

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W LUBLINIE

LLU-4101-02/2010

Nr ewid. 166/2010/P/10/146/LLU

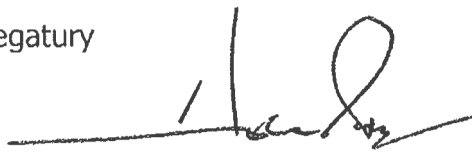
Informacja o wynikach kontroli realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego rządowego programu „Moje Boisko – Orlik 2012”

Lublin styczeń 2011 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

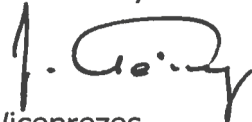
Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Delegatury
Adam Pęziół



Akceptuję:

Józef Górny

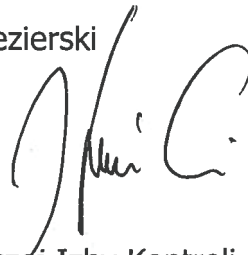


Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jeziński



Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 5 stycznia 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	16
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	18
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	18
3.1.1. Stan prawny	18
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	18
3.2. Istotne ustalenia kontroli	22
3.2.1. Przygotowanie organizacyjne i formalnoprawne budowy boisk.....	22
3.2.2. Finansowanie budowy Orlików 2012	26
3.2.3. Udzielanie zamówień publicznych	34
3.2.4. Wykonanie boisk Orlik 2012	40
3.2.5. Zagospodarowanie wybudowanych boisk	46
3.2.6. Pozostałe ustalenia z zakresu stosowania Prawa budowlanego.....	54
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	58
4.1. Przygotowanie kontroli.....	58
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	61
5. Załączniki	65
ZAŁĄCZNIK NR 1	65
ZAŁĄCZNIK NR 2	67
ZAŁĄCZNIK NR 3	75

Wykaz skrótów i pojęć specjalistycznych używanych w Informacji

L.p.	Skrót/pojęcie	Rozwinięcie skrótu / objaśnienie pojęcia
1.	Program	rządowy program „Moje Boisko – Orlik 2012”
2.	Orlik 2012 lub Orlik	kompleks boisk sportowo-rekreacyjnych Orlik 2012 wybudowany w ramach <i>Programu</i>
3.	j.s.t.	jednostki samorządu terytorialnego
4.	NIK	Najwyższa Izba Kontroli
5.	MSiT	Ministerstwo Sportu i Turystyki
6.	PZH	Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny
7.	ITB	Instytut Techniki Budowlanej
8.	PINB	powiatowy inspektor nadzoru budowlanego
	IAKS Polska	Polskie Stowarzyszenie Rozwoju Infrastruktury Sportu i Rekreacji
9.	PN-EN	polska wersja Normy Europejskiej przyjętej przez Europejski Komitet Normalizacyjny
10.	SIWZ	specyfikacja istotnych warunków zamówienia publicznego
11.	pozwolenie na budowę	decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych
12.	pozwolenie na użytkowanie	decyzja administracyjna o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego wydawana przez PINB
13.	ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)
14.	Ufp z 2005 r.	ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. - uchylona z dniem 1 stycznia 2010 r.)
15.	Ufp z 2009 r.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. – weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.)
16.	Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)
17.	Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.)
18.	Uopzp	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
19.	Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

1. Wprowadzenie

Numer i tytuł kontroli

Kontrola planowa P/10/146 *Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego rządowego programu „Moje Boisko – Orlik 2012”* została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli; poprzedzona została kontrolą doraźną rozpoznawczą R/09/004¹, której wyniki uwzględniono w niniejszej Informacji.

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości działań organów jednostek samorządu terytorialnego, związanych z przygotowaniem inwestycji oraz budową i zagospodarowaniem kompleksów boisk sportowo-rekreacyjnych Orlik 2012 realizowanych w ramach *Programu*.

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli

Główne zagadnienia objęte kontrolą to:

- 1) przygotowanie organizacyjne i formalnoprawne budowy Orlików 2012,
- 2) finansowanie tych inwestycji ze środków publicznych,
- 3) udzielanie zamówień publicznych związanych z kontrolowanymi inwestycjami,
- 4) wykonanie zespołów boisk Orlik 2012 - zgodność z założeniami *Programu* oraz z umowami o zamówienia publiczne i przepisami Prawa budowlanego,
- 5) zagospodarowanie Orlików wybudowanych w ramach *Programu*.

Okres objęty kontrolą i jednostki skontrolowane

Kontrolą objęto lata 2008 – 2010 (I półrocze).

Kontrole przeprowadzono w 31 gminach² z terenu województw: lubelskiego, podlaskiego, pomorskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego, które uczestniczyły w I lub II edycji³ *Programu*. Skontrolowano 31 zadań inwestycyjnych (po jednym w każdej gminie) polegających na budowie kompleksów boisk sportowo-rekreacyjnych Orlik 2012, tj. 2,4% z ogółem 1284 zrealizowanych w dwóch edycjach *Programu*.

¹ Kontrolę rozpoznawczą przeprowadzono w gminie Żyrzyn (województwo lubelskie).

² 30 w ramach kontroli P/10/146 i jednej w ramach kontroli rozpoznawczej R/09/004. Wykaz jednostek objętych kontrolą zawiera załącznik nr 1 do niniejszej Informacji.

³ I edycja dotyczyła boisk Orlik 2012 objętych *Programem* w 2008 r., a II edycja w 2009 r.

Termin przeprowadzenia kontroli

Kontrolę planową P/10/146 przeprowadzono w okresie od 6 kwietnia do 17 sierpnia 2010 r., a kontrolę rozpoznawczą R/09/004 w okresie od 18 listopada 2009 r. do 5 stycznia 2010 r., na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Doniesienia medialne pojawiające się w latach 2008-2009 oraz ustalenia kontroli budżetowych NIK prowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego, wskazywały na pojawienie się przy budowie zespołów boisk Orlik 2012, nieprawidłowości typowych dla inwestycji realizowanych przez administrację publiczną (np.: niewłaściwe przygotowanie inwestycji, naruszanie przepisów Pzp, nieuzasadniony wzrost kosztów, zachowania korupcyjne). Z uwagi na zaangażowanie znacznych środków publicznych z budżetu państwa i z budżetów województw samorządowych, w dofinansowanie budowy Orlików 2012, NIK uznała za celowe przeprowadzenie kontroli w gminach uczestniczących w *Programie*, w zakresie prawidłowości przygotowania budowy Orlików 2012 oraz wykonania i zagospodarowania tych obiektów sportowych, a także prawidłowości wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na te cele.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴, działania organów jednostek samorządu terytorialnego związane z przygotowaniem inwestycji, budową i zagospodarowaniem kompleksów boisk sportowo-rekreacyjnych realizowanych w ramach I i II edycji rządowego programu „Moje Boisko – Orlik 2012”.

Podstawą pozytywnej oceny było wykorzystanie przez gminy możliwości uzyskania - w ramach *Programu* – zewnętrznego wsparcia finansowego w realizacji zadań własnych z zakresu kultury fizycznej. Udział w *Programie* pozwolił na sfinansowanie budowy obiektów sportowo-rekreacyjnych o wysokim standardzie użytkowym, przy mniejszym zaangażowaniu środków własnych. Wybudowanie Orlików 2012 zapewniło dzieciom i młodzieży, a także innym zainteresowanym, możliwość aktywnej rekreacji oraz nabywania i rozwijania umiejętności niezbędnych do uprawiania gier zespołowych w nowoczesnych warunkach, niedostępnych wcześniej mieszkańcom wielu małych gmin.

Jednakże w większości kontrolowanych gmin (w 26 z 31, tj. 84%) stwierdzono istotne nieprawidłowości. Wójtowie/burmistrzowie nie wywiązali się należycie z obowiązków w zakresie przestrzegania procedur związanych z realizacją zespołów boisk Orlik 2012. W gminach, w trakcie przygotowywania budowy Orlików oraz wykonywania inwestycji, dochodziło do naruszeń przepisów Prawa budowlanego. Nie przestrzegano rzetelnie zasad budowy boisk, wynikających z założeń *Programu* oraz wytycznych („dobrych praktyk” w zakresie wykonawstwa) przekazywanych przez MSiT, w oparciu o analizę dotychczasowych doświadczeń jednostek budujących Orliki 2012 i opinie IAKS Polska. W budżetach niektórych gmin nie zapewniono środków na finansowanie bieżącego funkcjonowania wybudowanych obiektów, a w części gmin

⁴ W kontroli P/10/146 przy ocenianiu przyjęto 4-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, pomimo stwierdzonych uchybień; pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna. Spośród 31 skontrolowanych gmin ocenę pozytywną uzyskały dwie gminy (6,4%), ocenę pozytywną, pomimo stwierdzonych uchybień trzy gminy (9,7%), ocenę pozytywną, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości 23 gminy (74,2%) i ocenę negatywną trzy gminy (9,7%). Dane o ocenach skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 1 do *Informacji*.

przystąpiono do ich użytkowania bez uzyskania wymaganego pozwolenia na użytkowanie.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- 1) zaciąganiu przez wójtów/burmistrzów zobowiązań finansowych na kwoty przekraczające zakres upoważnień wynikający z obowiązujących w czasie zawierania umów, limitów wydatków na zadanie inwestycyjne,
- 2) nierzetelnym przygotowaniu dokumentacji projektowych do przetargów na budowę Orlików 2012, w tym opisywaniu przedmiotów zamówień w sposób niejednoznaczny i niepełny, utrudniający uczciwą konkurencję,
- 3) przedłużaniu terminów realizacji zamówień publicznych na budowę boisk Orlik 2012 z naruszeniem obowiązujących przepisów Pzp,
- 4) nienaliczaniu lub nieprawidłowym naliczaniu (zaniżeniu) kar umownych należnych gminom z tytułu niedotrzymania przez wykonawców terminów realizacji zamówień publicznych związanych z budową Orlików 2012,
- 5) udzielaniu zamówień na roboty dodatkowe z naruszeniem przepisów Pzp, w zakresie dotyczącym przesłanek stosowania trybu „z wolnej ręki”,
- 6) budowaniu obiektów wchodzących w skład Orlików, bez wymaganych pozwoleń na budowę,
- 7) niedostosowaniu obiektów zaplecza sanitarno-szatniowego Orlików 2012 do korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich,
- 8) przystępowaniu do użytkowania wybudowanych Orlików bez uzyskania wymaganych przepisami Praw budowlanego pozwoleń na użytkowanie.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Przygotowanie gmin do budowy boisk Orlik 2012

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, przygotowanie organizacyjne i formalnoprawne budowy Orlików przez organy wykonawcze gmin. W 17 skontrolowanych gminach (54,8%) nie stwierdzono nieprawidłowości w ww. zakresie. W pozostałych 14 jednostkach (45,2%) wykazano różnego rodzaju nieprawidłowości, w tym także obciążające inne podmioty lub organy zaangażowane w proces budowlany. Polegały one głównie na:

- 1) naruszeniu art. 14 § 1 Kpa przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla budowy Orlika w jednej gminie (3,2%). Nie udokumentowano w aktach sprawy, że projekt tej decyzji został przygotowany przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, co jest wymagane przepisami art. 50 ust. 4 Uopzp, [str.: 23]
- 2) niedostosowaniu projektów budowlanych zamiennych, w części dotyczącej budynku zaplecza sanitarno-szatniowego, przygotowanych przez uprawnionych projektantów na zlecenie ośmiu skontrolowanych gmin (25,8%), do wymogów art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego i przepisów wykonawczych, które stanowią m.in., że obiekty tego rodzaju należy projektować i budować zapewniając niezbędne warunki do korzystania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Nieprawidłowości z tego zakresu obciążają projektantów wykonujących i sprawdzających projekty zamienne oraz organy administracji architektoniczno-budowlanej zatwierdzające te projekty (starostowie), [str.: 24-25]
- 3) częściowym niedostosowaniu sporządzonego projektu budowlanego zamiennego do warunków miejscowych danej lokalizacji lub do założeń programu funkcjonalno-użytkowego w trzech gminach (9,7%), co świadczyło o tym, że inwestorzy lub projektanci nierzetelnie wywiązali się ze swoich obowiązków w zakresie zorganizowania procesu budowy lub przygotowania projektu budowlanego Orlika 2012, [str.: 23-24]
- 4) niezyskaniu w pełnym, wymaganym przepisami Prawa budowlanego zakresie, przed przystąpieniem do robót budowlanych, decyzji o pozwoleniu na budowę części obiektów budowlanych wchodzących w skład kompleksu sportowego Orlik 2012 lub infrastruktury towarzyszącej w czterech gminach (12,9%). Ponadto w jednej z tych jednostek nie dokonano zgłoszenia⁵, o którym mowa w art. 30 Prawa budowlanego. [str.: 23, 25-26]

2.2.2. Finansowanie budowy boisk Orlik 2012

Gminy przystępowały do I edycji *Programu* (2008 r.) bez rzetelnego rozeznania rzeczywistych kosztów budowy Orlików 2012. Wprowadzając te zadania

⁵ Wykonywanie niektórych obiektów lub robót budowlanych nie wymaga pozwolenia na budowę, lecz jedynie ich zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej.

inwestycyjne do finansowania z budżetu gmin w trakcie roku budżetowego 2008 opierano się na oszacowaniach MSiT⁶ i wiedzy o możliwej uzyskaniu maksymalnej kwoty dofinansowania tej inwestycji (666 tys. zł). Zatem wkład własny gminy w finansowanie budowy Orlika 2012 powinien zamknąć się w kwocie do 400 tys. zł. W 2008 r. koszty budowy były wyższe od wstępnie prognozowanych, a średni koszt wersji podstawowej Orlika wyniósł 1.336 tys. zł, co spowodowało, że wkład własny wyniósł średnio 670 tys. zł (tj. o 67,5% więcej niż wynikało z wstępnych oszacowań).

[str.: 20-21, 27-29]

W I edycji *Programu* do przetargów na budowę Orlików zgłosiło się niewielu wykonawców (często były to tylko jedna lub dwie oferty), którzy proponowali ceny znacznie wyższe od oszacowań MSiT. Gminy, w obawie o utratę dofinansowania, zwiększały w swoich budżetach kwoty środków własnych przeznaczonych na sfinansowanie budowy Orlików, niektóre nawet do kwot przekraczających jeden milion zł (tj. ponad dwukrotnie więcej niż wstępne oszacowania). [str.: 27-29, 34-35]

Jedna z objętych kontrolą gmin, w sytuacji, gdy w 2008 r. oferty na przetargach przekraczały kwoty zaplanowane w jej budżecie na budowę Orlika 2012, zrezygnowała z udziału w I edycji *Programu* i zgłosiła akces do II edycji. W roku 2009, z uwagi na kryzys gospodarczy sytuacja uległa zmianie, wzrosła liczba ofert wpływających na przetargi i znacząco spadły ceny ofertowe, co wpłynęło na obniżkę kosztów budowy Orlików. [str.: 29-30, 34-35]

Stwierdzone nieprawidłowości w finansowaniu budowy Orlików 2012 polegały głównie na:

- 1) zaciąganiu przez wójtów zobowiązań finansowych na kwoty przekraczające, łącznie o 1.248,3 tys. zł, zakres upoważnień wynikający z obowiązujących w czasie zawierania umów z wykonawcami Orlików 2012, limitów wydatków na te zadania inwestycyjne, ustalonych przez organy stanowiące w uchwałach budżetowych, w pięciu gminach (16,1%). Zaciągnięcie zobowiązań

⁶ W związku z przystąpieniem w 2008 r. do realizacji *Programu*, MSiT oszacowało orientacyjne koszty budowy Orlików 2012 dla obu możliwych wariantów ich wykonania: podstawowego – z mniejszym boiskiem wielofunkcyjnym (613 m²) przeznaczonym do koszykówki i siatkówki oraz rozszerzonego – z większym boiskiem wielofunkcyjnym (1.500 m²) przystosowanym także do piłki ręcznej. Dla pierwszego wariantu koszty budowy oszacowano na poziomie 1.063,6 tys. zł, a dla drugiego na poziomie 1.322,7 tys. zł.

- z przekroczeniem zakresu upoważnienia było niezgodne z art. 36 ust. 1 Ufp z 2005 r. i stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, [str.: 30-31]
- 2) wydatkowaniu ze środków publicznych kwoty 17,4 tys. zł na cele nieprzewidziane w uchwale budżetowej, tj. bez upoważnienia, w jednej gminie (3,2%), co było niezgodne z art. 35 ust. 1 Ufp z 2005 r. i stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, [str.: 32]
 - 3) nienaliczeniu lub nieprawidłowym naliczeniu (zaniżeniu) kar umownych należnych z tytułu niedotrzymania przez wykonawców terminów realizacji zamówień publicznych związanych z budową Orlików 2012, w sześciu gminach (19,4%). W wyniku ww. nieprawidłowości uszczuplono należności tych jednostek łącznie o kwotę 39,1 tys. zł. Czyny polegające na nieustaleniu należności jednostki samorządu terytorialnego albo ustaleniu takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, stanowiły naruszenia dyscypliny finansów publicznych, [str.: 32]
 - 4) niedotrzymaniu terminów rozliczenia dotacji, na kwotę łącznie 1.665 tys. zł, ustalonych w umowach o udzielenie pomocy finansowej zawartych z organami reprezentującymi administrację rządową lub samorząd województwa, w pięciu gminach (16,1%). Nieterminowe rozliczenie otrzymanej dotacji stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, [str.: 33]
 - 5) prowadzeniu ksiąg rachunkowych niezgodne z przepisami o rachunkowości lub o finansach publicznych, w zakresie dotyczącym skontrolowanych inwestycji, w ośmiu skontrolowanych gminach (25,8%). [str.: 33-34]

2.2.3. Udzielanie zamówień publicznych związanych z budową Orlików 2012

Ustalenia kontroli wskazują, że pomimo obowiązku stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego procedur określonych w kolejnych ustawach o zamówieniach publicznych (od 1 stycznia 1995 r.), przy udzielaniu zamówień na budowę Orlików 2012 dochodzi do wielu istotnych nieprawidłowości, wynikających z nierzetelnego działania organów wykonawczych gmin przy przygotowaniu i przeprowadzeniu przetargów na budowę tych obiektów sportowo-rekreacyjnych oraz z nieprzestrzegania przepisów Pzp. Nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych na potrzeby budowy Orlików 2012 polegały głównie na:

- 1) nierzetelnym przygotowaniu dokumentacji projektowej na potrzeby zamówień publicznych związanych z tymi inwestycjami, m.in. opisywano przedmiot

- zamówienia w sposób niejednoznaczny i niepełny, utrudniający uczciwą konkurencję, co naruszało wymogi art. 29 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 1 Pzp, w siedmiu skontrolowanych gminach (22,6%), [str.: 35-36]
- 2) niezłożeniu oświadczeń o braku okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, co naruszało przepisy art. 17 ust. 2 Pzp i stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w jednym przypadku (3,2%), [str.: 37]
- 3) udzieleniu zamówień publicznych wykonawcom, którzy złożyli oferty niezgodne z wymaganiami SIWZ, co naruszało art. 82 ust. 3 Pzp i stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w dwóch jednostkach (6,4%), [str.: 37-38]
- 4) udzieleniu zamówień publicznych na roboty dodatkowe, łącznie na kwotę 431,3 tys. zł, z naruszeniem przepisów Pzp dotyczących przesłanek zastosowania trybu „z wolnej ręki”, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w dwóch gminach (6,4%), [str.: 38]
- 5) dokonaniu zmian istotnych postanowień zawartych umów na budowę boisk Orlik 2012 (przedłużanie terminu wykonania obiektu) z naruszeniem art. 144 ust. 1 Pzp, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w trzech gminach (9,7%), [str.: 39]
- 6) naruszeniu wewnętrznych procedur dotyczące udzielania zamówień publicznych nie objętych obowiązkiem stosowania przepisów Pzp (o wartości do 14.000 euro), w dwóch skontrolowanych gminach (6,4%). [str.: 39-40]

2.2.4. Wykonanie kompleksów boisk sportowo-rekreacyjnych Orlik 2012

Gminy nie stosowały się rzetelnie do wytycznych i zaleceń MSiT dotyczących sposobu wykonania Orlików 2012. Nie przestrzegano reguł budowy tych obiektów wynikających z założeń *Programu* oraz z wytycznych przekazywanych przez MSiT. Dochodziło także do naruszeń przepisów Prawa budowlanego określających zasady budowy obiektów użyteczności publicznej. Stwierdzono m.in., że:

- 1) w 12 skontrolowanych gminach (38,7%) wystąpiły usterki w wykonaniu i braki w wyposażeniu boisk w stosunku do ustaleń projektów budowlanych i typowego programu funkcjonalno-użytkowego opracowanego na zlecenie MSiT dla Orlika 2012, a część obiektów budowlanych wchodzących w skład Orlików nie

- została dostosowana do zaleceń dotyczących prawidłowego wykonawstwa, zawartych w wytycznych przekazywanych przez MSiT, [str.: 41-43]
- 2) w jednej skontrolowanej gminie (3,2%) kompleks boisk Orlik 2012 został wybudowany – z zezwoleniem MSiT – niezgodnie z programem funkcjonalno-użytkowym zakładającym zwartą formę kompleksów sportowo-rekreacyjnych budowanych w ramach *Programu*. Boiska wybudowano po obu stronach drogi publicznej - boisko do piłki nożnej przy gimnazjum, a wielofunkcyjne przy pobliskim ośrodku sportu i rekreacji, [str.: 41]
- 3) w ośmiu gminach (25,8%) budynki zaplecza sanitarno-szatniowego Orlików 2012 nie odpowiadały wymogom art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego i przepisom wykonawczym, które stanowią m.in., że obiekty tego rodzaju należy projektować i budować zapewniając niezbędne warunki do korzystania przez osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach inwalidzkich. Tylko w jednym przypadku powiatowy inspektor sanitarny przeprowadzający kontrolę związaną ze zgłoszeniem wybudowanego obiektu do użytkowania, zażądał usunięcia barier architektonicznych utrudniających korzystanie z zaplecza osobom niepełnosprawnym. Dopuszczenie do użytkowania pozostałych nowo-wybudowanych obiektów użyteczności publicznej z brakami w tym zakresie, bez nakazu ich usunięcia, obciąża organy nadzoru budowlanego (PINB) wydające decyzje o pozwoleniu na użytkowanie tych obiektów. [str.: 44-46]

2.2.5. Zagospodarowanie wybudowanych kompleksów sportowych Orlik 2012

Większość gmin prawidłowo, zgodnie z założeniami *Programu* i zawartymi umowami o dofinansowanie budowy Orlików 2012 zagospodarowała wybudowane w ramach *Programu* kompleksy boisk sportowo-rekreacyjnych. MSiT postawiło uczestnikom *Programu* kilka wymogów, które wprowadzono do umów o przyznaniu pomocy finansowej z budżetu państwa na budowę Orlika 2012. Istotnym warunkiem przyznania dotacji była deklaracja beneficjenta, że obiekty będą ogólnodostępne, a korzystanie z nich nieodpłatne. W celu profesjonalnego prowadzenia zajęć sportowo-rekreacyjnych oraz zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym na obiekcie, wymagano zatrudnienia trenera środowiskowego (animatora sportu i rekreacji posiadającego kwalifikacje instruktora sportowego lub trenera). MSiT uruchomiło specjalny program wspomagający finansowanie zatrudnienia trenerów

środowiskowych⁷. Beneficjenci Programu deklarowali, że po oddaniu obiektu do użytkowania utrzymają go na właściwym poziomie technicznym i zapewnią na ten cel niezbędne środki finansowe. [str.: 21-22, 49]

Stwierdzone nieprawidłowości w zagospodarowaniu wybudowanych Orlików 2012 polegały głównie na:

- 1) nieudostępnieniu do użytkowania Orlików 2012 wybudowanych w ramach II edycji *Programu*, pomimo upływu kilku miesięcy od formalnego zakończenia ich budowy, w dwóch skontrolowanych gminach (6,4%), [str.: 47-48]
- 2) niewykonaniu zobowiązania do zatrudnienia animatora sportu i rekreacji, zawartego w umowach o dofinansowanie budowy boisk z budżetu państwa, do czasu kontroli NIK, w trzech gminach (9,7%). Udostępnianie obiektu i nadzorowanie nad korzystaniem, zlecono w tych jednostkach osobom nie posiadającym odpowiednich kwalifikacji formalnych (gospodarze obiektu, konserwatorzy, stażyści, itp. osoby nie posiadające uprawnień instruktora sportu lub trenera), [str.: 49-50]
- 3) niezabezpieczeniu w budżecie gminy środków na finansowanie koniecznych wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem wybudowanych Orlików 2012, w trzech jednostkach (9,7%), [str.: 51-52]
- 4) przystąpieniu do użytkowania wybudowanych zespołów boisk Orlik 2012 bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, wymaganej przepisami art. 55 Prawa budowlanego oraz postanowieniami uzyskanych decyzji o pozwoleniu na budowę, w siedmiu gminach (22,6%), [str.: 52-53]
- 5) przystąpieniu do użytkowania obiektu z naruszeniem art. 54 Prawa budowlanego, tj. przed upływem 21 dni od zgłoszenia zakończenia budowy, w jednej skontrolowanej jednostce (3,2%). [str.: 53]

W żadnej skontrolowanej jednostce nie stwierdzono naruszenia zasady nieodpłatnego udostępniania Orlików wszystkim zainteresowanym. Jednak w jednym przypadku regulamin korzystania z obiektu zawierał zapisy, które mogły sugerować, że nieodpłatnie z obiektu mogą korzystać tylko mieszkańcy gminy. [str.: 52]

⁷ Program pod nazwą „Animator – Moje Boisko Orlik 2012”

2.2.6. Pozostałe ustalenia dotyczące przestrzegania Prawa budowlanego

Przeprowadzona przez NIK kontrola ujawniła także inne niż wcześniej wymienione przypadki nieprzestrzegania przepisów Prawa budowlanego przez uczestników procesu budowy Orlików 2012. Stwierdzono, że:

- 1) w sześciu gminach (19,4%) do budowy Orlika przystąpiono z naruszeniem art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, tj. przed upływem 7 dni od powiadomienia PINB o terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które wymagane było pozwolenie na budowę, [str.: 54]
- 2) w jednej jednostce (3,2%) nie zawiadomiono PINB o zmianie kierownika budowy, czym naruszono postanowienie art. 44 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, [str.: 54]
- 3) w siedmiu jednostkach (22,6%) nadzór nad budową był prowadzony niezgodnie z art. 25 Prawa budowlanego lub niezgodnie z umową o prowadzenie tego nadzoru, zawartą przez gminę z uprawnionym podmiotem, [str.: 55-56]
- 4) w siedmiu jednostkach (22,6%) dokumentowanie w dzienniku budowy przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku budowy boisk Orlik 2012, było niezgodne z wymogami art. 45 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego oraz z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁸. W dokumencie tym nie wpisywano m.in. wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy. [str.: 56-57]

2.2.7. Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli⁹ wyniosły ogółem **4.432,2 tys. zł**, w tym:

- 1) finansowe i sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie ogółem **4.366,0 tys. zł** (z tego: uszczuplenia środków lub aktywów – 164,7 tys. zł, kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 2.772,7 tys. zł, kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 969,6 tys. zł, kwoty

⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 198, poz. 2042.

⁹ Prezentowane kwoty obejmują także finansowe rezultaty kontroli rozpoznawczej nr R/09/004.

wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 433,6 tys. zł, sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 10,9 tys. zł, potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 14,5 tys. zł),

- 2) korzyści finansowe w kwocie ogółem **66,2 tys. zł** (całość w ramach kategorii pozyskane pożytki finansowe).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

2.3.1. Uwagi końcowe

Uwzględniając wyniki kontroli przedstawione w niniejszej Informacji, Najwyższa Izba Kontroli uważa m.in., że:

- 1) przystępując do udziału w *Programie* organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego powinny oszacować oprócz kosztów budowy Orlika 2012, także środki niezbędne do sfinansowania wydatków bieżących związanych z funkcjonowaniem wybudowanych obiektów oraz zwrócić się do organów stanowiących o zapewnienie odpowiednich środków na te wydatki w budżecie gmin. Ustalenia kontroli wskazują bowiem na to, że jedną z przyczyn niepełnego wyposażenia i ograniczonego wykorzystywania Orlików w początkowym okresie ich użytkowania był brak odpowiednich środków na bieżące funkcjonowanie wybudowanych obiektów;
- 2) każdy zainteresowany, w tym także osoba niepełnosprawna ruchowo poruszająca się na wózku inwalidzkim, ma prawo do korzystania z Orlika 2012. Obowiązkiem jednostek samorządu terytorialnego będących inwestorami Orlików 2012 (obiekty użyteczności publicznej) jest stworzenie osobom niepełnosprawnym odpowiednich warunków technicznych do korzystania z obiektów budowlanych wchodzących w skład kompleksu sportowo-rekreacyjnego, w szczególności z zaplecza sanitarno-szatniowego. Każdy organ administracji publicznej uczestniczący w procedurach związanych z budową tych obiektów, w zakresie swoich kompetencji powinien dołożyć należytej staranności, aby spełniały one wymogi art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, tj. aby stworzone zostały niezbędne warunki techniczne do korzystania z tych obiektów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Ustalenia kontroli wskazują, że w 25,8% skontrolowanych obiektów zaplecza sanitarno-szatniowe Orlików 2012 nie spełniały tych wymogów. Wynikało to

z tego, że starostowie, zatwierdzający projekty budowlane i udzielający pozwoleń na budowę, a także powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego, wydający pozwolenia na użytkowanie wybudowanych obiektów, nie egzekwowali od inwestorów Orlika 2012 i od projektantów dokonujących adaptacji typowego projektu na potrzeby danej lokalizacji, przestrzegania obowiązków z tego zakresu wynikających z Prawa budowlanego i przepisów wykonawczych.

2.3.2. Wnioski

W związku z powyższymi uwagami, NIK wnioskuje do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego biorących udział w programie „Moje Boisko – Orlik 2012”, o:

- 1) zamieszczanie w projektach uchwał budżetowych przedkładanych organom stanowiącym, propozycji wydatków bieżących związanych z funkcjonowaniem Orlika 2012 po oddaniu obiektu do użytkowania, w wysokości umożliwiającej rzetelne wywiązywanie się ze zobowiązań zawartych w umowach o udzielenie dotacji na budowę Orlika 2012 (zatrudnienie trenera środowiskowego, utrzymanie obiektu na właściwym poziomie technicznym),
- 2) egzekwowanie od projektantów, którym zlecono wykonanie projektów budowlanych zamiennych, w oparciu o projekt typowy MSiT, aby przygotowany projekt zawierał rozwiązania techniczne wymagane postanowieniami art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego i przepisami wykonawczymi, umożliwiające osobom niepełnosprawnym poruszającym się na wózkach inwalidzkich dostęp do obiektu (w szczególności do zaplecza sanitarno-szatniowego) i poruszanie się po nim.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Pozycję samorządu terytorialnego w Polsce oraz podstawy jego funkcjonowania regulują Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy ustrojowe: z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰ („Uosg”), z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹ i z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹².

W latach 2008 i 2009 gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego podlegała rygorom wynikającym m.in. z: Ufp z 2005 r., ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹³ („Udjst”), z ustawy dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁴ („Undfp”), ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵ („Uor”).

Sprawy z zakresu projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach normuje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane i przepisy wykonawcze do tej ustawy.

Szerszą charakterystykę stanu prawnego zawiera Załącznik nr 2.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

1. Uruchomiony w 2008 r. rządowy program „Moje Boisko – Orlik 2012”, przygotowany i prowadzony przez Ministra Sportu i Turystyki, zakłada realizację do 2012 r. w gminach wiejskich i miejskich, 2012 wielofunkcyjnych kompleksów boisk sportowo-rekreacyjnych. Boiska budowane są według jednolitych założeń funkcjonalno-użytkowych w miastach i na wsi. Zakres rzeczowy przedsięwzięcia obejmuje budowę dwóch oświetlonych i ogrodzonych boisk ze sztuczną nawierzchnią: piłkarskiego i wielofunkcyjnego wraz z zapleczem sanitarno-

¹⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

¹² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm. oraz Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

szatniowym, a także wewnętrznych ciągów komunikacyjnych i instalacji oraz niezbędnych przyłączy do sieci zewnętrznych. MSiT udostępnia uczestnikom *Programu* typowy projekt architektoniczno-budowlany kompleksu boisk Orlik 2012 (do adaptacji do miejscowych warunków przez uprawnionego projektanta) oraz wzorcową dokumentację niezbędną do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie boisk. Samorządy województw, które także współfinansują budowę tych boisk, kwalifikują jednostki samorządu terytorialnego do poszczególnych edycji *Programu*. Orliki 2012 mogą być budowane w dwóch wariantach, różniących się przeznaczeniem i wymiarami boiska wielofunkcyjnego. Wariant podstawowy przewiduje boisko wielofunkcyjne o wymiarach 19,1 m x 32,1 m (613,11 m²) przystosowane do koszykówki i siatkówki, a wariant rozszerzony – większe boisko wielofunkcyjne o wymiarach 30 m x 50 m (1500 m²), przystosowane do gry w piłkę ręczną i koszykówkę oraz do tenisa i siatkówki.

2. W 2008 r. na realizację *Programu* przeznaczono w budżecie państwa 200 mln zł, co wystarczało na dofinansowanie budowy 600 obiektów. Większość procedur przetargowych na budowę boisk w 2008 r. rozpoczynała się praktycznie od połowy roku, a budowy ruszały jeszcze później - dopiero po podpisaniu stosownych umów i uzyskaniu wymaganych pozwoleń. Z tego powodu realizacja znacznej części obiektów z edycji 2008 r. przeciągnęła się na I półrocze 2009 r. W takiej sytuacji MSiT zezwoliło na aneksowanie umów o dotację zawartych przez właściwych wojewodów z beneficjentami *Programu* i na zmianę ustalonych pierwotnie terminów zakończenia realizacji boisk (do końca 2008 r.) na I półrocze 2009 r. Wymagano przy tym jednak, aby środki z dotacji były wykorzystane w 2008 r., a roboty prowadzone w 2009 r. były finansowane ze środków j.s.t. Ze względu na opóźnione rozpoczęcie budowy boisk w 2008 r. oraz rezygnację części beneficjentów z udziału w *Programie* w trakcie I edycji nie osiągnięto założonej liczby wybudowanych boisk Orlik 2012. W 2008 r. do *Programu* zakwalifikowano 584 lokalizacje boisk, z czego ostatecznie zrealizowano 566 obiektów. Na koniec grudnia 2008 r. do użytku zostało oddanych 330 boisk, a pozostałe w liczbie 236 zostały zakończone oraz rozliczone do 30 czerwca 2009 r. Z ogólnej kwoty 200.000 tys. zł przyznanej z rezerwy celowej budżetu państwa na 2008 r., na dofinansowanie inwestycji realizowanych w ramach programu „Moje Boisko-Orlik 2012”, za pośrednictwem kontraktów wojewódzkich wykorzystano 186.056 tys. zł, co stanowiło 93% planu.

Na realizację II edycji *Programu* w budżecie państwa na 2009 r. przeznaczono 250.000 tys. zł, co pozwalało na dofinansowanie budowy 750 kompleksów boisk. Ze względu na problemy z nierzetelnymi wykonawcami inwestycji i rezygnację części beneficjentów, ostatecznie w ramach II edycji zrealizowano 718 boisk¹⁶ (95,7%), na dofinansowanie których MSiT przekazało łączną kwotę 235.861 tys. zł (94,3% planowanych środków).

3. W ramach I i II edycji *Programu* zrealizowano łącznie 1284 kompleksy boisk Orlik 2012, tj. 63,8% z planowanych do wybudowania do roku 2012. Po dwóch edycjach *Programu*, przynajmniej po jednym Orliku 2012 powstało w 997 j.s.t. szczebla gminnego¹⁷ (tj. w 40,2% ogółu gmin¹⁸) i w 79 j.s.t. szczebla powiatowego¹⁹ (25,2% powiatów ziemskich²⁰).

4. Jednostki samorządu terytorialnego uczestniczące w *Programie* mogły otrzymać z budżetu państwa pomoc finansową przeznaczoną na częściowe pokrycie kosztów budowy Orlika 2012 w wysokości do 333 tys. zł, nie więcej jednak niż 33% kosztów kwalifikowalnych oraz na podobnych zasadach 333 tys. zł od samorządu województwa. Maksymalnie można było uzyskać z obu tych źródeł dofinansowanie kosztów budowy w łącznej wysokości 666 tys. zł. Pozostałe koszty należało pokryć ze środków własnych j.s.t.. Mogły to być nie tylko środki finansowe z budżetu jednostki, ale również np. wkład własny materiałów, robocizny.

W tym miejscu należy podkreślić, że w okresie objętym kontrolą usługi budowlane i dostawy związane z budową Orlika były opodatkowane podatkiem VAT według stawki 22%. Podatek ten dla jednostek samorządu był kosztem, co powodowało, że przy średnich wydatkach na budowę Orlika w I edycji na poziomie 1.336 tys. zł, do budżetu państwa po rozliczeniu VAT przez wykonawców i dostawców, wracała w postaci dochodów z tego podatku kwota ok. 240 tys. zł z faktur VAT za budowę jednego Orlika, a w II edycji, przy średnim koszcie budowy Orlika na poziomie 1.203 tys. zł, było to ok. 220 tys. zł. Pamiętać jednak należy, że oprócz wspomaganie budowy Orlików środkami finansowymi, MSiT udostępniało nieodpłatnie uczestnikom *Programu*, także gotowy profesjonalny projekt architektoniczno-

¹⁶ Dane uzyskane z Departamentu Infrastruktury Sportowej MSiT w listopadzie 2010 r.

¹⁷ Dane uzyskane z Departamentu Infrastruktury Sportowej MSiT w listopadzie 2010 r.

¹⁸ Ogólna liczba gmin w Polsce to 2478 (wraz z gminami o statusie powiatów grodzkich).

¹⁹ Dane uzyskane z Departamentu Infrastruktury Sportowej MSiT w listopadzie 2010 r.

²⁰ Ogólna liczba powiatów w Polsce to 379 (z tego: 314 to powiaty ziemskie, a 65 powiaty grodzkie).

budowlany kompleksu boisk Orlik 2012, który wymagał jedynie adaptacji do warunków miejscowych konkretnej lokalizacji tego obiektu.

Koszt budowy wersji podstawowej Orlika 2012, wstępnie oszacowany przez MSiT przy uruchamianiu *Programu* wynosił około 1.065 tys. zł. W I edycji średni koszt budowy kompleksu boisk Orlik 2012 wyniósł 1.336 tys. zł, natomiast w II edycji 1.203 tys. zł, tj. obniżył się o 10%. W przypadkach województw, w których prowadzona była kontrola przedstawiało się to następująco²¹:

Tabela 1.

