

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

Nr ewid. 149/2002/P02/161/LSZ
LSZ – 41001-02

INFORMACJA

o wynikach kontroli realizacji przez samorząd terytorialny inwestycji sportowych dofinansowanych z dopłat do gier losowych

SPIS TREŚCI

	STR.
1. CZĘŚĆ OGÓLNA	5
1.1. Charakterystyka kontroli	5
1.2. Synteza ustaleń kontroli oraz ocena kontrolowanej działalności	6
1.3. Wnioski	9
2. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	9
2.1. Analiza stanu prawnego	9
2.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych	15
2.3. Istotne ustalenia kontroli	17
2.3.1. Zabezpieczenie finansowe rozpoczynanych inwestycji	18
2.3.2. Przygotowanie wniosków o dofinansowanie i ich rozliczenie	19
2.3.3. Przygotowanie projektowe inwestycji i zmiany ich wartości	20
2.3.4. Prawdliwość udzielania zamówień publicznych	25
2.3.5. Przebieg procesu inwestycyjnego	30
2.3.6. Wykorzystanie obiektów	31
3. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	32

1. CZĘŚĆ OGÓLNA

1.1. Charakterystyka kontroli

Nr kontroli: P/02/161

Temat kontroli:

Realizacja przez samorząd terytorialny inwestycji sportowych dofinansowanych z dopłat do gier losowych.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli, podejmowanej z inicjatywy własnej NIK, była ocena działalności samorządów terytorialnych stopnia podstawowego w zakresie budowy obiektów infrastruktury sportowej oraz wykorzystania tych obiektów. W szczególności ocenie poddano:

- opracowywanie projektów rzeczowo finansowych inwestycji oraz wniosków o dofinansowanie z dopłat do gier liczbowych,
- wywiązywanie się jednostek samorządu terytorialnego ze zobowiązań wynikających z umów o dofinansowanie,
- realizację procesu inwestycyjnego, m.in. pod względem zgodności z przepisami regulującymi udzielanie zamówień publicznych oraz z przepisami prawa budowlanego¹,
- dostosowanie skali budowanych obiektów do możliwości ich utrzymania przez gminy.

Kontrolę przeprowadzono według kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności².

¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.)

² Art. 2 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz.U. z 2001r. Nr 85, poz. 937 ze zm.).

Jednostki objęte kontrolą

Kontrolę przeprowadzono w 6 gminach województwa zachodniopomorskiego, w których w latach 1997 - 2001 realizowane były inwestycje sportowe dofinansowane między innymi środkami pochodzącymi z dopłat do gier losowych³. Wykaz kontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do informacji.

Uczestnicy kontroli

Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Szczecinie w terminie od 31.01 do 30.04 2002r.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Najwyższa Izba Kontroli nie badała dotychczas inwestycji sportowych realizowanych przez samorządy. Budowa obiektów sportowych wymaga znacznych nakładów finansowych – nawet do kilkunastu mln. zł, a proces inwestycyjny trwa zwykle wiele lat. W trakcie kontroli prowadzonych przez Delegaturę NIK w Szczecinie w jednostkach samorządu terytorialnego⁴ wielokrotnie stwierdzano fakt wstrzymywania tego typu rozpoczętych inwestycji. Przyczyną wstrzymania prac zawsze był brak środków. Istniały podstawy do stwierdzenia, że w momencie podejmowania decyzji o przystąpieniu do realizacji inwestycji nie uwzględniano realnych możliwości budżetu gminy. Skala inwestycji sportowych często przekraczała lokalne potrzeby. Obiekty były zbyt duże, a ich utrzymanie w znaczny sposób obciążało budżet samorządu. Brak możliwości sfinansowania prawidłowej eksploatacji obiektu może doprowadzić do jego szybkiej dekapitalizacji lub do zaniedbań innych ważnych zadań gminy. Dodatkowym uzasadnieniem do podjęcia kontroli było wykorzystywanie przez gminy środków inwestycyjnych pochodzących z dotacji od innych podmiotów między innymi ze środków Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu.

³ Art. 47 b ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 1992r. o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach (j. t. Dz.U. z 1998r. Nr 102, poz. 650 ze zm.)

⁴ Np. kontrola realizacji zadań w zakresie kultury fizycznej przez samorządy terytorialne przeprowadzona w 2000r. Nr P/00/118

1.2. Synteza ustaleń kontroli oraz ocena kontrolowanej działalności.

Kontrolowane gminy realizowały w badanym okresie 6 inwestycji sportowych - 4 hale sportowe i 2 kryte pływalnie. Łączny koszt badanych inwestycji wynosił 70.461 tys. zł⁵ tj. o 84,1 % (o 32.193 tys. zł) więcej od planowanych rzeczowo - finansowych założeń inwestycji (38.268 tys. zł), będących podstawą do ubiegania się o ich dofinansowanie.

Inwestycje te planowano i realizowano bez znajomości realnych kosztów wykonania i zapewnienia źródeł ich finansowania, a także bez rozeznania potrzeb lokalnych społeczności w tym zakresie. W toku realizacji inwestycji dokonywano zmian pierwotnych założeń i projektów budowlanych. Powodowało to między innymi konieczność wstrzymywania prowadzonych prac i zwiększyło ich koszty. Środki finansowe przeznaczane na realizację inwestycji wydatkowane były niegospodarnie⁶ i z naruszeniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych⁷ oraz w ustawie o zamówieniach publicznych⁸. Samorządy nie posiadały rozpoznania możliwości zabezpieczenia własnych środków na pokrycie kosztów funkcjonowania i utrzymania wybudowanych obiektów znacznie odbiegających od pierwotnych założeń.

1. Wnioski gmin o dofinansowanie inwestycji oparte były na nierzetelnych projektach finansowo-rzeczowych powodujących, iż w trakcie realizacji założenia wniosków stawały się nieaktualne. Rady gmin podejmowały decyzje o rozpoczęciu inwestycji nie posiadając rzetelnej informacji o kosztach, jakie budżet gminy będzie musiał ponieść dla ich zrealizowania. W jednej z gmin rozpoczęto prace bez wstępnego kosztorysu inwestorskiego. Zrealizowano obiekty odbiegające znacznie od projektów stanowiących podstawę do występowania z wnioskami o dofinansowanie. Wzrost kosztów inwestycji w trakcie ich realizacji praktycznie uniemożliwiał gminom uzyskanie dotacji w maksymalnej dopuszczalnej wysokości tj. 33 % lub 50 % ich wartości.

⁵ W przypadku nie zakończonej inwestycji w Chociwlu przyjęto jako koszt jej wartość określoną w umowie z wykonawcą.

⁶ Wg kryterium gospodarności stosowanego przez NIK. Gminy osiągnęły pierwotnie zakładane efekty rzeczowe drożej niż przewidywały to założenia rzeczowo-finansowe przedstawione m.in. we wnioskach o dofinansowanie.

⁷ Ustawa z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.),

⁸ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych (j. t. Dz.U. z 2002r. Nr 72, poz. 664)

Spowodowane było to faktem podpisywania umów dotyczących dofinansowania na podstawie pierwotnych – zaniżonych kosztorysów. *(str.16-19)*.

2. Samorządy rozpoczęły 5 spośród 6 badanych inwestycji nie posiadając zabezpieczenia finansowego w postaci środków własnych w budżecie gminy bądź środków pochodzących z dotacji od innych podmiotów, pozwalającego na ich terminowe zakończenie. Brak środków był bezpośrednią przyczyną wstrzymywania finansowania prowadzonych prac powodujących wydłużenie cyklu inwestycyjnego i powstanie dodatkowych kosztów. Konieczność przeszacowania wstrzymanych robót oraz ogrzewanie hali, w której prowadzono prace zimą podczas gdy zgodnie z harmonogramem miały być one zakończone jesienią zwiększyło koszty inwestycji w Kołobrzegu o kwotę 29 tys. zł a w Świdwinie o kwotę 1.080 tys. zł *(str. 18)*

3. W toku realizacji 5 inwestycji dokonywano zmian programów użytkowych i parametrów budowanych obiektów. W efekcie wprowadzenia tych zmian powstały (lub powstają) hale i pływanie znacznie odbiegające od pierwotnych założeń. Rozszerzenie zakresu robót w 4 przypadkach spowodowało zwiększenie kosztów inwestycji do łącznej kwoty 64.467 tys. zł, tj. 208% pierwotnie zakładanych 30.949 tys. zł. W jednym przypadku zmiana projektu, wprowadzona po rozstrzygnięciu przetargu na budowę, obniżyła koszty inwestycji o 1.325 tys. zł lecz spowodowała konieczność unieważnienia prawidłowo przeprowadzonego przetargu. *(str. 20-24 i 30-31)*

4. W 5 gminach podczas udzielania zamówień publicznych związanych z realizacją badanych inwestycji, gminy nie przestrzegały zasad, form i trybów udzielania zamówień wymaganych ustawą o zamówieniach publicznych. Łączna wartość zamówień udzielonych niezgodnie z przepisami ww. ustawy wyniosła 14.090.621 zł. Z kwoty tej 7.335 tys. zł (6.858 tys. zł netto) przekazano oferentom wybranym w postępowaniach stwarzającym komisjom przetargowym możliwość dowolności oceny rozpatrywanych ofert. *(str. 24-29)*

5. Budynek socjalno-administracyjny przy jednej z hal sportowych zrealizowany został bez wymaganego przepisem art. 28 Prawa budowlanego pozwolenia na budowę. Podkreślić należy, że pomimo tego organ nadzoru budowlanego (Starosta) wydał

pozwolenie na użytkowanie budynku. Wartość przedmiotowego budynku wyniosła 6.249 tys. zł. (str.29-30)

1.3. Wnioski

Uwzględniając wyniki kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie przez ministra właściwego do spraw edukacji narodowej i sportu działań zmierzających do zmiany reguł dofinansowania inwestycji sportowych ze środków pochodzących z dopłat do gier losowych, tj. do przyjęcia zasady, że inwestycje te dofinansowywane są po zakończeniu procesu inwestycyjnego, a nie jak dotychczas – w jego trakcie.

Usunięciu ujawnionych nieprawidłowości powinna służyć realizacja zawartych w wystąpieniach do kierowników kontrolowanych jednostek wniosków, m.in. dotyczących:

- podjęcia działań zmierzających do zmniejszenia zaangażowania budżetu Gminy w finansowanie działalności pływalni poprzez zwiększenie jej dochodów pochodzących ze sprzedaży usług (Choszczno).
- Skutecznego sprawowania nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem w Urzędzie Miasta i Gminy Choszczno przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych.
- Przekazania projektów technicznych przyłączy zewnętrznych Spółce MITEX w trybie wykluczającym opóźnienia w realizacji harmonogramu budowy Hali w Chociwlu.
- Przygotowywania specyfikacji istotnych warunków zamówienia spełniających wszystkie wymogi art. 35 ustawy o zamówieniach publicznych (Świdwin),
- Zabezpieczenia środków finansowych na realizację planowanych inwestycji (Świdwin).

W wystąpieniach do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego i Starosty Kołobrzeskiego NIK wnioskowała o doprowadzenie do **likwidacji ujawnionej samowoli budowlanej.**

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

2.1. Analiza stanu prawnego

Samorząd terytorialny - gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. w art. 167 określa, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa a także, że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie.

Problematykę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego regulują między innymi następujące akty prawne:

- zgodnie z art. 6 i 7 ustawy o samorządzie terytorialnym⁹ do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a zaspakajanie potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo – wychowawczych, a nadto kultury fizycznej, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- w myśl postanowień art. 28 ustawy o finansach publicznych¹⁰ wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Nade wszystko ustawa nakazuje, aby wydatki publiczne dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Ustawa określiła też zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazując m.in., że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest: przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków publicznych, naruszenie zasad, form i trybu postępowania przy udzielaniu

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (j.t. Dz.U. z 1996r. Nr 13, poz. 74 ze zm.)

¹⁰ Ustawa z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.)

zamówień publicznych, ustalonych ustawą o zamówieniach publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 2, 4, 12 ustawy),

- Ustawą o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach¹¹ wprowadzone zostały zasady ustalania dopłat do stawek w grach liczbowych. Zgodnie z art. 47 b ust. 2 ustawy wpływy z dopłat przeznaczone są wyłącznie na modernizację, remonty i dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych oraz rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i niepełnosprawnych. Stosownie do delegacji ustawowej, Minister Finansów rozporządzeniem w sprawie szczegółowych zasad dofinansowania inwestycji sportowych ze środków pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków i ich rozliczania¹² określił rodzaj inwestycji finansowanych z tych dopłat, warunki uzyskiwania dopłat, tryb i sposób postępowania o dofinansowanie inwestycji, tryb i sposób rozliczania wykorzystania środków uzyskanych z tych źródeł dofinansowania. Zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia środkami z dopłat mogą być dofinansowane inwestycje określone w wojewódzkich wieloletnich programach rozwoju bazy sportowej, uchwalonych przez sejmiki województw. Zgodnie z § 2 ust. 6 ww. rozporządzenia jeżeli inwestycje, o których mowa w § 2 ust. 3 pkt 2 i 3 są realizowane przez gminę, do której stosuje się art. 45 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2000¹³, to kwota środków z dopłat na dofinansowanie inwestycji nie może przekroczyć 50 % wartości kosztorysowej inwestycji.

Rozporządzenie określa też szczegółowo tryb postępowania o dofinansowanie inwestycji oraz zasady przyznawania środków na dofinansowanie inwestycji, sposób i tryb przekazywania środków i rozliczania ich wydatkowania oraz zwrotu części środków niewykorzystanych.

¹¹ Ustawa z dnia 29 lipca 1992r. o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach (j.t. Dz.U. z 1998r. Nr 102, poz. 650 ze zm.)

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 1997r. w sprawie szczegółowych zasad dofinansowania inwestycji sportowych ze środków pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków i ich rozliczania (Dz.U. Nr 46, poz. 293 ze zm.)

¹³ Ustawa z dnia 26 listopada 1998r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.). Zmiany wprowadzone Dz.U. z 2000r. Nr 95, poz. 1041 oraz Dz.U.

Zamówienia publiczne.

Podstawowe regulacje prawne określające zasady, formy i tryb postępowania w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego na roboty, dostawy i usługi zawarte są w ustawie o zamówieniach publicznych¹⁴. W ustawie zdefiniowane są ogólne pojęcia dla interpretacji jej przepisów i potrzebne do stosowania ustawy w praktyce. Do pojęć tych należą: roboty budowlane, dostawy, usługi, zamówienia publiczne, najkorzystniejsza oferta itp. Zamówienia publiczne oznaczają zamówienia na roboty budowlane, dostawy oraz wykonywanie usług opłacane ze środków publicznych w całości lub w części. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 do stosowania ustawy zobowiązane są jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Środki publiczne stanowią między innymi:

- środki publiczne w rozumieniu ustawy o finansach publicznych (przeznaczone na działalność bieżącą i inwestycyjną),
- środki kredytowe, na które jednostka samorządu terytorialnego udzieliła poręczeń, gwarancji albo dofinansowała koszty udzielenia kredytu.

Przez najkorzystniejszą ofertę należy rozumieć ofertę z najniższą ceną przy takiej samej jakości przedmiotu zamówienia lub ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny, kosztów eksploatacji, czasu wykonania lub dostawy oraz innych kryteriów opisanych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego. Wartość zamówienia to według art. 2 ust. 9 ustawy wartość szacunkowa zamówienia, ustalona przez zamawiającego z należytą starannością - bez podatku VAT.

Według art. 13 ustawy o zamówieniach publicznych zamówienia publicznego udziela się w jednym z sześciu trybów tj. w trybie: przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego, przetargu dwustopniowego, negocjacji z zachowaniem konkurencji, zapytania o cenę oraz w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Podstawowym trybem udzielania zamówienia publicznego jest przetarg nieograniczony, a przy zamówieniach, których wartość przekracza kwotę 200.000 EURO zastosowanie trybu innego niż przetarg nieograniczony wymaga zatwierdzenia

z 2001r. Nr 145, poz. 1623 zmieniły tytuł aktu i okres jego obowiązywania - ustawa z dnia 26 listopada 1998r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2002.

¹⁴ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych (j.t. Dz.U. z 2002r. Nr 72, poz. 664)

przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Nie wszystkie podmioty gospodarcze mają prawo ubiegać się o udzielenie zamówienia publicznego. Z ubiegania się o udzielenie takiego zamówienia wyklucza się np. dostawców i wykonawców, w odniesieniu do których wszczęto postępowanie upadłościowe oraz tych, którzy zalegają z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenie społeczne (art.19).

W trakcie postępowania o zamówienie publiczne, zamawiający sporządza protokół postępowania o zamówienie publiczne zawierający m.in. opis przedmiotu zamówienia, nazwę firmy, dostawców, wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia, informację o spełnieniu warunków wymaganych od dostawców lub wykonawców, cenę oraz inne istotne elementy każdej z ofert, informację o wniesionych odwołaniach i protestach i inne. Protokół ten jest z zasady jawny i dostępny dla dostawców i wykonawców, którzy ubiegali się o udzielenie zamówienia.

Przetarg jest organizowany przez zamawiającego w celu wyboru najkorzystniejszej oferty na wykonanie zamówienia publicznego. W przetargu nieograniczonym oferty mogą złożyć wszyscy dostawcy i wykonawcy, którzy chcą wziąć udział w przetargu.

Ogłoszenie o przetargu nieograniczonym (publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych, w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego, w prasie) powinno zawierać odpowiednie dane, m.in. ilość, liczbę i rodzaj zamawianych dostaw, informacje o warunkach wymaganych od dostawców i wykonawców, miejsce i termin składania ofert i inne.

Zapytanie o cenę to tryb udzielania zamówienia publicznego, którym zamawiający kieruje zapytanie o cenę dostaw rzeczy lub usług (z wyłączeniem robót budowlanych) do takiej liczby dostawców lub wykonawców, która zapewnia wybór najkorzystniejszej oferty, konkurencję i sprawny przebieg postępowania, nie mniej niż do czterech. Zapytanie o cenę może być zastosowane, gdy przedmiotem zamówienia są dostawy rzeczy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych.

Zamówienie z wolnej ręki to tryb udzielenia zamówienia publicznego, w którym zamawiający udziela zamówienia po rokowaniach tylko z jednym dostawcą lub wykonawcą. Zamówienie z wolnej ręki może być zastosowane tylko w określonych przypadkach, przewidzianych w art. 71 ustawy, m.in. gdy wartość zamówienia nie przekracza 3.000 EURO.

Jeżeli wartość zamówienia przekracza równowartość 20.000 EURO zastosowanie trybu z wolnej ręki wymaga zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Ww. kwoty obowiązywały od dnia 9 listopada 1997r.

Zamawiający zobowiązany jest uzasadnić, dlaczego wybrał taki a nie inny tryb postępowania. Przy zamówieniach przekraczających równowartość kwoty 20.000 EURO uzasadnienie umieszcza się w protokole postępowania, przy zamówieniach poniżej tej kwoty - w dokumentacji podstawowych czynności.

Procesy budowlane w tym sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych uregulowane są w ustawie Prawo budowlane¹⁵.

Według ustawy roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (art.28). Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył wniosek w tej sprawie w terminie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i jednocześnie wykazał prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz posiada projekt budowlany. Szczegółowo wymagania w tym zakresie określa rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i form projektu budowlanego¹⁶ obowiązujące od dnia 21 lutego 1999r.¹⁷

Do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić z zastrzeżeniem przepisu art. 55 i art. 57 ustawy Prawo budowlane, po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji (art. 54 ust. 1). Pozwolenie na użytkowanie nie jest wymagane powszechnie lecz jedynie w przypadkach określonych w art. 55 ustawy. Obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie może nałożyć właściwy organ administracji architektoniczno - budowlanej. Obowiązek ten może też wynikać z przepisu prawa budowlanego. Dokumenty i materiały, które należy dołączyć do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie zostały określone w art. 57 ustawy. Uczestnikami procesu

¹⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.)

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 listopada 1998r. w sprawie szczegółowego zakresu i form projektu budowlanego (Dz.U. Nr 140, poz. 906)

budowlanego są inwestor, inspektor nadzoru budowlanego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót. W przypadkach wymienionych w art. 19 ustawy organ administracji może nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru.

Jednostki sektora finansów publicznych (w tym samorządy), zgodnie z art. 28 ust.4 ustawy o finansach publicznych mogą dokonywać zakupów dostaw, usług i robót budowlanych jedynie na zasadach określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. Naruszenie zasad, form i trybu postępowania o udzielenie zamówień publicznych stanowi, w myśl przepisu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych naruszenie dyscypliny finansów publicznych z tym, że karalność takiego czynu ustaje po upływie 3 lat od jego popełnienia – art. 146 ww. ustawy.

2.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

Zaspokojenie potrzeb mieszkańców w zakresie kultury fizycznej i sportu jest zadaniem własnym samorządów wszystkich stopni – w tym gmin. W Województwie Zachodniopomorskim stan infrastruktury służącej zaspokojeniu tych potrzeb jest niewystarczający. Samorządy poddane są silnej presji wyborców, oczekujących podjęcia działań zmieniających dotychczasowy stan rzeczy. Nie bez przyczyny są tu także takie czynniki jak wzrost ilości obowiązkowych godzin wychowania fizycznego w szkołach oraz rosnące zapotrzebowanie społeczne na obiekty pozwalające na aktywne spędzanie wolnego czasu. Ważnym czynnikiem zwiększającym aktywność samorządów w zakresie inwestycji sportowych stała się możliwość dofinansowania tych inwestycji ze środków pochodzących z dopłat do gier losowych. Dopłaty te tworzą środek specjalny Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu. Ustawa o grach losowych¹⁸ w rozdziale 4a ustanawia dopłaty do stawek gier losowych w wysokości 20 %. Środki uzyskane z ww. dopłat tworzą środek specjalny prowadzony przez Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu. Środki te przeznaczone mogą być na modernizację, remonty, dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych oraz na sport dzieci, młodzieży i niepełnosprawnych. Ustawa nie określa rodzaju podmiotów, które mogą ubiegać się o dopłaty z omawianego środka. Praktyka jest jednak taka, iż beneficjentami tej formy pomocy są prawie wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego. Dofinansowanie

¹⁷ Do dnia 20 lutego 1999r. obowiązywało zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994r. w sprawie szczegółowego zakresu i form projektu budowlanego (M.P. z 1995r. Nr 2, poz. 30).

¹⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 1992r. o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach (Dz.U. z 1998r. Nr 98, poz. 650 ze zm.)

możliwe jest zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów regulującym zasady przyznawania środków z omawianego źródła¹⁹, w przypadku inwestycji ujętych w programie rozwoju bazy sportowej województwa. Program taki uchwalany jest przez sejmik wojewódzki. Wprowadzenie inwestycji do cyt. programu odbywa się na wniosek zainteresowanej gminy i wg. informacji uzyskanej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego nie jest poprzedzone pogłębioną analizą zasadności rozpoczęcia procesu inwestycyjnego. Omawiany program zawiera także kwoty dofinansowania dla poszczególnych inwestycji. „Program” nie jest więc w istocie dokumentem planistycznym, uwzględniającym ponadlokalne uwarunkowania i potrzeby regionu w zakresie bazy sportowej. Wielokrotne korygowanie ww. programu ma praktycznie na celu rozdysponowanie środków dla poszczególnych gmin, przy czym kryteria tego podziału nie zostały jasno określone. Sejmik wojewódzki z organu, który uchwała wieloletni program o charakterze strategicznym, w praktyce stał się dysponentem środków. Praktyka taka, jakkolwiek niewątpliwie wygodna dla formalnego dysponenta środków – Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu, jest przejawem niebezpiecznej tendencji uzależniania samorządów stopnia podstawowego – gmin od decyzji samorządów innych stopni.

„Programu Rozwoju Bazy Sportowej Województwa” był w latach 2000 –2001 pięciokrotnie zmieniany kolejnymi uchwałami Sejmiku. Zmiany powyższe dotyczyły wysokości dofinansowania budowy poszczególnych obiektów ze środków UKFiS oraz wprowadzania kolejnych inwestycji do „Programu”.

Przyjęty w dniu 14 kwietnia 2000r. Program Rozwoju Bazy Sportowej Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2000 – 2002 wymieniał 23 obiekty sportowe, których budowa lub modernizacja miała być dofinansowana ze środków UKFiS w tym: 13 hal sportowych, 5 krytych pływalni, 4 stadiony i boiska sportowe oraz 1 ośrodek sportów wodnych.

Jednostki samorządu terytorialnego były inwestorami w przypadku 20 ww. obiektów. Łączną wartość inwestycji zaplanowano na kwotę 114.737 tys. zł, a kwotę dofinansowania ze środków UKFiS na 10.000 tys. zł. Inwestycje ujęte w pierwszej wersji „Planu” z 2000r. rozpoczęto w latach wcześniejszych i dofinansowanie dotyczyło kontynuacji prac.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 1997r. w sprawie szczegółowych zasad dofinansowywania inwestycji sportowych ze środków pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych, tryb składania wniosków oraz przekazywanie środków i ich rozliczanie (Dz.U. Nr 46, poz. 293).

W 2001r. Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego przyjął do „Planu” 12 dodatkowych zadań inwestycyjnych. Wg załącznika do uchwały Sejmiku z dnia 29 stycznia 2001r. 11 zadań miało być zakończonych najpóźniej do końca 2001r. Planowana wysokość dofinansowania na lata 2001-2002 wynosiła 11.000 tys. zł rocznie.

Poza środkami UKFiS źródłami dofinansowania omawianych inwestycji są środki innych funduszy i instytucji, z których najistotniejsze są Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa²⁰. Najważniejszym źródłem finansowania omawianych inwestycji były jednak budżety samorządów.

2.3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

2.3.1. Zabezpieczenie finansowe rozpoczynanych inwestycji

2.3.1.1. Samorzędy przystępowały do realizacji inwestycji sportowych bez odpowiedniego przygotowania finansowego. W 5 objętych kontrolą przypadkach, samorzędy rozpoczynając inwestycje nie posiadały zabezpieczenia finansowego w postaci środków własnych w budżecie gminy bądź środków pochodzących z dotacji od innych podmiotów, pozwalającego na zakładaną realizację i terminowe zakończenie budowy obiektów. Spowodowało to zarówno konieczność przeznaczania dodatkowych środków własnych na kontynuację rozpoczętych już zadań jak i ich realizację w terminach odbiegających znacznie od zakładanych. Uzyskanie dotacji ze środków UKFiS nastąpiło na podstawie wniosków, w których gminy deklarowały posiadanie środków własnych lub dotacji od innych podmiotów w wysokości pozwalającej na realizację inwestycji.

- *Gmina Chociwel w latach 1998 – 2000 nie pozyskała środków finansowych w planowanych kwotach (łącznie 3.054, tys. zł) ze źródeł finansowania wymienionych w wniosku do UKFiT, co pozostawało w ścisłym związku z przebiegiem i kosztami robót fundamentowych, dyskwalifikujących przyjęty w tym wniosku harmonogram realizacyjny oraz koszty budowy hali sportowej. Pozyskano*

²⁰ Źródła finansowania badanych inwestycji podane są w zestawieniu stanowiącym załącznik nr 2 do niniejszej Informacji

w tym okresie środki finansowe w łącznej kwocie 1.696 tys. zł tj. 55,5 % planowanych środków (w tym 879 tys. zł – środki własne).

- *Przystępując do wszczęcia procedury udzielenia zamówienia publicznego na budowę hali sportowej we wrześniu 1998r., Gmina **Chojna** nie posiadała w pełni zabezpieczenia na finansowanie inwestycji. W budżecie Gminy na 1998r. zaplanowano bowiem na ten cel jedynie 200 tys. zł tj. 5,3 % wartości szacunkowej rozpoczynanej inwestycji.*
- *W chwili rozpoczęcia robót budowlanych w **Choszcznie** inwestor nie miał zapewnionych realnych źródeł finansowania. Pierwotnie zakładano uzyskanie znacznie większych środków pochodzących z dotacji od innych podmiotów niż ostatecznie uzyskano. W efekcie kwota zaangażowana w omawianą inwestycję przez budżet Gminy wzrosła z 870 tys. zł planowanych w 1997r. do 5.417 tys. zł ostatecznie wydatkowanych na ten cel.*
- *Przystępując do realizacji inwestycji w **Kołobrzegu** nie zapewniono pełnego jej finansowania. Nie uzyskano planowanych dotacji lub były one niższe od zakładanych. W konsekwencji zwiększania nakładów jakie należało ponieść przy braku środków finansowych niezbędnych do efektywnego prowadzenia inwestycji Gmina Kołobrzeg zmuszona została do zaciągnięcia kredytu. Przesunięciu ulegał też termin przekazania poszczególnych obiektów do użytku (termin zakończenia hali zmieniano 4 razy, a budynku socjalno-administracyjnego 2 razy).*
- *Mimo braku zabezpieczenia środków na realizację inwestycji w dniu 23.07.1998r. Zarząd Miasta **Świdwin** zawarł umowę z wykonawcą robót. Umowa przewidywała zakończenie prac w terminie do 31.07.2000r. Brak środków w budżecie Miasta spowodował konieczność wstrzymania robót budowlanych w związku z czym nie było możliwe zakończenie inwestycji w planowanym terminie – obiekt został oddany do użytku w dniu 31.12.2001r.*

Brak zabezpieczenia finansowego rozpoczynanych inwestycji był przyczyną wydłużenia cyklu inwestycyjnego co z kolei spowodowało dodatkowe koszty związane z zabezpieczeniem placu budowy w Kołobrzegu oraz koniecznością przeszacowania pozostałych do wykonania robót w Świdwinie.

- W **Kołobrzegu** Gmina pokryła koszty dostarczenia na przełomie lat 1999/2000 ciepła do budowanej hali widowiskowo-sportowej w wysokości **29 tys. zł** (23,8 tys. zł netto) – w związku z przesunięciem terminu zakończenia prac spowodowanym brakiem środków. Zgodnie z pierwotnie przyjętym harmonogramem prace wewnątrz hali miały być ukończone jesienią.
- W **Świdwinie** brak środków w budżecie Miasta spowodował konieczność wstrzymania robót budowlanych w związku z czym nie było możliwe zakończenie inwestycji w planowanym terminie. Ponowne podjęcie prac możliwe było dopiero po zabezpieczeniu brakujących środków m.in. przez zaciągnięcie kredytu bankowego oraz po przeszacowaniu wartości robót zaplanowanych, a nie wykonanych w pierwotnym terminie. Przeszacowanie to spowodowało wzrost wartości robót (bez zmiany ich zakresu rzeczowego) o kwotę **1.080,3 tys. zł** Nowe warunki realizacji inwestycji określone zostały w aneksie do umowy z wykonawcą z dnia 31.07.2000r.

Rozpoczęcie zadań inwestycyjnych bez zabezpieczenia środków finansowych na ich realizację świadczy o nieprzestrzeganiu przez samorządy zasad określonych w art. 28 ust. 3 ustawy o finansach publicznych nakazujących celowe i oszczędne wydatkowanie środków publicznych w sposób umożliwiający terminową realizację zadań przy jednoczesnym uzyskiwaniu najlepszych efektów z danych nakładów.

2.3.2. Przygotowanie wniosków o dofinansowanie i ich rozliczenie

2.3.2.1. Podstawą do sporządzenia wniosków o dofinansowanie inwestycji, kierowanych do UKFiS były projekty, które następnie już w czasie realizacji inwestycji były zmieniane (opisane w pkt 2.3.3.1.), co więcej zmiany te stanowiły podstawę do ubiegania się o zwiększenie dotacji. Świadczy to o braku rzetelności kontrolowanych samorządów podczas przygotowania wniosków. Gdyby wnioski oparte były na prawidłowo sporządzonych planach rzeczowo – finansowych, zawierających pełne, rzeczywiste koszty inwestycji gminy mogłyby ubiegać się o wyższe kwoty dotacji. Kwota dotacji może wynieść do 33 % (lub 50 % w przypadku gmin o wysokim wskaźniku bezrobocia) planowanej wartości inwestycji. Zmiany projektów inwestycji już w trakcie ich trwania – po

podpisaniu umowy na dofinansowanie uniemożliwiły inwestorom uzyskanie dotacji na ww. poziomie.

Na przykład:

- *Kwota dotacji UKFiS do inwestycji w Choszcznie w 2000r. zwiększona została o 300 tys. zł w związku ze zmianami planu rzeczowo – finansowego inwestycji. Pierwotna, przyznana w 1997r. kwota dotacji wynosiła 2.550 tys. zł. Ponadto inwestor uzyskał w 1999r. dotację z PFRON w wysokości 1.500 tys. zł. Dotacja PFRON nie była wykazana przez Gminę jako jedno ze źródeł finansowania inwestycji w pierwszym wniosku o dofinansowanie ze środków UKFiS.*

Wniosek Gminy Chojna zakładał wyższe niż ostatecznie zrealizowano zaangażowanie budżetu gminy w planowaną inwestycję. Ponadto w rozliczeniu dotacji otrzymanej od Wojewody Zachodniopomorskiego Gmina wykazała jako własne środki otrzymane z innych źródeł.

- *Zadeklarowana we wniosku kwota środków własnych przeznaczonych na finansowanie budowy sali gimnastycznej wynosiła 1 492,4 tys. zł, podczas gdy planowany i faktyczny udział tych środków wynosił 1 297,9 tys. zł. Na zmniejszenie zaangażowania środków własnych miało wpływ uzyskanie w 2001r. subwencji z AWRSP oraz dotacji Wojewody Zachodniopomorskiego. Przyznane przez UKFiS środki w wysokości 689 tys. zł wydatkowane zostały w 100 % . Niezgodnie ze stanem faktycznym sporządzono ponadto sprawozdanie z rozliczenia dotacji Wojewody Zachodniopomorskiego uzyskanej w 2000r., w którym podano, że poniesione przez Gminę ze środków własnych, nakłady na finansowanie inwestycji w 2000r. wynosiły 1 033,9 tys. zł. Faktyczne zaangażowanie środków własnych w tym okresie wynosiło jedynie 414,9 tys. zł natomiast pozostałe kwoty pochodziły z dofinansowania UKFiS - 489 tys. zł oraz subwencji AWRSP - 130 tys. zł*

2.3.3. Przygotowanie projektowe inwestycji i zmiany ich wartości

2.3.3.1. Projekty 5 zbadanych inwestycji uległy zmianie w trakcie ich realizacji. Zmiany te polegały przede wszystkim na rozszerzeniu programów użytkowych budowanych obiektów. W efekcie powstały (lub powstają) obiekty znacznie odbiegające od pierwotnych założeń. Projekty stanowiące podstawę do występowania z wnioskami o dofinansowanie dotyczyły obiektów mniejszych

i tańszych od rzeczywiście realizowanych. Podmiot rozpatrujący wnioski o ww. dofinansowanie podejmował decyzję o przyznaniu środków nie znając rzeczywistej, docelowej skali przedsięwzięcia. Świadczy to o nierzetelnym przygotowaniu tych projektów. Rozszerzanie programów użytkowych obiektów nie było poprzedzone analizą potrzeb lokalnej społeczności.

Na przykład:

- *Inwestycja w **Chociwlu** swoim zakresem obejmowała pierwotnie budowę sali gimnastycznej o wymiarach 18 × 30 m. Realizowany w czasie kontroli NIK obiekt znacznie odbiega od pierwotnego projektu. Budowana hala sportowa jest ponad dwukrotnie większa od pierwotnie planowanej. Ponadto obiekt powiększono m.in. o stałe trybuny dla 492 widzów, pokoje sędziowskie, bufet z zapleczem i salą bufetową, 6 kabin prasowych, pokoje gościnne i biurowe, salę konferencyjną.*
- *Pływalnia w **Choszczynie** początkowo realizowana miała być jako zaplecze sportowe Zespołu Szkół i takie potrzeby uwzględniał pierwotny projekt. W 1998r., już w trakcie realizacji inwestycji, podjęto decyzję o rozszerzeniu programu użytkowego i parametrów obiektu. Obiekt powiększono m.in. o zjeżdżalnię wodną, basen rehabilitacyjny oraz zaplecze w postaci siłowni, sauny, solariów i sali konferencyjnej. Obiekt przystosowano do obsługi osób niepełnosprawnych poprzez wybudowanie windy, podjazdów, dostosowanie sanitariatów itp.*
- *W **Kołobrzegu** najpierw w latach 1997-2000 ukończono budowę hali widowiskowo-sportowej o kubaturze 37 tys. m³ i powierzchni użytkowej 5,7 tys. m² z widownią dla 1,3 tys. osób. W tym celu adaptowano i wykończono istniejący od lat siedemdziesiątych szkielet wówczas rozpoczętej budowy hali. Użytkowanie hali rozpoczęto we wrześniu 2000r. Następnym przedsięwzięciem była budowa w latach 2000-2001 części socjalno-administracyjnej przy hali tj. budynku 4-kondygnacyjnego o kubaturze 9,4 tys. m³ i 2,7 tys. m² powierzchni użytkowej. Zezwolenie na użytkowanie tego budynku uzyskano w październiku 2001r. Z kolei w styczniu 2002r. na podstawie odrębnego pozwolenia na budowę, ale w ramach tego samego kompleksu obiektów sportowych rozpoczęto budowę zespołu basenów o kubaturze 28,1 tys. m³, powierzchni 9,2 tys. m² w tym m.in. z basenami pływackim i rekreacyjnym o wymiarach 25x12,5m i 19x10m.*
- *W **Świdwinie** pierwotny projekt, w oparciu o który zadanie było realizowane został rozszerzony m.in. o szczegółową koncepcję rehabilitacji i poszerzoną część*

sportową. Już w trakcie realizacji inwestycji zmieniono zakres dokumentacji technicznej o część wykonawczo – konstrukcyjną obejmującą wyposażenie gabinetów rehabilitacyjnych, poszerzenie niecki basenowej, dodatkowy brodzik przy hamowni zjeżdżalni, zmianę posadowienia z pali żelbetowych na studnie.

Rozszerzenie zakresu robót pociągnęło za sobą zwiększenie kosztów inwestycji w 4 zbadanych przypadkach. Rady gmin, podejmując decyzje o rozpoczęciu inwestycji nie posiadały rzetelnej informacji o kosztach, jakie budżet gminy będzie musiał ponieść dla ich zrealizowania. Stwierdzono przypadek rozpoczęcia prac bez wstępnego kosztorysu inwestorskiego. Konieczność posiadania przez inwestora kosztorysu inwestorskiego wynika z przepisu art. 35 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych.

- *Przystępując w 1997r. do realizacji inwestycji pn. Budowa Hali Sportowej w Chociwlu Gmina nie posiadała kosztorysu inwestorskiego. Sporządzona w lipcu 1998r. wycena nakładów na budowę Hali o wartości 3.204 tys. zł była ok. 3-krotnie niższa od wynikającej z kosztorysu inwestorskiego (9.646 tys. zł) opracowanego dopiero w 2001r., a planowana wartość robót stanu zerowego - 350 tys. zł okazała się 6-krotnie niższa od faktycznie poniesionych na te roboty kosztów tj. 1.818,7 tys. zł. W maju 1998r. Zarząd wystąpił z wnioskiem do Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki w Warszawie (UKFiT) o przyznanie środków finansowych na realizację budowy hali. Dopiero konieczność podporządkowania się obowiązującym procedurom dla uzyskania ww. dofinansowania spowodowała, że do końca lipca 1998r. Gmina sprecyzowała zamierzenia w zakresie terminów realizacji inwestycji i źródeł jej finansowania oraz uzupełniła brakujące dokumenty. Istotne zastrzeżenia budzi fakt oparcia wniosku Gminy do UKFiT oraz umowy o dofinansowanie o zaniżoną wycenę kosztów budowy Hali na kwotę 3.204 tys. zł, w tym fundamentów na kwotę 300 tys. zł.*

Na brak rzetelności powyższej wyceny wskazują fakty ustalenia kosztu budowy hali:

- *na kwotę 6.031, 4 tys. zł netto w ZZK sporządzonym w maju 1999r. (wg cen I kw. 1999r.) na zlecenie Gminy,*
- *na kwotę 8.451,2 tys. zł netto w ZZK sporządzonym w październiku 2000r. (wg cen III kw. 2000r.) na zlecenie Gminy przy oszacowaniu na kwotę 1.925,2 tys. zł kosztu wykonania fundamentów (studni żelbetowych fundamentowych),*

- na kwotę 7.314,9 tys. zł netto w kosztorysie inwestorskim sporządzonym w lutym 2001r. ustalającym koszt robót pozostałych do wykonania (na dzień 13.01.2001r.) przy już poniesionych kosztach (do 31.12.2000r.) w kwocie 1.762,4 tys. zł brutto.

Zmiany wartości kosztorysowej inwestycji spowodowane były m.in. koniecznością zmiany technologii budowy fundamentów w związku ze złym rozpoznaniem geologicznym gruntu oraz rozszerzeniem zakresu rzeczowego omawianej inwestycji

- Zarząd **Kołobrzegu** wnioskując w lipcu 1996r. o dotację UKFiT zakładał, że koszt całkowity przedsięwzięcia, którego realizację przewidywano do końca 1998r. (obejmującego halę widowiskowo-sportową i budynek socjalno-administracyjny) wyniesie **10.548 tys. zł**, z czego wcześniej wydatkowano 3.200 tys. zł. W kolejnym wniosku o dotację UKFiT koszt całkowity inwestycji (obejmującej już tylko halę widowiskowo-sportową) określono na 22.241 tys. zł, z czego 4.638 tys. zł to wydatki poniesione do końca 1996r. Jako termin zakończenia przedsięwzięcia wskazano wrzesień 1999r. Przedstawiając w tych wnioskach źródła finansowania inwestycji nie przewidywano konieczności korzystania z kredytów lub pożyczek. W latach 1996-2001 na realizację inwestycji (hala widowiskowo-sportowa i budynek części socjalno-administracyjnej) wydatkowano łącznie **27.546 tys. zł**, z tego najwięcej, bo 10.010 tys. zł (36,3 % wydatków ogółem) w 2000r. w tym m.in. 8.868 tys. zł ze środków własnych i 742 tys. z dotacji UKFiS. Na realizację inwestycji (bez basenów) Gmina wydatkowała ze środków własnych 22.474 tys. zł (81,6 % nakładów ogółem) w tym 8.840 tys. zł z kredytu bankowego. Wykorzystano także m.in. środki pochodzące z dotacji UKFiS (4.300 tys. zł tj. 15,6 % wydatków ogółem), Wojewody Zachodniopomorskiego (300 tys. zł), Fundacji Polsko-Niemieckiej (400 tys. zł) i Stowarzyszenia Budowy Centrum (25 tys. zł). Ponadto niezbędne nakłady na zakończenie budowy basenów określa się na ok. 15.000 tys. zł, a przewidywany termin realizacji na sierpień 2004r.
- W trakcie trwania budowy pływalni w **Choszczynie** jej przewidywane końcowe koszty były wielokrotnie przeszacowywane. We wniosku o dofinansowanie ze środków UKFiT z 28.02.1997r. Gmina wykazała koszt inwestycji w kwocie **5.100 tys. zł**, w kolejnym wniosku o dofinansowanie z 15.02.1999r. koszt ten wynosił już 8.100 tys. zł. Ostatecznie całkowity koszt inwestycji wyniósł **10.008 tys. zł** z czego

z budżetu Gminy – 5.417 tys., ze środków UKFiT - 2.850 tys. zł, z PFRON – 1.500 tys. zł i ze środków Kuratorium Oświaty i Wychowania w Gorzowie Wlkp. 241 tys. zł.

- Koszt inwestycji w **Świdwinie** początkowo określono na kwotę **12.097 tys. zł**, a termin jej zakończenia na dzień 31.07.2000r. Faktyczny zaś koszt realizacji inwestycji wyniósł **17.161 tys. zł**, a obiekt oddano do użytkowania w dniu 31.12.2001r. Inwestycja finansowana była ze środków własnych Gminy w wysokości 10.661,8 tys. zł, co stanowiło 62 % kosztów inwestycji, w tym 3.000.000 zł z kredytu bankowego, a także ze środków UKFiS – 4.660 tys. zł, PFRON – 1.200 tys. zł, Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa – 214,5 tys. zł, Starostwa Powiatowego – 200 tys. zł oraz Powiatowego Urzędu Pracy – 225,1 tys. zł.

2.3.3.2. W jednym zbadanym przypadku zmiana projektu doprowadziła do znacznego obniżenia kosztów inwestycji. Zmiana ta nastąpiła już po rozstrzygnięciu przetargu na budowę obiektu, ale przed faktycznym rozpoczęciem robót budowlanych. Spośród objętych kontrolą jednostek jedynie w gminie Chojna wzięto pod uwagę zmianę rzeczywistych potrzeb – zmniejszenie się w wyniku reformy oświaty liczebności uczniów w szkołach podstawowych (dawne klasy VII i VIII odeszły do gimnazjum w Chojnie) i zmniejszono zakres planowanej inwestycji dostosowując ją do rzeczywistych potrzeb. Zauważyć należy, że ta Gmina mogłaby pozwolić sobie na finansowanie kontynuacji tej inwestycji. Władze Gminy postąpiły gospodarnie reagując na zmianę warunków.

- W lutym 1999r. do pierwotnego projektu budowlanego oraz kosztorysów inwestorskich sali gimnastycznej w miejscowości Nawodna w Gminie **Chojna** sporządzone zostały aneksy, w wyniku których realizacja inwestycji podzielona została na dwa etapy. Etap I, obejmujący budowę sali gimnastycznej oraz kotłowni olejowej i etap II z budową sal lekcyjnych i biblioteki. Wprowadzone do projektów zmiany dotyczyły m.in. zmniejszenia powierzchni zabudowy o 711,5 m² (tj. o 43 %) oraz powierzchni użytkowej o 443,3 m² (tj. o 33 %), co spowodowało znacznie obniżenie wartości inwestycji do kwoty **2.416 tys. zł** (pierwotnie szacunkowa planowanej inwestycji wynosiła **3.741 tys. zł**). Powyższa zmiana spowodowała konieczność unieważnienia rozstrzygniętego przetargu na budowę ww. obiektu oraz ogłoszenia nowego, którego specyfikacja uwzględniała wprowadzone zmiany projektowe.

Inwestycja w Białogardzie zrealizowana została w zakresie rzeczowym przedstawionym we wniosku o dofinansowanie. Także jej koszt został w ww. wniosku określony prawidłowo. W trakcie realizacji nie były dokonywane znaczące zmiany projektu.

2.3.4. Prawidłowość udzielania zamówień publicznych

Kontrola NIK wykazała, że łączna wartość zamówień udzielonych niezgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych w 5 spośród 6 badanych gmin wyniosła 14.090.621 zł

2.3.4.1. W trakcie kontroli stwierdzono przypadki zlecenia dostaw lub usług bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego co stanowi naruszenie przepisu art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych.

- *W dniu 6.10.1997r. Zarząd Gminy **Chociwel** udzielił Spółce PPPB zamówienia na dostawę 2.300 szt. kręgów betonowych bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W ww. zamówieniu nie określono wartości i nie sprecyzowano terminu dostawy, natomiast jako sposób zapłaty wskazano potrącenie zobowiązań. Ustalono, że realizując to zamówienie Spółka PPPB dostarczyła na budowę Hali w okresie od listopada 1997r. do grudnia 1998r. ogółem 1.146 szt. kręgów betonowych, za które obciążyła Gminę fakturami na łączną kwotę **103 tys. zł** (96,2 tys. zł netto). Gmina uregulowała powyższe zobowiązanie gotówką w kwocie 5 tys. zł, czekiem na kwotę 7,2 tys. zł oraz w drodze potrącenia na kwotę 90,8 tys. zł zaległego zobowiązania Spółki PPPB wobec Gminy z tytułu podatku od nieruchomości.*
- *Na budowie hali w **Chociwlu** w okresie od września 1999r. do maja 2000r. zużyto ogółem 138,4 ton cementu o łącznej wartości **36,1 tys. zł** (33.7 tys. zł netto) zakupionego w Przedsiębiorstwie Transportowo-Spedycyjnym CEMET S.A. w Warszawie. Powyższego zakupu Zarząd dokonał także bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Cement dostarczony został na plac budowy ze stacji przesypowych dostawcy w Szczecinie (92,3 ton) i Nowogardzie (46,1 ton). Urząd nie posiadał dokumentu potwierdzającego pisemne zlecenie lub zawarcie umowy przez Zarząd z dostawcą cementu w okresie od*

września 1999r. do maja 2000r. Spółka PTS CEMET obciążyła Urząd 8 fakturami na łączną kwotę 36,1 tys. zł, która została zapłacona.

- Zarząd Miasta **Białogard** wyłonił podmiot wykonujący funkcje inwestora powierniczego w związku z realizacją adaptacji i modernizacji budynku na halę sportową przy szkole podstawowej nr 5 w Białogardzie z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie o zamówieniach publicznych. Gmina Miasto Białogard powierzyła Spółce z o.o. „Inwestprojekt” w Koszalinie funkcję inwestora powierniczego przez podpisanie w dniu 31.08.1998r. aneksu do umowy z dnia 1.03.1994r., która dotyczyła powierzenia tej Spółce funkcji inwestora powierniczego podczas realizacji innego zadania inwestycyjnego p.n. Szkoła podstawowa przy ul. Kołobrzesckiej. Kwota wydatkowana przez Gminę z tego tytułu wyniosła 37,8 tys. zł.

Stwierdzono przypadki stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki bez uzyskania wymaganej prawem zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, a także przypadek udzielenia zamówienia w tym trybie, gdy brak było jakichkolwiek podstaw do jego zastosowania.

- W dniu 7.06.2000r. Zarząd Miasta **Chociwel** podpisał ze Spółką PTS CEMET umowę na dostawę 100 ton cementu i 50 ton wapna hydratyzowanego o wartości 45.3 tys. zł (45 tys. zł netto). Udzielenie ww. zamówienia nastąpiło w trybie z wolnej ręki tj. w trybie niedopuszczalnym ponieważ nie występowały okoliczności wymienionych w art. 71 ust. 1 pkt 3 i 7 ustawy o zamówieniach publicznych (w brzmieniu obowiązującym do 26.10.2001r.) tzn. dostawa mogła być zrealizowana przez wielu dostawców a jej wartość przekraczała sumę 3000 EURO. W protokole z postępowania nie określono cen cementu i wapna co stanowi wymóg art. 26 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy.
- Zarząd Miasta **Białogard** powierzył Spółce „Matexim” wykonanie robót dodatkowych do umowy z dnia 4.09.1998r. za kwotę 160 tys. zł. co stanowiło wg. obowiązującego w dniu zawarcia umowy kursu 37.856 EURO. Zamówienie to było niezgodne z przepisem art. 71 ust.1a ustawy o zamówieniach publicznych, który stanowi, że jeżeli wartość zamówienia przekracza równowartość kwoty 20.000 EURO zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki wymaga zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Takiego zatwierdzenia inwestor nie uzyskał.

- *W trakcie kontroli inwestycji w **Kołobrzegu** stwierdzono m.in., że zamówienia na wykonanie wg umowy z dnia 17.10.2001r. „aranżacji z dostawą mebli do budynku socjalno-administracyjnego” na kwotę **234,5 tys. zł** (192.5 tys. zł netto) dokonano w trybie zapytania o cenę. Tryb taki był niedopuszczalny, gdyż zgodnie z treścią art. 68 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych zapytanie o cenę można stosować, gdy przewiduje się zamówienie dostaw rzeczy o ustalonych standardach jakościowych. Natomiast w przypadku tego zamówienia Miejski Ośrodek Sportu i Turystyki wysyłając zaproszenia do oferentów poprzestał na określeniu przedmiotu zamówienia np. jako „krzesła”, „fotele”, „stoły prezydialne na 20 osób – podać układ rozmieszczeń i ilość”. Dopuszczono również możliwość składania wariantowych ofert tj. „wykonane np. z płyt wiórowych” czy „szafa lub sejf”. Ponadto oczekiwano od oferentów propozycji typu i rodzaju mebli, w tym z jakich materiałów będą wykonane.*

Stwierdzono uchybienia w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych polegające na tym, że nie wymagano od oferentów przedstawienia stosownych dokumentów potwierdzających ich zdolność do ubiegania się o ww. zamówienie (np. o braku zaległości podatkowych).

- *W dniu 3.09.1999r. Zarząd Gminy **Chociwel** podpisał ze Spółką PPPB umowę w sprawie zamówienia publicznego na wykonanie i dostawę 1.100 szt. kręgów betonowych wartości 111,1 tys. zł na budowę szkoły w Chociwlu w terminie do końca 1999r. przy zastosowaniu przez Urząd kompensaty z tytułu należnych podatków od Spółki PPPB jako sposobu rozliczenia się stron z wykonania umowy. Powyższe zamówienie udzielone zostało w trybie przetargu nieograniczonego. W oparciu o ww. zamówienie wykonawca dostarczył w okresie od września 1999r. do stycznia 2000r. ogółem 1.009 szt. kręgów i obciążył Gminę fakturami na kwotę **101,9 zł** (95,1 zł netto), która została rozliczona w całości jako kompensata zobowiązań Spółki PPPB z tytułu podatków. W ogłoszeniu o ww. przetargu brak było informacji o warunkach wymaganych od dostawców oraz oświadczenia zamawiającego o stosowaniu preferencji krajowych. Nie dopełniono więc wymogów art. 30 pkt 4 i 5 ustawy o zamówieniach publicznych. Ogłoszenia o przetargu nie umieszczono w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie urzędu co jest wymagane*

przepisem art. 29 ust. 1 ww. ustawy oraz nie zamieszczono ogłoszenia o wyniku przetargu w miejscu publicznie dostępnym – wymóg art. 50 ust. 2 ww. ustawy.

W postępowaniach przetargowych w Gminie Choszczno dopuszczono do daleko idącej dowolności przy ocenie ofert. W specyfikacjach istotnych warunków zamówienia nieprecyzyjnie określano sposób obliczania punktacji za inne niż cena kryteria oceny ofert (np. wiarygodność finansowa i techniczna, doświadczenie itp.). Brak jednoznacznych zasad ustalania punktacji, przy ocenie ofert przetargowych, w zakresie innych niż cena kryteriów tej oceny, narusza zasadę równego traktowania wszystkich oferentów, zawartą w art. 16 ustawy o zamówieniach publicznych. Ustalenie jednolitego systemu punktowania w zakresie innych niż cena kryteriów powinno być zawarte w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Specyfikacja ta zawierała jedynie wagę poszczególnych kryteriów przy obliczaniu łącznej punktacji. Ilość punktów przyznawana oferentom za poszczególne kryteria zależała wyłącznie od indywidualnej oceny członków komisji. Przyjęcie takiego systemu umożliwiała wpływ subiektywnych odczuć i osobistych preferencji członków komisji na ostateczny wynik przetargu.

- *W dniu 28.07.1997r. w wyniku przetargu z 15.07.1997r. udzielone zostało przez Gminę Choszczno Spółce „Wabet” zamówienie na wykonanie robót budowlanych na budowie pływalni (I etap) na kwotę 2.555,1 tys. zł netto. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia nie zawierała opisu sposobu obliczania punktów za inne niż cena kryteria oceny ofert. Członkowie komisji przetargowej przyznawali punkty za poszczególne kryteria według własnego uznania, nie kierując się określonymi, jednolitymi zasadami oceny. W taki sam sposób oceniane były oferty w przetargu w dniu 16.04.1998r., który miał wyłonić wykonawców II etapu inwestycji. W wyniku ww. przetargu udzielono następujących zamówień:*
 - *w dniu 25.05.1998r. Spółce „Wabet” na wykonanie kotłowni gazowej o wartości netto 382,5 tys. zł,*
 - *w tym samym dniu Spółce „Wabet” na wykonanie robót instalacyjnych i budowlanych o wartości netto 3.736,4 tys. zł,*
 - *w dniu 29.06.1998r. firmie „Eko-Wark” na wykonanie stacji transformatorowej o wartości netto 184 tys. zł.*

W trakcie realizacji inwestycji w Choszczynie inwestor nie egzekwował zapisów umów z wykonawcą. Umowy te zawierały m.in. postanowienia dotyczące terminu zakończenia prac oraz warunków płatności. Mając zagwarantowane w umowie odroczenie terminu płatności faktur nie korzystał z takiej możliwości. Co więcej dla sfinansowania inwestycji Gmina zaciągnęła w banku komercyjny kredyt.

- *Przy ocenie ofert we wszystkich zbadanych w trakcie kontroli NIK w Choszczynie przetargach brano pod uwagę m.in. termin wykonania prac oraz warunki kredytowania – odroczenie terminu płatności za wykonane prace. W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że zawarte w pierwotnych umowach terminy zakończenia prac, przez Spółkę „Wabet” były dwukrotnie zmieniane kolejnymi aneksami w związku ze zmianą zakresu robót wynikającą ze zmian projektowych. Zapisy w Dzienniku Budowy dokonane przez inspektora nadzoru inwestorskiego, dotyczące m.in. opóźnień w wykonywaniu prac w stosunku do harmonogramu rzeczowego świadczą o tym, że za opóźnienie zakończenia robót odpowiedzialny jest także wykonawca.*
- *Umowy z wykonawcami zakładały odroczenie terminu płatności faktur za wykonane prace. Z analizy dokumentacji finansowej Gminy wynika m.in., że na 47 faktur wystawionych przez Spółkę „Wabet” – głównego wykonawcę badanej inwestycji tylko jedna faktura została opłacona później niż w 20 dni od wystawienia. Umowy z ww. firmą przewidywały odroczenie terminu płatności faktur o wartości do 200.000 zł o 3 miesiące. Rezygnacja Gminy z zagwarantowanej w umowach możliwości odroczenia zapłaty faktur spowodowała konieczność zaciągnięcia przez Gminę kredytów bankowych. Koszt obsługi tych kredytów wyniósł ponad **180 tys. zł**. Oferta Spółki „Wabet” na roboty instalacyjno-budowlane, wybrana w przetargu w dniu 16.04.1998r. była droższa od oferty konkurenta o **161,2 tys. zł**. Oferta ta uzyskiwała wyższą punktację m.in. dzięki punktom za termin zakończenia robót i warunki kredytowania czyli za kryteria, które jak się później okazało, przy realizacji zamówienia nie były istotne.*
- *Współwłaściciel Spółki „Wabet” w październiku 1998r. został radnym Rady Miejskiej w Choszczynie, a w dniu 8.12.1998r. został wybrany przewodniczącym Komisji Rewizyjnej ww. Rady (po podpisaniu umowy z Gminą, ale w trakcie realizacji inwestycji). Na budowie pływalni Spółka „Wabet” zrealizowała 6 umów o łącznej wartości brutto **8.691 tys. zł**. Powstała sytuacja, gdy ta sama osoba była z racji sprawowanej funkcji w sposób szczególny odpowiedzialna za*

kontrolę wykonania budżetu Gminy a jednocześnie była niewątpliwie beneficjentem tego budżetu.

Naruszenie zasad, formy i trybu postępowania podczas udzielania zamówień publicznych, według postanowień art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

2.3.5. Przebieg procesu inwestycyjnego

2.3.5.1. W trakcie kontroli ustalono, że część inwestycji w Kołobrzegu realizowana była bez pozwolenia na budowę. Może to spowodować znaczne straty dla budżetu Gminy, gdyż obiekt zbudowany bez pozwolenia na budowę podlega bezwzględnej rozbiórce na koszt inwestora. W świetle obecnie obowiązujących przepisów nie istnieje możliwość zalegalizowania samowoli budowlanej. Wartość zbudowanego budynku części socjalno – administracyjnej przy hali widowiskowo –sportowej wynosi 6.249.353 tys. zł

- *Realizacja ww. budynku odbyła się z naruszeniem art. 28 Prawa budowlanego. Podobnie przystąpienie do budowy zespołu basenów nastąpiło bez uzyskania pozwolenia na ich budowę. Przy realizacji Centrum naruszone zostały również warunki określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Inwestor dysponuje decyzją z dnia 8.10.1996r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu tej inwestycji. Jednak realizując inwestycję naruszono ustalenia tej decyzji, gdyż zgodnie z zaakceptowaną w decyzji „konceptcją funkcjonalno-programową”, stanowiącą załącznik graficzny decyzji, dopuszczono by budynek socjalno-administracyjny przy hali widowiskowo-sportowej był jedynie dwupiętrowy, a wybudowano obiekt czterokondygnacyjny. Z kolei decyzja z dnia 27.08.1997r. wydana przez Wiceprezydenta Kołobrzegu, pozwalająca na budowę i zatwierdzająca projekt budowlany „Centrum rekreacyjno-sportowo-kongresowego z halą widowiskowo-sportową” dotyczy wyłącznie budowy ww. hali i nie obejmuje budynku socjalno-administracyjnego przy hali i basenów. Zgodnie z załącznikami (nr od 1 do 8) stanowiącymi integralną część ww. pozwolenia na budowę wszystkie ujęte w tomach tej dokumentacji rysunki techniczne (np. rzuty i przekroje) dotyczą budynku hali i nie przedstawiają budynku socjalno-administracyjnego i budynku basenów.*

Ponadto w sierpniu 1997r. kiedy wydano ww. pozwolenie na budowę hali widowiskowo-sportowej inwestor nie dysponował jeszcze dokumentacją budowlaną dotyczącą części socjalno-administracyjnej i basenów. Dokumentację tę („część administracyjno-socjalną i część basenową”) wykonawca przekazał w grudniu 1997r., a protokolarnie odebrano ją w styczniu 1998r.

Starosta - mimo naruszenia przez inwestora art. 28 Prawa budowlanego - wydał Gminie w dniu 26.10.2001r. pozwolenie na użytkowanie budynku części socjalno-administracyjnej przy hali widowiskowo-sportowej.

2.3.6. Wykorzystanie obiektów

2.3.6.1. Wykorzystanie obiektów, których budowa została zakończona było zgodne z przeznaczeniem. W obiektach tych prowadzona była działalność sportowa i rekreacyjna.

Na przykład:

- *Pływalnia w Choszcznie jest obiektem ogólnie dostępnym dla mieszkańców. Pływalnia jest wykorzystywana przez szkoły z terenu Gminy – odbywają się tam lekcje wychowania fizycznego. Z pływalni korzystają zarówno zorganizowane grupy, jak i indywidualni klienci. Organizowana jest tam nauka pływania dla dzieci i młodzieży. Czas pracy pływalni (codziennie w godz. 6 – 22) pozwala na pełne wykorzystanie możliwości obiektu.*
- *Z sali sportowej w Nawodnej (Gmina Chojna) poza uczniami miejscowej Szkoły Podstawowej, korzystają obecnie również uczniowie Gimnazjum w Chojnie. Ponadto sala udostępniana jest nieodpłatnie młodzieży z czterech klubów sportowych działających na terenie Gminy.*

2.3.6.2. Nie jest możliwe utrzymanie objętych kontrolą obiektów sportowych bez dodatkowego zasilania z budżetów gmin. Wpływy z wynajmowania obiektów lub sprzedaży biletów tylko w niewielkim stopniu pokrywają koszty utrzymania i funkcjonowania obiektów oraz zatrudnienia personelu.

Na przykład:

- *W Kołobrzegu wpływy z wynajmu hali widowiskowo-sportowej pokrywają niewielką część wydatków związanych z jej utrzymaniem. W 2001r. Miejski Ośrodek Sportu*

i Turystyki jako użytkownik obiektu uzyskał z budżetu Gminy 1.967 tys. zł z czego na utrzymanie Centrum wykorzystano 667 tys. zł, a uzyskane dochody Centrum w tym czasie wyniosły 171 tys. zł.

- *W 2001r. koszty utrzymania pływalni w **Choszczynie** wyniosły 1.087 tys. zł a jej wpływy pochodzące ze sprzedaży biletów 550 tys. zł.*

III. OPIS PRZEBIEGU POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.

We wszystkich skontrolowanych gminach kierownicy jednostek kontrolowanych protokoły kontroli podpisali bez wnoszenia zastrzeżeń.

W 1 jednostce nie kontrolowanej, w związku z przeprowadzaną kontrolą, zasięgnięto informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. W charakterze świadka przesłuchano 2 osoby.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek oraz do kierowników 2 jednostek nie objętych kontrolą skierowano wystąpienia pokontrolne. W 1 przypadku kierownik jednostki (Prezydent Kołobrzegu) wniósł zastrzeżenia do ocen i uwag zawartych w wystąpieniu.

Zastrzeżenia te dotyczyły następujących spraw:

1. Prezydent Kołobrzegu nie zgodził się z oceną zawartą w wystąpieniu pokontrolnym mówiącą, że w postępowaniu o zamówienie publiczne (w trybie przetargu nieograniczonego) Urząd Miasta zaakceptował oświadczenia o niepozostawaniu w stosunku zależności lub dominacji z innymi uczestnikami postępowania złożone przez osoby nieuprawnione lub pojedynczych przedstawicieli wieloosobowych organów oferentów.

Prezydent uzasadniając swoje zastrzeżenie do powyższej oceny stwierdził, że zgodnie z art. 22 ust. 5 ustawy o zamówieniach publicznych w postępowaniu o zamówienie zamawiający wzywa dostawców lub wykonawców do złożenia oświadczenia, czy pozostają w stosunku zależności lub dominacji z innymi uczestnikami postępowania lub zamawiającym albo osobami po stronie zamawiającego biorącymi udział w postępowaniu. Z samego brzmienia tego przepisu wynika, że oświadczenia składają dostawcy lub wykonawcy, a nie osoby

ich reprezentujące w przetargu lub członkowie organów wykonawczych spółek we własnym imieniu. Osoby, które były umocowane do występowania w imieniu oferentów w przetargu były również tym samym umocowane w ramach tej reprezentacji do składania ww. oświadczeń w imieniu oferentów i osoby te składały je w imieniu tychże oferentów, a nie swoim własnym.

2. Prezydent nie zgodził się z oceną zawartą w wystąpieniu mówiącą, że Urząd Miasta nie uzyskał – stosując tryb z wolnej ręki – przy udzielaniu dodatkowych zamówień związanych z budową hali widowiskowo-sportowej – jego zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, co przy zamówieniu przekraczającym równowartość kwoty 20.000 Euro było wymagane przepisami art. 71 ust. 1a ustawy o zamówieniach publicznych.

Prezydent Miasta swoje stanowisko uzasadnił tym, że kwota wynagrodzenia w wysokości 16.135.289 zł przyjęta w umowie nr 44/I/97 z dnia 4 lipca 1997r. na wykonanie obiektu hali widowiskowo-sportowej nie była kwotą ryczałtową umowy, a jedynie wartością robót ustaloną na podstawie sumy kosztorysów wykonawcy i kosztorysów inwestorskich. Umowa przewidywała wynagrodzenie ryczałtowe za ściśle określony zakres robót, natomiast za pozostały zakres robót wynagrodzenie było obliczone na podstawie kosztorysu powykonawczego wg określonych składników cenotwórczych, przy czym stawka roboczogodziny podlegała rewaloryzacji o wskaźnik inflacji. Zatem – wg Prezydenta Miasta – nie jest uzasadnione twierdzenie, iż różnica 2.137 tys. zł pomiędzy wynagrodzeniem wykonawcy (18.272 tys. zł), a wartością wstępną umowy (16.135 tys. zł) stanowi wartość robót dodatkowych.

3. Prezydent zakwestionował ocenę stwierdzającą, iż pokrycie przez Gminę Kołobrzeg kosztów dostarczenia na przełomie lat 1999-2000 ciepła do hali widowiskowo-sportowej w wysokości 29.041 zł było niegospodarne, bowiem podpisany został aneks do umowy z wykonawcą o wyrażeniu zgody na pokrycie ww. kosztów, natomiast zgodnie z umową wykonawca miał ponieść koszty zużycia wody i energii w okresie realizacji robót.

Prezydent Miasta kwestionując powyższą ocenę stwierdził, że umowa na wykonanie obiektu hali widowiskowo-sportowej przewidywała zakończenie robót 31 grudnia 1998r. Ze względu na to, że Urząd Miasta Kołobrzeg nie dysponował środkami finansowymi ustalono z wykonawcą (aneksami z 17.08.1998r. i 18.09.1999r.)

termin zakończenia ww. inwestycji początkowo na 30.09.1999r., a następnie na 30.06.2000r. W wyniku przedłużenia terminu zakończenia realizacji inwestycji ilość np. zużytej wody nie uległa zmianie, natomiast zużycie ciepła technologicznego zwiększyło się i przyczyna tego leżała wyłącznie po stronie zamawiającego czyli Urzędu Miasta. W związku z tym zamawiający zobowiązał się pokryć koszty związane z dostarczeniem ciepła do budynku hali widowiskowo-sportowej w zakresie niezbędnym do prowadzenia robót w warunkach obniżonych temperatur w latach 1999-2000.

Komisja Odwoławcza Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Szczecinie w dniu 12 czerwca 2002 r. podjęła uchwałę o:

1. uwzględnieniu w całości zastrzeżeń nr 1 i nr 2,
2. uwzględnieniu w części zastrzeżenia nr 3, poprzez wprowadzenie do wystąpienia – w miejsce dotychczasowej oceny - zdania o następującej treści *„Termin realizacji ww. inwestycji był wydłużany z winy Urzędu Miasta, głównie z powodu niezapewnienia pełnego jej finansowania. To z kolei spowodowało konieczność sfinansowania dodatkowych kosztów dostarczenia na przełomie l. 1999/2000 ciepła do hali widowiskowo-sportowej w wys. 29.041 zł (23.804 zł netto), co należy ocenić jako wydatek niegospodarny”*.

W wystąpieniach sformułowano łącznie 12 wniosków pokontrolnych. Adresaci wystąpień poinformowali NIK o zrealizowaniu 7 wniosków i podjęciu działań zmierzających do realizacji 2 wniosków pokontrolnych, 3 wnioski nie zostały zrealizowane.

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono, iż z naruszeniem prawa została wydatkowana kwota 14.090.621 zł.

W związku z wynikami kontroli skierowano do prokuratury 1 zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa z art. 90 ustawy Prawo budowlane i art. 231 kk polegającego na wybudowaniu budynków części socjalno-administracyjnej

Centrum rekreacyjno-sportowo-kongresowego w Kołobrzegu bez uzyskania pozwolenia na ich budowę i działania na szkodę interesu publicznego Gminy Kołobrzeg.

NIK skierowała ponadto wniosek o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych do właściwej komisji orzekającej. Wniosek dotyczy osób odpowiedzialnych za udzielenie 2 zamówień na dostawy cementu na budowie hali w Chociwlu bez stosowania zasad określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. Ponadto NIK przygotowała 2 wnioski o ukaranie osób odpowiedzialnych za niezgodne z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych udzielenie 4 zamówień na budowie obiektu w Kołobrzegu.

Szczecin, dnia 01 października 2002 r.

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Szczecinie

dr Lucyna Tazbir

Zatwierdzam

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Szwedowski

Warszawa, dnia 08 października 2002 r.

**ZAŁĄCZNIK NR 1 – WYKAZ JEDNOSTEK I INWESTYCJI
OBJĘTYCH KONTROLĄ**

l.p.	JEDNOSKA KONTROLOWANA	INWESTYCJA
1.	UM Białogard	Hala sportowa przy Szkole Podstawowej Nr 5
2.	UM Chociwel	Hala sportowa przy Zespole Szkół
3.	UM Chojna	Hala sportowa przy Szkole Podstawowej w Nawodnej
4.	UM Choszczno	Kryta Pływalnia „Wodny Raj”
5.	UM Kołobrzeg	Centrum Rekreacyjno-Sportowo-Kongresowe
6.	UM Świdwin	Kryta Pływalnia

**ZAŁĄCZNIK NR 2 – ŹRÓDŁA FINANSOWANIA
KONTROLOWANYCH INWESTYCJI**

Gmina	Koszt inwestycji		Źródła finansowania				
	planowany	rzeczywisty	śr. własne	UKFiS	PFRON	AWRSP	inne
Białogard	3.578	3.578	2.329	800	449	-	449
Chociwel	3.204	9.752*	8.638	930	-	-	184
Chojna	3.741	2.416	1.298	689	-	130	299
Choszczno	5.100	10.008	5.417	2.850	1.500	-	241
Kołobrzeg	10.548	27.546	22.474	4.300	-	-	772
Świdwin	12.097	17.161	10.662	4.660	1.200	214	425

* inwestycja w trakcie realizacji – koszt określony na podstawie umowy z wykonawcą

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz.U. z 2001r. Nr 85, poz. 937 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych (j. t. Dz.U. z 2002r. Nr 72, poz. 664)
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (j.t. Dz.U. z 1996r. Nr 13, poz. 74 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 29 lipca 1992r. o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach (j.t. Dz.U. z 1998r. Nr 102, poz. 650 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 26 listopada 1998r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.). Zmiany wprowadzone Dz.U. z 2000r. Nr 95, poz. 1041 oraz Dz.U. z 2001r. Nr 145, poz. 1623 zmieniły tytuł aktu i okres jego obowiązywania - ustawa z dnia 26 listopada 1998r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2002.
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 1997r. w sprawie szczegółowych zasad dofinansowania inwestycji sportowych ze środków pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków i ich rozliczania (Dz.U. Nr 46, poz. 293 ze zm.)
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 listopada 1998r. w sprawie szczegółowego zakresu i form projektu budowlanego (Dz.U. Nr 140, poz. 906)
10. Zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994r. w sprawie szczegółowego zakresu i form projektu budowlanego (M.P. z 1995r. Nr 2, poz. 30)