

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

KSR-41000/07
Nr ewid. 88/2007/P06109/KSR

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 r. Realizacja inwestycji finansowanych ze środków publicznych

W a r s z a w a

m a j

2 0 0 7 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*

**Wykonanie budżetu państwa w 2006 r.
Realizacja inwestycji finansowanych ze środków
publicznych**

Dyrektor Departamentu Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego

Tadeusz Bachleda-Curuś

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 31 maja 2007 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22-444 5000
www.nik.gov.pl

Spis treści

	str.
1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych	12
3.1.1. Stan prawny	12
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	15
3.2. Istotne ustalenia kontroli	18
3.2.1. Prawidłowość przygotowania inwestycji do realizacji	18
3.2.2. Prawidłowość planowania nakładów finansowych	21
3.2.3. Wydatki na inwestycje	23
3.2.4. Terminowość realizacji inwestycji	28
3.2.5. Udzielanie zamówień publicznych	30
3.2.6. Prawidłowość przygotowania dokumentacji projektowej	31
3.2.7. Nadzór nad realizacją inwestycji	33
3.2.8. Inne ustalenia kontroli	39
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	41
4.1. Przygotowanie kontroli	41
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	41

5. Załączniki	46
5.1. Słowniczek ważniejszych pojęć	46
5.2. Wykaz inwestycji oraz jednostek objętych kontrolą	47
5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	49
5.4. Charakterystyki inwestycji	51

Najczęściej stosowane w informacji skróty i oznaczenia:

FRKF - Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej,
KFD - Krajowy Fundusz Drogowy,
GDDKiA - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

1. Wprowadzenie

Temat: Wykonanie budżetu państwa w 2006 r. – Realizacja inwestycji finansowanych ze środków publicznych.

Numer kontroli: P/06/109

Kontrolę przeprowadzono w ramach konstytucyjnego obowiązku analizy wykonania budżetu państwa w 2006 r.

Cel: Celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny realizacji 21 inwestycji, finansowanych ze środków publicznych, tj.:

- a) 5 inwestycji wieloletnich ustalonych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na 2006 r.¹,
- b) 4 inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich,
- c) 12 innych inwestycji (realizowanych m.in. ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej oraz Krajowego Funduszu Drogowego).

W szczególności kontroli podlegały:

- prawidłowość przygotowania inwestycji do realizacji,
- zgodność planowania nakładów finansowych z rzeczywistymi potrzebami,
- racjonalność gospodarowania środkami finansowymi,
- zaawansowanie rzeczowe inwestycji,
- prawidłowość nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych,
- jakość wykonanych robót budowlanych,
- sposób przeliczania wartości kosztorysowej inwestycji,
- realizacja wniosków z poprzedniej kontroli.

Kontrola została przeprowadzona według kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a w jednostkach samorządu terytorialnego pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

W kontroli, koordynowanej przez Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, uczestniczyły Delegatury NIK w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Wrocławiu i Warszawie. Dodatkowo w informacji wykorzystano wyniki kontroli przeprowadzonych w Ministerstwie Transportu, Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Sportu oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 11 grudnia 2006 r. do 4 kwietnia 2007 r.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2006 r.

¹ Inwestycje finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa, których okres realizacji przekracza rok budżetowy, a wartość kosztorysowa jest wyższa od kwoty 300 mln zł.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację w 2006 r. inwestycji wieloletnich, ustalonych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej, w zakresie infrastruktury drogowej i kolejowej, a także inwestycję drogową finansowaną ze środków Krajowego Funduszu Drogowego oraz budowę obiektów sportowych finansowanych ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.

Inwestycje z zakresu służby zdrowia realizowane w ramach kontraktów wojewódzkich oraz finansowane ze środków budżetu państwa, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego przygotowania inwestycji, nieterminowej ich realizacji, błędów w dokumentacji projektowej, niegospodarnego wydatkowania środków publicznych oraz nieprzestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych, ustawy - Prawo budowlane i ustawy - Prawo zamówień publicznych.

Nieprawidłowe przygotowanie i realizacja inwestycji oraz nieskutecznie sprawowany nadzór dysponentów części budżetowych nad przebiegiem procesów inwestycyjnych doprowadziło do niższego od planowanego wykonania nakładów w 2006 r., które dla 21 skontrolowanych inwestycji wyniosło średnio 68,9%.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Dla 21 skontrolowanych inwestycji o łącznej wartości kosztorysowej 7.190,8 mln zł, na 2006 r. zaplanowano nakłady w wysokości 844,0 mln zł, a wykonanie wyniosło 581,7 mln zł, tj. 68,9% planu. Niepełne wykonanie planu nakładów w 2006 r. wystąpiło w 12 na 21 skontrolowanych inwestycji:

- Na 5 skontrolowanych inwestycji wieloletnich niski stopień wykonania planu stwierdzono w 2 inwestycjach (plan wykonano od 1,8% do 55,6%), a na 2 inwestycje w ogóle nie wydatkowano przyznanych środków z budżetu państwa (modernizowana linia kolejowa E 65 na odcinku Warszawa-Gdynia, etap II oraz

modernizowana linia kolejowa E 59 na odcinku Wrocław-Poznań, etap II odcinek Wrocław-Rawicz).

Dla 5 skontrolowanych inwestycji wieloletnich, wymienionych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na 2006 r., zaplanowano nakłady w wysokości 248,0 mln zł, w tym z budżetu państwa w wysokości 160,9 mln zł. W wyniku zmian wprowadzonych w ciągu roku plan nakładów został zwiększony do kwoty 448,0 mln zł. W 2006 r. poniesiono nakłady ogółem w wysokości 221,9 mln zł, co stanowiło 49,5% planu po zmianach. Wykorzystanie środków finansowych pochodzących z innych źródeł niż budżet państwa, tj. funduszy PHARE i ISPA/Funduszu Spójności, wyniosło 24,2%. Niższe od planowanego wykonanie nakładów ustalonych w ustawie budżetowej na 2006 r. spowodowane było niestarannym prognozowaniem, na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej, zakresu prac przygotowawczych oraz robót budowlanych możliwych do wykonania w 2006 r.

- Nastąpiła istotna poprawa wykorzystania przyznanych środków budżetowych na realizację inwestycji jednostek samorządu terytorialnego.

Dla 4 inwestycji, realizowanych w 2006 r. w ramach kontraktów wojewódzkich, zaplanowano nakłady w wysokości 67,4 mln zł. Poniesione nakłady wyniosły ogółem 58,7 mln zł, co stanowiło 87,1% środków zaplanowanych.

- Na realizację 12 inwestycji, finansowanych m.in. ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, Krajowego Funduszu Drogowego oraz dotacji budżetowych, zaplanowano nakłady w wysokości 328,6 mln zł. W 2006 r. poniesiono nakłady na te inwestycje w kwocie 301,1 mln zł, co stanowiło 91,6% planu. Wykorzystanie planowanych środków finansowych z unijnych funduszy PHARE, ISPA/Funduszu Spójności oraz pożyczki EBI wyniosło 103,7%. (str. 23-25)

2. Dysponenci części budżetowych przyznawali i przekazywali dotacje celowe na inwestycje wieloletnie, pomimo tego, że inwestorzy nie określili wartości kosztorysowej inwestycji zgodnie z § 6 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa² i nie podali danych

² Od dnia 1 lipca 2006 r. obowiązywało 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.

o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1 lit f. ww. rozporządzenia. Spowodowało to niepełne wydatkowanie środków finansowych. Na przykład: Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum w Krakowie – inwestor budowy nowej siedziby Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim - zgłosił Ministrowi Zdrowia inwestycję do finansowania ze środków z budżetu państwa bez określenia wartości kosztorysowej (przyjęto wartość szacunkową zawartą w memorandum złożonym przez Uniwersytet), a także nie podał wielkości udziału własnego i środków z innych źródeł. W 2006 r. z kwoty 600 tys. zł przyznanej przez Ministra Zdrowia, wydatkowano tylko 10,7 tys. zł na wykonanie map do celów projektowych, co stanowiło 1,8% zaplanowanych nakładów. Niewydatkowaną kwotę 589,3 tys. zł ujęto w wykazie środków niewygasających. (str. 36-38)

3. Stwierdzono, że inwestorzy 8 inwestycji, na 21 skontrolowanych, nie byli przygotowani do realizacji inwestycji, zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa. Inwestorzy nie posiadali kompletnych i aktualnych programów inwestycji, zaakceptowanych przez dysponentów części budżetowych. W szczególności w programach inwestycji nie ujęto zaktualizowanych wartości kosztorysowych inwestycji, docelowych zakresów rzeczowych, nie określono środków ze wszystkich źródeł finansowania, a także brak było dokumentów stwierdzających prawo do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, co było niezgodne z § 6 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. Na przykład: wartość kosztorysowa inwestycji „Modernizacja linii kolejowej E 65 na odcinku Warszawa - Gdynia, etap II” (inwestor PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.) została przyjęta do ustawy budżetowej na 2006 r. na podstawie wartości kosztorysowej określonej w cenach z 2003 r. i nie uwzględniała przewidywanego wzrostu kosztów inwestycji o ok. 50%. (str. 18-22)
4. W 2 przypadkach inwestor (PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.) zaplanował do realizacji inwestycje finansowane ze środków z budżetu państwa, nie posiadając prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, na których przewidziano w 2006 r. realizację robót budowlanych. Było to niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. Nie rozpoczęto postępowania

- o nabycie nieruchomości dla modernizacji linii kolejowej E 65 na odcinku Warszawa - Gdynia (58 ha) oraz dla modernizacji linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław - Poznań etap II odcinek Wrocław - Rawicz. (str. 21)
5. W trakcie kontroli 7 inwestycji stwierdzono błędy i braki w opracowanej i przekazanej do realizacji dokumentacji projektowej. Ustalono m.in., że rozwiązania konstrukcyjne przyjęte dla dwóch hal sportowych nie spełniały wymagań określonych w polskich normach. Prowadzenie robót budowlanych na podstawie nieprawidłowo opracowanej dokumentacji spowodowało wady elementów w wykonanych obiektach budowlanych, przerwy w realizacji tych robót oraz wzrost kosztów inwestycji. Na przykład: w Centrum Rehabilitacji Leczniczej z zapleczem internatowym w Spale w wyniku błędu popełnionego przez projektanta, a następnie przez wykonawcę robót budowlanych, część konstrukcji nośnej budynku wykonano nieprawidłowo, zmniejszając przekrój poprzeczny 20 belek. W ocenie NIK świadczy to o nierzetelnej weryfikacji dokumentacji projektowej przez inwestorów, przed przekazaniem wykonawcom oraz nieprawidłowo sprawowanym nadzorze inwestorskim. (str. 31-33)
6. Brak lub nieprawidłowe prowadzenie dzienników budowy stwierdzono w realizacji 5 inwestycji. Osoby, którym powierzono sprawowanie funkcji kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego nie dokonywały wpisów dotyczących przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót. Było to niezgodne z art. 45 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane i § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia³. (str. 35-36)
7. W realizacji 4 obiektów sportowych, na 5 skontrolowanych, finansowanych ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przygotowania i wykonywania inwestycji. Wady dokumentacji projektowej doprowadziły do wstrzymania robót na budowie hali sportowo-widowiskowej w Gdyni, a na budowie hali wielofunkcyjnej w Łodzi do powstania zagrożenia dla

³ Dz.U. Nr 108 poz. 953 ze zm.

sąsiadujących obiektów i wstrzymania części robót budowlanych. Przyjęcie niewłaściwych założeń projektowych w zakresie rozpoznania geologicznego gruntu dla modernizowanej i przebudowywanej skoczni narciarskiej w Wiśle-Malince doprowadziło w sierpniu 2006 r. do obsunięcia mas ziemnych na części zeskoku. Ponadto stwierdzono, że wbrew zapisom art. 42 w zw. z art. 12 ust. 2 i art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane, inwestor (Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie, Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Szczyrku), w styczniu 2005 r. nie zapewnił objęcia funkcji kierownika budowy skoczni narciarskiej przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. (str. 20, 25, 27, 29, 31, 32, 34, 36)

8. W 2 skontrolowanych inwestycjach drogowych realizowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu ustalono, że inwestor budowy obwodnicy Wrocławia A-8 nie posiadał aktualnej wartości kosztorysowej oraz kompletnej dokumentacji technicznej, a zakończona inwestycja pn. „Przebudowa, modernizacja autostrady A-4 Wrocław - Krzywa” nie spełniała wymogów techniczno-budowlanych. Inwestor nie dokonał rzetelnego sprawdzenia dokumentacji projektowej pod względem zachowania wymaganej skrajni⁴ pionowej, przed przekazaniem wykonawcy, co rzutowało na parametry przebudowanej i zmodernizowanej autostrady. Zaniżenie skrajni stwierdzono przy 5 z 59 wiaduktów. (str. 32-33)

Oceny oraz krótkie charakterystyki wszystkich 21 skontrolowanych inwestycji wieloletnich przedstawione zostały w załączniku 5.4 „Charakterystyki inwestycji”.

⁴ Skrajnia pionowa – wolna przestrzeń nad każdą jezdnią autostrady, pasem awaryjnym i częścią gruntowego pobocza oraz nad przylegającą do jezdni częścią pasa dzielącego, przeznaczona dla pojazdów samochodowych.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Nieprawidłowości stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli przy realizacji 21 inwestycji finansowanych ze środków publicznych świadczą o tym, że nie nastąpiła istotna poprawa w realizacji procesów inwestycyjnych. Inwestycje, tak jak w poprzednich latach, były niewłaściwie przygotowane i realizowane z naruszeniem kryteriów gospodarności, rzetelności i legalności. Świadczy to o niewystarczającym nadzorze dysponentów części budżetowych i inwestorów nad efektywnym wydatkowaniem środków finansowych.

W celu wyeliminowania nieprawidłowości, niezbędne jest podjęcie działań przez:

1. Ministra Sportu, jako dysponenta części budżetowej - sprawującego nadzór nad Funduszem Rozwoju Kultury Fizycznej – w zakresie:
 - przeprowadzania kontroli wykorzystania środków Funduszu przeznaczonych na inwestycje obiektów sportowych.
2. Ministra Transportu w zakresie:
 - wzmocnienia nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie przygotowania inwestycji.
3. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie:
 - prawidłowego przygotowywania do realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej, a w szczególności starannego opracowywania dokumentacji projektowej,
4. Ministrów, wojewodów i marszałków województw, (wg właściwości) w zakresie:
 - przekazywania środków finansowych wyłącznie inwestorom posiadającym zaakceptowane programy inwestycji,
 - wzmocnienia kontroli inwestorów,
 - zdyscyplinowania inwestorów do terminowego zakończenia inwestycji wieloletnich, ustalonych ustawą budżetową oraz realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

1. Zasady finansowania inwestycji

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady finansowania inwestycji wieloletnich jest ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵.

Zasady finansowania i dofinansowania inwestycji unormowano w art. 111-115 ustawy o finansach publicznych.

Zwiększenie w okresie realizacji inwestycji jej planowanej wartości kosztorysowej, wynikające ze zwiększenia zakresu rzeczowego inwestycji, zmian w dokumentacji projektowej, wydłużenia okresu realizacji inwestycji, zwiększenia wartości kosztorysowej wynikającego z innych przyczyn niż wzrost cen dóbr inwestycyjnych, nie stanowi podstawy do zwiększenia łącznej kwoty dotacji celowej (art. 114).

Inwestycje finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa, których okres realizacji przekracza rok budżetowy, a wartość kosztorysowa jest wyższa od kwoty określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów na dany rok budżetowy, stanowią inwestycje wieloletnie i ujmowane są w wykazie, stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej⁶ (art. 115 ust. 1). W wykazie tym określa się m. in. nazwę i lokalizację inwestycji, nazwę inwestora, planowane efekty rzeczowe inwestycji, termin jej rozpoczęcia i zakończenia, planowaną wartość kosztorysową inwestycji, źródła finansowania inwestycji w podziale na nakłady finansowane z budżetu państwa, ze środków własnych inwestora, z kredytu lub pożyczki objętej poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa, z dotacji z funduszy celowych, z innych źródeł, a także nakłady do poniesienia i źródła ich finansowania w roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach (art. 115 ust. 2).

Szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym określania wysokości kwot dotacji w kolejnych latach realizacji inwestycji oraz sposób i tryb aktualizowania wartości kosztorysowej inwestycji, określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁷, które obowiązuje od dnia 1 lipca 2006 r. Do dnia 30 czerwca 2006 r. obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa⁸.

Realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli m.in.: inwestor posiada zaakceptowany program inwestycji, zawierający co najmniej uzasadnienie celowości inwestycji i jej lokalizacji, dane o planowanym

⁵ j.t. Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁶ Wykaz inwestycji wieloletnich realizowanych w 2006 r. zawiera załącznik nr 6 ustawy budżetowej na rok 2006 r. z dnia 17 lutego 2006 r. – Dz.U. nr 35, poz. 244.

⁷ Dz.U. Nr 120, poz. 831

⁸ Dz.U. Nr 133, poz. 1480

zakresie rzeczowym inwestycji i okresie realizacji inwestycji, a także posiada dokument stwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością określony w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego (§ 6 ust. 1, pkt 1 lit. a i b oraz § 6 ust. 1 pkt 5). Przepis § 7 rozporządzenia z dnia 2 października 2001 r. stanowi, że jeżeli inwestycja budowlana jest wykonywana etapami, finansowanie ze środków budżetu państwa kolejnego jej etapu może być kontynuowane wyłącznie po pozytywnej ocenie przez dysponenta dotychczasowego przebiegu realizacji inwestycji i wykorzystania jej efektów rzeczowych, które inwestor uzyskał w wyniku zakończenia poprzednich etapów inwestycji.

Jeżeli inwestor zamierza zwiększyć wartość kosztorysową inwestycji z powodu zmiany cen, w sposób inny, niż określony w § 20 ww. rozporządzenia, zwiększenie może być dokonane wyłącznie po uzyskaniu akceptacji dysponenta, z którego części budżetowej jest finansowana inwestycja (§ 21 ust.1). Zgodnie z § 24 powyższego rozporządzenia dysponent kontroluje prawidłowość dokonywania zmian wartości kosztorysowej inwestycji, które są finansowane ze środków budżetu państwa.

Zasady udzielania dotacji celowych z budżetu państwa na finansowanie inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne określone są w kontraktach wojewódzkich.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju⁹ określa sposób przygotowania i realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, w tym m.in. zasady koordynacji i współdziałania organów administracji rządowej, organów administracji samorządowej i partnerów społecznych i gospodarczych, instrumenty finansowe, system instytucjonalny oraz system programowania, sprawozdawczości, oceny i kontroli (art. 1). Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 jest dokumentem określającym cele rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym wspierane cele rozwoju regionalnego oraz sposoby ich osiągnięcia w okresie zgodnym z okresem programowania obejmującym lata 2004-2006. Przy opracowywaniu Planu uwzględnia się cele zawarte m.in. w narodowej strategii rozwoju regionalnego, strategiach sektorowych, strategiach rozwoju województw oraz programach wieloletnich, o których mowa w art. 99 ust. 3 pkt 4 ustawy o finansach publicznych (art. 5).

Zasady zawierania kontraktów wojewódzkich regulują przepisy art. 32-36 ustawy.

Monitorowanie kontraktów wojewódzkich oraz sprawozdawczość określają przepisy art. 45-49, zaś kontrolę ich realizacji przepisy art. 50-56 tej ustawy.

Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004 – 2006 r.¹⁰

Minister Gospodarki i Pracy w rozporządzeniu z dnia 22 lutego 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu wojewódzkiego oraz wzoru wniosku zarządu województwa o przyznanie środków na realizację regionalnych programów operacyjnych określił m.in. szczegółowo wzór kontraktu wojewódzkiego¹¹.

⁹ Dz.U. nr 116, poz. 1206 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 149, poz. 1567.ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 37, poz. 329.

2. Realizacja procesów budowlanych

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane¹² reguluje 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). Wyjątkiem od zasady uzyskania pozwolenia na budowę są przepisy art. 29 - 31 ustawy. Zgodnie z art. 32 ust. 4a ustawy, nie wydaje się pozwolenia na budowę w przypadku rozpoczęcia robót budowlanych z naruszeniem przepisu 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.

Przepis art. 32 ust. 4 określa jakie kryteria musi spełnić inwestor ubiegający się o pozwolenie na budowę. Pozwolenie na budowę można wydać wyłącznie temu kto: złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane¹³. Natomiast art. 33 ust. 2 zawiera katalog dokumentów jakie należy dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę.

Wymagania, jakim powinien odpowiadać projekt budowlany zostały określone w art. 34 ust. 3. Wymagania te zostały uszczegółowione w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹⁴.

Przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, o którym mowa w art. 55 ustawy. Do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu, w drodze decyzji (art. 54).

Katalog dokumentów, które należy dołączyć do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie określono w art. 57.

Ustawa w art. 17 określiła uczestników procesu budowlanego, którymi są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót.

¹² j.t. Dz.U. z 2006 r. Nr 156 poz. 1118 ze zm.

¹³ Przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych (art. 3 pkt 11 ustawy Prawo budowlane).

¹⁴ Dz.U. Nr 120, poz. 1133.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁵ w art. 46-57 uregulowała postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć. Zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy przez przedsięwzięcie rozumie się m.in. zamierzenie budowlane.

Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w tych sprawach zostały uregulowane w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶.

Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych reguluje ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.¹⁷

Budowa obiektów sportowych finansowana jest ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej utworzonego na podstawie art. 47 d ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych¹⁸. Fundusz jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu. Szczegółowe warunki dofinansowania inwestycji obiektów sportowych określił Minister Sportu w rozporządzeniu z dnia 10 lipca 2006 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej¹⁹.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

W ustawie budżetowej na 2006 r. (załącznik nr 6) przewidziano realizację 9 inwestycji wieloletnich – kontynuację 8 inwestycji i rozpoczęcie jednej inwestycji, w tym: jedną inwestycję Sądu Powszechnego, realizowaną od 2004 r. – przewidzianą do zakończenia w 2007 r., jedną inwestycję z zakresu Szkolnictwa Wyższego, realizowaną od 2001 r. – planowaną do zakończenia w 2007 r., 3 inwestycje infrastruktury drogowej i kolejowej, realizowane od 2005 r. – przewidziane do zakończenia w 2010 r., 3 inwestycje z zakresu Służby Zdrowia, realizowane od 1975 r., 1989 r. i 2006 r. – planowane do zakończenia odpowiednio w 2008 r., 2007 r. i 2012 r. oraz jedną inwestycję, dla której inwestorem jest Wojewoda Warmińsko-Mazurski, realizowaną od 2003 r. – planowaną do zakończenia w 2006 r.

Łączna wartość kosztorysowa 9 inwestycji wieloletnich wykazanych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej określona została na 6.509.322 tys. zł, w tym środki budżetu państwa wynosiły 3.922.427 tys. zł, tj. 60,2%, środki własne inwestorów 37.469 tys. zł, tj. 0,6% oraz Fundusze PHARE, ISPA i inne 2.549.426 tys. zł, tj. 39,2%.

Nakłady do poniesienia po 2005 r. na realizację 9 inwestycji wieloletnich określone zostały na 5.600.076 tys. zł, tj. 86,0% wartości kosztorysowej tych inwestycji, z czego środki budżetu państwa stanowiły 3.057.314 tys. zł, tj. 54,6%, środki własne inwestorów 27.804 tys. zł, tj. 0,5% oraz środki Funduszy PHARE, ISPA i innych 2.514.958 tys. zł, tj. 44,9%.

Na 2006 r. w ustawie budżetowej przewidziano na realizację 9 inwestycji wieloletnich kwotę 625.385 tys. zł, tj. 11,2% nakładów zaplanowanych do poniesienia

¹⁵j.t. Dz.U. z 2006 r. Nr 129 poz. 902 ze zm.

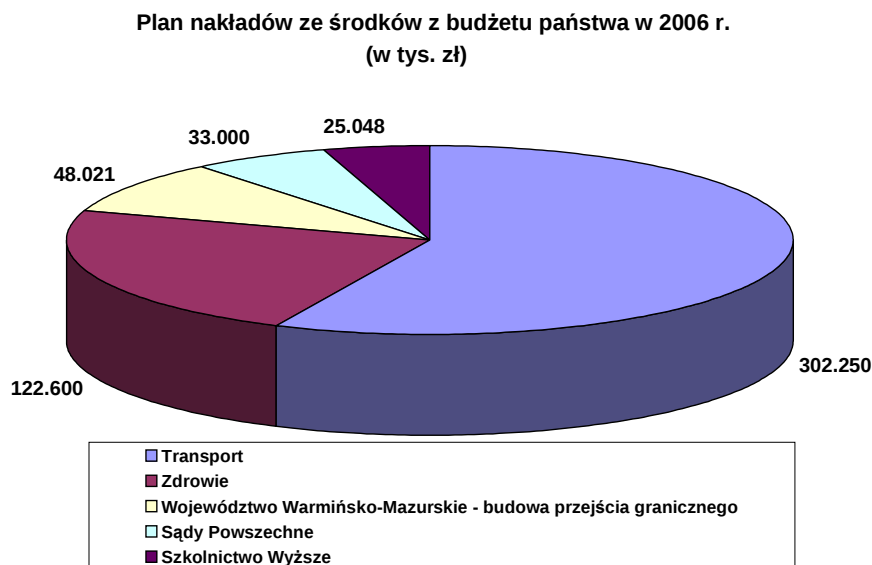
¹⁶j.t. Dz.U. z 2006 r. Nr 164 poz. 1163 ze zm.

¹⁷Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.

¹⁸Dz.U. z 2004r. Nr 4 poz. 27 ze zm.

¹⁹Dz.U. Nr. 134 poz. 944 ze zm.

po 2005 r. Dotacje budżetowe określone w ustawie budżetowej w wysokości 530.919 tys. zł stanowiły 84,9% planowanych nakładów na 2006 r., a środki własne inwestorów w wysokości 7.379 tys. zł, stanowiły 1,2% oraz Fundusze PHARE, ISPA w wysokości 87.087 tys. zł, stanowiły 13,9% kwoty zaplanowanej na realizację inwestycji w 2006 r.



Na realizację 9 inwestycji wieloletnich, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na 2006 r. (po zmianach), zaplanowano środki finansowe z budżetu państwa w wysokości 462.089 tys. zł, tj. mniejsze o 13,0%.

W 2006 r. z zaplanowanej po zmianach kwoty dotacji budżetowej wydatkowano na inwestycje wieloletnie, wykazane w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej, środki w kwocie 286.975 tys. zł, tj. 54,1% planu rocznego określonego ustawą budżetową oraz 62,1% planu po zmianach. Wydatki budżetu państwa, które w 2006 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego wynosiły 170.626 tys. zł, tj. 32,1% planu rocznego określonego ustawą budżetową na 2006 r. oraz 36,9% planu po zmianach.

W 2006 r. nie wydatkowano środków dotacji budżetowej na 2 inwestycje modernizacji linii kolejowych oraz jedną inwestycję szkolnictwa wyższego.

Na 3 inwestycje wieloletnie transportu wykazane w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na 2006 r., na które zaplanowano w planie rocznym określonym ustawą na 2006 r. kwotę 302.250 tys. zł, w 2006 r. wydatkowano dotację w kwocie 158.500 tys. zł, tj. w 52,4%. Nie wydatkowane w 2006 r. środki dotacji, które nie wygasły z upływem roku budżetowego, stanowiły kwotę 139.262 tys. zł, tj. 46,1% planu.

Spśród 9 inwestycji wieloletnich ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na 2006 r. dla 1 inwestycji przewidziano zakończenie realizacji w 2006 r. (zaplanowano środki z budżetu państwa w kwocie 48.021 tys. zł), a dla 3 inwestycji przewidziano zakończenie realizacji w 2007 r. (zaplanowano środki z budżetu państwa w kwocie 135.048 tys. zł)

W 2006 r. zaplanowano finansowanie realizacji 25 inwestycji wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego, w ramach kontraktów wojewódzkich, z dotacji budżetu państwa w kwocie 256.447 tys. zł. W 2006 r. wydatkowano na te inwestycje

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Prawidłowość przygotowania inwestycji do realizacji

W wyniku kontroli 21 inwestycji stwierdzono, że 8 skontrolowanych inwestycji nie było przygotowanych przez inwestorów, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa²⁰. Inwestorzy nie posiadali aktualnych i kompletnych programów inwestycji odpowiadających wymogom określonym w § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia. Przede wszystkim w programach nie ujęto docelowych zakresów rzeczowych, aktualnej wartości kosztorysowej inwestycji oraz określenia wszystkich źródeł finansowania inwestycji. Ponadto programy inwestycji nie były zaakceptowane przez dysponentów części budżetowych.

Niespełnienie powyższych warunków uniemożliwiało prawidłowe zaplanowanie inwestycji do realizacji w 2006 r., a także ustalenie środków z budżetu państwa na poziomie, umożliwiającym inwestorowi terminowe regulowanie zobowiązań finansowych oraz terminowe zakończenie zadań.

Kontrola wykazała, że inwestorzy 8 inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej i kolejowej oraz służby zdrowia nie posiadali aktualnych, zaakceptowanych przez dysponenta części budżetowej programów inwestycji. Mimo tego na te inwestycje zaplanowano w 2006 r. środki z budżetu państwa w wysokości 418.626 tys. zł i wydatkowano 273.392 tys. zł, co stanowiło 65,3% planu.