L.p.	Województwo	Średni koszt budowy Orlika w I edycji /w zł/	Średni koszt budowy Orlika w II edycji /w zł/	Różnica (+/-) /4-3 w zł/	Różnica (+/-) /w %/
1	2	3	4	5	6
1.	lubelskie	1.359.664	1.160.800	-198.864	-14,6 %
2.	podlaskie	1.228.463	1.107.693	-120.770	-9,8 %
3.	pomorskie	1.337.594	1.227.556	-110.038	-8,2 %
4.	świętokrzyskie	1.410.775	1.206.933	-203.842	-14,4 %
5.	warmińsko-mazurskie	1.370.819	1.328.854	-41.965	-3,1 %
6.	wielkopolskie	1.218.334	1.161.019	-57.315	-4,7 %

5. Istotnym warunkiem przyznania dotacji była deklaracja jednostki samorządu terytorialnego, że obiekty będą ogólnodostępne, a korzystanie z nich nieodpłatne. W celu profesjonalnego prowadzenia zajęć sportowo-rekreacyjnych oraz zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym na obiekcie, wymagane było zatrudnienie trenera środowiskowego. Ministerstwo Sportu i Turystyki podjęło szereg działań wspierających realizację programu „Moje Boisko – Orlik 2012”, m.in. w 2009 r. rozpoczęto wdrażanie programu mającego na celu wspomoczenie właściwego wykorzystania zbudowanych kompleksów boisk, uruchomiono pilotażowy projekt p.n. „Animator – Moje Boisko Orlik 2012”. Projekt ten polega na udziale finansowym Ministerstwa w pokryciu kosztów zatrudnienia trenerów środowiskowych „animatorów sportu” (instruktora / trenera / nauczyciela wychowania fizycznego),

²¹ Obliczono na podstawie danych udostępnionych przez Departament Infrastruktury Sportowej MSiT.

tzn. osób organizujących i prowadzących zajęcia sportowo-rekreacyjne na obiektach Orlik 2012. Projekt skierowany jest do trenerów, instruktorów, nauczycieli wychowania fizycznego prowadzących zorganizowane, systematyczne zajęcia na obiektach sportowych wybudowanych w ramach programu „Moje Boisko-Orlik 2012”. Podstawowe założenia tego projektu to:

- samorząd lokalny może zgłosić jedną osobę przypisaną do każdego oddanego do użytku Orlika 2012, która posiada odpowiednie kwalifikacje do organizowania i prowadzenia zajęć sportowo-rekreacyjnych. Można też zgłosić dwie osoby, przy założeniu, że dofinansowanie z MSiT zostanie podzielone na te osoby,
- kwota dofinansowania ze środków MSiT to 1.000 zł/m-c/obiekt, przez 9 miesięcy w roku (marzec - listopad),
- ze środków MSiT zostanie zapewnione dofinansowanie dla jednej osoby na każdym obiekcie lub dla dwóch osób przy założeniu, że kwota przyznana przez MSiT będzie podzielona na te osoby (po 500 zł dla każdej z tych osób),
- kwota dofinansowania ze środków samorządowych musi być co najmniej równoważna kwocie przyznanej przez MSiT, tj. 1000 zł/m-c dla jednej osoby lub po 500 zł/m-c dla dwóch osób, przez co najmniej 9 miesięcy w roku,
- koordynacja: Zarząd Główny Szkolnego Związku Sportowego i wojewódzkie oddziały Szkolnego Związku Sportowego.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przygotowanie organizacyjne i formalnoprawne budowy boisk

1. Sposób przygotowania inwestycji budowlanej od strony organizacyjnej i formalnoprawnej decyduje często o możliwości pełnego i terminowego jej zrealizowania, bez przekraczania założonych kosztów. W większość skontrolowanych jednostek rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami przygotowano budowę zespołów boisk Orlik 2012. Poprawnie sporządzono wnioski aplikacyjne i terminowo przekazano do organów kwalifikujących j.s.t. do udziału w *Programie*, co umożliwiło uzyskanie dofinansowania budowy ze źródeł zewnętrznych. Zapewniono właściwe lokalizacje boisk, spełniające wymogi *Programu*. Zlecono projektantom

posiadającym wymagane uprawnienia, adaptację typowego projektu architektoniczno-budowlanego²² zespołu boisk Orlik 2012 do miejsca lokalizacji obiektu, uzyskując projekty budowlane zamiennie, potrzebne do wystąpienia o pozwolenie na budowę. Uzyskano uzgodnienia, opinie i decyzje niezbędne dla prowadzenia budowy.

Przeprowadzone przez NIK kontrole wykazały jednak w niektórych gminach niżej opisane nieprawidłowości w przygotowaniu skontrolowanych inwestycji.

2. W gminie Zduny naruszono wymogi Kpa przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na potrzeby budowy Orlika 2012. Art. 50 ust. 4 Uopzp stanowi, że sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. W Urzędzie Gminy i Miasta Zduny nie udokumentowano faktu sporządzenia takiego projektu przez uprawnioną osobę, co naruszało art. 14 § 1 Kpa.

3. Gmina Serokomla nie wywiązała się rzetelnie z określonych w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane obowiązków inwestora w zakresie zorganizowania procesu budowy. Projekt budowlany wykonawczy, zamówiony w firmie projektowej na potrzeby budowy Orlika 2012 w Gminie, zaadaptowany w oparciu o dokumentację udostępnioną przez MSiT, był niekompletny. W ramach umowy o wykonanie projektu budowlanego i wykonawczego, Wójt Gminy nie zlecił wykonania adaptacji typowego projektu budynku zaplecza sanitarno-szatniowego do przyjętych przez Gminę założeń funkcjonalno-użytkowych, a następnie nie objęto budynku zaplecza wnioskiem o pozwolenie na budowę i wybudowano ten budynek bez takiego pozwolenia, co naruszało art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Przyczyną braku zlecenia adaptacji typowego projektu zaplecza do potrzeb Gminy według Wójta było to, że w rozmowach prowadzonych z wykonawcą projektu budowlanego przed zawarciem umowy, projektant zajął stanowisko, że dokumentacja projektowa nie musi obejmować budynku zaplecza, ze względu na to, że jest to kontener, na który MSiT udostępniło typową dokumentację i taki budynek może być zrealizowany w formie „dostawy”, a dostawca powinien zaopatrzyć inwestora w odpowiednią dokumentację. W trakcie oględzin dokonanych przez kontrolera NIK ustalono, że

²² Ministerstwo Sportu i Turystyki (MSiT) udostępniło uczestnikom *Programu* projekt typowy, opracowany na zlecenie ministerstwa, który wymagał adaptacji przez uprawnionego projektanta do miejscowych warunków i programów użytkowych, w ramach dopuszczonych założeń *Programu* i obowiązującymi przepisami.

budynek zaplecza sanitarno-szatniowego Orlika wybudowanego w Serokomli posiada wszystkie cechy budynku, wymienione w art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, tj.: jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, co przesądza o tym, że inwestor powinien uzyskać pozwolenie na jego budowę.

4. W gminie Wicko przed przystąpieniem do wykonania projektu budowlanego wykonawczego Orlika 2012 nie ustalono prawidłowo założeń funkcjonalno-użytkowych dla zaplecza sanitarno-szatniowego, co spowodowało, że konieczne były zmiany projektowe w tym zakresie w trakcie realizacji budowy. Nie określono też prawidłowo do celów projektowych warunków gruntowych i wodnych wynikających z miejsca lokalizacji, co skutkowało tym, że powierzchniowy system odwodnienia boisk, przyjęty w zatwierdzonym projekcie budowlanym, w trakcie budowy trzeba było zmienić i wykonać system wgłębny - drenaż. Według wyjaśnień Wójta powodem tych nieprawidłowości był pośpiech w przygotowywaniu dokumentacji projektowej budowy związany z obawą niewykonania kompleksu w terminie, co mogło się wiązać z utratą dofinansowania.

5. W gminie Klimontów przy opracowywaniu projektu budowlanego wykonawczego nie wzięto w należyтым stopniu pod uwagę wyników opracowania dotyczącego warunków gruntowych i stosunków wodnych panujących w miejscu lokalizacji Orlika (teren zalewowy ciek wodnego, zagrożony podtopieniami) i zaprojektowano odwodnienie boisk w układzie powierzchniowym. W trakcie prowadzenia robót budowlanych okazało się, że konieczna jest zmiana systemu odwodnienia boisk na odwodnienie wgłębne – drenaż.

6. Kompleks boisk sportowo-rekreacyjnych Orlik 2012 jest obiektem użyteczności publicznej. Przepisy art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego stanowią m.in., że obiekty użyteczności publicznej należy projektować i budować zapewniając niezbędne warunki do korzystania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Dla uzyskania kompleksowego pozwolenia na budowę Orlika 2012 lub pozwolenia na budowę budynku zaplecza sanitarno-szatniowego, konieczne było sporządzenie projektu budowlanego (adaptacja typowego projektu udostępnionego przez MSiT). Adaptacji dokonywali uprawnieni projektanci na zlecenie j.s.t. uczestniczących w *Programie*. Projekty budowlane były zatwierdzane przez właściwych starostów w ramach wydawanych na wniosek inwestorów decyzji

o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę. Pomimo takich wymogów proceduralnych, w 8 skontrolowanych gminach (Giby, Szemud, Nowa Wieś Lęborska, Klimontów, Bychawa, Ruda-Huta, Nowe Miasto Lubawskie, Szczytno), projekty budowlane zamiennie przygotowane na zlecenie tych jednostek, w części dotyczącej budynku zaplecza sanitarno-szatniowego nie odpowiadały - w różnym stopniu - wymogom art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego i przepisom wykonawczym zawartym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²³ (np. nie zaprojektowano podjazdu dla wózków inwalidzkich przy budynku zaplecza lub toalet przystosowanych dla osób poruszających się wózkach). Nieprawidłowości z tego zakresu obciążają projektantów wykonujących i sprawdzających projekty budowlane zamiennie oraz organy administracji architektoniczno-budowlanej zatwierdzające te projekty (starostowie).

7. W związku z opóźnieniami w przystępowaniu j.s.t. do budowy Orlików 2012 w trakcie I edycji *Programu*, co zagrażało wykonaniu w 2008 r. zaplanowanej liczby obiektów, MSiT oraz lokalni koordynatorzy z urzędów marszałkowskich, poinformowali samorządy uczestniczące w *Programie*, że w celu przyspieszenia budowy możliwy jest podział inwestycji na dwa etapy objęte różnymi procedurami dopuszczenia do budowy. Informowano, że pierwszy etap może obejmować budowę boisk wraz z instalacjami wewnętrznymi, ciągami komunikacyjnymi i ogrodzeniem, co zgodnie z Prawem budowlanym nie będzie wymagało uzyskania pozwolenia na budowę, a jedynie zgłoszenia budowy organowi administracji architektoniczno-budowlanej na podstawie art. 30 tej ustawy. Drugim etapem budowy, do którego można przystąpić później, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na budowę, należy objąć obiekty kompleksu sportowego wymagające takiego pozwolenia, tj. budynek zaplecza sanitarno-szatniowego i oświetlenie terenu boisk. Tylko cztery skontrolowane j.s.t. (Bychawa, Olsztynek, Ruda-Huta, Żyrzyn) zdecydowały się na prowadzenie budowy kompleksu boisk Orlik 2012 z podziałem na ww. dwa etapy, pozostałe 27 jednostek (87,1%) prowadziło budowę w oparciu o pozwolenie na budowę obejmujące cały kompleks sportowy wraz ze wszystkimi obiektami budowlanymi i instalacjami wchodzącymi w jego

²³ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

skład. W przypadkach czterech Orlików 2012 wybudowanych w ww. jednostkach, główne części tych kompleksów sportowych, tj. boiska wraz z instalacjami i urządzeniami, budowane na podstawie zgłoszenia (art. 30 Prawa budowlanego), nie wymagały uzyskania - przed przystąpieniem do użytkowania - ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, ani też zawiadomienia właściwego organu (PINB) o zakończeniu ich budowy (art. 54 i art. 55 Prawa budowlanego). Nie wszystkie jednostki dokonujące podziału robót na dwa etapy objęte różnymi reżimami prawnymi związanymi z przystąpieniem do budowy, dokonywały tych podziałów prawidłowo, co doprowadziło w jednej z nich do naruszenia Prawa budowlanego:

Gmina Żyrzyn niezgodnie z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, objęła zgłoszeniem przekazanym organowi administracji architektoniczno-budowlanej oprócz obiektów i robót budowlanych w zakresie dozwolonym art. 30 tej ustawy, także zamiar budowy elementów obiektów budowlanych wymagających uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę (fundamenty budynku zaplecza, fundamenty masztów oświetleniowych i linie kablowe oświetlenia terenu boisk). Starosta Puławski nie wniósł sprzeciwu na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego do objęcia tym zgłoszeniem zamiaru budowy elementów obiektów budowlanych wymagających uzyskania pozwolenia na budowę i już w dniu złożenia zgłoszenia wydał gminie Żyrzyn zaświadczenie, że nie wnosi sprzeciwu do prowadzenia robót budowlanych objętych zgłoszeniem.

8. Dwie skontrolowane gminy (Granowo, Kleszczewo) bez wymaganego pozwolenia na budowę zleciły wybudowanie słupów oświetleniowych na terenach sąsiadujących z kompleksem sportowym Orlik 2012, co naruszało postanowienia art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego. W Kleszczewie nie zgłoszono ponadto właściwemu organowi budowy dodatkowego ogrodzenia, co było niezgodne z art. 30 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.

3.2.2. Finansowanie budowy Orlików 2012

1. We wszystkich skontrolowanych gminach poprawnie sporządzono wnioski aplikacyjne i terminowo przekazano do organów samorządów województw kwalifikujących j.s.t. do udziału w *Programie*, co pozwoliło każdej jednostce na uzyskanie dofinansowania kosztów budowy ze źródeł zewnętrznych (dotacje z budżetu państwa oraz od województw samorządowych). Włączono także budowy Orlików 2012 do planów inwestycyjnych i finansowania w ramach budżetów gmin.

Każda skontrolowana gmina uzyskała z budżetu państwa dotację na częściowe pokrycie kosztów budowy Orlika 2012 w wysokości po 333 tys. zł. Od samorządów województw 30 gmin otrzymało po 333 tys. zł, a jedna 315,6 tys. zł (Chęciny w województwie świętokrzyskim – I edycja *Programu*).

2. Na 14 badanych zadań inwestycyjnych z I edycji *Programu*, tylko w dwóch przypadkach (14,3%) koszty budowy Orlika 2012 (wariant podstawowy) utrzymały się na poziomie odpowiadającym oszacowaniom MSiT (1.063,6 tys. zł) i nie przekroczyły 1.100 tys. zł. W siedmiu przypadkach (50,0%) mieściły się w przedziale powyżej 1.100 tys. zł do 1.500 tys. zł, a w pozostałych pięciu (35,7%) w przedziale powyżej 1.500 tys. zł do 1.800 tys. zł. Odpowiednio w przypadkach badanych 17 zadań inwestycyjnych z II edycji, w czterech przypadkach (23,5%) koszty budowy Orlika 2012 (wariant podstawowy) utrzymały się na poziomie odpowiadającym oszacowaniom MSiT i nie przekroczyły 1.100 tys. zł. W 10 przypadkach (58,8%) mieściły się w przedziale powyżej 1.100 tys. zł do 1.300 tys. zł, a w jednym (5,9%) wyniosły 1.590 tys. zł.

Koszty budowy dwóch zespołów boisk Orlik 2012 wykonanych w wariantcie rozszerzonym, w ramach II edycji, odpowiadały oszacowaniu MSiT (1.322,7 tys. zł) i mieściły się w przedziale od 1.300 tys. zł do 1.400 tys. zł.

Spadek kosztów budowy Orlików²⁴ w 2009 r. nastąpił w wyniku kryzysu gospodarczego, który doprowadził do obniżki cen na rynku materiałów i usług budowlanych. Zmniejszenie popytu na rynku budownictwa mieszkaniowego i przemysłowego zmusiło wiele firm budowlanych, które wcześniej nie ubiegały się o niewielkie zlecenia z j.s.t., do wejścia także na ten rynek ze swoimi ofertami, co zwiększyło konkurencję na przetargach dotyczących zleceń na budowę Orlików, a w konsekwencji wpłynęło na spadek cen ofertowych.

3. W przypadkach 29 podstawowych wersji Orlika 2012 koszty ich budowy w jednostkach objętych kontrolą, w poszczególnych województwach mieściły się w niżej podanych przedziałach wielkości:

1) w województwie lubelskim:

- od 1.100 tys. zł do 1.200 tys. zł: dwa obiekty z II edycji (Serokomla i Głusk),

²⁴ Według przytoczonych w pkt 3.1.2 danych uzyskanych z Departamentu Infrastruktury Sportowej MSiT, w I edycji średni koszt budowy kompleksu boisk Orlik 2012 wyniósł 1.336 tys. zł, natomiast w II edycji 1.203 tys. zł, tj. obniżył się o 10%.

- od 1.400 tys. zł do 1.500 tys. zł: jeden obiekt z I edycji (Ruda-Huta),
 - od 1.500 tys. zł do 1.600 tys. zł: dwa obiekty z I edycji (Bychawa i Żyrzyn);
- 2) w województwie podlaskim:
- od 1.000 tys. zł do 1.100 tys. zł: dwa obiekty z I edycji (Nowe Piekuty, Mały Płock) i dwa z II edycji (Bakałarzewo, Giby),
 - od 1.400 tys. zł do 1.500 tys. zł: jeden obiekt z I edycji (Wasilków),
- 3) w województwie pomorskim:
- od 1.400 tys. zł do 1.500 tys. zł: jeden obiekt z I edycji (Nowa Wieś Lęborska),
 - od 1.500 tys. zł do 1.600 tys. zł: jeden obiekt z II edycji (Wicko),
 - od 1.600 tys. zł do 1.700 tys. zł: jeden obiekt z I edycji (Szemud),
 - od 1.700 tys. zł do 1.800 tys. zł: jeden obiekt z I edycji (Mikołajki Pomorskie);
- 4) w województwie świętokrzyskim:
- od 1.000 tys. zł do 1.100 tys. zł: jeden obiekt z II edycji (Klimontów),
 - od 1.200 tys. zł do 1.300 tys. zł: jeden obiekt z II edycji (Dwikozy),
 - od 1.300 tys. zł do 1.400 tys. zł: dwa obiekty z II edycji (Bieliny, Baćkowice),
 - od 1.700 tys. zł do 1.800 tys. zł: jeden obiekt z I edycji (Chęciny);
- 5) w województwie warmińsko-mazurskim:
- od 1.100 tys. zł do 1.200 tys. zł: jeden obiekt z II edycji (Dobre Miasto),
 - od 1.200 tys. zł do 1.300 tys. zł: jeden obiekt z I edycji (Węgorzewo) i jeden obiekt z II edycji (Olsztynek),
 - od 1.300 tys. zł do 1.400 tys. zł: dwa obiekty z I edycji (Nowe Miasto Lubawskie, Szczytno);
- 6) w województwie wielkopolskim:
- od 1.100 tys. zł do 1.100 tys. zł: jeden obiekt z II edycji (Rychwał),
 - od 1.100 tys. zł do 1.200 tys. zł: dwa obiekty z II edycji (Kleszczewo, Wieleń),
 - od 1.200 tys. zł do 1.300 tys. zł: jeden obiekt z I edycji (Zduny),
 - od 1.300 tys. zł do 1.400 tys. zł: jeden obiekt z II edycji (Granowo).

Spośród 29 Orlików wybudowanych w wariantcie podstawowym, udział środków własnych do 400 tys. zł wniosły cztery gminy (Giby, Nowe Piekuty, Bakałarzewo,

Klimontów). W trzech j.s.t. (Żyrzyn, Bychawa, Wicko) udział własny przekroczył 800 tys. zł, ale nie osiągnął 1.000 tys. zł. W trzech kolejnych jednostkach (Szemud, Chęciny, Mikołajki Pomorskie) udział własny w finansowaniu budowy Orlika 2012 przekroczył 1.000 tys. zł.

Powodem wysokich kosztów budowy Orlików, co wyraźnie daje się zauważyć w I edycji *Programu* (2008 r.), był brak dostatecznej konkurencji ofert wykonawców boisk na ogłoszonych przetargach. Często na przetarg wpływała tylko jedna oferta, którą j.s.t. przyjmowała z obawy o utratę dofinansowania w przypadku nie zakończenia budowy do końca roku. W związku z tym zwiększano środki własne przeznaczone na finansowanie budowy Orlików 2012, planowane początkowo w budżetach j.s.t. na niższym poziomie, wynikającym z oszacowań MSiT. Nie wszystkie gminy w takich sytuacjach zwiększały w 2008 r. bezkrytycznie poziom finansowania budowy Orlika 2012, w niektórych z nich nie godzono się na znaczny wzrost wydatków na ten cel ponad wstępnie przyjęte założenia i przesuwano akces do *Programu* na kolejną edycję (II - 2009 r.), co okazało się rozwiązaniem gospodarnym, z uwagi na spadek cen usług budowlanych w 2009 r. Na przykład:

Gmina Wieleń położona w województwie wielkopolskim, w 2008 r. została zakwalifikowana do udziału w I edycji Programu. Zadanie inwestycyjne dotyczące budowy Orlika 2012 zostało włączone do finansowania z budżetu Gminy w trakcie roku budżetowego – w marcu 2008 r. Po kolejnych zwiększeniach, ostatecznie w budżecie na 2008 r. ustalono limit wydatków majątkowych na budowę Orlika w wysokości 1.158.349,00 zł. Wydatki na to zadanie miały być sfinansowane dotacjami w wysokości 666.000 zł i środkami własnymi w kwocie 492.349 zł. Ogłoszone przez Gminę w 2008 r. przetargi na budowę Orlika 2012 nie doprowadziły do wyłonienia wykonawcy. Dwa przetargi unieważniono: w pierwszym postępowaniu - w lipcu 2008 r. - nie złożono żadnej oferty, a w drugim - w sierpniu 2008 r. - złożona została jedna oferta, na kwotę brutto 1.596.111,21 zł, tj. z ceną przekraczającą środki przewidziane w uchwale budżetowej na sfinansowanie tego zadania inwestycyjnego. Również trzeci przetarg, zorganizowany w grudniu 2008 r., nie przyniósł prawomocnego rozstrzygnięcia z uwagi na zbyt wysoką cenę oferty i został unieważniony. W związku z tym, gmina Wieleń zrezygnowała z realizacji w 2008 r. kompleksu boisk sportowo-rekreacyjnych Orlik 2012. W uzgodnieniu z samorządem województwa wielkopolskiego przesunięto termin realizacji Orlika i jego

finansowanie na 2009 r. O dofinansowanie budowy Orlika 2012 w ramach Programu wystąpiono do MSiT ponownie w sierpniu 2009 r., za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego i uzyskano dotację na ten cel. Czwarty przetarg na wyłonienie wykonawcy Orlika w gminie Wieleń rozstrzygnięto prawomocnie w kwietniu 2009 r. Wybrany wykonawca zaoferował cenę za realizację przedmiotu zamówienia w wysokości 1.108.503,25 zł, tj. za kwotę niższą o 487,6 tys. zł niż oferta złożona przez jedyne uczestnika przetargu z sierpnia 2008 r. Zamówienie w 2009 r. zostało wykonane terminowo i za ustalona w przetargu cenę.

5. Wójtowie/burmistrzowie pięciu skontrolowanych gmin (Giby, Rychwał, Trzydnik Duży, Wicko, Żyrzyn) nie przestrzegali art. 36 ust 1 Ufp z 2005 r. stanowiącego, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obowiązkowe oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Podpisując umowy z wykonawcami Orlików 2012, zaciągnęli oni zobowiązania finansowe na kwoty przekraczające, łącznie o 1.233,7 tys. zł, zakres upoważnień wynikający z obowiązujących w czasie zawierania umów limitów wydatków na te zadania inwestycyjne, które zostały ustalonych przez organy stanowiące j.s.t. w uchwałach budżetowych. Wójtowie trzech jednostek (Giby, Trzydnik Duży, Wicko) zaciągając te zobowiązania dysponowali zapewnieniami właściwych samorządów województw i MSiT, że otrzymają dotacje na budowę Orlików (jednostki te zostały zakwalifikowane do II edycji Programu). Zmian w uchwałach budżetowych j.s.t. dokonywano po podpisaniu stosownych umów o dotacje. Stwierdzono na przykład, że:

Wójt Gminy Giby w dniu 28 maja 2009 r. podpisał umowę na wykonanie robót budowlano-montażowych na budowie Orlika za kwotę 999.990 zł, pomimo że w tym czasie, w budżecie Gminy na to zadanie inwestycyjne było zaplanowane 333.000 zł. Rada Gminy dopiero 16 lipca 2009 r. zwiększyła plan wydatków na budowę tego kompleksu sportowego do kwoty 1.089 tys. zł.

Wójt Gminy Trzydnik Duży zawierając w dniu 24 lipca 2009 r. umowę na wykonanie kompleksu boisk sportowych Orlik 2012 wraz z infrastrukturą

towarzystwą, za kwotę brutto 1.317.829,46 zł, przekroczył o 401.837,56 zł zakres upoważnienia wynikającego z obowiązującego w tym czasie limitu wydatków dla zadania inwestycyjnego „Budowa kompleksu boisk sportowych Orlik 2012” (950.000 zł), ustalonego w uchwale budżetowej na 2009 r. Rada Gminy dopiero uchwałą z dnia 29 września 2009 r. zwiększyła ten limit do kwoty 1.385.857,89 zł.

Wójt Gminy Wiczo podpisując w dniu 31 sierpnia 2009 r. dwie umowy dotyczące budowy Orlika, przekroczył o 42.620,67 zł zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań wynikający z limitu wydatków przewidzianego w budżecie Gminy na to zadanie inwestycyjne, a ponadto podpisując w dniu 20 października 2009 r. umowę na roboty dodatkowe związane z tą inwestycją, przekroczył zakres tego upoważnienia o kwotę 22.506,65 zł.

Burmistrz Miasta i Gminy Rychwał w dniu 25 listopada 2008 r. podpisał umowę z firmą projektową na wykonanie adaptacji typowej dokumentacji projektowej dla potrzeb budowy Orlika 2012, za kwotę 14.640 zł, pomimo braku do 29 grudnia 2008 r. w budżecie Gminy limitu wydatków na to zadanie. Podpisując ww. umowę Burmistrz przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań.

Zaciągnięcie przez wójtów/burmistrzów zobowiązań finansowych z przekroczeniem zakresu upoważnienia było niezgodne z art. 36 ust. 1 ustawy Ufp z 2005 r. i stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 Undfp.

6. Wójt Gminy Żyrzyn w dniu 22 grudnia 2008 r. zaciągnął w imieniu Gminy zobowiązania z tytułu kredytów łącznie na kwotę 987.300,00 zł, na podstawie dwóch umów zawartych z bankiem, kontrasygnowanych przez Skarbnika Gminy. Zawarcie tych umów skutkowało przekroczeniem o 87.300 zł limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, ustalonego przez Radę Gminy na kwotę 900.000 zł w § 12 uchwały budżetowej na 2008 r. (ze zmianami). Kredyty przeznaczone były na pokrycie planowanego deficytu budżetu Gminy na 2008 r., związanego z koniecznością sfinansowania realizacji dwóch zadań inwestycyjnych, w tym budowy kompleksu boisk Orlik. Przekroczenie tego limitu było niezgodne z obowiązującym w tym czasie art. 83 ust. 1 Ufp z 2005 r. i nosiło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 Undfp.

7. W gminie Granowo, w okresie pomiędzy 9 a 17 grudnia 2008 r., dokonano wydatków ze środków publicznych w kwocie łącznej 17,4 tys. zł, na prace przygotowawcze związane z budową Orlika 2012, pomimo tego że budżet gminy

i miasta Granowo do 29 grudnia 2008 r. nie przewidywał wydatków na to zadanie inwestycyjne. Dokonanie wydatków ze środków publicznych bez odpowiedniego upoważnienia było niezgodne z art. 35 ust. 1 Ufp z 2005 r., który stanowił, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych oraz stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ust. 1 Undfp.

8. W sześciu gminach (Giby, Nowa Wieś Lęborska, Dwikozy, Trzydnik Duży, Kleszczewo, Zduny) nie naliczono lub nieprawidłowo naliczono (zaniżono) kary umowne należne z tytułu niedotrzymania przez wykonawców terminów realizacji zamówień publicznych związanych z budową Orlików 2012, w wyniku tego uszczuplono dochody tych jednostek łącznie o kwotę 39,1 tys. zł. Na przykład:

W gminie Giby nie naliczono i nie dochodzono od wykonawcy Orlika kary umownej z tytułu nieterminowego wykonania kompleksu boisk sportowych w wysokości 2.199,98 zł.

W gminie Nowa Wieś Lęborska karę umowną za nieterminowe zakończenie budowy Orlika 2012 naliczono za 17 dni, pomimo iż opóźnienie wykonawcy w realizacji tego zadania wyniosło 18 dni. Skutkiem tej nieprawidłowości było zniżenie kary o 6.994,99 zł.

W gminie Dwikozy nieprawidłowo naliczono wykonawcy Orlika karę umowną z tytułu zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy. Karę naliczono za okres od 13 listopada 2009 r. do 27 stycznia 2010 r. (za 76 dni opóźnienia). Zgodnie z zawartą umową inwestycja powinna zostać wykonana do 4 listopada 2009 r., w związku z czym kary umowne powinny być naliczone począwszy od 5 listopada 2009 r. Na skutek tej nieprawidłowości zaniżono karę o kwotę 9.421,70 zł.

W gminie Zduny nie ustalono i nie pobrano od wykonawcy kompleksu boisk sportowych Orlik 2012 należnej kary umownej w wysokości 18.774,20 zł, za opóźnienie (157 dni) w usunięciu wad budynku zaplecza, stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi.

Czyny polegające na nieustaleniu należności j.s.t., albo ustaleniu należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, stanowią naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 Undfp.

9. W pięciu skontrolowanych jednostkach (Mały Płock, Węgorzewo, Szczytno, Wieleń, Granowo) nie dotrzymano terminów rozliczenia otrzymanych dotacji ustalonych w umowach o udzielenie pomocy finansowej zawartych z organami reprezentującymi administrację rządową lub samorząd województwa. Na przykład:

Gmina Granowo przekazała do MSiT sprawozdanie z wykorzystania dotacji z 45-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminów ustalonych w umowie o dotację.

Gmina Mały Płock sprawozdanie z wykorzystania dotacji otrzymanej z budżetu samorządu województwa podlaskiego, przekazała do urzędu marszałkowskiego z opóźnieniem 42 dni w stosunku do terminu określonego w umowie o przyznanie dotacji (11 lutego 2009 r. zamiast do 31 grudnia 2008 r.).

Gmina Szczytno nie dotrzymała terminu rozliczenia dotacji pozyskanej z budżetu państwa na budowę Orlika 2012. Zgodnie z umową zawartą z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim, Gmina zobowiązana była rozliczyć dotację w terminie do 10 listopada 2008 r., podczas gdy rozliczenie zostało złożone 23 września 2009 r., tj. z 10-miesięcznym opóźnieniem. Opóźnienie to uzasadniano potraktowaniem złożonego przez Gminę w listopadzie 2008 r. wniosku o wypłatę dotacji, jako równoznacznego z końcowym rozliczeniem wykorzystania tej dotacji.

Nieterminowe rozliczenie otrzymanej dotacji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 9 pkt 2 Udfp.

10. W ośmiu skontrolowanych gminach (Kolbudy, Nowa Wieś Lęborska, Dwikozy, Żyrzyn, Głusk, Ruda-Huta, Granowo, Zduny) stwierdzono niezgodne z przepisami o rachunkowości lub o finansach publicznych, prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie dotyczącym zadania inwestycyjnego objętego kontrolą. Na przykład:

Gmina Zduny nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Obowiązek w tym zakresie wynikał z art. 132 ust. 1 Ufp z 2005 r. Niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości i z polityką rachunkowości obowiązującą w Gminie, było ponadto zaewidencjonowanie w 2008 r. w księgach rachunkowych 13 dowodów księgowych na łączną kwotę 899.749,07 zł, związanych z wydatkami na realizację kompleksu boisk sportowych Orlik (76,5%), dopiero w momencie zapłaty.

W gminie Nowa Wieś Lęborska, równowartość dokonywanych wydatków związanych z budową Orlika 2012 (1.454,1 tys. zł) nie księgowano na kontach Wn 810 „Dotacje budżetowe oraz środki z budżetu na inwestycje” i Ma 800

„Fundusz jednostki”. Było to niezgodne z przyjętymi w Gminie zasadami (polityką) rachunkowości. Według wyjaśnień odpowiedzialnego inspektora ds. księgowości budżetowej, przyczyną pominięcia powyższego zapisu księgowego było niedopatrzenie.

W gminie Żyrzyn stwierdzono m.in., że w księgach rachunkowych Urzędu nie ujęto należności w wysokości 14.516,56 zł, na podstawie noty obciążeniowej wystawionej w maju 2009 r. głównemu wykonawcy Orlika 2012 tytułem naliczenia kary umownej za nieterminową realizacją przedmiotu umowy. Nie zaewidencjonowano także zobowiązania Gminy z tytułu faktury końcowej wystawionej przez głównego wykonawcę w dniu 30 kwietnia 2009 r. na kwotę brutto 367.725,61 zł oraz rozliczeń związanych z potrąceniem naliczonej wykonawcy kary umownej ze zobowiązaniem Gminy wynikającym z tej faktury. Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

3.2.3. Udzielanie zamówień publicznych

1. W roku 2008 nie było dostatecznej konkurencji wśród wykonawców boisk Orlik 2012, co pozwalało firmom budowlanym startującym w przetargach - często jako jedyny oferent - na dyktowanie wysokich cen na usługi budowlane. W roku 2009, ze względu na kryzys gospodarczy zwiększyła się liczba firm budowlanych ubiegających się o te zlecenia, a tym samym wzrosła konkurencja wśród potencjalnych wykonawców, co zaowocowało spadkiem kosztów budowy kompleksów boisk sportowych Orlik 2012.

W 15 głównych przetargach²⁵ na wykonanie boisk Orlik 2012 przeprowadzonych w skontrolowanych jednostkach w 2008 r. (14 dla obiektów z I edycji i jeden dla obiektu z II edycji), w siedmiu postępowaniach (Szemud, Nowa Wieś Lęborska, Baćkowice, Bychawa, Ruda-Huta, Nowe Miasto Lubawskie, Zduny) wyboru wykonawcy dokonywano na podstawie tylko jednej oferty. W 16 głównych przetargach przeprowadzonych w 2009 r., w żadnym przypadku nie wystąpiła sytuacja, w której wyboru wykonawcy należałoby dokonać na podstawie jednej oferty, a aż w siedmiu przypadkach (Dobre Miasto, Trzydnik Duży, Serokomla, Głusk, Dwikozy, Bakalarzewo, Giby) wykonawcę wybierano na podstawie od sześciu

²⁵ „Główne przetargi” - przetargi na budowę boisk i zaplecza sanitarno-szatniowego Orlika 2012.

do dziewięciu ofert, a w dwóch przypadkach (Olsztynek, Wieleń) na podstawie odpowiednio 10 i 14 ofert.

2. W siedmiu skontrolowanych gminach (Szemud, Wicko, Klimontów, Serokomla, Bychawa, Trzydnik Duży, Węgorzewo) nierzetelnie przygotowano dokumentację przetargową (w tym projektową) na potrzeby głównych zamówień publicznych dotyczących budowy boisk Orlik 2012, m.in. opisywano przedmiot zamówienia w sposób niejednoznaczny i niepełny, utrudniający uczciwą konkurencję, co naruszało wymogi art. 29 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 1 Pzp. Na przykład:

W gminie Szemud nierzetelnie przygotowano SIWZ dla potrzeb przetargu na budowę Orlika. W dokumentacji projektowej (załączonej do SIWZ) nie opisano w sposób jednoznaczny i wyczerpujący przedmiotu zamówienia w zakresie nawierzchni boisk, dla boiska do piłki nożnej rodzaj nawierzchni określono jako „trawa syntetyczna (zgodnie z projektem typowym)”, a dla boiska wielofunkcyjnego: „nawierzchnia poliuretanowa (zgodnie z projektem typowym)”, bez wskazania cech technicznych i jakościowych tych materiałów, co było niezgodne z art. 29-30 Pzp i z typową SIWZ przygotowaną przez MSiT. W dokumentacji typowej dla obu boisk proponowano po dwa warianty technologii wykonania nawierzchni boisk – do wyboru przez inwestora. W opisie technicznym dokumentacji projektowej zaadaptowanej na zlecenie gminy Szemud, znalazły się też zapisy świadczące o nierzetelnym przygotowaniu tego opisu, m.in. podano tam, że: „W przedłużeniu boiska do piłki nożnej, w kierunku wschodnim, projektuje się boisko wielofunkcyjne do gry w koszykówkę i siatkówkę, o wymiarach 32,1 m x 19,1 m (pow. 613,11 m²) o nawierzchni z trawy syntetycznej.” Powyższe nieprawidłowości nie spowodowało jednak negatywnych skutków przy realizacji inwestycji, gdyż wykonane nawierzchnie boisk były typowe i spełniały wymogi określone w dokumentacji udostępnionej przez MSiT.

W gminie Klimontów początkowo zamierzano wykonać boisko wielofunkcyjne do piłki koszykowej, siatkowej oraz do gry w piłkę ręczną, z dwoma bramkami. W SIWZ zatwierdzonej przez Wójta Gminy podano początkowo powierzchnię boiska jako 968 m², a po korekcie zmniejszono do 629,16 m². W kosztorysie inwestorskim sporządzonym dla potrzeb przetargu przez firmę działającą na zlecenie Gminy określono powierzchnię boiska wielofunkcyjnego jako 629,16 m². W trakcie realizacji inwestycji – zgodnie z pozwoleniem na budowę postanowiono

wybudować boisko wielofunkcyjne do gry w piłkę siatkową i koszykową, którego powierzchnia wg typowej dokumentacji projektowej wynosi 613,11 m². Osoby odpowiedzialne za przygotowanie tych dokumentów nie potrafiły wyjaśnić dlaczego w kosztorysie inwestorskim oraz w SIWZ (po korekcie) wpisano powierzchnię 629,16 m², zamiast 613,11 m². Zgodnie z podpisaną z wykonawcą umową boisko wielofunkcyjne powinno mieć powierzchnię 629,16 m², a wybudowano boisko o powierzchni 613,11 m².

W gminie Serokomla nie opisano za pomocą projektu budowlanego budynku zaplecza sanitarno-szatniowego stanowiącego część przedmiotu zamówienia publicznego na budowę kompleksu sportowego Orlik 2012. Dostawę i montaż czteromodułowego zaplecza socjalno-szatniowego wraz z wykonaniem fundamentów i podłączeń do mediów, wyszczególniono w głównej części SIWZ i w przedmiarze robót. Brakowało natomiast projektu budowlanego tego budynku. Naruszało to art. 31 ust. 1 Pzp w związku z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego²⁶. Nieprawidłowość ta nie miała wpływu na wybór wykonawcy, gdyż przed upływem terminu składania ofert, odpowiadając na pytanie jednego z wykonawców, zamawiający wyjaśnił wszystkim ubiegającym się o zamówienie, że budynek zaplecza należy wykonać według typowego projektu znajdującego się na stronie internetowej MSiT, w wersji okrojonej, składającej się z 4 modułów.

W gminie Węgorzewo pominięto w przedmiarze robót i kosztorysie inwestorskim część robót niezbędnych do wykonania na obiekcie Orlik 2012 (budowa piłkochwyków jako odrębnych od ogrodzenia konstrukcji za bramkami boiska do piłki nożnej oraz pełne ogrodzenie obu boisk), pomimo że wykonanie piłkochwyków i pełne ogrodzenie boisk przewidywał typowy projekt obiektu „Orlik 2012” opracowany przez MSiT. Wykonanie 36,3 mb dodatkowego ogrodzenia obiektu oraz 40 mb piłkochwyków i podjazdu dla osób niepełnosprawnych, zlecano następnie z wolnej ręki, jako roboty dodatkowe.

²⁶ Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

3. W gminie Mały Płock, dwie osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia na budowę kompleksu boisk Orlik 2012 (Wójt Gminy i inspektor zatrudniony w Urzędzie Gminy), nie złożyły oświadczeń o braku okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania, co naruszało art. 17 ust. 2 Pzp, a także standardy działania organów administracji publicznej mające zapobiegać sytuacjom korupcjogennym i stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 4 Undfp.

4. W dwóch skontrolowanych jednostkach (Granowo, Kleszczewo) udzielono zamówień publicznych na budowę boisk Orlik 2012 wykonawcom, którzy złożyli oferty niezgodne z wymaganiami SIWZ. I tak:

W gminie Granowo udzielono zamówienia publicznego o wartości 1.224,1 tys. zł na budowę kompleksu boisk wykonawcy, który nie złożył dokumentu autoryzacji producenta trawy syntetycznej dla oferowanej nawierzchni boiska do piłki nożnej. Złożenie tego dokumentu – zgodnie z postanowieniami SIWZ – było jednym z warunków udziału w postępowaniu. Komisja przetargowa, powołana m.in. do oceny spełniania przez oferentów warunków udziału w postępowaniu, działała nierzetelnie i nie dopełniła obowiązków określonych w art. 24 ust. 2 pkt 3 oraz w art. 26 ust. 3 Pzp (w brzmieniu obowiązującym w okresie udzielania zamówienia). Komisja nie zwróciła się do wykonawcy o złożenie wymaganego dokumentu w wyznaczonym terminie, a następnie wobec ewentualnej bezskuteczności tego działania, nie wniosowała o wykluczenie z prowadzonego postępowania. W konsekwencji zamówienia udzielono wykonawcy, który nie dopełnił warunków udziału w przetargu.

W gminie Kleszczewo udzielono zamówienia publicznego o wartości 1.069,9 tys. zł na budowę kompleksu boisk Orlik 2012 wykonawcy, który złożył ofertę niezgodną z wymaganiami SIWZ. Wykonawca, któremu udzielono zamówienia złożył certyfikat z badań nawierzchni poliuretanowej potwierdzający zgodność z normą inną niż wymagana w SIWZ, co naruszało postanowienia art. 82 ust. 3 Pzp. Umowa związana z udzieleniem tego zamówienia była ponadto w ocenie NIK wadliwa, gdyż zawarto ją tylko w imieniu i na rzecz jednego z podmiotów wchodzących w skład konsorcjum, wybranego w wyniku prowadzonego przez Gminę postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Udzielenie zamówień publicznych z naruszeniem przepisów Pzp, które miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, nosiło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 Undfp.

5. W dwóch skontrolowanych jednostkach udzielono zamówień publicznych na roboty dodatkowe z naruszeniem przepisów Pzp dotyczących przesłanek zastosowania trybu „z wolnej ręki”. Także w tym przypadku były to wymienione wcześniej gminy: Granowo i Kleszczewo. Stwierdzono, że:

Wójt gminy Kleszczewo udzielił w trybie z wolnej ręki zamówienia publicznego na wykonanie robót o wartości 352,5 tys. zł, polegających na: ogrodzeniu i zagospodarowaniu terenu oraz na wykonaniu ciągu komunikacyjnego z kostki brukowej, poza terenem kompleksu boisk Orlik 2012. Zamówienia tego udzielono z wolnej ręki, pomimo tego że nie zaistniały okoliczności określonych w art. 67 ust. 1 pkt 5 i 6 Pzp. Wykonanie tych robót było możliwe do wcześniejszego przewidzenia, a ponadto nie były to roboty zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego (zakres inwestycji pn. budowa kompleksu boisk sportowych Orlik 2012 nie obejmował przedmiotowych robót).

Wójt Gminy Granowo udzielił zamówienia publicznego na wykonanie robót dodatkowych o wartości 78,8 tys. zł, z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. b Pzp, pomimo że nie zaistniały okoliczności pozwalające na zastosowanie tego trybu. Zamówienie dodatkowe dotyczyło robót budowlanych, których konieczność wykonania była możliwa do przewidzenia wcześniej (przed udzieleniem zamówienia podstawowego), a obiekt mógł funkcjonować bez wykonania tych robót. Zamówienia tego nie udzielone ponadto dotychczasowemu wykonawcy, tj. konsorcjum wyłonionemu w postępowaniu na budowę kompleksu boisk, ale tylko jednemu z członków konsorcjum.

Udzielenie zamówień publicznych z naruszeniem Pzp dotyczących przesłanek stosowania poszczególnych trybów udzielenia zamówienia publicznego, nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a) Undfp.

6. W trzech skontrolowanych jednostkach (Głusk, Olsztynek, Ruda-Huta) dokonano zmian istotnych postanowień zawartych umów o budowę boisk Orlik 2012

(przedłużenie terminu wykonania obiektu) z naruszeniem obowiązujących przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Stwierdzono na przykład, że:

W gminie Głusk dokonano zmiany istotnych postanowień umowy dotyczącej budowy kompleksu boisk Orlik 2012, zawartej w trybie przetargu nieograniczonego. Na wniosek wykonawcy, uzasadniony niemożliwością kontynuowania budowy ze względu na złe warunki atmosferyczne, zmieniono termin realizacji zamówienia, z 30 października 2009 r. na 16 listopada 2009 r. Zmiany terminu wykonania przedmiotu umowy dokonano, pomimo że w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym i w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, nie przewidziano możliwości zmiany umowy i nie określono warunków takiej zmiany. Termin wykonania zamówienia (30 października 2009 r.) był elementem treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy. Zmiana umowy o zamówienie publiczne dokonana w takich okolicznościach była sprzeczna z art. 144 ust. 1 Pzp.

W gminie Olsztynek dokonano zmiany istotnych postanowień umowy dotyczącej budowy kompleksu boisk Orlik 2012, zawartej w trybie przetargu nieograniczonego, która polegała na przesunięciu terminu zakończenia budowy. Zmiana ta została dokonana z naruszeniem art. 144 ust. 1 Pzp, bowiem zamawiający w SIWZ oraz w ogłoszeniu o zamówieniu nie przewidział możliwości takiej zmiany i nie określił jej warunków..

Wyżej opisane zmiany umów o zamówienia publiczne w dacie ich dokonania nosiły znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. Undfp.

7. W dwóch skontrolowanych gminach (Bychawa, Chęciny) naruszono wewnętrzne procedury dotyczące udzielania zamówień publicznych nie objętych obowiązkiem stosowania przepisów Pzp (zamówienia o wartości do 14.000 euro). Stwierdzono, że:

Gmina Bychawa w czerwcu i lipcu 2008 r. zleciła sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad dwoma etapami budowy kompleksu boisk Orlik 2012 (dwa zamówienia o wartości do 14 tys. euro) bez zebrania przez osobę odpowiedzialną za przygotowanie tych zamówień informacji potrzebnych do rzetelnej oceny wydatku pod względem gospodarności oraz bez zebrania konkurencyjnych ofert. Uchybiono tym samym obowiązującym w tej jednostce „Zasadom dokonywania wstępnej oceny celowości i gospodarności ponoszenia wydatków i zaciągania

zobowiązań finansowych”, wprowadzonym Zarządzeniem nr 14/07 Burmistrza Bychawy z dnia 8 marca 2007 r. Na skutek tego zaniechania Gmina zapłaciła za nadzór inwestorski nad dwoma etapami budowy Orlika 2012 odpowiednio 2,5% i 4,3% wartości robót. Procentowy udział kosztów sprawowania nadzoru inwestorskiego nad budową kompleksów boisk Orlik 2012 w kosztach tych inwestycji, w przypadkach 5 innych skontrolowanych j.s.t. z terenu województwa lubelskiego wynosiły odpowiednio: 0,5%, 0,9%, 1,1%, 1,7%, 1,9%.

W gminie Chęciny udzielono dwóch zamówień publicznych o wartości poniżej 14.000 euro, na wykonanie robót budowlanych nie przewidzianych w dokumentacji projektowej kompleksu boisk Orlik 2012, niezgodnie z „Regulaminem udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane w Urzędzie Gminy i Miasta Chęciny”, który przewidywał, że w przypadku konkursu ofert cenowych kieruje się zapytania o cenę do co najmniej trzech wykonawców, a w przypadku trybu negocjacji należy je przeprowadzić co najmniej z dwoma wykonawcami. Zamawiający podpisał umowy z wykonawcami bez uzyskania innych ofert i nie przeprowadził negocjacji.

3.2.4. Wykonanie boisk Orlik 2012

1. MSiT, odpowiedzialne za wdrażanie rządowego programu „Moje Boisko-Orlik 2012”, corocznie publikowało na specjalnie uruchomionej w tym celu stronie internetowej (www.orlik2012.pl) załączenia do kolejnych edycji *Programu*, określające m.in. podstawowe wymogi i oczekiwania MSiT w stosunku do lokalizacji i sposobu wykonania Orlików 2012. Na tej stronie internetowej publikowano także wytyczne dotyczące sposobu działania beneficjentów *Programu* i zalecenia z zakresu „dobrych praktyk” w wykonawstwie Orlików. Na organizowanych spotkaniach z uczestnikami kolejnych edycji *Programu* MSiT przekazywało także wnioski i zalecenia dla uczestników *Programu*, wynikające z dotychczasowych doświadczeń w realizacji tych inwestycji. W zakresie wykonania Orlików, sankcjami wynikającymi z umowy o dofinansowanie budowy środkami z budżetu państwa objęta była m.in. realizacja inwestycji niezgodnie z typową SIWZ, w tym w szczególności zmniejszenie - bez zgody MSiT - jej zakresu rzeczowego, wynikającego z programu funkcjonalno-użytkowego przyjętego przez MSiT dla kompleksów boisk sportowo-rekreacyjnych Orlików.

W założeniach do poszczególnych edycji *Programu*, MSiT podkreślało konieczność wykonania kompleksów boisk sportowo-rekreacyjnych Orlik 2012 według jednolitych założeń programu funkcjonalno-użytkowego, który przewidywał dla tego obiektu: dwa boiska ze sztuczną nawierzchnią (boisko do piłki nożnej i wielofunkcyjne), z instalacją odwodnieniową i sztucznym oświetleniem, ogrodzone po obwodzie płotem o wysokości 4 m, z piłkochwytnymi o wysokości 6 m za bramkami boiska do piłki nożnej oraz zaplecze sanitarno-szatniowe z: szatniami dla dwóch zespołów, natryskami, toaletami, pomieszczeniem animatora sportu i rekreacji, magazynkiem sprzętu. Budynek zaplecza powinien być dostosowany do korzystania przez osoby niepełnosprawne, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Maszty oświetleniowe powinny być zlokalizowane w miejscach zapewniających bezpieczeństwo użytkowników, tj. poza strefami boisk i ich wybiegów (najlepiej za ogrodzeniem boisk). Od uczestników *Programu* wymagano, aby przy adaptowaniu typowego projektu architektoniczno-budowlanego do warunków miejscowych oraz przy wykonywaniu obiektów Orlika 2012, zachowali układ i zakres funkcjonalno-użytkowy obiektu wynikający z projektu typowego udostępnionego im przez MSiT. Istotne zmiany w tym zakresie, mogące ograniczać funkcjonalność lub zmienić charakterystyczne cechy obiektu, wymagały uzgodnienia z MSiT, gdzie powołano w tym celu specjalny zespół z udziałem przedstawicieli Stowarzyszenia Rozwoju Infrastruktury Sportu i Rekreacji IAKS Polska, który opiniował zmiany projektowe i funkcjonalne proponowane przez j.s.t. budujące Orliki 2012, pod względem ich zgodności z *Programem*. Nie we wszystkich skontrolowanych j.s.t. przestrzegano zasad budowy Orlików 2012 wynikających z założeń *Programu* oraz z wytycznych przekazywanych przez MSiT.

2. W gminie Szczytno kompleks boisk Orlik 2012 został wybudowany – za aprobatą MSiT – niezgodnie z programem funkcjonalno-użytkowym zakładającym zwartą formę kompleksów sportowo-rekreacyjnych budowanych w ramach *Programu*. Boiska wybudowano po obu stronach drogi publicznej. Boisko do piłki nożnej przy gimnazjum, a wielofunkcyjne przy pobliskim ośrodku sportu i rekreacji. Zmiany te zostały zaopiniowane pozytywnie „w drodze wyjątku” przez komisję powołaną przez MSiT z udziałem IAKS Polska, po uzyskaniu zgody podsekretarza stanu w MSiT.

3. W 12 skontrolowanych gminach (Mały Płock, Giby, Szemud, Wicko, Nowa Wieś Lęborska, Chęciny, Bychawa, Trzydnik Duży, Głusk, Ruda-Huta, Granowo,

Rychwał) stwierdzono usterki w wykonaniu i braki w wyposażeniu boisk w stosunku do ustaleń programu funkcjonalno-użytkowego lub projektu budowlanego, a także innego rodzaju niedostosowania obiektów do zaleceń zawartych w wytycznych przekazywanych przez MSiT uczestnikom *Programu*. Na przykład:

W gminie Mały Płock wysokość piłkochwyków zainstalowanych za bramkami na boisku do piłki nożnej wynosiła 5,1 m, zamiast co najmniej 6 m i umieszczono je tak blisko ogrodzenia (w odległości ok. 10 cm), że siatka piłkochwytu przylegała do siatki ogrodzenia boiska, przez co nie wypełniały one należycie swojej roli. Ponadto tablice do koszykówki miały wymiary 120 cm x 90 cm i wyposażone były w obręcze nieuchylne, mocowane na stałe, pomimo tego że zgodnie z dokumentacją projektową, tablice powinny mieć wymiary 180 cm x 105 cm i być wyposażone w obręcze uchylne.

W gminie Szemud maszty z oświetleniem posadowiono w świetle boiska (przed ogrodzeniem, w polu wybiegu, za liniami boiska), a śruby je mocujące wystawały z podstaw tych masztów, co stwarzało istotne ryzyko zaistnienia wypadku w trakcie użytkowania Orlika 2012. Takie usytuowanie masztów nie spełniało wymogu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy - Prawo budowlane. Decyzja o takiej lokalizacji masztów oświetleniowych związana była z kolizją z napowietrzną linią energetyczną oraz z przyszłym zagospodarowaniem sąsiedniego terenu na cele lekkoatletyczne.

W gminie Bychawa do czasu kontroli NIK nie wykonano odrębnych od ogrodzenia boiska piłkochwyków pomiędzy bramkami do piłki nożnej a ogrodzeniem, które były przewidziane zarówno w projekcie budowlanym i w przedmiarze robót, jak również w umowie z wykonawcą (dwa piłkochwyty o łącznej długości 56 mb i wysokości 6 m). Zamiast wykonania takich piłkochwyków, wykonawca I etapu inwestycji wybudował jedynie podwyższone o 2 m (do wysokości 6 m) ogrodzenia za bramkami na długości łącznie 54 mb. Piłkochwyty wykonano dopiero po wykazaniu ich braku przez kontrolę NIK. Pomimo upływu krótkiego okresu czasu od oddania Orlika 2012 do użytkowania w obrębie kompleksu boisk wystąpiło szereg usterek wpływających negatywnie zarówno na komfort, jak również bezpieczeństwo użytkowania obiektów. Część z nich została usunięta przez wykonawców boisk w ramach udzielonej gwarancji. Do dnia oględzin przeprowadzonych przez NIK występowały jednak zgłaszane wykonawcy usterki

spowodowane brakiem piłkochwyków: poobrywane wsporniki mocujące siatkę w bramkach do piłki nożnej, znaczne odkształcenia siatki ogrodzeniowej za bramkami do piłki nożnej. Wykonawca nie wymienił ponadto plastikowych, nietrwałych i pękających elementów montażowych ogrodzenia, na metalowe. W trakcie oględzin boisk stwierdzono wystające z ogrodzenia metalowe ostrza poobrywanych mocowań siatki ogrodzeniowej, które zagrażały bezpieczeństwu użytkowników, a także błędy w montażu ogrodzenia, polegające na skierowaniu w stronę boisk niezabezpieczonych śrub mocujących belki stanowiące konstrukcję ogrodzenia. Stwierdzone zagrożenie dla użytkowników, a także błędy w montażu belek zostały usunięte w trakcie kontroli NIK.

W gminie Granowo wybudowany kompleks boisk sportowych nie był w pełni zgodny z projektem budowlanym „Orlik 2012”, zaadaptowanym do potrzeb gminy. Dotyczyło to oświetlenia boiska: zainstalowano 24 lampy oświetleniowe zamiast 36 przewidzianych w projekcie oraz kurtyn powietrznych i wentylatorów, których nie zainstalowano, pomimo iż przewidywał to projekt i objęte to było przedmiotem zamówienia. Wykonano tylko część piłkochwyków przewidzianych w kosztorysie ofertowym. Gmina odebrała i wypłaciła wykonawcy wynagrodzenie za zainstalowanie 180 m² piłkochwyków, podczas gdy faktycznie wybudowano tylko 60 m². Niezainstalowanie piłkochwyków w pełnym zakresie wpływa negatywnie, jak wykazały oględziny obiektu, na trwałość ogrodzenia boiska. Oględziny obiektu wykazały poza tym: nieprawidłowe ustawienie słupków do siatkówki (zbyt blisko siebie), niebezpieczne obniżenie chodnika znajdujące się tuż poza wybiegiem boiska piłkarskiego, uszkodzenia i ubytki elewacji budynku oraz występujące bezpośrednie zagrożenie dla użytkowników (wystające śruby mocujące panele ogrodzenia i odczepiona dolna poprzeczka bramki).

W gminie Rychwał przyjęto do realizacji niektóre rozwiązania zaproponowane przez projektanta adaptującego projekt typowy, bez rzetelnego zastosowania się do wskazówek MSiT przekazywanych uczestnikom II edycji Programu, mających zapewnić bezpieczne użytkowanie obiektu oraz jak najwyższe jego walory użytkowe. Dotyczyło to np. piłkochwyków, które zaprojektowane i wykonane zostały jako podwyższenie o 2 m (do wysokości 6 m) ogrodzenia boiska do piłki nożnej, w częściach położonych za bramkami, zamiast wybudowania odrębnej od

ogrodzenia konstrukcji piłkochwytów o wysokości 6 m, w przestrzeni pomiędzy bramkami a ogrodzeniem.

4. Typowy projekt architektoniczno-budowlany kompleksu boisk Orlik 2012, zarówno w wersji przygotowanej dla I edycji *Programu* (z kwietnia 2008 r.), jaki i w wersji przygotowanej dla II edycji (z lutego 2009 r.), w części dotyczącej budynku zaplecza sanitarno-szatniowego zawierał opis techniczny, w którym ujęto dyspozycję, aby budynek ten pod względem rozwiązań technicznych i funkcjonalnych został dostosowany dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach. Dostosowanie uwarunkowane jest zastosowaniem elementu pochylni z balustradą oraz modułu pawilonu z pomieszczeniem sanitarnym dostosowanym do potrzeb osób niepełnosprawnych. Rozwiązanie dostosowania budynku dla osób niepełnosprawnych pozostawiono do wyboru przez inwestora oraz projektanta przystosowującego projekt do warunków miejscowych. Wskazywano, że przy wyborze rozwiązań należy przestrzegać prawa budowlanego, praw pokrewnych i szczególnych oraz kierować się wiedzą techniczną.

W ośmiu skontrolowanych gminach (Giby, Szemud, Nowa Wieś Lęborska, Klimontów, Bychawa, Ruda-Huta, Nowe Miasto Lubawskie, Szczytno), budynki zaplecza sanitarno-szatniowego wybudowane w ramach kompleksów sportowych Orliki 2012 nie odpowiadały, w różnym stopniu, wymogom art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego i przepisom wykonawczym²⁷, które stanowią m.in., że obiekty tego rodzaju (obiekt użyteczności publicznej) należy projektować i budować zapewniając niezbędne warunki do korzystania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Obiekty wybudowane w ww. gminach nie spełniały tych wymogów, z uwagi na brak odpowiednich rozwiązań lub niepełny ich zakres w projektach budowlanych zatwierdzonych przez starostów. Dopuszczenie do użytkowania nowo-wybudowanych obiektów użyteczności publicznej z wadami w tym zakresie, bez nakazu ich usunięcia, obciąża organy nadzoru budowlanego wydające decyzje o pozwoleniu na użytkowanie tych obiektów (właściwi PINB). Tylko w jednym przypadku (Klimontów) powiatowy inspektor sanitarny przeprowadzający obowiązkową kontrolę związaną ze zgłoszeniem obiektu do użytkowania, zażądał usunięcia braków w przystosowaniu obiektu zaplecza do

²⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.)

korzystania przez osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach inwalidzkich. I tak na przykład:

Budynek zaplecza sanitarno-szatniowego Orlika 2012, wybudowany w gminie Bychawa zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym, nie zawierał pomieszczenia higieniczno-sanitarnego przystosowanego do korzystania przez osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach inwalidzkich. Został jedynie zaopatrzony w podjazd dla wózków. Naruszono tym samym art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, a także § 44 w zw. z § 86 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

W gminie Klimontów obiekt Orlika 2012 odebrano protokolarnie od wykonawcy w dniu 15 grudnia 2009 r. W dniu 21 stycznia 2010 r. Gmina, działając zgodnie z art. 56 ust. 1 Prawa budowlanego, zawiadomiła Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (PPIS) w Sandomierzu o zakończeniu budowy kompleksu sportowego Orlik 2012 w Klimontowie i o zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. W dniu 12 lutego 2010 r. przedstawiciele PPIS w Sandomierzu przeprowadzili kontrolę kompleksu sportowego Orlik 2012, której celem było stwierdzenie spełnienia wymagań higienicznych i zdrowotnych, pozwalających na dopuszczenie obiektu do użytkowania. Po przeprowadzonej kontroli PPIS pismem z dnia 19 lutego 2010 r. poinformował PINB w Sandomierzu, że podczas oględzin Orlika 2012 w Klimontowie zgłoszonego do użytkowania ustalono, że nie zakończono prac wykończeniowych obiektu. Do wykonania pozostało m.in. wykonanie podjazdu dla osób niepełnosprawnych ruchowo. Ustalono, że po wykonaniu m.in. ww. prac obiekt zostanie ponownie zgłoszony do odbioru końcowego, w celu wydania przez PPIS opinii o braku sprzeciwu dla dopuszczenia obiektu do użytkowania. Gmina zleciła wykonanie podjazdu i został on wykonany w terminie do 5 maja 2010 r.

Budynek zaplecza kompleksu boisk Orlik 2012 w Rudzie-Hucie zbudowano niezgodnie z dyspozycjami art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego. Budynek ten nie został dostosowany do korzystania przez osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach inwalidzkich. Progi w drzwiach wejściowych do pomieszczeń szatni i sanitariatów oraz podłogi w pomieszczeniach znajdowały się 9 cm powyżej chodnika i nie były zaopatrzone w podjazdy dla osób niepełnosprawnych

poruszających się na wózkach inwalidzkich. W budynku nie było pomieszczenia z toaletą, umywalką i prysznicem, przystosowanego do korzystania przez osoby niepełnosprawne. Budynek ten zbudowano według wykonanego na zlecenie Gminy projektu budowlanego, który w odniesieniu do budynku zaplecza nie zawierał rozwiązań wymaganych art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, zatwierdzonego przez Starostę Chełmskiego. PINB w Chełmie decyzją z dnia 24 czerwca 2009 r., udzielił pozwolenia na użytkowanie budynku zaplecza boisk. W uzasadnieniu tej decyzji podano m.in., że w trakcie obowiązkowej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, o których mowa w art. 59a ust. 2 ustawy Prawo budowlane, tj. m.in. niezgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania przez osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach inwalidzkich.

3.2.5. Zagospodarowanie wybudowanych boisk

1. W 16 skontrolowanych gminach (51,6%) wybudowane i przekazane do użytkowania kompleksy boisk Orlik 2012 były administrowane bezpośrednio przez urzędy gmin/miast, w pięciu jednostkach (16,1%) administrowanie tymi obiektami przekazano dyrektorom szkół, w pobliżu których były zlokalizowane, w dwóch jednostkach (6,4%) zadanie to powierzono zespołom obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół, w trzech (9,7%) zlecono miejskim/gminnym ośrodkom sportu i rekreacji, również w trzech jednostkach (9,7%) administrowanie obiektem powierzono gminnym ośrodkom kultury. W jednej skontrolowanej jednostce (3,2%) ogłoszono konkurs ofert na prowadzenie kompleksu sportowego Orlik 2012 i w oparciu o jego wyniki zawarto umowę z osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie usług rekreacyjno-sportowych.

Burmistrz Miasta i Gminy Zduny w listopadzie 2008 r. ogłosił konkurs ofert na prowadzenie w 2009 r. kompleksu sportowego „Moje boisko – Orlik 2012”. Ogłoszenie zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy. Ofertę na konkurs złożył jeden wykonawca, z którym w dniu 2 stycznia 2009 r. Burmistrz podpisał umowę, której przedmiotem było prowadzenie kompleksu sportowego Orlik 2012 z uwzględnieniem: profesjonalnego prowadzenia zajęć sportowo-rekreacyjnych, zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym na obiekcie, organizowanie rodzinnych zawodów sportowych, weekendów ze sportem

i turystyką, utrzymywanie bieżącego porządku i czystości na terenie obiektu. Działalność ta miała być prowadzona zgodnie z harmonogramem i programem zajęć przedstawianym do akceptacji gminnego podinspektora ds. bhp, oświaty, kultury i kultury fizycznej. W ww. umowie określono zróżnicowane kwotowo wynagrodzenie brutto za poszczególne miesiące 2009 r. Podobną umowę, z tym samym zleceniobiorcą zawarto na 2010 r. W umowie zastrzeżono m.in., że wykonawca jest zobowiązany do informowania mieszkańców Gminy i Miasta Zduny o organizowanych przez niego imprezach rodzinnych oraz rozgrywkach turniejowych, na stronie internetowej Urzędu oraz poprzez wywieszenie informacji, w co najmniej 10 miejscach, na terenie Gminy. W obu ww. umowach określony został harmonogram i program prowadzenia zajęć na terenie kompleksu sportowego Orlik 2012, zgodne z terminami udostępnienia obiektu podanymi w regulaminie porządkowym obiektu. Wynagrodzenie umowne ustalono w 2009 r. na poziomie łącznie 40.000 zł, a w 2010 r. na poziomie 30.000 zł. W tym czasie zleceniobiorca otrzymywał dodatkowo wynagrodzenie w ramach programu „Animator – Moje Boisko Orlik 2012”, zgodnie z zasadami tego programu. Wydatki bieżące Gminy Zduny na utrzymanie Orlika 2012, obejmujące wynagrodzenia wynikające z ww. umowy oraz koszty energii elektrycznej, wody i konserwacji boiska, wyniosły w 2009 r. łącznie 57,7 tys. zł.

2. W dwóch gminach (Baćkowice, Klimontów) do czasu zakończenia prowadzonych kontroli NIK, nie udostępniono ludności do użytkowania Orlików 2012 wybudowanych w ramach II edycji Programu. Stwierdzono, że:

Gmina Baćkowice uczestniczyła w II edycji 2009 programu „Moje Boisko – Orlik 2012”. Realizacja budowy kompleksu boisk Orlik 2012 odbywała się w ramach szerszej inwestycji infrastrukturalnej pod nazwą „Budowa krytej pływalni oraz kompleksu rekreacyjno-sportowego w Baćkowicach”, finansowanej z Regionalnego Programu Operacyjnego województwa świętokrzyskiego. W ramach całej inwestycji miały zostać wybudowane: kryty basen, kort tenisowy, boisko wielofunkcyjne, plac zabaw oraz kompleks boisk Orlik 2012. Pełne zaplecze sanitarne do wybudowanych boisk zaplanowane zostało w podpiwniczeniu budynku basenu. W ramach kompleksowej umowy wykonawczej z dnia 5 grudnia 2008 r., aneksowanej dnia 30 września 2009 r., ustalono termin realizacji budowy boisk Orlik 2012 na dzień 31 października 2009 r. Wykonawca

nie dotrzymał tego terminu, ze względu na warunki atmosferyczne, które uniemożliwiały wykonanie nawierzchni poliuretanowej na boisku wielofunkcyjnym zgodnie z warunkami technicznymi i technologią wykonania takiej nawierzchni (zbyt niska temperatura i duża wilgotność). W wyniku niezrealizowania zadania w terminie zgodnym z umową, Gmina nie utraciła dofinansowania, ponieważ MSiT przedłużyło do dnia 30 kwietnia 2010 r. termin realizacji inwestycji. W tym dniu wykonawca zgłosił zakończenie robót. W dniu 11 maja 2010 r. mimo usterek w wykonaniu podpisano protokół odbioru końcowego boisk Orlik 2012. Umowa wykonawcza kompleksu sportowo-rekreacyjnego w Baćkowicach z dnia 5 grudnia 2008 r. przewidywała kary umowne w przypadku niezrealizowania całej inwestycji w wyznaczonym terminie, tj. do 31 lipca 2010 r., natomiast nie przewidywała kar za niewykonanie boisk Orlik 2012 w terminie, który został ustalony aneksem do umowy, tj. do dnia 31 października 2009 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK (1 lipca 2010 r.) nie oddano do użytkowania kompleksu boisk Orlik 2012, gdyż był on elementem większego zadania inwestycyjnego, którego termin realizacji upływał zgodnie z umową wykonawczą w dniu 31 lipca 2010 r.

W gminie Klimontów, wybudowany i odebrany w dniu 15 grudnia 2009 r. od wykonawcy kompleks boisk Orlik 2012 do dnia zakończenia kontroli NIK (29 czerwca 2010 r.) nie został udostępniony lokalnej społeczności i nie był użytkowany. Bowiem do dnia 18 maja 2010 r. Urząd Gminy nie dokonał odbioru podjazdu do budynku zaplecza sanitarno-szatniowego Orlika 2012 przystosowanego dla niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich. Podjazd wykonano w związku z zaleceniami PPIS w Sandomierzu, przekazanymi po kontroli przeprowadzonej w lutym 2010 r., na skutek zawiadomienia o zgłoszeniu wybudowanego Orlika 2012 do użytkowania. Urząd nie poinformował PPIS o usunięciu usterek stwierdzonych podczas tej kontroli (m.in. o wybudowaniu tego podjazdu). Stanowisko PPIS w sprawie zgodności wykonania obiektu sportowego z projektem budowlanym, jest niezbędne do wystąpienia do organu nadzoru budowlanego o wydanie pozwolenia na użytkowanie Orlika 2012. W wystąpieniu pokontrolnym, NIK wniosowała do Wójta Gminy o podjęcie niezbędnych działań zmierzających do przekazania wybudowanego obiektu do użytkowania społeczności lokalnej.

3. Beneficjenci *Programu*, w zawieranych umowach o dofinansowanie budowy Orlików 2012 ze środków budżetu państwa, zobowiązywali się m.in. do zatrudnienia trenera środowiskowego na okres nie krótszy niż 10 lat od oddania Orlika do użytkowania. W trakcie kontroli NIK, na 29 oddanych do użytkowania obiektów, w 14 gminach (48,3%) zaangażowano po dwóch trenerów środowiskowych do prowadzenia zajęć z osobami chętnymi do korzystania z boisk Orlika, w 12 (41,4%) po jednym, w trzech gminach (10,3%): Mały Płock, Dwikozy, Ruda-Huta, do czasu kontroli NIK, nie wykonywano zobowiązania do zatrudnienia trenera środowiskowego (animatora sportu i rekreacji). Udostępnianie Orlika chętnym i nadzór nad korzystaniem z obiektu, zlecono w tych jednostkach osobom nieposiadającym odpowiednich kwalifikacji formalnych (gospodarze obiektu, konserwatorzy, stażyści, itp. osoby nie posiadające uprawnień instruktora dyscypliny sportu lub trenera). Również zatrudnienie tylko jednego trenera-animatora do prowadzenia zajęć na Orliku 2012, poza godzinami przeznaczonymi dla szkół, może ograniczać dostęp do boisk Orlika w pełnym zakresie czasu ustalonym w regulaminie korzystania z obiektu. Do sytuacji takich może dochodzić w przypadkach absencji jedyne go zatrudnionego trenera animatora, z powodów losowych lub urlopu, co stwierdzono na przykład w gminie Bychawa. I tak na przykład:

W gminie Mały Płock rozpoczęto użytkowanie kompleksu boisk Orlik 2012 z dniem 1 czerwca 2009 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK (17 maja 2010 r.) nie zatrudniono jednak trenera środowiskowego do pracy z osobami korzystającymi z boisk, pomimo zobowiązania się do tego w umowach o dofinansowanie budowy ze środków budżetu państwa i z budżetu województwa podlaskiego. Jak wyjaśnił Wójt Gminy: podczas zajęć szkolnych uczniami opiekowali się nauczyciele wychowania fizycznego, natomiast w dniach wolnych od pracy i w okresie wakacyjnym zajęcia sportowe były prowadzone także pod nadzorem dyrektorów Gimnazjum i Szkoły Podstawowej w Małym Płocku. Opiekę techniczną nad obiektem, w godzinach popołudniowych oraz w dniach wolnych, sprawowali stażyści zatrudnieni przez Powiatowy Urząd Pracy w Kolnie.

Gmina Dwikozy uzyskała pozwolenie na użytkowanie wybudowanego kompleksu boisk Orlik 2012, wybudowanego w ramach II edycji Programu, decyzją PINB w Sandomierzu z 22 marca 2010 r. Pomimo tego, do czasu kontroli NIK, wybudowany obiekt nie został udostępniony do korzystania, ponieważ nie

zatrudniono instruktora sportu i nie zabezpieczono w budżecie gminy środków finansowych na jego funkcjonowanie. Pod koniec kwietnia 2010 r. podjęto natomiast działania w celu pozyskania środków z projektu pilotażowego „Animator – Moje Boisko Orlik 2012”, na wynagrodzenie trenera – animatora sportu i rekreacji, występując 30 kwietnia 2010 r. z wnioskiem do Zarządu Głównego Szkolnego Związku Sportowego w Warszawie.

Kompleks boiska Orlik 2012 w Gminie Ruda-Huta wykorzystywany był od 1 czerwca 2009 r. Gmina nie zatrudniła jednak trenera-animatora sportu i rekreacji do pracy z osobami chętnymi do korzystania z boisk, pomimo tego że w umowie zawartej w dniu 30 września 2008 r. z Wojewodą Lubelskim o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa budowy Orlika, zobowiązano się do zatrudnienia przez okres 10 lat trenera środowiskowego do organizowania i prowadzenia zajęć sportowo-rekreacyjnych na tym obiekcie. Funkcję gospodarza obiektu pełni zatrudniona przez Gminę osoba (pracownik Zakładu Usług Komunalnych), która udostępnia boiska użytkownikom i nadzoruje przestrzeganie regulaminu korzystania z obiektu.

Decyzją Burmistrza Bychawy, wybudowany w ramach I edycji Programu kompleks boisk Orlik 2012, w grudniu 2008 r. został przekazany w trwały zarząd Szkole Podstawowej oraz Gimnazjum nr 1 w Bychawie, które w dniach nauki szkolnej do godz. 15:30 wykorzystują obiekt na potrzeby prowadzenia zajęć szkolnych. W godzinach popołudniowych, wieczornych oraz w soboty i niedziele boiska dostępne są dla wszystkich chętnych. Zasady korzystania z obiektów Orlika 2012 ustalono w Regulaminie, którego zapisy były zgodne z założeniami programu „Moje boisko Orlik 2012”. W grudniu 2008 r. zarządca obiektu zatrudnił osobę odpowiedzialną za nadzór nad obiektem Orlik 2012. Osoba ta od czerwca 2009 r. legitymuje się uprawnieniami instruktora sportu. Nie korzystano przy tym z możliwości dofinansowania jej wynagrodzenia ze środków programu „Animator – Moje Boisko Orlik 2012”. Zarządca obiektu nie zapewnił stałego dostępu do Orlika 2012, ponieważ w czasie większości absencji tego pracownika zainteresowani użytkownicy nie mieli możliwości skorzystania z boisk Orlika 2012 (obiekt był niedostępny poza zajęciami szkolnymi). Naruszało to zapisy przyjętego Regulaminu, a także kolidowało z celami programu „Moje Boisko Orlik 2012”, tj. zapewnieniu szerokiej dostępności do obiektu. W okresie od stycznia 2009 r. do

maja 2010 r. osoba zatrudniona do nadzoru nad Orlikiem była nieobecna w pracy przez 179 dni (łącznie z sobotami i niedzielami), a zarządca obiektu zapewnił zastępstwo jedynie na 19 dni, przy czym sprawowały je osoby z obsługi szkoły, nie posiadające wymaganego przygotowania do organizowania i prowadzenia zajęć sportowo-rekreacyjnych.

4. Beneficjenci Programu, w umowach o dofinansowanie budowy boisk Orlik 2012 ze środków budżetu państwa, zobowiązali się również do tego, że po oddaniu obiektu do użytkowania, utrzymają go na właściwym poziomie technicznym i zapewnią na ten cel niezbędne środki finansowe. W trzech skontrolowanych gminach (Bakałarzewo, Giby, Dwikozy) nie wykonywano rzetelnie tego zobowiązania. Stwierdzono, że:

W budżetach gmin Bakałarzewo i Giby na 2009 r. i na 2010 r., nie zaplanowano wydatków na bieżące utrzymanie kompleksów boisk sportowych Orlik 2012, mimo że w umowach zawartych z Ministrem Sportu i Turystyki oraz Zarządem Województwa Podlaskiego, gminy zobowiązały się do utrzymania obiektu we właściwym stanie technicznym oraz do zapewnienia na ten cel niezbędnych środków finansowych. W trakcie kontroli NIK pracownicy Urzędu Gminy Bakałarzewo wyliczyli, że na bieżące utrzymanie kompleksu w 2010 r. należy przeznaczyć 13,6 tys. zł. Brak tych środków spowoduje m.in., że:

- budynek zaplecza sanitarno-szatniowego nie zostanie wyposażony w ławki, krzesła i wieszaki, co utrudnia korzystanie z tego budynku,*
- nie będzie możliwe prowadzenie bieżącej konserwacji sztucznej nawierzchni boiska do piłki nożnej (wymaganej przez dostawcę tej nawierzchni), a brak zabiegów pielęgnacyjnych może skutkować utratą 5-letniej gwarancji na nawierzchnię boiska.*

Podobne konsekwencje braku tych środków mogą wystąpić w gminie Giby.

Orlik 2012 w gminie Dwikozy został zrealizowany w ramach II edycji Programu i decyzją PINB w Sandomierzu z 22 marca 2010 r. udzielono pozwolenia na jego użytkowanie. Mimo tego, wybudowany obiekt do czasu kontroli NIK nie został udostępniony do korzystania, ponieważ w budżecie Gminy nie zabezpieczono środków finansowych na funkcjonowanie tego kompleksu sportowego i nie zatrudniono instruktora sportu.

5. W gminie Trzydnik Duży niezgodnie z założeniami programu „Moje Boisko - Orlik 2012” zredagowano zapis Regulaminu dotyczący bezpłatnego korzystania z boisk Orlika 2012. W pkt. 3 Regulaminu podano, że korzystanie z boisk dla wszystkich mieszkańców gminy Trzydnik Duży jest bezpłatne, podczas gdy założenia Programu przewidują bezpłatny dostęp do kompleksów boisk Orlik 2012 dla wszystkich, tj. bez względu na miejsce zamieszkania. W Regulaminie nie zawarto ponadto zapisów dotyczących możliwości skorzystania z pomieszczeń zaplecza hali sportowej usytuowanej przy boiskach. Obowiązek ten MSiT nałożyło na Gminę, jako warunek udzielenia zgody na rezygnację z budowy modułów zaplecza sanitarno-szatniowego wyposażonych w prysznice.

6. W siedmiu skontrolowanych gminach (Kolbudy, Zduny, Mały Płock, Nowe Piekuty, Bakalarzewo, Wicko, Granowo) przystąpiono do użytkowania wybudowanych zespołów boisk Orlik 2012 bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, wymaganej przepisami art. 55 Prawa budowlanego i postanowieniami uzyskanych decyzji o pozwoleniu na budowę. Większość starostów powiatowych (85,2%), wydających pozwolenia na budowę Orlików dla kontrolowanych j.s.t., kwalifikowała kompleks boisk Orlik 2012 do kategorii V zdefiniowanej w załączniku do Prawa budowlanego jako „obiekty sportu i rekreacji”. Część starostów wydając decyzje o pozwoleniu na budowę kwalifikowała te obiekty do innych kategorii: III lub VIII, co skutkowało brakiem obowiązku uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie i brakiem obowiązkowej kontroli wybudowanego obiektu przez nadzór budowlany, przed przystąpieniem do jego użytkowania. Stwierdzono na przykład, że:

W gminie Kolbudy do użytkowania obiektów Orlika 2012 przystąpiono w dniu 22 października 2009 r., przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych objętych decyzją o pozwoleniu na budowę, bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, tj. z naruszeniem art. 55 pkt 3 Prawa budowlanego. Do czasu kontroli NIK, przez 8 miesięcy wybudowane obiekty Orlika użytkowano bez pozwolenia na użytkowanie. Po ujawnieniu tej nieprawidłowości przez kontrolę NIK, Wójt Gminy wystąpił 7 czerwca 2010 r. do Starosty Gdańskiego o „sprostowanie oczywistej pomyłki w pozwoleniu na budowę” dotyczącej kategorii nadanej obiektowi Orlik 2012 (kategoria V). Starosta postanowieniem z dnia 18 czerwca 2010 r. zdecydował o „sprostowaniu oczywistej pomyłki”

w kompleksowym pozwoleniu na budowę obiektów Orlika 2012 w Kolbudach z dnia 25 czerwca 2009 r. i zmienił kategorię obiektu z V („obiekty sportu i rekreacji”) na VIII („inne budowle”). Na skutek zmiany kategorii obiektu zmieniono też zakres obowiązków inwestora określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, zamiast obowiązku uzyskania przed przystąpieniem do użytkowania obiektu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, ustalono, że przed przystąpieniem do użytkowania obiektu należy zawiadomić właściwy organ nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy co najmniej 21 dni przed zamierzonym terminem przystąpienia do użytkowania.

W gminie Zduny przystąpiono do użytkowania kompleksu boisk sportowych Orlik 2012, bez uzyskania wymaganej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Nielegalne użytkowanie tego obiektu trwało od końca 2008 r. Do czasu kontroli NIK Gmina nie podjęła działań mających na celu uzyskanie pozwolenia na użytkowanie: nie dopełniono obowiązku określonego art. 56 ust. 1 Prawa budowlanego i nie zawiadomiono właściwych organów o zakończeniu budowy obiektu budowlanego oraz o zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Wniosek do PINB o udzielenie pozwolenia na użytkowanie wybudowanego Orlika 2012 złożono 16 sierpnia 2010 r. (dzień przed podpisaniem protokołu kontroli NIK).

W gminie Mały Płock kompleks boisk Orlik 2012 od 1 czerwca 2009 r. do 26 kwietnia 2010 r. był użytkowany bez ostatecznej decyzji o pozwolenia na użytkowanie, wymaganej art. 55 pkt 1 Prawa budowlanego.

7. W gminie Mikołajki Pomorskie przystąpiono do użytkowania wybudowanego Orlika 2012 z naruszeniem art. 54 Prawa budowlanego, tj. przed upływem 21 dni od zawiadomienia PINB o zakończenia budowy, który ma prawo do zgłoszenia sprzeciwu w tym okresie.

8. Mając na uwadze powyższe ustalenia kontroli, NIK uważa, że organy dotujące budowę Orlików ze środków publicznych nie powinny uznawać udzielonych dotacji za ostatecznie rozliczone, a umowy o dotację za wykonaną, do czasu otrzymania od beneficjenta potwierdzenia przekazania obiektu do użytkowania z zachowaniem wymogów Prawa budowlanego i przed stwierdzeniem wykonania umownych zobowiązań dotyczących: zapewnienia w budżecie jednostki samorządu środków na finansowanie bieżących kosztów funkcjonowania Orlika 2012, zatrudnienia trenera środowiskowego posiadającego wymagane kwalifikacje do pracy z osobami

korzystającymi z tego obiektu, przyjęcia przez właściwy organ jednostki samorządu regulaminu korzystania z Orlika zawierającego postanowienia określające, że obiekt jest ogólnodostępny, a korzystanie z niego jest bezpłatne.

3.2.6. Pozostałe ustalenia z zakresu stosowania Prawa budowlanego

1. W sześciu skontrolowanych gminach (Wicko, Baćkowice, Ruda-Huta, Wieleń, Granowo, Kleszczewo) do budowy obiektów zespołu boisk sportowo-rekreacyjnych Orlik 2012 przystąpiono z naruszeniem art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, tj. przed upływem 7 dni od powiadomienia właściwego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego o terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które wymagane jest pozwolenie na budowę.

2. W gminie Kleszczewo nie zawiadomiono PINB o zmianie kierownika budowy, co naruszało przepisy art. 44 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

3. W gminie Wicko budowę budynku zaplecza sanitarno-szatniowego Orlika 2012 prowadzono niezgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym, według nowych, zmienionych założeń projektowych (zmiana kształtu dachu na dwuspadowy oraz zmiana świetlików dachowych na okna). Było to niezgodne z art. 36a ust. 1 ustawy Prawo budowlane, w myśl którego istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Zatwierdzenie projektu zamiennego i wydanie decyzji przez Starostę Łęborskiego nastąpiło dopiero w dniu 29 stycznia 2010 r., tj. 2 miesiące po zakończeniu robót budowlanych. Nie wystąpiono ponadto do Starosty Łęborskiego o zmianę decyzji o pozwoleniu na budowę, pomimo istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego, związanych z projektem zamiennym budowy odwodnienia boisk Orlika 2012 (wbudowanie drenażu oraz kolektora odprowadzającego wodę do rowu melioracyjnego), czym naruszono art. 36a ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

4. W siedmiu skontrolowanych gminach (Bychawa, Trzydnik Duży, Serokomla, Wieleń, Granowo, Kleszczewo, Zduny) nadzór nad budową był prowadzony niezgodnie z art. 25 Prawa budowlanego lub niezgodnie z umową o prowadzenie tego nadzoru. Na przykład:

Gmina Bychawa zleciła sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad dwoma etapami budowy Orlika 2012 specjalistycznej firmie, za wynagrodzeniem wynoszącym łącznie 47,6 tys. zł. Firma ta nierzetelnie prowadziła nadzór nad budową. Część robót objętych pierwszym i drugim etapem inwestycji wykonano niezgodnie z projektem budowlanym i umowami wykonawczymi, tj.:

- do czasu kontroli NIK nie wykonano odrębnych od ogrodzenia boiska piłkochwyków pomiędzy bramkami do piłki nożnej a ogrodzeniem, które były przewidziane zarówno w projekcie budowlanym i przedmiarze robót, jak również w umowie z wykonawcą. Zgodnie z ww. dokumentacją i zawartą umową, wykonawca powinien wybudować dwa piłkochwyty o łącznej długości 56 mb i wysokości 6 m (o wartości brutto 21.862,40 zł według kosztorysu ofertowego), natomiast wykonawca I etapu inwestycji wybudował jedynie podwyższone o 2 m (do wysokości 6 m) ogrodzenia za bramkami na długości łącznie 54 mb. Piłkochwyty wykonano dopiero po wykazaniu ich braku przez kontrolę NIK,
- w budynku zaplecza zamontowano drzwi do toalet i kabin prysznicowych o szerokości 80 cm, zamiast o szerokości 90 cm, jak przewidywał projekt,
- nie zamontowano przewidzianych w projekcie samozamykaczy na drzwiach wejściowych do budynku zaplecza.

Gmina Trzydnik Duży zawarła ze specjalistyczną firmą umowę o pełnienie nadzoru inwestorskiego na budowie Orlika 2012. Firma ta nierzetelnie wywiązała się z ustalonych w tej umowie zobowiązań. Stwierdzono m.in., że:

- nie zrealizowano zobowiązania wynikającego z § 3 pkt 1, tj. nie zapewniono wykonywania obowiązków z zakresu nadzoru inwestorskiego nad robotami w branży sanitarnej i elektrycznej przez dwie wskazane w umowie osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia. Nadzór nad całością robót budowlanych, w tym nad robotami branży sanitarnej i elektrycznej, sprawowany był przez jedną osobę, która zgodnie z zawartą umową i posiadanymi uprawnieniami miała nadzorować roboty w branży budowlanej (posiadała przygotowanie zawodowe w specjalności konstrukcyjno-budowlanej). Osoba ta dokonywała odbioru wszystkich wykonanych robót budowlanych, w tym z branży sanitarnej i elektrycznej, co było niezgodne z art. 18 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego.

W gminie Serokomla zlecenie na sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad budową Orlika 2012 otrzymała ta sama firma co w Trzydniku Dużym i doszło tam do podobnych nieprawidłowości w sprawowaniu nadzoru. Nadzór nad całością robót budowlanych, w tym nad robotami branży sanitarnej i elektrycznej, sprawowany był przez jedną osobę, która nie posiadała wszystkich wymaganych w takiej sytuacji uprawnień budowlanych.

W gminie Wieleń akceptowano nierzetelną realizację obowiązków przez inspektora nadzoru inwestorskiego, który zaledwie trzykrotnie wizytował plac budowy w okresie trzymiesięcznej realizacji inwestycji, podczas gdy zgodnie z podpisaną umową zobowiązany był do tego co najmniej dwa razy w tygodniu.

Inspektor nadzoru inwestorskiego, któremu gmina Granowo zleciła nadzór nad realizacją inwestycji, nie wywiązał się w pełni z obowiązków określonych w art. 25 Prawa budowlanego. W szczególności stwierdzono, że nie wyegzekwował on od firmy budującej obiekt wykonania badań i prób oraz dostarczenia wymaganych raportów i sprawozdań z prób i badań prowadzonych podczas budowy.

5. W siedmiu gminach (Klimontów, Dwikozy, Wieleń, Granowo, Kleszczewo, Zduny, Rychwał) dokumentowanie w dzienniku budowy przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku budowy boisk Orlik 2012 było niezgodne z wymogami art. 45 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego oraz uregulowaniami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia²⁸.

Na przykład:

W gminie Zduny dokumentowanie w dzienniku budowy przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku realizacji kompleksu boisk sportowych Orlik 2012 było niezgodne z wymogami art. 45 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego oraz w § 2 ust. 1-2, § 6 ust. 6, § 8 i § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy. W szczególności w dokumencie tym nie wpisano wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót i mających

²⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 198, poz. 2042.

znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, m. in. w zakresie: grubości podsypki i podbudowy kamiennej boiska; parametrów betonu zastosowanego w ławie betonowej; wymaganej równości podłużnej i poprzecznej boisk; parametrów zagęszczenia wykopu z kanalizacją; rodzajów i parametrów wbudowanych rur kanalizacyjnych; wyników próby szczelności rurociągu kanalizacyjnego, a także brakowało stwierdzenia kierownika budowy o zamknięciu dziennika. Protokoły związane z budową dotyczące odbioru wykonanych robót, odbioru końcowego zadania inwestycyjnego i przekazania do użytkowania, badania zagęszczenia gruntu oraz przejścia terenu budowy nie były odnotowane w dzienniku budowy i nie były do niego dołączone w sposób trwały.

W gminie Klimontów dziennik budowy Orlika 2012 zawierał 30 wpisów kierownika budowy oraz 12 wpisów inspektora nadzoru inwestorskiego, dokumentujących przebieg robót budowlanych. Wpisy były zbyt ogólne i nie odzwierciedlały w pełni wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania, co było niezgodne z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca.2002 r. w sprawie dziennika budowy.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Do tej kontroli wytypowano sześć delegatur NIK z różnych regionów Polski. Ustalono, że każda z jednostek organizacyjnych NIK uczestniczących w kontroli przeprowadzi badania kontrolne w pięciu j.s.t. i objemie tym badaniem po jednym zadaniu inwestycyjnym w każdej jednostce. Doboru jednostek do kontroli należało dokonać w sposób losowy, na podstawie ostatecznych list lokalizacji Orlików 2012 w I i II edycji *Programu* (lata: 2008 i 2009), na terenie województwa objętego właściwością terytorialną delegatury NIK uczestniczącej w kontroli. Losowania jednostek dokonywano z wykorzystaniem odpowiednich opcji funkcjonalnych informatycznego programu wspomagającego procesy kontrolne (Pomocnik kontrolera). Losowo dobierano po dwie lokalizacje z edycji 2008 i 2009 *Programu*. Piątą jednostkę można było dobrać na zasadzie doboru celowego opartego na osądzie kontrolera, z wykorzystaniem ewentualnych sygnałów prasowych i medialnych wskazujących na możliwość wystąpienia nieprawidłowości.

Z uwagi na to, że kontrolą objęto gminy (wiejskie i miejskie) w większości niezobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego i nieposiadające wyspecjalizowanych służb kontroli wewnętrznej, a kontrola rozpoznawcza i wstępna ocena ryzyka kontroli wskazywała, że będzie ono wysokie, dla zminimalizowania ryzyka niewykrycia nieprawidłowości przez kontrolerów, przyjęto w tej kontroli, że badania kontrolne będą miały charakter badania pełnego. Badaniu podlegała cała dokumentacja merytoryczna i finansowa zadania inwestycyjnego oraz dokumentacja wszystkich zamówień publicznych dotyczących budowy Orlika 2012. Takie podejście do badań kontrolnych ułatwiało to, że kontroli poddany został ściśle określony fragment działalności jednostki samorządu terytorialnego - realizacja jednego konkretnego zadania inwestycyjnego (budowa Orlika 2012).

Kontrolę planową P/10/146 poprzedzono kontrolą rozpoznawczą R/09/004, przeprowadzoną przez NIK Delegaturę w Lublinie w IV kwartale 2009 r. w Urzędzie Gminy w Żyrzynie. Zakres kontroli rozpoznawczej obejmował prawidłowość prowadzenia budowy, finansowania i zagospodarowania kompleksu boisk sportowo-

rekreacyjnych Orlik 2012 wybudowanego w tej Gminie w latach 2008-2009, w ramach I edycji rządowego programu „Moje Boisko – Orlik 2012”. Ustalenia kontroli rozpoznawczej wykorzystano do przygotowania programu kontroli P/10/146, a jej wyniki uwzględniono w niniejszej Informacji.

Przygotowując program kontroli uwzględniono również interpelacje poselskie i doniesienia medialne dotyczące rządowego programu „Moje Boisko – Orlik 2012”. Kwestie związane z tym *Programem* są bowiem przedmiotem znacznego i ciągłego zainteresowania posłów na Sejm RP, już od momentu ogłoszenia obietnicy jego realizacji w exposé premiera w listopadzie 2007 r. Do końca 2009 r. zgłoszono kilkadziesiąt interpelacji poselskich w sprawach związanych z realizacją *Programu*. Zgłaszane interpelacje kierowane były do Prezesa Rady Ministrów oraz do Ministra Sportu i Turystyki. Realizacja programu „Moje Boisko - Orlik 2012” jest także częstym tematem poruszonym w mediach. Media podkreślają najczęściej, że realizacja *Programu* jest sukcesem rządu oraz sygnalizują nieprawidłowości przy realizacji niektórych obiektów oraz zagrożenia korupcyjne związane z budową Orlików 2012, a także podejrzenia o możliwych próbach ograniczania konkurencji i ustawiania przetargów na ich budowę.

Budowa boisk sportowo-rekreacyjnych w ramach rządowego programu „Moje Boisko-Orlik 2012” nie była wcześniej przedmiotem pogłębionych, wszechstronnych badań prowadzonych przez NIK w j.s.t., w ramach odrębnej kontroli ukierunkowanej na te zagadnienia. Problematyka związana z realizacją tego *Programu* pojawiła się w działalności kontrolnej NIK przy okazji realizacji w I półroczu 2009 r. kontroli budżetowej nr P/08/006 „Powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa, państwowymi funduszami celowymi oraz państwowymi osobami prawnymi w 2008 r.”. W ramach tego tematu badania kontrolne zagadnień związanych z budową Orlików 2012 miały jednak charakter marginalny i ukierunkowane były na kwestię prawidłowości wykorzystania i rozliczenia dotacji otrzymanej przez jednostki samorządu z budżetu państwa na realizację zadań własnych.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego – w okresie od 14 stycznia do 29 marca 2010 r. przeprowadziła

w Ministerstwie Sportu i Turystyki, kontrolę P/09/078²⁹ w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 25 – Kultura fizyczna i sport oraz wykonania planów finansowych Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (FRKF) i Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów (FZSR). Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2009 w części 25 oraz wykonania planów finansowych ww. funduszy celowych. Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. W ramach tej kontroli badano m.in. realizację przez MSiT wydatków na program „Moje Boisko – Orlik 2012”. W tym zakresie sformułowano uwagi związane nieprzebraniem przez Ministerstwo ustawowego terminu zatwierdzenia przedstawionych przez beneficjentów rozliczeń dotacji celowych z otrzymanych z budżetu państwa, co było to niezgodne z art. 132 ust. 2 Ufp z 2005 r., zgodnie z którym zatwierdzenie przez dysponenta części rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia przedstawienia dokumentacji przez beneficjentów. Badano także realizację budżetu MSiT w układzie zadaniowym, w tym realizację podzadania 8.3.3. *Program „Moje boisko Orlik-2012”* (w ramach zadania 8.3. *Rozwój infrastruktury sportowej*), dla którego określono cel - *budowa kompleksów sportowych umożliwiających uprawianie różnych dyscyplin sportowych przez wszystkie grupy wiekowe na bezpiecznych, nowoczesnych boiskach sportowych* oraz miernik - *procentowy udział wybudowanych kompleksów do liczby planowanych*. Na realizację podzadania przeznaczono 250.000 tys. zł. W tym zakresie stwierdzono, że rzeczowe cele podzadania nie zostały osiągnięte, ponieważ z zaplanowanych do wybudowania 750 obiektów (boisk) zrealizowano 726 boisk (96,8%). Jako przyczyny niepełnego osiągnięcia celów ww. podzadania Ministerstwo wskazało m.in. przewlekłe procedury przetargowe oraz problemy z nierzetelnymi wykonawcami inwestycji. W dwóch przypadkach Minister Sportu i Turystyki odstąpił od dofinansowania ze względu na wykonanie obiektu niezgodnie z założeniami i projektem typowym kompleksu boisk Orlik. W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Sportu i Turystyki, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. o zapewnienie terminowego,

²⁹ Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 25 – Kultura fizyczna i sport oraz wykonania planów finansowych Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów (P/09/078).

zgodnego z przepisami prawa, zatwierdzania rozliczeń dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W trzech jednostkach (Granowo, Kleszczewo, Nowa Wieś Lęborska) ujawniono przypadki bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa użytkowników obiektów boisk Orlik 2012, związane ze złym stanem technicznym elementów tych obiektów budowlanych lub z ich nieprawidłowym wykonaniem. W celu zapobieżenia niebezpieczeństwu, kontrolerzy korzystając z procedury przewidzianej art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformowali kierowników kontrolowanych jednostek o nieprawidłowościach stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników boisk Orlik 2012, którzy podjęli stosowne działania w celu ich wyeliminowania.

Kontrolerzy NIK prowadzący badania w 11 jednostkach skorzystali z procedury przewidzianej art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK i zasiękali w związku z przeprowadzaną kontrolą informacji w jednostkach niekontrolowanych (starostwach powiatowych, powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, w urzędach wojewódzkich oraz w innych jednostkach).

W pięciu jednostkach (Mały Płock, Granowo, Giby, Nowa Wieś Lęborska, Baćkowice) kontrolerzy prowadzący badania skorzystali z przewidzianej art. 42 ust. 1 lub ust. 2 ustawy o NIK, możliwości wzywania pracowników jednostki kontrolowanej lub innych osób w celu ich przesłuchania w charakterze świadka. W tym charakterze przesłuchano siedem wezwanych osób.

Wszystkie protokoły z przeprowadzonych kontroli zostały podpisane przez kierowników skontrolowanych jednostek bez zastrzeżeń.

Wyniki kontroli przeprowadzonych w dziewięciu gminach (Mały Płock, Giby, Kolbudy, Wicko, Olsztynek, Szczytno, Wieleń, Granowo, Kleszczewo, Zduny, Rychwał) omówiono na naradach pokontrolnych.

Oceny skontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski przedstawione zostały w 31 wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do wójtów (burmistrzów) j.s.t. objętych kontrolą. Do jednego z wystąpień (adresowanego do Wójta Gminy Kleszczewo) zgłoszono pięć zastrzeżeń. W postępowaniu odwoławczym NIK uwzględniła w części jedynie zastrzeżenie dotyczące oceny o udzieleniu zamówienia

publicznego na budowę kompleksu boisk sportowych o wartości 1.069,9 tys. zł wykonawcy, który złożył certyfikaty z badań nawierzchni poliuretanowej potwierdzających zgodność z normą inną niż wymagała SIWZ, co naruszało postanowienia art. 82. ust. 3 Pzp oraz ocen związanych z tą oceną. Komisja Odwoławcza NIK wykreśliła z wystąpienia pokontrolnego oceny mówiące, że certyfikat z badań nawierzchni poliuretanowej warunkował udział w postępowaniu oraz, że Komisja Przetargowa powołana przez Wójta Gminy Kleszczewo dokonała oceny ofert w sposób pobieżny, wskazała braków lub niezgodności w nich występujących. Wykreślony fragment treści wystąpienia zastąpiono uwagą mówiącą, że z wyjaśnień złożonych w toku kontroli przez członków Komisji Przetargowej wynika, iż niekompletność bądź niezgodność ofert z SIWZ wynikała z przeoczenia. Pozostałe zastrzeżenia oddalono w całości.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do wójtów (burmistrzów) 31 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, NIK sformułowała łącznie 81 wniosków, które dotyczyły głównie:

- nieprzekraczania zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań finansowych, wynikającego z obowiązujących limitów wydatków budżetowych,
- skierowania do organu stanowiącego j.s.t. projektów uchwał ustalających limity wydatków bieżących na funkcjonowanie wybudowanych boisk Orlik 2012,
- określania przedmiotu zamówienia publicznego w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji,
- niedokonywania zmian w umowach dotyczących zamówień publicznych w sposób naruszający wymogi art. 144 ust. 1 Pzp,
- przestrzegania wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych, w stosunku do których, ze względu na wartość, nie stosuje się przepisów Pzp,
- naliczenia i wyegzekwowania od wykonawców Orlików 2012 kar umownych należnych z tytułu nieterminowego wykonania zamówienia publicznego,
- rozpoczynania robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę,
- należytego wypełniania wymienionych w art. 18 ust. 1 Prawa budowlanego obowiązków inwestora w zakresie organizowania procesu budowy,
- wyegzekwowania od wykonawcy boisk realizacji wszystkich elementów przewidzianych umową (specyfikacjami technicznymi i przedmiarem robót),

- wyegzekwowania od wykonawców brakujących certyfikatów i atestów na wyroby zastosowane przy budowie kompleksu sportowego,
- przystosowania zaplecza sanitarno-szatniowego kompleksów boisk Orlik 2012 do korzystania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich,
- przekazania wybudowanego obiektu do użytkowania,
- uzyskiwania w przypadkach przewidzianych prawem, stosownych pozwoleń od właściwego organu nadzoru budowlanego, przed przystąpieniem do użytkowania wybudowanego kompleksu boisk Orlik 2012,
- dostosowania treści Regulaminu zawierającego zasady korzystania z boisk sportowych Orlik 2012 do wymagań określonych przez MSiT,
- wykonania zobowiązań do zatrudnienia trenerów środowiskowych (animatorów sportu i rekreacji) do organizowania zajęć sportowych na boiskach Orlik 2012,
- terminowego składania sprawozdań merytorycznych z realizacji dotowanych zadań oraz rozliczeń z wykorzystania dotacji otrzymanych z budżetu państwa i z budżetu samorządu województwa.

