwanie do zapłaty zaległości. Nie wskazywano w nich także terminu płatności należności określonych w nocie. Dopiero w notach obciążeniowych z dnia 30 czerwca 2021 r. zamieszczono dodatkowe wskazanie, że stanowią one wezwanie do zapłaty należności oraz wskazano termin płatności.

W ZGK nie umarzano, nie odraczano, ani nie rozkładano na raty spłaty ww. należności w trybie i na zasadach określonych w Uchwale Nr 27/IV/11 Zgromadzenia Związku z dnia 28 września 2011 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzenia, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Związkowi Gmin Karkonoskich lub jego jednostkom podległym⁷⁰.

Jak wskazał Dyrektor Biura ZGK, KCGO nie zwracało się do Związku o umorzenie, odroczenie i rozłożenie na raty zaległości. KCGO nie uchylało się od regulowania swoich zobowiązań, informując Związek o stanie swoich finansów oraz deklarując spłatę zobowiązań.

W odniesieniu do zaległości płatniczych KCGO, poza kierowaniem ww. not obciążeniowych związanych z odsetkami za zwłokę, Związek dwukrotnie wezwał KCGO do zapłaty zaległości. Następowало to za pomocą dokumentów „Potwierdzenie salda” do bilansu za 2019 i 2020 r.⁷¹, w których uwidoczniano wysokość zaległości KCGO – osobno z tytułu należności głównej czynszu dzierżawnego oraz osobno z tytułu odsetek za zwłokę, jak również wskazano, że dokumenty te stanowią wezwanie do zapłaty.

Poza tym, pomiędzy Związkiem a KCGO prowadzona była korespondencja dotycząca zaległości. W kierowanych do ZGK pismach KCGO wskazywało na swoje możliwości płatnicze, deklarując sposób spłaty zadłużenia. Ponadto, jak wskazał Dyrektor Biura ZGK, Zarząd Związku zapraszał Prezesa Zarządu KCGO na swoje posiedzenia. Prezes Zarządu KCGO przedstawiał na każdym posiedzeniu informację z działalności Spółki. Działania Związku wskazują, że stale monitorował

⁷⁰ Dalej: Uchwała w sprawie ulg.

⁷¹ Doręczonych do KCGO – odpowiednio – w dniach 8 stycznia 2020 r. oraz 12 stycznia 2021 r.

w porozumieniu z KCGO przerwy w regularnym spłacaniu należności z tytułu czynszu dzierżawnego.

Szerzej o zaległościach w płatnościach KCGO z tytułu czynszu dzierżawnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wierzytelności z tytułu czynszu dzierżawnego stanowiły zabezpieczenie pożyczki udzielonej Związkowi przez NFOŚiGW na uzupełnienie wkładu własnego ZGK w ramach inżynierii finansowej Projektu. Przy czym, zgodnie z umową pożyczki, zabezpieczenie objęło cesję wierzytelności z umowy dzierżawy nr 1/2014 z dnia 22 stycznia 2014 r. W dniu 2 lipca 2021 r. Związek zwrócił się do pożyczkodawcy o wytyczne w zakresie zabezpieczenia umowy pożyczki w związku ze zmianami uwarunkowań umownych dotyczących oddawania w dzierżawę składników majątkowych w użytkowanie KCGO.

(akta kontroli TOM I, str. 41-62; TOM III, str. 84-235; TOM VI, str. 96-181; TOM VII, str. 324-391)

Dotychczasowa realizacja Projektu nie wpłynęła na sytuację finansową gmin – członków Związku.

Do gmin – członków Związku nie wpływały skargi i wnioski dotyczące realizacji Projektu.

Według gmin – członków Związku realizacja Projektu m.in. wpływa pozytywnie na: usprawnienie systemu gospodarki odpadami, poprawę stanu środowiska, zwiększenie atrakcyjności turystycznej, jak również na wzrost jakości życia mieszkańców. Realizacja Projektu może przełożyć się w przyszłości na ograniczenie kosztów przyjmowania i zagospodarowania odpadów, jak również poprawę funkcjonowania i sytuacji finansowej KCGO, wpływając pozytywnie na sytuację finansową gminy poprzez ograniczenie kosztów przyjęcia odpadów.