Na przykład:

- *Śląska Akademia Medyczna w Katowicach nie opracowała i nie przedstawiła do zaakceptowania Ministrowi Zdrowia programu inwestycji „Obiektu Wydziału Farmaceutycznego w Sosnowcu”. Podpisany przez Rektora Akademii i Zastępcę Dyrektora ds. Administracyjno-Gospodarczych wniosek o sfinansowanie inwestycji, złożony Ministrowi Zdrowia w lutym 2004 r. nie spełniał wymogów ustalonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa oraz z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. Wniosek nie zawierał m.in. danych o zakresie rzeczowym inwestycji, harmonogramu jej realizacji oraz informacji o planowanym okresie zagospodarowania efektów rzeczowych. Wykazane we wniosku planowane koszty inwestycji (wartość kosztorysowa) określone zostały szacunkowo, ponieważ Akademia nie dysponowała kompletną dokumentacją inwestycji. Brak programu inwestycji były Zastępcą Dyrektora ds. Administracyjno-Gospodarczych tłumaczył brakiem wiedzy o potrzebie jego sporządzenia, a Zastępcą Dyrektora ds. Technicznych (pełniący tę funkcję od listopada 2005 r.) stwierdził, że nie zna przyczyn nieopracowania programu, ponieważ podjął pracę w Akademii już po rozpoczęciu inwestycji.*
- *Program inwestycji „Udrożnienie podstawowych ciągów wywozowych w ruchu towarowym na terenie Śląska” nie został zaakceptowany przez dysponenta części*

²⁰ Od dnia 1 lipca 2006 r. obowiązywało 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.

budżetowej (Ministra Transportu). W programie nie ujęto pełnego planowanego kosztu inwestycji i wszystkich źródeł finansowania, nie wykazano środków własnych inwestora w wysokości 12.994,96 tys. zł. Wykazana wartość kosztorysowa inwestycji w wysokości 59.068,0 tys. zł była niższa o 12.994,96 tys. zł od kosztów inwestycji określonych w uchwale Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe nr 83/2006 z dnia 12 kwietnia 2006 r. Niezapewnienie wymaganych środków własnych na finansowanie ponoszonych wydatków inwestycyjnych – przy równoczesnym 100% wykorzystaniu otrzymanych na ten cel środków z budżetu państwa spowodowało, że na koniec 2006 r. nie zostały uregulowane zobowiązania wykonawców w wysokości 11.856,8 tys. zł (w tym wymagalne w wysokości 1.933,7 tys. zł).

- *Samodzielny Publiczny Centralny Szpital Kliniczny w Warszawie – inwestor modernizacji Bloku Operacyjnego Samodzielnego Publicznego Centralnego Szpitala Klinicznego w Warszawie - do końca 2006 r. nie posiadał programu inwestycji oraz zatwierdzonej przez dysponenta części budżetowej (Ministra Zdrowia) wartości kosztorysowej inwestycji. Finansowanie inwestycji w 2006 r. realizowano na podstawie wstępnie oszacowanej i zatwierdzonej przez Ministra Zdrowia wartości kosztorysowej, określonej na kwotę 40.000 tys. zł. Dopiero, w trakcie kontroli, w dniu 7 lutego 2007 r. Minister Zdrowia zatwierdził wartość kosztorysową inwestycji w cenach 2006 r. na kwotę 48.623 tys. zł.*

Wprowadzone zmiany zakresów rzeczowych powodowały, że posiadane przez inwestorów programy inwestycji utraciły swą aktualność. Niedokonanie stosownych zmian w programach 2 inwestycji oraz brak ich ponownego uzgodnienia z dysponentem części budżetowej stanowiło naruszenie § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

I tak:

- *GDDKiA Oddział we Wrocławiu - inwestor budowy obwodnicy Wrocławia A-8 dokonał w 2006 r. (w lipcu i we wrześniu) dwukrotnie zmiany programu inwestycji w części dotyczącej harmonogramu rzeczowo-finansowego i terminu zakończenia realizacji zadania (do 2010 r.). Wprowadzone do programu zmiany nie były zatwierdzone przez dysponenta części budżetowej (Ministra Transportu), a obowiązek uzyskania akceptacji programu spoczywał na GDDKiA w Warszawie. Dodatkowo w końcu 2006 r. wprowadzono podział inwestycji na 3 zadania w związku z wyodrębnieniem z części II zadania IIA – most przez Odrę. Do dnia zakończenia kontroli NIK nowy podział inwestycji nie znalazł odzwierciedlenia w programie inwestycji. Jak wyjaśniono podziału tego dokonano dla zapewnienia możliwości wcześniejszego rozpoczęcia inwestycji i ze względu na skomplikowany technologicznie i czasochłonny w realizacji most przez rzekę Odrę.*
- *Na II piętrze bloku 1C budowanego Szpitala w Chełmie (koszt budowy 2.168.4 tys. zł) zamiast ujętego w programie inwestycji i projekcie budowlanym oddziału ortopedii funkcjonuje oddział kardiologii. Część wyposażenia nowego oddziału ortopedii o wartości 274,3 tys. zł została przekazana na wyposażenie oddziałów funkcjonujących w starej części szpitala. W umowach wykonawczych (lata 2002-2005) zawieranych co roku pomiędzy Marszałkiem Województwa Lubelskiego, a Wojewodą Lubelskim określano, że środki budżetu państwa przeznaczone są m.in. na dofinansowanie budowy i wyposażenia oddziału ortopedii w bloku 1C. Doposażenia funkcjonujących oddziałów nie przewidywał program inwestycji*

opracowany w 2002 i 2005 r., oraz umowy o dofinansowanie budowy zawarte z wojewodą.

W trakcie realizacji 3 obiektów sportowych, dofinansowanych ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, stwierdzono wprowadzanie przez inwestorów zmian do zakresów rzeczowych, co spowodowało w 2 przypadkach m.in. opóźnienia w ich budowie, a w jednym przypadku dokonano wydatku bez zgody dysponenta środków FRKF.

Na przykład:

- *Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Spale – inwestor budowy Centrum Rehabilitacji Leczniczej z zapleczem internatowym w Spale – zwiększył zakres rzeczowy inwestycji o remont wewnętrznych dróg dojazdowych oraz wykonanie kanalizacji sanitarnej i deszczowej, których wartość wyniosła 560,7 tys. zł. Prace budowlane zrealizowano na podstawie umów zawartych z wykonawcą, wyłonionym w dniach 15 września i 1 grudnia 2006 r. Wykonanie remontów ze środków FRKF przeznaczonych na inwestycję nie spowodowało przekroczenia planowanych kosztów zadania inwestycyjnego. Wydatku dokonano ze środków FRKF bez zgody Ministra Sportu, czyn ten – stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²¹ – stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.*
- *Budowa hali wielofunkcyjnej w Łodzi realizowana była (od stycznia 2006 r.) niezgodnie z decyzją Rady Miejskiej w Łodzi, wyrażoną w uchwale z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie Wieloletnich Programów Inwestycyjnych Miasta Łodzi (WPI). Hala (wg zapisów w WPI) miała być obiektem wielofunkcyjnym ze stałą dwustronną trybuną dla 6 tys. widzów. Natomiast inwestor - Urząd Miasta Łodzi - zlecił, we wrześniu 2004 r., projektantowi zaprojektowanie hali z trybuną dla ok. 10 tys. widzów i kubaturze 300 tys. m³. Zgoda na zwiększenie zakresu rzeczowego inwestycji z 6 tys. na 10 tys. miejsc stałych, bez zwiększenia środków finansowych na jej realizację, wydana została przez Radę Miejską w Łodzi dopiero w trakcie jej budowy, tj. w dniu 18 października 2006 r.*
- *Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Szczyrku (COS) – inwestor modernizacji i przebudowy skoczni narciarskiej K-120 w Wiśle-Malince - dopuścił do wprowadzenia i realizacji przez wykonawcę w latach 2005 - 2006 zmian w zakresach realizowanych robót budowlanych, bez wcześniejszego uzyskania ich zatwierdzenia przez inspektora nadzoru inwestorskiego i kierownictwo COS, a także projektanta, do którego obowiązków, zgodnie z art. 36a ust. 6 ustawy Prawo budowlane należy kwalifikacja dokonywanych odstępień od zatwierdzonego projektu budowlanego. Zakwalifikowanie odstępień od zatwierdzonego projektu budowlanego, COS uzyskał od projektanta dopiero w styczniu 2007 r. Jako istotne odstępienie od projektu – wymagające zmiany decyzji pozwolenia na budowę – projektant uznał wówczas jedynie przesunięcie w terenie lokalizacji kołowrotu stacji dolnej kolei linowej. O stosowną zmianę decyzji pozwolenia na budowę Ośrodek wystąpił 7 grudnia 2006 r. do Starostwa Powiatowego w Cieszynie, jednakże z uwagi na*

²¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz.114 ze zm.

nieuzupełnienie wniosku o wymagane dokumenty, nie został on rozpatrzony.

W 2 przypadkach inwestor PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. planując w 2006 r. rozpoczęcie budowy, nie posiadał prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Było to niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r.

- *Nie rozpoczęto wykupu gruntów dla modernizacji linii kolejowej E 65 na odcinku Warszawa - Gdynia, etap II (58 ha) oraz modernizacji linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław-Poznań, etap II odcinek Wrocław-Rawicz, który to wykup miał umożliwić zrealizowanie zaplanowanych na 2006 r. robót.*

Ponadto dla jednej inwestycji nie zakończono postępowania w celu pozyskania nieruchomości niezbędnych do budowy obwodnicy.

- *GDDKiA Oddział we Wrocławiu - inwestor budowy obwodnicy Wrocławia A-8 - nie dotrzymał umownego terminu wykupu gruntów i nie wykupił wszystkich nieruchomości, na których zaplanowano realizację inwestycji. Stało się to powodem opóźnień w rozpoczęciu badań archeologicznych, co wpłynęło na zmianę końcowego terminu ich wykonania z 31 października 2006 r. na 30 czerwca 2007 r.*

3.2.2. Prawidłowość planowania nakładów finansowych

Dla 8, z 21 skontrolowanych inwestycji, inwestorzy nie posiadali prawidłowo opracowanych i zaakceptowanych wartości kosztorysowych inwestycji przez dysponentów części budżetowych, w tym dla jednej inwestycji z zakresu infrastruktury kolejowej nie zapewniono środków finansowych z Funduszu Spójności. Brak określenia właściwej wartości kosztorysowej inwestycji utrudniał sprawne planowanie procesu inwestycyjnego. Powyższe działania były nielegalne i nierzetelne, naruszające § 6 ust. 1 pkt 1 lit. f i ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r.

Na przykład:

- *Źródłami finansowania w latach 2005-2010 nakładów inwestycyjnych na modernizację linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław - Poznań, etap II odcinek Wrocław – Rawicz miały być środki z budżetu państwa - 153.500 tys. zł oraz z Funduszu Spójności - 869.836 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (inwestor) nie uzyskały gwarancji otrzymania środków z Funduszu Spójności. Wniosek o dofinansowanie, z dnia 7 listopada 2005 r., nie został uwzględniony przez Komisję Europejską z przyczyn niezależnych od inwestora. Powodem braku akceptacji wniosku był fakt, że inwestycja może mieć negatywny wpływ na dwa obszary Natura 2000, tj. Dolinę Widawy i Ostoję nad Baryczą, które spełniają kryteria Obszarów o Znaczeniu Wspólnotowym, a które nie zostały wyznaczone przez Rząd Polski, jako Obszary o Znaczeniu Wspólnotowym. Zaznaczyć należy, że mimo przyznania na rok 2006 dotacji z budżetu państwa w wysokości 4.488 tys. zł, inwestor nie wykorzystał tych środków.*
- *Ujęta w ustawie budżetowej na 2006 r. wartość kosztorysowa inwestycji „Modernizacja linii kolejowej E 65 na odcinku Warszawa - Gdynia, etap II” została określona przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (inwestor) i przekazana na druku IW do Ministerstwa Infrastruktury na podstawie wartości kosztorysowej określonej*

w Studium Wykonalności w cenach 2003 r. Na podstawie opracowań projektowych przewidywano wzrost kosztów inwestycji o około 50%.

- *Wojewódzka Dyrekcja Inwestycji w Koninie - inwestor zastępczy budowy Wojewódzkiego Szpitala Zespólnego w Koninie - nie posiadała zaktualizowanej do poziomu cen 2006 r. wartości kosztorysowej inwestycji. Wartość ta została określona w zbiorczym zestawieniu kosztów, zatwierdzonym uchwałą Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 6 września 2004 r., wg poziomu cen z 2003 r. w kwocie 217.510 tys. zł. Zatwierdzona wartość kosztorysowa była zaniżona o 91 tys. zł (nie uwzględniono wartości wykonanych obiektów tymczasowych).*

Niewłaściwe przygotowanie procesu inwestycyjnego, polegające m.in. na nierzetelnym sporządzeniu planów rzeczowo-finansowych na 2006 r., opóźnienia w opracowaniu dokumentacji projektowej, a także długotrwały proces pozyskiwania gruntów dla potrzeb realizacji inwestycji spowodowało niewykonanie zaplanowanych zadań na 4 inwestycjach wieloletnich.

I tak:

- *PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.- inwestor modernizacji linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław-Poznań, etap II odcinek Wrocław - Rawicz - nie dokonał wyboru wykonawcy robót budowlanych oraz nie rozpoczął robót budowlanych, które były zaplanowane na okres październik-listopad 2006 r. Powodem było nierozpoczęcie wykupu gruntów niezbędnych do realizacji II etapu oraz brak dokumentacji projektowej (projekty budowlane i wykonawcze). Dokumentacja ta miała być wykonana w etapie I inwestycji. Przetarg na wykonanie dokumentacji projektowej został ogłoszony z siedmiomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do zaplanowanego przez inwestora terminu (luty 2006 zamiast czerwiec 2005) i po 13 miesiącach od uzyskania decyzji Komisji Europejskiej o dofinansowaniu realizacji etapu I inwestycji. Opóźnienie wynikało z konieczności wprowadzenia zmian w dokumentacji przetargowej, zaleconych przez b. Ministerstwo Infrastruktury, po przeprowadzonych 3 kontrolach w okresie od czerwca 2005 r. do 2 lutego 2006 r.*
- *PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. - inwestor modernizacji linii kolejowej E 65 na odcinku Warszawa – Gdynia, etap II - z powodu opóźnień w opracowaniu dokumentacji umożliwiającej rozpoczęcie procedury związanej z wykupem gruntów niezbędnych do realizacji inwestycji nie rozpoczął do końca 2006 r. pozyskiwania tych gruntów. Uniemożliwiło to ubieganie się o decyzję o pozwoleniu na budowę. Zgodnie z „Programem Inwestycyjnym” PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. powinny były wykupić 58 ha gruntów dla potrzeb II etapu.*
- *Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu – inwestor budowy obwodnicy Wrocławia A-8 - nie wykorzystwała w 2006 r. środków z budżetu państwa w kwocie 134.500 tys. zł. Niewykorzystane środki budżetowe (na realizację robót budowlanych i wykup nieruchomości) na wniosek Oddziału zostały zakwalifikowane jako wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego 2006, z terminem ich wykorzystania do 30 czerwca 2007 r. Zdaniem NIK wykorzystanie środków niewygasających do końca czerwca 2007 r. jest mało realne, wobec braku do dnia zakończenia kontroli kompletnej dokumentacji technicznej, niepozyskania na potrzeby inwestycji wszystkich niezbędnych terenów, przewidywanego dopiero w maju – czerwcu 2007 r. terminu rozstrzygnięcia postępowania przetargowego na wyłonienie wykonawcy robót dla zadania IIA –*

budowa mostu przez Odrę (w dniu 21 marca 2007 r. Oddział złożył do Wojewody Dolnośląskiego poprawiony wniosek o wydanie pozwolenia na budowę mostu).

3.2.3. Wydatki na inwestycje

Na realizację 21 skontrolowanych inwestycji zaplanowano na 2006 r. wydatki w wysokości 669.119 tys. zł. W wyniku zmian wprowadzonych w ciągu roku plan wydatków został zwiększony do kwoty 844.033 tys. zł. W 2006 r. poniesiono wydatki w wysokości 581.724 tys. zł, co stanowiło 68,9% planu po zmianach (bez środków niewygasających z 2006 r., które wynosiły 181.956 tys. zł).

Inwestycje według źródeł finansowania

Dla 5 skontrolowanych inwestycji wieloletnich, wymienionych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na 2006 r., zaplanowano wydatki w wysokości 247.958 tys. zł, w tym z budżetu państwa 160.871 tys. zł. W wyniku zmian wprowadzonych w ciągu roku plan wydatków został zwiększony do kwoty 447.958 tys. zł. W 2006 r. poniesiono wydatki w wysokości 221.863 tys. zł, co stanowiło 49,5% planu po zmianach (bez środków niewygasających z 2006 r., które wynosiły 155.626 tys. zł). Jednocześnie niski był poziom wykorzystania środków finansowych pochodzących z innych źródeł niż budżet państwa, tj.: Funduszu PHARE i ISPA/Funduszu Spójności - 24,2% wydatków planowanych.

Na realizację 4 skontrolowanych inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, realizowanych w 2006 r. w ramach kontraktów wojewódzkich, zaplanowano wydatki w wysokości 67.426 tys. zł. Faktycznie poniesione wydatki wynosiły 58.732 tys. zł, tj. 87,1% planu (bez środków niewygasających z 2006 r., które wynosiły 11.600 tys. zł).

Na realizację 12 inwestycji finansowanych m.in. ze środków FRKF, KFD oraz dotacji budżetowych, zaplanowano wydatki w wysokości 328.649 tys. zł. W 2006 r. poniesione wydatki ogółem na te inwestycje wynosiły 301.129 tys. zł, tj. 91,6% (bez środków niewygasających z 2006 r., które wynosiły 14.730 tys. zł). Jednocześnie w 103,7% wykorzystano planowane środki finansowe z unijnych funduszy PHARE, ISPA/FS oraz w 99,0% z pożyczki EBI.

Inwestycje według grup rodzajowych

Dla 9 skontrolowanych inwestycji służby zdrowia zaplanowano wydatki w wysokości 124.886 tys. zł. W wyniku zmian wprowadzonych w ciągu roku plan wydatków został zmniejszony do kwoty 103.779 tys. zł. W 2006 r. poniesiono wydatki w wysokości 93.207 tys. zł, tj. 89,8% planu po zmianach (bez środków niewygasających z 2006 r.).

Na realizację 4 skontrolowanych inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej, zaplanowano w 2006 r. wydatki w wysokości 485.745 tys. zł. W 2006 r. poniesiono wydatki w wysokości 352.057 tys. zł, co stanowiło średnio 72,5% wykorzystania środków finansowych (bez środków niewygasających z 2006 r.).

Na realizację w 2006 r. 3 skontrolowanych inwestycji z zakresu infrastruktury kolejowej zaplanowano wydatki w wysokości 156.144 tys. zł. W 2006 r. poniesione wydatki ogółem na te inwestycje wyniosły 59.615 tys. zł, co stanowiło zaledwie 38,2% planu (bez środków niewygasających). Stwierdzono, że w ogóle nie wykorzystano zaplanowanych na 2006 r. środków Funduszu Spójności w wysokości 75.422 tys. zł.

Na realizację 5 inwestycji budowy obiektów sportowych zaplanowano 98.366 tys. zł. W 2006 r. poniesione wydatki na te inwestycje wyniosły 76.846 tys. zł, co stanowiło 78,1% planu. Tylko w 85,9% wykorzystano planowane środki finansowe z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.

Spośród 21 skontrolowanych inwestycji planu wydatków nie wykonano w 12, tj. w:

- 5 inwestycjach wieloletnich, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej: nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim, modernizacja linii kolejowej E 65 na odcinku Warszawa - Gdynia, etap II, modernizacja linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław - Poznań, etap II odcinek Wrocław - Rawicz, budowa Drogowego Przejścia Granicznego w Grzechotkach, budowa obwodnicy Wrocławia A-8,
- 2 inwestycjach jednostek samorządu terytorialnego, realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich: budowa Szpitala Powiatowego w Chełmie, budowa Wojewódzkiego Szpitala Zespolonego w Koninie,
- 5 skontrolowanych inwestycjach, realizowanych m.in. ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Krajowego Funduszu Drogowego: budowa hali sportowo-widowiskowej w Gdyni, budowa hali wielofunkcyjnej w Łodzi, modernizacja i przebudowa skoczni narciarskiej w Wiśle-Malince, udrożnienie podstawowych ciągów wywozowych w ruchu towarowym na terenie Śląska, budowa obiektu Wydziału Farmaceutycznego w Sosnowcu.

Najwyższe wykonanie planu po zmianach w 2006 r. (107,0%) odnotowano dla modernizacji Chirurgii Ogólnej w Samodzielnym Publicznym Szpitalu Klinicznym Nr 4 (SPSK – 4) w Lublinie – wydatki ponad plan zostały poniesione ze środków własnych SPSK – 4.

Dla 2 inwestycji wieloletnich, gdzie inwestorem są PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., nie wydatkowano w 2006 r. w ogóle środków inwestycyjnych. Dotyczyło to:

- modernizacji linii kolejowej E 65 na odcinku Warszawa - Gdynia, etap II, gdzie zaplanowano środki z budżetu państwa w kwocie 4.762 tys. zł,
- modernizacji linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław - Poznań, etap II odcinek Wrocław - Rawicz, gdzie zaplanowano środki z budżetu państwa w kwocie 4.488 tys. zł.

Spośród 21 skontrolowanych inwestycji najmniejszy stopień wykorzystania zaplanowanych środków finansowych stwierdzono na następujących inwestycjach:

- nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim – 1,8%,
- budowa obwodnicy Wrocławia A-8 – 55,6%,

- budowa hali sportowo-widowskiej w Gdyni – 56,5%.

Niższe od planowanego wykonanie wydatków ustalonych w planie spowodowane było nieprawidłowym przygotowaniem oraz brakiem rzetelnej analizy, przez inwestorów, możliwości wykonania zaplanowanych prac.

I tak:

- *Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum w Krakowie - inwestor budowy nowej siedziby Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim - wykorzystał 10,7 tys. zł z zaplanowanych 600,0 tys. zł. Nie wykonano opinii geologicznej określającej warunki gruntowo-wodne terenu przeznaczonego pod inwestycje (planowany koszt 186,7 tys. zł) oraz analizy sposobu realizacji i finansowania inwestycji (planowany koszt 402,6 tys. zł).*
- *Realizacja robót budowlanych na podstawie wadliwie opracowanej dokumentacji projektowej oraz opieszale działania podejmowane przez pracowników Urzędu Miasta Gdyni (inwestor) oraz Zakładu Budżetowego Hala Sportowo-Widowska w Gdyni (inwestor zastępczy) spowodowały, że od momentu pierwszego zgłoszenia wykonawcy o wstrzymaniu realizacji robót (wrzesień 2004 r.) do ich wznowienia (maj 2006 r.) z zaplanowanej kwoty 17.158 tys. zł wydatkowano 9.701 tys. zł, a termin zakończenia budowy hali sportowo-widowskiej w Gdyni został przedłużony o 27 miesięcy, tj. do 31 marca 2008 r.*

Niedostateczną rzetelność oraz dbałość inwestorów o gospodarne wydatkowanie środków dotacji budżetowych stwierdzono w trakcie kontroli 5 inwestycji. Stwierdzono przypadki nieegzekwowania od projektanta poprawności rozwiązań przyjętych w dokumentacji projektowej oraz rozliczania wykonanych robót według cen wyższych niż ceny stosowane w regionie lub zawyżania obmiarów robót budowlanych.

I tak:

- *Urząd Miasta Gdyni (inwestor) nie wyegzekwował, w ramach reklamacji, od projektanta usunięcia wad w dokumentacji projektowej „Hali sportowo-widowskiej w Gdyni”. Opracowanie projektu zamiennego inwestor zlecił innemu podmiotowi. Koszt sporządzenia opinii technicznej i opracowanie zamiennych projektów wyniósł 360,6 tys. zł. Ponadto inwestor poniósł dodatkowe koszty w kwocie co najmniej 430 tys. zł na demontaż i ponowny montaż żurawi wieżowych, czyszczenie stali zbrojeniowej oraz utrzymanie placu budowy w okresie wstrzymania robót budowlanych.*
- *Nierzetelne sprawdzenie obmiaru zrealizowanych robót budowlano-wykończeniowych oraz kosztorysu powykonawczego przez inspektora nadzoru inwestorskiego doprowadziło do zawyżenia wynagrodzenia wykonawcy na budowie Szpitala Zachodniego im. Jana Pawła II w Grodzisku Mazowieckim. Inwestorem zastępczym tego szpitala jest Samodzielny Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w Grodzisku Mazowieckim. Stwierdzono zawyżenie obmiaru robót o 4,11 m² za wykonanie okładzin ściennych z paneli systemowych M120 w salach operacyjnych oraz w pomieszczeniach przygotowania lekarzy i pacjentów Szpitalnego Oddziału Ratunkowego. Spowodowało to, że inwestor zastępczy dokonał zapłaty wyższego wynagrodzenia firmie „Grupa 3J” o 7,3 tys. zł, od wysokości wynagrodzenia określonego w umowie, tj. 2.662,7 tys. zł. W toku*

kontroli NIK inwestor zastępczy wyegzekwował od tej firmy nadpłacone wynagrodzenie za wykonane roboty.

- *Wojewódzka Dyrekcja Inwestycji w Koninie (WDI) - inwestor zastępczy - w aneksie do umowy z generalnym wykonawcą, budowy Wojewódzkiego Szpitala Zespolonego w Koninie, określającym wartość i zakres robót budowlanych w 2006 r., uzgodniła stawki czynników cenotwórczych w wysokościach przewyższających od kilkunastu do kilkudziesięciu procent wartość średnich stawek czynników cenotwórczych określonych w wydawnictwie Sekocenbud obowiązujących w 2006 r. (wg aneksu: roboczogodzina – 10 zł, koszty zakupu – 14% i 7%, zysk – 17,5%; wg Sekocenbud: roboczogodzina – 8,03 zł, koszty zakupu – 6,9%, zysk 12,3%). WDI nie negocjowała tych stawek, mimo że działając jako inwestor zastępczy była zobowiązana, na podstawie umowy zawartej z inwestorem, do podejmowania wszelkich działań w trosce o racjonalne wykorzystanie środków finansowych.*

Ustalono, że GDDKiA Oddział we Wrocławiu (inwestor) realizował przebudowę, modernizację autostrady A-4 na odcinku Wrocław-Krzywa bez należytego jej przygotowania. Kontrola wykazała, że w następnej fazie realizacji inwestycji konieczna będzie rozbiórka elementów już wykonanych, co spowoduje konieczność wydatkowania dodatkowych środków finansowych.

- *Inwestycja została podzielona na dwie fazy – pierwsza (kontrolowana) polegała na modernizacji jezdni w ramach istniejącego pasa drogowego, druga ma spowodować dostosowanie (w bliżej nieokreślonym terminie) do parametrów autostrady płatnej, przez dobudowanie obustronnych pasów awaryjnych o szerokości 3,0 m każdy. Stosownie do Memorandum Finansowego ISPA, przy realizacji I fazy powinny być podjęte działania w celu „przyszłego dodania utwardzonego pobocza dla pasów awaryjnych” m.in. poprzez „poszerzenie podbudowy ponad brzegi obecnie wykonanej nawierzchni betonowej”, „bez rozbierania elementów zaprojektowanych na obecnym etapie”. Ustalono, że warunki te nie zostały spełnione. Przebudowę autostrady wykonano bez poszerzenia podbudowy ponad brzegi obecnie wykonanej nawierzchni betonowej (z wyjątkiem obiektów mostowych w ciągu autostrady oraz ok. 16 km wzdłuż jezdni północnej i ok. 5 km wzdłuż jezdni południowej odcinka Bielany Wrocławskie – Kąty Wrocławskie) oraz bez odsunięcia rowów odwadniających i innych urządzeń związanych z autostradą płatną na docelową odległość. Pobocza gruntowe drogi o szerokości 1,5 m (zakończone wyprofilowaną skarpą przechodzącą w rów odwadniający) wykonano tuż przy opasce drogi w taki sposób, że będą musiały ulec rozebraniu i przebudowie przy poszerzaniu autostrady o pas awaryjny. Oszacowany w trakcie kontroli przez Zastępcę Dyrektora Oddziału GDDKiA koszt wykonania elementów, które ulegną rozbiórce w kolejnej fazie inwestycji określono na 6,6 mln euro (ok. 25,7 mln zł).*

Nieprawidłowe zaplanowanie realizacji robót oraz dostaw inwestycyjnych dla 3 inwestycji spowodowało, że „wyprzedzająco” zakupione urządzenia i wyposażenie o wartości 18.288,8 tys. zł, nie zostały zamontowane. Wskutek tego okresy gwarancji na urządzenia i wyposażenie ulegną skróceniu w trakcie ich eksploatacji, a materiały budowlane będą oczekiwać na wbudowanie. W ocenie NIK były to działania niegospodarne.

I tak:

- *Lubelska Wojewódzka Dyrekcja Inwestycji (LWDI) – inwestor zastępczy budowy Szpitala w Chełmie – zapłaciła w grudniu 2006 r. ze środków dotacji za zakupione przez wykonawcę niewbudowane materiały i urządzenia o wartości 6.745,8 tys. zł. Z postanowień umowy wykonawczej zawartej pomiędzy Marszałkiem Województwa Lubelskiego, a Wojewodą Lubelskim oraz umów zawartych przez LWDI z wykonawcami prac wynikało, że przedmiotem dofinansowania i umów realizacyjnych są wykonane roboty, a nie zakup materiałów budowlanych i urządzeń. Poniesione wydatki 6.745,8 tys. zł stanowiły 56,2% nakładów poniesionych na inwestycję w 2006 r.*
- *Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Szczyrku – inwestor realizujący inwestycję modernizacji i przebudowy skoczni narciarskiej w Wiśle-Malince – akceptował faktury wykonawcy za zakupione i niezabudowane materiały i urządzenia, które wskutek braku koordynacji tych zakupów z postępem robót nie mogły być przeznaczone do zastosowania. Dotyczyło to m.in. zakupów o wartości 2.307,8 tys. zł pokrycia igielitowego i elementów toru ceramicznego rozbiegu skoczni (zmagazynowane od I kwartału 2006 r.) oraz aparatury i elementów instalacji słaboprądowej i komputerowej (zmagazynowane od IV kwartału 2005 r.) Łącznie na koniec 2006 r. pozostały niewbudowane materiały i urządzenia o wartości 3.293,9 tys. zł, stanowiące 14,9% nakładów poniesionych dotychczas na realizację inwestycji.*
- *W 2006 r. wykonawca robót w porozumieniu z inwestorem, tj. Samodzielnym Publicznym Centralnym Szpitalem Klinicznym w Warszawie zakupił materiały i urządzenia za kwotę 8.249,1 tys. zł dla zaplanowanej na 2007 r. realizacji III i IV etapu Modernizacji Bloku Operacyjnego Samodzielnego Publicznego Centralnego Szpitala Klinicznego w Warszawie. Robót tych nie rozpoczęto w zaplanowanym na styczeń 2007 r. terminie, ponieważ zakończenie robót etapu I i II tej inwestycji nastąpiło z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem, co opóźniło proces wbudowania zakupionych w 2006 r. materiałów i urządzeń.*

Nienaliczanie lub naliczanie kar umownych w nieprawidłowej wysokości w związku z nieterminową realizacją robót budowlanych lub opracowaniem dokumentacji projektowej, stwierdzono podczas kontroli 3 inwestycji. W ocenie NIK były to działania nielegalne, niegospodarne i nierzetelne i wpływały niekorzystnie na dotrzymanie terminów rozpoczęcia realizacji robót budowlanych lub oddania obiektów budowlanych do użytku:

- *PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – inwestor modernizacji linii kolejowej E 65 na odcinku Warszawa - Gdynia, etap II nie egzekwował od wykonawców terminowej realizacji prac projektowych. Umowy zawarte z projektantami były zmieniane aneksami w sposób niekorzystny dla inwestora, tj. wydłużano terminy realizacji dokumentacji projektowej o okresy dwukrotnie dłuższe niż pierwotnie ustalone (Lokalne Centrum Sterowania „LCS” Nasielsk - o 6 miesięcy, LCS Tczew - o 8 miesięcy). Zdaniem NIK, nie zaistniały przyczyny obiektywne, które uzasadniałyby zgodę Inwestora na wydłużanie terminów realizacji dokumentacji projektowej. Przyczyny leżały po stronie wykonawcy (trudności ze zorganizowaniem zaplecza w Polsce), bądź były do przewidzenia na etapie zawierania umów (stopień trudności prac projektowych, konieczność uzyskania danych dotyczących infrastruktury od spółek grupy PKP). Pomimo przedłużania aneksami terminów realizacji umów,*

projektanci przekazywali prace z opóźnieniem. Dla odcinka LCS Nasielsk 8 projektów budowlanych przekazano z opóźnieniem wynoszącym od 21 do 123 dni, a 9 dokumentacji przetargowych - z opóźnieniem od 90 do 123 dni. Koncepcje programowo – przestrzenne przekazane zostały z opóźnieniem: dla odcinka LCS Nasielsk – 17 dni, dla odcinka LCS Tczew – 50 dni, dla odcinka LCS Działdowo – 12 dni. Inwestor nie naliczył kar umownych za zwłokę w wykonaniu dokumentacji projektowej w łącznej kwocie 490,5 tys. euro.

- Wykonawca dokumentacji projektowo kosztorysowej budowy obwodnicy Wrocławia A-8 nie dotrzymał terminu określonego w umowie. GDDKiA Oddział we Wrocławiu (inwestor) dokonał w umowie zmiany terminów opracowania dokumentacji np.: ustalony pierwotny termin wykonania studium wykonalności na 30 września 2005 r. został zmieniony na 28 lutego 2007 r., przy czym pierwsza zmiana terminu została dokonana po prawie 2 miesiącach od upływu terminu, bez naliczenia wykonawcy kar umownych. Jak wyjaśniano w toku kontroli, konsekwencje wobec wykonawcy Oddział zamierzał wyciągnąć po ustaleniu przyczyn niedotrzymania terminu i uwzględnieniu faktu wykonania dodatkowych opracowań dokumentacyjnych wykraczających poza zakres umowy.
- PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Oddział Regionalny w Katowicach – inwestor realizacji inwestycji pn. „Udrożnienie podstawowych ciągów wywozowych w ruchu towarowym na terenie Śląska” – nie naliczał kar umownych za niedotrzymanie umownych terminów wykonania robót, co miało np. miejsce w przypadku realizacji zadań nr 2, 3, 4 i 5. Dopiero w trakcie kontroli w dniach 21-22 marca 2007 r. inwestor naliczył wobec wykonawców tych zadań kary umowne na łączną kwotę 615,1 tys. zł za opóźnienie realizacji, wynoszące od 10 do 74 dni.

3.2.4. Terminowość realizacji inwestycji

Z przeprowadzonych kontroli wynikało, że inwestycje realizowano przewlekłe zmieniając terminy zakończenia.

Dla 14, spośród 21 skontrolowanych inwestycji, co najmniej raz zmieniano terminy zakończenia, w tym dla 7 inwestycji wielokrotnie. Dla 2 inwestycji terminy zakończenia zmieniano czterokrotnie, dla jednej inwestycji sześciokrotnie (Szpital Zachodni w Grodzisku Mazowieckim) i dla jednej inwestycji, aż siedmiokrotnie (Budowa Drogowego Przejścia Granicznego w Grzechotkach).

Dla pozostałych 7 spośród 21 skontrolowanych inwestycji (nowo rozpoczynanych lub o krótkim okresie realizacji) terminu zakończenia realizacji inwestycji nie zmieniano.

Ustalono, że okresy realizacyjne 4 skontrolowanych inwestycji przekraczają 10 lat, w tym: dla 3 inwestycji – 20 lat. Najdłużej realizowaną inwestycją (od 1981 r.) jest budowa szpitala w Chełmie.

Dla 4 skontrolowanych inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej średnie opóźnienie w stosunku do pierwotnie zaplanowanego terminu zakończenia inwestycji wynosiło ponad 1 rok. I tak na budowie Drogowego Przejścia Granicznego w Grzechotkach projektowany termin zakończenia inwestycji uległ wydłużeniu z 2005 r. do 2007 r., a na budowie obwodnicy Wrocławia A-8 z 2008 r. do 2010 r.

Również dla 6 spośród 9 skontrolowanych inwestycji z zakresu służby zdrowia wystąpiły opóźnienia w realizacji robót. Terminy zakończenia tych inwestycji zmieniano nawet sześciokrotnie, a aktualnie przyjęty okres realizacji wynosił od prawie 2 lat do 28 lat.

I tak:

- budowa Szpitala w Chełmie (28 lat realizacji, 4 zmiany terminu zakończenia inwestycji, przewidywane oddanie do eksploatacji w 2010 r.),
- budowa Szpitala Powiatowego w Radomsku (21 lat realizacji, 4 zmiany terminu zakończenia inwestycji),
- budowa Szpitala Zachodniego w Grodzisku Mazowieckim (18 lat realizacji, 6 zmian terminu zakończenia inwestycji, przewidywane zakończenie inwestycji w 2007 r.).

Przeprowadzone kontrole wykazały brak należytego przygotowania inwestorów do rozpoczęcia robót budowlanych, zgodnie z ustalonym harmonogramem. Ponadto ustalono, że inwestorzy oraz wykonawcy nie zorganizowali prawidłowo procesu inwestycyjnego, co skutkowało wydłużeniem terminów realizacji obiektów budowlanych oraz wzrostem kosztów realizacji inwestycji. W ocenie NIK były to działania nierzetelne i niegospodarne. Powyższe nieprawidłowości stwierdzono podczas kontroli 9 inwestycji.

- *Realizacja inwestycji pn. „Modernizacja i przebudowa skoczni narciarskiej K-120 w Wiśle-Malince” od 2004 r. przebiegała nieterminowo. Na koniec 2006 r., tj. po 25 miesiącach realizacji (cykl planowany 22 miesiące), zaawansowanie rzeczowe wynosiło 60%, a opóźnienia w budowie części jej obiektów (np. muru oporowego) wynosiły od 15 do 22 miesięcy. Z uwagi na powstałe opóźnienia inwestor - Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Szczyrku, w sierpniu 2006 r. przedłużył termin realizacji inwestycji o 11 miesięcy, tj. do lipca 2007 r. Uwzględniając niski stan zaawansowania robót na koniec 2006 r., a także zakres koniecznych do wykonania badań, prac projektowych i rzeczowych niezbędnych dla zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa skoczni i jej otoczenia oraz podjętą w lutym 2007 r. decyzję o czasowym wstrzymaniu robót na budowie, dotrzymanie nowego terminu, zdaniem NIK, nie będzie możliwe.*
- *Brak należytego przygotowania do podjęcia budowy, zarówno od strony finansowej, jak i organizacyjnej, stwierdzono na budowie hali wielofunkcyjnej w Łodzi. Dokumentacja budowlana była niekompletna, z powodu braku wskazania lokalizacyjnego dla parkingów i umowy przyłączeniowej z Łódzkim Zakładem Energetycznym (ŁZE). Z tej przyczyny Urząd Miasta Łodzi (inwestor) wyłączył (aneksem z dnia 14 czerwca 2005 r.) z zakresu zleconej do opracowania dokumentacji projektowej wykonanie projektów parkingów i przyłącza energetycznego wraz z trafostacją. Projektant do dnia 14 lutego 2007 r. nie otrzymał od inwestora niezbędnych dokumentów w sprawie lokalizacji parkingów, a także umowy z ŁZE. Ponadto stwierdzono opóźnienia w realizacji robót budowlanych wynikające z braku cieśli i zbrojarzy oraz wprowadzonych zmian w aranżacji hali.*
- *Termin realizacji I i II etapu inwestycji pn. „Modernizacja Bloku Operacyjnego” w Samodzielnym Publicznym Centralnym Szpitalu Klinicznym w Warszawie, określony w umowie z wykonawcą, nie został dotrzymany. W umowie na wykonanie Modernizacji Bloku Operacyjnego i Centralnej Sterylizatorni, zawartej*

z wykonawcą, termin zakończenia etapu I i II Inwestycji określono do dnia 20 grudnia 2006 r. Roboty budowlane I i II etapu Modernizacji Bloku Operacyjnego zostały rozpoczęte w dniu 21 lipca 2006 r. W październiku 2006 r. wprowadzono zmiany do projektów instalacji wentylacyjnych i klimatyzacyjnych sal operacyjnych, co spowodowało opóźnienie w realizacji robót. Zakończenie tych robót nastąpiło w dniu 5 marca 2007 r., tj. z ponad 2 miesięcznym opóźnieniem. Nie dokonano natomiast zmiany umowy z wykonawcą w tym zakresie.

3.2.5. Udzielanie zamówień publicznych

W trakcie realizacji 5 inwestycji, przy zlecaniu robót i usług nie przestrzegano zasad i trybu udzielenia zamówień publicznych określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²².

I tak:

- Ustalono, że w trakcie budowy Szpitala Powiatowego w Radomsku, w dniu 30 września 2005 r. została zawarta, z dotychczasowym wykonawcą szpitala, umowa na wykonanie robót dodatkowych, którą podpisali b. Starosta Powiatu i członek zarządu. Wartość tych robót oszacowana została na kwotę 997.512 zł. Zgodę na udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki udzielił Prezes Urzędu Zamówień Publicznych po uprzednim złożeniu przez Starostę oświadczenia, że roboty dodatkowe (wskazane w piśmie do Prezesa UZP z dnia 22 września 2005 r.), nie zostały dotychczas wykonane. W toku kontroli NIK stwierdzono jednak, że znaczna część tych robót dodatkowych została wykonana i odebrana przez inspektorów nadzoru przed dniem 22 września 2005 r., co zostało potwierdzone wpisami w dzienniku budowy. Udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót dodatkowych, w ocenie NIK, nastąpiło z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.
- Samodzielny Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej Szpital Zachodni w Grodzisku Mazowieckim - inwestor zastępczy budowy Szpitala Zachodniego im. Jana Pawła II w Grodzisku Mazowieckim - w okresie sierpień 2006 r. - grudzień 2006 r. zawarł 4 umowy z firmą INMED s.c. na wykonanie instalacji gazów medycznych oraz na dostawę wyposażenia w Szpitalnym Oddziale Ratunkowym i Oddziale Urologii o łącznej wartości netto 52.927,34 zł, mimo że suma wartości tych zamówień publicznych przekraczała kwotę 6.000 euro. Podzielenie zamówienia publicznego było działaniem niezgodnym z art. 32 ust. 2, art. 7 ust. 3 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych
- W latach 2005-2006, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Łosicach – inwestor zastępczy kontynuacji rozbudowy Szpitala Powiatowego w Łosicach - przeprowadził 5 postępowań o zamówienie publiczne. W trzech z nich stwierdzono nieprawidłowości. W dwóch polegały one na: niezachowaniu 30-dniowego terminu, określonego w art. 43 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych na składanie ofert w przetargu na roboty budowlane dodatkowe (wartość zamówienia 302,4 tys. zł) oraz w przetargu na przystosowanie pomieszczeń na pracownię RTG (wartość zamówienia 124,3 tys. zł). W ogłoszeniach zamieszczonych na portalu Urzędu Zamówień Publicznych odpowiednio 30 października i 17 listopada 2006 r., terminy te określono na 15 i 7 dni. Ponadto stwierdzono niezgodność treści ogłoszeń

²² j.t. Dz.U. z 2006 r. Nr 164 poz. 1163 ze zm.

zamieszczonych na portalu Urzędu Zamówień Publicznych z treścią ogłoszeń wywieszonych w siedzibie Inwestora zastępczego, co było niezgodne z art. 40 ust. 6 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. W przetargu na roboty związane z zagospodarowaniem terenu (lipiec 2006 r., wartość zamówienia 295 tys. zł) ogłoszenie wywieszone w siedzibie SP ZOZ nie zawierało informacji o obowiązku wniesienia wadium, natomiast w ogłoszeniu dotyczącym dostosowania pomieszczeń na pracownię RTG podano niewłaściwy tryb postępowania, tj. zamiast dialogu konkurencyjnego – przetarg nieograniczony (listopad 2006 r.).

3.2.6. Prawdliwość przygotowania dokumentacji projektowej

W trakcie kontroli 7 inwestycji stwierdzono występowanie błędów i braków w opracowanej i przekazanej do realizacji dokumentacji projektowej. Powodowało to m.in. konieczność opracowania dokumentacji zamiennej, wstrzymania robót budowlanych, a w konsekwencji wydłużenie terminu realizacji inwestycji oraz wzrost kosztów. W ocenie NIK było to wynikiem braku rzetelnej weryfikacji dokumentacji projektowej przez inwestorów przed przekazaniem wykonawcom.

Na przykład:

- W 2004 r. w wyniku błędu popełnionego przez projektanta opracowującego dokumentację projektową oraz przez wykonawcę robót budowlanych, część konstrukcji nośnej budynku Centrum Rehabilitacji Leczniczej (CRL) z zapleczem internatowym w Spale wykonano niezgodnie z projektem (zmniejszono przekrój poprzeczny 20 belek). Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Spale (inwestor) uznał za zadowalające zapewnienia projektanta i wykonawcy, że wzmocnienia belek nie są konieczne, z uwagi na zastosowanie do ich zbrojeń stali wyższej jakości niż przewidywał projekt. W praktyce okazało się, że na etapie prac wykończeniowych, realizowanych w I półroczu 2006 r., wystąpiły pęknięcia i odspojenia ścian przy tych belkach, spowodowane większym ugięciem belek. Mimo to, dopuszczono do przeprowadzenia w dniu 26 czerwca 2006 r. odbioru końcowego robót budowlanych CRL, uznając iż obiekt ten został wykonany bez wad i usterek. Inwestor nie zażądał wcześniej od wykonawcy przeprowadzenia stosownych badań specjalistycznych konstrukcji nośnej tego budynku. Zaniedbaniem poprzedniego Kierownictwa Ośrodka było niewyegzekwowanie w 2004 r. od wykonawcy naprawy wykonanych niezgodnie z projektem elementów konstrukcji nośnej. Badania takie, których koszt wyniósł 29,2 tys. zł, zlecił w czerwcu 2006 r. dyrektor Ośrodka. W ich wyniku podano, że wyklucza się możliwość powstania katastrofy budowlanej, jednak nie wyklucza się możliwości potencjalnych kłopotów eksploatacyjnych, w tym ponownego wystąpienia spękań ścian. Ponadto zalecono w pierwszych trzech latach użytkowania budynku, co 6 miesięcy, kontrole jego stanu technicznego, a w przypadku powstania ponownych spękań - dokonanie wzmocnień konstrukcji.
- Po dwóch miesiącach od rozpoczęcia robót (29 września 2004 r.) na budowie hali sportowo-widowiskowej w Gdyni kierujący robotami dokonał zapisu w dzienniku budowy o wstrzymaniu wykonywania robót, uzasadniając ten fakt wykryciem poważnych błędów w projekcie konstrukcji żelbetowej hali. Przedstawiciele Urzędu jak i nadzoru inwestorskiego nie zajęli oficjalnego stanowiska w tej sprawie, a nawet zezwolili na kontynuowanie niektórych prac. Ustalono, że wykonawca hali zlecił jednostce projektującej wykonanie dokumentacji zamiennej, która była

autoryzowana przez projektanta oraz nadzór inwestorski. W dniu 19 kwietnia 2005 r. wykonawca poinformował pisemnie Urząd o ostatecznym wstrzymaniu robót do czasu usunięcia wad w dokumentacji oraz uzyskania decyzji o zamianie pozwolenia na budowę. Mimo sukcesywnego opracowywania projektów zamiennych, po 6 miesiącach od ostatecznego wstrzymania robót, tj. w dniu 25 października 2005 r. dyrektor Zakładu Budżetowego Hali Widowiskowo-Sportowej w Gdyni (inwestor zastępczy) zlecił wykonanie opinii technicznej (za 64,4 tys. zł) w sprawie poprawności dokumentacji opracowanej w 2003 r. Po uzyskaniu opinii, wiedząc o dysponowaniu przez wykonawcę robót budowlanych projektem zamiennym dyrektor Zakładu Budżetowego zawarł z wykonawcą w dniu 30 grudnia 2005 r. umowę na opracowanie zamiennego projektu budowlanego i wykonawczego konstrukcji żelbetowej hali na kwotę 296,2 tys. zł. Stwierdzono ponadto, że umowę zawarto w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Działanie powyższe spowodowało naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych, a czyn ten podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

- Zespół ds. Oceny Projektów Strategicznych Inwestycji Sportowych Polskiej Konfederacji Sportu polecił wprowadzenie do programu użytkowego hali wielofunkcyjnej w Łodzi: wykonanie pomieszczeń siłowni ze stanowiskami treningowymi i kas biletowych w holu głównym oraz sali treningowej z zapleczem. Urząd Miasta Łodzi, pomimo otrzymania tego protokołu 14 marca 2005 r., nie zobowiązał firmy projektowej „ATJ Architekci” sp. z o.o., do uwzględnienia (na etapie opracowywania dokumentacji projektowej), stanowiska ww. Zespołu. W związku z brakiem dokumentacji zamiennej (m.in. dotyczącej wykonania boiska treningowego) i wymaganej w tej sprawie decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, wstrzymano 16 listopada 2006 r. roboty budowlane w tej części obiektu. Dokumentacja ta ma być przekazana wykonawcy do 31 marca 2007 r. Przyczyną nieuwzględnienia w projekcie budowlanym hali wykonania sali treningowej wraz z zapleczem, było założenie że pełnowymiarowa sala do treningów powstanie w planowanym do modernizacji obiekcie ŁKS.

Kontrola ustaliła, że projektant przebudowy, modernizacji autostrady A-4 na odcinku Wrocław - Krzywa nie zastosował dla wszystkich obiektów budowlanych rozwiązań projektowych zgodnych z wymogami określonymi w obowiązującym rozporządzeniu w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych. Ponadto inwestor – GDDKiA Oddział we Wrocławiu nierzetelnie sprawdził opracowaną dokumentację projektową pod względem wymogów techniczno-budowlanych przed jej przekazaniem wykonawcy. W konsekwencji przebudowana autostrada została oddana do eksploatacji, bez sprawdzenia zachowania wymaganej skrajni.

- Kontrola 59 istniejących wiaduktów nad przebudowywaną, modernizowaną autostradą A-4 na odcinku Wrocław - Krzywa wykazała, że po przebudowie autostrady (same wiadukty były jedynie przedmiotem prac renowacyjnych)

w przypadku 5 wiaduktów zaniżona została skrajnia pionowa²³, względem parametrów określonych w programie inwestycyjnym na min. 4,75 m. W przypadku 3 spośród nich, wysokość skrajni wynosiła nawet poniżej 4,50 m. I tak skrajnia pionowa (w najniższym punkcie) pod w/w obiektami wynosiła: dla wiaduktu S(W)1 – 4,40 m, S(W)11 – 4,70 m, W10 – 4,22 m, W31- 4,49 m i W40 – 4,64 m. Tymczasem wg § 33 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych²⁴, w przypadku przebudowy lub remontu autostrady nieobjętego obiektów nad autostradą, wysokość skrajni może być zmniejszona co najwyżej do 4,50 m. Ustalono, że projektowana rzędna jezdni odpowiadała rzeczywistej wykonanej, niemniej projektowana niweleta²⁵ drogi pod 3 najniższymi wiaduktami została podniesiona w porównaniu do stanu poprzedniego na wysokość od 1 cm do 40 cm. Za niedochowanie wysokości skrajni pod przedmiotowymi obiektami odpowiedzialność ponoszą zarówno projektanci dokumentacji części drogowej kontrolowanej inwestycji, jak i inwestor.

W ocenie NIK, działania inwestora były nierzetelne. Po oddaniu zmodernizowanych odcinków autostrady do eksploatacji, pod wiaduktami na dolnej powierzchni prześleń tych obiektów stwierdzono, w toku przeprowadzonych oględzin, widoczne zarysowania, przetarcia, uderzenia, ubytki masy betonowej, powstałe w wyniku przejazdu pod nimi pojazdów z ładunkami. Inwestor nie podjął jednak działań w celu ustalenia wielkości, przyczyn, sprawców tych uszkodzeń, jak i ich skutków i wpływu na dalsze bezpieczne użytkowanie zaniżonej skrajni pod wiaduktami. Nie podjęto też czynności mogących przeciwdziałać dalszym ich uszkodzeniom poprzez oznakowanie zaniżonych obiektów, np. ustawienie znaku drogowego B-16 (zakaz wjazdu pojazdów o wysokości ponadm).

Zdaniem NIK przekazanie do eksploatacji autostrady z nieoznakowaną zaniżoną skrajnią pionową pod istniejącymi wiaduktami stanowi zagrożenie bezpieczeństwa dla ruchu drogowego.

3.2.7. Nadzór nad realizacją inwestycji

3.2.7.1. Nadzór inwestorów nad realizacją robót budowlanych

Stwierdzono nieprawidłowości w sprawowaniu funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego. Osoby ustanowione przez inwestora do pełnienia tej funkcji nie wypełniały obowiązków rzetelnie oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Osoby te dopuściły m.in. do wadliwego wykonania niektórych elementów obiektów budowlanych oraz do niskiej jakości robót budowlanych i potwierdzenia dostaw elementów, które nie odpowiadają parametrom przewidzianym w ofercie wykonawcy. Przypadki takie stwierdzono podczas realizacji 3 inwestycji.

²³ Skrajnia pionowa – wolna przestrzeń nad każdą jezdnią autostrady, pasem awaryjnym i częścią gruntowego pobocza oraz nad przylegającą do jezdni częścią pasa dzielącego, przeznaczona dla pojazdów samochodowych.

²⁴ Dz. U. Nr 12, poz. 116

²⁵ Niweleta – projektowany profil terenu, linia łącząca rzędne wysokości korony projektowanej trasy (drogi, wiaduktu itp.) w jej przekroju podłużnym (W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, wydanie w Internecie, de Agostini Polska).

I tak:

- Na modernizowanej i przebudowywanej skoczni narciarskiej K-120 w Wiśle-Malince inspektor nadzoru inwestorskiego nierzetelnie potwierdził realizowane przez wykonawcę dostawy elementów torów ceramicznych rozbiegu i pokrycia igielitowego skoczni w zakresie rodzaju i jakości. W protokołach dostawy tych elementów inspektor nadzoru inwestorskiego stwierdził niezgodności z ofertą wykonawcy i nie poinformował o tym inwestora (Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Szczyrku) co spowodowało, że nie wymagano od wykonawcy uzasadnienia przyczyn tych zmian oraz określenia ewentualnych skutków finansowych. Według oferty wykonawcy, wartość planowanych pierwotnie do zabudowy torów ceramicznych i igielitu wyniosła 2.258,7 tys. zł brutto.
- Elewacje 25 budynków - obiektów inwestycji budowy Drogowego Przejścia Granicznego w Grzechotkach (inwestor Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki), były popękane i miejscami odpadał tynk. W 13 obiektach występowało zawilgocenie ścian, a w nawierzchni dróg i chodników stwierdzono występowanie nierówności. W ocenie NIK świadczy to o niewłaściwym sprawdzaniu jakości wykonywanych robót przez inspektora nadzoru inwestorskiego.
- W oddanym do użytkowania w 2005 r. budynku 1C, budowanego Szpitala w Chełmie (inwestor Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego) 14 okien osadzono w sposób niezabezpieczający pełnej szczelności. Ustalono, że w czasie opadów deszczu występowały przecieki wody opadowej do wnętrza budynku. Ponadto inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie zapobiegli wystąpieniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego na budowie bloku 1A szpitala. Nie zabezpieczono w stropach 120 otworów montażowych o pow. od 0,4 m² do 0,9 m², otworów montażowych dźwigu wewnętrznego oraz schodów (brak balustrad z desek).

W przypadku 2 inwestycji wykonywano roboty budowlane bez uzyskania, przez inwestorów, decyzji o pozwoleniu na budowę dla realizowanych lub przebudowywanych 3 obiektów budowlanych. W ocenie NIK było to nielegalne.

- Obiekty budowlane zadania nr 1 (km 3,508) i nr 3 (km 1,699) inwestycji udrożnienia podstawowych ciągów wywozowych w ruchu towarowym na terenie Śląska, rozpoczęto przed uzyskaniem pozwolenia na budowę odpowiednio: 1,5 miesiąca i 2 tygodnie. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁶. Bez pozwolenia na budowę przystąpiono również do przebudowy wiaduktu w km 1,255 (zadanie nr 3), przy czym po złożeniu w dniu 30 października 2006 r. przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Oddział w Katowicach (inwestor) wniosku o pozwolenie na budowę (które wydane zostało przez Wojewodę Śląskiego 20 grudnia 2006 r.), roboty budowlane podjęto na podstawie zawiadomienia Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego²⁷ z dnia 7 listopada 2006 r. o awaryjnym stanie obiektu i konieczności usunięcia powstałego zagrożenia w trybie art. 70 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane. Działania (zastosowane również w przypadku obiektu w km 1,075 – zadanie nr 3) dokonane przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Oddział w Katowicach stanowiły ominięcie

²⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm., zwanej dalej ustawą Prawo budowlane,

²⁷ zwany dalej WINB,

przepisów ustawy, mające na celu stworzenie wykonawcy możliwości podjęcia przez niego zleconych robót budowlanych, na które nie uzyskano pozwolenia na budowę. Po zgłoszeniu do WINB awaryjnego stanu tych obiektów, Oddział nadal je eksploatował, choć w ograniczonym zakresie.

- W 2005 r. Lubelska Wojewódzka Dyrekcja Inwestycji w Chełmie – inwestor zastępczy budowy Szpitala w Chełmie - udzielając zamówienia (w trybie przetargu nieograniczonego) na dostawę i montaż tomografu komputerowego nie przewidziała w SIWZ konieczności wzmocnienia stropu oraz obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę dla tych robót konstrukcyjnych. Wzmocnienie stropu zgodnie z art. 3 pkt 7 a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane jest przebudową (następuje zmiana parametrów technicznych i użytkowych obiektu), której realizacja wymaga opracowania projektu budowlanego (art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane) i uzyskania pozwolenia na budowę (art. 29 ustawy – Prawo budowlane). W marcu 2006 r. inwestor zastępczy dokonał odbioru przebudowanego stropu wraz z zamontowanym tomografem komputerowym, bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Nieposiadanie lub nieprawidłowe prowadzenie dziennika budowy stwierdzono podczas realizacji 5 inwestycji. Osoby, którym powierzono sprawowanie funkcji kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego nie dokonywały wymaganych wpisów dotyczących pełnego przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót. Spowodowane to było niewłaściwym wypełnianiem obowiązków przez kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego. Stanowiło to naruszenie wymogów określonych w art. 45 ust. 1 ustawy Prawo budowlane oraz § 6 ust. 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia²⁸.

Na przykład:

- Roboty budowlane realizowane na inwestycji udroźnienia podstawowych ciągów wywozowych w ruchu towarowym na terenie Śląska - zadanie nr 3 (2 obiekty) - prowadzono bez dzienników budowy. Dzienniki budowy dla tych obiektów PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Oddział w Katowicach (inwestor) otrzymał dopiero po zakończeniu robót. Ponadto dla obiektu z zadania nr 1 dziennik budowy nie był oznaczony datą wydania oraz numerem, a pierwszego wpisu dokonano w 2 miesiące po rozpoczęciu robót.
- W założonym w maju 2006 r. dzienniku budowy dla budynku głównego Wydziału Farmaceutycznego w Sosnowcu, Śląskiej Akademii Medycznej (inwestor) nie wpisano danych wykonawcy robót, a w trakcie jego prowadzenia nie dokonywano zapisów m.in. dotyczących zakresu i jakości robót ulegających zakryciu oraz robót dodatkowych, ujętych w sporządzonych w okresie czerwiec – sierpień 2006 r. 25 protokołach konieczności ich wykonania.
- Dzienniki budowy Wojewódzkiego Szpitala Zespolonego w Koninie nie były ponumerowane. Dane dotyczące osób kierujących robotami instalacyjnymi i elektrycznymi zamieszczone w części informacyjnej dziennika budowy, wpisane

²⁸ Dz.U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

zostały przez te osoby, mimo że dane te powinien zamieścić inwestor. W żadnym dzienniku budowy nie odnotowano odbioru robót. Nie dokonywano zapisów dotyczących uwzględnienia zastrzeżeń wykazanych w protokole technicznego odbioru z dnia 25 stycznia 2007 r.

Kontrola ustaliła, że Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Szczyrku – inwestor modernizacji i przebudowy skoczni narciarskiej K-120 w Wiśle-Malince – po zgłoszeniu przez wykonawcę w II kwartale 2005 r. potrzeby wykonania dodatkowych wzmocnień górnej części zeskoku skoczni, nie podjął działań w celu sprawdzenia rzetelności przyjętych założeń do projektowania w zakresie rozpoznania geologicznego oraz opracowania kompleksowego rozwiązania zabezpieczeń stabilności zbocza górskiego. W sierpniu 2006 r. doszło do obsunięcia gruntu na części zeskoku skoczni. Stworzyło to również zagrożenie dla innych zrealizowanych obiektów budowlanych. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Cieszynie, w sierpniu 2006 r. wstrzymał część robót, a od października 2006 r. podjęto sporządzenie wymaganych analiz bezpieczeństwa technicznego dla istniejących obiektów oraz opracowanie dodatkowych rozwiązań naprawczych uszkodzonego zeskoku.