Do końca grudnia 2010 r. NIK otrzymała informacje o zrealizowaniu 73 wniosków (90,1%). Realizację pozostałych 8 wniosków monitorują delegatury NIK uczestniczące w kontroli.

W dniu 30 listopada 2010 r. NIK Delegatura w Kielcach skierowała ponadto wystąpienie pokontrolne do Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, ze względu na to, że wyniki kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Baćkowice mogą wskazywać na nieprawidłowości w wykorzystaniu środków z budżetu Unii Europejskiej. NIK wnioskuje do Marszałka o dokonanie oceny stwierdzonej nieprawidłowości pod tym względem.

W wyniku przeprowadzonych kontroli, do rzeczników dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych skierowano dziewięć zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Zawiadomienia takie skierowano po kontrolach przeprowadzonych w: Gibach, Głusku, Granowie (2), Małym Płocku, Olsztynku, Rudzie-Hucie, Trzydniku Dużym, Żyrzynie. Zawiadomienia dotyczyły naruszeń dyscypliny finansów publicznych w związku z przekraczaniem upoważnień do zaciągania zobowiązań lub upoważnień do

dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz naruszeń procedur udzielania zamówień publicznych.

W wyniku ustaleń kontroli dotyczących naruszeń przepisów ustawy Prawo budowlane, objętych sankcjami będącymi we właściwości powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, do PINB skierowano 6 zawiadomień, które dotyczyły m.in.: użytkowania obiektów Orlik 2012 bez uzyskania wymaganej ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (Kolbudy, Zduny), wybudowania części obiektów budowlanych wchodzących w skład kompleksu sportowego Orlik 2012, bez wymaganego pozwolenia na budowę (Serokomla), prowadzenia dziennika budowy niezgodnie z wymogami art. 45 ust. 1 Prawa budowlanego (Trzydnik Duży), nienależytego wypełniania obowiązków kierownika budowy (Granowo, Rychwał). Skierowano ponadto trzy zawiadomienia do Podlaskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, w zakresie naruszeń Prawa budowlanego objętych odpowiedzialnością zawodową, której orzekanie należy do właściwości tej Izby. Zawiadomienia te skierowano po kontrolach w: Bakałarzewie, Gibach i Małym Płocku.

5. Załączniki

ZAŁĄCZNIK NR 1

Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole, a także ocen ogólnych skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności ^{*)} w wystąpieniu pokontrolnym NIK	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrole
1.	Urząd Gminy w Bakalarzewie	Wójt Gminy Adam Szymański	pozytywna pomimo nieprawidłowości	Delegatura w Białymstoku
2.	Urząd Gminy w Gibach	Wójt Gminy Jan Kramnicz	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
3.	Urząd Gminy w Małym Płocku	Wójt Gminy Józef Dymerski	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
4.	Urząd Gminy w Nowych Piekutach	Wójt Gminy Marek Kaczyński	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
5.	Urząd Miejski w Wasilkowie	Burmistrz Miasta Antoni Pełkowski	pozytywna pomimo uchybień	
6.	Urząd Gminy Kolbudy	Wójt Gminy Leszek Grombala	pozytywna pomimo nieprawidłowości	Delegatura w Gdańsku
7.	Urząd Gminy Mikołajki Pomorskie	Wójt Gminy Kazimierz Kulecki	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
8.	Urząd Gminy Nowa Wieś Lęborska	Wójt Gminy Ryszard Wittke	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
9.	Urząd Gminy Szemud	Wójt Gminy Zbigniew Engelbrecht	pozytywna pomimo uchybień	
10.	Urząd Gminy w Wicku	Wójt Gminy Dariusz Waleśkiewicz	negatywna	
11.	Urząd Gminy Baćkowice	Wójt Gminy Marian Partyka	pozytywna pomimo nieprawidłowości	Delegatura w Kielcach
12.	Urząd Gminy w Bielinach	Wójt Gminy Sławomir Kopacz	pozytywna	
13.	Urząd Gminy i Miasta Chęciny	Burmistrz Chęciny Robert Jaworski	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
14.	Urząd Gminy w Dwikożach	Wójt Gminy Marek Łukaszek	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
15.	Urząd Gminy w Klimontowie	Wójt Gminy Ryszard Bień	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
16.	Urząd Miejski w Bychawie	Burmistrz Bychawy Andrzej Sobaszek	pozytywna pomimo nieprawidłowości	Delegatura w Lublinie (jednostka koordynująca kontrole)
17.	Urząd Gminy Głusk	Wójt Gminy Jacek Anasiewicz	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
18.	Urząd Gminy w Rudzie-Hucie	Wójt Gminy Kazimierz Smal	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
19.	Urząd Gminy Serokomla	Wójt Gminy Krzysztof Stępiak	pozytywna pomimo nieprawidłowości	

20.	Urząd Gminy w Trzydniku Dużym	Wójt Gminy Franciszek Kwiecień	pozytywna pomimo nieprawidłowości	Delegatura w Lublinie
21.	Urząd Gminy w Żyrzynie ^{**)}	Wójt Gminy Andrzej Bujek	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
22.	Urząd Miejski w Dobrym Mieście	Burmistrz Stanisław Trzaskowski	pozytywna	Delegatura w Olsztynie
23.	Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim	Burmistrz Alina Kopiczyńska	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
24.	Urząd Miejski w Olsztynku	Burmistrz Alina Kopiczyńska	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
25.	Urząd Miejski w Szczytnie	Burmistrz Danuta Górka	pozytywna pomimo uchybień	
26.	Urząd Miejski w Węgorzewie	Burmistrz Krzysztof Piwowarczyk	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
27.	Urząd Gminy Granowo	Wójt Gminy Zbigniew Kaczmarek	negatywna	Delegatura w Poznaniu
28.	Urząd Gminy Kleszczewo	Wójt Gminy Bogdan Kemnitz	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
29.	Urząd Gminy i Miasta w Rychwale	Burmistrz Jan Bartczak	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
30.	Urząd Miejski w Wieleniu	Burmistrz Zbigniew Stochaj	pozytywna pomimo nieprawidłowości	
31.	Urząd Gminy i Miasta w Zdunach	Burmistrz Władysław Ulatowski	negatywna	

*) W kontroli P/10/146 stosowano przy ocenianiu 4-stopniową skalę ocen z następującą ich gradacją: ocena pozytywna; ocena pozytywna, pomimo stwierdzonych uchybień; ocena pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i ocena negatywna.

***) Jednostka skontrolowana w ramach kontroli rozpoznawczej nr R/09/004.

ZAŁĄCZNIK NR 2**CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO****1. Podstawowe regulacje dotyczące funkcjonowania j.s.t. szczebla gminnego**

Szczegółowe zasady funkcjonowania j.s.t. szczebla gminnego reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Stanowi ona m.in., że:

- zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1), a do tych zadań zaliczono także sprawy z zakresu kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (art. 7 ust. 1 pkt 10) oraz utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 15),
- rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie (art. 15 ust. 1),
- organem wykonawczym jest wójt /burmistrz, prezydent miasta/ (art. 26 ust. 1),
- wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1). Do zadań wójta należy w szczególności: przygotowanie projektów uchwał rady gminy (art. 30 ust. 2 pkt 1), określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2), wykonywanie budżetu (art. 30 ust. 2 pkt 4),
- za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (art. 60 ust. 1). Wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo m.in. do: zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy (art. 60 ust. 2 pkt 1), dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 3), zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy (art. 60 ust. 2 pkt 4).

2. Regulacje z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych

2.1. Budowa publicznych obiektów sportowych jest celem publicznym w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁰ (art. 6 pkt 6). Wstępny etap przygotowania inwestycji budowlanej do realizacji związany jest z ustaleniem jej lokalizacji. Regulacje z tego zakresu zawarte są w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia mpzp. W uchwale wskazane są informacje

³⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

dotyczące między innymi parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy (art. 15). W przypadku braku mpzp, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu dla inwestycji ustala się w drodze decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy. W przypadku inwestycji celu publicznego ustalenia te następują w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1). Procedury postępowania w zakresie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego określają przepisy rozdziału 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 50-67). Nie wymagają wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego m.in. roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę (art. 50 ust. 2 pkt 2).

2.2. Sprawy z zakresu projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach normuje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

W rozdziale 3 Prawa budowlanego (art.: 17 – 27) określono prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego. Art. 17 wskazuje inwestora, inspektora nadzoru inwestorskiego, projektanta, kierownika budowy lub kierownika robót, jako uczestników procesu budowlanego. Do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (art. 18 ust. 1), a w szczególności zapewnienie:

- 1) opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów,
 - 2) objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy,
 - 3) wykonania i odbioru robót budowlanych,
 - 4) nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem ich skomplikowania lub warunkami gruntowymi,
- przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem postanowień art. 29-31. Przepisy Prawa budowlanego nie przewidują wymogu uzyskania pozwolenia na budowę w przypadkach ściśle określonych w art. 29 ust. 1 i 2 tej ustawy. Pozwolenia takiego nie wymaga m.in. budowa boisk szkolnych oraz boisk, kortów tenisowych, bieżni służących do rekreacji (art. 29 ust. 1 pkt 9). Należy jednak pamiętać, że budowa kompleksu boisk Orlik 2012 obejmuje także budowę budynku zaplecza szatniowo-sanitarnego, którego budowa nie jest zwolniona

z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. W art. 30 Prawa budowlanego ustalono rodzaje budów i robót budowlanych wymagające zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Zgłoszenia właściwemu organowi wymaga m.in. budowa boisk szkolnych oraz boisk, kortów tenisowych, bieżni służących do rekreacji (art. 30 ust. 1 pkt 1).

Przepisy regulujące zagadnienia dokumentowania w dzienniku budowy przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót zostały określone w art. 45 ust. 1-3. Dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót i jest wydawany odpłatnie przez właściwy organ. Przed rozpoczęciem robót budowlanych należy dokonać w dzienniku budowy wpisu osób, którym zostało powierzone kierownictwo, nadzór i kontrola techniczna robót budowlanych. Osoby te są obowiązane potwierdzić podpisem przyjęcie powierzonych im funkcji. Szczegółowe zasady odnośnie sposobu prowadzenia dziennika budowy określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia³¹.

Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań określonych w art. 5 i 6 Prawa budowlanego, zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³². Słowniczek pojęć zawarty w § 3 tego rozporządzenia określa m.in., że budynek przeznaczony na potrzeby sportu jest budynkiem użyteczności publicznej (§ 3 pkt 6).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego, obiekt budowlany należy projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. spełnienie wymagań podstawowych dotyczących bezpieczeństwa użytkowania oraz odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych. Przepisy art. 5 ust. 1 pkt 4 stanowią m.in., że obiekty użyteczności publicznej należy projektować i budować zapewniając

³¹ Dz. U. z 2002 Nr 108 poz. 953 ze zm.

³² Dz. U. Nr 75 poz. 690 ze zm.

niezbędne warunki do korzystania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

W art. 10 Prawa budowlanego ustalono, że wyroby wytworzone w celu zastosowania w obiekcie budowlanym w sposób trwały, można stosować przy wykonywaniu robót budowlanych wyłącznie, jeżeli wyroby te zostały wprowadzone do obrotu zgodnie z przepisami odrębnymi. Przepisy te to m.in. ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych³³. Zgodnie z art. 11 tej ustawy, organami właściwymi w sprawach wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i prowadzenia kontroli spełniania przez te wyroby zasadniczych wymagań są organy nadzoru budowlanego.

Przepisy art. 54 Prawa budowlanego stanowią, że do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i 57, po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. W przypadkach obiektów realizowanych na podstawie pozwoleń na budowę istotna jest kategoria jaką organ administracji architektoniczno-budowlanej (starosta) nadał obiektom w pozwoleniu na budowę, gdyż determinuje ona procedury jakie będą obowiązywały przy dopuszczeniu obiektu do użytkowania. W art. 55 określono, że przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie m.in. jeżeli na jego wzniesienie wymagane jest pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do kategorii V, IX-XVIII, XX, XXII, XXIV, XXVII-XXX, o których mowa w załączniku do ustawy Prawo budowlane, a także gdy przystąpienie do użytkowania ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.

Inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, jest obowiązany zawiadomić organy: Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Pracy i Państwowej Straży Pożarnej, o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Organy te zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Nie zajęcie stanowiska w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, traktuje się jak nie zgłoszenie sprzeciwu lub uwag

³³ Dz. U. Nr 92, poz. 881 ze zm.

(art. 56 Prawa Budowlanego). Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli w celu stwierdzenia czy obiekt został zbudowany zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. W przypadkach obiektów wymagających pozwolenia na budowę, zaliczonych do innych kategorii, procedura dopuszczenia do użytkowania jest prostsza i nie obejmuje obowiązkowych kontroli zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Do ich użytkowania można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu (powiatowego inspektora nadzoru budowlanego) o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji (art. 54 Prawa budowlanego).

3. Regulacje z zakresu finansowania inwestycji publicznych j.s.t.

3.1. W latach 2008 i 2009 gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego podlegała rygorom wynikającym m.in. z: Ufp z 2005 r., ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. W dniu 1 stycznia 2010 r., tj. w terminie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych³⁴, weszła w życie Ufp z 2009 r. Na mocy ustawy wprowadzającej nową ustawę o finansach publicznych, z dniem jej wejścia w życie uchylono większość regulacji Ufp z 2005 r.

3.2. Ustawa o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. określała m.in.:

- zasady planowania i dysponowania środkami publicznymi,
- zasady i tryb wykonywania budżetów.

Budżet j.s.t. jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, jest uchwalany w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy (art. 165 Ufp z 2005 r. i art. 211 Ufp z 2009 r.). Uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym. Jednostki samorządu terytorialnego obowiązują zasada określona w art. 52 Ufp z 2009 r. (uprzednio w art. 34 Ufp z 2005 r.), w myśl której ujęte w budżetach j.s.t. i planach finansowych jednostek budżetowych dochody – stanowią prognozy ich wielkości, natomiast wydatki – z wyłączeniem wydatków finansowych

³⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

z dochodów własnych jednostek budżetowych oraz rozchody – stanowią nieprzekraczalny limit.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 Ufp z 2009 r., a wcześniej z art. 35 ust. 1 Ufp z 2005 r., wydatki publiczne j.s.t. mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w uchwale budżetowej j.s.t. i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich (art. 36 ust. 1 Ufp z 2005 r., a obecnie art. 46 ust. 1 Ufp z 2009 r.).

W myśl art. 108 Ufp z 2005 r., udzielanie dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa określają odrębne ustawy (regulacja zawarta obecnie w art. 128 ust. 1 Ufp z 2009 r.). Stosownie do art. 113 ust. 2 pkt 4 Ufp z 2005 r., z budżetu państwa mogły być również udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów zadań inwestycyjnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne. Obecnie regulacje z tego zakresu zawierają art. art. 128 i 129 Ufp z 2009 r.

3.3. W art. 3 Udjst określono, że dochodami j.s.t. są m.in. dotacje celowe z budżetu państwa, a w art. 4 ust. 1 pkt 11 podano, że źródłem dochodów własnych mogą być także dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego.

W I edycji *Programu* dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie budowy Orlików 2012 przekazywane były j.s.t. za pośrednictwem wojewodów, poprzez kontrakty wojewódzkie. W myśl art. 42 ust. 1 Udjst, jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim. Szczegółowe zasady udzielania j.s.t. dofinansowania z budżetu państwa kosztów budowy boisk Orlik 2012, w I edycji *Programu* regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie decyzji dotyczących zapewnienia finansowania z budżetu państwa inwestycji planowanych do realizacji w ramach programu „Moje Boisko-Orlik 2012”³⁵, wydane na podstawie art. 137 ust. 1 pkt 6 Ufp z 2005 r. W II edycji *Programu* umowy z j.s.t. o dofinansowanie budowy Orlików ze środków budżetu państwa podpisywał i dotacje przekazywał Minister Sportu i Turystyki,

³⁵ Dz. U. Nr 61, poz. 376

a sposób i tryb udzielania tych dotacji był uregulowany w rozporządzeniu Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 kwietnia 2009 r. w sprawie dofinansowania z budżetu państwa zadań związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu³⁶, wydanym na podstawie art. 42 ust. 8 Udjst.

Art. 47 Udjst stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego może udzielać dotacji innym j.s.t. na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań. Wysokość dofinansowania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji. Przepis ten stanowił w I i II edycjach *Programu* podstawę do udzielenia przez samorządy województw dotacji innym j.s.t. na dofinansowanie kosztów budowy Orlików 2012.

4. Regulacje z zakresu udzielania zamówień publicznych

4.1. Do udzielania zamówień publicznych przez j.s.t. na dostawy oraz wykonanie usług i robót budowlanych, stosuje się przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 3 ust. 1 pkt 1 Pzp). Przy udzielaniu zamówień, których wartość (bez podatku od towarów i usług) nie przekraczała w okresie objętym kontrolą wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro, zamawiający nie miał obowiązku stosowania przepisów Pzp (art. 4 pkt 8). Należy jednak pamiętać, że w przypadku wydatkowania środków publicznych - także przy zamówieniach publicznych o wartości nie przekraczającej ww. kwoty - zamawiających obowiązywały zasady wynikające z przepisów Ufp z 2005 r., a art. 35 ust. 3 pkt 1 tej ustawy stanowił, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Zamawiający zobowiązany jest przygotować i przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przestrzegając zasadach określonych w rozdziale 2 Pzp „Zasady udzielania zamówień” (art. 7 – 10), tj. zapewniając m.in.:

- zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców,
- przygotowanie i przeprowadzenie postępowania przez osoby gwarantujące bezstronność i obiektywizm,
- jawność postępowania (dostęp do informacji związanych z postępowaniem może być ograniczony tylko w przypadkach określonych w ustawie),
- przeprowadzenie postępowania - za wyjątkiem przypadków określonych w ustawie - w formie pisemnej.

³⁶ Dz. U. Nr 56, poz. 463

W kontekście zasady bezstronności i obiektywizmu osób wykonujących czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia, wyrażonej w art. 7 ust. 2 Pzp, na szczególną uwagę zasługuje dyspozycja art. 17 ust. 1, który określa zasady wyłączenia osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia (są to np. członkowie komisji przetargowych³⁷, biegli, osoby podpisujące umowę o udzielenie zamówienia w imieniu zamawiającego). Zgodnie z art. 17 ust. 2 Pzp, osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 1 art. 17 Pzp, powodujących wyłączenie z udziału w postępowaniu.

W trakcie okresu objętego kontrolą, w dniu 24 października 2008 r., weszła w życie nowelizacja³⁸ Pzp. Podstawowym jej celem było dostosowanie ustawy do wymogów prawa UE. Zmianie uległy m.in. przepisy dotyczące możliwości uzupełniania dokumentów i oświadczeń niezbędnych do przeprowadzenia postępowania (art. 26). Zmienione zostały również przepisy dotyczące modyfikacji treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 38), poprawiania omyłek w ofercie (art. 87) oraz przesłanek odrzucenia oferty (art. 89 ust. 1 pkt 2). Podkreślenia wymaga modyfikacja art. 144 Pzp określającego przesłanki dopuszczalnej zmiany umowy o zamówienie publiczne. Ustalono, że zmiana umowy będzie możliwa wyłącznie w sytuacji, w której zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz – co szczególnie istotne – określił warunki tej zmiany.

Z dniem 29 stycznia 2010 r., tj. praktycznie po terminie, do którego dokonywano zamówień na potrzeby budowy kompleksów boisk sportowych Orlik 2012 w I i II edycjach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”, weszły w życie kolejne zmiany Pzp, wprowadzone na podstawie ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw³⁹.

³⁷ Odnośnie zasad powoływania przez kierownika zamawiającego komisji przetargowej i zasad jej działania oraz zakresu odpowiedzialności jej członków por. art. 19 i nast. ustawy Pzp.

³⁸ Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 171, poz. 1058).

³⁹ Dz. U. nr 223, poz. 1778

ZAŁĄCZNIK NR 3

***WYKAZ ORGANÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH
KONTROLI P/10/146***

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Prezes Rady Ministrów.
5. Rzecznik Praw Obywatelskich.
6. Minister Sportu i Turystyki.
7. Minister Edukacji Narodowej.
8. Minister Infrastruktury.
9. Minister Finansów.
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej.
11. Sejmowa Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki.
12. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych.
13. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.
14. Sejmowa Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży.
15. Senacka Komisja Edukacji, Nauki i Sportu.
16. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.
17. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.
18. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych.
19. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
20. Wojewodowie.
21. Marszałkowie Województw.