(akta kontroli TOM VII, str. 395-407)

Do dnia 20 lipca 2021 r. ZGK nie był podmiotem kontrolowanym przez inne uprawnione organy kontroli w zakresie dotyczącym realizacji Projektu.

(akta kontroli TOM VII, str. 324)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Związku nie podejmowano skutecznych działań zmierzających do wykonania przez KCGO zobowiązań z tytułu czynszu dzierżawnego, co doprowadziło do powstania zaległości wynoszących – według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. – 2 700,0 tys. zł należności głównej i 566,5 tys. zł odsetek za zwłokę.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura ZGK, w stosunku do KCGO podejmowano czynności polegające na kierowaniu not obciążeniowych i wezwań do zapłaty, jak również przeprowadzaniu uzgodnień i spotkań stron w przedmiocie spłaty zadłużenia. Ponadto, według Dyrektora Biura ZGK, KCGO nie uchylało się od regulowania swoich zobowiązań, informując Związek o stanie swoich finansów oraz deklarując spłatę zobowiązań.

NIK przyjmując do wiadomości złożone wyjaśnienia wskazuje, że mając na względzie łączną kwotę należności głównej zaległości, jak również długotrwały i pogłębiający się, ze względu na narastanie odsetek za zwłokę, stan zadłużenia Spółki, wzorzec zachowania wierzyciela będącego jednostką sektora finansów publicznych w sytuacji kierowania do dłużnika bezskutecznych wezwań do zapłaty, powinien polegać na podjęciu skutecznych działań zmierzających do odzyskania należności.

(akta kontroli TOM I, str. 41-62; TOM III, str. 84-235; TOM VI, str. 96-181; TOM VII, str. 324-391)

OCENA CZĄSTKOWA

Nabywane w ramach Projektu przez Związek środki trwałe były na bieżąco oddawane w dzierżawę KCGO, które wykorzystywało je w swojej działalności. Z tytułu użytkowania środków trwałych stanowiących własność Związku, w tym nabywanych w ramach Projektu, Spółka była zobowiązana do uiszczania czynszu dzierżawnego. Z tego tytułu powstały wobec ZGK zaległości finansowe. W Związku nie podejmowano przy tym skutecznych działań zmierzających do wykonania przez KCGO zobowiązań z tytułu czynszu dzierżawnego, co doprowadziło do powstania zaległości wynoszących – według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. – 2 700,0 tys. zł należności głównej i 566,5 tys. zł odsetek za zwłokę⁷². Ze względu na niezakończenie realizacji Projektu, nie jest możliwe dokonanie oceny funkcjonalności objętego nim przedsięwzięcia.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwaga NIK zwraca uwagę, że opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia kontroli, a w szczególności nieprawidłowości związane z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, wskazują na potrzebę wzmocnienia funkcjonujących w Związku mechanizmów kontroli zarządczej, w celu wyeliminowania możliwości występowania tego typu błędów w przyszłości. W szczególności, w zakresie tym, obowiązująca w ZGK procedura kontroli zarządczej powinna zostać zaktualizowana pod kątem aktualnego stanu prawnego w obszarze udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli TOM II, str. 304-327; TOM III, str. 52-57)

- Wnioski
1. Dokonywanie wydatków ze środków publicznych wyłącznie w wysokości i terminach wynikających z zawieranych umów.
 2. Dokonywanie korekt w dokumentach księgowych zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów prawa.
 3. Zgodne z przepisami Prawa budowlanego oznaczenie terenu budowy oraz zapewnienie kierownika budowy dla przedsięwzięcia objętego decyzją o pozwoleniu na budowę nr 652/2016 Starosty Jeleniogórskiego z dnia 30 grudnia 2016 r.
 4. Podjęcie skutecznych działań ukierunkowanych na odzyskanie od KCGO należności z tytułu czynszu dzierżawnego.

⁷² Zaległości w płatności czynszu dzierżawnego obejmujące okres od kwietnia 2019 r. do czerwca 2021 r. Pierwszy środek trwały nabyty przez Związek w ramach Projektu został przekazany do Spółki w marcu 2019 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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.

Wrocław, dnia września 2021 r.

Kontrolerzy:
Radosław Kujawiński
Doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis

Karol Wilk
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis