

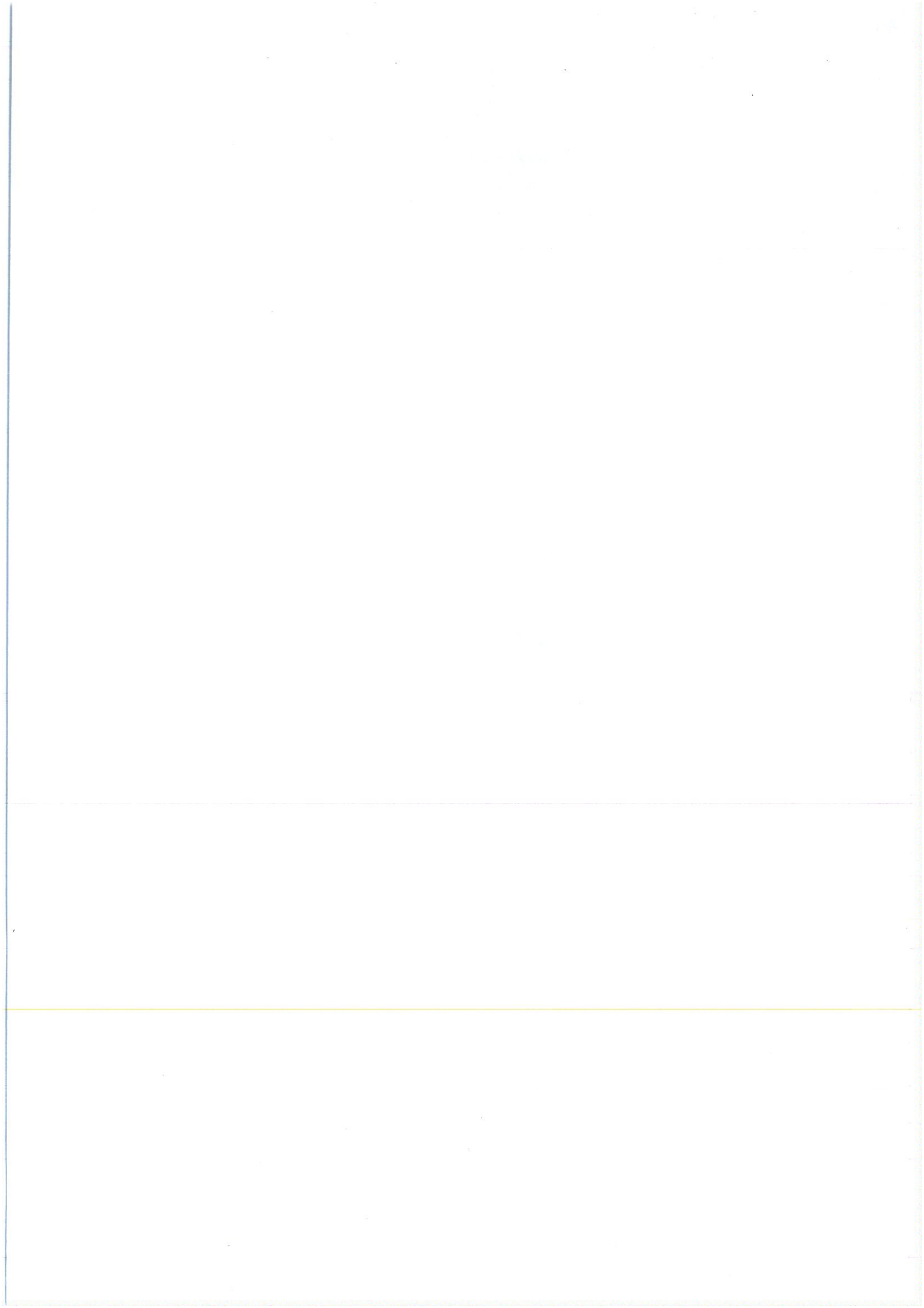


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP. 410.009.02.2016  
P/16/083

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu  
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole  
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44  
lop@nik.gov.pl



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/16/083 - Zarządzanie wybranymi składnikami majątku jednostek samorządu terytorialnego w województwie opolskim

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Kontrolerzy 1. Marek Dudek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/26/2016 z dnia 9 czerwca 2016 r.  
2. Marcin Blajda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/65/2016 z dnia 14 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1, 1402)

Jednostka  
kontrolowana Urząd Miasta Byczyna, Rynek 1, 46-220 Byczyna<sup>1</sup>

Kierownik jednostki  
kontrolowanej Robert Świerczek – Burmistrz Byczyny<sup>2</sup>

(dowód: akta kontroli, str. 3-7)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>3</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zakresie gospodarowania wybranymi składnikami jej majątku. Oceny tej dokonano na przykładzie realizacji zadania pn. *Byczyński Inkubator Przedsiębiorczości w Polanowicach*<sup>4</sup> oraz wybudowanego w 2007 r. Grodu Rycerskiego w Biskupicach<sup>5</sup>.

Ocenę negatywną uzasadnia przede wszystkim skala i zakres nieprawidłowości związanych z realizacją projektu dotyczącego utworzenia BIP. Na każdym etapie jego realizacji, począwszy od zaplanowania tej inwestycji, poprzez prowadzenie robót budowlanych i kończąc na ich finansowym rozliczeniu, wystąpiły nieprawidłowości, które ostatecznie nie doprowadziły, pomimo wydatkowania na ten cel z budżetu Gminy Byczyna<sup>6</sup> kwoty ponad 2 840 tys. zł, do powstania BIP w zakładanej pierwotnie postaci. Realizując w sposób nienależyty projekt dotyczący utworzenia BIP Gmina nie uzyskała również możliwego dofinansowania w kwocie 1 958 929,95 zł ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2007-2013<sup>7</sup>, gdyż umowa w sprawie dofinansowania tego projektu została wypowiedziana przez Samorząd Województwa Opolskiego.

W ocenie NIK przeprowadzona przed rozpoczęciem działań inwestycyjnych związanych z utworzeniem BIP analiza zasadności tej inwestycji, nie umożliwiła rzetelnej identyfikacji potrzeb społeczność lokalnej, w tym przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy, w zakresie dostępu do takiej infrastruktury. Również przygotowany na etapie planowania tej inwestycji

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Od dnia 28 listopada 2014 r. Poprzednio, od 19 listopada 2002 r. do 27 listopada 2014 r. Burmistrzem był Ryszard Grüner.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>4</sup> Dalej: BIP.

<sup>5</sup> Dalej: Gród w Biskupicach.

<sup>6</sup> Dalej: Gmina.

<sup>7</sup> Dalej: RPO.

*Program funkcjonalno-użytkowy* sporządzony został nierzetelnie, gdyż nie uwzględniał aktualnej (w momencie jego sporządzenia) oceny stanu technicznego budynków, w których planowano umiejscowić BIP. Ostatecznie po blisko 20 miesiącach opóźnienia w stosunku do pierwotnie ustalonego terminu (przypadającego na dzień 10 marca 2014 r.), odebrano od wykonawcy część zadania inwestycyjnego uprzednio planowanego jako całość BIP, w stanie surowym otwartym i z niezagospodarowanym terenem, przy czym część wykonanych obiektów nie została zabezpieczona przez dostępem osób trzecich. Środki przeznaczone na ten cel w kwocie 2 680 tys. zł zostały wydatkowane z naruszeniem zasad wskazanych w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*<sup>8</sup>, a Gmina nie osiągnęła założonego pierwotnie celu (według szacunków przedstawionych przez wykonawcę robót budowlanych doprowadzenie istniejącego stanu ww. inwestycji do zakładanego efektu wymagać może wydatkowania dodatkowo kwoty ok. 1 500 tys. zł).

W przypadku Grodu w Biskupicach<sup>9</sup> nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących sposobu i zakresu realizacji celu, dla którego obiekt ten powstał, gdyż zgodnie z przyjętymi założeniami stał się on miejscem m.in. szkoleń *współczesnych rycerzy*, zorganizowanego wypoczynku dzieci i młodzieży, organizacji różnych imprez oświatowych i kulturalnych, w tym festynów rycerskich z udziałem mieszkańców Gminy oraz turystów. Nie mniej jednak, w ocenie NIK, przed użyczeniem ww. składnika majątku Spółdzielni Socjalnej „Gród”<sup>10</sup> (co nastąpiło począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r.), nie przeprowadzono rzetelnych analiz uzasadniających ekonomiczne i społeczne korzyści dla Gminy wynikające z takiego sposobu gospodarowania tym składnikiem majątku.

Pomimo sformalizowania w Urzędzie procedur kontroli zarządczej, stwierdzono jednak, że nie były one w pełni skuteczne, m.in. w zakresie kontroli dokumentów księgowych oraz egzekwowania postanowień umów zawartych przez Gminę z podmiotami trzecimi.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Sposób i zakres wykorzystania wybranych składników majątku m.in. w odniesieniu do przyjętych założeń na etapie przygotowania inwestycji**

##### **Byczyński Inkubator Przedsiębiorczości w Polanowicach**

###### **Planowanie realizacji inwestycji BIP**

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie nie było dokumentów wskazujących na to, że przed przystąpieniem do prac związanych z utworzeniem BIP przeprowadzono konsultacje społeczne, czy też dokonano rzetelnej analizy potrzeb w tym zakresie, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Realizacja inwestycji polegającej na utworzeniu BIP była inicjatywą byłego Burmistrza, a zasadność jej realizacji była przedmiotem dyskusji podczas sesji Rady Miejskiej w Byczynie<sup>11</sup> w 2007 r. oraz w 2011 r., na których przedstawiał on radnym swoje stanowisko w tej sprawie.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

<sup>9</sup> Dalej: *Gród*.

<sup>10</sup> Dalej: Spółdzielnia.

<sup>11</sup> Dalej: RM.

W trakcie trzech<sup>12</sup> sesji RM w 2007 r. były Burmistrz poinformował radnych, że planuje przejąć m.in. nieruchomości w Polanowicach stanowiące własność Agencji Rynku Rolnego Oddziału Terenowego w Opolu<sup>13</sup> i na ich części utworzyć inkubator przedsiębiorczości, który ma wspomóc słabszych ekonomicznie mieszkańców, mających pomysł na prowadzenie działalności gospodarczej, ale bez środków na utworzenie własnego miejsca pracy. Wskazał również, że środki na ten cel można pozyskać z dotacji unijnych. Pomysł ten nie uzyskał akceptacji niektórych radnych, i tak podczas sesji RM w dniu 29 marca 2007 r. dwie osoby wyraziły zaniepokojenie, że Gmina będzie miała z tym tylko kłopot i zbędne wydatki, z uwagi na przejęcie od ANR w Opolu zbędnych nieruchomości. W 2011 r. kontynuowano<sup>14</sup> omawianie spraw związanych z BIP, a były Burmistrz przedstawiał planowany sposób jego wykorzystania.

Przed realizacją projektu BIP na terenie Powiatu Kluczborskiego, w skład którego wchodzi Gmina, rozpoczął działalność Kluczborski Inkubator Przedsiębiorczości<sup>15</sup>, który w swoich założeniach, podobnie jak BIP, miał na celu wspieranie przedsiębiorców poprzez udostępnianie powierzchni biurowo-usługowych pod wynajem. Pomimo funkcjonowania na terenie ww. Powiatu instytucji otoczenia biznesu, której zakres udzielanego wsparcia był zbieżny z planowanym zakresem działalności BIP, były Burmistrz, ani żaden z pracowników Urzędu nie zwracał się do przedstawicieli Powiatu o wsparcie lub doradztwo w zakresie realizacji wskazanej inwestycji, co potwierdził Starosta Kluczborski w odpowiedzi na zapytanie NIK skierowane w trybie art. 29 ust. 2 pkt 1 lit. f) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>16</sup>. Starosta ten poinformował ponadto, że przed podjęciem decyzji o budowie KIP przeprowadzono wiele działań mających na celu potwierdzenie zasadności jego realizacji. Takimi działaniami były m.in. udział przedstawiciela samorządu powiatowego w specjalnym wyjeździe studyjnym dla tego typu projektów, przeprowadzenie rozmów i spotkań z przedsiębiorcami powiatu, w których wskazywano na potrzebę utworzenia instytucji dedykowanej osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą, rozszerzenie działalności Powiatowego Urzędu Pracy, zwłaszcza w zakresie możliwości dotowania nowych działalności gospodarczych zakładanych przez osoby pozostające bez pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 344-345, 785-788, 1116-1125, 1144-1145, 1268, 1353-1355, 1393)

### **Przejęcie od ANR w Opolu nieruchomości przeznaczonych na działalność BIP**

W badanym okresie zasady gospodarowania nieruchomościami w Gminie ustaliła RM uchwałami<sup>17</sup>, w których m.in. upoważniła burmistrza do zbywania, nabywania i obciążania nieruchomości oraz wydzierżawiania i wynajmowania na czas dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony, z zachowaniem wykazanych w tych zasadach ograniczeń, dotyczących m.in. wartości lub powierzchni nieruchomości będących przedmiotem obrotu prawnego z udziałem Gminy.

ANR w Opolu aktem notarialnym z dnia 23 grudnia 2009 r. przekazała Gminie nieruchomości zabudowane i niezabudowane<sup>18</sup>, w tym nieruchomości położone

<sup>12</sup> W dniach: 17 marca 2007 r., 29 marca 2007 r. oraz 27 kwietnia 2007 r.

<sup>13</sup> Dalej: ANR w Opolu.

<sup>14</sup> M.in. na posiedzeniu komisji RM, zgodnie z protokołem z dnia 12 grudnia 2011 r. ze wspólnego posiedzenia Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Rolnictwa, Komisji Rewizyjnej, Komisji Oświaty, Kultury, Sportu i Zdrowia.

<sup>15</sup> Dalej: KIP. KIP składał się z 8 lokali produkcyjno-warsztatowych, 10 biurowych oraz 12 usługowo-handlowych zlokalizowanych w dwóch miejscach w Kluczborku o łącznej pow. do wynajęcia 1 215 m<sup>2</sup>. Część pierwszą KIP (ul. Sienkiewicza, 8 lokali produkcyjno-warsztatowych i 10 biurowych) oddano do użytku w dniu 1 marca 2012 r. a drugą (ul. Moniuszki, 12 lokali usługowo-handlowych i 3 gastronomiczne) w dniu 30 czerwca 2014 r. KIP nie ograniczał dla działalności żadnych branż.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677, dalej: ustawa o NIK.

<sup>17</sup> Uchwała Nr XXXIV/221/08 z dnia 27 listopada 2008 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2009 r. Nr 1, poz. 4) oraz Nr XXXV/286/13 z dnia 23 maja 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1347 ze zm.).

<sup>18</sup> Przekazanie dotyczyło 37 działek w różnych miejscowościach Gminy, ich łączna wartość, wg § 8 aktu notarialnego, wynosiła 888 369,98 zł.

w miejscowości Polanowice po byłym państwowym gospodarstwie rolnym. Zarówno w akcie notarialnym, jak też w umowie z dnia 22 grudnia 2009 r. przekazującej nieodpłatnie Gminie nieruchomości w Polanowicach - wskazano m.in., że działki nr 581/15 (o pow. 2,0513 ha) i nr 581/96 (o pow. 0,8233 ha) *przeznaczone są pod Byczyński Inkubator Gospodarki Społecznej*<sup>19</sup>, w którym przewidziano prowadzenie usług socjalnych i oświatowych oraz mieszkania socjalne, infrastrukturę komunalną i techniczną. Analogiczne zastrzeżenia, co do przyjętego w Gminie sposobu zagospodarowania ww. nieruchomości, zostały zawarte w piśmie z dnia 15 grudnia 2009 r. skierowanym do ANR w Opolu oraz w protokole zdawczo-odbiorczym spisany w dniu 23 grudnia 2009 r. W związku z powyższym wymienione wyżej nieruchomości pierwotnie, tj. w okresie ich przekazywania, nie były przeznaczone na potrzeby utworzenia BIP.

BIGS rozpoczął działalność w strukturach Urzędu od dnia 29 stycznia 2009 r., a jego siedziba (biuro), w okresie od rozpoczęcia działalności do dnia 30 marca 2015 r. znajdowała się w Polanowicach nr 33 (pomieszczenia szkoły ponadgimnazjalnej w Polanowicach)<sup>20</sup>.

Były Burmistrz wyjaśnił, że *przeznaczenie działek nr 581/15, 581/95 i 581/96 położonych w Polanowicach pod BIGS było zgodne z warunkami przejęcia ww. nieruchomości od ANR (...)* Przewidywałem, że część zadań zlokalizowanych na tych nieruchomościach związanej z działalnością BIGS zostałaaby przeniesiona do ww. obiektów po zrealizowaniu projektu BIP. W mojej ocenie przeznaczenie tych działek na BIP jest tytułem inwestycji, bowiem w BIP realizowane byłyby także zadania, które dotychczas realizowane były przez BIGS. BIGS czasowo prowadził działalność w zaadaptowanych obiektach Centrum Integracji Społecznej w Polanowicach i w Gimnazjum dla Dorosłych w Polanowicach, w tym m.in. działalność szkoleniową, doradczą, edukacyjną, jak również pozyskiwanie środków na te zadania ze źródeł zewnętrznych lub budżetu Gminy.

Były Kierownik Referatu Budownictwa wyjaśnił, że: *z tego co mi wiadomo w/w działki ANR w Opolu przekazała Gminie nieodpłatnie. O ewentualnej niezgodności przeznaczenia działek dowiedziałem podczas kontroli przedstawicieli ANR wiosną tego roku.*

Przeznaczenie otrzymanych od ANR w Opolu działek na BIP, tj. niezgodnie z decyzją darczyńcy, stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

W momencie przejęcia od ANR w Opolu ww. nieruchomości, pracownicy Urzędu nie posiadali aktualnej wiedzy, co do ich stanu technicznego, gdyż w przekazanych ocenach stanu technicznego budynków ostatnie wpisy dokonano w kwietniu lub maju 1998 r., a od momentu przejęcia ich przez Gminę w 2009 r. nie prowadzono ksiąg obiektów budowlanych, ani też nie przeprowadzono wymaganych przepisami budowlanymi kontroli okresowych, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 21-65, 125-136, 555-563, 729-736, 750-754, 760-761, 783-784, 792-793, 945-984, 1062)

<sup>19</sup> Dalej: BIGS.

<sup>20</sup> Od dnia 1 kwietnia 2015 r. siedzibą BIGS była siedziba Urzędu.

## Przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej BIP

Były Kierownik Referatu Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Rolnictwa<sup>21</sup> w grudniu 2011 r. sporządził *Program funkcjonalno-użytkowy*, który przewidywał adaptację (przebudowę i remont) 6 budynków o charakterze magazynowo-gospodarczym, uzyskanych w drodze darowizny od ANR w Opolu, na instytucję otoczenia biznesu – BIP. W dokumencie tym wskazano, że przedsięwzięcie realizowane będzie dwuetapowo: *etap I – wykonanie dokumentacji projektowej w oparciu o koncepcję zawartą w niniejszym opracowaniu*<sup>22</sup>, *etap II – realizacja robót budowlanych*<sup>23</sup>, a szacunkowy koszt prac budowlanych miał wynosić 3 680 565 zł<sup>24</sup>.

Były Burmistrz, umową nr Wpl.042.10.01.2011 z dnia 15 grudnia 2011 r. zlecił Kamilowi Zielińskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą Matrix Consulting z siedzibą w Wałbrzychu opracowanie *Studium wykonalności* przedsięwzięcia dotyczącego utworzenia BIP<sup>25</sup> z terminem realizacji do dnia 27 grudnia 2011 r.<sup>26</sup> W *Studium*, za które Gmina zapłaciła 13 tys. zł brutto<sup>27</sup>, wykorzystano informacje i dane zawarte m.in. w ww. *Programie funkcjonalno-użytkowym* oraz wskazano zakres rzeczowy obejmujący adaptację istniejących budynków, a także określono harmonogram rzeczowej realizacji projektu, zgodnie z którym jego rozpoczęcie miało nastąpić w IV kwartale 2011 r. w momencie opracowania dokumentacji aplikacyjnej i podpisania wniosku o dofinansowanie, a zakończenie zadania miało nastąpić w IV kwartale 2014 r. W ww. dokumencie koszt realizacji zadania polegającego na utworzeniu BIP określono na kwotę 4 142 656 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 21-65, 428-514)

W oświadczeniu złożonym Instytucji Zarządzającej RPO<sup>28</sup> w dniu 28 grudnia 2011 r. wraz z dokumentami aplikacyjnymi o dofinansowanie projektu BIP środkami w ramach RPO, były Burmistrz zadeklarował, że posiada prawo do dysponowania nieruchomością stanowiącą działki nr 581/15 i nr 581/96.

We wniosku<sup>29</sup> o dofinansowanie zadania pn. *Byczyński Inkubator Przedsiębiorczości* wskazano, że celem długofalowym projektu będzie *gospodarczy rozwój Gminy poprzez poprawę dostępu mieszkańców Gminy do infrastruktury, doradztwa oraz bieżącej i wiarygodnej informacji gospodarczej wspierającej nowopowstałe przedsiębiorstwa oraz istniejący sektor MŚP, wzrost liczby nowopowstałych firm wpływających na zmniejszenie bezrobocia i ograniczających negatywne skutki zjawiska emigracji zarobkowej*. Główne elementy BIP obejmowały remont i adaptację 6 budynków magazynowo-gospodarczych w trybie *zaprojektuj i wybuduj*. Umowę o dofinansowanie projektu BIP w formie refundacji zawarto z Samorządem Województwa Opolskiego w dniu 17 września 2012 r., a w okresie realizacji projektu BIP do umowy tej zawarto osiem aneksów.

<sup>21</sup> Dalej: były Kierownik Referatu Budownictwa. Osoba ta posiadała uprawnienia budowlane nr 44/80/Op.

<sup>22</sup> Wykonanie kompleksowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej z uwzględnieniem zawartych w programie elementów; adaptacja istniejących hal magazynowych, budynku tzw. cielętnika, wiaty oraz budynków gospodarczych na pomieszczenia magazynowo-usługowe, działalność przetwórczą oraz pomieszczenia biurowo-socjalne.

<sup>23</sup> Kompleksowe wykonanie robót budowlanych w oparciu o wymaganą dokumentację projektową.

<sup>24</sup> Przy czym nie podano, czy jest to kwota uwzględniająca podatek od towarów i usług.

<sup>25</sup> Opracowanie *Studium wykonalności* zrealizowano na potrzeby RPO dla przedsięwzięcia BIP. Dalej: *Studium*.

<sup>26</sup> W wstępie *Studium* podano: Niniejsze *Studium wykonalności* opracowane w grudniu 2011 r. zostało sporządzone w oparciu o obowiązujące w tym czasie regulacje prawne oraz na podstawie dostępnych i aktualnych dokumentów programowych, strategicznych, danych i dokumentów dotyczących realizacji przedmiotowej inwestycji udostępnionych przez Gminę Byczyna. Wykonawca nie ponosi odpowiedzialności z tytułu użycia w opracowaniu przekazanych przez zleceniodawcę nieprawidłowych danych i/lub informacji dotyczących przedmiotowego przedsięwzięcia.

<sup>27</sup> Faktura nr 5/2011 z dnia 27 grudnia 2011 r.

<sup>28</sup> Dalej: IZ.

<sup>29</sup> Ogłoszenie o konkursie w dniu 30 listopada 2011 r. w ramach poddziałania 1.1.1 Wsparcie instytucji otoczenie biznesu, IV nabór wniosków o dofinansowanie projektów dotyczących inwestycji, które poprawią jakość świadczonych usług lub umożliwią świadczenie nowych usług z zakresu działalności instytucji otoczenie biznesu na rzecz wspierania przedsiębiorczości.

Wartość projektu, wg wniosku i umowy o dofinansowania zadania, po wprowadzonych zmianach, wynosiła 2 872 734,01 zł, z tego dofinansowanie miało wynieść maksymalnie 1 958 929,95 zł (tj. 85% z kwoty 2 304 623,48 zł stanowiącej wydatki kwalifikowane projektu), a wkład własny Gminy obejmujący wydatki niekwalifikowane w kwocie 568 110,53 zł i kwalifikowane 345 693,53 zł miał wynieść łącznie 913 804,06 zł<sup>30</sup>. Okres realizacji projektu ustalono ostatecznie aneksem nr 8 zawartym w dniu 17 listopada 2015 r., zgodnie z którego postanowieniami rozpoczęcie realizacji projektu miało nastąpić w dniu 1 stycznia 2013 r., zakończenie rzeczowe miało nastąpić do dnia 13 listopada 2015 r., a zakończenie finansowe – do dnia 20 listopada 2015 r. W związku z niezrealizowaniem projektu IZ pismem z dnia 15 marca 2016 r. wypowiedziała Gminie Byczyna umowę o dofinansowanie BIP z zachowaniem jednomiesięcznego okresu wypowiedzenia<sup>31</sup>, uzasadniając to tym, że Gmina Byczyna *nie zrealizowała w terminie zakładanego wnioskiem o dofinansowanie przedmiotu projektu, jakim było utworzenie Byczyńskiego Inkubatora Przedsiębiorczości.*

(dowód: akta kontroli, str. 21-65, 141-324, 428-514, 616-619, 737-746, 985-1026)

### **Wybór wykonawcy realizacji projektu BIP**

Przed przeprowadzeniem zamówienia publicznego na roboty budowlane obejmujące wykonanie BIP, Gmina w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego<sup>32</sup>, w dniu 13 lutego 2013 r. zawarła umowę dotyczącą pełnienia funkcji Inżyniera kontraktu nad realizacją zadania obejmującego *adaptację budynków magazynowo produkcyjnych oraz budynków gospodarczych, na Instytucję Otoczenia Biznesu – BIP w formule zaprojektuj i wybuduj.* Wyloniony podmiot uczestniczył m.in. w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia na roboty budowlane związane z BIP oraz zobowiązany był do prowadzenia nadzoru nad zadaniem do dnia 26 marca 2015 r., kiedy to strony rozwiązały ww. umowę. Jako podstawę rozwiązania umowy Burmistrz wskazał na brak zainteresowania ze strony Inżyniera kontraktu kontynuowaniem współpracy w związku ze zmianą przedmiotu zamówienia, a Inżynier kontraktu na mogące wystąpić negatywne oceny wizerunku firmy wynikające z prowadzonego nadzoru na BIP.

W związku z powyższym w dniu 29 marca 2015 r. Burmistrz umową nr Bk.042.4.1.2015 powierzył, po przeprowadzeniu konkursu ofert<sup>33</sup>, pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego za kwotę 15 000 zł (brutto) Annie Dürr, prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Inżynieryjno-Budowlane z siedzibą w Kluczborku.

(dowód: akta kontroli, str. 85-99, 1255-1261, 1264-1265)

Gmina w dniu 28 marca 2013 r. na prowadzonych stronach internetowych i na tablicy ogłoszeń<sup>34</sup> ogłosiła informację o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie BIP<sup>35</sup>. Zakres przedmiotowy tego zamówienia stanowiło zaprojektowanie i zrealizowanie robót budowlanych w oparciu o *Program funkcjonalno-użytkowy* oraz oczekiwania

<sup>30</sup> Ostateczna wartość projektu, w tym wysokość dofinansowania wprowadzono aneksem nr 3 z dnia 26 sierpnia 2013 r.

<sup>31</sup> Wypowiedzenie stało się prawomocne w dniu 15 kwietnia 2016 r.

<sup>32</sup> Oferty złożyło siedmiu wykonawców, z których czterech wykluczono na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm., dalej: *Pzp*), wybrano ofertę o najniższej cenie (31 734 zł, pozostałe oferty wynosiły: 33 825 zł oraz 59 700 zł). Obowiązku te realizowane były przez tego wykonawcę do dnia 26 marca 2015 r. (umowa rozwiązana na mocy porozumienia stron).

<sup>33</sup> Jedna z nich (wybrana) proponowała kwotę 15 tys. zł, a druga – kwotę 18 tys. zł.

<sup>34</sup> Ogłoszenie opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych pod poz. 73037-2013 w dniu 10 maja 2013 r.

<sup>35</sup> Na podstawie postanowienia sygn. akt 1 Ds. 1404/14 prokurator Prokuratury Rejonowej w Kluczborku w sprawie poświadczenia nieprawdy w dokumencie (art. 271 §1 *Kodeksu karnego*), w dniu 25 marca 2015 r. Burmistrz wydał 48 dokumentów (wg spisu sprawy Wp.II.721.8.2012) związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o realizację BIP oraz zawarciem umowy o jego wykonanie.



inwestora zawarte w specyfikacji istotnych warunków zamówienia<sup>36</sup>. Pierwszy z planowanych etapów zamówienia publicznego polegać miał na wykonaniu kompleksowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej z uwzględnieniem m.in. adaptacji istniejących hal magazynowych, budynku tzw. cielętnika, wiaty oraz budynków gospodarczych na pomieszczenia magazynowo-usługowe, poprzez zaprojektowanie rozwiązań technicznych brakujących elementów konstrukcji takich jak ściany, schody, belki, podciągi stalowe oraz inne elementy żelbetowe. Drugi z tych etapów obejmował wykonanie robót budowlanych na podstawie opracowanej przez wykonawcę i zatwierdzonej przez zamawiającego dokumentacji projektowej oraz ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę.

W toku postępowania pięciu wykonawców wniosło zapytania do treści SIWZ, w wyniku czego zmodyfikowano postanowienia tego dokumentu (w dniu 22 maja 2013 r.) oraz udzielono 28 wyjaśnień do jej treści (w dniu 29 maja 2013 r.), dotyczących m.in.: udostępnienia decyzji o warunkach zabudowy (udzielono odpowiedzi, że *decyzja jest na etapie przygotowania i zostanie udostępniona przed przystąpieniem do prac projektowych*); sporządzenia ekspertyzy budowlanej istniejących budynków, przy czym pytający wykonawca wskazał na *ich fatalny stan i stan różny od wskazanego w SIWZ* (Gmina nie wykonała żadnych ekspertyz ani też nie przekazała posiadanych przez siebie dokumentów wskazujących na stan techniczny budynków przejętych od ANR w Opolu); zakresu robót budowlanych (w odpowiedzi wskazano, że Gmina oczekuje remontu wszystkich budynków).

(dowód: akta kontroli, str. 66-99, 747-749, 756, 762-765, 859-862)

W wyniku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego o udzielenie zamówienia publicznego, spośród dwóch ofert wybrano jako wykonawcę Jana Kozdrę, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe „Kozdra”, który za wykonanie przedmiotu zamówienia zaproponował kwotę 2 680 tys. zł<sup>37</sup>. Z tym wykonawcą, w dniu 19 czerwca 2013 r. zawarto umowę zgodną z treścią ogłoszenia o zamówieniu oraz postanowieniami SIWZ. Zarówno w umowie tej (w § 14), jak i w SIWZ przewidziano możliwość zmian postanowień umowy, w tym zakresu przedmiotu umowy oraz sposobu wykonywania przedmiotu umowy wraz ze skutkami wprowadzenia takiej zmiany, dopuszczając możliwość wystąpienia w trakcie realizacji przedmiotu umowy konieczności wykonania robót zamiennych w stosunku do przewidzianych dokumentacją projektową w sytuacji, gdy wykonanie takich robót będzie niezbędne do prawidłowego wykonania przedmiotu umowy. Termin zakończenia realizacji robót budowlanych ustalono umownie na dzień 10 marca 2014 r.

W § 2 ust. 1 umowy podano, że *Zamawiający zobowiązuje się przekazać wykonawcy teren budowy w terminie 7 dni (roboczych) od dnia otrzymania i uprawomocnienia decyzji pozwolenia na budowę*. Zgodnie z § 2 ust. 3 umowy termin wykonania dokumentacji projektowej (wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę) ustalono na 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy, tj. do dnia 18 grudnia 2013 r.

Protokolarne przekazanie terenu (placu) budowy nastąpiło w dniu 25 czerwca 2013 r.<sup>38</sup>

Do umowy sporządzono trzy aneksy, w których zmieniano terminy zakończenia robót budowlanych (odbioru). Aneks nr 1 zawarto w dniu 28 lipca 2014 r., a więc po upływie ponad czterech miesięcy od pierwotnie przewidzianego terminu

<sup>36</sup> Dalej: SIWZ.

<sup>37</sup> Drugi wykonawca złożył ofertę na kwotę 5.100.000 zł (48% wyższą niż wybrana przez Gminę).

<sup>38</sup> Zgodnie z § 2 ust. 1 umowy, zamawiający zobowiązany był przekazać teren budowy wykonawcy w terminie 7 dni (roboczych) od dnia otrzymania i uprawomocnienia decyzji pozwolenia na budowę. Taki zapis faktycznie ograniczał czas realizacji budowy do ok. 6 tygodni od dnia przejęcia przez wykonawcę placu budowy.

zakończenia robót, przesuając zakończenie zadania do dnia 31 grudnia 2014 r., oraz odpowiednio zmieniając terminy odbioru i warunki płatności. Aneks nr 2 zawarto w dniu 14 grudnia 2014 r. przesuując zakończenie zadania do dnia 30 czerwca 2015 r. oraz odpowiednio do zmienionego terminu również przewidywane terminy odbioru i płatności za wykonane prace. Aneks nr 3 wprowadzał nowy termin zakończenia zadania do dnia 30 grudnia 2015 r.

W żadnym z ww. aneksów nie podano uzasadnienia dokonanych zmian warunków umownych.

Wykonawca, zgodnie z § 9 ust. 1 i ust. 6 zawartej umowy przedłożył Gminie udzielone przez Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych w siedzibą we Wrocławiu dwie gwarancje ubezpieczeniowe, tj.: gwarancję należytego wykonania umowy w wysokości 10% zaoferowanej ceny brutto, tj. w wysokości 268 000 zł udzieloną na okres od dnia 10 lipca 2014 r. do dnia 15 stycznia 2015 r., której wysokość zabezpieczenia była zgodna z treścią art. 150 ust. 1 i ust. 2 *Prawa zamówień publicznych* oraz gwarancję właściwego usunięcia wad i usterek na kwotę 80 400 zł<sup>39</sup>, której okres obowiązywania upłynie z dniem 24 kwietnia 2019 r.

(dowód: akta kontroli, str. 100-119, 325-345, 636-650, 728, 785-789, 862-865, 1175-1184)

### **Realizacja projektu BIP**

Po przekazaniu placu budowy, na pierwszej radzie budowy w dniu 5 sierpnia 2013 r., w której uczestniczyli, poza przedstawicielem wykonawcy, m.in. były Burmistrz oraz trzech innych przedstawicieli Gminy, wskazano na zły stan techniczny 5 budynków przewidzianych do utworzenia BIP, w następstwie czego wykonawca zobowiązał się do niezwłocznego przedłożenia wnikliwej analizy ich stanu technicznego (przy wstępnie założonej konieczności ich wyburzenia i wybudowania w ich miejscu nowych hal z zachowaniem proporcji, a także wskaźników przewidzianych w *Programie funkcjonalno-użytkowych* oraz we wniosku o dofinansowanie projektu).

W związku z powyższym faktem wykonawca pismem z dnia 7 sierpnia 2013 r. zwrócił się do Gminy o *rozważenie możliwości dokonania rozbiórek czterech z sześciu obiektów przeznaczonych na inkubator, gdyż ocena stanu technicznego oraz analiza zniszczeń i dewastacji elementów konstrukcyjnych wskazuje, iż ich stan jest bardzo zły i wymagają natychmiastowej rozbiórki*, proponując jednocześnie, aby w miejscu rozebranych budynków wybudować nowe hale. Wykonawca wskazał ponadto, że *nowe hale będą funkcjonalne oraz spełniać będą wszystkie określone wcześniej warunki, parametry i funkcje jakościowe i techniczne*. Do pisma wykonawca załączył dokumentację oraz ocenę<sup>40</sup> stanu technicznego obiektów przewidzianych na BIP, w której m.in. odnotowano, że *cztery<sup>41</sup> budynki kwalifikują się do kategorii katastrofy budowlanej i wykonania natychmiastowej rozbiórki*, piątą alternatywnie nadaje się do remontu, a szósty (cielętnik) nadaje się do remontu.

Na kolejnych radach budowy, w tym na radzie w dniu 16 września 2013 r.<sup>42</sup>, wskazano na konieczność dostarczenia przez wykonawcę *projektu budowlanego lub projektu koncepcyjnego* oraz na to, że wykonawca zwrócił się (w dniu 14 października 2013 r.) o wydanie upoważnień do występowania w imieniu Gminy przed organami budowlanymi, a także odnotowano podjęte ustalenie, zgodnie z którym *wszystkie dokumenty niezbędne do sprawnego działania na szczeblu gminy zostaną wydane bez zbędnej zwłoki*.

<sup>39</sup> Kwota na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady, zgodnie z § 9 ust. 7 umowy, nie przekraczała 30% wysokości zabezpieczenia.

<sup>40</sup> Ocenę sporządziła osoba posiadająca uprawnienia budowlane.

<sup>41</sup> Spośród sześciu.

<sup>42</sup> Z udziałem byłego Burmistrza i Inżyniera kontraktu, ale bez udziału przedstawicieli wykonawcy.

W okresie realizacji BIP odbyło się łącznie 18 rad budowy (3 w 2013 r. i 15 w 2014 r.), na których omawiano: a/ bieżące sprawy oraz dokonywano uzgodnień kierunków działania, b/ kwestie wprowadzania zmian w procesie budowy, c/ zmiany terminu realizacji zadania. We wszystkich tych spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele Gminy, w 16 z nich przedstawiciele wykonawcy, w 6 kierownik budowy (lub robót), a w 13 Inżynier kontraktu. W protokołach (notatkach) z tych rad wskazywano m.in., że wykonano roboty rozbiórkowe obiektów budowlanych oraz inne roboty budowlane, na wykonanie których Gmina nie posiadała przed ich realizacją decyzji organu administracji architektoniczno-budowlanej pozwalającej na ich wykonywanie lub zgłoszeń o zamiarze ich prowadzenia, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Wykonawca w październiku 2013 r. przedłożył Gminie *Projekt budowlany rozbiórki pięciu budynków w m. Polanowice* przeznaczonych na BIP. W projekcie tym odnotowano m.in., że *obiekty kwalifikują się do rozebrania w całości ze względu na stan techniczny (...) występuje zagrożenie bezpieczeństwa*, ponadto zawarto opis technologii prac rozbiórkowych, w tym rozbiórkę dachów pokrytych płytami azbestowymi<sup>43</sup>, określono zakres i sposób przeprowadzenia robót rozbiórkowych.

Następnie, bez uzyskania wymaganego przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*<sup>44</sup> pozwolenia na rozbiórkę obiektów budowlanych lub zgłoszenia dotyczącego zamiaru wykonania rozbiórki, wykonawca w dniach od 7 do 29 listopada 2013 r.<sup>45</sup> dokonał rozbiórki budynków oznaczonych w *Programie funkcjonalno-użytkowym* nr 1-5 na terenie działek nr 581/15 i 581/96 ark. mapy 3 w Polanowicach (stanowiących teren BIP), co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. Roboty rozbiórkowe przeprowadził wykonawca BIP, natomiast roboty związane z rozbiórką i utylizacją płyt azbestowych, wykonawca na swój koszt zlecił wyspecjalizowanemu podmiotowi.

(dowód: akta kontroli, str. 325-343, 620-635, 651-695, 859-861, 892-893, 920-921, 1143-1144, 1199-1204)

Zgodnie z § 1 ust. 1 umowy Nr Wp 272.8.2013 z dnia 19 czerwca 2013 r. uzyskanie pozwolenia na budowę należało do obowiązków wykonawcy, a termin jego uzyskania określono w § 2 ust. 3 tej umowy, tj. na 6 miesięcy od dnia jej zawarcia (tj. do dnia 19 grudnia 2013 r.). Stosowną decyzję uzyskano natomiast dopiero w dniu 20 sierpnia 2014 r. tj. 8 miesięcy po upływie ustalonego umownie terminu<sup>46</sup>.

Wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę wykonawca złożył do Starosty Kluczborskiego w dniu 10 marca 2014 r. a o pozwolenie na rozbiórkę pięciu budynków w dniu 21 marca 2014 r.

W poprowadzonym przez Sekretarza Gminy rejestrze wydanych pełnomocnictw odnotowano udzielenie przez Burmistrza Byczyny w dniu 10 marca 2014 r. pełnomocnictwa dla dwóch osób – *przedstawicieli firmy PUH KOZDRA do reprezentowania Gminy Byczyna przed organami i instytucjami w postępowaniu na uzyskanie pozwolenia budowlanego do realizacji inwestycji Byczyński Inkubator Przedsiębiorczości w Polanowicach*<sup>47</sup>.

W sprawie terminowości złożenia wniosku o uzyskanie pozwolenia na budowę BIP wykonawca zeznał, że (...) *Wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na budowę, posiadając pełnomocnictwo Gminy Byczyna w tym zakresie wydane w dniu 10 marca 2014 r., złożyłem w dniu 10 marca 2014 r. nie*

<sup>43</sup> Wskazano, że rozbiórkę i utylizację płyt azbestowych należy zlecić specjalistycznej firmie.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.

<sup>45</sup> Daty te wskazał m.in. Starosta Kluczborski w decyzji nr 2/2014 z dnia 4 kwietnia 2014 r. umarzającej postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na rozbiórkę 5-ciu budynków w m. Polanowice. Na prowadzenie robót rozbiórkowych na terenie BIP wskazano także w protokole kontroli wykonywania prac budowlanych, w tym usuwania azbestu na nieruchomości BIP, przeprowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy.

<sup>46</sup> Decyzja stała się prawomocna 17 września 2014 r.

<sup>47</sup> Burmistrz pismem z 28 listopada 2014 r. odwołał pełnomocnictwo dla Katarzyny Zawadzkiej i Jana Kozdry.

załączając decyzji o warunkach zabudowy, bowiem decyzji takiej nie posiadałem. W dniu 14 marca 2014 r. Starosta wezwał mnie m.in. do uzupełnienia dokumentów, w tym o brakującą decyzję o warunkach zabudowy, której w tym czasie nie posiadałem od Gminy.

Po przeprowadzonych w dniu 2 kwietnia 2014 r. oględzinach (kontroli) przeprowadzonych przez przedstawicieli Starosty i Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kluczborku<sup>48</sup> z udziałem byłego Burmistrza i wykonawcy, sporządzono protokół, w którym stwierdzono, że *dokonano rozbiórki pięciu obiektów budowlanych*. W związku z powyższym Starosta skierował sprawę ich rozbiórki do PINB w Kluczborku *celem podjęcia czynności w zakresie właściwego organu* oraz decyzjami (nr 2/2014 i nr 10/2014) z dnia 4 kwietnia 2014 r., na podstawie art. 32 ust. 4a *Prawa budowlanego*, umorzył postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na rozbiórkę pięciu budynków oraz postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę na BIP<sup>49</sup>. W uzasadnieniu do decyzji nr 2/2014 podano, że na obszarze objętym projektem budowlanym zostały przeprowadzone roboty rozbiórkowe pięciu obiektów budowlanych bez uzyskania wymaganych pozwoleń i zgłoszeń, a w miejscu rozebranych obiektów zostały zaprojektowane nowe obiekty BIP.

Wykonawca wyjaśnił: *Były Burmistrz zobowiązał się na jednych z narad budowy w 2013 r. (nie pamiętam dokładnie dnia) do przekazania mi pełnomocnictwa do czynności związanych z rozpoczętą inwestycją, niestety dopiero 10 marca 2014 r. otrzymałem takie pełnomocnictwo, aby występować w imieniu Gminy Byczyna przed organami administracji w celu uzyskania pozwolenia na budowę. Tym samym podczas prowadzenia rozbiórki części obiektów budowlanych na terenie przewidzianym na BIP, tj. w okresie 7-29 listopada 2013 r. nie posiadając wymaganego pełnomocnictwa do czynności prawnych związanych z inwestycją, nie miałem możliwości do wystąpienia o zezwolenie lub zgłoszenia zamiaru wykonywania prac rozbiórkowych. Pomimo tego wielokrotnie prosiłem o pomoc i na początku grudnia 2013 r. złożyłem wnioski o wydanie pozwolenia na budowę BIP podpisany przez byłego burmistrza, gdzie stosowną dokumentację na rozbiórkę sporządziłem w październiku 2013 r. i która to dokumentacja miała być integralną częścią pozwolenia (najpierw rozbiórka potem budowa). Jednakże postępowanie to zostało umorzone z powodu niedostarczenia kompletnej dokumentacji na budowę, przede wszystkim ze względu na brak decyzji o warunkach zabudowy, która to umożliwiłaby dokończenie projektowania.*

W okresie realizacji BIP, działając z upoważnienia byłego Burmistrza, były Kierownik Referatu Budownictwa, na podstawie podpisanego przez siebie wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydał na rzecz Gminy dwie decyzje ustalające lokalizację budowy BIP. Pierwsza z tych decyzji<sup>50</sup> (nr 6CP/2013)<sup>51</sup> została wydana w dniu 21 listopada 2013 r., a druga<sup>52</sup> (nr 1CP/2014), uchylająca m.in. decyzję 6CP/2013, została wydana w dniu 6 maja 2014 r.<sup>53</sup>. Druga z tych decyzji została przekazana wykonawcy, który załączył ją następnie do wniosku złożonego w dniu 10 lipca 2014 r. do Starosty o zatwierdzenie projektu

<sup>48</sup> Dalej: PINB w Kluczborku.

<sup>49</sup> Od wymienionych decyzji Gmina złożyła odwołanie do Wojewody Opolskiego. Wojewoda utrzymała w mocy decyzję nr 2/2014 umarzającą postępowanie w sprawie pozwolenia na rozbiórkę pięciu budynków oraz uchylił decyzję nr 10/2014 w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę i przekazał ją do ponownego rozpatrzenia Staroście. Starosta decyzją 10/B/2014 ponownie umorzył postępowanie w tej sprawie, a Gmina nie wniosła odwołania.

<sup>50</sup> Ustalająca lokalizację budowy BIP w formie budowy obiektów usługowych, produkcyjnych i magazynowych, zmianę sposobu użytkowania z przebudową istniejących budynków oraz budowę infrastruktury towarzyszącej, dz. nr 581/8, 581/14, 581/95 (część), 581/96 km 3 w Polanowicach.

<sup>51</sup> Decyzja nr 6CP/2013 stała się prawomocna z dniem 2 stycznia 2014 r.

<sup>52</sup> Ustalająca lokalizację inwestycji celu publicznego dla Gminy polegającej na budowie BIP w formie budowy obiektów usługowych, produkcyjnych i magazynowych, zmianę sposobu użytkowania z przebudową istniejących budynków oraz budowę infrastruktury z wagą samochodową najazdową towarzyszącą, dz. nr 581/8, 581/14, 581/95 (część), 581/96 km 3 w Polanowicach.

<sup>53</sup> Decyzja stała się prawomocna w dniu 23 maja 2014 r.

budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę BIP. Obie te decyzje zostały wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>54</sup>, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

W sprawie terminowości przekazania ww. decyzji wykonawca BIP zeznał, że: *Decyzję nr 6CP/2013 ... pomimo wielu monitów i próśb z mojej strony do burmistrza Ryszarda Grünera, otrzymałem dopiero w dniu 6 maja 2014 r. od byłego Kierownika Referatu Budownictwa, o czym świadczy adnotacja z datą na tej decyzji. To w sposób istotny wpłynęło i utrudniło, a nawet uniemożliwiło w miarę prawidłowe prowadzenie sprawy związanej z uzyskaniem pozwolenia na budowę.*

Były Burmistrz w powyższej sprawie wyjaśnił m.in., że: *nie przypomina sobie okoliczności związanych z opóźnionym wydaniem decyzji oraz, że nie miałem sygnałów od pracowników prowadzących sprawę zagospodarowania przestrzennego o nieprawidłowościach w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli, str. 125-136, 555-563, 729-736, 760-784, 839-865, 1064-1069, 1111, 1143-1144, 1151-1152, 1410-1413)

PINB w Kluczborku decyzją nr 70/2014 z dnia 4 września 2014 r. odstąpił od nałożenia na Gminę obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonanych robót do stanu zgodnego z prawem. W uzasadnieniu tej decyzji podano m.in., że *biorąc pod uwagę posiadany przez inwestora projekt rozbiórki pięciu budynków oraz określony przez projektującego zły stan techniczny tych obiektów, ich rozbiórka była konieczna i ekonomicznie uzasadniona, jednakże wymagała uzyskania pozwolenia Starosty Kluczborskiego. Wszystkie roboty rozbiórkowe zostały zakończone*<sup>55</sup>.

Były Burmistrz wyjaśnił: *Wiedziałem o prowadzonej przez wykonawcę rozbiórce obiektów budowlanych na BIP w Polanowicach, gruz z tych obiektów był zagospodarowywany na utwardzenia gminnych dróg. Nie wiedziałem jednak, że rozbiórka obiektów tych prowadzona była bez odpowiedniego zezwolenia – decyzji na rozbiórkę obiektów budowlanych.*

(dowód: akta kontroli, str. 783-789, 825-923, 1143-1144, 1241-1245, 1264-1265)

Starosta decyzją nr 36/2014 w dniu 20 sierpnia 2014 r.<sup>56</sup> zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę trzech budynków oraz przebudowę ze zmianą sposobu użytkowania budynku gospodarczego na budynek sortowni z magazynowaniem owoców i dobudową drewnianej wiaty w Polanowicach (na działkach nr 581/15 i nr 581/96 arkusz mapy 3). IZ pismem z dnia 24 września 2014 r. poinformowała Gminę, że dokumentacja ta jest zgodna z założeniami zawartymi w *Programie funkcjonalno-użytkowym* projektu BIP.

(dowód: akta kontroli, str. 100-119, 839-865, 1064-1069, 1111, 1143-1144, 1151-1152)

W zakresie pełnienia nadzoru nad realizacją inwestycji BIP Inżynier kontraktu w piśmie z dnia 20 lutego 2014 r. (przekazanym do Gminy w dniu 21 lutego 2014 r.) wskazał, że *do czasu uzupełnienia dokumentacji projektowej i dokumentów formalnych związanych z realizacją zadania, wstrzymujemy prowadzenie jakichkolwiek robót na przedmiotowym zadaniu a ponadto wskazał m.in., że: Biorąc pod uwagę dotychczasowe działania wykonawcy na BIP oraz sposób prowadzenia ustaleń dotyczących realizacji zarówno prac projektowych, jak i przedmiotowych robót stwierdzamy, że pomimo wielokrotnych prób zmierzających do zrealizowania przedmiotu zamówienia nie jesteśmy w stanie wypełnić zobowiązań wynikających*

<sup>54</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.

<sup>55</sup> W Urzędzie nie było dowodów wskazujących, że Burmistrz lub/i PINB złożyli zawiadomienia do organów ścigania w sprawie przeprowadzenia rozbiórki obiektów budowlanych bez uzyskania decyzji pozwalającej na rozbiórkę lub zgłoszenia takiej rozbiórki.

<sup>56</sup> Decyzja stała się prawomocna dnia 17 września 2014 r.

z zapisów umowy w sprawie funkcji Inżyniera kontraktu procesu inwestycyjnego. W uzasadnieniu tego pisma Inżynier kontraktu wskazał 15 różnych elementów związanych z BIP, w tym m.in. na: *brak rzetelnej ekspertyzy technicznej potwierdzającej brak możliwości wykonania przedmiotu zamówienia, propozycji wykonawcy w zakresie zmiany sposobu realizacji zamówienia, brak jednoznacznej zgody Gminy na zmianę przedmiotu zamówienia i rozbiórkę części obiektów, rozpoczęte prace bez powiadomienia Inżyniera kontraktu oraz dodatkowo wskazał, że procedura budowy obiektów jest znacząco inna niż pierwotnie założona wnioskując o natychmiastowe wstrzymanie prowadzonych robót budowlanych.* Zgodnie z oświadczeniami z dnia 30 grudnia 2013 r. i z dnia 4 lutego 2014 r. podpisanymi m.in. przez byłego Burmistrza i Skarbnika Gminy, na budowie BIP zaangażowanie robót budowlanych miało wynosić – odpowiednio – 1 350 000 zł i 1 800 000 zł.

Ponadto Inżynier kontraktu w piśmie z dnia 1 września 2014 r. przekazał do Gminy uwagi do przygotowanej przez wykonawcę dokumentacji projektowej BIP oraz wskazał na konieczność dokonania uzupełnień w części ogólnej i budowlanej oraz dotyczących instalacji sanitarnej i elektrycznej.

(dowód: akta kontroli, str. 325-343, 651-695, 825-923, 1057-1059, 1185-1187, 1241-1245)

Inżynier kontraktu w sprawie sprawowanego nadzoru nad realizacją inwestycji BIP zeznał: *W toku prowadzonego nadzoru m.in. współuczestniczyłem w przygotowaniu i przeprowadzeniu przetargu na wybór wykonawcy BIP. W zakresie prowadzonego nadzoru m.in. stwierdziłem, że wykonawca nie realizuje wielu ważnych spraw związanych z prowadzoną budową, w tym dotyczących braków w dokumentacji projektowej i dokumentach formalnych związanych z BIP, co skutkowało wstrzymaniem przez mnie (luty 2014 r.) jakichkolwiek robót na zadaniu, choć formalnie robót takich nie powinno się prowadzić, bo nie było wydane pozwolenie na budowę. Ocenę w tym zakresie przedstawiłem pisemnie w tym czasie burmistrzowi Ryszardowi Grünerowi wskazując, że podstawowe braki i niekonsekwencje działania wykonawcy BIP mogą spowodować utratę dofinansowania zewnętrznego inwestycji oraz inne natury prawnej. Wskazałem jednocześnie, że przewidywana w tym czasie procedura budowy obiektów jest znacząco inna niż pierwotnie założona – nie będzie to procedura związana z przewidywanym uprzednio remontem i adaptacją budynków, lecz związana z budową nowego obiektu budowlanego. Wskazałem także, na restrykcyjny sposób egzekwowania dokumentów wynikających z prawa, umów wszystkich uczestników przedsięwzięcia, jaki i umowy zawartej przez Gminę o dofinansowanie zadania. Powyższe sprawy omawiane były także na radach budowy, w których uczestniczyłem.*

Były Burmistrz wyjaśnił, że: *Wielokrotnie wzywałem wykonawcę do przedkładania do Gminy różnych dokumentów, w tym związanych z dokumentacją dotyczącą prac rozbiórkowych obiektów na BIP. Powyższe sprawy omawiane były m.in. na radach budowy oraz osobiście przeze mnie, mojego zastępcę, sekretarza Gminy i Inżyniera kontraktu. Na powyższe wpływ miał także ustalony umową dofinansowania krótki termin zakończenia budowy i jej oddania do użytkowania, determinujący konieczność dostosowania realizacji robót do tego terminu. Poza tym zgodnie z umową m.in. wszystkie wymagane pozwolenia i zgłoszenia należały do obowiązków wykonawcy.*

W związku ze zmianą pierwotnie przewidzianego zakresu robót budowlanych, polegającą na wybudowaniu nowych budynków w miejsce pierwotnie planowanej adaptacji istniejących zabudowań, były Burmistrz pismem z dnia 4 marca 2014 r. zwrócił się do IZ, a wykonawca pismem z dnia 17 marca 2014 r. do Urzędu Zamówień Publicznych, o opinie w sprawie możliwości przedłużenia realizacji zamówienia na wykonanie zadania związanego z wybudowaniem BIP.

W udzielonych odpowiedziach wymienione instytucje oraz Kancelaria Adwokacka adw. Andrzeja Janickiego z Wrocławia wskazali na możliwość dokonania zmian terminu realizacji BIP wskazując, że opisana sytuacja sprowadza się do realizacji robót zamiennych przewidzianych w dokumentacji zamówienia, a ich realizacja jest niezbędna do prawidłowego wykonania przedmiotu umowy, przy czym w takim przypadku, brak jest możliwości żądania podwyższenia wynagrodzenia.

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną zawarcia aneksu nr 1 była zmiana zakresu rzeczowego w odniesieniu do budynków, które ze względów technicznych w ocenie rzeczoznawców oferenta nie nadawały się do remontu, lecz rozbiórki a przyczyną tak odległego w czasie zawarcia aneksu do umowy była konieczność uzyskania potwierdzenia z Urzędu Zamówień Publicznych możliwości zmiany zakresu rzeczowego oraz uzyskanie zgód wszelkich instytucji biorących udział we współfinansowaniu (...) Przyczyną zawarcia aneksów była zmiana przedmiotu zamówienia dokonana po podpisaniu umowy i dokonana przez poprzedniego Burmistrza, która miała wpływ na termin realizacji. W związku z tym wystąpił także zwiększony zakres rzeczowy robót na BIP i wnioskowe przez wykonawcę przesunięcie terminów realizacji BIP uznałem za zasadne.

W sprawie ewentualnego odstąpienia od realizacji umowy z uwagi na konieczność zmiany zakresu przedmiotowego robót były Burmistrz wyjaśnił m.in., że: Rozważałem możliwość rozwiązania z wykonawcą BIP umowę wynikającą z jego propozycji o zmianie wykonywania zadania polegającej na wyburzeniu obiektów i budowy ich od podstaw (umowa przewidywała ich remont i adaptację). Jednak ze względu na przewidywany w umowie o dofinansowanie projektu czas zakończenia inwestycji możliwość taką odrzuciłem.

Wykonawca wyjaśnił, że: Podczas realizacji inwestycji przedkładałem byłemu Burmistrzowi dokumentację projektową, koncepcję wykonania przedmiotowych hal, od ok. początku listopada 2013 r., dokumentacja wykonawcza była gotowa w grudniu 2013 r. Jednak nie posiadając pełnomocnictwa do występowanie w imieniu Gminy w realizowanym projekcie oraz brak wydanej przez byłego Burmistrza decyzji o warunkach zabudowy, uniemożliwił mi dokończenie projektowania i ostateczne sporządzenie całości dokumentacji projektowej. W dniu 10 marca 2014 r. były Burmistrz udzielił mi pełnomocnictwa (był to, zgodnie z umową, ostatni dzień realizacji robót budowlanych) i podjąłem działania zmierzające uzyskania zatwierdzenia kompletnego projektu budowlanego i uzyskania pozwolenia na budowę. Kompletną dokumentację projektową przekazałem do Gminy w lipcu 2014 r. Starosta Kluczborski decyzją nr 36/2016 z dnia 20 sierpnia 2014 r. zatwierdził dokumentację projektową i udzielił pozwolenia na budowę Byczyńskiego Inkubatora Przedsiębiorczości w Polanowicach. Natomiast w dniu 22 grudnia 2014 r., po wielu rozmowach i przeprowadzonych obustronnych analizach, podpisałem z Burmistrzem protokół robót zamiennych sankcjonujący rozpoczęte zmiany, wielokrotnie akceptowane ustnie przez byłego Burmistrza. Nadmieniam, że podczas realizacji zadania, były Burmistrz nie sankcjonując pisemnie faktycznego zakresu realizacji zadania, doprowadził do sytuacji wzywając mnie do dostarczenia dokumentacji jednak nie wskazał, czy mam dostarczyć dokumentację dotyczącą remontu i adaptacji istniejących obiektów budowlanych, czy też dokumentację dotyczącą budowy wynikającej ze złego stanu technicznego 5 budynków.

(dowód: akta kontroli, str. 125-136, 555-563, 729-736, 760-784, 839-865, 1064-1069, 1404-1405, 1410-1414)

W dniu 22 grudnia 2014 r. wykonawca i Burmistrz podpisali dokument określony jako Protokół robót zamiennych, w którym m.in. podano, że poprzedni burmistrz dokonał zmiany przedmiotu zamówienia z remontu istniejących obiektów na budowę (...), koszt realizacji nowego przedmiotu zamówienia zgodnie z kosztorysem

scalonym wynosi 4 190 603,85 zł. Koszt realizacji przedmiotu zamówienia zgodnie z zawartą umową – 2 680 000 zł. Zamawiający stwierdził, że nie jest w stanie sfinansować w całości przedmiotu zamówienia po jego zmianie. Dlatego strony uzgodniły, że dalsza realizacja zakresu prac będzie kontynuowana do kwoty wynikającej z § 4 umowy, tj. 2 680 000 zł brutto.

Wcześniej jednak, pismem z dnia 14 lipca 2014 r. kierowanym do byłego Burmistrza, wykonawca BIP wskazał, że wg stanu na ten dzień zarówno wykonane dotychczas prace, jak też roboty pozostałe do zrealizowania, obejmujące nowy sposób wykonania przedmiotu umowy (polegający na rozbiórce budynków w złym stanie technicznym i wybudowaniu w ich miejsce nowych hal), będą zgodne z kwotą wynagrodzenia przewidzianą umową.

Burmistrz w wyjaśnieniu nie odniósł się bezpośrednio do powyższego pisma wykonawcy, podając jednak, że swoją decyzję opierał na przeprowadzonej analizie dokumentów projektu, rozmów z wykonawcą i jego przedstawicielami – autorami kosztorysu, ponieważ obejmując, stanowisko burmistrza chciałem zakończyć prowadzoną inwestycję i uzyskać efekt w postaci dofinansowania projektu, a także nie przekraczać ustalonego budżetu na daną inwestycję.

Wykonawca wyjaśnił, że: (...) przedstawione przez mnie wartości w piśmie z dnia 14 lipca 2014 r. nie stanowią deklaracji gotowości wykonania całego nowego zakresu robót za kwotę 2 680 000 zł, a są jedynie formalnym dopasowaniem do kwoty wynikającej z podpisanej umowy.

Wykonawca w dniu 12 grudnia 2015 r. zawiadomił Gminę o zakończeniu robót i gotowości odbioru zadania.

Odbiór wykonanych robót budowlanych BIP potwierdzony został protokołem odbioru z dnia 29 grudnia 2015 r., w którym wskazano, że w czynnościach odbiorowych ze strony Gminy uczestniczył Burmistrz, Sekretarz Gminy i inspektor nadzoru inwestorskiego.

Przed podpisaniem ww. protokołu Gmina nie dysponowała dokumentami wskazującymi na zrealizowanie zakresu rzeczowego BIP oraz na wartość zrealizowanych prac. Stanowiło to nieprawidłowości opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

W protokole odbioru odnotowano m.in., że roboty zostały wykonane zgodnie z umową Wp.272.8.20913 z dnia 19 czerwca 2013 r. oraz dokumentacją projektową. Wykonane roboty stanowią 100% wysokości wynagrodzenia wykonawcy wynikającego z § 4 zawartej w umowie i były wykonane w okresie 25 czerwca 2013 r. do 10 grudnia 2015 r. Roboty zostały wykonane zgodnie z zakresem robót wynikającym z dokumentacji projektowej zatwierdzonej przez Zamawiającego na podstawie, której wydano zostało pozwolenie budowlane. Wartość robót będących przedmiotem końcowego odbioru wynosi 2 680 000 zł brutto. W protokole nie odnotowano wad, braków lub usterek robót budowlanych, natomiast wskazano, że dostarczona dokumentacja zawiera braki i zobowiązano wykonawcę do jej uzupełnienia oraz dlatego zalicza się 100 000 zł do rozliczenia w 2015 r. natomiast kwota 60 000 zł brutto będzie mogła być wypłacona wykonawcy po uzupełnieniu dokumentacji odbiorowej<sup>57</sup>.

W protokole odbioru BIP podano ponadto, że ze względu na zmianę przedmiotu zamówienia w trakcie realizacji umowy nastąpił wzrost kosztów w stosunku do pierwotnie zaplanowanych, co tym samym uniemożliwiło osiągnięcie założonego celu, tj. wybudowanie od podstaw Inkubatora w kwocie wynikającej z umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 85-124, 421-423, 720, 884-923, 985-1061, 1269-1270, 1406-1413)

<sup>57</sup> Wykonawca dostarczył dokumentację odbioru bez wad i w dniu 4 kwietnia 2016 r. kwota 60 000 zł została wypłacona.



We wniosku o dofinansowanie BIP oraz w umowie o dofinansowanie, Gmina zaplanowała uzyskanie po realizacji projektu następujących efektów rzeczowych i rezultatów projektu: a/ utworzone instytucje otoczenia biznesu – jedna (w 2013 r.), b/ liczba wybudowanych, przebudowanych i wyremontowanych obiektów – sześć o łącznej pow. 3 138,47 m<sup>2</sup> (w 2013 r.), c/ powierzchnia zagospodarowanego terenu wokół obiektu – 1 500 m<sup>2</sup>, d/ utworzone nowe etaty – dwa (w 2015 r.), e/ przedsiębiorstwa ulokowane w inkubatorze i wsparte przez BIP – dziesięć (w 2015 r.), f/ nowe i ulepszone usługi świadczone przez BIP – pięć (w 2015 r.), g/ nowe przedsiębiorstwa powstałe przy BIP – cztery (w 2015 r.). Żaden z przewidywanych efektów założonych do realizacji w ww. dokumentach do dnia kontroli NIK nie został osiągnięty.

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że: *Sama lokalizacja Inkubatora w Polanowicach wzbudzała wątpliwości wielu osób, w tym i mnie, że realizacja zakładanych w projekcie wskaźników dotyczących powstawania nowych działalności gospodarczych jest trudna i mało prawdopodobna. Dodatkowym problemem był fakt, iż lokalizacja Inkubatora na działkach (581/15 i 581/96) uzyskanych w drodze darowizny od ANR w Opolu była niezgodna z przeznaczeniem tych działek, jakie zostało zapisane w umowie i dokumentach przekazujących. Zgodnie z uzyskanym pozwoleniem budowlanym i na podstawie przyjętej dokumentacji technicznej zrealizowano taką część inwestycji, która uwzględniała poniesione przez wykonawcę wcześniej koszty (wyburzenie budynków, zagęszczanie gruntów, fundamenty, postawienie zakupionych u innego dostawcy dużo wcześniej hal). W budżecie Gminy, zgodnie z pierwotnym kosztorysem zabezpieczono kwotę 2,6 mln zł na realizację tej inwestycji i do tej kwoty po dokonanych odbiorach wykonanych robót budowlanych – wykonawcy wypłacono takie – wynikające z umowy – wynagrodzenie. W związku z faktem, iż kosztorys po zmianie zakresu realizacji zadania wykazuje kwotę 4,2 mln zł, jako tę, która umożliwi zakończenie inwestycji, zwróciliśmy się do Marszałka WO z pismem o wskazanie możliwości skorzystania z projektów, które umożliwiłyby dokończenie inwestycji z możliwością uznania za wydatki kwalifikowane w projekcie koszty, które do tej pory ponieśliśmy. Otrzymaliśmy odpowiedź ze wskazaniem możliwości aplikowania i w momencie ogłoszenia naborów podejmiemy działania umożliwiające skorzystanie z tych środków. Istnieje jeszcze jedna możliwość odzyskania zainwestowanych środków pieniężnych, a mianowicie sprzedaż podmiotowi zewnętrznemu obiektów w stanie, w jakim się teraz znajdują. Zainteresowanie ze strony przedsiębiorców pozwala nam przypuszczać, że uzyskane z ewentualnej sprzedaży środki mogą z nadwyżką zrekomensować poniesione koszty.*

W dniu 20 lipca 2016 r. Burmistrz zlecił wycenę nieruchomości w Polanowicach (działki na karcie mapy 3 nr 581/15 i nr 581/960, na których zlokalizowano BIP) oraz ich geodezyjny podział<sup>58</sup>.

W piśmie do IZ z dnia 19 lutego 2016 r. Burmistrz wystąpił o zajęcia stanowiska dotyczącego możliwości otrzymania dotacji wynikającej z zawartej umowy oraz podał m.in., że *w trakcie realizacji inwestycji doszło do szeregu zdarzeń, które mogą mieć negatywny wpływ na uruchomienie środków, które wynikają z zawartej umowy. W piśmie tym wymienił następujące okoliczności: 1/ zmiana w trakcie realizacji inwestycji przedmiotu zamówienia w stosunku do przedmiotu zamówienia opisanego w przetargu. Zmiana ta dotyczyła opisu przedmiotu zamówienia, z którego jednoznacznie wynikało, że należy wykonać prace dotyczące adaptacji istniejących budynków. Jednakże w trakcie realizacji przedmiotu umowy okazało się, że budynki przeznaczone do adaptacji nie nadają się do remontu i muszą być rozebrane. Pomimo zamiany przedmiotu zamówienia w trakcie realizacji nie dokonano żadnej*

<sup>58</sup> Do dnia zakończenia kontroli w Urzędzie nie było wykonanej wyceny nieruchomości i geodezyjnego podziału.

zmiany przedmiotu umowy, co do zakresu wykonywanych prac, 2/ Zmiana terminów zakończenia inwestycji wynikających z przeprowadzonego postępowania przetargowego, 3/ Zmiana zakresu robót w stosunku do zakresu, jaki wynikała z przetargowego przedmiotu zamówienia, 4/ Zwiększenie kosztów inwestycji w stosunku do ceny ofertowej wynikającej z postępowania przetargowego, 5/ ustala celowość projektu.

Natomiast w piśmie dotyczącym BIP z dnia 3 marca 2016 r., Burmistrz powiadomił Zarząd Województwa Opolskiego, że dotychczasowe problemy związane z jego realizacją wynikały ze zmiany w trakcie realizacji inwestycji przedmiotu zamówienia opisanego w przetargu polegającej na konieczności rozebrania istniejących budynków i budowie nowych hal. Miało to wpływ zarówno na termin, jak i przede wszystkim na zwiększenie kosztów inwestycji, a także zachowanie warunków celowości (przeznaczenia) projektu oraz, że zaniedbania te wynikają w całości z działania poprzedniego Burmistrza, który pomimo wyrażenia zgody<sup>59</sup> na zmianę zakresu polegającego na wyburzeniu istniejących budynków a nich miejsce wybudowanie nowych hal nie usankcjonował tego faktu z wykonawcą.

W związku z niezrealizowaniem projektu BIP IZ wypowiedziała umowę dofinansowania ze skutkiem na dzień 14 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 21-65, 141-165, 166-324, 428-514, 737-746, 874-875, 1262-1263)

### **Rozliczenie finansowe inwestycji BIP**

Były Burmistrz, była Skarbnik i były Kierownik Referatu Budownictwa, na wniosek wykonawcy, poświadczyli zaangażowanie zrealizowanych przez wykonawcę robót budowlanych związanych z utworzeniem BIP, podpisując przygotowane przez wykonawcę tych robót oświadczenia datowane na dzień: 1/ 30 grudnia 2013 r., podając zaangażowanie robót w kwocie 1 350 000 zł oraz 2/ 4 lutego 2014 r. wykazując zaangażowanie robót w kwocie 1 800 000 zł<sup>60</sup>.

W powyższej sprawie były Burmistrz zeznał m.in.: *Oświadczenia były przygotowane przez wykonawcę i nanesione były na nich daty 30 grudnia 2013 r. oraz 4 lutego 2014 r. Weryfikację danych zawartych w tych oświadczeniach zleciłem Kierownikowi Referatu Budownictwa i Skarbnikowi Gminy. Dodatkowo przy oświadczeniu do spółki Magellan z Łodzi<sup>61</sup> (oświadczenie datowane 4 lutego 2014 r.), wydając polecenie wyjazdu służbowego poleciłem<sup>62</sup> z Referatu Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, aby sprawdzili u producenta hal przeznaczonych na BIP – na miejscu w firmie w Myszkowie stan realizacji budowanych na zlecenie P.U.H. „KOZDRA” tych hal. Na okoliczność tą sporządzona była notatka służbowa potwierdzająca wskazane zaangażowanie w budowie hal na kwotę 900 tys. zł. Równocześnie poleciłem skarbnikowi wyegzekwowanie od P.U.H. „KOZDRA” dokumentów potwierdzających płatności na rzecz firmy wykonującej hale i inne dostawy na rzecz BIP. Kopie takich dokumentów zostały mi przedstawione, nie pamiętam dokładnie, na jaką kwotę, ale na pewno były to wielkości takie same lub zbliżone (nieco wyższe). Oświadczenie to podpisałem dopiero po tych czynnościach. Oba oświadczenia podpisałem będąc przekonany, że dane w nich zawarte dotyczące zaangażowania prac nad realizacją projektu - BIP, po ich*

<sup>59</sup> Przez Instytucję Zarządzającą RPO pismo z 7 października 2013 r. znak DPO.III.433.100.1.2012.ML.

<sup>60</sup> Oświadczenie z 30 grudnia 2013 r.: dokumentacja projektowa – 100 tys. zł (100%), roboty rozbiórkowe – 450 tys. zł (100%), roboty budowlane budowa hal – 600 tys. zł (43%), roboty instalacyjne wodne – kanalizacyjne – deszczówka – 150 tys. zł (26%), roboty instalacji elektrycznej – 50 tys. zł (15%), zagospodarowanie terenu – 0,0 tys. zł (0%). Oświadczenie z 4 lutego 2014 r.: dokumentacja projektowa – 100 tys. zł (100%), roboty rozbiórkowe – 450 tys. zł (100%), roboty budowlane budowa hal – 900 tys. zł (53%), roboty instalacyjne wodne – kanalizacyjne – deszczówka – 250 tys. zł (42%), roboty instalacji elektrycznej – 100 tys. zł (20%), zagospodarowanie terenu – 0,0 tys. zł (0%).

<sup>61</sup> Tj. podmiotu finansującego działalność wykonawcy.

<sup>62</sup> Dwóm pracownikom.

sprawdzeniu przez wymienionych pracowników Urzędu, są zgodne ze stanem faktycznym.

Były Kierownik Referatu Budownictwa potwierdził, że wymienione oświadczenia przygotował wykonawca oraz zeznał: *Weryfikację danych zawartych w oświadczeniu do spółki Magellan z Łodzi (oświadczenie datowane 4 lutego 2014 r.) sprawdzałem u producenta hal przeznaczonych na BIP, na miejscu w firmie w Myszkowie (nie pamiętam nazwy firmy). Stan realizacji był taki, że elementy hal były prawie gotowe do montażu. Nie pamiętam, czy z tego wyjazdu sporządzony był jakiś dokument. Oba oświadczenia podpisałem będąc przekonany, że dane w nich zawarte dotyczące zaangażowania prac nad realizacją projektu – BIP, były zgodne ze stanem faktycznym.*

Była Skarbnik zeznała: *Weryfikacja danych zawartych w tych oświadczeniach polegała na sprawdzeniu przez mnie, czy środki na wykonanie BIP są zabezpieczone w budżecie. Osobiście pytałam Burmistrza Grünera i byłego Kierownika Referatu Budownictwa, czy wyszczególnione prace zostały faktycznie wykonane, otrzymałam od nich odpowiedź, że tak. Oba oświadczenia podpisałam będąc przekonana, że dane w nich zawarte dotyczące zaangażowania prac nad realizacją projektu - BIP, po potwierdzeniu ustnym przez Burmistrza Grünera i byłego Kierownika Referatu Budownictwa są zgodne ze stanem faktycznym.*

(dowód: akta kontroli, str. 859-873, 884-923, 985-1061, 1145-1146, 1269-1270)

W sporządzonych przez wykonawcę oraz dwie osoby posiadające uprawnienia budowlane<sup>63</sup> kosztorysach scalonych datowanych na lipiec 2014 r. oraz na grudzień 2015 r., wyszczególniono cztery elementy scalone robót związanych z BIP obejmujące (w kosztach brutto):

- roboty przygotowawcze – 80 225 zł;
- rozbiórka i budowa obiektów – 3 828 720 zł<sup>64</sup>;
- zagospodarowanie terenu – 161 660 zł;
- dokumentacja – 120 000 zł.

W dokumentach tych podano ponadto wartość robót wykonanych (brutto) na kwotę 3 115 075 zł<sup>65</sup> oraz kwotę 4 190 603,85 zł, jako koszty całkowite realizacji BIP w pełnym zakresie. Różnica wynosząca 1 075 530 zł stanowiła równowartość robót niezbędnych, zdaniem wykonawcy, do ukończenia pełnego zakresu przedmiotowego BIP.

Wykonawca wyjaśnił, że: *Różnica pomiędzy kwotą zapłaconą przez Gminę (2 680 000 zł), a wykazaną w kosztorysie scalonym z grudnia 2015 r. jako roboty faktycznie wykonane (3 115 075 zł) to kwota 435 075 zł. Kwota ta podczas realizacji inwestycji została zaliczona przez Zamawiającego na poczet realizowanej inwestycji, natomiast nie wypłacono mi z tego tytułu żadnej kwoty, ze względu na podpisany protokół robót zamiennych z dnia 22 grudnia 2014 r. oraz umowną cenę zadania (2 680 000 zł). Poniesione przez mnie dodatkowe koszty (435 075 zł) to: słupy i ramy konstrukcji hal (211 315 zł), obudowa hal, ściany i pokrycie dachowe (110 000 zł), stolarka i ślusarka zewnętrzna (91 760 zł), prace geodezyjne (7 000 zł), instalacja wodociągowa i elektryczna – przesunięcie kolidujących sieci (15 000 zł). Wykonane wymienione roboty wynikają z kwot i zakresów rzeczowych wskazanych w kosztorysie scalonym z grudnia 2015 r. Wcześniej, w przedłożonych do Gminy fakturach za wykonane roboty na BIP, nie dokonano szczegółowego sposobu*

<sup>63</sup> Na pieczętkach nie wskazano rodzaju i specjalności posiadanych przez nich uprawnień budowlanych, w przypadku jednej osoby wskazano przepis uprawnień (dotyczyły one kierowania, nadzorowania i kontrolowania technicznego budowy i robót oraz do sporządzania projektów budynków o kubaturze do 1 000 m<sup>3</sup>).

<sup>64</sup> Z tego (koszty brutto): rozbiórka obiektów – 1 067 640 zł, budowa hal – 1 493 160 zł, remont istniejącego budynku przetwórstwa rolno-spożywczego (tzw. cieleśnik) – 246 000 zł, stan wykończeniowy wewnętrzny – 355 790 zł, sieci i instalacje – 666 130 zł.

<sup>65</sup> Wobec 2 680 000 zł zapłaconych zgodnie z umową wykonawcy, tj. o 435 075 zł (16%) mniej niż wskazana w tym kosztorysie.

rozliczenia robót budowlanych i zużytych materiałów na BIP (...), gdyż Burmistrz tego nie wymagał. Poza tym nie było takiego obowiązku ani potrzeby tak szczegółowego przedstawiania wykonanych zakresów rzeczowych robót.

(dowód: akta kontroli, str. 346-378, 874-875, 1170-1174, 1410-1413)

Łącznie na rzecz wykonawcy BIP (i wskazanych przez wykonawcę podmiotów do przekazania na ich rzecz bezpośrednich płatności z budżetu Gminy), realizującego zadanie wypłacono kwotę 2 680 000 zł, tj. wskazaną w § 4 ust. 1 umowy, pomimo niespełnieniu warunków wskazanym w § 12 ust. 8 oraz ust. 11 umowy o wykonanie BIP<sup>66</sup>, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 100-119, 384-420, 1153-1154, 1188-1198, 1224-1225, 1230-1240, 1246-1250, 1255-1261, 1271-1272)

Realizując projekt BIP Gmina ponadto wydatkowała środki na:

- opracowanie *Studium* na potrzeby RPO, kwotę 13 000,01 zł brutto wypłacono w dniu 28 grudnia 2011 r. na podstawie faktury nr 05/2011 z dnia 27 grudnia 2011 r.;
- usługę prawną związaną z przygotowaniem projektu aneksu do umowy z wykonawcą BIP; kwotę 1 230 zł brutto wypłacono w dniu 26 lutego 2014 r. na podstawie faktury nr 8/01/2014 z dnia 31 stycznia 2014 r.;
- usługę doradczą związaną z opinią prawną dotyczącą *Prawa zamówień publicznych*; kwotę 1 000 zł brutto wypłacono w dniu 17 marca 2014 r. na podstawie faktury nr 0087/14/FVS z dnia 4 marca 2014 r.;
- wykonanie tablic informacyjnych i pamiątkowych; kwotę 1 808,10 zł brutto wypłacono w dniu 21 listopada 2014 r. na podstawie faktury nr F/000785 z dnia 10 listopada 2011 r.;
- pełnienie funkcji Inżyniera kontraktu; kwotę 14 760 zł brutto wypłacono w dniu 23 kwietnia 2015 r. na podstawie faktury nr 02/III/15 z dnia 31 marca 2015 r.
- zakup sprzętu komputerowego; kwotę 16 140,41 zł brutto wypłacono w dniu 16 czerwca 2015 r. na podstawie faktury nr SK/2015/05/0195 z dnia 29 maja 2015 r.;
- prace geodezyjne związane ze zmianą danych ewidencyjnych budynku; kwotę 307,50 zł brutto wypłacono w dniu 16 lipca 2015 r. na podstawie faktury nr 177/2015 z dnia 19 czerwca 2015 r.;
- pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego; kwotę 4 920 zł brutto wypłacono w dniu 30 czerwca 2015 r. na podstawie faktury nr 3/06/15 z dnia 18 czerwca 2015 r.;
- zakup mebli biurowych, konferencyjnych i socjalnych; kwotę 26 972,67 zł brutto wypłacono w dniu 16 lipca 2015 r. na podstawie faktury nr 218/2015 z dnia 30 czerwca 2015 r.

Łączne wydatki na wymienione dostawy i usługi wyniosły 80 138,69 zł, a łącznie z wypłaconą na rzecz wykonawcy BIP kwotą – 2 760 138,69 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 100-119, 382-383, 384-420, 1072-1107, 1153-1154)

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie i umową o dofinansowanie projektu BIP, przewidziano nabycie przez Gminę tablic informacyjnych i pamiątkowych, sprzętu komputerowego oraz mebli biurowych i socjalnych. Zamówień dokonano po przeprowadzonych postępowaniach w trybie zapytań ofertowych obejmujących dostawy:

- tablic informacyjnych i pamiątkowych (razem 10 szt.) za cenę 1 808,10 zł (brutto)<sup>67</sup>, dostawa nastąpiła zgodnie z warunkami umowy zawartej w dniu

<sup>66</sup> Do dnia zakończenia kontroli NIK (18 sierpnia 2016 r.) Gmina nie posiadała pełnej dokumentacji powykonawczej.

<sup>67</sup> Oferty złożyło 8 dostawców za wynagrodzeniem od 1.808,10 zł do 2.642,04 zł.

4 listopada 2014 r. a odbiór udokumentowany został protokołem z dnia 10 listopada 2014 r.;

- mebli biurowych, socjalnych i konferencyjnych za cenę 26 972,67 zł (brutto)<sup>68</sup>, dostawy nastąpiły zgodnie z warunkami umowy zawartej w dniu 18 maja 2015 r., a odbiór (w ramach którego dokonano dostaw w dniach 25-26 czerwca 2015 r.) potwierdzony był przez koordynatora projektu;
- sprzętu komputerowego za cenę 16 140,41 zł (brutto)<sup>69</sup>; dostawa nastąpiła zgodnie z warunkami umowy zawartej w dniu 18 maja 2015 r., a odbiór w dniu 29 maja 2015 r. udokumentowany był protokołem odbioru.

Do wymienionych dostaw nie wniesiono uwag ilościowych i jakościowych. Dokumenty będące podstawą płatności były prawidłowo opisane oraz sprawdzone i zatwierdzone do wypłaty przez osoby upoważnione i zobowiązane.

Przeprowadzone w dniach 14 i 15 lipca 2016 r. oględziny zakupionych z ramach projektu BIP tablic informacyjnych i pamiątkowych, sprzętu komputerowego oraz mebli biurowych i socjalnych wykazały, że Gmina dysponowała wymienionymi wyżej rzeczami, spośród których:

- tablice: informacyjna i pamiątkowe (zapakowane) oraz meble biurowe i socjalne (zapakowane), zmagazynowano i przechowywano w zamkniętych i zabezpieczonych pomieszczeniach w gminnych jednostkach organizacyjnych<sup>70</sup>,
- sprzęt komputerowy był rozpakowany i użytkowany w pomieszczeniu biurowym Urzędu<sup>71</sup>.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że: *Zakupione wyposażenie, mimo nie ukończenia realizacji tego projektu, miało stanowić wkład własny w realizację przyszłych projektów, w przypadku pozyskania dofinansowania na dokończenie budowy obiektów znajdujących się na działkach Inkubatora w Polanowicach. Zakupiony sprzęt informatyczny, już częściowo został przeznaczony do wymiany zużytego sprzętu elektronicznego na potrzeby Urzędu. Doposażona zostanie również urzędowa serwerownia, a klimatyzator przenośny będzie wykorzystywany w pomieszczeniach na ostatnim piętrze Urzędu. Natomiast zakupione w 2015 r. meble biurowe zostaną przeznaczone na doposażenia biur Urzędu i wymianę mebli zużytych. W związku z powyższym środki zaplanowane w budżecie na zakup wyposażenia oraz sprzęt komputerowy zostaną odpowiednio pomniejszone. Sprzęt socjalny będzie rozdysponowany na potrzeby różnych jednostek organizacyjnych Gminy.*

(dowód: akta kontroli, str. 382-397, 407-408, 1072-1092, 1093-1107, 1112-1115)

### **Oględziny obiektów BIP**

Przeprowadzone w dniach 10 i 14 czerwca 2016 r. oględziny obiektów BIP wykazały, że wjazd na teren BIP był ogólnodostępny i nie posiadał zabezpieczenia przed wstępem nieuprawnionych osób trzecich i prowadził od utwardzonej (asfaltowej) drogi (trasy Byczyna – Proślice) w miejscowości Polanowice. Od drogi publicznej teren nieruchomości był częściowo ogrodzony płotem, od strony ulicy częściowo granicę nieruchomości stanowiła zabudowa magazynu (wiaty nr 1 i nr 2). Drogi dojazdowe i przejazdowe na terenie nieruchomości były utwardzone w części płytami betonowymi (trylinka) i kostką brukową (granitową), w części zaś były to drogi gruntowe. Na terenie nieruchomości znajdowały się następujące obiekty budowlane:

<sup>68</sup> Oferty złożyło 17 dostawców za wynagrodzeniem od 26 972,67 zł do 58 350 zł.

<sup>69</sup> Oferty złożyło dwóch dostawców za wynagrodzeniem od 16 140,41 zł do 20 850 zł.

<sup>70</sup> Budynek BIP tzw. cieleśnik (tablica informacyjna), magazyn zakładowy w Centrum Integracji Społecznej w Polanowicach (tablice pamiątkowe, szafy bhp), pomieszczenia w Zespole Szkół Gimnazjalnych, Licealnych i Zawodowych w Polanowicach (meble biurowe i konferencyjne).

<sup>71</sup> Za wyjątkiem ekranu ręcznego i routera 4lan WiFi, które złożono w pomieszczeniu nr 26 w opakowaniach.

- magazyn nr 2 – zabudowana z wszystkich stron wiatą, o wymiarach ok. 18 m x 15 m, wewnątrz magazynu było utwardzone tłuczniem, częściowo wyrównane, zewnątrz teren nieuporządkowany, liczne i wysokie (do ok. 1 m) porosty traw, krzewów, a także liczne pozostałości ziemi i gruzu<sup>72</sup>, brak oznaczonego i wykonanego dojścia do obu drzwi wejściowych oraz do drzwi (bram) magazynowych, ze względu na nieuporządkowany teren zewnętrzny, ograniczona i utrudniona możliwość wejścia do magazynu, stan obiektu – surowy, zamknięty, nie nadający się – bez wykonania robót dodatkowych i wykończeniowych oraz prac porządkowych – do gospodarczego wykorzystania (użytkowania);
- magazyn nr 1 – zabudowana z wszystkich stron wiatą o wymiarach ok. 100 m x 15 m, wewnątrz magazynu w ok. 30-40 % było utwardzone tłuczniem, częściowo wyrównane, w pozostałej części podłoże ziemne, częściowo utwardzone, z pojedynczymi nierównościami, wewnątrz znajdowała się końcówka rury stanowiącej zasilanie w bieżącą wodę z sieci wodociągowej, w magazynie tym złożono materiały budowlane<sup>73</sup>, zewnątrz teren nieuporządkowany, liczne i wysokie (do ok. 1 m) porosty traw, krzewów, drzewostanu, a także pozostałości ziemi i gruzu<sup>74</sup>, na zewnątrz złożone 6 płyt betonowych<sup>75</sup> pozostałych po realizowanych pracach, brak oznaczonego i wykonanego dojścia do wszystkich drzwi wejściowych oraz do wszystkich drzwi (bram) magazynowych, ze względu na nieuporządkowany teren zewnętrzny, ograniczona możliwość wejścia do magazynu, stan obiektu – surowy, zamknięty, nie nadający się – bez wykonania robót dodatkowych i wykończeniowych oraz prac porządkowych – do gospodarczego wykorzystania (użytkowania);
- magazyn nr 3 – zabudowana z wszystkich stron wiatą, w części bocznej otwarta, o wymiarach ok. 42 m x 15 m, we wnętrzu magazynu nie było wykonanej posadzki, było podłoże gruntowe – nieuporządkowane z licznymi nierównościami, wewnątrz znajdowało się końcówka rury stanowiącej zasilanie w bieżącą wodę z sieci wodociągowej, zewnątrz teren nieuporządkowany, liczne i wysokie (do ok. 1 m) porosty traw, krzewów, a także pozostałości ziemi i gruzu, brak wyznaczonego i wykonanego dojścia do wszystkich drzwi wejściowych oraz do wszystkich drzwi magazynowych, ze względu na nieuporządkowany teren zewnętrzny, ograniczona możliwość wejścia do magazynu, stan obiektu – surowy, zamknięty, nie nadający się bez wykonania robót dodatkowych i wykończeniowych oraz prac porządkowych – do gospodarczego wykorzystania (użytkowania);
- budynek murowany, jednokondygnacyjny, o podstawie ok. 31 m x 12,5 m, wewnątrz budynku podłoże gruntowe z pojedynczymi nierównościami o głębokości do ok. 30 cm i pow. do 1 m<sup>2</sup>, wewnątrz zgromadzono kilkadziesiąt bloczków betonowych oraz pozostałości różnych materiałów budowlanych, wokół budynku liczne i wysokie (do ok. 0,8 m) porosty traw, krzewów, a także pozostałości ziemi i gruzu, brak wyznaczonego i wykonanego dojścia do drzwi wejściowych oraz do bram wjazdowych (przejazdowych), ze względu na nieuporządkowany teren zewnętrzny, ograniczona możliwość wejścia do magazynu, stan obiektu surowy, zamknięty, nie nadający się – bez wykonania robót dodatkowych i wykończeniowych oraz prac porządkowych – do gospodarczego wykorzystania (użytkowania).

(dowód: akta kontroli, str. 346-378, 874-875)

<sup>72</sup> Przyzmy o pow. od 2 do 6 m<sup>2</sup> i wysokości do ok. 1 m.

<sup>73</sup> M.in. płyty ścienne z wełną mineralną, elementy na zabudowę bramy wjazdowej, płyty blachy trapezowej i rury instalacji deszczowej z pcv przewidziane do zakończenia robót przy magazynie nr 3.

<sup>74</sup> Przyzmy o pow. od 2 do 6 m<sup>2</sup> i wysokości od 1 m do 1,2 m.

<sup>75</sup> Grubość ok. 15 cm, szerokości od 1 m do 1,5 m i długości od 2 m do 2,5 m.

W protokole z kontroli realizacji warunków umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości (w tym działek nr 581/15 i nr 581/96, na których budowano BIP) przeprowadzonej w dniu 24 marca 2016 r. przez ANR w Opolu podano m.in., że: *na działkach 581/15 (niezagospodarowanej w ok. 50%) oraz nr 581/96 znajdują się budynki produkcyjno-magazynowe, których budowa zaawansowana jest w 50% (wymagają wyposażenia w instalacje, wylania posadzek oraz uporządkowania i zagospodarowania terenu wokół obiektów)*. Burmistrz w piśmie z dnia 16 maja 2016 r. skierowanym do ANR w Opolu podał m.in., że *podczas realizacji przedsięwzięcia, zaplanowane obiekty zostały wybudowane w stanie surowym zamkniętym. Dokończenie budowy planujemy wykonać z dofinansowaniem dotyczącym utworzenia obiektów dla nowopowstałych przedsiębiorstw w ramach projektów unijnych, których nabory przewidziane są w trzecim kwartale tego roku. (...) Planowany termin dokończenia budowy to 31 grudnia 2017 r.* ANR w Opolu zaakceptował termin realizacji inwestycji do dnia 31 grudnia 2016 r. oraz poinformował, że w przypadku zbycia lub niezagospodarowania działek w podanym wyżej terminie, ANR w Opolu *zażąda do Gminy zwrotu aktualnej wartości pieniężnej za te działki.*

(dowód: akta kontroli, str. 21-65, 125-136, 555-563, 729-736, 750-754, 760-761, 783-784, 792-793, 945-984, 1062)

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2012-2020<sup>76</sup> i w budżetach Gminy na lata 2013-2016 zabezpieczono środki na realizację BIP, w tym środki pochodzące z dwóch kredytów w łącznej wysokości 2 858 929,95 zł<sup>77</sup>. Oba kredyty, zaciągnięte po uzyskaniu stosownej zgody RM<sup>78</sup>, miały na celu pozyskanie środków na realizację BIP i wiązały się z koniecznością spłaty łącznej kwoty (obejmującej kapitał wraz z odsetkami) w wysokości 3 184 003,33 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 382-383, 579, 582-588, 589-597, 599, 1155-1167)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przed podjęciem decyzji o rozpoczęciu realizacji projektu związanego z utworzeniem BIP zaniechano przeprowadzenia rzetelnych, udokumentowanych analiz w zakresie rozpoznania potrzeb społeczności lokalnej, w tym przedsiębiorców, co do zakresu i sposobu ewentualnego wykorzystania przez nich planowanych do budowy obiektów stanowiących BIP. W powyższym zakresie m.in. nie zwracano się do przedsiębiorców prowadzących na terenie Gminy działalność gospodarczą w branży rolno-spożywczej<sup>79</sup>, tj. branży, w której działalność gospodarczą mieli prowadzić użytkownicy BIP z zapytaniem, czy wyrażaliby zainteresowanie prowadzeniem takiej działalności w nowopowstałej instytucji otoczenia biznesu. Jedynymi działaniami, jakie podejmował były Burmistrz w tym zakresie, było informowanie radnych na sesjach Rady Miejskiej o konieczności realizacji takiej inwestycji.

W powyższej sprawie były Burmistrz zeznał, że (...) *Analiza potrzeb w zakresie zasadności budowy BIP wynikała z przeprowadzanych wielu rozmów z przedsiębiorcami, realizowanych wcześniej przez gminę projektów działalności*

<sup>76</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Byczynie Nr XXIX/218/12 z dnia 28 grudnia 2012 r.

<sup>77</sup> Kredyt w wysokości 1 958 929,95 zł z terminem spłaty do 31 grudnia 2016 r. udzielony na podstawie umowy z dnia 9 października 2013 r. (odsetki w wysokości 198 714,35 zł), a kredyt w wysokości 900 000 zł z terminem spłaty do dnia 15 listopada 2022 r. udzielony na podstawie umowy z dnia 31 stycznia 2014 r. (odsetki w wysokości 126 359,03 zł).

<sup>78</sup> Nr XXIX/221/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. ze zmianą dokonaną uchwałą nr XXXVIII/311/13 z dnia 29 sierpnia 2013 r. oraz uchwałą nr XXXVIII/313/13 z dnia 29 sierpnia 2013 r.

<sup>79</sup> W latach 2009-2012 na terenie Gminy Byczyna (w każdym roku) było kilkanaście podmiotów – osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz 9 jednostek posiadających osobowość prawną w branży rolno-spożywczej. Ze względu na utratę danych wynikającą z awarii serwera w Urzędzie liczbę osób fizycznych prowadzących w tym okresie działalność gospodarczą w branży rolno-spożywczej podano szacunkowo.

gospodarczej, które dofinansowywała gmina, sygnałów z zebrań wiejskich, wniosków i dyskusji na sesjach rady miejskiej. Podstawowym uzasadnieniem był brak wolnych i relatywnie tanich lokali na prowadzenie różnej działalności gospodarczej. Po akceptacji przez radę miejską (m.in. wieloletni program inwestycyjny, środki w budżecie na finansowanie) podjąłem decyzję o budowie BIP (...) uzasadnieniem decyzji o organizacji i budowie BIP najogólniej rzecz ujmując była „walka z bezrobociem”, której to Gmina Byczyna podjęła się pod koniec lat 90, kiedy bezrobocie sięgało 16%, a w różnych opracowaniach programowych<sup>80</sup> oraz przedsiębiorcy wskazywali słaby punkt, jakim był deficyt lokali użytkowych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej.

Burmistrz wyjaśnił, że: *Sama lokalizacja BIP w Polanowicach wzbudzała wątpliwości wielu osób, w tym i mnie, że realizacja zakładanych w projekcie wskaźników dotyczących powstawania nowych działalności gospodarczych jest trudna i mało prawdopodobna.*

Brak rzetelnych, udokumentowanych analiz w zakresie rozpoznania istniejących potrzeb co do zakresu i sposobu wykorzystania planowanych do budowy obiektów BIP, zdaniem NIK, zwiększał ryzyko nieosiągnięcia zamierzonych celów w postaci ulokowania podmiotów gospodarczych w BIP. Jednocześnie NIK zauważa, że z uwagi na niewielką liczbę podmiotów działających w branży rolno-spożywczej na terenie Gminy, istniała możliwość uzyskania od tych podmiotów sformalizowanej deklaracji o ewentualnej chęci współpracy z BIP lub informacji, że nie istnieją w tej grupie niezaspokojone potrzeby lokalowe. Odpowiedzi takie, niewątpliwie mogły wpłynąć na podjęcie ostatecznej decyzji, co do realizacji BIP lub jej zaniechania. W ocenie NIK również skorzystanie z doświadczeń w planowaniu realizacji podobnego projektu (KIP), w istotny sposób mogło wpłynąć na decyzję o realizacji BIP.

Zdaniem NIK dla uzyskania rzetelnej wiedzy o potrzebach tworzenia BIP pomocne mogłoby być również rozpoznanie potrzeb osób bezrobotnych, zamieszkałych na terenie Gminy, na temat możliwości rozpoczęcia przez takie osoby prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem pomieszczeń magazynowo-produkcyjnych, których lokalizację w ramach BIP, przewidywano w Polanowicach.

(dowód: akta kontroli, str. 8-13, 125-136, 141-181, 228-254, 310-324, 803-807, 866-873, 874-875)

2. Pomimo obowiązku określonego w przepisie art. 64 ust. 1 *Prawo budowlane*, w Urzędzie od dnia przejęcia (tj. od dnia 23 grudnia 2009 r.) od ANR w Opolu w drodze darowizny obiektów przeznaczonych na realizację inwestycji związanej z utworzeniem BIP, zaniechano bieżącego prowadzenia dla każdego z tych obiektów ksiąg obiektów budowlanych stanowiących dokumenty przeznaczone do dokonywania w nich (w okresie użytkowania obiektu) zapisów o przeprowadzanych badaniach i kontrolach stanu technicznego, remontach i przebudowach. Ponadto obiektów tych nie poddawano obowiązkowym okresowym (rocznym i pięcioletnim) kontrolom, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ww. ustawy.

Przyczyną powyższego zaniechania było w badanym okresie<sup>81</sup> nieuregulowanie w dokumentach organizacyjnych kontrolowanej jednostki zadań wskazujących na to, jaka komórka organizacyjna bądź też który z pracowników powinien realizować (nadzorować) te obowiązki. W Urzędzie, w okresie od momentu przejęcia od ANR w Opolu nieruchomości przeznaczonych na BIP, do dnia kontroli NIK, nie wskazano komórki, ani osoby odpowiedzialnej m.in. za prowadzenie (nadzorowanie) zadań

<sup>80</sup> Wskazano na Strategię Rozwoju Gminy Byczyna z 23 lutego 1998 r. i Plan Rozwoju Miasta i Gminy na lata 2004-2006, Plan Rewitalizacji Miasta Byczyna na lata 2007-2013.

<sup>81</sup> Powyższych zagadnień nie uregulowano do dnia kontroli NIK, tj. do dnia 8 sierpnia 2016 r.



związanych utrzymaniem w należyтым stanie technicznym budynków i obiektów budowlanych stanowiących majątek Gminy.

Były Burmistrz zeznał: (...) *jako burmistrz nigdy osobiście nie prowadziłem księzek obiektów budowlanych, albowiem nie należało to do moich obowiązków. Nie wiem, dlaczego nie były prowadzone książki obiektów budowlanych przejętych na BIP. Nie mam wiedzy, co działo się z tymi obiektami przed ich przejęciem od Agencji Nieruchomości Rolnych.*

Były Kierownik Referatu Budownictwa zeznał, że od dnia przejęcia obiektów przewidzianych na BIP *nikt z pracowników kierowanego przez mnie referatu, ani ja ani inna osoba na zlecenie Gminy nie dokonywała żadnych przeglądów stanu technicznego i przydatności do użytkowania. Nie miałem takich zadań w zakresie swoich obowiązków.*

Burmistrz wyjaśnił, że: *Kiedy objąłem stanowisko (...) nie miałem żadnej wiedzy na temat posiadanych przez Urząd księzek obiektów oraz o nieprzeprowadzonych kontrolach na danych obiektach. Dotychczas żaden z pracowników Urzędu nie miał w zakresie obowiązków zadań związanych z prowadzeniem (nadzorowaniem) księzek obiektów budowlanych. W Urzędzie wdrażany jest systemu zarządzania jakością ISO, w związku z czym przygotowujemy jest nowy Regulamin organizacyjny oraz nowe zakresy obowiązków i czynności pracowników, które określą kto będzie nadzorował zadania związane z prowadzeniem księzek obiektów budowlanych oraz rocznymi i pięcioletnimi kontrolami obiektów budowlanych należących do Gminy.*

(dowód: akta kontroli, str. 125-140, 555-563, 729-736, 750-754, 783-784, 792-793, 839-865, 874-875, 945-984, 1062-1069, 1108-1111, 1115, 1143-1144, 1151-1152)

3. Program funkcjonalno-użytkowy został sporządzony w grudniu 2011 r. przez byłego Kierownika Referatu Budownictwa w sposób nierzetelny, gdyż przyjęte w nim założenia o możliwości adaptacji budynków przeznaczonych na BIP opierały się na ocenie ich stanu technicznego przeprowadzonej w kwietniu i maju 1998 r., tj. 13 lat przed sporządzeniem tego programu.

W zakresie przydatności przeznaczonych na utworzenie BIP nieruchomości Urząd dysponował jedynie przekazanymi przez ANR w Opolu ocenami stanu technicznego budynków należących do ówczesnego Gospodarstwa Rolnego Skarbu Państwa w Polanowicach, pod kątem ich przydatności do dalszego użytkowania oraz książkami obiektów budowlanych<sup>82</sup>, w których ostatnie oceny stanu technicznego tych budynków zostały sporządzone w kwietniu lub maju 1998 r. (przez byłego Kierownika Referatu Budownictwa Urzędu). Z dokonanych ocen wynikało, że w tamtym okresie stan budynków był zadawalający lub nadawały się do użytkowania po przeprowadzeniu drobnego remontu.

Były Kierownik Referatu Budownictwa zeznał m.in.: (...) *ówczesny Burmistrz poprosił mnie o wykonanie programu funkcjonalno-użytkowego dla planowanego BIP, jako że ja jedyny w Urzędzie posiadałem odpowiednie kwalifikacje (...) w tym celu przeprowadziłem wizje lokalne tych obiektów. Dodam, że ja te obiekty dobrze znałem. Pod koniec lat 90-tych opracowałem dla nich protokoły przeglądów technicznych dla ówczesnego właściciela (...) byłem również inspektorem nadzoru na tych obiektach (...) Według mojej oceny stan pozostałych obiektów nie był w najlepszym stanie, ale nie oznaczało to niemożliwości adaptowania na obiekty inkubatora. (...) Według mojej oceny, aktualność opracowanego przez mnie w grudniu 2011 r. programu funkcjonalno-użytkowego w okresie przeprowadzania postępowania o wybór wykonawcy zadania BIP w maju i czerwcu 2013 r., ze względu na różnicę czasu, mogła być nieco zdezaktualizowana. Bowiem tak duży*

<sup>82</sup> W książkach podano, że książki obiektów prowadzono na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego (Dz. U. Nr 8 poz. 48 ze zm.). Przepis ten uchylono z dniem 1 stycznia 1995 r.

czas mógł wpłynąć na pogorszenie stanu technicznego budynków, które praktycznie nie były użytkowane lub użytkowane bez zezwolenia właściciela – Gminy (...). Nie pamiętam, czy mówiłem o tym burmistrzowi Grünerowi. Jednak wykonawcy mogli sami dokonać weryfikacji na miejsc w Polanowicach i dokonać oceny stanu technicznego przewidzianych do remontu i adaptacji budynków.

Były Burmistrz wyjaśnił, że w jego ocenie (...) program funkcjonalno-użytkowy był aktualny w okresie przygotowania i przeprowadzania postępowania przetargowego na BIP. Wskazywał on faktyczny stan tych obiektów, które zgodnie z treścią tego opracowania, miały być wyremontowane i zaadaptowane na określone rodzaje dziwności przewidziane dla BIP.

Wykonawca BIP zeznał: (...) przygotowywałem ofertę koncentrując się głównie na dołączonym do zamówienia programie funkcjonalno-użytkowym, na podstawie, którego dokonałem wyceny planowanych prac. Zakładałem, że Inwestor przystępując do tak dużego zadania prawidłowo i rzetelnie ocenił stan techniczny budynków i należycie przygotował zamówienie (...) Program ten, dzisiaj jestem o tym przekonany, wykonany przez Inwestora, sporządzony był w mojej ocenie nieprofesjonalnie i z wieloma błędami, wprowadził mnie w błąd i naraził na poważne szkody i ogromne straty finansowe. Po podpisaniu umowy o wykonawstwo przy pomocy inżynierów budownictwa, sporządziłem na własny koszt ocenę stanu technicznego obiektów, którą przedłożyłem do Gminy. W ocenie tej stwierdzono, że pięć z sześciu obiektów (za wyjątkiem cieleśnika) zagrożonych jest katastrofą budowlaną stanowiącą realne zagrożenie dla życia i mienia ludzkiego. W związku z powyższym wystąpiłem bezzwłocznie do burmistrza Byczyny o pilne podjęcie decyzji o ewentualnej zamianie przedmiotu zamówienia z remontu na budowę obiektów BIP.

Inspektor nadzoru prowadząca nadzór nad zadaniem od dnia 29 marca 2015 r., zeznała: W roku 2013 znajomy przedsiębiorca budowlany z okolic Kępna, w maju 2013 r. uczestniczył w oględzinach obiektów przewidzianych na BIP, gdyż był zainteresowany złożeniem oferty wykonania tego zadania. Z jego relacji wiem, że obiekty przewidziane do remontu były w stanie określonym przez niego, jako tragiczny, do których nie można było dojść. Było to przyczyną, że oferty na BIP nie złożył.

(dowód: akta kontroli, str. 21-65, 66-99, 783-784, 792-793, 839-865, 846-847, 874-875, 945-984, 1064-1069, 1108-1111, 1115, 1143-1144, 1151-1152, 1231-1232)

Zdaniem NIK, powyższe zaniechania istotnie ograniczyły możliwość opracowania programu funkcjonalno-użytkowego dotyczącego utworzenia BIP w sposób uwzględniający rzeczywisty stan techniczny budynków stanowiących podstawę do prowadzenia działań inwestycyjnych oraz zmniejszyły liczbę podmiotów wstępnie zainteresowanych realizacją BIP, obniżając w tym zakresie konkurencyjność.

4. Lokalizacji BIP dokonano na podstawie decyzji (Nr 6CP/2013 i Nr 1 CP/2014) o lokalizacji inwestycji celu publicznego, podczas gdy zmiana zagospodarowania terenu, polegająca na budowie obiektów budowlanych lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego wymagała, zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy nieruchomości obejmujących m.in. działki nr 581/15 i nr 581/96, na których przewidziano budowę BIP.

W katalogu inwestycji celu publicznego, o którym mowa w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>83</sup> oraz wśród celów publicznych, wskazanych art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>84</sup> nie przewidziano możliwości traktowania, jako

<sup>83</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.

<sup>84</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.

inwestycji celu publicznego, tworzenia instytucji otoczenia biznesu. Tym samym, w przypadku, o którym mowa w art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powinna zostać wydana decyzja o warunkach zabudowy.

Były Kierownika Referatu Budownictwa zeznał: *Wydając decyzje Nr 6CP/2013 z dnia 21 listopada 2013 r., która uprawomocniła się z dniem 2 stycznia 2014 r. oraz Nr 1 CP/2014 z dnia 6 maja 2014 r. w związku z wyburzeniem pięciu budynków ze względu na ich zły stan techniczny, a tym samym faktyczną zmianą stanu nieruchomości, na której przewidziano BIP uchylającą wymienioną wyżej decyzję oraz ustalającą lokalizację, nie zwróciłem uwagi na fakt, że zadanie to nie mieści się w katalogu celów publicznych wskazanych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wydaje mi się, że projekty tych decyzji przysyłał za pomocą poczty elektronicznej zatrudniony w Urzędzie architekt, jednak nie mam dokumentów potwierdzających, że projekty te były przysyłane. Wnioski o wydanie decyzji o lokalizacji celu publicznego związanych z BIP podpisałem, gdyż uważałem, że mogę je podpisać.*

Były Burmistrz wyjaśnił, że: (...) *decyzje przygotował (...) Kierownik Referatu, który między innymi był odpowiedzialny za planowanie przestrzenne na terenie Gminy Byczyna. Wydanie decyzji celu publicznego wynikało z tego, że w BIP będzie miał siedzibę Byczyński Inkubator Gospodarki Społecznej, będący w strukturach Referatu Urzędu. Co oznacza, że BIP będzie siedzibą i miejscem działalności administracji samorządowej i będzie służył ogółowi społeczności – celom publicznym. To stanowiło uzasadnienie wydania decyzji o lokalizacji celu publicznego i nie rozważałem wydania w tym zakresie decyzji o warunkach zabudowy.*

Burmistrz zeznał: *Zgodnie z posiadaną przeze mnie wiedzą w przedmiotowej sprawie, wątpliwe są podstawy do wydania decyzji. Pierwsza decyzja została wydana w oparciu o wniosek zawierający jedynie nazwę inwestycji „Budowa Byczyńskiego Inkubatora Przedsiębiorczości w Polanowicach dz. Nr 581/15, 581/96 k.m. 3 Polanowice”, określający zapotrzebowanie na wodę i energię – „wg. zapotrzebowania i warunków technicznych ZGKiM oraz Tauron”, wskazujący sposób odprowadzania ścieków „do istniejącej kanalizacji sanitarnej” i opisujący planowany sposób zagospodarowania terenu – „na istniejących drogach wewnętrznych”. Decyzja nr 6CP/2013 z dnia 21 listopada 2013 r. została wydana prawdopodobnie po przeprowadzeniu postępowania, w oparciu o sporządzoną analizę urbanistyczną. (...) jednak w Urzędzie nie ma dowodu w tym zakresie, w tym podpisu, ani pod tekstem decyzji, ani też pod analizą urbanistyczną.*

(dowód: akta kontroli, str. 766-782, 1269, 1255-1261, 1273-1275, 1404-1405)

5. Działania Burmistrza polegające na akceptacji zwiększenia wartości robót budowlanych do kwoty 4 190,6 tys. zł, przy jednoczesnym ograniczeniu zakresu wykonanego zamówienia do robót możliwych do wykonania w ramach pierwotnie przewidzianych środków (tj. kwoty 2 680 tys. zł) nie miały oparcia w obowiązujących przepisach prawa, w tym przepisach o zamówieniach publicznych. Tym samym dopuszczono do niezrealizowania przez wybranego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wykonawcę pełnego zakresu zamówienia wynikającego z pierwotnie zawartej umowy, obejmującego budowę BIP. Jednocześnie brak jednoznacznego określenia oczekiwanego zakresu rzeczowego robót, na realizację których Gmina przeznaczyła 2 680 tys. zł i zaniechanie weryfikacji prawidłowości przedłożonego przez wykonawcę kosztorysu scalonego robót (na kwotę 4 190,6 tys. zł) nie zapewniały wydatkowania środków pochodzących z budżetu Gminy, w sposób przewidziany w art. 44 ust. 3 pkt. 1 lit. a ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy

i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Z uwagi na zły stan techniczny przejętych od ANR w Opolu obiektów budowlanych strony umowy uzgodniły (na radzie budowy w dniu 5 sierpnia 2013 r., a następnie w piśmie wykonawcy z dnia 7 sierpnia 2013 r.) zmianę sposobu wykonania przedmiotu zamówienia, zgodnie z którą zamiast adaptacji istniejących hal magazynowych, cielętnika, wiaty oraz budynków gospodarczych nastąpić miała rozbiórka 5 obiektów, a w ich miejsce miały zostać wybudowane nowe hale, z zachowaniem jednak proporcji oraz wskaźników określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.

Zmiana sposobu wykonania przedmiotu zamówienia została przewidziana w § 14 ust. 2 lit. a umowy, zgodnie z którego treścią w trakcie realizacji jej postanowienia mogą ulec zmianie, przy czym zmiany te mogą dotyczyć m.in. sposobu wykonania przedmiotu zamówienia – zamawiający dopuścił możliwość wystąpienia w trakcie realizacji przedmiotu umowy konieczności wykonania robót zamiennych w stosunku do przewidzianych dokumentacją projektową w sytuacji, gdy wykonanie tych robót będzie niezbędne do prawidłowego, tj. zgodnego z zasadami wiedzy technicznej i obowiązującymi na dzień odbioru przepisami wykonania przedmiotu umowy. Jednocześnie w umowie zastrzeżono, że zmiana sposobu wykonania przedmiotu umowy nie może mieć wpływu na zwiększenie wynagrodzenia należnego wykonawcy.

Wykonując przedmiot zamówienia w sposób odmienny od założonego w SIWZ, wykonawca pismem z dnia 14 lipca 2014 r. poinformował organ wykonawczy Gminy o dotychczasowym zaawansowaniu robót, obejmującym: a/ wykonanie dokumentacji projektowej, b/ roboty rozbiórkowe, c/ roboty montażowo-konstrukcyjne hal, d/ roboty remontowe oraz e/ roboty instalacyjne. Koszt tych robót zgodnie z oświadczeniem wykonawcy wynosił 1 800 tys. zł, natomiast do wykonania pozostały roboty związane z postawieniem konstrukcji hal (o wartości 400 tys. zł), roboty wykończeniowe (o wartości 200 tys. zł), wykonanie przyłączy wraz z instalacjami (o wartości 180 tys. zł) oraz zagospodarowanie terenu (o wartości 100 tys. zł). Wyniki analizy treści tego pisma, wbrew przywołanemu poniżej stanowisku wykonawcy przedstawionym w trakcie niniejszej kontroli, dają podstawę do twierdzenia, że wykonawca ten w lipcu 2014 r. dopuszczał wykonanie zmienionego przedmiotu zamówienia za kwotę zgodną z zawartą z Gminą umową, tj. za kwotę 2 680 tys. zł.

Dopiero po zmianie osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego Gminy strony umowy sporządziły w dniu 22 grudnia 2014 r. protokół robót zamiennych, w którym wskazano, że z uwagi na zmianę sposobu wykonania przedmiotu umowy *koszt realizacji nowego przedmiotu zamówienia zgodnie z kosztorysem scalonym wynosi 4 190 603,85 zł*. Jednocześnie strony umowy uzgodniły, że z uwagi na brak możliwości sfinansowania przez zamawiającego w całości przedmiotu zamówienia, dalsza realizacja zakresu prac będzie kontynuowana do kwoty 2 680 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 21-65, 66-84, 100-119, 121-124, 421-423, 651-695, 696-728, 1170-1074)

Były Burmistrz zeznał m.in., że: *Wielokrotnie uczestniczyłem w radach budowy i miałem wiedzę o postępach lub ich braku w realizacji zadania. Zwracałem się do Urzędu Marszałkowskiego o akceptację zmian wynikających ze odmiennego zakresu rzeczowego po konieczności dokonają rozbiórki pięciu z sześciu obiektów budowlanych. Do wykonawcy zwracałem się o uzupełnienie dokumentacji koncepcyjnej, która miała stanowić uzasadnienie do zmian w umowie o dofinansowanie projektu. Moje działania nakierowane były na zrealizowanie inwestycji i uzyskanie przez Gminę dofinansowania na BIP (...) starałem ostrożnie*

wspomagać wykonawcę, aby BIP był realizowany terminowo i rzetelnie. Podobnie postępowalem w stosunku do innych wykonawców.

Burmistrz zeznał: Po przeanalizowaniu stanu realizacji zadania i określeniu ryzyk związanych z przerwaniem inwestycji i niewypłaceniem wykonawcy wynagrodzenia uznałem, że najbardziej korzystnym dla Gminy, jako inwestora będzie usankcjonowanie aneksem do umowy prac, które już zostały wykonane, bądź wynikają z wcześniejszych zobowiązań oraz wypłacenie wynagrodzenia zgodnie z rzeczywistym wykonaniem przedmiotu zamówienia mając na uwadze kwotę zabezpieczoną w budżecie. (...) Uważam, iż przerwanie realizacji zadania doprowadziłoby nie tylko do roszczenia ze strony wykonawcy z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia się Gminy, ale również dochodzenie kosztów poniesionych związanych z realizacją inwestycji oraz kar umownych za zerwanie umowy z winy zamawiającego. Z przedłożonych dokumentów oraz dokonanych odbiorów, wynika, że wykonawca wykonał zakres robót budowlanych na kwotę nie mniejszą niż 2 680 000 zł, a ewentualna kara za rozwiązanie umowy z winy zamawiającego, zgodnie z umową, wyniosłaby 268 000 zł. Tak więc wypowiedzenie umowy w czasie objęcia przeze mnie funkcji burmistrza na etapie bardzo dużego zaangażowania zakresu robót (...) naraziłoby Gminę na niewspółmiernie duże koszty, bez gwarancji uzyskania realizacji przedmiotu zamówienia zgodnie z zawartą umową. Dlatego po wnikliwej analizie rzeczowo-finansowej i konsultacjach (...) doszedłem do wniosku, że w zaistniałej sytuacji najkorzystniejszym rozwiązaniem dla Gminy będzie polubowne zakończenie realizacji zawartej umowy z wykonawcą, niż wypowiedzenie umowy i narażenie Gminy na w/w koszty. Obecnie, planowane jest zawarcie porozumienia z wykonawcą na podstawie, którego wykonawca nie będzie miał już żadnych dalszych roszczeń wobec Gminy z tytułu wykonanych prac budowlanych, gdyż zgodnie z kosztorysem sporządzonym przez wykonawcę, wartość wykonanych przez wykonawcę robót budowlanych, może być większa niż wynagrodzenie mu wypłacone przez Gminę. W ten sposób ostatecznie zostanie zakończona przedmiotowa sprawa oraz naprawione wcześniejsze błędy Gminy zaistniałe na etapie przygotowania inwestycji, ogłaszania przetargu oraz podpisywania umowy z wykonawcą. Jednocześnie zostanie wyeliminowane ryzyko istnienia jakichkolwiek dalszych roszczeń wykonawcy wobec Gminy Byczyna. Zgodnie z uzyskanym pozwoleniem budowlanym i na podstawie przyjętej dokumentacji technicznej zrealizowano taką część inwestycji, która uwzględniała poniesione przez wykonawcę wcześniej koszty (wyburzenie budynków, zagęszczanie gruntów, fundamenty, postawienie zakupionych u innego dostawcy dużo wcześniej hal).

Wykonawca zeznał: (...) wielokrotnie spotykałem się z burmistrzem Grünerem, aby na bieżąco załatwiać sprawy i rozwiązywać sytuację związaną z przedłużeniem terminu realizacji budowy. Niestety ze strony burmistrza Grünera nie było woli, aby sytuację taką rozwiązać sprawienie i z korzyścią dla obu stron. Jeszcze przed uzyskaniem pozwolenia na budowę podpisany został w dniu 28 lipca 2014 r. aneks do umowy, ustalający termin realizacji 15 grudnia 2014 r. Po zmianie na stanowisku burmistrza dopiero wtedy można było w spokoju prowadzić budowę. Nowy burmistrz uznał roboty zamienne (potwierdził ich wykonanie w innym kształcie, budowa a nie remont i adaptacja), ustalił nowy czas zakończenia zadania, dokonał pierwszych i kolejnych płatności za faktycznie wykonane roboty. Zadanie w tym kształcie, za ustaloną cenę w umowie, zostało odebrane przez Gminę w grudniu 2015 r. Burmistrz Robert Świerczek, obejmując stanowisko po wyborach, poprosił mnie na spotkanie, na którym w obecności mojego pełnomocnika ds. zamówień publicznych z kancelarii prawnej (...), po omówieniu stanu zaawansowania i możliwości dalszej realizacji budowy, za moją aprobatą podjął decyzję o kontynuowaniu realizacji zadania oraz jego finansowaniu. Tym samym umożliwił ponowne posadowienie

zakupionych przez mnie hal przemysłowych, które wiele miesięcy leżały w magazynach producenta. Taka decyzja burmistrza Świerczka, pomimo różnych trudności związanych z budową BIP (...) pozwoliła wykonać roboty (...).

Wykonawca wyjaśniał ponadto, że: Kwota 2 680 000 zł dotyczyła realizacji przedmiotu zamówienia, jaki został określony w postępowaniu przetargowym przez Zamawiającego tj. Gminę Bieczyna. Po podpisaniu umowy okazało się, że zakres robót, który został wyceniony na kwotę 2 680 000 zł, nie jest możliwy do zrealizowania. W związku z tym podjęto decyzję o zmianie przedmiotu zamówienia z remontu istniejących budynków na wyburzenie i budowę od podstaw. Jednakże zmiana przedmiotu zamówienia do 14 lipca 2014 r. nie została zalegalizowana poprzez podpisanie aneksu do umowy podstawowej. Brak usankcjonowania nowego zakresu robót różniącego się od tego, jaki zawierała umowa, chcąc otrzymać częściowe wynagrodzenie za wykonaną już pracę, na żądanie byłego Burmistrza przedstawiłem w piśmie z dnia 14 lipca 2014 r. zestawienie z realizowanych prac i prac jeszcze nie wykonanych. Chcąc uzyskać zapłatę za wykonane prace nie mogłem przedstawić w tym piśmie rzeczywistej kwoty za realizację zmienionego zakresu robót, gdyż byłoby to niezgodne z podpisaną umową i wiązało by się z odmową zapłaty. W związku z tym przedstawione przez mnie wartości w piśmie z 14 lipca 2014 r. nie stanowią deklaracji gotowości wykonania całego nowego zakresu robót za kwotę 2 680 000 zł, a są jedynie formalnym dopasowaniem do kwoty wynikającej z podpisanej umowy. Po ustaleniu w kosztorysie scalonym w lipcu 2014 r., że koszt realizacji BIP (po wyburzeniu 5 obiektów budowlanych, ok. 4,1 mln zł), po rozmowach z Burmistrzem mogłem przypuszczać, że w ramach dodatkowych lub/i zamiennych robót na BIP, które stały się faktem, będę mógł liczyć na dodatkową zapłatę po ich wykonaniu. Rozważałem także możliwość rozwiązania umowy z Gminą. Jednak nie odstąpiłem od umowy, gdyż prace na zadaniu były już dość zaawansowane, oceniam że było to ponad 1,5 mln zł (na co w części otrzymałem środki zewnętrzne), zobowiązany byłbym do zapłacenia kary umownej (268 tys. zł), a ponadto były Burmistrz akceptował taką sytuację i wręcz polecił mi dalszą realizację zadania. Modernizacja to prace remontowe na istniejącym obiekcie, może to być także związane z rozbudową lub sposobem użytkowania. Na BIP dotyczyło to cieletnika. W przypadku wyburzenia, powstają nowe obiekty i to jest budowa. Przy realizacji BIP wskaźnik powierzchni został zachowany, natomiast pozostałe wskaźniki, w tym możliwość zasiedlenia przez ok. 29 podmiotów, zgodnie z deklaracją byłego Burmistrza, w tym składanych na radach budowy i innych osobistych spotkaniach – było to zadanie dla Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 1143-1144, 1147-1150, 1255-1261, 1406-1413)

NIK uznaje, za dopuszczalną w myśl postanowień zarówno SIWZ, jak i ogłoszenia o zamówieniu, zmianę sposobu wykonania przedmiotu zamówienia, polegającą na wybudowaniu nowych hal, zapewniających uzyskanie proporcji i wskaźników przewidzianych w programie funkcjonalno-użytkowym, w miejsce rozebranych budynków o złym stanie technicznym. Jednakże, w ocenie NIK, uzgodnienie przez strony w dniu 22 grudnia 2014 r. zwiększenia wartości robót, a następnie ograniczenie zakresu udzielonego zamówienia jedynie do wykonania robót o wartości wynikającej z zawartej umowy nie miało oparcia w obowiązujących przepisach.

Treść art. 144 ust. 1 Pzp nie wyklucza możliwości wprowadzenia do umowy takiej zmiany, której skutkiem jest także zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy. Jednakże dopuszczalność takiej zmiany uzależniona jest od jej przewidzenia w SIWZ oraz określenia warunków takiej zmiany. W przedmiotowej sprawie w SIWZ tego typu zmiany nie przewidziano, przeciwnie w § 4 ust. 1 i ust. 2 umowy wskazano, że wynagrodzenie ma charakter ryczałtowy i obejmuje wszelkie koszty związane z realizacją przedmiotu umowy, w tym ryzyko wykonawcy z tytułu

oszacowania wszelkich kosztów związanych z realizacją przedmiotu umowy, a niedoszacowanie, pominięcie oraz brak właściwego rozpoznania przez wykonawcę przedmiotu umowy nie mogło być podstawą do żądania zmiany wynagrodzenia ryczałtowego określonego w § 4 ust. 1 umowy o budowę BIP. Istotne jest również, że § 14 umowy określający warunki zmiany umowy w ogóle nie przewidywał możliwości podwyższenia wynagrodzenia ryczałtowego (poza zmianą stawki podatku od towarów i usług). Zmiana sposobu realizacji umowy mogłaby więc zostać uznana za zgodną z treścią art. 144 ust. 1 *Pzp*, gdyby nie wiązała się ona z nieprzewidzianą w warunkach udzielonego zamówienia zmianą wysokości wynagrodzenia. Zamawiający (Gmina) nie mógł więc w przedmiotowej sprawie uzgodnić z wykonawcą zmiany sposobu wykonania umowy skutkującej tak istotnym zwiększeniem wynagrodzenia, przy zastosowaniu instytucji prawnych przewidzianych w przepisach *Pzp*.

6. Realizując prace związane z utworzeniem BIP były Burmistrz dopuścił do prowadzenia w okresie od dnia 7 listopada 2013 r. do dnia 29 listopada 2013 r. inwestycji obejmującej zmianę zagospodarowania działek m.in. działki nr 581/15 i nr 581/96, poprzez rozbiórkę 5 obiektów, bez uzyskania wymaganego przepisami *Prawa budowlanego* pozwolenia na rozbiórkę, bądź dokonania zgłoszenia zamiaru wykonywania prac rozbiórkowych.

Wnioskiem z dnia 21 marca 2014 r. Pani Katarzyna Zawadzka, w oparciu o pełnomocnictwo uprawniające do działania w imieniu Gminy Byczyna, wystąpiła do Starosty Kluczborskiego o udzielenie pozwolenia na rozbiórkę 5 budynków w Polanowicach związanych z budową BIP. Decyzją nr 2/2014 z dnia 4 kwietnia 2014 r. Starosta Kluczborski umorzył postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na rozbiórkę ww. obiektów, z uwagi na ich wykonanie przed złożeniem ww. wniosku. W uzasadnieniu decyzji organ ten wskazał, że zgodnie z oświadczeniem inwestora, prace rozbiórkowe prowadzone były w okresie od 7 do 29 listopada 2013 r. Od decyzji tej odwołanie wniosła Gmina Byczyna, domagając się uchylenia decyzji organu I instancji i orzeczenie co do istoty sprawy, a alternatywnie – o uchylenie zaskarżonej decyzji do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Wojewoda Opolski decyzją znak IN.V.7221.4.2.2014.PS z dnia 30 czerwca 2014 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

(dowód: akta kontroli, str. 325-343, 651-695, 876-923, 1058-1059, 1199-1204, 1251-1261)

Były Kierownik Referatu Budownictwa zeznał: *Wiedziałem, że na terenach przewidzianych na BIP w Polanowicach w 2013 r. prowadzone były roboty rozbiórkowe budynków uprzednio przewidzianych w Programie funkcjonalno-użytkowym do remontu i adaptacji. Powyższe było zaakceptowane przez burmistrza Ryszarda Grünera.*

Były Burmistrz wyjaśnił, że: *Wiedziałem o prowadzonej przez wykonawcę rozbiórce obiektów budowlanych na BIP w Polanowicach, gruz z tych obiektów był zagospodarowywany na utwardzenia gminnych dróg. Nie wiedziałem jednak, że rozbiórka obiektów tych prowadzona była bez odpowiedniego zezwolenia – decyzji na rozbiórkę obiektów budowlanych. Powyższe obowiązki były po stronie wykonawcy robót, który pełnił także obowiązki inwestora zastępczego. Ponadto zeznał, że: Miałem wiedzę, że prowadzona była rozbiórka obiektów budowlanych na BIP, w tym utylizacja płyt azbestowych. (...) Mniej więcej w tym okresie<sup>85</sup> występowałem do Urzędu Marszałkowskiego o możliwość dokonania zmian w umowie wynikających z odmiennego zakresu rzeczowego zadania BIP, przy zachowaniu powierzchni użytkowej i kubatury, terminu realizacji i kwoty za budowę.*

<sup>85</sup> Od września do października 2013 r.

(...). Materiały rozbiórkowe, zgodnie z wnioskami sołtysów z Gminy zostały zagospodarowane na cele publiczne.

Wykonawca zeznał: *Po podpisaniu umowy o wykonawstwo przy pomocy inżynierów budownictwa, sporządziłem na własny koszt ocenę stanu technicznego obiektów, którą przedłożyłem do Gminy. W ocenie tej stwierdzono, że pięć z sześciu obiektów (za wyjątkiem cielętnika) zagrożona jest katastrofą budowlaną stanowiącą realne zagrożenie dla życia i mienia ludzkiego. (...) Ze strony burmistrza miałem nacisk, żeby prowadzić roboty rozbiórkowe i inne prace na budowie, który średnio dwa razy w tygodniu przyjeżdżał na budowę i domagał się realizowania robót i to możliwie szybko. Praktycznie otrzymałem polecenie od burmistrza, aby rozbierać budynki, których stan zagraża bezpieczeństwu. (...) Ze względu na zbyt duże elementy pochodzące z rozbiórki, burmistrz Grüner zaproponował, abym sprowadził na budowę kruszarkę i że potem jakoś w tym zakresie się policzymy i dodał abym niczym się nie przejmował. Urządzenie takie sprowadziłem, kosztowało to ok. 50 tys. zł, jednak ze strony Gminy nie otrzymałem żadnej rekompensaty. Skruszony materiał odbierany był przez osoby wskazane przez burmistrza Grünera i wywożony na obiekty gminne.*

(dowód: akta kontroli, str. 783-789, 825-842, 846-847, 859-861, 1143-1150)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż przepis art. 31 ust. 5 *Prawa budowlanego* dopuszcza możliwość rozpoczęcia prac rozbiórkowych przed uzyskaniem pozwolenia na rozbiórkę lub przed ich zgłoszeniem, o ile mają one na celu usunięcie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, przy czym rozpoczęcie takich robót nie zwalnia inwestora z obowiązku niezwłocznego uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia o zamierzonej rozbiórce obiektu budowlanego. Zarówno były Burmistrz, jak i przedstawiciele wykonawcy prac rozbiórkowych w trakcie prowadzonych prac rozbiórkowych zaniechali wystąpienia do właściwego organu o udzielenie pozwolenia na rozbiórkę, bądź też dokonania zgłoszenia o zamiarze prowadzenia prac rozbiórkowych.

7. W trakcie realizacji inwestycji obejmującej budowę BIP nie przestrzegano warunków przewidzianych postanowieniami zawartej z wykonawcą umowy, co skutkowało m.in. naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt. 3 ustawy o *finansach publicznych*, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

I tak: a) dopuszczono do wypłacenia w dniu 12 stycznia 2015 r. na rzecz wykonawcy ww. inwestycji kwoty 550 tys. zł obejmującej roboty rozbiórkowe, utylizację azbestu, roboty ziemne oraz remont budynku przetwórstwa owocowo-warzywnego, zgodnie z fakturą nr 10/12/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r., podczas gdy zgodnie z § 4 ust. 3 umowy nr Wp 272.8.2013 (w brzmieniu ustalonym aneksem nr 2/2014 z dnia 14 grudnia 2014 r. i nie zmienionym pomimo wprowadzenia istotnych zmian do zakresu świadczeń wykonawcy) wynagrodzenie za I etap realizacji ww. inwestycji obejmować miało wykonanie dokumentacji projektowej i uzyskanie pozwolenia na budowę (do kwoty 100 tys. zł), natomiast pozostała płatność miała nastąpić po wykonaniu robót budowlanych i zgłoszeniu gotowości do odbioru oraz uzyskaniu w imieniu zamawiającego stosownej decyzji dotyczącej pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych wchodzących w skład kompleksu pn. „Byczyński Inkubator Przedsiębiorczości w Polanowicach”;

b) dopuszczono do wypłacenia na rzecz wykonawcy ww. inwestycji:

- w dniu 12 stycznia 2015 r. kwoty 650 tys. zł, zgodnie z fakturą nr 10/12/2014 (częściową) z dnia 30 grudnia 2014 r.,
- w dniu 29 czerwca 2015 r. kwoty 1 570 tys. zł, zgodnie z fakturą nr 10/06/2015 (częściową) z dnia 18 czerwca 2015 r.,



- w dniu 17 sierpnia 2015 r. kwoty 300 tys. zł, zgodnie z fakturą nr 14/08/2015 (częściową) z dnia 10 sierpnia 2015 r.,

- w dniu 29 grudnia 2015 r. kwoty 100 000 zł, zgodnie z fakturą nr 16/12/2015 (częściową) z dnia 29 grudnia 2015 r.

stanowiących łącznie 2 520 tys. zł (94%), podczas gdy zgodnie z § 4 ust. 3 ww. umowy (w brzmieniu ustalonym aneksem nr 2/2014 z dnia 14 grudnia 2015 ) oraz na podstawie § 2 ust. 3 ww. umowy (w brzmieniu ustalonym aneksem nr 3/2015 z dnia 29 czerwca 2015 r.) wynagrodzenie za II etap realizacji ww. inwestycji, stanowiące kwotę 2 580 tys. zł, obejmować miało wykonanie przedmiotu umowy zgodnie z projektem budowlanym zatwierdzonym decyzją nr 36/2014 z dnia 20 sierpnia 2014 r. przez Starostę<sup>86</sup>; ponadto dokonanie powyższych wypłat naruszało zasady dotyczące rzetelności i kompletności dowodów księgowych, będących podstawą operacji księgowych, określone w przyjętej do stosowania w Urzędzie polityce rachunkowości<sup>87</sup>;

c) nie wyegzekwowano od wykonawcy przedstawienia harmonogramu rzeczowo-finansowego w terminie 7 dni przed przystąpieniem do robót budowlanych, pomimo iż obowiązek taki wynikał z § 2 ust. 5 ww. umowy;

d) nie wyegzekwowano od wykonawcy przedstawienia na 7 dni przed odbiorem końcowym dokumentów, wskazanych w § 12 ust. 7 ww. umowy, a w szczególności: oświadczenia kierownika budowy związanego z zakończeniem budowy i uporządkowaniem terenu, map powykonawczych, kosztorysu powykonawczego;

e) zaniechano wyegzekwowania od wykonawcy umowy (lub jej projektu) zawartej z Panem Leszkiem Chwołkiem, prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą Zakład Usług Budowlanych „CHATA”, pomimo że w dniu 20 sierpnia 2015 r. wykonawca zgłosił podwykonawcę, a treść § 7 ust. 3 ww. umowy zawartej pomiędzy Gminą a wykonawcą zobowiązywała go do przedstawienia ww. dokumentów wraz z częścią dokumentacji dotyczącej wykonywania robót określonych w umowie lub w projekcie;

f) nie wyegzekwowano od wykonawcy przedłożenia gwarancji ubezpieczeniowych należytego wykonania kontraktu oraz właściwego usunięcia wad i usterek obejmujących wydłużony okres realizacji inwestycji związanej z BIP, pomimo że zgodnie z § 9 ust. 9 ww. umowy, w przypadku wydłużenia terminu realizacji umowy, stosownym aneksem wykonawca obowiązany był dostarczyć zamawiającemu dokumenty potwierdzające przedłużenie terminów ważności zabezpieczenia wniesionego w innej formie niż gotówkowa.

(dowód: akta kontroli, str. 14-20, 100-119, 382-420, 1153-1154, 1175-1184, 1188-1198, 1266-1267)

W powyższych sprawach wyjaśnienie/zeznania złożyli:

Ad. a) i Ad. b) Były Kierownik Referatu Budownictwa (zatwierdzający merytorycznie fakturę 10/12/2014, 650 000 zł), który zeznał: *nie przypominam sobie, dlaczego przed podpisaniem pod względem merytorycznym faktury ... za wykonaną dokumentację i roboty budowlane nie sprawdzałam, czy do faktury dołączone były wszystkie wymagane umową dokumenty. Nie pamiętałam o ustalonych w umowie warunkach, jaki ma spełnić wykonawca przed dokonaniem na jego rzecz płatności.*

Sekretarz Gminy (zatwierdzający merytorycznie fakturę nr 10/06/2015 na kwotę 1 570 000 zł i fakturę nr 16/12/2015 na kwotę 100 000 zł), który zeznał: *(...) sprawdziłem, czy do faktur dołączone były podpisany przez z inspektora nadzoru, burmistrza, przedstawicieli wykonawców i przez mnie, protokół odbioru wykonanych*

<sup>86</sup> Decyzją tą, która stała się prawomocna w dniu 17 września 2014 r., zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę w zakresie zamierzenia budowlanego, obejmującego budowę BIP, tj. trzech budynków (...) oraz przebudowę ze zmianą sposobu użytkowania budynku gospodarczego (...) na budynek sortowni z magazynowaniem owoców i dobudową drewnianej wiaty.

<sup>87</sup> Ustalonej zarządzeniem nr 118/2015 Burmistrza z dnia 29 czerwca 2015 r. Poprzednio w tym zakresie obowiązywało zarządzenie nr 69/11 z dnia 30 maja 2011 r. oraz zarządzenie nr 50/2012 z 29 maja 2012 r.

