

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI DELEGATURA WE WROCŁAWIU

Nr ewid.:43/97/P96086/LWR

D-41035-0-96

I N F O R M A C J A

**o wynikach kontroli przygotowania i realizacji
wybranych inwestycji komunalnych na terenie Dolnego Śląska
w latach 1995-1996**

Wrocław - m a j - 1997 r.

SPIS TREŚCI

	<u>Strona</u>
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	1
1. Charakterystyka kontroli	1
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	3
3. Uwagi i wnioski	6
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	7
1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	7
2. Ważniejsze ustalenia kontroli	15
2.1. Wprowadzenie	15
2.2. Przygotowanie inwestycji do realizacji	18
2.3. Realizacja inwestycji komunalnych i oddawanie ich do użytku	24
2.4. Nadzór nad realizacją inwestycji komunalnych	27
2.5. Finansowanie inwestycji komunalnych	28
III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	30

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Temat: Przygotowanie i realizacja wybranych inwestycji komunalnych

Numer: P-96/086

Rodzaj: Kontrola planowa

Inicjator: Inicjatywa własna NIK

Cel: Zbadanie i ocena realizacji inwestycji gmin w wybranych dziedzinach gospodarki komunalnej na terenie objętym zasięgiem działania Delegatury NIK we Wrocławiu (województwa: jeleniogórskie, legnickie, wałbrzyskie i wrocławskie). W szczególności w kontrolowanych gminach, w odniesieniu do wytypowanych inwestycji, ocenie podlegały zagadnienia dotyczące:

- racjonalności wykorzystania środków finansowych przekazanych na realizację inwestycji, zwłaszcza środków pochodzących z dotacji celowych z budżetu państwa i funduszy celowych,
- wpływu obecnego sposobu zasilania budżetów gmin na realizację zadań inwestycyjnych, jakość świadczonych usług, środowisko naturalne,
- przygotowania i aktualnego stanu organizacji procesu inwestycyjnego,
- osiągania planowanych efektów rzeczowych i parametrów przez obiekty (urządzenia) oddane do eksploatacji w latach 1995-1996 (3 kwartały),
- przygotowania do rozpoczęcia eksploatacji inwestycji planowanych do zakończenia w 1996 r.

Tematyka: W ramach kontroli badano zagadnienia, pozwalające zobrazować działania podejmowane przez gminy dla rozwiązania istotnych problemów lokalnych na drodze inwestycyjnej, sprawność tych działań i ich efekty, a także racjonalność wykorzystania środków na ich realizację, zwłaszcza pochodzących z budżetu państwa oraz z dotacji i pożyczek z funduszy celowych.

Dla wytypowanych zadań inwestycyjnych w kontrolowanych gminach zbadano:

- zgodność realizacji z programami gospodarczymi i miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego,

- realizację zadań planowych pod względem finansowym i rzeczowym,
- prawidłowość przygotowania zadań do realizacji w zakresie zabezpieczenia dokumentacji projektowej, wyboru wykonawcy i przygotowania terenu,
- zabezpieczenie źródeł finansowania inwestycji,
- skuteczność prowadzenia działalności koordynacyjno-nadzorczej przez inwestora lub działającego w jego imieniu inwestora zastępczego nad przebiegiem i jakością robót,
- aktualność umów i harmonogramów inwestycji,
- organizację placów budów,
- prawidłowość odbioru robót oraz egzekwowanie terminowego usuwania ujawnionych wad i usterek,
- egzekwowanie kar umownych za nienależyte lub nieterminowe wykonywanie robót,
- stopień wykorzystania inwestycji przejętych do eksploatacji lub stan przygotowań do podjęcia eksploatacji

Badany okres: 1995 - 1996 (3 kwartały)

Czas przeprowadzenia kontroli: październik 1996 r. - styczeń 1997 r.

Jednostki kontrolowane: po 3 gminy w każdym z 4 skontrolowanych województw (jeleniogórskie, legnickie, wałbrzyskie, wrocławskie). Łącznie 12 gmin. Wykaz skontrolowanych jednostek i zadań inwestycyjnych stanowi załącznik nr 1 do Informacji.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę: Delegatura Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu.

Współpraca z innymi organami kontroli: W ramach kontroli przy przeprowadzaniu oględzin wybranych inwestycji współpracowano z organami Państwowego Nadzoru Budowlanego, a przy ocenie efektywności funkcjonowania oczyszczalni ścieków przekazanych do eksploatacji również z organami Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, które dokonywały m.in. analizy pobranych prób ścieków.

**Zastrzeżenia do materia-
łów pokontrolnych:**

Do protokołów kontroli, jak również wystąpień pokontrol-
nych zainteresowane jednostki nie zgłosiły zastrzeżeń.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

- 2.1.** Wyniki kontroli wykazały, że gminy dysponowały zróżnicowanymi warunkami dla prowadzenia działalności inwestycyjnej. Większość ze skontrolowanych gmin była jednak w znacznym stopniu uzależniona od zewnętrznych źródeł zasilania finansowego. Tylko niektóre (Bogatynia, Polkowice) dysponowały odpowiednimi środkami ze źródeł własnych, zarówno budżetowymi, jak i z gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (opis str. 15-17).

Większość gmin zaniechała opracowywania wieloletnich programów inwestycyj- nych, a działalność inwestycyjną prowadziła w oparciu o roczne budżety gmin i plany finansowe gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Tylko 3 z 12 skontrolowanych gmin posiadały uchwalone wieloletnie programy gospodarcze. Gmina miejska Głogów nie posiadała także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podejmowane przez gminy działania bez zachowania powyższych wymogów były niekiedy nieefektywne, a to z kolei było przeszkodą w racjonalnym wykorzystaniu środków finansowych na inwestycje (opis str. 17-18).

Z tych to m.in. względów niektóre działania gmin zmierzające do rozwiązania na drodze inwestycyjnej określonych problemów okazały się działaniami gospodarczo nietrafionymi, jak miało to miejsce w przypadku budowy osiedlowej oczyszczalni ścieków w Gryfowie Śl., czy próby rozwiązania gospodarki ściekowej Gminy Miejskiej Głogów. W rezultacie doszło do zaniechania ich dalszej realizacji, a środki finansowe zaangażowane w obydwie te przedsięwzięcia będą trudne do odzyskania. Niegospodarne działania jakich się dopuściły zarządy w.w. gmin, są w pierwszym przypadku przedmiotem prowadzonego przez organa prokuratury śledztwa, a w drugim - przedmiotem postępowania sądowego karnego (opis str. 19-20).

Spośród 36 realizowanych zadań inwestycyjnych aż 30 nie posiadało opracowanych założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji (ZTE) - podstawowego dokumentu realizacji inwestycji, dla zapewnienia celowego i oszczędnego wydatkowania środków budżetowych. W odniesieniu do pozostałych inwestycji brak ZTE nie stanowił jednak - wbrew postanowieniom rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa¹ - przeszkody w uruchamianiu na nie środ-

1/ Dz.U. Nr 117, poz. 508

ków z budżetu państwa, co w świetle przywołanych przepisów prawnych było działaniem nielegalnym (opis str. 18-20).

2.2. Wyniki kontroli wskazują, że sposób organizacji procesu inwestycyjnego we wszystkich 12 gminach nie był prawidłowy.

W fazie przygotowawczej była to w odniesieniu do 5 gmin niewłaściwa jakość przygotowanej dokumentacji projektowo-kosztorysowej, wynikająca ze złego rozpoznania przez jednostki projektowe warunków geologicznych podłoża, pomijania elementów istniejącego uzbrojenia i zaniechań w jej uzgadnianiu. Występowały również pojedyncze przypadki rozpoczynania robót bez wymaganej przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych decyzji na wyłączenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i uiszczenia opłat z tym związanych oraz bez dopełnienia wynikającego z ustawy prawo budowlane wymogu posiadania prawomocnego pozwolenia na budowę. Uchybiono też wynikającemu z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, obowiązkowi uzyskania zezwolenia na składowanie odpadów na wysypisku (opis str. 20-22).

W 5 skontrolowanych gminach stwierdzono uchybienia w trybie i sposobie dokonania wyboru wykonawców zadań związanych z przygotowaniem, nadzorem i wykonawstwem inwestycji. Polegały one przede wszystkim na:

- powierzaniu wykonania zadań z pominięciem przetargu, bądź przy zachowaniu zasady wyboru najkorzystniejszej oferty,
- zmianie w umowach zakresu rzeczowego w stosunku do wynikającego z oferty przetargowej,
- przystępowania do przetargów na wykonawstwo zadań inwestycyjnych bez przygotowania kompletnej dokumentacji projektowej (opis str. 22-24).

2.3. Nieprawidłowości jakie wystąpiły w fazie przygotowania inwestycji powodowały również zakłócenia w fazie ich realizacji. W rezultacie do wykonania 9 zadań z 36 realizowanych przystąpiono z opóźnieniem sięgającym w skrajnych przypadkach 1 roku. Z 24 przekazanych do eksploatacji inwestycji, tylko w 5 przypadkach nastąpiło to w planowanym pierwotnie terminie, a w 1 przypadku przed upływem tego terminu. W przypadku 12 inwestycji kontynuowanych pierwotny termin zakończenia nie upłynął w stosunku do 2 (opis str. 24-25).

W przypadku 6 skontrolowanych gmin wykazano nieprawidłowości związane z odbiorem robót i ich jakością. W skrajnym przypadku (m.Oleśnica) polegało to na sporządzeniu protokołu fikcyjnego odbioru końcowego i przekazania do eksploatacji po rozruchu technologicznym oczyszczalni ścieków, gdy faktycznie miało

to nastąpić 9 miesięcy później. Otwierało to gminie drogę ubiegania się o umorzenie kwoty 1,6 mln zł z udzielonej pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Kwestia ta będzie przedmiotem przygotowywanego przez NIK zawiadomienia do organów prokuratury. W innym przypadku nowo oddana do użytku oczyszczalnia ścieków (w Gminie Polkowice) została przeciążona dwukrotnie ilością doprowadzonych do niej ścieków i nie osiągała trwale parametrów jakościowych (opis str. 25-27).

- 2.4.** Wykonywanie przez gminy w sposób bezpośredni, jak też przy udziale inwestorów zastępczych, nadzoru nad inwestycjami nie zawsze było należyte. Niektóre z gmin posiadały wprawdzie rozbudowane i dobrze przygotowane służby inwestycyjne własne, ale mimo to - zdaniem NIK - nie zawsze były one w stanie podoląć stojącym przed nimi zadaniami, wobec ich dużego rozmiaru. Z drugiej strony niedostatki w nadzorze ze strony gmin nad inwestorami zastępczymi powodowały niekorzystne dysponowanie przez te jednostki powierzonym im mieniem gminnym. Sprowadzało się to m.in. do przypadków naruszania warunków umowy o inwestorstwo zastępcze, np. bezprzetargowego zlecenia wykonawstwa robót, dopuszczania do obciążania inwestora nieuzasadnionymi kosztami (opis str. 27-28).

- 2.5.** Wyniki kontroli nie wykazały nieprawidłowości w zakresie wykorzystania przez skontrolowane gminy na inwestycje dotacji celowych z budżetu państwa oraz dotacji i pożyczek z Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Stwierdzono jednak, że podmioty zasilające finansowanie niektórych inwestycji dotacjami z budżetu państwa, czy dotacjami lub pożyczkami z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przyznawały środki w sytuacji kiedy niektóre z gmin posiadały wystarczającą ilość środków własnych. Nie było to wprawdzie działanie nielegalne, jednak przy ogólnym braku środków mogłoby ono wskazywać na nierówność podmiotów, gdzie jedne miały środki w nadmiarze, a inne borykały się z ich niedostatkiem. Z drugiej strony gminy nie wykorzystywały jednak wszystkich źródeł zasilania działalności inwestycyjnej. Przykładowo, żadna z nich nie podjęła wcześniej działań dla wprowadzania opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, wobec wybudowania przez nie urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych, co było z ich strony zaniechaniem naruszającym zasady gospodarności.

W 6 skontrolowanych gminach odnotowano także przypadki odstępowania przez nie

od naliczania i egzekwowania kar umownych za zwłokę w realizacji na ich rzecz zobowiązań umownych, jak też zaniechań w potrącaniu kaucji gwarancyjnych. Miał też miejsce przypadek, gdzie na skutek nieuregulowania zobowiązań w terminie, wskutek braku środków gmina została obciążona odsetkami ustawowymi w kwocie 204 tys.zł (opis str. 28-30).

3. Uwagi i wnioski

Ustalenia kontroli wskazują, że niezależnie od działań porządkujących podjętych przez kierowników skontrolowanych jednostek, zarówno w toku kontroli, jak i w związku z realizacją wniosków pokontrolnych, dla poprawy stanu rzeczy na odcinku realizacji inwestycji komunalnych celowe jest ponadto podjęcie działań zmierzających do:

- w przypadku rad gmin:

- 1/ uchwalenia przez rady gmin wieloletnich programów gospodarczych rozwoju gmin,
- 2/ wzmocnienia funkcji kontrolnych ze strony organów rad gmin nad przygotowaniem i przebiegiem inwestycji komunalnych,
- 3/ wykorzystania wszystkich możliwości pozyskania środków finansowych na realizację inwestycji komunalnych, zwłaszcza tworzących nowe miejsca pracy.

- w przypadku właściwych terytorialnie wojewodów:

- 1/ bezwzględnego egzekwowania od gmin obowiązku posiadania zatwierdzonych założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji w momencie przekazywania z budżetu dotacji na dofinansowanie danej inwestycji,
- 2/ rozważenie możliwości odzyskania dla budżetu państwa środków wydatkowanych z niego na realizację zaniechanej budowy osiedlowej oczyszczalni ścieków w Gryfowie Śl.

- w przypadku Prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej:

- 1/ oceny stopnia wywiązywania się gminy Miejskiej Oleśnica z realizacji warunków umów pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na budowę oczyszczalni ścieków w Oleśnicy,

2/ wzmocnienia nadzoru i kontroli nad uruchamianiem i rozliczaniem dotacji i pożyczek ze środków Funduszu na realizację inwestycji komunalnych.

- w przypadku prezesów właściwych terytorialnie Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej:

1/ wzmocnienia nadzoru i kontroli nad uruchamianiem i rozliczaniem dotacji i pożyczek ze środków tych Funduszy, na realizację inwestycji komunalnych,

2/ rozważenie możliwości podjęcia działań dla odzyskania dotacji udzielonych na zaniechaną budowę osiedlowej oczyszczalni ścieków w Gryfowie Śl.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności.

Gmina jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego, posiadającą osobowość prawną, której status i zadania uregulowane są w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym² oraz ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym³.

Do zakresu działania gminy, zgodnie z art. 6 ustawy o samorządzie terytorialnym, należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Rozwinięcie zakresu co należy do zadań własnych gminy zawiera art. 7 tej ustawy, który stanowi, że należą do nich sprawy związane z zaspokojeniem zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy. Dotyczą one zadań związanych m.in. z infrastrukturą techniczną i społeczną, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym oraz ładem przestrzennym i ekologicznym. Część z tych zadań należy jednocześnie do właściwości samorządu i organów administracji rządowej. O tym, jakie sprawy należą do samorządu a jakie do administracji rządowej rozstrzygają ustawy, a przede wszystkim ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy, a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁴.

2/ Dz.U. Nr 84, poz. 426 (z późn.zm.)

3/ tekst jednolity Dz.U. Nr 13 z 1996 r., poz. 74 (z późn.zm.)

4/ Dz.U. Nr 34, poz. 198 (z późn.zm.)

Inwestycje gminne mogą być finansowane ze środków własnych gminy, dotacji z budżetu państwa, pożyczek z różnych źródeł np. z funduszy celowych oraz kredytu bankowego.

Na realizację zadań własnych gminy mogą uzyskać dofinansowanie z budżetu państwa. Zasady udzielania z budżetu państwa dotacji celowych na finansowanie zadań własnych gmin regulowane są przepisami prawa budżetowego⁵ oraz ustawy o finansowaniu gmin⁶. Między innymi art. 3 ust. 2 pkt 7 prawa budżetowego stanowi ogólnie, że wydatkami budżetu państwa są m.in. „dotacje celowe na zadania własne gmin”, zaś art. 26 pkt 4, że wydatki budżetu państwa na inwestycje obejmują także „dotacje na finansowanie inwestycji realizowanych przez gminy jako zadania własne, w zakresie ustalonym w ustawie budżetowej”.

Zgodnie z art. 5 pkt 1 ustawy o finansowaniu gmin dotacje te stanowią dochody gmin. W art. 21 ust. 1 tej ustawy określono zadania własne gmin, które mogą być dofinansowywane z budżetu państwa w formie dotacji celowych. Jednym z nich są inwestycje realizowane przez gminy. Dotacje z budżetu państwa niewykorzystane w danym roku zgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi do budżetu państwa (art. 21 ust. 9). Zgodnie z generalną zasadą ustanowioną w art. 2 ustawy o finansowaniu gmin w sprawach budżetów gmin nie uregulowanych w tej ustawie mają zastosowanie przepisy prawa budżetowego, a zgodnie z art. 73 ustawy prawo budżetowe, przepisy art. 42 ust. 1 pkt 1-5 i pkt 8, art. 48 i rozdziału 8, w zakresie nie uregulowanym innymi ustawami, stosuje się odpowiednio do gmin i ich związków (pkt 5 ust. 1 art. 42 - skreślony). Tak więc gmina, dla której mają być przeznaczone określone środki, nie ma m.in. prawa do roszczeń o wypłatę środków z budżetu państwa, przewidzianych na zadania własne gmin (art. 13 ust. 1 prawa budżetowego).

Inwestycje gmin realizowane z pomocą państwa dzielą się na inwestycje ujęte imiennie w ustawach budżetowych na poszczególne lata i pozostałe.

Ustawa budżetowa na rok 1995⁷ przewidywała szereg zadań, na które mogły być udzielane dotacje gminom na realizację inwestycji własnych. Z punktu widzenia przedmiotowej kontroli dotyczyło to dotacji na:

- pokrycie kosztów związanych z przygotowaniem terenów przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego, przyznawane na podstawie art. 10 ustawy z dnia 4 października o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz zmianie niektórych ustaw⁸ (art. 43, ust. 1 pkt 1);

5/ tekst jednolity Dz.U. Nr 72 z 1993 r., poz. 344 (z późn.zm.)

6/ Dz.U. Nr 129 z 1993 r., poz.600 (z późn.zm.)

7/ Dz.U. Nr 19 z 1995 r., poz. 87

8/ Dz.U. Nr 59 z 1995 r., poz. 308

- inwestycje infrastrukturalne, realizowane w systemie robót publicznych, w rejonach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym (art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy budżetowej na rok 1995 oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 1995 r. w sprawie trybu składania wniosków i zasad przyznawania dotacji z budżetu na 1995 r. na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w systemie robót publicznych, jako zadania własne gmin, w regionach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym⁹);
- inwestycje określone w regionalnych programach restrukturyzacyjnych (art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy budżetowej oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 1995 r. w sprawie trybu składania wniosków oraz zasad przyznawania dotacji z budżetu państwa na 1995 r. na dofinansowanie inwestycji określonych w regionalnych programach restrukturyzacyjnych¹⁰). Z możliwości takiej mogły skorzystać gminy woj. wałbrzyskiego;
- inwestycje z zakresu zaopatrzenia wsi w wodę i budowy urządzeń ściekowych (art. 21 pkt 2a ustawy budżetowej oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 21 lipca 1995 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania w 1995 r.¹¹);
- inwestycje gmin ujęte imiennie w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej (dotyczy m.in. objętej kontrolą Międzygminnej Oczyszczalni Ścieków w Ścinawce Dolnej).

Ustawa budżetowa na rok 1996¹² przewidywała również szereg zadań, na które mogły być udzielane dotacje gminom na realizację inwestycji własnych. Z punktu widzenia przedmiotowej kontroli dotyczyło to dotacji na:

- przygotowanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe (art. 13 ust. 1, pkt 2 ustawy budżetowej na rok 1996 oraz ustawa z dnia 1 marca 1996 r. o udzielaniu dotacji z budżetu państwa na przygotowanie gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe¹³);
- inwestycje infrastrukturalne realizowane w systemie robót publicznych jako zadania własne gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy budżetowej oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie trybu i warunków przyznawania dotacji z budżetu państwa za dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w systemie robót publicznych jako zadania własne gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym¹⁴);

9/ Dz.U. Nr 59 z 1995 r., poz. 308

10/ Dz.U. Nr 58 z 1995 r., poz. 300

11/ Dz.U. Nr 93 z 1005 r., poz. 464

12/ Dz. U. Nr 19 z 1996 r., poz. 87

13/ Dz.U. Nr 44 z 1996 r., poz. 190

14/ Dz.U. Nr 56 z 1996 r., poz. 378

- inwestycje określone w regionalnych programach restrukturyzacyjnych (art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy budżetowej oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie trybu i warunków wspierania środkami z budżetu państwa na rok 1996 realizacji regionalnych programów restrukturyzacyjnych oraz tworzenia instytucji lokalnych¹⁵). Z możliwości takiej mogły skorzystać gminy woj. wałbrzyskiego;
- inwestycje z zakresu zaopatrzenia wsi w wodę i budowy urządzeń ściekowych (art. 18 pkt 2a ustawy budżetowej oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 24 czerwca 1996 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania w 1996 r.¹⁶);
- inwestycje gmin ujęte imiennie w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej (dotyczy m.in. objętej kontrolą Międzygminnej Oczyszczalni Ścieków w Ścinawce Dolnej).

Zarówno ustawa budżetowa na rok 1995, jak i ustawa budżetowa na rok 1996 zawierały upoważnienia, dla wojewodów do ustalania lub zwiększenia, dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych gmin w ramach kwot przewidzianych w tych ustawach dla danej części i działu.

Najbardziej stabilnym źródłem finansowania inwestycji gmin były jednak ich środki własne, których wysokość określona jest corocznie w uchwałach budżetowych rad gmin i w planach finansowych gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Dodatkowym, poza środkami własnymi gmin i poza budżetem państwa, źródłem pozyskiwania środków finansowych na inwestycje gmin, w formie dotacji, bądź niskooprocentowanych pożyczek, były państwowe fundusze celowe, a zwłaszcza Narodowy i Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Te ostatnie utworzone zostały na mocy przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁷ (art. 87 ust. 1). Posiadają one od 1 lipca 1989 r. osobowość prawną (art. 87 ust. 2). Środki tych funduszy mogą być wykorzystywane na cele związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną określone ramowo w art. 88a i art. 88b ustawy, a ich przeznaczenie na ten cel następuje w formie dotacji bądź oprocentowanych pożyczek (art. 88c). Przy czym pożyczki mogą być częściowo lub całkowicie umarżane, pod warunkiem terminowego wykonania zadania i osiągnięcia planowanych efektów (art. 88c ust. 2).

Na mocy przywołanych wyżej przepisów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w gminach funkcjonują też gminne fundusze ochrony środowiska, które

15/ Dz.U. Nr 71 z 1996 r., poz.337

16/ Dz.U. Nr 81 z 1996 r., poz. 378

17/ tekst jednolity Dz.U. Nr 49 z 1994 r., poz. 196 (z późn.zm.)

nie mają osobowości prawnej, ale ich środki stanowiły ważne źródło własne finansowania inwestycji gmin w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Uzupełniającym źródłem finansowania inwestycji gmin są kredyty bankowe, jak również środki zgromadzone przez miejscowe społeczności zainteresowane realizacją inwestycji.

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin w art. 21 ust. 4 i 6 stanowi, że łączna kwota dotacji z rezerwy i innych dotacji z budżetu państwa w kolejnych latach na dofinansowanie inwestycji gmin, nie może przekroczyć 50% wartości kosztorysowej inwestycji, a wysokość dotacji przyznanej gminie w danym roku na dofinansowanie inwestycji nie może w każdym przypadku przekroczyć:

- w pierwszym roku realizacji inwestycji - 80% kwoty środków planowanych w budżecie gminy na finansowanie tej inwestycji,
- w kolejnych latach - 120% kwoty środków planowanych z budżetu gminy w danym roku na finansowanie tej inwestycji,

a jeśli inwestycja jest rozpoczynana i kończona jednego roku - nie może przekroczyć 100% środków planowanych w budżecie gminy na finansowanie tej inwestycji i 50% jej wartości kosztorysowej. Określa też inne wyjątki od tych zasad.

Ustawa prawo budżetowe w art. 42 określa ponadto m.in. następujące zasady obowiązujące w toku wykonywania budżetu:

- dokonywanie wydatków budżetowych następuje w granicach kwot określonych w budżecie, zgodnie z planowanym ich przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny,
- zlecanie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najbardziej korzystnej oferty wykonania,
- nieprawidłowości polegające na niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu dotacji z budżetu lub państwowych funduszy celowych stanowią naruszenie dyscypliny budżetowej (art. 57, ust. 1 pkt 5 i pkt 6).

Od 1 stycznia 1995 (w przypadku podjęcia przez radę gminy stosownej uchwały) lub od 1 stycznia 1996 r. (w pozostałych przypadkach) gmina zobowiązana jest dokonywać każdorazowo zamówień związanych z prowadzonymi inwestycjami w trybie ustawy o zamówieniach publicznych¹⁸. Z kontrolowanych 12 gmin z możliwości takiej skorzystała tylko Gmina Miejska Głogów, która podjęła uchwałę o jej stosowaniu od 15 listopada 1995 r.

W przypadku inwestycji realizowanych z udziałem środków budżetu państwa lub funduszy celowych obowiązek taki istnieje od 1 stycznia 1995 r.

Ustawa o zamówieniach publicznych wprowadziła istotne zmiany w sposobie wy-

18/ Dz.U. Nr 76 z 1994 r., poz. 344 (z późn. zm).

datkowania środków publicznych. Do czasu wejścia jej w życie udzielanie zamówień przez organy gminy charakteryzowało się dużym zakresem swobodnego uznania, chociaż gminy na użytek własny z reguły wprowadzały regulacje własne w tym zakresie.

Ustawa o zamówieniach publicznych ograniczyła swobodne uznanie dysponentów środków publicznych, zmniejszając tym samym możliwość nadużyć w zakresie udzielania zamówień publicznych.

Ogólne zasady udzielania zamówień publicznych określone zostały w rozdziale 3 ustawy (art. 13-27).

Naczelnymi zasadami ustawy są: zasada uczciwej konkurencji w postępowaniu oraz równego traktowania oferentów, wyrażone w art. 16, 17 i 27 ust. 1.

W art. 13 ustawa wprowadziła zamkniętą listę trybów udzielania zamówień. Należą do nich: przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, przetarg dwustopniowy, negocjacje z zachowaniem konkurencji, zapytanie o cenę, zamówienie z wolnej ręki.

Nałożony został tym samym bezwzględny obowiązek stosowania zasad i trybu udzielania zamówień publicznych określonych ustawą.

Ustawa określiła przetarg nieograniczony jako podstawowy tryb udzielania zamówienia publicznego (art. 14 i 15 ust. 2). Tryb ten może być stosowany zawsze, natomiast inne tryby udzielania zamówień publicznych mogą być stosowane w przypadkach wskazanych w ustawie. Przetarg nieograniczony daje bowiem najszersze możliwości wyboru najkorzystniejszej oferty.

Artykuł 15 ust. 1 tejże ustawy stanowi, że w postępowaniu o zamówienie publiczne, którego wartość nie przekracza równowartości kwoty 20.000 ECU, lub którego w finansowaniu udział środków publicznych nie przekracza równowartości kwoty 20.000 ECU, nie jest obowiązkowy tryb przetargu nieograniczonego i nie stosuje się przepisów ustawy dotyczących publikacji ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych, pisemności postępowania, protokołu postępowania, specyfikacji istotnych warunków zamówienia, terminów, wadium, protestów i odwołań.

Ustawa o zamówieniach publicznych (art. 94) do katalogu naruszeń dyscypliny budżetowej określonego w art. 57 ust. 1 prawa budżetowego, zaliczyła także naruszenie zasad, formy i trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych (pkt 14).

Szczegółowe zasady planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa, w zakresie wynikającym z prawa budżetowego i ustaw budżetowych określone zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych

z budżetu państwa¹⁹. Przepisy tego rozporządzenia stosuje się również do dotacji na inwestycje gmin. Zgodnie z postanowieniami tego rozporządzenia środki budżetowe przeznaczone na finansowanie inwestycji są przekazywane przez właściwego dysponenta tych środków na rachunek bankowy, z którego jest finansowana inwestycja (§ 7 ust. 1), z zastrzeżeniem, że środki na inwestycje polegające na budownictwie inne niż koszty przygotowania inwestycji do realizacji mogą być przekazywane, jeżeli inwestor posiada zatwierdzone założenia techniczno-ekonomiczne (§ 7 ust. 4) oraz, że przy określaniu kwot środków przekazywanych na rachunek bankowy powinny być uwzględnione: przewidywana kwota zobowiązań wymagających uregulowania w danym okresie, wysokość środków na rachunku bankowym, przechodzących z poprzedniego okresu oraz kwota środków finansowych z innych źródeł, które będą przeznaczone na finansowanie inwestycji w danym okresie (§ 7 ust. 5).

Ustawa z dnia 25 sierpnia 1994 r. prawo budowlane²⁰ w art. 28 stanowi, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, a do rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych, objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę jest wymagane opracowanie projektu budowlanego, którego warunki określa zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego²¹.

Pozwolenia na budowę poprzedza każdorazowo decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wydawana w trybie art. 40 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²², a warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, ustalone w tej decyzji są wiążące dla organu wydającego pozwolenie na budowę (art. 47).

W przypadku gdy mamy do czynienia z wejściem z budową na tereny rolne wydanie pozwolenia na budowę warunkowane jest wcześniejszym uzyskaniem decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej i określającej warunki i opłaty z tym związane w trybie art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²³.

W przypadkach określonych w art. 55 prawa budowlanego konieczne jest uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

19/ Dz.U. Nr 117 z 1991 r., poz. 508

20/ Dz.U. Nr 87 z 1995 r., poz. 414 (z późn.zm.)

21/ MP Nr 2 z 1994 r., poz. 30

22/ Dz.U. Nr 89 z 1994 r., poz. 415 (z późn.zm.)

23/ Dz.U. Nr 16 z 1995 r., poz. 78

Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego określone zostały w rozdz. 3 (art. 17-27) prawa budowlanego. Do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy przez zapewnienie opracowania projektów oraz wykonania i odbiorów robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (art. 18 ust. 1), a także ustanowienie w określonych sytuacjach inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie oraz zabezpieczenie sprawowania nadzoru autorskiego (art. 18 ust. 2 i 3 oraz art. 19 ust. 1). Podstawowe obowiązki i prawa inspektora nadzoru inwestorskiego określone zostały w art. 25 prawa budowlanego.

Obowiązek prowadzenia dziennika budowy wynika z art. 42 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego, a sposób prowadzenia z zarządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie dziennika budowy oraz tablicy informacyjnej²⁴.

Prawa i obowiązki uczestników procesu inwestycyjnego o charakterze cywilno-prawnym ustalone są w umowach jakie w imieniu gminy, stosownie do art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, zawierają z uczestnikami procesu inwestycyjnego członkowie zarządu gmin. Dla ważności takiego oświadczenia woli zgodnie z art. 46 ust. 3 tejże ustawy wymagana jest kontrasygnata skarbnika gminy. Prawa i obowiązki te uregulowane są w art. 647 do 658 Kodeksu cywilnego²⁵ dotyczących umowy o roboty budowlane, a także w art. 627 - 646 dotyczących umowy o dzieło oraz w art. 734 - 751 dotyczących umowy zlecenia. Jak również w innych przepisach Kodeksu cywilnego dotyczących czynności prawnych (księga pierwsza tytuł IV zobowiązań, księga trzecia tytuły od I do X).

Stosownie do art. 647 Kodeksu cywilnego przez umowę o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu wykonanego zgodnie z projektem i zasadami wiedzy technicznej, a inwestor zobowiązuje się do dokonania wymaganych przez właściwe przepisy czynności związanych z przygotowaniem robót, w szczególności do przekazania terenu budowy i dostarczenia projektu oraz do odebrania obiektu i zapłaty umówionego wynagrodzenia. Projekt techniczny stanowi część składową umowy.

W przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody stosownie do przepisów tytułu VII księgi trzeciej Kc.

Zgodnie z art. 483 Kc w umowie można zastrzec, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy (kara umowna).

24/ MP Nr 2 z 1995 r., poz. 29

25/ Dz.U. Nr 16 z 1964 r., poz. 93 (z późn.zm.)

Żądanie odszkodowania przenoszące wysokość zastrzeżonej kary nie jest dopuszczalne, chyba że strony inaczej postanowiły (art. 484 § 1 Kc).

Do rękojmi za wady wykonanego obiektu budowlanego stosuje się odpowiednio przepisy umowy o dzieło (art. 637 Kc.).

Stosownie do art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce - gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²⁶ w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych, odpowiednio do wzrostu wartości nieruchomości, powstałego na skutek wybudowania tych urządzeń, obowiązani są uczestniczyć właściciele gruntów oraz użytkownicy wieczystości, którzy korzystają z działki bez obowiązku uiszczania opłat za użytkowanie wieczyste lub wnieśli jednorazową opłatę za cały okres użytkowania wieczystego. Są to tzw. opłaty adiacenckie, które mają charakter obligatoryjny. Dał temu wyraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 1994 r. SA/Ln 514/94 (wokanda z 1995 r. Nr 5 s.32), który ponadto stwierdził, że obowiązek ich uiszczania istnieje niezależnie od tego czy właściciel nieruchomości ma zamiar z wybudowanych urządzeń korzystać. Wysokość opłaty adiacenckiej ustalana jest stosownie do § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości udziału w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych²⁷ w drodze decyzji przez zarząd gminy zgodnie z uchwałą rady gminy. Przy czym podjęcie samej uchwały przez radę gminy ma tu charakter fakultatywny.

Wykaz aktów prawnych obowiązujących dla kontrolowanej działalności stanowi załącznik nr 2 do Informacji.

2. Ważniejsze ustalenia kontroli

2.1. Wprowadzenie

Gminy województw regionu dolnośląskiego zamknęły rok 1995 wydatkami inwestycyjnymi z budżetu gmin w kwocie 392.494 tys.zł, co stanowiło 36,0 % wzrost w stosunku do 1994 r. (288.663 tys.zł). Wydatki te w strukturze wydatków gmin stanowiły w obydwu tych latach po 24,0 %. Plan na 1996 r. wg uchwał budżetowych zakładał wydatki na ten cel w kwocie 372.588 tys.zł, tj. 16,0 % ich wydatków budżetowych ogółem. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem posiadały gminy województwa legnickiego: w 1994 r. - 36 %, w 1995 r. - 30 % i plan na 1996 r. - 18 %. Najwyższą dynamikę wzrostu wydatków

26/ tekst jednolity Dz.U. Nr 30 z 1991 r., poz. 127 (z późn.zm.)

27/ Dz.U. Nr 72 z 1991 r., poz. 314 (z późn.zm.)

budżetowych na inwestycje odnotowały gminy województwa wałbrzyskiego, gdzie w 1995 r. w porównaniu z 1994 r. nastąpił 64,4 % wzrost.

Bliższe dane z tego zakresu zawarte zostały w załączniku nr 3.

Ważnym instrumentem ekonomiczno-finansowym dla wspomagania działań pożądaných przez gminy jest możliwość ich zasilania dotacjami celowymi z budżetu państwa, jak i z funduszy celowych. Ma to decydujący wpływ na ostateczną wielkość wydatków inwestycyjnych gmin.

Skontrolowanych 12 gmin (7,4% ogółu) regionu dolnośląskiego poniosło wydatki na inwestycje w 1995 r. 133.684 tys.zł, z czego 113.243 tys.zł, tj. 84,7% przypadało na wydatki w ramach wydatków budżetowych, a 20.441 tys.zł (15,3 %) w ramach planów finansowych gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wydatki inwestycyjne w trzech kwartałach 1996 r. zamknęły się kwotą 77.324 tys.zł, z czego 67.037 tys.zł, tj. 86,7% przypadało na wydatki w ramach wydatków budżetowych, a 10.287 tys.zł (13,3%) w ramach planów finansowych gminnych funduszy ochrony środowiska.

Wydatki inwestycyjne skontrolowanych gmin, w ramach ich wydatków budżetowych (113.243 tys.zł), stanowiły w 1995 r. 28,9 % ogółu wydatków inwestycyjnych gmin regionu dolnośląskiego w ramach budżetu (392.494 tys.zł).

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów tych gmin zamknął się w 1995 r. wskaźnikiem 35,3 %, a za trzy kwartały 1996 r. - 20,8 %.

Najwyższy wskaźnik wydatków inwestycyjnych wystąpił w Gminie Kobierzyce i wyniósł dla 1995 r. - 62,5 %, a dla 3 kwartałów 1996 r. - 53,8 %.

Wydatki inwestycyjne z gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w badanym okresie wystąpiły w 5 gminach (Bogatynia, Polkowice, m.Głogów, Strzegom, m.Wałbrzych). Podstawowe znaczenie miały one w przypadku gmin:

- **Polkowice:** w 1995 r. - 10.138 tys.zł, tj. 36,0 % ogółu wydatków inwestycyjnych,
a za trzy kwartały 1996 r. - 3.760 tys.zł, tj. 36,1 %;

- **Bogatynia:** w 1995 r. - 8.177 tys.zł, tj. 32,4 % ogółu wydatków inwestycyjnych,
a za trzy kwartały 1996 r. - 6.286 tys.zł, tj. 41,0 %;

- **m.Głogów:** w 1995 r. - 1.970 tys.zł, tj. 18,9 % ogółu wydatków inwestycyjnych,
a za trzy kwartały 1996 r. - 109 tys.zł, tj. 2,4 %.

Dane o wydatkach inwestycyjnych wszystkich skontrolowanych gmin zawarte zostały w załączniku nr 4 do Informacji.

Szczegółową kontrolą w skontrolowanych gminach objęto łącznie 40 zadań inwestycyjnych, z tego 36 znajdujących się w fazie realizacji, 1 - zaniechane i 3 - na

etapie przygotowawczym. Na zadania te w 1995 r. poniesiono nakłady w wysokości 27.335 tys.zł, a za 3 kwartały 1996 r. - 24.842 tys.zł. Do 30 września 1996 r. na realizację tych zadań od początku poniesiono nakłady w łącznej kwocie 80.020 tys.zł, a nakłady przewidywane do poniesienia dla ich dokończenia określone były na kwotę 50.030 tys.zł.

Środki własne inwestorów komunalnych - gmin i gminnych podmiotów gospodarczych - pokryły w 1995 r. 50,1 %, a za 3 kwartały 1996 r. - 49,3 % poniesionych nakładów inwestycyjnych. W 100 % ze środków własnych kontrolowane inwestycje sfinansowały gminy: Bogatynia, Polkowice, m.Głogów, a za 3 kwartały 1996 r. - m.Lubin. Przy czym w środkach własnych inwestorów gminnych dominujący był udział środków budżetowych gminy i środków gminnych podmiotów gospodarczych, które pokryły w 1995 r. - 39,6 %, a za 3 kwartały 1996 r. - 34,0 % ogółu wydatków inwestycyjnych poniesionych na skontrolowane inwestycje. Udział gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wynosił w 1995 r. - 10,5 %, a za 3 kwartały 1996 r. - 15,3 % nakładów inwestycyjnych i ograniczał się do 4 skontrolowanych gmin (Bogatynia, Polkowice, m.Głogów, m.Wałbrzych).

Ze źródeł zewnętrznych, z których sfinansowano w 1995 r. - 49,9 %, a za 3 kwartały 1996 r. - 50,7 % nakładów inwestycyjnych, podstawowe znaczenie odgrywały:

- dotacje z budżetu państwa - odpowiednio 19,0 % i 10,8 %,
- dotacje z Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - odpowiednio 9,9 % i 22,1 %,
- pożyczki z Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - odpowiednio 18,3 % i 13,2 %.

Udział pozostałych źródeł zasilania (kredyty bankowe, dotacje z Fundacji Eko-fundusz itp.) zamknął się w 1995 r. wskaźnikiem 2,7 %, a za 3 kwartały 1996 r. - 4,6%.

Bliższe dane o inwestycjach objętych kontrolą szczegółową zawiera załącznik nr 5.

Tylko 3 ze skontrolowanych gmin (Wałbrzych, Bolesławiec, Polkowice) działalność inwestycyjną podejmowało w oparciu o wieloletnie programy gospodarcze uchwalone przez rady gmin. Pozostałe 9 gmin uchwalonych programów gospodarczych nie posiadało. Niektóre z nich posiadały wprowadzić programy cząstkowe, jednak nie przedstawiły ich właściwym radom gmin celem uchwalenia. Należały do nich:

- Bogatynia, która w styczniu 1995 r. opracowała „Program inwestycji komunalnych i ochrony środowiska dla miasta i gminy Bogatynia”,
- Nowa Ruda, która posiadała opracowane cząstkowe programy sieci kanalizacyjnej i gazyfikacji miasta oraz ucieplnienia dzielnicy Słupiec,

- Strzegom, który opracował „Wykaz zadań inwestycyjnych i modernizacyjno-remontowych planowanych do realizacji w latach 1995-2000 przez Urząd Miejski w Strzegomiu”,
- Głogów, który wykonał już szereg opracowań zmierzających do sporządzenia takiego programu, m.in. „Strategię rozwoju Miasta Głogowa do roku 2010”.

Uchwalenie programu gospodarczego, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, należało do wyłącznej właściwości rad gmin, jednakże przygotowanie projektu stosownej uchwały, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy, należało do zadań zarządów gmin.

Ponadto w przypadku gminy miejskiej w Głogowie działalność inwestycyjna w latach 1995-1996 prowadzona była dodatkowo przy braku planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego. Wcześniej obowiązujący plan utracił swą ważność

w listopadzie 1993 r., a w oparciu o wówczas uchwalone przez Radę Miejską Głogowa założenia do nowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta nie zdołano do dnia wejścia w życie (1 stycznia 1995 r.) zmienionej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym sporządzić i uchwalić nowego planu. Przy czym Urząd Miejski w Głogowie uchybiał obowiązującej w takich przypadkach procedurze poprzedzania rozprawami administracyjnymi wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na wydanych w latach 1995-1996 (do 30 września) 660 takich decyzji, tylko w 3 przypadkach wydane one zostały po przeprowadzeniu rozpraw administracyjnych. Przeciągały się prace nad opracowaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta, do których Urząd Miejski w Głogowie przystąpił w końcu 1995 r., a które warunkowały sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta.

2.2. Przygotowanie inwestycji do realizacji

Podstawowy dokument realizacji inwestycji, dla zapewnienia celowego i oszczędnego wydatkowania środków budżetowych, stanowić winny założenia techniczno-ekonomiczne (ZTE) inwestycji. W przypadku inwestycji dotowanych z budżetu państwa obowiązek opracowania i zatwierdzenia ZTE stanowi warunek konieczny dla uruchomienia środków budżetu państwa na finansowanie inwestycji. Stanowi o tym § 7 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa.

Z 36 realizowanych zadań inwestycyjnych ZTE miało opracowane tylko 6 zadań. Brak zatwierdzonych ZTE inwestycji nie stanowił jednak przeszkody w uruchamianiu dotacji z budżetu państwa, czy funduszy celowych w takich przypadkach. Działanie to

ze strony jednostek dotujących miało charakter nielegalny.

Brak założeń techniczno-ekonomicznych był niejednokrotnie przyczyną późniejszych zakłóceń przebiegu procesu inwestycyjnego, zmian w zakresie rzeczowym inwestycji, a w konsekwencji wydłużenia czasu trwania inwestycji i po-drożenia kosztów zadania. I tak np.:

- *Wskutek braku ZTE i ostatecznej koncepcji sieci zadania inwestycyjnego „Wodociąg Północ” w Gminie Kobierzyce place budowy pod automatyczne stacje uzdatniania wody w Księgienicach i Tyńcu Małym przekazano z opóźnieniem odpowiednio 1 i 2 miesięcznym, a realizację spięcia sieci wodociągowej w Tyńcu Małym z siecią w Domasławiu i Żernikach podjęto dopiero w 3 roku realizacji tej inwestycji. Długość sieci wzrosła w konsekwencji z planowanych 24 km do 29,7 km, tj. o 23,7 %, termin zakończenia realizacji przesunięty został z 30 marca 1995 r. na 31 października 1996 r., cykl jej realizacji wydłużył się z 6 do 26 miesięcy, a nakłady wzrosły z planowanych pierwotnie 2.500 tys.zł do 2.952 tys.zł, tj. o 18,1 %.*
- *Nieopracowanie założeń techniczno-ekonomicznych dla zadania inwestycyjnego „Miejska oczyszczalnia ścieków w Gryfowie Śl.” w Gminie Gryfów Śl. spowodowało, że niemal równocześnie przystąpiono do budowy miejskiej oczyszczalni ścieków w Gryfowie Śl. o przepustowości 3,3 tys. m³/dobę (czerwiec 1993 r.) i osiedlowej oczyszczalni ścieków w Gryfowie Śl. o przepustowości 0,2 tys. m³/dobę (koniec 1992 r.). W konsekwencji budowa oczyszczalni osiedlowej, której od samego początku towarzyszyło szereg uwag i wątpliwości m.in. co do celowości, wobec budowy dla Gryfowa Śl. dużej oczyszczalni ścieków, nietrafionej koncepcji technicznej i niewłaściwej lokalizacji w pobliżu ujęcia wody dla miasta Gryfowa Śl., została uchwałą Rady Miejskiej z dnia 29 czerwca 1995 r. zaniechana. Jednocześnie błędy popełnione przy jej realizacji są przedmiotem śledztwa prowadzonego przez Prokuraturę Rejonową w Lwówku Śl. w stosunku do członków poprzedniego Zarządu Gminy, w związku z zawiadomieniem skierowanym przez Zarząd Gminy nowej kadencji.*

Nadmienić przy tym należy, że w momencie podjęcia decyzji o zaniechaniu budowy stan zaawansowania tej inwestycji wynosił około 80 %, a wartość robót budowlano-montażowych wyrażała się kwotą 404 tys.zł. Zaniechana inwestycja do wysokości 230 tys.zł sfinansowana została z dotacji Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a do wysokości - 150 tys.zł z dotacji Wojewody Jeleniogórskiego do kosztów uzbrojenia terenów pod budownictwo mieszkaniowe.

Równocześnie brak było płynności przy finansowaniu zadania podstawowego, wskutek czego wykonawca - Spółka z o.o. „Hydrobudowa” z Wrocławia naliczyła odsetki ustawowe za zwłokę w regulowaniu płatności na kwotę 204 tys.zł. To, jak również nakładające się na to błędy przy zawieraniu umowy na wykonawstwo spowodowały, że pierwotny termin zakończenia budowy oczyszczalni i przekazania jej do eksploatacji po rozruchu technologicznym przesunięty został z sierpnia 1995 r. na czerwiec 1997 r., cykl realizacji wydłużył się z 28 do 50 miesięcy, a wartość kosztorysowa wzrosła z 4.601 tys.zł we wrześniu 1993 r. do 8.414 tys.zł w poziomie cen z I kwartału 1995 r.

Miały też miejsce inne nieprawidłowości związane z przygotowaniem założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji, wskutek czego działania podjęte dla ich opracowania nie zostały sfinalizowane. I tak:

- *Urząd Miasta i Gminy w Strzelinie nie wyegzekwował od Wrocławskiego Przedsiębiorstwa Robót Inżynieryjnych „WPRI-EKO” we Wrocławiu, jako generalnego wykonawcy zadania inwestycyjnego pn. „Oczyszczalnia ścieków dla miasta Strzelina i Wiązowa”, opracowania pełnej dokumentacji technicznej zadania, której istotną częścią była - zgodnie z umową z dnia 1 marca 1994 r, obok projektu technicznego, również koncepcja z elementami ZTE.*
- *Nietrafionym gospodarczo okazał się pomysł rozwiązania problemu budowy (rozbudowy) oczyszczalni ścieków w Głogowie poprzez utworzenie Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością „Future Water Głogów”. Gmina przystąpiła do tej Spółki w oparciu o uchwałę nr XXIV/127/92 Rady Miejskiej Głogowa z dnia 11 września 1992 r. obejmując w niej 50% udziałów w kapitale zakładowym - 1.421,2 tys.zł, m.in. poprzez wniesienie wkładu pieniężnego w wysokości 307 tys.zł. Zadaniem tej Spółki było m.in. zaprojektowanie, wybudowanie i eksploatacja oczyszczalni ścieków komunalnych w Głogowie. Spółka ta nie zrealizowała budowy oczyszczalni. Postawiona została w stan likwidacji, a działalność przedstawicieli Gminy w Spółce jest przedmiotem postępowania sądowego karnego.*

W 5 spośród 12 skontrolowanych gmin wystąpiły również przypadki niewłaściwej jakości przygotowanej dokumentacji projektowo-kosztorysowej. Było to następstwem niedostatecznego rozpoznania warunków geologicznych podłoża, pomijania elementów istniejącego uzbrojenia terenu i niedostatków w uzgadnianiu dokumentacji projektowej. Wiązało się to później z koniecznością przeprojektowania i realizacji robót dodatkowych, a to z kolei miało wpływ na wydłużanie czasu trwania budowy i koszty realizacji.

- *Przy budowie I etapu „obwodnicy od ul. Moniuszki do ul. Świdnickiej w Wałbrzychu” projekt techniczny pomijał konieczność podłączenia bezodpływowego rowu R-1 na terenie Szkoły Podstawowej przy ul. P.Skargi z kanałem deszczowym w ul. Niepodległości. Niedostatecznie rozpoznano też warunki geologiczne podłoża, co wiązało się z koniecznością przeprowadzenia dodatkowych badań, a w konsekwencji również robót dodatkowych o wartości 217,4 tys.zł.*
- *Przy budowie „kolektora sanitarnego Śródmieście w Wałbrzychu” zaszła konieczność wykonania dodatkowych przepustów, gdyż zaprojektowany rów odwadniający uniemożliwiał dojazd do czynnej komory spustowej, a także dodatkowych robót ziemnych, w związku z innymi od założonych projektem warunkami geologicznymi. Po-drożyło to koszt tej inwestycji o 50,5 tys.zł.*
- *Przy realizacji inwestycji „uzbrojenie terenu osiedla domków jednorodzinnych przy ul. Zdrojowej-Fabiana w Wałbrzychu” wykonano m.in. dodatkowe prace ziemne, celem niwelacji drogi do zaprojektowanych i wykonanych budynków, jak i roboty poprawkowe na kanalizacji sanitarnej i deszczowej, stosownie do protokołu przeglądu technicznego. Koszt tych dodatkowych robót zamknął się kwotą 8,6 tys.zł.*

- *Już na etapie realizacji zadania inwestycyjnego „kanalizacja wsi Bielany Wrocławskie” w Gminie Kobierzyce zaszła konieczność przeprojektowania niektórych tras przebiegu kanałów, z uwagi na zmianę koncepcji, a także konieczność wykonywania robót w warunkach innych od założonych projektem. Wskutek bowiem złego rozpoznania warunków hydrogeologicznych, w niektórych wykopach napotkano na silny napływ wód gruntowych. Inny od założonego projektem technicznym był też przebieg kabla energetycznego. Część zmian wymuszona była też zmianą planu zagospodarowania przestrzennego północno-wschodniej części wsi.*
- *W odniesieniu do inwestycji realizowanych przez Gminę Miejską Lubin, w 3 przypadkach, na 7 badanych inwestycji, dokonano zmiany zakresu robót. W przypadku „budowy sieci gazowej i wodociągowej - ul. Stary Lubin” oraz „uzbrojenia terenu pod budownictwo mieszkaniowe - osiedle Przylesie IV w Lubinie” stwierdzono konieczność wykonania wymiany gruntu gliniastego, mało podatnego na zagęszczenie, na piasek, a w przypadku zadania „likwidacja ogrzewania piecowego i kotłowni węglowych - żłobek przy ul. Cedyńskiej w Lubinie” - konieczność remontu ścian wskutek demontażu instalacji c.o. W tym ostatnim przypadku roboty te można było przewidzieć. Zmiany terminów zakończenia niektórych zadań dokonywano jednak bez podania w aneksach do umów ich przyczyn. Na przykład termin zakończenia zadania pn. „Likwidacja ogrzewania piecowego i kotłowni węglowych w budynku przy ul. Traugutta 10 w Lubinie” wyznaczony w umowie na dzień 31 sierpnia 1995 r., został przesunięty - bez podania w aneksie do umowy przyczyn - do dnia 30 września 1995 r., a odbiór końcowy zadania nastąpił dopiero 22 listopada 1995 r.*
- *Wielkość „Międzygminnej oczyszczalni ścieków w Ścinawce Dolnej” realizowanej przez Gminę Miejską Nowa Ruda określona była przepustowością 24 tys. m³/dobę. W momencie rozpoczęcia realizacji w 1991 r. przystąpiono do budowy oczyszczalni o przepustowości 12 tys. m³/dobę, by ją następnie ograniczyć do realizowanej aktualnie wielkości 6 tys. m³/dobę. Przyjęcie takich rozwiązań uzasadnione było spadkiem zużycia wody w regionie funkcjonowania oczyszczalni oraz niskim stopniem skanalizowania planowanych do obsługi terenów. Mimo to założony cykl realizacji zadania wydłużył się wg aktualnych ustaleń z 30 do 80 miesięcy, a wartość kosztorysowa przedsięwzięcia wzrosła o 198 % z 9,8 mln zł do 29,2 mln zł. Według stanu na dzień 30 września 1996 r. zaawansowanie rzeczowe inwestycji określone było na 30 %, a finansowe na 25 %.*

Na zaniebdania w zakresie przygotowania do realizacji inwestycji wskazują również pojedyncze przypadki rozpoczynania robót budowlanych, mimo nie-uporządkowania spraw związanych z wyłączeniem gruntów rolnych na cele nierolnicze, bez dopełnienia wymogu posiadania, wynikającego z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane, pozwolenia na budowę, a także niedopełnienia, wynikającego z art. 54 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, obowiązku uzyskania zezwolenia na składowanie odpadów na wysypisku. I tak:

- *Budowa budynku mieszkalnego komunalnego na os. Piastów Śląskich w Głogowie, realizowana przez Gminę Miejską w Głogowie, odbywała się na gruncie, na który inwestor zastępczy - Przedsiębiorstwo Usług Inwestycyjnych i Projektowych*

„Inwestor” Spółka z o.o. w Głogowie - nie uzyskał decyzji zezwalającej na wyłączenie terenu przewidywanego pod tą zabudowę z produkcji rolnej, w trybie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Brak takiej decyzji nie stanowił jednak przeszkody w uzyskaniu w dniu 10 czerwca 1996 r. w Urzędzie Rejonowym w Legnicy pozwolenia na jej budowę.

- *Działając na zlecenie Urzędu Miejskiego w Oleśnicy wykonawca zadania inwestycyjnego pn. „Kolektor doprowadzający ścieki do oczyszczalni ścieków w Oleśnicy” - Spółka z o.o. Hydrobudowa Wrocław, przystąpił do realizacji prac przygotowawczych przy budowie kolektora i wystawił pierwszą fakturę w dniu 2 grudnia 1994 r. na 102 dni przed uprawomocnieniem się pozwolenia na budowę kolektora (14.03.1995 r.). Wartość zafakturowanych robót do dnia uprawomocnienia się pozwolenia na budowę wyniosła 245,2 tys.zł.
Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane warunkiem koniecznym do rozpoczęcia robót budowlanych było posiadanie prawomocnego pozwolenia na budowę.*
- *Urząd Gminy Polkowice nie posiadał zezwolenia na wywóz osadów z poletek oczyszczalni ścieków w Moskorzynie na wysypisko odpadów w Trzebczu.*

Ujawnioną nieprawidłowością był również brak staranności przy zawieraniu umów i nieprzestrzeganie podstawowych zasad obowiązujących w zakresie doboru wykonawców. Świadczą o tym fakty:

- powierzenia wykonania zadań związanych z realizacją inwestycji z pominięciem przetargu, bądź zachowania zasady wyboru najbardziej korzystnej oferty,
- zawierania z wykonawcami umów na inny zakres rzeczowy niż wynikający z oferty przetargowej,
- organizowania przetargów na wykonawstwo robót bez przygotowanej dokumentacji projektowej,
- uchybień proceduralnych w postępowaniu przetargowym.

Nieprawidłowości z tego zakresu stwierdzono w 5 (m.Głogów, m.Nowa Ruda, m.Wałbrzych, Kobierzyce, m.Oleśnica) z 12 skontrolowanych gmin. I tak:

- *Działający w imieniu Urzędu Miejskiego w Głogowie inwestor zastępczy, wylaniając w kwietniu 1996 r. wykonawcę robót budynku mieszkalnego na os. Piastów Śląskich w Głogowie w drodze zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego według ustawy o zamówieniach publicznych - dopuścił się uchybień proceduralnych. Polegały one m.in. na niezamieszczeniu ogłoszenia o postępowaniu przetargowym i o wyniku przetargu w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego, a w ogłoszeniu o wyniku przetargu, rozesłanym do poszczególnych oferentów, nie podano ceny wybranej ofert. Ponadto w umowie o wykonawstwo prac budowlanych wniesiono zapisy inne niż zawarte w szczegółowych warunkach kontraktu dołączonych do specyfikacji istotnych warunków zamówienia i mniej korzystne dla zamawiającego. Różnice sprowadzały się do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w*

wysokości 3 %, a nie 5 % wartości zadania, co obniżało kwotę zabezpieczenia o 12.356 zł (z kwoty należnej - 30.889 zł do 12.356 zł) oraz zapłaty zamawiającemu za każdy dzień zwłoki w usunięciu wad kar w wysokości 0,02 % ceny obiektu, a nie 0,1 %.

- *Urząd Miejski w Głogowie uruchamiając w 1996 r. procedury związane z wyłonieniem wykonawcy oczyszczalni ścieków w Głogowie, nie posiadał pełnego rozeznania m.in. co do lokalizacji inwestycji, inwentaryzacji stanu technicznego, kierunków i zakresu rozbudowy systemu odprowadzania ścieków w Głogowie, technologii oczyszczania, wymaganej przepustowości.*
- *W przypadku budowy kanalizacji sanitarnej przy ul. Kwiatkowskiego w Nowej Rudzie Urząd Miejski w Nowej Rudzie ogłosił przetarg na wykonanie 824 mb kanalizacji, który to przetarg wygrał Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Nowej Rudzie za kwotę 200 tys.zł. Umowę z wykonawcą zawarto jednak na wykonanie 351 mb kanalizacji za kwotę 130 tys.zł, a aneksami do umowy zmieniono zakres umowy wykonanych robót oraz ich wartość, aż do przekroczenia wielkości określonych w ofercie.*
- *Działający w imieniu Gminy Miejskiej Wałbrzych Miejski Zarząd Budynków Mieszkalnych w Wałbrzychu dokonał wyboru wykonawcy robót budowlanych przy budynku mieszkalnym przy ul. Orzeszkowej 3 o wartości netto 220 tys.zł i remontu kapitalnego przy ul. Orzeszkowej 2 o wartości netto 80 tys.zł w drodze negocjacji, tj. z naruszeniem zasad określonych w art. 11-14 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Przy zawarciu tej umowy pominięto m.in. procedury dotyczące przetargu nieograniczonego i ogłoszenia zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Naruszono też zasady przy powoływaniu komisji przetargowej, ponieważ zgodnie z uchwałami Zarządu Miasta prawo powołania komisji przysługiwało jedynie resortowemu Wiceprezydentowi, gdy tymczasem uczynił to główny specjalista ds. technicznych Miejskiego Zarządu Budynków Komunalnych w Wałbrzychu.*
- *Zawarcie w 1995 r. przez Gminę Kobierzyce umowy nr PS-16-96 na wykonanie projektu technicznego głównego punktu zasilania za kwotę 250 tys.zł nastąpiło z pominięciem trybu przetargowego określonego uchwałą nr 58/112/93 Zarządu Gminy w Kobierzycach z dnia 21 kwietnia 1993 r. w sprawie stosowania regulaminu do przeprowadzania przetargów na prace projektowe i roboty budowlane.*
- *W dniu 30.05.1994 r. Urząd Miejski w Oleśnicy zawarł umowę o wykonanie dokumentacji projektowej kolektora doprowadzającego ścieki do oczyszczalni, wykonywania nadzoru autorskiego nad inwestycją oraz sprawowania funkcji inwestora zastępczego, za wynagrodzeniem 156 tys.zł, z pominięciem wymogu wyboru najbardziej korzystnej oferty określonego w art. 42 ust. 1 pkt 4 prawa budżetowego, sprecyzowanego w regulaminie przetargów przyjętym przez Zarząd Miejski w grudniu 1993 r. Skutkiem tego koszt jednostkowy opracowania dokumentacji na kolektor odprowadzający ścieki zamknął się kwotą 60,31 zł za wykonanie 1 mb kolektora, gdy inne gminy, które dokonały w tym czasie wyboru wykonawcy na podobne obiekty w drodze przetargu osiągnęły korzystniejsze warunki (od 3,74 zł do 12,37 zł za 1 mb). Również bezprzetargowo, poprzez spisanie aneksów do przedmiotowej umowy zlecono opracowanie dokumentacji kanałów K-1 - K-4 za kwotę 28 tys.zł, a w 1995 r. kanałów K-5 i K-6 za kwotę 16 tys.zł oraz dokumentacji na odprowadzenie wód z oczyszczalni ścieków za kwotę 22 tys.zł.*

Bezprzetargowo, z pominięciem obowiązku przeprowadzenia przetargu nieograniczonego, w związku z udziałem w finansowaniu zadania dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska, zlecono w 1995 r. wykonanie kanałów głównych K-2 i K-3.

2.3 Realizacja inwestycji komunalnych i oddawanie ich do użytku

Uchybienia zaistniałe na etapie przygotowania do rozpoczęcia inwestycji, a opisane pkt. 2.2, które odnosiły się do większości skontrolowanych jednostek, przenosiły się swoimi skutkami na fazę realizacji inwestycji. Wywarły one znaczący, niekorzystny wpływ na jakość, terminowość i koszty wykonawstwa. W konsekwencji faktyczne rozpoczęcie 9 inwestycji (z 36 realizowanych) nastąpiło z opóźnieniem sięgającym w skrajnym przypadku (budowa kolektora sanitarnego Śródmieście w Wałbrzychu) - 1 roku. W objętym badaniami okresie zakończono i przekazano do eksploatacji 16 z kontrolowanych zadań inwestycyjnych, a dalszych 8 w IV kwartale 1996 r. Tylko w 5 przypadkach nastąpiło to w planowanym pierwotnie terminie, a w 1 przypadku z 7 miesięcznym wyprzedzeniem (kanalizacja sanitarna w dzielnicy Zacisze w Nowej Rudzie). Przykładowo:

- *Cykl realizacji oczyszczalni ścieków z kolektorem dla Bolesławca w Gminie Miejskiej Bolesławiec wydłużył się z planowanych 64 miesięcy do 98 miesięcy.*
- *Budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej we wsi Moskorzyn w Gminie Polkowice trwała 18 zamiast planowanych 12 miesięcy. Pierwotny termin zakończenia robót i rozruchu technologicznego obiektu nie został dotrzymany z uwagi na małą ilość ścieków dopływających do oczyszczalni i warunki pogodowe niesprzyjające rozwojowi osadu czynnego.*
- *Budowa kolektora przesyłowego ścieków surowych Strzelin - Chociwel w Gminie Strzelin trwała 49 miesięcy zamiast zakładanych pierwotnie 10 miesięcy. W toku budowy miały miejsce wieloletnie przerwy (w latach 1993 - I kwartał 1995 r.) spowodowane brakiem środków finansowych. Pociągnęło to za sobą dodatkowe obciążenie Gminy kosztami w kwocie 231,1 tys.zł wykonania przeglądu technicznego i usunięcia awarii wykonanego wcześniej kolektora sanitarnego.*
- *W Gminie Kobierzyce wydłużył się cykl realizacji I etapu zadania inwestycyjnego pn. „Kanalizacja sanitarna Bielán Wrocławskich” z 4 do 15 miesięcy, a budowy „wodociągu Północ” z 6 do 26 miesięcy. Nie wszystkie przesunięcia terminów zakończenia tego ostatniego zadania, dokonywane aneksami do umowy pierwotnej, były odpowiednio umotywowane.*
- *W Gminie Bogatynia, pomimo posiadania wystarczającego zabezpieczenia finansowego, żadne z czterech badanych szczegółowo zadań nie zostało wykonane w pierwotnie ustalonych terminach.*

W odniesieniu do 12 inwestycji kontynuowanych wg stanu na dzień 31 grudnia 1996 r. tylko w stosunku do 2 z nich nie upłynął jeszcze pierwotny termin ich zakończenia. W pozostałych 10 przypadkach terminy te niekiedy znacznie odbiegały od pierwotnych założeń. I tak:

- *Termin zakończenia i przekazania do eksploatacji miejskiej oczyszczalni ścieków w Gryfowie Śl., realizowanej przez Gminę Gryfów Śl., przesunięto z sierpnia 1995 r. na czerwiec 1997 r., a cykl realizacji wydłużył się z 28 do 50 miesięcy.*
- *Wyznaczony pierwotnie na grudzień 1993 r. termin zakończenia budowy oczyszczalni ścieków w Ścinawce Dolnej w Gminie Miejskiej Nowa Ruda przesunięty został na czerwiec 1998 r., a cykl jej realizacji wydłużony z 30 do 80 miesięcy.*
- *Określony początkowo na IV kwartał 1995 r. termin zakończenia rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków w Strzegomiu w Gminie Strzegom i przekazania jej do eksploatacji przesunięty został na kwiecień 1997 r., a cykl jej realizacji wydłużył się z 44 do 60 miesięcy. Na obiekcie tym roboty budowlane zakończono we wrześniu 1996 r. i prowadzony był rozruch technologiczny.*
- *W Gminie Miejskiej Wałbrzych przesunięto terminy zakończenia budowy:*
 - a/ budynku mieszkalnego przy ul.Orzeszkowej 3 w Wałbrzychu z września 1995 r. na grudzień 1997 r. (cykl realizacji wydłużył się z 12 do 38 miesięcy),*
 - b/ obwodnicy od ul.Moniuszki do ul.Świdnickiej w Wałbrzychu z grudnia 1995 r. na grudzień 1998 r. (cykl realizacji wydłużył się z 31 do 67 miesięcy),*
 - c/ kolektora sanitarnego Śródmieście w Wałbrzychu z grudnia 1996 r. na grudzień 1998 r. (cykl realizacji wydłużył się z 82 do 106 miesięcy).**W pierwszym przypadku wiązało się to m.in. z faktem, że roboty budowlane na tym zadaniu wykonuje już trzeci wykonawca, gdyż dwóch wcześniejszych postawionych zostało w stan likwidacji. W dwóch ostatnich przypadkach przyczyna wydłużenia ich realizacji leżała po stronie niedostatecznej podaży środków w budżecie Gminy i konieczności wykonywania robót dodatkowych.*

Wyniki kontroli wykazały przypadki oddawania do użytku obiektów nie wykończonych w pełni lub z wadami technicznymi i nieosiągania przez nie założeń projektowych co do efektywności. Nieprawidłowości związane z odbiorem robót i ich jakością stwierdzono w 6 (50 %) skontrolowanych gminach (m.Oleśnica, m.Lubin, Strzelin, Polkowice m.Głogów, m.Bolesławiec).

- *W Gminie Miejskiej Oleśnica zgłoszenie oczyszczalni ścieków do rozruchu technologicznego nastąpiło w dniu 19 lipca 1996 r., a w dniu 29 lipca 1996 r. 10-osobowa komisja dokonała formalnego odbioru końcowego i przekazania oczyszczalni ścieków do eksploatacji. W rzeczywistości prace rozruchowe trwały, termin ich zakończenia ustalono na dzień 30 kwietnia 1997 r., a na obiekcie w grudniu 1996 r. trwały jeszcze prace związane z budową laboratorium i montażem urządzeń. Badania analityczne ścieków przeprowadzone w dniu 11 grudnia 1996 r. (135 dni po dokonaniu formalnego przekazania do eksploatacji) wykazały, że ścieki odpływające z oczyszczalni miały wyższe od określonych w pozwoleniu wodnoprawnym wskaźniki:*

BZT₅ - o 136,7%, zawiesiny - o 112%, azotu ogólnego - o 26,6%, fosforu ogólnego - o 67,8%. Tak sporządzony protokół Gmina przesłała do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jako potwierdzenie spełnienia jednego z podstawowych warunków umowy pożyczki w kwocie 3.200 tys.zł, tj. przekazania oczyszczalni do eksploatacji w terminie do 31 lipca 1996 r. Otwierало to Gminie drogę do ubiegania się o 50% (1.600 tys.zł) umorzenie przydzielonej pożyczki z tego Funduszu na jej budowę.

- *Urząd Miasta i Gminy w Strzelinie nie egzekwował od generalnego wykonawcy terminowego usunięcia wad i usterek w robotach budowlano-montażowych ujawnionych w dniu 2 września 1996 r. przy odbiorze i przekazaniu do rozruchu oczyszczalni ścieków dla Strzelina., których wykonanie polecono zakończyć do 18 października. Przeprowadzone w dniu 24 października 1996 r. oględziny tej budowy ujawniły, że nie dokończono próby szczelności zbiornika otwartej komory fermentacji i zakończenia humusowania skarp tego zbiornika oraz wykonania ok. 20 mb. ogrodzenia i uzupełnienia siania trawy i nasadzenia drzew. Częściowe usunięcie tych usterek i niedoróbek nastąpiło dopiero w dniu 8 listopada 1996 r.*
- *Urząd Miasta w Lubinie nie we wszystkich przypadkach dokonywał sprawdzenia realizacji zaleceń komisji przeprowadzających odbiór końcowy. Na przykład podczas odbioru i przekazania do użytku zadania pn.. „Wewnętrzne instalacje c.o. w budynkach mieszkalnych przy ul.Kościuszki nr 16, 18, 20 i 20a” stwierdzono usterki dotyczące obudów pionów na klatkach schodowych oraz słabej jakości izolacji rur, jednak Urząd nie sprawdził wykonania tych zleceń. Podobna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do trzech innych zadań.*
- *W oczyszczalni ścieków w Moskorzynie w Gminie Polkowice, przekazanej do eksploatacji w dniu 19 kwietnia 1995 r., w wyniku przeprowadzonych przy udziale Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Legnicy oględzin ujawniono przeciążenie hydrauliczne obiektu, który w ciągu doby przyjmował średniodobowo 106 m³ ścieków, zamiast określonej w pozwoleniu wodnoprawnym wielkości - 58 m³, a także przekroczenie parametrów jakościowych ścieków odprowadzanych z oczyszczalni w zakresie wskaźników BZT₅ i azotu ogólnego.*
- *Wyniki przeprowadzonej równolegle, w dniach 10 i 22 grudnia 1996 r. przez Państwowego Inspektora Pracy, kontroli Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Trzebieniu, wybudowanego przez Gminę Miejską Bolesławiec, wykazały błędy zarówno projektowe, jak i wykonawcze. Stwierdzono, że podłoga w pomieszczeniu magazynowym paliw nie posiadała wykonania przeciwwiskrzęcego. Brak było wygrozdzenia części dojazdu do wagi i brodzika od odkażania kół pojazdów dostarczających śmieci i odpady na wysypisko, na drodze komunikacyjnej przy wjeździe na teren zakładu, co powodowało możliwość kolizji. Nierówno nałożone zostały płyty betonowe na drogach zewnętrznych. Przy zbiornikach odcieków nie zainstalowano pomostów z barierami ochronnymi.*

Nieprawidłowości związane z realizacją i odbiorem robót budowlanych znalazły też częściowe potwierdzenie w trakcie przeprowadzonych przez NIK (także z udziałem organów Państwowego Nadzoru Budowlanego i Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska) oględzin budów i obiektów. Odnotowano je w 7 (58,3 %)

skontrolowanych gminach (m.Głogów, Kobierzyce, m.Bolesławiec, m.Lubin, Polkowice, Bogatynia, Strzelin).

Przykładowo:

- *Ogłędziny placu budowy komunalnego budynku mieszkalnego na os. Piastów Śl. w Głogowie realizowanego przez Gminę Miejską Głogów wykazały m.in., że roboty budowlane prowadzone były bez zachowania przepisów bezpieczeństwa (brak poręczy, balustrad klatki schodowej), poprawy jakości wymagały roboty tynkarskie.*
- *Wyniki oględzin budowy pn. - „modernizacja wodociągu wiejskiego w Opolnie Zdroju w Gminie Bogatynia” - wykazały, że większość prac na obiektach tej budowy wykonana została poprawnie, niemniej jednak nie wykonano ogrodzenia zbiornika wody, brakowało też elementu zabezpieczającego odpowietrznik zbiornika wody, a droga po robotach, mimo zejścia wykonawcy z placu budowy, nie została naprawiona.*

2.4 Nadzór nad realizacją inwestycji komunalnych.

Gminy jako inwestorzy byli zobowiązani do sprawowania podstawowego nadzoru nad realizacją inwestycji komunalnych we wszystkich fazach procesu budowy. Wyniki kontroli wskazują, że nie zawsze do realizacji tych zadań były one należycie przygotowane. Różny był bowiem stopień zorganizowania gminnych służb inwestycyjnych. Niektóre z urzędów gminnych posiadały bowiem wydzielone w strukturze organizacyjnej odrębne wydziały do spraw inwestycji, a inne powierzały te zadania pracownikom do prowadzenia jako dodatkowe zadania.

Przepis art. 33 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane pozwalał gminom jako inwestorom powierzać kierownictwo i nadzór nad robotami budowlanymi, wykonawcom posiadającym przygotowanie do ich prowadzenia. Na gminach ciążył jednak obowiązek nadzoru nad rzetelnością wywiązywania się inwestorów zastępczych z warunków umownych.

Wyniki kontroli wskazują, że nadzór nad inwestycjami wykonywany przez gminy w sposób bezpośredni, jak też przy udziale inwestorów zastępczych nie zawsze był wykonywany w sposób należyty.

Przykładowo:

- *Przy realizacji oczyszczalni ścieków w Oleśnicy nadzór ze strony Urzędu Miejskiego w Oleśnicy nad realizacją przez inwestora zastępczego nie zawsze był skuteczny. Sama umowa o inwestorstwo zastępcze nie chroniła też w sposób dostateczny interesu Gminy. Skutkiem tego, mimo nierzetelnego wywiązywania się inwestora zastępczego z ciążących na nim obowiązków, brak było możliwości zastosowania sankcji umownych, gdyż umowa ich nie określała. Pomimo nierzetelnej realizacji obowiązków inwestora zastępczego na zadaniu „kolektor doprowadzający ścieki do oczyszczalni w Oleśnicy”,*

polegających na potwierdzaniu do wypłaty faktur za roboty realizowane przez wykonawcę bez pozwolenia na budowę otrzymał on pełne wynagrodzenie za pracę.

- *Zawarta w 1993 r. przez Gminę Gryfów Śl. umowa na budowę miejskiej oczyszczalni ścieków w Gryfowie Śl. nie określała szczegółowo zakresu rzeczowego przedmiotu umowy i nie zawierała harmonogramu realizacji zadania. Brak precyzyjnych i jednoznacznych zapisów umownych powodował konieczność wielokrotnego jej aneksowania i zmian pierwotnych ustaleń. W okresie od kwietnia 1993 r. do maja 1996 r. zawarto 10 aneksów do umowy dotyczących m.in.: odpowiedzialności wykonawcy za montaż, prób gwarancyjnych, rozruchu obiektu, zasad ustalania wynagrodzenia kosztorysowego, płatności faktur, dostaw urządzeń, terminu realizacji zadania.*

Na podstawie wyników kontroli stwierdzono, że w czasie realizacji inwestycji występowało niepełne wywiązywanie się z ciążących na nich obowiązków inspektorów nadzoru inwestorskiego. W 6 (50,0%) ze skontrolowanych gmin (m.Wałbrzych, m.Bolesławiec, m.Oleśnica, m.Lubin, m.Głogów, Bogatynia) ujawniono bowiem nieprawidłowości w prowadzeniu dzienników budów i sposobie dokumentowania robót. I tak np.:

- *Na skontrolowanych budowach w Gminie Miejskiej Wałbrzych dzienniki budowy nie zawierały kompletnych zapisów, takich jak określenie stanowisk osób dokonujących wpisu, ujawnienia zaistniałych zmian osób pełniących funkcje techniczne w budownictwie.*
- *W Gminie Miejskiej Oleśnica stwierdzono przypadki dokonywania wpisów dotyczących danego zadania w dzienniku budowy z innego zadania oraz brak potwierdzenia przyjęcia obowiązków przez inspektorów nadzoru.*
- *W Gminie Miejskiej Lubin stwierdzono w dzienniku budowy przypadek braku wpisu o robotach geodezyjnych.*
- *W Gminie Bogatynia w dzienniku budowy dot. budowy sieci ciepłowniczej zadanie 231 brak było wpisu wykonawcy, że przyjął i zrealizował polecenie inspektora nadzoru o konieczności pogłębienia wszystkich wykopów pod sieć ciepłą, nie odnotowano przypadków sporządzenia protokołów odbiorów częściowych, nie wniesiono zapisów co do głębokości położenia rur i przyłączy do budynków. Nie odnotowano też gdzie i kiedy dokonywano montażu wymienników kompaktowych.*

2.5. Finansowanie inwestycji komunalnych

W żadnej z kontrolowanych gmin nie stwierdzono przypadków niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa oraz dotacji i pożyczek z Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospo-

darki Wodnej. Zastrzeżenia kontroli wzbudziła natomiast zasadność zasilania niektórych z nich dotacjami z budżetu państwa, czy dotacjami lub pożyczkami z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, np.:

- *Gmina Bogatynia na realizację zadania nr 218 związanego z uciepłowieniem miasta Bogatynia zaciągnęła na preferencyjnych warunkach pożyczkę w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Jeleniej Górze w kwocie 700 tys.zł. Zabezpieczeniem dla tej pożyczki była rezerwa celowa z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zauważyć przy tym należy, że stan wolnych środków pieniężnych na rachunku Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wynosił na koniec 1995 r. - 9,5 mln zł, a na koniec III kwartału 1996 r. - 11,2 mln zł, z tego 11,1 mln zł na lokatach bankowych terminowych.*
- *Gmina Kobierzyce pozyskała w 1996 r. z Ministerstwa Łączności 10 tys.zł dotacji na telefonizację wsi Wierzbice, której nie wykorzystwała, gdyż wykorzystać nie mogła, ponieważ dotacja była przeznaczona na telefonizację wsi pozbawionej łączności telefonicznej, którego to wymogu wieś Wierzbice, ani żadna inna wieś gminy nie spełniała. W efekcie dotacja musiała być zwrócona, a gmina musi ponieść dodatkowy koszt z tytułu odsetek ustawowych w kwocie 2,3 tys.zł.*

Mimo oczywistego wzrostu wartości nieruchomości, w związku z wybudowaniem urządzeń komunalnych energetycznych czy gazowych żadna ze skontrolowanych gmin nie naliczała, ani nie pobierała od właścicieli gruntów, jak też użytkowników wieczystych, którzy wpłacili opłaty za cały okres użytkowania, tzw. opłat adiacenckich.

W 6 (50 %) skontrolowanych gminach (Polkowice, m.Nowa Ruda, Gryfów Śl., m.Głogów, m.Lubin, Bogatynia) odnotowano przypadki odstępowania przez nie od naliczania i egzekwowania kar umownych za zwłokę w realizacji zobowiązań umownych, jak też przypadki zaniechania potrąceń kaucji gwarancyjnych lub tolerowania nieterminowego ich wnoszenia.

Przykładowo:

- *Urząd Gminy w Gryfowie Śląskim nie dopełnił postanowień umowy na realizację kanalizacji sanitarnej w ul.Młyńskiej w Gryfowie Śl. i nie dokonał potrąceń kaucji gwarancyjnej w wysokości 3,5% faktur za wykonane roboty. Naliczenia i wy-egzekwowania kaucji w wysokości 4,1 tys.zł dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK.*
- *Wykonawca budynku komunalnego na oś.Piastów Śl. w Głogowie w Gminie Miejskiej Głogów wniósł wymaganą część kaucji gwarancyjnej w kwocie 9,3 tys.zł z opóźnieniem 54 dni.*
- *W Gminie Miejskiej Nowa Ruda w przypadkach kiedy miało miejsce nieterminowe wykonanie robót zaniechano naliczenia kar umownych. Nie naliczono i nie wyegzekwowano kar umownych w łącznej wysokości 1,5 tys.zł.*

Z kolei nieterminowe regulowanie faktur przez inwestorów komunalnych pociągało za sobą dodatkowe obciążanie inwestycji karami umownymi. Miało to miejsce:

- w Gminie Gryfów Śl., którą wykonawca obciążył ustawowymi odsetkami za zwłokę w płatnościach na kwotę 204 tys.zł. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy był brak środków na rachunku finansowania inwestycji i długotrwała procedura rozpatrywania wniosku Gminy w sprawie finansowania tej inwestycji przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Umowa dotacji została podpisana bowiem po upływie prawie roku od złożenia wniosku w Funduszu - 4 lipca 1996 r., zaś termin jej wykorzystania upływał z dniem 30 września 1996 r.,
- w Gminie Oleśnica, mimo posiadania przez Gminę środków, wystąpiły kilkumiesięczne opóźnienia w spłacie odsetek od pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, co stanowi przesłankę naliczenia Gminie kar umownych.

W dwóch gminach (m.Głogów, m.Oleśnica) spośród 12 skontrolowanych stwierdzono obciążanie ich nienależnymi kwotami przez inwestorów zastępczych i wykonawców.

- W Gminie Miejskiej Głogów inwestor zastępczy w wystawionych fakturach za powiernictwo naliczał swoją należność od faktur wykonawcy powiększonych o podatek VAT, chociaż umowa nie rozstrzygała tej kwestii. Tym samym należność zawyżona została o kwotę 0,5 tys.zł.
- W Gminie Miejskiej Oleśnica generalny wykonawca budowy oczyszczalni ścieków w Oleśnicy w niektórych fakturach stosował stawki podatku VAT wyższe od określonych w ustawie z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od wartości i usług oraz podatku akcyzowym²⁸, co przy braku ich weryfikacji ze strony Urzędu Miejskiego, spowodowało wypłatę wynagrodzenia wyższego od należnego o kwotę 8,9 tys.zł.
Ponadto wskutek nierzetelnej weryfikacji faktur Urząd Miejski wypłacił inwestorowi zastępczemu budowy kolektora doprowadzającego ścieki do oczyszczalni wyższe o 1,5 tys.zł od umownego wynagrodzenia za sprawowanie nadzoru autorskiego.

III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Ustalenia kontroli oraz wnioski sformułowane na ich podstawie przedstawiono na naradach pokontrolnych zorganizowanych we wszystkich badanych jednostkach. Do ich kierownictw wystosowano wystąpienia pokontrolne, zawierające 67 wniosków do realizacji.

Skierowano również 5 wystąpień (zawierających 8 wniosków) do organów państwowych i samorządowych.

28/ Dz.U. Nr 11 z 1993 r., poz. 50 (z późn.zm.)

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach do jednostek kontrolowanych wniosko-wała w szczególności o:

- opracowanie programów gospodarczych gmin,
- opracowywanie dla zamierzonych przedsięwzięć inwestycyjnych założeń techniczno-ekonomicznych, pozwalających na wybór optymalnych ekonomicznie rozwiązań i ograniczenie rozmiarów robót dodatkowych,
- wzmocnienie służb inwestycyjnych gminy i precyzyjne określenie dla nich zadań,
- podjęcie działań dla lepszego zabezpieczenia finansowego inwestycji i pozyskania na nie dodatkowych środków,
- uporządkowanie spraw związanych z postępowaniem przy udzielaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- wyegzekwowanie od wykonawców inwestycji usunięcia wad i usterek ujawnionych przy ich odbiorach,
- uzyskanie wymaganych, a brakujących pozwoleń na eksploatację i użytkowanie, a także zezwoleń na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej i na składowanie odpadów,
- podjęcie działań dla pełnego wykorzystania parametrów technicznych wybudowanych obiektów i eksploatacji ich na warunkach określonych w stosownych pozwoleniach,
- ustalenie i naliczenie opłat adiacenckich, w związku ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek wybudowania urządzeń komunalnych, energetycznych lub gazowych, w stosunku do właścicieli nieruchomości i tych użytkowników wieczystych, którzy wpłacili opłatę za cały okres wieczystego użytkowania oraz zaktualizowanych stawek opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania w stosunku do pozostałych użytkowników wieczystych.

Do przedstawionych ocen i wniosków zarówno jednostki kontrolowane, jak też inni adresaci nie zgłosili zastrzeżeń.

Stwierdzone w czasie kontroli uszczuplenia finansowe zamknęły się kwotą 55,5 tys.zł, z czego dotychczas odzyskano 44,3 tys.zł. Ponadto inne nieprawidłowe wydatki związane z realizacją inwestycji komunalnych wyniosły 1.661 tys.zł.

Zapobieżono też uzyskaniu przez jedną z gmin nienależnych korzyści w kwocie 1.600 tys.zł z tytułu umorzenia przydzielonej pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Jeszcze w czasie prowadzenia czynności kontrolnych przez Najwyższą Izbę Kontroli jednostki kontrolowane podjęły i zrealizowały działania porządkujące. Wśród nich wymienić należy:

- wprowadzenie przez rady gmin Bogatynia i Strzegom obowiązku stosowania opłat adiacenckich,

- zwrot przez Urząd Gminy w Kobierzycach do budżetu państwa nie wykorzystanej dotacji w kwocie 10 tys.zł, przyznanej przez Ministerstwo Łączności na telefonizację wsi Wierzbice,
- zwrot przez inwestora zastępczego do Urzędu Miejskiego w Oleśnicy kwoty 1,5 tys.zł nadpłaconej tytułem sprawowania inwestorstwa zastępczego,
- naliczenie i wyegzekwowanie przez Urząd Gminy i Miasta w Gryfowie Śl. kwoty 4,1 tys.zł kaucji gwarancyjnej od wykonawcy kanalizacji sanitarnej w ul. Młyńskiej w Gryfowie Śląskim,
- usunięcie przez wykonawcę firmę WPRI-Eko z Wrocławia części usterek i niedoróbek w zakresie robót budowlano-montażowych oczyszczalni ścieków dla miasta Strzelina i Wiązowa ujawnionych w czasie odbioru i przekazania do rozruchu oczyszczalni ścieków,

Z uzyskanych dotychczas odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że skontrolowane jednostki podjęły określone działania zmierzające do realizacji wniosków pokontrolnych. Między innymi przystąpiono do prac nad opracowaniem studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, programów gospodarczych gmin i sporządzaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podjęto działania dla wyegzekwowania kar z tytułu nieterminowej realizacji umów o wykonawstwo robót inwestycyjnych. Przystąpiono do renegocjacji niekorzystnych dla gmin umów na wykonawstwo robót inwestycyjnych, a także stworzono warunki do naliczania opłat adiacenckich.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Andrzej Janusz Myrta

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski

1997.05.23

Załączniki:

- Nr 1 - Wykaz jednostek i zadań inwestycyjnych objętych kontrolą
- Nr 2 - Wykaz aktów prawnych obowiązujących dla kontrolowanej działalności
- Nr 3 - Wydatki inwestycyjne w budżetach gmin regionu dolnośląskiego w latach 1994-1996
- Nr 4 - Wydatki inwestycyjne w latach 1995 - 1996 (3 kwartały) w gminach regionu dolnośląskiego objętych kontrolą Najwyższej Izby Kontroli
- Nr 5 - Podstawowe dane o inwestycjach objętych szczegółową kontrolą Najwyższej Izby Kontroli w gminach regionu dolnośląskiego.

WYKAZ JEDNOSTEK I ZADAŃ INWESTYCYJNYCH OBJĘTYCH KONTROLĄ

w woj.jeleniogórskim

1. Urząd Miasta w Bolesławcu
 - a/ oczyszczalnia ścieków z kolektorem w Bolesławcu
 - b/ zakład unieszkodliwiania odpadów dla miasta i gminy Bolesławiec w Trzebieniu
2. Urząd Miasta i Gminy Bogatynia
 - a/ sieć ciepła w Bogatyni - zadanie 217
 - b/ sieć ciepła w Bogatyni - zadanie 218
 - c/ sieć ciepła w Bogatyni - zadanie 231
 - d/ modernizacja wodociągu wiejskiego w Opolnie Zdroju
3. Urząd Gminy i Miasta w Gryfowie Śląskim
 - a/ miejska oczyszczalnia ścieków w Gryfowie Śląskim
 - b/ kanalizacja sanitarna przy ul.Młyńskiej w Gryfowie Śląskim
 - c/ osiedlowa oczyszczalnia ścieków w Gryfowie Śląskim (inwestycja zaniechana)

w woj.legnickim

1. Urząd Miasta w Lubinie
 - a/ sieć gazowa i wodociąg w ul.Stary Lubin w Lubinie
 - b/ uzbrojenie terenu pod budynek mieszkalny Osiedle Przylesie IV - zadanie I
 - c/ żłobek ul.Cedyńska - likwidacja kotłowni lokalnych
 - d/ realizacja uzbrojenia komunalnego pod spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe
 - e/ modernizacja kotłowni węglowej na gazową w MOP i WTU
 - f/ likwidacja ogrzewania piecowego w budynku mieszkalnym przy ul.Traugutta 10 w Lubinie
 - g/ uzbrojenie terenu w rejonie ul.Wrzosowej i Gajowej na os.Przylesie III (etap przygotowawczy)

- 2 -

2. Urząd Miasta w Głogowie
 - a/ budynek mieszkalny komunalny os.Piastów Śląskich w Głogowie
 - b/ oczyszczalnia ścieków w Głogowie (etap przygotowawczy)
3. Urząd Gminy w Polkowicach

- a/ oczyszczalnia ścieków i kanalizacja sanitarna we wsi Moskorzyn
- b/ oczyszczalnia ścieków w Komornikach
- c/ kanalizacja sanitarna dla wsi Komorniki

w woj.wałbrzyskim

1. Urząd Miasta w Wałbrzychu
 - a/ budynek mieszkalny przy ul.Orzeszkowej 3
 - b/ obwodnica od ul.Moniuszki do ul.Świdnickiej w Wałbrzychu
 - c/ kolektor sanitarny Śródmieście - etap I i II
 - d/ uzbrojenie terenu osiedla domków jednorodzinnych ul.Zdrojowa Fabiana
2. Urząd Miejski w Nowej Rudzie
 - a/ II etap kanalizacji sanitarnej w rejonie ul.Cichej - Cmentarnej i Słonecznej
 - b/ kolektor kanalizacji sanitarnej w ul.Kwiatkowskiego
 - c/ kanalizacja sanitarna w dzielnicy Zacisze
 - d/ międzygminna oczyszczalnia ścieków w Ścinawce Dolnej
3. Urząd Miejski w Strzegomiu
 - a/ rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków w Strzegomiu
 - b/ wodociągowanie wsi Żółkiewka - Żelazowo - Kostrza
 - c/ wymiana kotłów - modernizacja kotłowni ścieków w Ścinawce Dolnej

w woj.wrocławskim

1. Urząd Miejski w Oleśnicy
 - a/ kolektor doprowadzający ścieki do oczyszczalni ścieków w Oleśnicy
 - b/ kanały główne K-2 i K-3
 - c/ oczyszczalnia ścieków dla miasta Oleśnicy
2. Urząd Miasta i Gminy w Strzelinie
 - a/ oczyszczalnia ścieków dla miasta Strzelina i Wiązowa
 - b/ kolektor przesyłowy ścieków surowych Strzelin - Chociwel
3. Urząd Gminy w Kobierzycach
 - a/ kanalizacja sanitarna Bielany Wrocławskie - I etap (rejon Węzła Bielańskiego)
 - b/ Wodociąg Północ
 - c/ Główny Punkt Zasilania (etap przygotowawczy)

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH OBOWIĄZUJĄCYCH DLA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst Dz.U. Nr 13 z 1996 r., poz. 74, ze zm. Nr 58, poz. 261 i Nr 89, poz. 401).
2. Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy, a organy administracji rządowej o zmianie niektórych ustaw. (Dz.U. Nr 34, poz. 198; zm. Dz.U. Nr 43, poz. 253; ; Nr 87, poz. 506; z 1991 r. Nr 95, poz. 425; Nr 107, poz. 464; Nr 114, poz. 492; z 1993 r. Nr 65, poz. 309; z 1995 r. Nr 90, poz. 446; Nr 141, poz. 692).
3. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (jedn. tekst Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344; z 1994 r. Nr 76, poz. 344; Nr 121, poz. 591; Nr 133, poz. 685; z 1995 r. Nr 78, poz. 390; Nr 124, poz. 601; Nr 132, poz. 640).
4. Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600; z 1994 r. Nr 105, poz. 509; z 1995 r. Nr 101, poz. 504; Nr 124, poz. 601 i Nr 154, poz. 794).
5. Ustawa budżetowa na rok 1995 (Dz.U. Nr 19, poz. 87).
6. Ustawa z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 103, poz. 446; zm. z 1994 r. Nr 84, poz. 384; Nr 89, poz. 415).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 1995 r. w sprawie trybu składania wniosków i zasad przyznawania dotacji z budżetu państwa na 1995 r. na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w systemie robót publicznych, jako zadania własne gmin w regionach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz.U. Nr 59, poz. 308).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 1995 r. w sprawie trybu składania wniosków oraz zasad przyznawania dotacji z budżetu państwa na 1995 r. na dofinansowanie inwestycji określonych w regionalnych programach restrukturyzacyjnych (Dz.U. Nr 58, poz. 300).
9. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 21 lipca 1995 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania w 1995 r. (Dz.U. Nr 93, poz. 464).
10. Ustawa budżetowa na roku 1996 (Dz.U. Nr 19, poz. 87).

11. Ustawa z dnia 1 marca 1996 r. o udzielaniu dotacji z budżetu państwa na przygotowanie gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe (Dz.U. Nr 44, poz.190).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie trybu i warunków przyznawania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w systemie robót publicznych jako zadania własne gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz.U. Nr 56, poz. 253).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie trybu i warunków wspierania środkami z budżetu państwa na rok 1996 realizacji regionalnych programów restrukturyzacyjnych oraz tworzenia instytucji lokalnych (Dz.U. Nr 71, poz. 337).
14. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 24 czerwca 1996 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania w 1996 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 378).
15. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (jedn.tekst Dz.U. Nr 49 z 1994 r., poz.196; ze zm. z 1995 r. Nr 90, poz. 446).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa (Dz.U. Nr 117, poz. 508).
17. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414; zm. z 1995 r. Dz.U. Nr 114, poz. 692 i z 1996 r. Dz.U. Nr 100, poz. 496 i Nr 106, poz. 496).
18. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415; zm. z 1996 r. Dz.U. Nr 106, poz. 496).
19. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78).
20. Zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie dziennika budowy oraz tablicy informacyjnej (MP Nr 2 z 1995r., poz. 29).
21. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344; Nr 130, poz. 645 i z 1995 r. Nr 99, poz. 488).
22. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst Dz.U z 1991 r Nr 30, poz. 127; z 1991 r. Nr 103, poz. 446, Nr 107, poz. 464; z 1993 r. Nr 47, poz. 212; Nr 131, poz. 629; z 1994 r. Nr 31, poz.118; Nr 84, poz. 384; Nr 27, poz. 96; Nr 123, poz. 601; Nr 85, poz. 388, Nr 89,

- poz. 415; z 1995 r. Nr 99, poz. 486; Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 5, poz. 33, Nr 90, poz. 405 i Nr 106, poz. 496).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości udziału w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych (Dz.U. Nr 72, poz. 314; zm. z 1993 r. Dz.U. Nr 27, poz. 121).
24. Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50; zmiany z 1993 r. Nr 28, poz. 127, Nr 129, poz. 599 i z 1994 r. Nr 132, poz. 670).
25. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426; zm. z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729 i z 1996 r. Nr 106, poz. 489).
26. Zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (MP Nr 2 z 1995 r., poz. 30).
27. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93; zm. z 1971 r. Nr 27, poz. 252; z 1976 r. Nr 19, poz. 122; z 1982 r. Nr 11, poz. 81, Nr 19, poz. 147, Nr 30, poz. 210; z 1984 r. Nr 45, poz. 242, z 1985 r. Nr 22, poz. 99; z 1989 r. Nr 3, poz. 11; z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 55, poz. 321, Nr 79, poz. 464; z 1991 r. Nr 107, poz. 464, Nr 115, poz. 496; z 1993 r. Nr 17, poz. 78; z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388, Nr 105, poz. 509; z 1995 r. Nr 83, poz. 417).

Wrocław, dnia maja 1997 r.

D-41035-0-96

R O Z D Z I E L N I K

Informacji o wynikach kontroli przygotowania i realizacji wybranych
inwestycji komunalnych na terenie Dolnego Śląska
w latach 1995-1996 (3 kwartały)

<i>Lp.</i>	<i>A d r e s a t</i>	<i>Egzemplarz</i>		<i>U w a g i</i>
		<i>ilość</i>	<i>nr</i>	
1	2	3	4	5
1.	<u>I. Na podpis Wiceprezesa NIK</u>			
	Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej <i>Pan Józef Zegar</i>	1	1	
2	Przewodniczący Sejmowej Komisji i Samorządu Terytorialnego <i>Pan Piotr Buczkowski</i>	1	2	
	<u>II. Na podpis Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu</u>			
1.	<i>Prezes NIK Pan Janusz Wojciechowski</i>	1	3	
2.	<i>Wiceprezes NIK Pan Jacek Uczkiewicz</i>	1	4	
3.	Departament Informacji i Analiz Systemowych_	1	5	
4.	Departament Organizacyjny	1	6	
5.	Departament Planowania i Koordynacji	2	7, 8	
6.	Departament Prawny	1	9	
7.	Departament Administracji Publicznej	1	10	
8.	Wojewodowie: Jeleniogórski, Legnicki, Wałbrzyski, Wrocławski	4	11, 12, 13, 14	
9.	Przewodniczący Sejmiku Samorządowego Województwa: jeleniogórskiego, legnickiego, wałbrzyskiego, wrocławskiego.	4	15, 16, 17, 18	

1	2	3	4	5
10.	Prezesi Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w: Jeleniej Górze, Legnicy, Wałbrzychu i Wrocławiu	4	19, 20, 21, 22	
11.	Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu	1	23	
12.	Posłowie: <i>Zygmunt Jakubczyk</i> <i>Jarosław Kurzawa</i> <i>Marcin Zawila</i>	1 1 1	24 25 26	
13.	Biuro Poselsko-Senatorskie SLD w Jeleniej Górze	3	27, 28, 29	
14.	Wojewódzkie Biuro Parlamentarne SLD w Wałbrzychu	3	30, 31, 32	
15.	Biuro Poselskie SLD we Wrocławiu	3	33, 34, 35	
16.	Biuro Poselskie UW we Wrocławiu	3	36, 37, 38	
17.	Biuro Poselskie PSL we Wrocławiu	2	39, 40	
18.	Biuro Poselsko-Senatorskie PSL w Legnicy	2	41, 42	
19.	Delegatura NIK we Wrocławiu (koordynator kontroli)	1	43	
	Rezerwa	10	44-53	
	R a z e m	53		