

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W KATOWICACH

Nr ewid. *11/2007/I06004/LKA*

**INFORMACJA
O WYNIKACH KONTROLI
REALIZACJI FINANSOWANEJ ZE
ŚRODKÓW PUBLICZNYCH
INWESTYCJI pn. „DROGOWA
TRASA ŚREDNICOWA”**

Katowice czerwiec 2007 r.

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

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

Dyrektor Delegatury NIK w Katowicach

Wojciech Matecki

Zatwierdzam:

Józef Górny

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia czerwca 2007 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-xxxx-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	10
3.2. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne	11
3.3. Istotne ustalenia kontroli	12
3.3.1. Przygotowanie inwestycji do realizacji	13
3.3.2. Realizacja inwestycji	13
3.3.3. Finansowanie inwestycji i gospodarowanie środkami finansowymi	19
3.3.4. Udzielanie zamówień publicznych.....	23
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	28
4.1. Przygotowanie kontroli	28
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	28
5. Załączniki.....	31
5.1. Wykaz jednostek objętych kontrolą oraz ich kierowników, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność w okresie 2004 r. – I półrocze 2006 r.	31
5.2. Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	32
5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	33

1. Wprowadzenie

Temat i numer kontroli

„Realizacja finansowanej ze środków publicznych inwestycji pn. „Drogowa Trasa Średnicowa” - Nr I/06/004.

Przyczyna podjęcia kontroli oraz ogólne tło badanej problematyki

Kontrola została podjęta przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach priorytetowych kierunków badań: „Państwo oszczędne”, w obszarze badań kontrolnych 2.5: „Realizacja inwestycji finansowanych ze środków publicznych”. Przeprowadzone bowiem w ostatnich latach przez NIK kontrole inwestycji finansowanych ze środków publicznych wskazywały na występowanie niekorzystnych zjawisk w zakresie racjonalnego i gospodarnego wydatkowania tych środków.

Od 1986 r. realizowana jest budowa Drogowej Trasy Średnicowej¹, dwujezdniowej drogi miejskiej (o długości trasy głównej² 31,3 km), zlokalizowanej na terenie miast: Gliwice, Zabrze, Ruda Śląska, Świętochłowice, Chorzów i Katowice, istotnej dla usprawnienia ruchu drogowego pomiędzy tymi miastami. Do 1999 r. DTŚ była inwestycją centralną, finansowaną z dotacji budżetowych. Po reformie administracji publicznej, inwestycja ta stała się zadaniem wymienionych miast na prawach powiatu. W dniu 7 czerwca 1999 r. zawarte zostało porozumienie³ w sprawie kontynuacji inwestycji DTŚ pomiędzy: zarządami tych miast, Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej, Wojewodą Śląskim oraz Zarządem Województwa Śląskiego⁴ i spółką akcyjną Drogowa Trasa Średnicowa⁵. Na mocy tego porozumienia zarządy miast powierzyły funkcję inwestora Zarządowi Województwa oraz postanowiły, że DTŚ SA będzie kontynuowała funkcję inwestora zastępczego.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny realizacji finansowanej ze środków publicznych inwestycji pn. „Drogowa Trasa Średnicowa”, a w szczególności jej

¹ Zwanej dalej „DTŚ”

² Według załącznika nr 6 do ustawy budżetowej na rok 1998 z dnia 19 lutego 1998 r. (Dz. U. Nr 28, poz. 156) planowano 31,3 km trasy głównej.

³ Zwane dalej „porozumieniem z 1999 r.”

⁴ Zwany dalej „Zarządem Województwa”

⁵ Zwana dalej „DTŚ SA”

przygotowania, wykonania, przekazywania uzyskanych efektów rzeczowych i gospodarowania środkami budżetowymi przeznaczonymi na jej realizację.

Czas przeprowadzenia kontroli oraz jednostki objęte kontrolą

Kontrola przeprowadzona została od 31 maja 2006 r. do 14 listopada 2006 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Katowicach w 5 jednostkach:

- w 4 jednostkach samorządowych: Urzędzie Miejskim w Gliwicach⁶, Urzędzie Miejskim w Zabrze⁷, Urzędzie Miasta Katowice⁸ oraz w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹ – wg kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK),
- w spółce prawa handlowego: DTŚ SA w Katowicach, na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o NIK – wg kryteriów legalności i gospodarności (art. 5 ust. 3 ustawy o NIK).

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2004 r. do 30 czerwca 2006 r.

⁶ Zwanym dalej „UM w Gliwicach”

⁷ Zwanym dalej „UM w Zabrze”

⁸ Zwanym dalej „UM Katowice”

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Zarząd Województwa inwestycji DTŚ. Inwestycję tę finansowano ze środków budżetu państwa, pomimo że inwestor nie posiadał zaakceptowanego przez Ministra Finansów programu inwestycji. Zrealizowany na podstawie rocznych preliminarzy rzeczowo-finansowych dotychczasowy zakres rzeczowy wyklucza możliwość zakończenia tej inwestycji w 2007 r., tj. w planowanym przez Zarząd Województwa terminie. W okresie objętym kontrolą oddano bowiem do użytku tylko 2,3 km trasy, co łącznie z wykonanymi do tej pory odcinkami stanowi 42% jej planowanej długości.

NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, sprawowanie przez DTŚ SA nadzoru inwestorskiego nad budową DTŚ oraz realizację przez urzędy miast zadań na rzecz tej inwestycji, w tym budownictwa zamiennego i odtworzeniowego¹⁰, z wyjątkiem UM w Gliwicach. Nieprawidłowości dotyczyły głównie przypadków nieprzestrzegania przepisów ustaw regulujących udzielanie zamówień publicznych, nierzetelnego gospodarowania środkami z budżetu państwa na realizację budownictwa zamiennego i odtworzeniowego przez UM w Zabrze i UM w Gliwicach, a także wielomiesięcznych opóźnień w przekazywaniu przez DTŚ SA do ewidencji księgowej urzędów miast oddanych do użytku odcinków trasy oraz obiektów drogowych. W wyniku tego część otrzymanych środków budżetowych zamiast na inwestycje przeznaczono na utrzymanie użytkowanych odcinków, co było działaniem nierzetelnym.

NIK ocenia negatywnie niepodjęcie przez Zarząd Województwa działań w celu renegeacji umowy o pełnienie zastępstwa inwestycyjnego¹¹, w zakresie dotyczącym zmiany zasad wypłacania DTŚ SA pełnego wynagrodzenia prowizyjnego wyłącznie za pośrednictwo w przekazywaniu urzędom miast środków finansowych na pokrycie kosztów realizowanego przez nie budownictwa zamiennego i odtworzeniowego.

Również negatywnie NIK ocenia fakt nieprzeznaczenia przez Zarząd Województwa na inwestycję odsetek od środków budżetowych otrzymywanych na budowę DTŚ, wbrew zapisom porozumienia z 1999 r.

¹⁰ Budownictwo realizowane dla mieszkańców wyburzanych budynków w związku z budową DTŚ.

¹¹ Umowa z dnia 2 sierpnia 1993 r. o pełnienie zastępstwa inwestycyjnego budowy Drogowej Trasy Średnicowej - zwana dalej „umową o zastępstwo inwestycyjne”.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. DTŚ finansowana była ze środków budżetu państwa z naruszeniem § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzeń Rady Ministrów: z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa¹² (obowiązującego do 1 lipca 2006 r.) oraz z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹³. Zarząd Województwa nie posiadał bowiem opracowanego, zgodnie z postanowieniami tych przepisów i zaakceptowanego przez Ministra Finansów, programu inwestycji (wymaganego od 6 grudnia 2001 r.). Zarząd Województwa nie posiadał również aktualnych danych charakteryzujących inwestycję. Nie było w szczególności określonego planowanego zakresu rzeczowego, harmonogramu realizacji i wartości kosztorysowej inwestycji. (str. 13-14)
2. Zgodnie z warunkami porozumienia z 1999 r., inwestycja realizowana była na podstawie rocznych preliminarzy rzeczowo-finansowych, opracowywanych przez DTŚ SA, akceptowanych przez przedstawicieli miast i zatwierdzanych przez Zarząd Województwa. Zakres rzeczowy robót planowanych do wykonania, określony w preliminarzach w sposób ogólny, dostosowywany był w poszczególnych latach do wielkości środków budżetowych przyznanych na realizację DTŚ. Realizowany na podstawie tak sporządzonych preliminarzy zakres rzeczowy inwestycji, nie zapewnia zakończenia budowy DTŚ w 2007 r., tj. w terminie ustalonym przez Zarząd Województwa w uchwale z dnia 11 maja 2000 r.¹⁴ Do końca maja 2008 r. zakładane jest bowiem wykonanie następnego odcinka trasy o długości ok. trzech kilometrów na terenie Rudy Śląskiej, co razem z oddanymi do użytku do tej pory odcinkami wyniesie ok. 52,0% planowanej długości trasy. (str. 14-15)
3. Do końca czerwca 2006 r. na realizację DTŚ poniesione zostały nakłady w kwocie 1.374 mln zł, w tym 416 mln zł w kontrolowanym okresie. Poniesione nakłady stanowiły 67,6% ostatniego, zaktualizowanego przez Zarząd Województwa w 2000 r., planowanego kosztu inwestycji. (str. 15)
4. Od rozpoczęcia w 1986 r. budowy DTŚ (z przerwą w latach 1990 – 1993) do końca 2006 r. oddano do użytkowania łącznie 13,15 km trasy głównej¹⁵, tj. 42,0% całkowitej, planowanej długości. W okresie objętym kontrolą oddano do użytku 2,34 km trasy, a także realizowano budownictwo zamienne i odtworzeniowe, związane z przygotowaniem terenów do budowy trasy, przy czym:
 - część oddanego do użytkowania odcinka trasy głównej o długości 0,4 km (objętego szczegółową kontrolą) wykonana została zgodnie z dokumentacją budowy, bez wad i usterek. Jednakże odcinek ten DTŚ SA przekazała do ruchu bez pozwolenia na użytkowanie, co wymagane było (wówczas obowiązującymi)

¹² Dz. U. Nr 133, poz. 1480 (obowiązywało od 6 grudnia 2001 r.) – zwane dalej „rozporządzeniem RM w sprawie zasad finansowania inwestycji”.

¹³ Dz. U. Nr 120, poz. 831 (obowiązuje od 1 lipca 2006 r.) – zwane dalej „rozporządzeniem RM w sprawie sposobu i trybu finansowania inwestycji”.

¹⁴ Uchwała nr 455/146/2000 Zarządu Województwa Śląskiego.

¹⁵ Do 31 grudnia 1998 r. przekazano do ruchu trasę główną na odcinku 1,62 km, jako drogę dwujezdniową oraz na odcinku 3,87 km, jako jednojezdniową, pełniącą rolę drogi dwukierunkowej.

przepisami art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane¹⁶, (str. 16)

- długotrwałe były procesy realizacji zadań budownictwa zamiennego i odtworzeniowego, wykonywanych samodzielnie przez urzędy miast: Katowice, Zabrze i Gliwice na podstawie zawartych umów z DTŚ SA. Wynikało to głównie z przedłużających się procedur wyłaniania wykonawców tego budownictwa oraz kilkuletniego procesu jego realizacji, m.in. ze względu na szeroki zakres, który przed podjęciem prac nie został jednoznacznie określony. Realizacja budownictwa zamiennego została zakończona w Katowicach (w 2004 r.) i w Zabrzu (w 2006 r.), a w Gliwicach jest kontynuowana. (str. 16-17, 21-22)
5. DTŚ SA sporządzała z opóźnieniem dokumenty związane z odbiorem środków trwałych. Upływ czasu pomiędzy datą końcowego protokołu odbioru środka trwałego od wykonawcy a wystawieniem przez DTŚ SA dowodu „OT” przejęcia z inwestycji środka trwałego dla wprowadzenia go do ewidencji księgowej urzędów miast wynosił od 631 do 1184 dni. Urzędy miast nie mogły więc amortyzować tych środków na zasadach określonych w art. 16a ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁷. UM Katowice nie mógł również uzyskiwać dochodów z opłat, o których mowa w art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁸, od umieszczonych w pasie drogowym reklam. Wydatki w kwocie 5.476,3 tys. zł na utrzymanie i remonty użytkowanych odcinków DTŚ, a nie przekazanych urzędom miast, bezzasadnie zwiększały koszty budowy trasy oraz wartość środków trwałych uzyskanych z inwestycji. (str. 17-19)
6. Zgodnie z warunkami porozumienia z 1999 r., całość otrzymanych przez miasta środków budżetowych z rezerwy subwencji ogólnej i dotacji celowych ze środków pozyskanych z kredytu Europejskiego Banku Inwestycyjnego na realizację DTŚ (łącznie 347.374,5 tys. zł w kontrolowanym okresie) przekazywana była Zarządowi Województwa. Z kolei Zarząd Województwa przekazywał te środki DTŚ SA na sfinansowanie wszystkich zadań dotyczących budowy DTŚ, w tym realizowanego przez urzędy miast budownictwa zamiennego i odtworzeniowego. Stwierdzone nieprawidłowości związane z przekazywaniem tych środków polegały głównie na:
- gromadzeniu przez UM w Gliwicach i UM w Zabrzu – otrzymywanych na podstawie składanych do DTŚ SA wniosków, a także z jej inicjatywy - środków inwestycyjnych na realizację budownictwa zamiennego i odtworzeniowego w kwotach znacznie przewyższających w danym okresie ich potrzeby, (str. 20-21)
 - nie podjęciu przez Zarząd Województwa działań w celu renegotjacji warunków umowy o zastępstwo inwestycyjne w zakresie zmiany zasad wypłacania przez Zarząd Województwa DTŚ SA 3,4% prowizji od przekazywanych urzędom miast środków na budownictwo zamienne i odtworzeniowe, tj. w wysokości jaka przysługiwała za wykonywanie obowiązków nadzoru inwestycyjnego. W tym przypadku rola DTŚ SA ograniczała się jedynie do przekazywania do urzędów miast środków pieniężnych na pokrycie kosztów realizowanego przez nie budownictwa. Zarząd Województwa nie podjął działań w tym zakresie, pomimo iż Prezydent Miasta Katowice dwukrotnie występował o zmianę tych zasad.

¹⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm. – w obecnym stanie prawnym obowiązek ten wynika z art.55 pkt 3

¹⁷ Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm. zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”

Wydatkowana w kontrolowanym okresie kwota z tytułu tej prowizji wyniosła 1.630,0 tys. zł, (str. 22-23)

- niewywiązywaniu się przez Zarząd Województwa z ustalonego w porozumieniu z 1999 r. obowiązku przekazywania na realizację DTŚ odsetek od środków otrzymanych z urzędów miast, gromadzonych na kontach inwestycyjnych. Z uzyskanych w kontrolowanym okresie odsetek w wysokości 2.027,0 tys. zł, 1.967,0 tys. zł (97,0%) zostało wykorzystanych na inne zadania realizowane przez Województwo Śląskie. (str. 19-20)

7. W 9 przypadkach (na 17 skontrolowanych) przeprowadzenie postępowań i udzielenie zamówień publicznych przez 3 skontrolowane urzędy miast i DTŚ SA dokonane zostało z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁹ bądź przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych²⁰ (obowiązującej do 2 marca 2004 r.). W 6 przypadkach naruszenie przepisów ustawy pzp wskazuje na popełnienie czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²¹, lub ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych²². Łączna wartość środków wydatkowanych na realizację inwestycji z naruszeniem przepisów regulujących udzielanie zamówień publicznych wyniosła 10.049,6 tys. zł, co stanowiło 2,4% nakładów na inwestycję w kontrolowanym okresie. (str. 23-27)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki przeprowadzonej kontroli budowy DTŚ świadczą, że inwestycja była niewłaściwie przygotowana do realizacji, co było główną przyczyną występowania nieprawidłowości. Dlatego też, zdaniem NIK, niezbędne jest opracowanie przez Zarząd Województwa programu inwestycji budowy DTŚ oraz dalsza jej realizacja w oparciu o ten program.

¹⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 ze zm. - zwana dalej „ustawą pzp”

²⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm. - zwana dalej „ustawą ozp”

²¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm. - zwana dalej „ustawą odfp”

²² Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm. - z dniem 1 lipca 2005 r. utraciły moc postanowienia art. 138 tej ustawy o czynach stanowiących naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

Zgodnie z art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną²³, powiaty przejęły z dniem 1 stycznia 1999 r., mieszczące się w zakresie ich zadań i kompetencji, inwestycje centralne, których inwestorami w dniu 31 grudnia 1998 r. byli wojewodowie. W załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przekazywania inwestycji centralnych samorządom województw i powiatom oraz wykazu inwestycji centralnych podlegających przekazaniu²⁴ określono, że Wojewoda Katowicki przekazuje inwestycję centralną „Drogowa Trasa Średnicowa GOP Katowice – Gliwice”, która podlega z dniem 1 stycznia 1999 r. przejściu przez miasta na prawach powiatu: Chorzów, Katowice i Świętochłowice.

Ustawa o drogach publicznych w art. 19 ust. 5 stanowi, że w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Do zarządcy drogi należy m.in.: opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu i utrzymania dróg, pełnienie funkcji inwestora oraz wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i pobieranie z tego tytułu opłat (art. 20).

Zasady finansowania i dofinansowania inwestycji określone zostały w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁵ oraz w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁶. Art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. stanowi, że w budżecie państwa tworzy się rezerwę subwencji ogólnej, z której środki (ust. 4 pkt 1) określone w ust. 2 pkt 2 przeznacza się na dofinansowanie inwestycji na drogach publicznych powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, rozpoczętych przed dniem 1 stycznia 1999 r.

Według postanowień art. 113 ust. 2 pkt 4 lit. a) ustawy o finansach publicznych, z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne²⁷.

Szczegółowe zasady finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym określanie wysokości kwot dotacji w kolejnych latach realizacji, oraz zasady i tryb zwiększania wartości kosztorysowej, wynikające ze zmiany cen dóbr inwestycyjnych oraz towarów i usług budowlano-montażowych, określone były w rozporządzeniu RM w sprawie zasad finansowania inwestycji, a obecnie w rozporządzeniu RM w sprawie sposobu i trybu finansowania inwestycji.

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie zasad finansowania inwestycji, realizacja inwestycji budowlanej mogła być finansowana ze środków budżetu państwa jeżeli inwestor posiadał zaakceptowany program inwestycji, zawierający co najmniej: uzasadnienie celowości inwestycji i jej lokalizacji, dane o planowanym zakresie rzeczowym inwestycji i okresie realizacji, a także dane o planowanym łącznym koszcie (wartości

²³ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

²⁴ Dz. U. Nr 162, poz. 1139 ze zm.

²⁵ Dz. U. Nr 203, poz. 1966 ze zm. - zwanej dalej „ustawą o dochodach j.s.t.”

²⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – obowiązującej od 1 stycznia 2006 r. Do dnia 1 stycznia 2006 r. obowiązywały przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych

²⁷ Do dnia 1 stycznia 2006 r. art. 74 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych

kosztorysowej) oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji.

Ustawa pzp²⁸ określa: zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Zakres podmiotowy ustawy uregulowano w art. 3. Ustawę stosuje się m.in. do zamówień publicznych udzielanych przez jednostki sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy, przez zamówienie publiczne należy rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane.

Katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych określają przepisy art. 5 – 18 ustawy odp²⁹. Podmiotowy zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określa art. 4 tej ustawy. Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają m.in. osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych, kierownicy oraz pracownicy tych jednostek, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane normuje działalność projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach (art. 1). W prawie budowlanym przyjęto zasadę, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28 ust. 1). Pojęcie „roboty budowlane” określa art. 3 pkt 7, który stanowi, że przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. W myśl art. 55, przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli:

- na wzniesienie obiektu budowlanego jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do kategorii m.in.: XXV (drogi i kolejowe drogi szynowe) i XXVIII (drogowe i kolejowe obiekty mostowe), o których mowa w załączniku do ustawy,
- zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 49 ust. 5 albo art. 51 ust. 4,
- przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.

3.2. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne

Inwestycja DTŚ obejmuje budowę trasy drogowej z Gliwic przez Zabrze, Rudę Śląską, Świętochłowice, Chorzów do Katowic. Inwestycja ta do 1999 r. była inwestycją centralną, ujętą w wykazie tych inwestycji w ustawach budżetowych, dla której inwestorem był Urząd Wojewódzki w Katowicach, a źródłem finansowania była dotacja budżetowa. Zmiany wprowadzone przepisami określającymi kompetencje organów administracji publicznej, w związku z reformą ustrojową państwa oraz przepisami wprowadzającymi ustawy reformujące administrację publiczną, spowodowały, że kontynuacja realizacji przedmiotowej inwestycji stała się od 1999 r. zadaniem ww. miast na prawach powiatu. W związku z tymi zmianami, na mocy porozumienia z 1999 r., zarządy ww. miast powierzyły Zarządowi Województwa należące do ich właściwości zadanie realizacji DTŚ,

²⁸ Obowiązująca od 2 marca 2004 r. Do 2 marca 2004 r. obowiązywały przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.)

²⁹ Obowiązująca od 1 lipca 2005 r. Do 1 lipca 2005 r. obowiązywały przepisy działu V ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

które obejmuje pełnienie przez Zarząd Województwa funkcji inwestora. W porozumieniu tym, zarządy miast postanowiły, że kontynuując umowę o zastępstwo inwestycyjne funkcję inwestora zastępczego pełnić będzie nadal DTŚ SA, przy czym Zarząd Województwa z dniem 1 stycznia 1999 r. wstąpił w prawa i obowiązki zamawiającego (Wojewody Katowickiego) wynikające z tej umowy.

W październiku 1998 r. zawarta została umowa finansowa (nr 1.77.01) pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym³⁰ na częściowe kredytowanie budowy DTŚ, i w ramach negocjacji do umowy dokonano podziału przedsięwzięcia na dwie części: „DTŚ Zachód” oraz „DTŚ Wschód”, którą objęto finansowaniem. Na zakres części DTŚ Wschód, obejmującej budowę 13 km dwujezdniowej, trzy-czteropasmowej drogi miejskiej w miastach na prawach powiatu: Świętochłowice, Chorzów i Katowice, w umowie zadekretowano kwotę kredytu 180 mln euro (ok. 734 mln zł), z czego Bank zgodził się na pierwszy kredyt w wysokości 100 mln euro. Na drugi kredyt w wysokości 80 mln euro zawarta została z EBI umowa finansowa w czerwcu 2002 r. Według tej umowy, środki miały zostać wykorzystane na roboty budowlane, z planowanym terminem zakończenia w 2006 r. Środki z kredytu EBI na realizację inwestycji otrzymywało w kontrolowanym okresie miasto Katowice, na podstawie decyzji Wojewody Śląskiego, w postaci dotacji celowej z budżetu państwa, i przekazywało je na tę budowę Zarządowi Województwa.

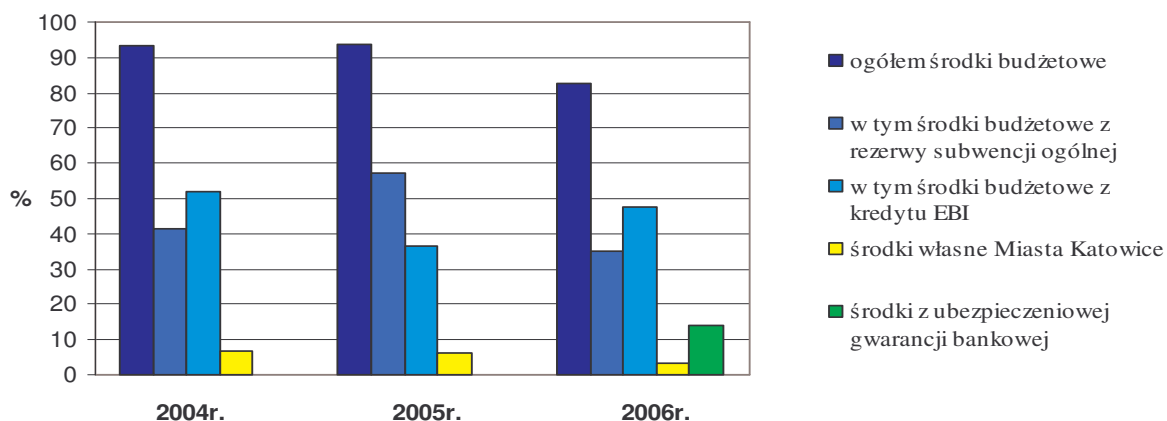
Kolejnym źródłem finansowania inwestycji w kontrolowanym okresie były środki budżetu państwa z rezerwy subwencji ogólnej. Środki te otrzymywały poszczególne miasta, przez które przebiega trasa DTŚ, na podstawie decyzji Ministra Finansów. Wnioski o dofinansowanie tej inwestycji z ww. środków, sporządzane przez DTŚ SA, zatwierdzane przez przedstawicieli poszczególnych miast, przekazywane były przez Zarząd Województwa do Ministerstw: Infrastruktury oraz Transportu i Budownictwa, które propozycje dofinansowania tej inwestycji przekazywały do Ministerstwa Finansów. Przyznane decyzjami Ministra Finansów środki budżetu państwa z rezerwy subwencji ogólnej na ściśle określony cel - realizację DTŚ - urzędy miast przekazywały Zarządowi Województwa. Na tę inwestycję przeznaczane były również środki własne miasta Katowice.

Według rocznych preliminarzy rzeczowo-finansowych na lata 2004 - 2006, sporządzanych przez DTŚ SA i zatwierdzanych przez Zarząd Województwa, przewidziane źródła finansowania inwestycji, na łączną kwotę 535.125,1 tys. zł, przedstawiały się następująco (w tys. zł):

	2004 r.	2005 r.	2006 r.
- środki ogółem	178.468,5	133.977,6	222.679,0
w tym:			
- środki budżetu państwa,	166.474,5	125.477,6	184.223,0
z tego:			
- z rezerwy subwencji ogólnej	74.000,0	76.829,6	78.209,0
- z kredytu EBI	92.474,5	48.648,0	106.014,0
- środki własne miasta Katowice	11.994,0	8.500,0	7.337,0
- środki z ubezpieczeniowej gwarancji bankowej	.	.	31.119,0

³⁰ Zwanego dalej „EBI”.

Struktura preliminowanych nakładów na realizację DTŚ, w podziale na źródła finansowania (w %)



3.3. Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Przygotowanie inwestycji do realizacji

Zarząd Województwa nie posiadał programu inwestycji, zaakceptowanego przez dysponenta tych środków (Ministra Finansów), wymaganego postanowieniami § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie zasad finansowania inwestycji. Brak więc było podstawowych danych niezbędnych do finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa, a mianowicie: zaakceptowanego, planowanego zakresu rzeczowego, harmonogramu realizacji - określającego terminy zakończenia poszczególnych zadań i całego przedsięwzięcia, planowanego łącznego kosztu realizacji (wartości kosztorysowej) - z określeniem planowanych źródeł jej finansowania w kolejnych latach realizacji.

Wymóg posiadania przez inwestora zaakceptowanego programu inwestycji określają obecnie postanowienia § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie sposobu i trybu finansowania inwestycji.

Po objęciu przez Zarząd Województwa funkcji inwestora, w uchwale z dnia 31 grudnia 1999 r. Zarząd zaakceptował opracowane przez DTŚ SA zestawienie kosztów budowy DTŚ oraz tzw. „zakres rzeczowy”, stanowiący faktycznie jedynie plan finansowania w poszczególnych latach inwestycji z podziałem na 8 zadań. W kolejnej uchwale z 11 maja 2000 r. Zarząd Województwa zaakceptował aktualizację ww. zestawienia kosztów (wg poziomu cen z 2000 r.) na kwotę 2.031.098,4 tys. zł, z tego 1.143.960,9 tys. zł dla odcinka „DTŚ Wschód” oraz 887.137,5 tys. zł dla odcinka „DTŚ Zachód”, oraz tzw. „harmonogram realizacji prac” z terminem zakończenia trasy w 2007 r.

W harmonogramie tym nie określono jednak szczegółowego zakresu prac, ani terminów ich wykonania, natomiast faktycznie określono jedynie planowane koszty finansowe inwestycji w poszczególnych latach, od 2000 r. do 2007 r., w układzie grup kosztów: geodezja i projektowanie, nabywanie terenu, przetargi dla wykonawców, przebrojenie terenu oraz roboty zasadnicze, w podziale na odcinki trasy. Opracowanie to, zaakceptowane przez Zarząd Województwa, stanowiło do czasu zakończenia kontroli jedyny, ostatni zatwierdzony dokument programowo-kosztowy budowy DTŚ.

Otrzymane przez miasta środki budżetowe z rezerwy subwencji ogólnej oraz dotacji celowych ze środków pozyskanych z kredytu EBI i przekazane w kontrolowanym okresie Zarządowi Województwa na realizację DTŚ wyniosły odpowiednio: 74.000,0 tys. zł i 92.474,5 tys. zł w 2004 r., 78.000,0 tys. zł i 46.648,0 tys. zł w 2005 r. oraz 3.600,0 tys. zł i 23.100,0 tys. zł w I półroczu 2006 r., tj. łącznie 317.822,5 tys. zł.

3.3.2. Realizacja inwestycji

Inwestycja DTŚ realizowana była na podstawie rocznych preliminarzy rzeczowo-finansowych (zgodnie z § 4 pkt 1 porozumienia z 1999 r.), które opracowywane były przez DTŚ SA, akceptowane przez przedstawicieli miast i zatwierdzane przez Zarząd Województwa. Aktualizacja tych preliminarzy wynikała głównie z dostosowania ujętych w nich planowanych kwot do wielkości środków budżetowych przyznanych poszczególnym miastom na realizację DTŚ.

W badanym okresie Zarząd Województwa zatwierdził (po ostatecznych zmianach) preliminarze na kwoty: 178.468,5 tys. zł w 2004 r., 133.977,6 tys. zł w 2005 r. oraz 222.679,0 tys. zł w 2006 r., które stanowiły odpowiednio: 148,2%, 70,4% i 100% kwot ujętych w preliminarzach na dany rok, przed wprowadzeniem zmian.

W sposób ogólny i niejednoznaczny określany był w preliminarzach rzeczowo-finansowych zakres rzeczowy zadań do realizacji. Przykładowo w preliminarzach na lata 2004 – 2005 dla UM w Gliwicach ustalono dwie pozycje kosztów: koszty zarządzania inwestycją (wynagrodzenie DTŚ SA) oraz prac przygotowawczych, które z kolei dzielono na: dokumentację i „nabywanie terenu, odszkodowania”. W preliminarzach tych nie wyodrębniano natomiast planowanych kosztów realizowanego w tym okresie przez UM w Gliwicach podstawowego zadania na rzecz budowy DTŚ, tj. budownictwa zamiennego i odtworzeniowego, ujmowanych faktycznie w pozycji „nabywanie terenu, odszkodowania”. Przekazane UM w Gliwicach przez DTŚ SA środki finansowe na to

budownictwo stanowiły w 2004 r. 99,9% planowanych kosztów w pozycji „nabywanie terenu (...)”, a w 2005 r. 89,5% planowanych kosztów w tej pozycji.

Nakłady na realizację DTŚ w kontrolowanym okresie wyniosły ogółem 416.252,5 tys. zł, z tego: 193.306,1 tys. zł w 2004 r., 142.925,4 tys. zł w 2005 r. i 80.021,0 tys. zł w I półroczu 2006 r. Od początku realizacji inwestycji do dnia 30 czerwca 2006 r. na budowę trasy poniesione zostały nakłady w łącznej wysokości 1.373.576,8 tys. zł³¹, a wobec braku programu inwestycji nieznana jest planowana całkowita wartość kosztorysowa DTŚ. Poniesione na inwestycję ww. nakłady ogółem stanowiły 67,6% ostatniego, zaktualizowanego (wg poziomu cen z 2000 r.) planowanego kosztu jej realizacji, przyjętego przez Zarząd Województwa w uchwale z dnia 11 maja 2000 r.

Od rozpoczęcia w 1986 r. budowy DTŚ (z przerwą w latach 1990 – 1993) do końca I półrocza 2006 r. zakończone zostały prace na odcinkach DTŚ przebiegających przez Świętochłowice i Chorzów oraz częściowo Katowice, tj. łącznie na 10,82 km odcinku oddanym do ruchu, co stanowiło 34,6% całkowitej długości trasy (31,3 km). W ramach budowy tego odcinka, którego koszty realizacji wyniosły 795.012,7 tys. zł, tj. średnio 73.476,2 tys. zł za 1 km długości trasy, wykonano 35 mostów i wiaduktów o powierzchni 51,6 tys. m², 9 kładek dla pieszych o powierzchni 1,7 tys. m², 5 tuneli o pow. 1,4 tys. m² oraz dodatkowo 8,56 km ulic poprzecznych o powierzchni 93,9 tys. m², a powierzchnia jezdni trasy głównej wyniosła 336,5 tys. m². W okresie objętym kontrolą do użytku przekazano 2,34 km (7,5%). Po zakończeniu kontroli oddany został do użytkowania ostatni odcinek DTŚ realizowany w Katowicach od ul. Stęślickiego do ul. Murckowskiej o długości 2,33 km. W związku z powyższym, długość zrealizowanej do końca 2006 r. trasy głównej DTŚ wynosi 13,15 km, co stanowi 42,0% jej całkowitej długości. Do 31 maja 2008 r. planowane jest zakończenie realizacji rozpoczętych w kwietniu 2006 r. robót na odcinkach DTŚ zlokalizowanych w Rudzie Śląskiej (dodatkowo 3,18 km), tj. łącznie (wraz z zrealizowanymi odcinkami) planowane jest wykonanie 16,33 km DTŚ (52,2% docelowej długości). Dla odcinka trasy (ok. 8 km) zlokalizowanego w Gliwicach, DTŚ SA nie podjęła

³¹ w tym kwota 795.012,7 tys. zł została wydatkowana na oddany do ruchu odcinek o długości 10,82 km, a pozostałą kwotę 578.564,1 tys. zł stanowiły nakłady na będące w trakcie realizacji zadania, w szczególności na budowę tunelu (długość ok. 650 m) i przebudowę ronda w Katowicach

działań dla wyboru wykonawcy robót, gdyż do czasu zakończenia kontroli nie zostały opracowane projekty budowlane.

W kontrolowanym okresie zakończona została w umownym terminie (do 31 maja 2004 r.) realizacja w Katowicach odcinka 0,391 km trasy głównej wraz z węzłem drogowym DTŚ i ul. Stęślickiego, objętego kontraktem nr 6, nadzorowanego w zakresie prawidłowego wykonywania robót przez DTŚ SA. Jego ostateczny odbiór przeprowadzono w dniach od 26 kwietnia do 4 czerwca 2004 r., z którego wynikało, że roboty wykonane zostały zgodnie z dokumentami budowy, wprowadzonymi zmianami pod względem technicznym i technologicznym oraz bez wad i usterek, co umożliwiło przejęcie tego obiektu do eksploatacji.

Przed zakończeniem całości robót na tym odcinku, po dokonany komisyjnym przeglądzie m.in. urzędów bezpieczeństwa ruchu, 18 sierpnia 2003 r. odcinek ten dopuszczony został do ruchu, pomimo że DTŚ SA nie posiadała pozwolenia na użytkowanie tego obiektu budowlanego. Zgodnie z postanowieniami art. 55 ust. 2 (w brzmieniu obowiązującym do 31 maja 2004 r.) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, uzyskanie tego pozwolenia było wymagane, gdy użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części miało nastąpić przed zakończeniem wszystkich robót budowlanych. Pozwolenie na użytkowanie (wymagane warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę) wydane zostało dopiero po zakończeniu robót przez Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Katowicach w dniu 15 kwietnia 2004 r.

Dla przygotowania terenów do budowy trasy urzędy miast realizowały we własnym zakresie budownictwo zamienne i odtworzeniowe dla mieszkańców budynków planowanych do wyburzeń.

Realizowany od 1999 r. przez UM Katowice program tego budownictwa zakończony został w 2004 r. Program ten obejmował m.in. zakup nieruchomości do zasobów mieszkaniowych miasta Katowice oraz budowę budynku mieszkalnego przy ul. Narutowicza-Bogusławskiego w Katowicach. Komisja ds. odbioru tego zadania w protokole z dnia 14 października 2004 r., nie stwierdziła wad wykonanych prac, potwierdziła zakończenie robót w umownym terminie i przekazała ww. budynek do eksploatacji.

Z uwagi na konieczność uzyskania wymaganych zatwierdzeń Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych³² wyboru trybu przetargu dwustopniowego przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz na wnoszone protesty i odwołania, przedłużały się procedury wyłaniania przez UM w Gliwicach i UM w Zabrzu wykonawców budownictwa zamiennego i odtworzeniowego. W konsekwencji podjęte przez UM w Gliwicach w sierpniu 2002 r., a przez UM w Zabrzu w marcu 2002 r. działania dla udzielenia wykonawcom zamówień publicznych na realizację tego budownictwa zostały zakończone odpowiednio: w sierpniu i lipcu 2003 r.

Wybrani w tych postępowaniach wykonawcy realizowali budownictwo zamienne i odtworzeniowe w okresach kilkuletnich. I tak: ze względu na wykonywanie prac dodatkowych okres realizacji budowy budynku mieszkalnego w Gliwicach wydłużony został z 14 do 31 miesięcy, z terminem zakończenia do 31 października 2006 r. Po 35 miesiącach zakończona została, realizowana w ramach budownictwa zamiennego, budowa osiedla Jodłowa-Wschód w Zabrzu, a wybudowane obiekty przekazano do użytkowania z dniem 21 czerwca 2006 r. Dla wykonania pełnego zakresu budownictwa zamiennego przez UM w Gliwicach planowana jest adaptacja budynku przy ul. Żeromskiego 28 na budynek mieszkalny, w oparciu o dokumentację techniczną, sporządzoną w lutym 2006 r.

Postanowieniami § 3 pkt 13 umowy o zastępstwo inwestycyjne, DTŚ SA została zobowiązana do przygotowania i przeprowadzenia odbiorów zrealizowanych obiektów, z jednoczesnym przekazaniem ich użytkownikom (zarządom). Pomimo że obowiązek ten nie był wykonywany, Zarząd Województwa nie podjął działań dla jego realizacji. Na podstawie próby kontrolnej dokumentacji, dotyczącej 13 środków trwałych (obiektów inżynierskich i odcinków drogowych) odebranych od wykonawców po wrześniu 2000 r. i przekazanych przez DTŚ SA do ujęcia ich w ewidencji księgowej urzędów miast: Świętochłowice i Chorzów, o łącznej wartości 210.864,0 tys. zł (58,4% wartości takich środków trwałych przekazanych ogółem do 30 czerwca 2006 r.), ustalono, że wszystkie dowody „OT” przejęcia z inwestycji środka trwałego wystawione zostały przez DTŚ SA po ponad 1,5 roku od dokonania odbiorów końcowych, wykonanych w ramach inwestycji ww. obiektów. Przykładowo:

- dla trasy głównej w Świętochłowicach (od włączenia do łącznicy DTŚ – rondo w Rudzie Śląskiej Chebziu do ul. Żołnierskiej w Świętochłowicach) dowód „OT”,

³² Zwanego dalej „Prezesem UZP”

ustalający jej wartość na 44.974,8 tys. zł, został wystawiony przez DTŚ SA po 778 dniach od końcowego odbioru i po 716 dniach od daty wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie tego odcinka,

- dla trasy głównej w Chorzowie (od ul. BOWiD do ul. Gałeczki) dowód „OT” (wartość środka trwałego 38.844,3 tys. zł) wystawiony został przez DTŚ SA po 1.184 dniach od dokonania w dniu 22 maja 2001 r. odbioru końcowego wykonanych robót, i po 596 dniach od daty wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przedmiotowego odcinka.

Według stanu na 30 czerwca 2006 r. DTŚ SA nie sporządziła dowodów „OT” dla zrealizowanych odcinków DTŚ na terenie miasta Katowice, pomimo upływu od 710 do 1711 dni od zakończenia robót i przekazania odcinków do użytkowania. Przekazanie do użytkowania tych odcinków nastąpiło w terminach: 28 stycznia 1997 r. (przed wykonaniem całości robót - protokół końcowy 23 października 2001 r.) odcinek trasy głównej (ok. 3 km) od ul. Gałeczki w Chorzowie do ul. Brackiej w Katowicach, 4 marca 2004 r. – węzeł DTŚ z ulicą Chorzowską oraz estakada nad ul. Bracką (ok. 1 km), 15 kwietnia 2004 r. (przed wykonaniem całości robót – odbiór ostateczny 4 i 18 czerwca 2004 r.) odcinek od ul. Dębowej do ul. Żelaznej (ok. 1 km).

Nie były wystawiane i przekazywane przez DTŚ SA urzędom miast: Katowice i Zabrze dokumenty dla ujęcia w ewidencji księgowej wartości nieruchomości, zakupionych w kontrolowanym okresie, na potrzeby DTŚ:

- w ewidencji księgowej UM Katowice nie został ujęty majątek w postaci zakupionych 24 działek gruntu za cenę brutto 3.799,5 tys. zł, przeznaczonych pod realizację trasy. Dokumenty (dowody „OT”), stanowiące podstawę do ujęcia tych nieruchomości w ewidencji księgowej UM Katowice, nie zostały wystawione przez DTŚ SA, jakkolwiek zakupy te dokonane zostały przez przedstawicieli zarówno miasta Katowice jak i DTŚ SA, działających łącznie, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta Katowice,
- upoważnieni przez Prezydenta Miasta Zabrze przedstawiciele zarówno miasta Zabrze jak i DTŚ SA zawarli 80 aktów notarialnych umów sprzedaży (na rzecz miasta Zabrze) nieruchomości na potrzeby DTŚ ze środków otrzymanych na jej realizację, na ogólną kwotę 12.595,7 tys. zł. Również w tym przypadku DTŚ SA nie przekazała dokumentów (dowodów „OT”) stanowiących podstawę do ujęcia tych nieruchomości w ewidencji księgowej UM w Zabrzu.

Wskutek nieprzekazania urzędom miast oddanych do ruchu odcinków DTŚ po zakończeniu na nich robót, nie wprowadzono ich do ewidencji księgowej, co uniemożliwiało amortyzowanie tych środków trwałych na zasadach określonych w art. 16a ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Powodowało to również ponoszenie ze środków inwestycyjnych kosztów utrzymania eksploatowanych odcinków, zawyżenie o te koszty wartości środków trwałych oraz niezyskiwanie należnych wpływów

z opłat za zajęcie pasa drogowego, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg:

- DTŚ SA w okresie objętym kontrolą wydatkowała (zaakceptowaną przez Zarząd Województwa) kwotę 5.476,3 tys. zł na utrzymanie oddanych do ruchu odcinków DTŚ, po zakończeniu na nich robót. Było to niezgodne z § 3 pkt 13a umowy o zastępstwo inwestycyjne, gdyż tylko do czasu całkowitego zakończenia robót istniał obowiązek DTŚ SA utrzymania obiektów i odcinków trasy dopuszczonych do ruchu. Ww. środki na utrzymanie trasy wraz z wypłaconą od nich prowizją (186,2 tys. zł) DTŚ SA obciążły koszty inwestycyjne budowy DTŚ. Według zawartych przez DTŚ SA w kontrolowanym okresie umów z wykonawcami na utrzymanie użytkowanych odcinków DTŚ, na łączną kwotę 4.023,0 tys. zł, struktura rodzajowa tych kosztów obejmowała m.in. w 45,8% (1.841,7 tys. zł) remonty i naprawy jezdni, a w 28,2% (1.134,8 tys. zł) utrzymanie zimowe dróg,
- na odcinkach DTŚ oddanych do użytkowania, a formalnie nie przekazanych dowodami „OT” do ujęcia ich w ewidencji księgowej UM Katowice, nie pobierano opłat za zajęcie pasa drogowego od 24 reklam usytuowanych w pasie drogowym, które - zgodnie z postanowieniami art. 20 pkt 8, w związku z art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - pobierane są przez zarządcę drogi. W myśl postanowień art. 19 ust. 5 wymienionej ustawy, zarządcą DTŚ, która na terenie miasta Katowice jest w części drogą krajową nr 79, a w części drogą wojewódzką nr 902, jest Prezydent Miasta Katowice, który swoje obowiązki wykonuje przy pomocy Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów.

3.3.3. Finansowanie inwestycji i gospodarowanie środkami finansowymi

Urzędy miast: Gliwic, Zabrze i Katowic, wywiązując się z obowiązków określonych § 3 pkt 4 porozumienia z 1999 r., otrzymane w kontrolowanym okresie na realizację DTŚ środki budżetowe z rezerwy subwencji ogólnej oraz z dotacji celowych ze środków pozyskanych z kredytu EBI (UM Katowice) w łącznej kwocie 347.374,5 tys. zł przekazały w całości Zarządowi Województwa.

Miasta te oraz Województwo Śląskie, na którego rachunki bankowe wpływały przedmiotowe środki otrzymane przez Zarząd Województwa od ww. miast, osiągały korzyści finansowe z tytułu dysponowania nimi do czasu ich przekazania na budowę trasy. Korzyści te, w postaci odsetek od zgromadzonych środków na rachunkach bankowych, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 10 oraz art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy o dochodach j.s.t., stanowiły źródło dochodów własnych tych jednostek. Wśród skontrolowanych jednostek samorządowych, jedynie UM Katowice całość uzyskanych dochodów z tytułu odsetek od ww. otrzymanych środków budżetowych przekazywał na realizację DTŚ.

Postanowienia § 4 pkt 2 porozumienia z 1999 r. zobowiązywały Zarząd Województwa do utworzenia odrębnych kont bankowych do obsługi finansowej inwestycji z oddzielnymi

subkontami dla środków z poszczególnych źródeł, a zgodnie § 4 pkt 4 wymienionego porozumienia odsetki powstające od kwot przeznaczonych na DTŚ na poszczególnych kontach winny zwiększać środki na tę inwestycję.

Wbrew przywołanym wyżej postanowieniom porozumienia z 1999 r. Zarząd Województwa nie przekazał na realizację DTŚ naliczonych (na poszczególnych rachunkach bankowych dla obsługi finansowej inwestycji) odsetek w kwocie 2.027,0 tys. zł od otrzymanych w kontrolowanym okresie od miast środków z rezerwy subwencji ogólnej, dotacji celowych z budżetu państwa ze środków pozyskanych z kredytu EBI oraz środków własnych miasta Katowice na tę inwestycję. Część z ww. odsetek w kwocie 1.966,9 tys. zł została przeznaczona na inne zadania realizowane przez Województwo Śląskie (jako dochody tego budżetu).

Część (47.940,9 tys. zł) otrzymanych w kontrolowanym okresie z urzędów miast środków na realizację DTŚ Zarząd Województwa przekazywał DTŚ SA na sfinansowanie, realizowanego przez te urzędy, budownictwa zamiennego i odtworzeniowego.

Otrzymane przez DTŚ SA środki na realizowane przez UM w Gliwicach i UM w Zabrzu budownictwo zamienne i odtworzeniowe przekazywane były do ww. urzędów w nadmiernej wysokości w stosunku do potrzeb i znacznie wcześniej od ich zaistnienia. Przekazując te środki z własnej inicjatywy i na wnioski Zastępcy Prezydenta Miasta Gliwice, DTŚ SA nie posiadała informacji o potrzebach w tym zakresie. Powodowało to, że w dyspozycji miast pozostawały przez kilka lat niewykorzystane środki. Zdaniem NIK, działania takie były nierzetelne. I tak:

- w zawartej przez miasto Gliwice z DTŚ SA umowie z 1 października 2002 r. (wraz z aneksami) w sprawie finansowania budownictwa mieszkaniowego zamiennego i odtworzeniowego oszacowano jego koszt (119 lokali mieszkalnych) na kwotę 16.507,0 tys. zł. DTŚ SA zobowiązała się ww. umową do przekazania miastu Gliwice na realizację tego budownictwa w 2002 r. tylko jednej transzy środków (3.000,0 tys. zł), a następnie zobowiązała się przekazywać w wysokości i terminach umożliwiających regulowanie należności z tytułu realizacji przez UM w Gliwicach budownictwa zamiennego. Przekazała jednakże z końcem roku 2002 dwie transze na łączną kwotę 4.900,0 tys. zł. Środki te jak i następne (6.602,4 tys. zł) przekazane na wniosek Zastępcy Prezydenta Miasta Gliwice, tj. łącznie 11.502,4 tys. zł, pozostały niewykorzystane przez okres ponad 1,5 roku. Gdy UM w Gliwicach dysponował w dniu 22 listopada 2004 r. kwotą 11.195,5 tys. zł niewykorzystanych środków, Zastępca Prezydenta Miasta wnioskował o kolejną kwotę 2.600,0 tys. zł, a w dniu 12 grudnia 2005 r., gdy niewykorzystane środki wynosiły 7.943,9 tys. zł, wnioskował o dalsze 2.500,0 tys. zł. Przekazane przez DTŚ SA środki wyniosły odpowiednio: 2.592,6 tys. zł i 1.940,0 tys. zł. Do 5 grudnia 2005 r. UM w Gliwicach otrzymał 16.034,9 tys. zł na budownictwo zamienne, tj. 97,1% planowanej w umowie kwoty,

z czego do 30 czerwca 2006 r., tj. po ponad 3,5 roku od pierwszej wpłaty, wydatkowane zostało tylko 52,9% (8.479,9 tys. zł),

- w umowie z dnia 30 sierpnia 2001 r. (wraz z aneksami) zawartej pomiędzy miastem Zabrze a DTŚ SA o finansowanie budownictwa zamiennego i odtworzeniowego strony ustaliły, że przekazywanie przez DTŚ SA środków na to budownictwo będzie się odbywać transzami (począwszy od 1 września 2001 r.) w miarę postępu robót, obejmujących wybudowanie 429 lokali mieszkalnych oraz 37 lokali użytkowych, przy czym pierwszą transzę ustalono na 4.500 tys. zł. Niezgodnie z tymi ustaleniami DTŚ SA do końca 2001 r. przekazała UM w Zabrzu 5.182,0 tys. zł, w 2002 r. kwotę 19.208,7 tys. zł, a do końca 2003 r. kwotę 1.325,3 tys. zł, tj. łącznie 25.716,0 tys. zł, bez zgłoszenia zapotrzebowania na te środki. Z przekazanych w okresie ponad 2 lat środków wydatkowano 880,0 tys. zł (3,4%), co spowodowało, że na koniec 2003 r. pozostała niewykorzystana kwota, wynosząca 24.836,0 tys. zł. Pomimo że w dniu 6 października 2004 r. w dyspozycji Urzędu pozostawała kwota niewykorzystanych środków na budownictwo zamienne w wysokości 10.238,4 tys. zł, Zastępca Prezydenta Miasta wystąpił do DTŚ SA o przekazanie na ten cel kwoty 13.073,1 tys. zł. Urząd na koniec 2004 r. dysponował niewykorzystanymi środkami w kwocie 10.243,6 tys. zł. Natomiast w 2005 r. wnioski o środki na realizację przedmiotowego budownictwa były składane po wykorzystaniu posiadanych środków. Z otrzymanych od roku 2001 środków w łącznej kwocie 59.239,5 tys. zł do 6 października 2006 r. wydatkowano 57.449,9 tys. zł (97,0%),
- ww. umowy o finansowanie budownictwa zamiennego, zawarte pomiędzy DTŚ SA a miastami Gliwice i Zabrze, zobowiązywały (§ 10) do składania okresowych sprawozdań z wykorzystania środków i ostatecznego rozliczenia po ich wykorzystaniu. Nie określono przy tym okresu objętego sprawozdaniem i zasad weryfikacji wielkości rozliczonych wydatków objętych niezbędnym zakresem tego budownictwa, wymaganego dla realizacji DTŚ. W przypadku UM w Gliwicach przez cały kilkuletni okres otrzymywania środków na to budownictwo, nie zostały złożone sprawozdania w tym zakresie, a DTŚ SA nie żądała tych sprawozdań. Wobec powyższego, przekazanie przez DTŚ SA w okresie od 14 listopada 2002 r. do 29 grudnia 2005 r. prawie całości środków umownych na budownictwo zamienne, w łącznej kwocie 16.034,9 tys. zł, dokonane zostało bez rozpoznania potrzeb. Natomiast z UM w Zabrzu sprawozdania finansowe z wykorzystania otrzymanych środków na budownictwo zamienne przekazywane były wraz z wnioskami. Jednakże i w tym przypadku DTŚ SA przekazała z własnej inicjatywy w okresie 3 lat (2001 - 2004) środki w łącznej kwocie 25.757,1 tys. zł, nie posiadając rozpoznania ich wykorzystania.

DTŚ SA, zawierając z miastami Gliwice i Zabrze umowy o finansowanie budownictwa zamiennego i odtworzeniowego, nie posiadała dokumentów inwentaryzacyjnych obiektów podlegających temu budownictwu, a w umowach nie zostały określone m.in. parametry lokali podlegających wyburzeniu, co – zdaniem NIK – było niezbędne dla określenia wysokości finansowania tego budownictwa. Powodowało to, że zgłaszane przez urzędy miast dodatkowe potrzeby w tym zakresie były przyjmowane do finansowania w ramach zawartych umów:

- w umowie z miastem Gliwice z dnia 1 października 2002 r. o finansowanie budownictwa zamiennego strony zaakceptowały konieczność zapewnienia lokali

mieszkalnych dla mieszkańców 17 budynków przewidzianych do wyburzenia, o orientacyjnej liczbie 59 mieszkań. W umowie, jak i w kolejnych do niej aneksach przyjęto średnią powierzchnię przewidzianych do wybudowania lokali - 52 m², przy czym aneksami zwiększono zakres rzeczowy tego budownictwa do 119 lokali mieszkalnych, tj. z 59 do 70 lokali (aneks nr 1 z 29 stycznia 2003 r.) i dodatkowo o 49 lokali (aneks nr 2 – bez daty) oraz zakres jego finansowania z kwoty 8.056,6 tys. zł do 16.507,0 tys. zł nieprzekraczalnych szacowanych kosztów, ustalonych w wyniku przeliczenia ww. liczby mieszkań i ich średniej powierzchni wartością nakładów jednostkowych na 1m², określonych w obwieszczeniach Wojewody Śląskiego³³,

- po 4 latach od zawarcia z miastem Zabrze umowy o finansowanie budownictwa, w której określono koszt zamiennych 423 lokali mieszkalnych na kwotę 51.690,0 tys. zł, aneksem nr 1 z dnia 18 listopada 2005 r. zwiększono do 429 liczbę lokali oraz dodano 37 lokali użytkowych. W wyniku zawarcia tego aneksu, zaakceptowana została przez DTŚ SA zwiększona o 25.261,0 tys. zł (z 51.690,0 tys. zł do 76.951,0 tys. zł) wartość nakładów na to budownictwo, w tym zwiększenie jednostkowego kosztu i średniej wielkości powierzchni lokalu mieszkalnego przyjętego do obliczenia wartości tego budownictwa z 52 m² do 66,43 m², na podstawie przedstawionych przez UM w Zabrzu danych o ogólnej powierzchni tych lokali (28.498,47 m²). Z danych zawartych w dokumentacji projektowej obiektów przeznaczonych do wyburzenia w Zabrzu, wykonanej na zlecenie DTŚ SA, zawierającej m.in. bilanse powierzchni budynków oraz wymieniającej funkcje pełnione przez poszczególne pomieszczenia, wynikało, że w wyburzanych obiektach powierzchnia lokali (pomieszczeń), które posiadały funkcje użytkowo - usługowe była mniejsza o 406,35 m² (21%) od powierzchni 37 lokali użytkowych (1.904,92 m²) znajdujących się w tych samych obiektach, wymienionych w załączniku do ww. aneksu nr 1. Wskazuje to, że zawyżona była wielkość, zaakceptowanych przez DTŚ SA, środków przeznaczonych na realizację tych lokali o 1.028,5 tys. zł, według przyjętego w aneksie wskaźnika przeliczeniowego³⁴ 2.531 zł/m². W wyniku zastosowania w tej wysokości wskaźnika do wszystkich lokali mieszkalnych i użytkowych objętych ww. umową i aneksem, zwiększono koszt tego budownictwa o 5.086,1 tys. zł, gdyż dla wybudowania 423 lokali mieszkalnych, w ramach umowy, wskaźnik³⁵ ten był niższy i wynosił 2.350 zł/m².

Realizowane przez urzędy miast budownictwo zamienne i odtworzeniowe finansowane było ze środków inwestycyjnych, otrzymywanych za pośrednictwem DTŚ SA, która - ograniczając się wyłącznie do przekazywania urzędom tych środków - pobierała od

³³ Według obwieszczeń Wojewody Śląskiego w sprawie ustalenia wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla województwa śląskiego z dnia 15 kwietnia 2002 r. – wskaźnik 2.626 zł/m² (Dz. Urz. Woj. Śl. nr 27, poz. 934) oraz z dnia 27 marca 2003 r. - wskaźnik 2.727 zł/m² (Dz. Urz. Woj. Śl. nr 33, poz. 893)

³⁴ Obwieszczenie Wojewody Śląskiego z dnia 27 marca 2003 r. w sprawie ustalenia wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla województwa śląskiego, na drugi i trzeci kwartał 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Śl. Nr 33, poz. 893)

³⁵ Obwieszczenie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie ustalenia ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego (komunikat UMiRM z 27 czerwca 2001 r.)

nich wynagrodzenie prowizyjne w wysokości 3,4%, tak jak za pełnienie funkcji inwestora zastępczego - wynikającej z umowy o zastępstwo inwestycyjne. Taki sposób działania wynikał z zawartych w latach 1999 - 2002 przez DTŚ SA z miastami porozumień w sprawie m.in. ustalenia trybu postępowania związanego z wyburzeniem budynków mieszkalnych lub zmianą ich funkcji. Prezydent Miasta Katowice zwracał się dwukrotnie w 2005 r. do Marszałka Województwa Śląskiego w sprawie skorygowania zapisu umowy o pełnienie zastępstwa inwestycyjnego, dotyczącego zasad ustalania wynagradzania DTŚ SA dla zadań wykonywanych przez UM Katowice, a także z propozycją przeznaczenia na realizację inwestycji kwoty odpowiadającej prowizji DTŚ SA od wartości zadań realizowanych we własnym zakresie przez UM Katowice. Pomimo to Zarząd Województwa nie podjął działań dla skorygowania zapisów umowy o zastępstwo inwestycyjne, dotyczących zmiany zasad wynagradzania prowizyjnego DTŚ SA od przekazywanych miastom środków na przedmiotowe budownictwo. Wskutek braku tych działań, Zarząd Województwa wydatkował w kontrolowanym okresie kwotę 1.630,0 tys. zł, z tytułu prowizji od przekazanych przez DTŚ SA urzędom miast środków w wysokości 47.940,9 tys. zł.

3.3.4. Udzielanie zamówień publicznych

Zamówienia na realizację prac związanych z budową DTŚ udzielane były przez miasta (budownictwo zamienne) oraz przez DTŚ SA, która w umowie o zastępstwo inwestycyjne (§ 3 pkt 7) zobowiązana została do pozyskiwania wykonawców robót oraz zawierania z nimi umów o ich wykonanie, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W przeprowadzonym przez DTŚ SA postępowaniu (przetarg ograniczony) na wybór wykonawcy projektu i budowy systemu monitorowania bezpieczeństwa użytkowników DTŚ w Katowicach wystąpiła nieprawidłowość, polegająca na wyborze Konsorcjum Sensormatic – MWM, które nie powinno być dopuszczone do udziału w tym postępowaniu. Ustalono, że jeden z uczestników ww. Konsorcjum nie udokumentował posiadania ważnej polisy ubezpieczeniowej od odpowiedzialności cywilnej, w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, co było wymagane specyfikacją, określoną w „formularzu wniosku”. DTŚ SA, nie wykluczając z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ww. oferenta, który nie złożył przedmiotowego dokumentu, naruszyła art. 24 ust. 2 pkt 3 (w brzmieniu obowiązującym do 25 maja 2006 r.) ustawy pzp. W wyniku przeprowadzonego postępowania z udziałem wymienionego Konsorcjum i dokonania jego

wyboru na wykonawcę zadania, DTŚ SA zawarła umowę w dniu 21 lutego 2005 r. na kwotę brutto 1.342,0 tys. zł.

Wykonawcy budowy osiedla Jodłowa-Wschód w Zabrze (Konsorcjum reprezentowane przez spółkę „Robud”), realizowanej na podstawie zamówienia publicznego miasta Zabrze, udzielone zostały zamówienia publiczne na roboty dodatkowe bez stosowania ustawy pzp. Roboty te zgłoszone zostały przez ww. wykonawcę w protokołach konieczności ich wykonania z dnia 5 i 6 maja 2004 r., które zostały wstępnie zaakceptowane lub zatwierdzone przez przedstawiciela zamawiającego - Wiceprezydenta Miasta Zabrze. W dniu 12 sierpnia 2004 r. Prezydent Miasta Zabrze wnioskuje do Prezesa UZP o zgodę na zlecenie tych prac w trybie z wolnej ręki. Pomimo zatwierdzenia (6 października 2004 r.) przez Prezesa UZP ww. trybu wyboru wykonawcy części tych prac, UM w Zabrze nie przeprowadził postępowań o udzielenie tych zamówień w trybie wymaganym ustawą pzp. Wykonawca (spółka „Robud”) w dniu 1 sierpnia 2005 r. przekazał do ww. Urzędu fakturę za zrealizowane prace dodatkowe, z których część, w kwocie brutto 237,4 tys. zł, została zapłacona przez miasto Zabrze w wyniku zawartej (18 października 2005 r.) przed sądem ugody, do której doszło, gdyż Prezydent Miasta Zabrze wyraził wcześniej (16 października 2005 r.) akceptację dla jej zawarcia. Udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy pzp, tj. wykonawcy, który nie został wybrany zgodnie z przepisami tej ustawy, wskazuje – zdaniem NIK – na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy odpf.

Z naruszeniem przepisów ustawy pzp nastąpiło udzielenie zamówień publicznych, w trybie z wolnej ręki, na dodatkowe roboty budowlane wykonawcom osiedla Jodłowa-Wschód w Zabrze oraz budynku mieszkalnego przy ul. Jana Pawła II w Gliwicach:

- w związku z realizowaną, na podstawie zamówienia publicznego miasta Zabrze, budową ww. osiedla, udzielone zostały w trybie z wolnej ręki zamówienia publiczne na dodatkowe roboty budowlane, przed uzyskaniem zatwierdzenia wyboru tego trybu przez Prezesa UZP. Prezes UZP wydał w dniu 6 października 2004 r. decyzję zatwierdzającą zastosowanie ww. trybu w postępowaniach o udzielenie zamówień na roboty obejmujące przebudowę kabli średniego napięcia oraz wykonanie kanalizacji deszczowej, natomiast umowy z wykonawcami tych robót na kwoty brutto, odpowiednio: 165,9 tys. zł i 230,0 tys. zł zawarte zostały wcześniej (1 i 4 października 2004 r.),
- z wykonawcą budowy budynku mieszkalnego przy ul. Jana Pawła II w Gliwicach, realizowaną na podstawie zamówienia publicznego miasta Gliwice, w dniu 19 maja 2005 r. zawarta została umowa na wykonanie robót dodatkowych (m.in. przełożenie kabla niskiego napięcia) na kwotę netto 889,0 tys. zł (+ podatek VAT). Zawarcie tej umowy, tj. udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, nastąpiło bez uzyskania

uprzedniej zgody Prezesa UZP. Wniosek o wyrażenie zgody na zastosowanie ww. trybu został bowiem złożony do Prezesa UZP w dniu 17 listopada 2005 r., tj. po wykonaniu robót objętych ww. umową. Z tego względu Prezes UZP postanowił umorzyć (jako bezprzedmiotowe) to postępowanie.

W świetle ówczesnie obowiązującego stanu prawnego, zawarcie ww. umów na wykonanie robót dodatkowych w trybie zamówienia z wolnej ręki, bez uprzedniej zgody prezesa UZP, stanowiło naruszenie art. 67 ust. 2 ustawy pzp, jednak w związku ze zmianą tych przepisów, od dnia 25 maja 2006 r. nie jest wymagana decyzja (zgoda) Prezesa UZP. Przed tą zmianą czyny te stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (zamówienie na prace dodatkowe na osiedlu Jodłowa-Wschód) oraz art. 17 ust. 1 pkt 2 lit c ustawy o odfp (zamówienie na prace dodatkowe przy budowie budynku mieszkalnego w Gliwicach).

Stwierdzono, że osoby wykonujące czynności w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na realizację zadań z zakresu budownictwa zamiennego (UM w Zabrze) oraz zadań związanych z połączeniami drogowymi dla skomunikowania z DTS (UM Katowice) nie złożyły w 6 przypadkach oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących ich wyłączenie z postępowań, które wymagane były postanowieniami art. 17 ust. 2 ustawy pzp, między innymi:

- w wyniku realizowanych przez UM w Zabrze postępowań (związanych z budową osiedla Jodłowa-Wschód) o udzielenie zamówień publicznych na przebudowę kabli średniego napięcia oraz wykonanie kanalizacji deszczowej, z wybranymi wykonawcami zawarte zostały umowy na wykonanie tych prac, odpowiednio: w dniu 1 października 2004 r. z ENERGO SERWIS GZE Sp. z o.o. z Gliwic oraz w dniu 4 października 2004 r. z Konsorcjum firmy „Robud” z Gliwic. Osoba występująca po stronie zamawiającego (UM w Zabrze) nie złożyła ww. oświadczeń, pomimo podpisania przez nią umów z wykonawcami,
- UM Katowice przeprowadził postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie w Katowicach: połączenia drogowego ul. Stęślickiego z ul. Sądową, modernizacji węzła drogowego al. Roździeńskiego – ul. Murckowska – ul. Bagienna oraz wykonanie w ramach tego węzła nawierzchni asfaltowych przy wiaduktach. W wyniku tych postępowań zawarte zostały z wybranymi wykonawcami umowy na wykonanie prac, odpowiednio: w dniu 22 marca 2005 r. z PRI SA Holding z Katowic, w dniu 15 lipca 2005 r. z PUT INTERCOR Sp. z o.o. z Zawiercia oraz w dniu 18 maja 2006 r. z PBD „Drogopol” Sp. z o.o. z Katowic. W pierwszym postępowaniu osoba podpisująca protokół oraz osoba podpisująca umowę z wykonawcą nie złożyły wymaganych przedmiotowych oświadczeń. Oświadczeń tych nie złożyła również osoba podpisująca pozostałe umowy oraz protokół z trzeciego postępowania.

Zdaniem NIK, niezłożenie przedmiotowych oświadczeń przez osobę podpisującą umowy ze spółkami: PUT INTERCOR i „Drogopol” oraz protokół z postępowania na

wybór tego wykonawcy, tj. wykonującą w imieniu miasta Katowice czynności w postępowaniu o udzielenie tych zamówień, z uwagi na wejście w życie z dniem 1 lipca 2005 r. ustawy o dfp stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 4.

W postępowaniu (w trybie przetargu dwustopniowego) o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie (projekt + budowa) budynku mieszkalnego przy ul. Jana Pawła II w Gliwicach, przeprowadzonym przez UM w Gliwicach na podstawie przepisów (obowiązującej wówczas) ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, nierzetelnie dokumentowano oceny ofert, a mianowicie:

- nie udokumentowano ocen ofert w I etapie postępowania przetargowego, wg kryteriów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia³⁶, w których wymieniono liczbę punktów jaką uzyskały poszczególne oferty. W siwz określono, że warunkiem zaproszenia oferentów do drugiego etapu będzie spełnienie wymogów formalnych oraz uzyskanie od członków komisji przetargowej powyżej 60 punktów za wstępną koncepcję architektoniczną, wg następujących kryteriów: ocena rozwiązań architektonicznych (max 30 pkt), ocena zagospodarowania terenu (max 20 pkt) i ocena technologii wznoszenia obiektów (max 50 pkt). Z pism (z 14 i 18 listopada 2002 r.) przewodniczącej komisji przetargowej do wszystkich 6 oferentów wynika, że w ocenie komisji ich oferty uzyskały wymaganą w siwz ilość punktów, która kwalifikowała do udziału w II etapie przetargu,
- w II etapie, po uwzględnieniu odwołania spółki „Robud” do Prezesa UZP, dokonano oceny jej oferty oraz spółki „Radan”, w której każdy z członków komisji pod względem kryterium ceny (waga kryterium: 70 %) dokonał zgodnie ze siwz, natomiast ocena techniczna (waga kryterium 30 %) dokonana została niezgodnie ze specyfikacją. Zamiast bowiem oceny punktowej za poszczególne 3 kryteria, takie same jak w I etapie (z przynależną im liczbą punktów), podano punktową ocenę łączną, nazwaną „walory koncepcji”, tj. wg kryterium nie określonego w siwz. W rezultacie, w ocenie członków komisji, za kryterium ceny oferta spółki „Radan” o cenie 11.698,6 tys. zł, wyższej o 2.870,9 tys. zł (o 32,5 %) od konkurencyjnej, uzyskała 52,78 pkt, a oferta spółki „Robud” maksymalną liczbę 70 pkt. W pozostałym zakresie nazwanym „walory koncepcji” członkowie komisji ocenili ofertę „Radan” na 18 pkt, a drugą ofertę na zero punktów, pomimo że w I etapie w ocenie technicznej (według tych samych kryteriów) od komisji tej uzyskała ona liczbę 60 punktów kwalifikujących ją do II etapu (czyli 18 pkt przy ww. wadze tego kryterium w II etapie). W wyniku takiej oceny, wybrana została oferta spółki „Radan”, gdyż uzyskała wyższą o 0,78 pkt ocenę niż druga oferta. Zaden z członków komisji nie sporządził pisemnego uzasadnienia indywidualnej oceny ofert.