Ponadto inwestor nie zapewnił objęcia funkcji kierownika budowy przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

- Inwestor zaakceptował w styczniu 2005 r. osobę posiadającą uprawnienia ograniczone do kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy obiektów o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych, którymi nie były np. obiekty skoczni narciarskiej oraz droga wojewódzka przebiegająca w tunelu budynku głównego. Posiadane przez tę osobę uprawnienia nie spełniały także wymagań ustalonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia udzielonego Wykonawcy, do których przestrzegania zobowiązał się on w złożonej w sierpniu 2004 r. ofercie. Dopuszczenie do kierowania i nadzorowania realizacji obiektów objętych tą inwestycją przez osobę nieposiadającą stosownych uprawnień stanowiło naruszenie art. 42 w zw. z art. 12 ust. 2 i art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.*

Urząd Miasta Gdyni, inwestor budowy hali sportowo-widowiskowej w Gdyni nierzetelnie wywiązywał się z obowiązku nadzoru nad podległą mu jednostką, tj. Zakładem Budżetowym Hala Sportowo-Widowiskowa w Gdyni. W trakcie kontroli ustalono, że inwestor od ponad 2 lat, tj. od daty jego powołania, nie przeprowadził kontroli w Zakładzie Budżetowym.

- Po rozpoczęciu robót budowlanych hali sportowo-widowiskowej w Gdyni, Rada Miasta Gdyni utworzyła w dniu 22 września 2004 r. Zakład Budżetowy Hala Sportowo-Widowiskowa w Gdyni, którego zadaniem miała być budowa, a następnie użytkowanie hali. W Statucie Zakładu Budżetowego postanowiono, że „Kontrolę i ocenę działalności Zakładu Budżetowego oraz pracy dyrektorów dokonuje Prezydent Miasta Gdyni za pośrednictwem wydziałów i samodzielnych referatów”. Do dnia zakończenia kontroli NIK Urząd Miasta Gdyni nie przeprowadził żadnej kontroli w Zakładzie Budżetowym.*

3.2.7.2. Nadzór dysponentów części budżetowych oraz zarządów województw nad realizacją inwestycji

Podczas kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Zdrowia stwierdzono, że nadzór sprawowany przez dysponenta części budżetowej nad wydatkowaniem dotacji

celowych na zadania inwestycyjne był niewystarczający. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła wykonanie zaplanowanych zadań w odniesieniu do realizacji dwóch zbadanych inwestycji wieloletnich.

- *Na budowę nowej siedziby Szpitala Uniwersyteckiego w Krakowie-Prokocimiu wydatkowano 10,7 tys. zł (za wykonanie map do celów projektowania), co w stosunku do zaplanowanych nakładów w kwocie 600 tys. zł stanowiło zaledwie 1,8%, a pozostałą kwotę 589,3 tys. zł ujęto w wykazie środków niewygasających. Inwestor (Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum w Krakowie) dokonał zgłoszenia inwestycji bez określenia jej wartości kosztorysowej (przyjęto wartość szacunkową zawartą w złożonym przez Uniwersytet Memorandum), a także nie podano wielkości udziału własnego i środków z innych źródeł. W ocenie NIK inwestor nierzetelnie sporządził wnioski o przyznanie dotacji.*
- *Na realizację Centrum Kliniczno-Dydaktycznego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi wydatkowano 1.205,6 tys. zł, tj. jedynie 2,7% środków zaplanowanych w ustawie budżetowej (45.000 tys. zł). Przyczyną było niewyłonienie wykonawcy robót, w trakcie kilkakrotnie prowadzonych postępowań przetargowych. Na niezrealizowanie zadania miało wpływ postępowanie inwestora. Trzeci przetarg, który rozpoczął się 20 lipca 2006 r. został unieważniony, jedna z firm złożyła bowiem protest na treść ogłoszenia, zarzucając inwestorowi, że postawione warunki ograniczają przystąpienie do przetargu. Zamawiający oddalił protest, ale Zespół Arbitrów przy Urzędzie Zamówień Publicznych w Warszawie uznał go i nakazał powtórzenie przetargu.*

W 2006 r. Ministerstwo Transportu przeprowadziło 52 kontrole inwestycji, podczas których stwierdzono nieprawidłowości na wszystkich etapach procesu inwestycyjnego.

Nieprawidłowości stwierdzone na etapie przygotowania inwestycji polegały na:

- niedostatecznej weryfikacji przez inwestora dokumentacji projektowej przed odbiorem od projektanta, co powodowało konieczność dokonywania poprawek i uzupełnień w trakcie realizacji inwestycji;
- nieskutecznym egzekwowaniu terminów umownych wykonania prac projektowych;
- długotrwałym przeprowadzaniu procedur związanych z uzyskaniem prawa do nieruchomości, do czego przyczyniało się niestaranie przygotowanie wniosków o wywłaszczenie oraz nieprzystosowanie organizacyjne inwestorów do skali i ilości spraw związanych z pozyskiwaniem terenów pod budowę;
- przewlekłym prowadzeniu procedur przetargowych, wynikającym z niestaranie przygotowanych specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz odwołań i protestów.

Nieprawidłowości stwierdzone na etapie realizacji inwestycji polegały na:

- brakach formalnych i niezgodnościach w dokumentach z odbioru robót budowlanych, co wydłużało realizację płatności za roboty budowlane;
- długim okresie mobilizowania się wykonawców do rozpoczęcia robót;
- opóźnieniach w realizacji robót względem zatwierdzonych harmonogramów;

- braku harmonogramów rzeczowo-finansowych zatwierdzonych przez inwestora;
- konieczności wykonywania robót poprawkowych;
- niestaranie przygotowanych dokumentach odbioru obiektów budowlanych i opieszałości wykonawców przy usuwaniu usterek, co wydłużało procedury uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie;
- zmianach zakresu rzeczowego dokonywanych w trakcie realizacji;
- niewłaściwym planowaniu nakładów na dany rok budżetowy;
- niewłaściwej kwalifikacji wydatków w stosunku do decyzji Komisji Europejskiej oraz umów o dofinansowanie;
- niedostatecznej sprawozdawczości o postępie prac budowlanych.

Kontrola NIK ustaliła, że Minister Transportu przyznał środki budżetowe na 2006 r. na realizację inwestycji wieloletnich obejmujących modernizację linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław-Poznań, etap II odcinek Wrocław – Rawicz i modernizacji linii kolejowej E65 na odcinku Warszawa-Gdynia, etap II, pomimo że nie zaakceptował programów inwestycyjnych, a o niezaakceptowaniu programów Minister poinformował PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. dopiero po 10 miesiącach (linia E59) i 8 miesiącach (linia E65) od ich przedstawienia.

Podczas kontroli przeprowadzonej przez NIK w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad stwierdzono:

- niski stopień zaawansowania finansowego zbadanych w toku kontroli projektów współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności;
- niski stopień wykonania planu wydatków na realizację inwestycji finansowanych ze środków publicznych, zarówno inwestycji wieloletnich jak i inwestycji finansowanych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego;
- niepełną realizację wniosków z poprzedniej kontroli w zakresie znaczącej poprawy przygotowania i realizacji inwestycji oraz wykorzystania środków na finansowanie budowy dróg, zwłaszcza z funduszy unijnych.

Na przykład:

- *Wystąpiły opóźnienia w realizacji inwestycji wieloletniej „Budowa Obwodnicy Wrocławia A-8”, nakłady zaplanowane na 2006 r. w kwocie 293.000 tys. zł zostały wykonane w wysokości 168.500 tys. zł, tj. w 56%, a zaawansowanie finansowe na koniec roku wyniosło 13%. Do końca 2006 r. GDDKiA nie zakończyła prac przygotowawczych tej inwestycji, w tym opracowania dokumentacji i wykupu gruntów, a program inwestycji stał się nieaktualny. Pomimo tego GDDKiA nie podjęła skutecznych działań umożliwiających wprowadzenie zmian do tego programu oraz nie dokonała pełnego wykupu gruntów pod inwestycję, pozwalającego na uzgodnienie zaktualizowanej wersji programu inwestycji z Ministrem Transportu.*

W trakcie kontroli NIK przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego stwierdzono, że w Kontrakcie Wojewódzkim nie zostały określone łączne nakłady na wykonanie działań objętych kontraktem w podziale na

programy i lata oraz źródła ich finansowania, do czego zobowiązuje art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy Narodowym Planie Rozwoju. Ponadto do kontraktu wprowadzono dodatkowe uregulowania, dotyczące środków finansowych przewidzianych do wykorzystania w 2006 r. Wykraczały one poza unormowania określone we wzorze kontraktu wojewódzkiego, stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 lutego 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu wojewódzkiego oraz wzoru wniosku zarządu województwa o przyznanie środków na realizację regionalnych programów operacyjnych²⁹.

Kontrola wykazała, że Zarząd Województwa Wielkopolskiego od 2004 r. nie wyegzekwował zaktualizowania określonej w cenach 2003 r. wartości kosztorysowej inwestycji Budowy Wojewódzkiego Szpitala Zespólnego w Koninie, a inwestor nie przedstawił programu inwestycji spełniającego wymogi § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r.

W Urzędzie Województwa Lubelskiego stwierdzono, że wojewoda lubelski nie w pełni zrealizował wniosek z kontroli którą objęto 2005 r. i nie dostosował liczby osób zasiadających w składzie Lubelskiego Komitetu Monitorującego do wymogów określonych w art. 45 ust. 6 pkt 1 ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, ponieważ przedstawiciele samorządu stanowili w tym Komitecie 9 osób, a nie wymagane 10 osób. Ponadto stwierdzono, że w umowie o dofinansowanie inwestycji „Budowy Szpitala w Chełmie” zawartej w dniu 22 września 2005 r. pomiędzy b. wojewodą i b. marszałkiem województwa lubelskiego, odstąpiono od realizacji podstawowego obiektu łóżkowego 1A, ujętego we wniosku o przydział środków na realizację działań objętych Kontraktem Wojewódzkim i zawartego w aktualnym programie inwestycji. Uzyskaną w ten sposób kwotę 2.500 tys. zł przeznaczono na zakup tomografu komputerowego, który nie był ujęty w programie inwestycji.

3.2.8. Inne ustalenia kontroli

W IV kwartale 2006 r. NIK przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Raciborzu kontrolę sprawdzającą realizację wniosków pokontrolnych NIK, po przeprowadzonej w I kwartale 2006 r. kontroli inwestycji „Budowa Szpitala Miejskiego w Raciborzu.”

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 14 kwietnia 2006 r. NIK wносиła o realizację 8 wniosków, z których 5 nie zostało wykonanych w całości lub w części. Należy zaznaczyć, że Starosta Raciborski w piśmie z dnia 9 maja 2006 r. poinformował NIK, iż zgłoszone wnioski zostaną zrealizowane w 2006 r. Pomimo tej deklaracji Starosta nie zrealizował wniosków dotyczących:

- opracowania i uzgodnienia z Wojewodą Śląskim programu inwestycji, jej założeń techniczno-ekonomicznych, aktualnej dokumentacji technicznej i kosztowej zakupów urządzeń i wyposażenia,
- zmniejszenia wartości kosztorysowej inwestycji o koszty „Centralnej myjni termosów”,

²⁹Dz. U. Nr 37, poz. 329

- bieżącego przekazywania na rachunek inwestora zastępczego otrzymywanych środków dotacji budżetowej i odprowadzania odsetek od tych środków na rachunek dochodów budżetu państwa.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Doboru jednostek do kontroli inwestycji dokonano z zastosowaniem następujących kryteriów:

- inwestycje, które dotychczas nie były kontrolowane lub ostatnia kontrola została przeprowadzona przed 2005 r.,
- inwestycje o szczególnym znaczeniu dla sportu,
- kontrola sprawdzająca dla 1 inwestycji drogowej.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolą objęto realizację 21 inwestycji finansowanych ze środków publicznych. Niezależnie od przeprowadzonych kontroli u inwestorów i inwestorów zastępczych, przeprowadzono kontrolę w 3 urzędach wojewódzkich i 3 urzędach marszałkowskich, w zakresie sprawowanego nadzoru nad realizacją inwestycji jednostek samorządu terytorialnego realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich.

Do protokołu kontroli dotyczącego inwestycji Śląskiej Akademii Medycznej w Katowicach pn. „Obiekt Wydziału Farmaceutycznego w Sosnowcu” zgłoszone zostały zastrzeżenia.

Kontrolerzy po dokonaniu analizy zastrzeżeń złożonych przez Rektora Śląskiej Akademii Medycznej w Katowicach uznali częściowo ich zasadność i wprowadzili stosowne zmiany w protokole kontroli.

Pozostałe 32 protokoły kontroli podpisano bez zastrzeżeń.

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

1. W wystąpieniach pokontrolnych do dysponenta części budżetowej, wojewodów i marszałków województw wnioskowano o:

- zwiększenie nadzoru w zakresie planowania wydatków budżetowych na realizację inwestycji,
- finansowanie wyłącznie zadań ujętych w zaakceptowanych programach inwestycji,
- rozważenie możliwości podjęcia czynności mających na celu ustalenia faktycznie wykonanych robót ziemnych w celu zrewidowania prawidłowości rozliczenia finansowego w tym zakresie.

2. W wystąpieniach pokontrolnych do kierowników skontrolowanych jednostek realizujących inwestycje wnioskowano m.in. o:

- podjęcie działań zmierzających do prawidłowego przygotowania realizacji inwestycji,
- opracowanie programu inwestycji oraz podjęcie działań w celu uzyskania akceptacji dysponenta środków budżetowych dla programu,
- wyegzekwowanie od wykonawców robót usunięcia wszystkich stwierdzonych wad i niedoróbek,
- terminowe dokonywanie rozliczeń finansowych i egzekwowanie należności z tytułu kar umownych za opóźnienia w realizacji zadań lub nieodpowiednią ich jakość,
- dokonanie aktualizacji wartości kosztorysowej zadania inwestycyjnego,
- realizowanie wykupów gruntów pod inwestycje z wyprzedzeniem gwarantującym ich terminowe wykonanie,
- zapewnienie opracowania dokumentacji projektowej w terminie umożliwiającym realizację robót budowlanych oraz pełne wykorzystanie środków finansowych, przyznanych na ten cel, zgodnie z ustalonym harmonogramem,
- oszczędne gospodarowanie środkami finansowymi.

Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych. I tak np.:

Wojewoda Warmińsko-Mazurski stwierdził, że usuwanie usterek budowlanych przez wykonawców na Drogowym Przejściu Granicznym w Grzechotkach jest monitorowane przez Urząd, a prawidłowość rozliczenia robót ziemnych będzie ponownie przeanalizowana.

Rektor Śląskiej Akademii Medycznej w Katowicach poinformował o rozpoczęciu prac zmierzających do sporządzenia właściwego programu inwestycji, a po jego opracowaniu przedstawienie Ministrowi Zdrowia do zaakceptowania. Ponadto zlecono rzeczoznawcy sporządzenie operatu obejmującego ocenę rzeczowo-finansową robót faktycznie zrealizowanych przez wykonawcę. Pozwoli to na rzetelne rozliczenie, w przypadku stwierdzenia rozbieżności wystąpienie o zwrot nienależnie pobranych kwot.

Dyrektor Centralnego Ośrodka Sportu w Warszawie Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Szczyrku poinformował m.in. o wykonaniu pełnej dokumentacji w celu uzupełnienia wniosku o wydanie decyzji o zmianie pozwolenia na budowę skoczni, podjęciu działań w celu przedstawienia przez wykonawcę rozliczenia pełnych skutków finansowych zastosowania materiałów i urządzeń innych od określonych w ofercie, wyegzekwowaniu od wykonawcy powołania kierownika budowy posiadającego uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, podjęciu działań mających na

celu określenie odpowiedzialności uczestników procesu inwestycyjnego za straty i szkody finansowe.