Do dnia 30 czerwca 2006 r. UM w Gliwicach wydatkował 8.074,3 tys. zł na realizację budynku mieszkalnego przez spółkę „Radan”.

³⁶ Zwana dalej „siwz”

Wybór oferty spółki „Radan”, bez stosowania kryteriów oceny określonych w siwz, stanowił naruszenie art. 27d ust. 1 ustawy ozp. Ponadto, niezastosowanie tych kryteriów przez członków komisji przy ocenie technicznej ww. ofert oraz niesporządzenie pisemnego uzasadnienia indywidualnej oceny było niezgodne z postanowieniami § 8 ust. 2 obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad powoływania członków komisji przetargowej oraz trybu jej pracy³⁷.

Spółka „Robud”, której oferta nie została wybrana w przedmiotowym przetargu, wniosła protest, który został oddalony (pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Gliwice z dnia 14 sierpnia 2003 r.), a wniesione do Prezesa UZP odwołanie od tego rozstrzygnięcia pozostawione zostało bez rozpoznania (nie został uiszczony wpis).

Zdaniem NIK, przedstawione w uzasadnieniu ww. pisma oddalającego protest powody zerowej oceny koncepcji architektonicznej oferty spółki „Robud” były w całości niezasadne. Nie wykazano m.in., że koncepcja architektoniczna spółki „Robud” nie spełnia wymogów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gliwic oraz że w koncepcji zagospodarowania terenu, złożonej w ofercie, były zajęte pod inwestycję działki, które nie były przeznaczone na ten cel i na jej podstawie nie można uzyskać pozwolenia na budowę.

³⁷ Dz. U. Nr 82 poz. 743 – rozporządzenie uchylone z dniem 2 marca 2004 r.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Ze względu na przyjęty cel kontroli, badaniami kontrolnymi objęto działania podmiotów, które miały wpływ na przebieg procesu realizacji inwestycji budowy DTŚ. Podjęto kontrolę działań Zarządu Województwa - jako organu odpowiedzialnego za koordynację procesu inwestycyjnego - z tytułu pełnionej funkcji inwestora. W DTŚ SA sprawdzono wywiązywanie się z przyjętych obowiązków inwestora zastępczego dla realizacji DTŚ.

Typując jednostki do kontroli, spośród 6 miast przez które przebiega DTŚ, przyjęto założenie, iż badaniami zostaną objęte urzędy miast, które w kontrolowanym okresie realizowały zadania dla budowy trasy.

Kontrole w poszczególnych jednostkach przeprowadzane były metodą bezpośrednich badań dokumentów, a w przypadku DTŚ SA i UM Katowice również poprzez oględziny.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W czterech przypadkach kierownicy skontrolowanych jednostek podpisali protokoły kontroli bez zastrzeżeń, natomiast Prezydent Miasta Gliwice odmówił podpisania protokołu z kontroli przeprowadzonej w UM w Gliwicach.

Po zakończeniu kontroli skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek.

W wystąpieniu pokontrolnym do Marszałka Województwa Śląskiego wnioskowano m.in. o:

- ustalenie programu inwestycyjnego budowy DTŚ i uzyskanie dla tego programu wymaganej akceptacji,
- podjęcie działań dla renegocjacji umowy o zastępstwo inwestycyjne w zakresie wypłacania wynagrodzenia prowizyjnego dla DTŚ SA od środków przekazywanych miastom na realizowane przez nie budownictwo zamienne,

- przeznaczenie na realizację DTŚ kwoty 2.027,0 tys. zł naliczonych odsetek od środków finansowych otrzymanych na tę inwestycję.

W wystąpieniach pokontrolnych do prezydentów miast wnioskowano m.in. o:

- podjęcie działań organizacyjnych zapobiegających występowaniu nadwyżek nie wykorzystanych środków na budownictwo zamienne,
- niezwłoczne przejęcie na majątek nieruchomości i oddanych do użytkowania odcinków DTŚ,
- podjęcie działań organizacyjnych zapewniających egzekwowanie od osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówień publicznych składanie oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących ich wyłączenie z postępowań.

W wystąpieniu pokontrolnym do Zarządu DTŚ SA wnioskowano m.in. o:

- podjęcie działań organizacyjnych umożliwiających bezzwłoczne przekazywanie urzędом miast środków trwałych, wytworzonych w ramach realizacji inwestycji DTŚ,
- podjęcie działań dla renegotjacji realizowanych umów zawartych z miastami na realizację budownictwa zamiennego, w zakresie określenia w nich zasad merytorycznej weryfikacji rozliczanych przez miasta wydatków na to budownictwo.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych zastrzeżenia złożyło dwóch kierowników kontrolowanych jednostek, a mianowicie: Prezydent Miasta Gliwice (5 zastrzeżeń) oraz Prezydent Miasta Zabrze (3 zastrzeżenia).

Prezes NIK zatwierdził uchwały Komisji Odwoławczej NIK Delegatury w Katowicach, w których w jednym przypadku Komisja uwzględniła w całości zastrzeżenie (Prezydenta Miasta Gliwice) dotyczące terminowości przekazywania środków na budowę DTŚ na rachunek Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, a zastrzeżenia w pozostałej części (w obu uchwałach) zostały oddalone.

Z otrzymanych odpowiedzi³⁸ na wystąpienia pokontrolne, w których sformułowano łącznie 11 wniosków, wynika, iż według stanu na dzień 30 marca 2007 r. adresaci tych wystąpień zrealizowali 5 wniosków pokontrolnych, a pozostałe wnioski są w trakcie realizacji.

³⁸ Od kierowników wszystkich kontrolowanych jednostek

Adresaci wystąpień poinformowali m.in., że podjęli działania zapewniające:

- opracowanie programu inwestycji zgodnie z wymogami finansowania realizacji inwestycji ze środków budżetu państwa i uzyskanie dla tego programu akceptacji,
- przekazanie na realizację inwestycji kwoty 2.027,0 tys. zł z tytułu naliczonych odsetek,
- ustalenie wynagrodzenia prowizyjnego DTŚ SA w wysokości odpowiadającej zakresowi wykonywanych prac, od których wypłacane jest to wynagrodzenie,
- przekazanie urzędом miast i przyjęcie do ewidencji księgowej zakończonych odcinków DTŚ i obiektów drogowych oraz nieruchomości.

Ponadto, NIK Delegatura w Katowicach skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez osobę, która wykonując czynności w imieniu miasta Katowice, tj. podpisując umowy z wykonawcami w trakcie udzielania zamówień publicznych, nie złożyła oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie jej z postępowań, oraz zawiadomienie w sprawie udzielenia (UM w Zabrze) zamówienia publicznego wykonawcy nie wybranemu w trybie określonym w przepisach ustawy pzp.

Stwierdzone nieprawidłowości w wymiarze finansowym oraz korzyści finansowe wynosiły ogółem 12.076,6 tys. zł, z tego:

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa - 10.049,6 tys. zł³⁹ (wydatkowane na realizację zamówień publicznych udzielonych z naruszeniem prawa),
- pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych - 2.027,0 tys. zł⁴⁰ (z tytułu odsetek od kwot zgromadzonych na rachunkach bankowych, które zostaną pozyskane na finansowanie budowy DTŚ).

³⁹ W nin. informacji na str. 24 – kwota 1.342,0 tys. zł (monitorowanie bezpieczeństwa DTŚ), kwoty: 237,4 tys. zł, 165,9 tys. zł i 230,0 tys. zł (kwoty robót dodatkowych przy budowie osiedla w Zabrze) i str. 26 - kwota 8.074,3 tys. zł (wydatki na realizację budynku mieszkalnego w Gliwicach).

⁴⁰ Strona 20 nin. informacji.

5. Załączniki

5.1. Wykaz jednostek objętych kontrolą oraz ich kierowników, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność w okresie 2004 r. – I półrocze 2006 r.

1. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach

- Michał Czarski – Marszałek Województwa Śląskiego od 26 listopada 2002 r. do 27 listopada 2006 r.,
- Jan Grela – Wicemarszałek Województwa Śląskiego od 26 listopada 2002 r. do 27 listopada 2006 r.,
- Sergiusz Karpiński – Wicemarszałek Województwa Śląskiego od 26 listopada 2002 r. do 27 listopada 2006 r.,
- Marian Jarosz – członek Zarządu Województwa Śląskiego od 26 listopada 2002 r. do 27 listopada 2006 r.,
- Wiesław Maras – członek Zarządu Województwa Śląskiego od 26 listopada 2002 r. do 27 listopada 2006 r.

2. Urząd Miejski w Gliwicach

- Zygmunt Frankiewicz – Prezydent Miasta Gliwice od 12 listopada 2002 r. do nadal.

3. Urząd Miasta Katowice

- Piotr Uszok – Prezydent Miasta Katowice od 19 listopada 2002 r. do nadal.

4. Urząd Miejski w Zabrze

- Jerzy Gołubowicz – Prezydent Miasta Zabrze od 19 listopada 2002 r. do 6 grudnia 2006 r.

5. Drogowa Trasa Średnicowa SA

- Ireneusz Maszczyk – prezes Zarządu od 1 stycznia 2004 r.,
- Marian Hacuś wiceprezes Zarządu od 1 stycznia 2004 r.

5.2. Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U z 2002 r. Nr 72, poz. 664, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086, ze zm.).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 133, poz. 1480).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 120, poz. 831).

5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Minister Transportu
9. Wojewoda Śląski
10. Marszałek Województwa Śląskiego