Ponadto Delegatura NIK w Łodzi po kontroli Centralnego Ośrodka Sportu w Warszawie Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Spale skierowała wystąpienie pokontrolne do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Tomaszowie Mazowieckim, w którym wnioskowała o objęcie budynku Centrum Rehabilitacji Leczniczej z zapleczem internatowym w Spale, wzmożonym nadzorem, w zakresie przestrzegania terminów kontroli stanu technicznego konstrukcji.

Delegatura NIK w Lublinie po kontroli budowy Szpitala w Chełmie skierowała wystąpienie pokontrolne do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego miasta Chełm w sprawie prowadzenia, przebudowy stropu w budynku 1 B bez decyzji o pozwoleniu na budowę.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w 6 wystąpieniach pokontrolnych zgłoszono zastrzeżenia, które rozpatrzono w następujący sposób:

I tak:

1. Komisja Odwoławcza Delegatury NIK w Warszawie w dniu 24 kwietnia 2007 r. na posiedzeniu jawnym, po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Zarząd PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. do wystąpienia pokontrolnego, po kontroli modernizacji linii kolejowej E 65 na odcinku Warszawa-Gdynia, etap II, podjęła uchwałę o oddaleniu zastrzeżeń w całości.

Uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona przez upoważnionego Wiceprezesa NIK w dniu 21 maja 2007 r.

2. Komisja Odwoławcza Delegatury NIK w Warszawie w dniu 24 kwietnia 2007 r. na posiedzeniu jawnym po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Zarząd PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. do wystąpienia pokontrolnego, po kontroli modernizacji linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław-Poznań, etap II odcinek Wrocław-Rawicz, podjęła uchwałę o oddaleniu zastrzeżeń w całości.

Uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona przez upoważnionego Wiceprezesa NIK w dniu 21 maja 2007 r.

3. Komisja Odwoławcza Delegatury NIK w Łodzi w dniu 18 kwietnia 2007 r. na posiedzeniu jawnym, po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Łodzi, po kontroli budowy hali wielofunkcyjnej w Łodzi podjęła uchwałę w dniu 18 kwietnia 2007 r. o

- uwzględnieniu zastrzeżeń w części dotyczącej powołania art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz stwierdzenia, że wykazane przez kontrolę Urzędu Zamówień Publicznych naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych skutkowały opóźnieniem w wyłonieniu wykonawcy, a także zmianą terminu rozpoczęcia robót.

- oddaleniu zastrzeżeń w pozostałej części.

Uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona przez upoważnionego Wiceprezesa NIK w dniu 30 kwietnia 2007 r.

4. Komisja Rozstrzygająca NIK w dniu 22 maja 2007 r. na posiedzeniu jawnym, po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez p.o. dyrektora Wojewódzkiej Dyrekcji Inwestycji w Koninie, po kontroli budowy Wojewódzkiego Szpitala Zespólnego w Koninie podjęła uchwałę o uwzględnieniu zastrzeżeń dotyczących niestosowania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz prowadzenia robót budowlanych bez pozwolenia na budowę i oddaleniu pozostałych zastrzeżeń w całości.

5. Komisja Odwoławcza Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK w dniu 7 maja 2007 r. na posiedzeniu jawnym, po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez dyrektora Samodzielnego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej Szpital Zachodni w Grodzisku Mazowieckim, po kontroli budowy Szpitala Zachodniego im. Jana Pawła II w Grodzisku Mazowieckim podjęła uchwałę o oddaleniu zastrzeżeń w całości.

Uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona przez upoważnionego Wiceprezesa NIK w dniu 10 maja 2007 r.

6. Komisja Odwoławcza Delegatury NIK w Gdańsku w dniu 9 maja 2007 r. na posiedzeniu jawnym, po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez dyrektora Zakładu Budżetowego Hala Sportowo-Widowiskowa w Gdyni, po kontroli budowy kontroli budowy hali sportowo-widowiskowej w Gdyni podjęła uchwałę o oddaleniu zastrzeżeń w całości.

Uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona przez upoważnionego Wiceprezesa NIK w dniu 25 maja 2007 r.

Delegatura NIK w Katowicach i Wrocławiu przygotowuje zawiadomienia do właściwych miejscowo prokuratur w sprawie nieprawidłowości przy:

- przy modernizacji i przebudowie skoczni narciarskiej w Wiśle-Malince,
- przy przebudowie, modernizacji autostrady A-4 na odcinku Wrocław – Krzywa.

W wyniku przeprowadzonych kontroli NIK przygotowuje zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych. Dotyczyło to inwestycji:

- budowa Szpitala Zachodniego im. Jana Pawła II w Grodzisku Mazowieckim,
- budowa hali wielofunkcyjnej w Łodzi,
- budowa Szpitala Powiatowego w Radomsku,
- budowa Centrum Rehabilitacji Leczniczej z zapleczem internatowym w Spale,
- budowa hali sportowo-widowiskowej w Gdyni.

Finansowe rezultaty kontroli wynosiły ogółem 28.746,3 tys. zł, z tego w kategorii:

- nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 25.534,4 tys. zł, w tym:
 - kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 20.195,6 tys. zł,
 - kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 1.022,2 tys. zł,
 - kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo i nierzetelnie – 4.052,5 tys. zł,
 - inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 264,1 tys. zł,
 - kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji - 0 tys. zł,
- korzyści finansowe³⁰ – 3.211,9 tys. zł, w tym:
 - oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych – 48,0 tys. zł,
 - pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych – 3.163,9 tys. zł.

³⁰Korzyści finansowe oznaczają kwoty zaoszczędzone w wyniku kontroli NIK przez jednostki kontrolowane i powiększające zasoby tych jednostek oraz uzyskane pożytki finansowe.

5. Załączniki

5.1. Słowniczek ważniejszych pojęć

Program inwestycji	- podstawowy dokument planistyczny zawierający co najmniej: uzasadnienie celowości inwestycji i jej lokalizacji, dane o planowanym zakresie rzeczowym inwestycji i okresie realizacji inwestycji, ocenę ekonomicznej efektywności inwestycji, dane o planowanych efektach rzeczowych inwestycji, harmonogram realizacji inwestycji, planowany łączny koszt inwestycji, zwany „wartością kosztorysową inwestycji”, oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji, dane o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie. Program inwestycji zaliczonej do inwestycji wieloletnich, wymaga uzgodnienia z dysponentem.
Wartość kosztorysowa inwestycji	- jest to łączny koszt inwestycji określony za pomocą wskaźników cenowych, w układzie następujących grup kosztów: pozyskania działki budowlanej, przygotowania terenu i przyłączenia obiektów do sieci, budowy obiektów podstawowych, instalacji, zagospodarowania terenu i budowy obiektów pomocniczych, wyposażenia, prac przygotowawczych, projektowych, obsługi inwestorskiej oraz ewentualnych szkoleń i rozruchu.
Decyzja o pozwoleniu na budowę	- decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. W decyzji organ nakłada na inwestora warunki realizacji budowy.
Projekt budowlany	- dokument na podstawie którego uzyskuje się decyzję o pozwoleniu na budowę i który zawiera: projekt zagospodarowania działki lub terenu, projekt architektoniczno-budowlany, stosownie do potrzeb, oświadczenie właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw, odbioru i warunkach przyłączenia instalacji zewnętrznych oraz dróg lądowych, w zależności od potrzeb, wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych.
Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu	- decyzja administracyjna wydawana przez organ nadzoru budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli.

5.2. Wykaz inwestycji oraz jednostek objętych kontrolą

WYKAZ SKONTROLOWANYCH INWESTYCJI

Lp	Nazwa inwestycji	Inwestor
1	2	3

Inwestycje wieloletnie ujęte w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej

1	Nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim	Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum w Krakowie
2	Modernizacja linii kolejowej E 65 na odcinku Warszawa – Gdynia, etap II	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Warszawa
3	Modernizacja linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław-Poznań, etap II odcinek: Wrocław-Rawicz	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Warszawa
4	Budowa Drogowego Przejścia Granicznego w Grzechotkach	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki
5	Budowa obwodnicy Wrocławia A-8	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu

Inwestycje realizowane w ramach kontraktów wojewódzkich w 2006 r.

1	Budowa Szpitala w Chełmie	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie
2	Budowa Szpitala Powiatowego w Radomsku	Starostwo Powiatowe w Radomsku
3	Budowa Wojewódzkiego Szpitala Zespołowego w Koninie	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu
4	Budowa Szpitala Zachodniego im. Jana Pawła II w Grodzisku Mazowieckim	Starostwo Powiatowe w Grodzisku Mazowieckim

Inne inwestycje

1	Budowa hali sportowo-widowskiej w Gdyni	Urząd Miasta Gdyni
2	Zwodzona przeprawa przez rzekę Szarpawę w miejscowości Drewnica, gmina Stegna, woj. pomorskie	Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Dworze Gdańskim
3	Modernizacja Kliniki Chirurgii Ogólnej i Transplantacji w Samodzielnym Publicznym Szpitalu Klinicznym Nr 4 w Lublinie	Samodzielny Publiczny Szpital Kliniczny Nr 4 w Lublinie
4	Budowa Centrum Rehabilitacji Leczniczej z zapleczem internatowym w Spale	Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Spale
5	Budowa hali wielofunkcyjnej w Łodzi	Urząd Miasta Łodzi
6	Modernizacja i przebudowa skoczni narciarskiej w Wiśle-Malince	Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Szczyrku
7	Udrożnienie podstawowych ciągów wywozowych w ruchu towarowym na terenie Śląska	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Oddział Regionalny w Katowicach
8	Obiekt Wydziału Farmaceutycznego w Sosnowcu	Śląska Akademia Medyczna w Katowicach
9	Przebudowa, modernizacja autostrady A-4 Wrocław-Krzywa	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu
10	Budowa hali widowiskowo-sportowej z lodowiskiem w Sanoku	Urząd Miasta w Sanoku
11	Kontynuacja rozbudowy Szpitala Powiatowego w Łosicach	Starostwo Powiatowe w Łosicach
12	Modernizacja Bloku Operacyjnego Samodzielnego Publicznego Centralnego Szpitala Klinicznego w Warszawie	Samodzielny Publiczny Centralny Szpital Kliniczny w Warszawie

**WYKAZ SKONTROLOWANYCH JEDNOSTEK, REALIZUJĄCYCH LUB
NADZORUJĄCYCH REALIZACJĘ INWESTYCJI WIELOLETNIICH.**

Lp	Nazwa skontrolowanej jednostki	Funkcja jednostki skontrolowanej w realizacji inwestycji	Nazwa inwestycji
1	2	3	4
1.	Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum w Krakowie	Inwestor	Nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim
2.	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Warszawa	Inwestor	Modernizacja linii kolejowej E 65 na odcinku Warszawa-Gdynia, etap II
3.	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Warszawa	Inwestor	Modernizacja linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław-Poznań, etap II odcinek: Wrocław-Rawicz
4.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Inwestor	Budowa Drogowego Przejścia Granicznego w Grzechotkach
5.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu	Inwestor	Budowa obwodnicy Wrocławia A-8
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie	Inwestor	Budowa Szpitala w Chełmie
7.	Lubelska Wojewódzka Dyrekcja Inwestycji z siedzibą w Chełmie	Inwestor zastępczy	Budowa Szpitala w Chełmie
8.	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Wojewoda – dysponent środków budżetowych	Budowa Szpitala w Chełmie
9.	Starostwo Powiatowe w Radomsku	Inwestor	Budowa Szpitala Powiatowego w Radomsku
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w Łodzi	-	Budowa Szpitala Powiatowego w Radomsku
11.	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	Wojewoda – dysponent środków budżetowych	Budowa Szpitala Powiatowego w Radomsku
12.	Wojewódzka Dyrekcja Inwestycji w Koninie	Inwestor zastępczy	Budowa Wojewódzkiego Szpitala Zespólnego w Koninie
13.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu	Inwestor	Budowa Wojewódzkiego Szpitala Zespólnego w Koninie
14.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Wojewoda – dysponent środków budżetowych	Budowa Wojewódzkiego Szpitala Zespólnego w Koninie
15.	Starostwo Powiatowe w Grodzisku Mazowieckim	Inwestor	Budowa Szpitala Zachodniego im. Jana Pawła II w Grodzisku Mazowieckim
16.	Samodzielny Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej Szpital Zachodni im. Jana Pawła II w Grodzisku Mazowieckim	Inwestor zastępczy	Budowa Szpitala Zachodniego im. Jana Pawła II w Grodzisku Mazowieckim
17.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie	-	Budowa Szpitala Zachodniego im. Jana Pawła II w Grodzisku Mazowieckim
18.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Wojewoda – dysponent środków budżetowych	Budowa Szpitala Zachodniego im. Jana Pawła II w Grodzisku Mazowieckim
19.	Urząd Miasta Gdyni	Inwestor	Budowa hali sportowo-widowskiej w Gdyni
20.	Zakład Budżetowy Hala Sportowo-Widowskowa w Gdyni	Inwestor zastępczy	Budowa hali sportowo-widowskiej w Gdyni
21.	Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Dworze Gdańskim	Inwestor	Zwiedzona przeprawa przez rzekę Szkarpawę w miejscowości Drewnica, gmina Stegna, woj. pomorskie
22.	Akademia Medyczna w Lublinie	Organ założycielski	Modernizacja Kliniki Chirurgii Ogólnej i Transplantacji w Samodzielnym Publicznym Szpitalu Klinicznym Nr 4 w Lublinie
23.	Samodzielny Publiczny Szpital Kliniczny Nr 4 w Lublinie	Inwestor	Modernizacja Kliniki Chirurgii Ogólnej i Transplantacji w Samodzielnym Publicznym Szpitalu Klinicznym Nr 4 w Lublinie
24.	Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Spale	Inwestor	Budowa Centrum Rehabilitacji Leczniczej z zapleczem internatowym w Spale
25.	Urząd Miasta Łodzi	Inwestor	Budowa hali wielofunkcyjnej w Łodzi
26.	Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Szczyrku	Inwestor	Modernizacja i przebudowa skoczni narciarskiej w Wiśle-Malince
27.	PKP Polskie Linie Kolejowe S. A. Oddział Regionalny w Katowicach	Inwestor	Udrożnienie podstawowych ciągów wywozowych w ruchu towarowym na terenie Śląska

28.	Śląska Akademia Medyczna w Katowicach	Inwestor	Obiekt Wydziału Farmaceutycznego w Sosnowcu
29.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu	Inwestor	Przebudowa, modernizacja autostrady A-4 Wrocław-Krzywa
30.	Urząd Miasta w Sanoku	Inwestor	Budowa hali widowiskowo-sportowej z lodowiskiem w Sanoku
31.	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Łosicach	Inwestor zastępczy	Kontynuacja rozbudowy Szpitala Powiatowego w Łosicach
32.	Starostwo Powiatowe w Łosicach	Inwestor	Kontynuacja rozbudowy Szpitala Powiatowego w Łosicach
33.	Samodzielny Publiczny Centralny Szpital Kliniczny w Warszawie	Inwestor	Modernizacja Bloku Operacyjnego Samodzielnego Publicznego Centralnego Szpitala Klinicznego w Warszawie

5.3. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodnicząca Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Minister Transportu
9. Minister Zdrowia
10. Minister Rozwoju Regionalnego
11. Minister Sportu
12. Wojewodowie
13. Marszałkowie Województw

[Charakterystyki inwestycji](#)