*robót. Przed podpisaniem tych faktur nie sprawdzałam, czy były spełnione wszystkie warunki umowne do wypłaty, gdyż uważałam, że sprawdzenia takiego dokonane było wcześniej w trakcie odbioru tej części robót. Zapoznałam się postanowieniami umowy na wykonanie robót na BIP nr Wp 272.8.2013 zawartej 19 czerwca 2013 r. przez Gminę z wykonawcą.*

*Koordinator projektu (zatwierdzający merytorycznie fakturę nr 14/08/2015 na kwotę 300 000 zł), który zeznał: W pracach komisji uczestniczył przedstawiciel Zamawiającego, Inspektor Nadzoru. Podpisując fakturę opierałam się na sporządzonym protokole przez komisję odbiorową.*

*Skarbnik<sup>88</sup>, zatwierdzająca do wypłaty kwoty 1 570 000 zł i 100 000 zł zeznała, że kierowała się dołączonym do faktury protokołem odbioru, który był podpisany m.in. przez inspektora nadzoru, burmistrza, sekretarza i przedstawicieli wykonawców. (...) nie sprawdzałam, czy były spełnione wszystkie warunki umowne do wypłaty. Umowy związanej z budową BIP wcześniej nie widziałam. Skarbnik zeznała ponadto, że podpisując faktury do wypłaty kierowała się dołączonymi protokołami odbiorów częściowych i tym, że faktury przed jej podpisaniem były sprawdzone i podpisane pod względem merytorycznym. Przyznała też, że nie wiedziała, że do dnia złożenia tych zeznań<sup>89</sup>, braki w dokumentacji odbiorowej, o których mowa w protokole odbioru końcowego BIP z dnia 29 grudnia 2015 r. nie zostały przez wykonawcę BIP uzupełnione i przekazane do Urzędu.*

*Była Skarbnik, zatwierdzająca do wypłaty kwotę 650 000 zł na podstawie faktury nr 10/12/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r. oraz kwotę 300 000 zł na podstawie faktury nr 14/08/2015 z dnia 10 sierpnia 2015 r. zeznała natomiast, m.in.: (...) sprawdziłam, czy do faktur dołączone były podpisane przez z inspektora nadzoru, burmistrza, sekretarza i przedstawicieli wykonawców protokoły odbioru wykonanych robót. Przed podpisaniem tych faktur nie sprawdzałam, czy były spełnione wszystkie warunki umowne do wypłaty, gdyż uważałam, że sprawdzenia takiego dokonały osoby podpisujące protokoły odbioru. Zapoznałam się postanowieniami umowy na wykonanie robót na BIP nr Wp 272.8.2013 zawartej 19 czerwca 2013 r. przez Gminę z wykonawcą w okresie jej podpisywania, natomiast w okresie zatwierdzania wymienionych faktur do wypłaty nie analizowałam wymogów, spełnienie których było warunkiem do dokonania umownych wypłat częściowych.*

*Burmistrz zeznał: Brak dokumentacji powykonawczej do poszczególnych etapów odbioru i dokonanych na podstawie faktur wykonawcy płatności wynikał z tego, że w okresie tych rozliczeń uważałem, że są wystarczające dokumenty potwierdzające wykonane roboty, a tym samym dokonanie płatności. Dzisiaj uważam, że był to błąd, a przedłożone dokumenty do płatności nie były wystarczające. Wyjaśnił ponadto, że: Nie potrafię wyjaśnić różnic pomiędzy wykazanymi w fakturach przedstawionych przez wykonawcę i zapłaconych przez Gminne (zakresy robót ustalone były na podstawie dokumentacji powykonawczej) a danymi zawartymi w kosztorysie scalonym z lipca 2014 r. i grudnia 2015 r. m.in. dlatego, że wynika to z pragmatyki samego procesu budowlanego i sytuacji, że czasem nie da się w równym zakresie wykonać zaplanowanych uprzednio robót.*

*Ad. c). Burmistrz wyjaśnił, że: W toku realizacji inwestycji Wykonawca przedłożył zamawiającemu do umowy harmonogram rzeczowo-finansowy oraz, że wcześniejszy 1 egz. prawdopodobnie został zabezpieczony przez Prokuraturę Rejonową w Kluczborku wraz z oryginałem umowy.*

*Ad. d) Burmistrz wyjaśnił, że podczas prac związanych z zakończeniem inwestycji – podpisaniem protokołu odbioru końcowego wykonawca przedłożył oświadczenie kierownika budowy związane z zakończeniem budowy.*

<sup>88</sup> Skarbnikiem Gminy od dnia 24 lutego 2016 r. jest Katarzyna Wilczyńska, która wcześniej była zastępcą skarbnika. Poprzednio, w okresie od dnia 1 stycznia 2000 r. do dnia 23 lutego 2016 r. Skarbnikiem Gminy była Wiesława Różewska.

<sup>89</sup> Zeznania złożono w dniu 3 sierpnia 2016 r.

Ad. e) Skarbnik Gminy zeznała: *Pomimo, że do faktury nr 16/2016 z dnia 7 kwietnia 2016 r. (...) nie przedstawiono mi dokumentu potwierdzającego wykonanie robót, wskazanych do wykonania w protokole odbioru końcowego BIP z dnia 29 grudnia 2015 r., wydatek w wysokości 60 000 zł zatwierdziłam do wypłaty. Uważałam, że po podpisaniu i sprawdzeniu merytorycznym, m.in. przez Koordynatora projektu wszystko jest wykonane. Nie wiedziałam, że do dnia złożenia tych zeznań, braki w dokumentacji odbiorowej, o których mowa w protokole odbioru końcowego BIP z dnia 29 grudnia 2015 r. nie zostały przez wykonawcę BIP uzupełnione i przekazane do Urzędu.*

Burmistrz zeznał: *Wykonawca zgłosił podwykonawcę (...) który wykonał na rzecz wykonawcy roboty zrealizowane do dnia odbioru tj. do 29 grudnia 2015 r. Wykonawca dostarczył atesty, certyfikaty, deklaracje zgodności, co jednak nie zastępuje dokumentu potwierdzającego faktyczną realizację i odbiór tej części zadania na BIP. Brak potwierdzenia wykonanych robót, wskazanych do wykonania w protokole z dnia 29 grudnia 2015 r. i niedołączonych do faktury na kwotę 60 000 zł wynikał z niesporządzenie takiego dokumentu poprzez przeoczenie tego obowiązku (...). oraz wyjaśnił, że: Należność w wysokości 60 000 zł została wypłacona na rzecz ZUB Chata zgodnie ze zgłoszonym w dniu 20 sierpnia 2015 r. podwykonawstwem, na rzecz Wykonawcy P.U.H „KOZDRA” Jan Kozdra przez przedmiotową firmę, a także zapisami zawartymi w protokole odbioru końcowego z dnia 29 grudnia 2015 r., że zapłała za zrealizowaną część dot. prowadzonych prac nastąpi po uzupełnieniu brakujących dokumentów. Uznałem więc, że warunki do tej wypłaty zostały spełnione.*

Ad. f) Burmistrz wyjaśnił, że: *Niewyegzekwowanie od wykonawcy BIP przedłożenia gwarancji ubezpieczeniowych należytego wykonania kontraktu oraz właściwego usunięcia wad i usterek obejmujących wydłużony okres realizacji inwestycji wynikało z przeoczenie tych obowiązków, m.in. z terminu przesuwania zakończenia zadania.*

(dowód: akta kontroli, str. 100-119, 382-383, 388-390, 401-406, 409-411, 1153-1154, 1246-1250, 1255-1261, 1269, 1276-1297, 1351-1352, 1375, 1406-1409)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że o ile postanowienia § 13 ust. 2 umowy nr WP 272.8.2013 dopuszczały fakturowanie częściowe, to jednak czynności takie miały być zgodne z zapisami SIWZ, przewidującymi, że wykonawca był uprawniony do wystawienia dwóch faktur, obejmujących odpowiednio wykonanie I etapu prac oraz wykonanie II etapu prac.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również uwagę, że w świetle postanowień zawartej przez Gminę umowy nieuprawnione było dokonywanie odbiorów częściowych wykonanych prac, gdyż zgodnie z § 12 ust. 1 ww. umowy odbiór końcowy miał nastąpić po zakończeniu robót, dokonaniu wpisu do dziennika budowy przez kierownika budowy i potwierdzeniu gotowości odbioru przez inspektora nadzoru, a osobnym odbiorom (zgodnie z ust. 3) mogły podlegać wyłącznie roboty zanikowe, ulegające zakryciu i nie będące podstawą fakturowania, przy czym odbiór taki miał następować poprzez wpis do dziennika budowy przez inspektora nadzoru. Ponadto NIK zwraca uwagę, że zgodnie z zapisem protokołu odbioru końcowego, sporządzonego w dniu 29 grudnia 2015 r., pozostała kwota wynagrodzenia wykonawcy wynikająca z zawartej umowy, tj. 60 tys. zł, powinna zostać wypłacona po uzupełnieniu przez ten podmiot dokumentacji odbiorowej, natomiast kwotę tą wypłacono w dniu 7 kwietnia 2016 r. na rzecz Pana Leszka Chwołka, prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Zakład Usług Budowlanych „CHATA”, na podstawie faktury nr 16/2016 z dnia 7 kwietnia 2016 r. oraz zgłoszenia podwykonawcy, dokonanego w dniu 20 sierpnia 2015 r. przez wykonawcę robót budowlanych związanych z BIP.

(dowód: akta kontroli, str. 100-119, 1224, 1266-1267)

8. W oświadczeniach o stanie zaawansowania robót, datowanych na dzień 30 grudnia 2013 r. oraz na dzień 4 lutego 2014 r. zawarto nierzetelne informacje o rzeczywistym zaangażowaniu wykonawcy w realizację przedmiotu zamówienia obejmującego wykonanie BIP.

W oświadczeniu z dnia 31 grudnia 2013 r., podpisanym przez byłego Burmistrza, byłego Skarbnika oraz byłego kierownika Referatu Budownictwa wskazano, że zaangażowanie wykonawcy było następujące: a/ dokumentacja projektowa – 100% (o wartości 100 tys. zł) b/ roboty rozbiórkowe – 100% (o wartości 450 tys. zł), c/ roboty budowlane budowy hal – 43% (o wartości 600 tys. zł), d/ roboty instalacyjne wod-kan – deszczówka – 26% (o wartości 150 tys. zł), e/ roboty instalacji elektrycznej – 15% (o wartości 50 tys. zł), f/ zagospodarowanie terenu – 0%, tj. łącznie 1 350 tys. zł. Następnie w dniu 4 lutego 2014 r. ww. osoby wskazały, że zaangażowanie wynosiło: a/ w zakresie dokumentacji projektowej – 100% (o wartości 100 tys. zł) b/ w zakresie robót rozbiórkowych – 100% (o wartości 450 tys. zł), c/ w zakresie robót budowlanych budowy hal – 53% (o wartości 900 tys. zł), d/ w zakresie robót instalacyjnych wod-kan – deszczówki – 42% (o wartości 250 tys. zł), e/ roboty instalacji elektrycznej – 20% (o wartości 100 tys. zł), f/ zagospodarowanie terenu – 0%, tj. łącznie 1 800 tys. zł.

Tymczasem pozwolenie na budowę zostało udzielone dopiero w dniu 20 sierpnia 2014 r. (a stało się prawomocne w dniu 17 września 2014 r.), a więc począwszy od tej daty możliwe było prowadzenie prac budowlanych, związanych m.in. z robotami instalacyjnymi wodno-kanalizacyjnymi, czy robotami w zakresie instalacji elektrycznych. Ponadto pracownicy Urzędu nie zweryfikowali rzetelnie rzeczywistego zakresu zaangażowania finansowego wykonawcy związanego z zamówieniem (u podmiotu trzeciego) hal przewidzianych do posadowienia na działkach nr 581/15 i nr 581/96 w Polanowicach.

(dowód: akta kontroli, str. 121-124, 938, 1058-1061)

Były Burmistrz zeznał: (...) *Oświadczenia były przygotowane przez wykonawcę i nanesione były na nich daty 30 grudnia 2013 r. oraz 4 lutego 2014 r. Weryfikację danych zawartych w tych oświadczeniach zleciłem Kierownikowi Referatu Budownictwa (...) i Skarbnikowi Gminy. Dodatkowo przy oświadczeniu do spółki Magellan z Łodzi<sup>90</sup> (oświadczenie datowane 4 lutego 2014 r.), wydając polecenie wyjazdu służbowego poleciłem<sup>91</sup> z Referatu Budownictwa (...), aby sprawdzili u producenta hal przeznaczonych na BIP – na miejscu w firmie w Myszkowie stan realizacji budowanych na zlecenie P.U.H. „KOZDRA” tych hal. Na okoliczność tą sporządzona była notatka służbowa potwierdzająca wskazane zaangażowanie w budowie hal na kwotę 900 000 zł. Równocześnie poleciłem skarbnikowi, wygzekwowanie od P.U.H. „KOZDRA” dokumentów potwierdzających płatności na rzecz firmy wykonującej hale i inne dostawy na rzecz BIP. Kopie takich dokumentów zostały mi przedstawione, nie pamiętam dokładnie, na jaką kwotę, ale na pewno były to wielkości takie same lub zbliżone (nieco wyższe)<sup>92</sup>. Oświadczenie to podpisałem dopiero po tych czynnościach. Oba oświadczenia podpisałem będąc przekonany, że dane w nich zawarte dotyczące zaangażowania prac nad realizacją projektu - BIP, po ich sprawdzeniu przez wymienionych pracowników Urzędu, są zgodne ze stanem faktycznym. Ponadto b. Burmistrz wyjaśnił: Biorąc pod uwagę technologię budowy hal przeznaczonych na BIP, możliwe było ich wykonywanie poza placem budowy, a więc w firmie, która je produkowała. W mojej ocenie prace te mogły być wykonywane przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Natomiast część innych robót wg mojej wiedzy również nie wymagała stosownego pozwolenia,*

<sup>90</sup> Podmiot finansujący działalność wykonawcy.

<sup>91</sup> Dwóm pracownikom Referatu Budownictwa.

<sup>92</sup> Dokumenty takie nie zostały przedstawione kontrolerowi NIK.

*gdyż dotyczyła zakupów materiałów budowlanych np. związanych z instalacją elektryczną, wodną, kanalizacyjną, deszczową oraz odłączenia, przyłączenia lub udroźnienia istniejących instalacji w ramach przygotowania do robót (warunki przyłączenia do instalacji).*

*Były Kierownik Referatu Budownictwa w zeznaniach potwierdził, że wymienione oświadczenia przygotował wykonawca oraz zeznał, że: Weryfikację danych zawartych w oświadczeniu do spółki Magellan z Łodzi (oświadczenie datowane 4 lutego 2014 r.) dokonałem będąc służbowo (...) sprawdzając u producenta hal przeznaczonych na BIP, na miejscu w firmie w Myszkowie. Stan realizacji był taki, że elementy hal były prawie gotowe do montażu. Nie pamiętam czy z tego wyjazdu sporządzony był jakiś dokument. Oba oświadczenia podpisałem będąc przekonany, że dane w nich zawarte dotyczące zaangażowania prac nad realizacją projektu – BIP, były zgodne ze stanem faktycznym.*

*Była Skarbnik zeznała: Weryfikacja danych zawartych w tych oświadczeniach polegała na sprawdzeniu przez mnie czy środki na wykonanie BIP są zabezpieczone w budżecie. Osobiście pytałam<sup>93</sup> (...) czy wyszczególnione prace zostały faktycznie wykonane, otrzymałam od nich odpowiedź, że tak. Oba oświadczenia podpisałam będąc przekonana, że dane w nich zawarte dotyczące zaangażowania prac nad realizacją projektu - BIP, po potwierdzeniu ustnym (...) są zgodne ze stanem faktycznym.*

*(dowód: akta kontroli, str. 1145-1146, 1268-1269, 1351-1352, 1404-1405)*

9. Realizacja BIP była prowadzona przez Gminę na działkach przeznaczonych na utworzenie Byczyńskiego Inkubatora Gospodarki Społecznej, tj. na prowadzenie usług socjalnych i oświatowych oraz mieszkania socjalne, infrastrukturę komunalną i techniczną, a więc niezgodnie z przeznaczeniem ustalonym w umowie zawartej z ANR w Opolu.

*W powyższej sprawie były Kierownik Referatu Budownictwa wyjaśnił, że: Z tego co mi wiadomo w/w działki ANR w Opolu przekazała Gminie nieodpłatnie. O ewentualnej niezgodności przeznaczenia działek dowiedziałem podczas kontroli przedstawicieli ANR wiosną tego roku.*

*Były Burmistrz wyjaśnił, że: Przeznaczenie działek nr 581/15, 581/95 i 581/96 położonych w Polanowicach pod BIGS - usługi oświatowe, mieszkania socjalne było zgodne z warunkami przejęcia ww. nieruchomości od ANR, tj. zrealizowane zostały na części tych nieruchomości mieszkania socjalne, w części infrastruktura drogowa (częściowy remont dróg). Przewidywałem, że część zadań zlokalizowanych na tych nieruchomościach, związana z działalnością BIGS, została przeniesiona do ww. obiektów po zrealizowaniu projektu BIP. W mojej ocenie przeznaczenie tych działek na BIP jest tytułem inwestycji, bowiem w BIP realizowane byłyby także zadania, które dotychczas realizowane były przez BIGS. BIGS czasowo prowadził działalność w zaadaptowanych obiektach Centrum Integracji Społecznej w Polanowicach i w Gimnazjum dla Dorosłych w Polanowicach (obiekty Gminy Buczyna), w tym m.in. działalność szkoleniową, doradcą, edukacyjną, jak również pozyskiwanie środków na te zadania ze źródeł zewnętrznych lub budżetu Gminy. Ponadto wyjaśnił, że stanowisko darczyńcy w sprawie przeznaczenia działek nr 581/15, 581/95 i 581/96, inne niż wyrażone w tych dokumentach, nie jest mu znane.*

NIK nie podziela wyjaśnień byłego Burmistrza, bowiem BIP to typowa instytucja otoczenia biznesu, nie stanowi więc w żadnej mierze nawet szeroko rozumianej działalności socjalnej, oświatowej, czy mieszkaniowej. Potwierdzają to także następujące wyjaśnienia Burmistrza: *Od czasu objęcia przez mnie stanowiska burmistrza Buczyny oraz po kontroli ANR w Opolu w marcu 2016 r. podejmowałem*

<sup>93</sup> Byłego Burmistrza i byłego kierownika Referatu Budownictwa.

wiele działań związanych z uregulowaniem spraw dotyczących niezgodnego przeznaczenia otrzymanej umową darowizny z ANR w Opolu nieruchomości w Polanowicach, która zamiast na usługi socjale/oświatowe/mieszkania socjalne, przeznaczono pod budowę BIP. Po zapoznaniu się z dokumentami w tej sprawie zdałem sobie sprawę, że nieruchomości te przeznaczone były na inne cele niż wskazane w umowie darowizny. W związku z tym wielokrotnie kontaktowałem się z kierownictwem ANR proponując, aby zwolniono Gminę ze zwrotu wartości tych działek lub w najgorszym wypadku zwrot wartości tych nieruchomości wg dokonanej na koszt Gminy wyceny. Do dnia dzisiejszego kierownictwo ANR nie podjęło w tym zakresie żadnych decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 125-136, 729-736, 750-754, 760-761, 783-784, 792-793, 945-984, 1062, 1406-1409)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób realizacji BIP na każdym jego etapie, tj. począwszy od braku rzetelnych analiz uzasadniających to przedsięwzięcie i umożliwiających prawidłowe przygotowanie *Programu funkcjonalno-użytkowego* oraz *Studium*, a następnie dopuszczeniu do prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem obowiązujących przepisów i w zakresie uzgodnionym przez strony bez stosownej podstawy prawnej, a kończąc na nieprawidłowościach przy odbiorze i rozliczeniu całości zadania.

## 2. Gospodarowanie wybranymi składnikami majątku

### I. Byczyński Inkubator Przedsiębiorczości w Polanowicach

Opis stanu faktycznego

1. BIP zlokalizowany był w Polanowicach na działkach nr 581/15 i 581/96 o łącznej powierzchni 2,8746 ha (2,0513 ha i 0,8233 ha). Od dnia 23 grudnia 2009 r. nieruchomości te stanowiły własność Gminy Byczyna, tj. po otrzymaniu ich w drodze darowizny od ANR w Opolu.

Zadania związane z realizacją BIP obejmujące m.in. aplikowanie o środki pozabudżetowe, udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz zarządzanie nieruchomościami określono pośrednio<sup>94</sup> w Regulaminie organizacyjnym Urzędu, w którym zadania w tym zakresie przypisano do następujących komórek:

- od dnia 7 maja 2012 r. – do Referatu Współpracy Europejskiej, Promocji i Rozwoju oraz Budownictwa (§ 27 pkt 1-3), Referatu Gospodarki Komunalnej i Rolnictwa oraz Referatu Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Gospodarki Gruntami (§ 26 pkt 19 i 20)<sup>95</sup>,
- od dnia 1 lutego 2015 r. – do Referatu Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Gospodarki Gruntami, Wydziału Inwestycji, Gospodarki i Funduszy Europejskich (§ 25 pkt 18-21 i 36-38)<sup>96</sup>.

Zadania te realizowały – wg stanu na ostatni dzień roku:

- w latach 2012 i 2013 – 3 osoby (wszystkie posiadały wykształcenie wyższe, z tego dwie - techniczne, a jedna dodatkowo uprawnienia budowlane), w zakresie ewidencji rachunkowej – dwie osoby, posiadające wykształcenie wyższe ekonomiczne,
- 2014 r. – ww. osoby, a dodatkowo referent posiadający wykształcenie średnie techniczne<sup>97</sup>,

<sup>94</sup> W Regulaminie były m.in. następujące zapisy: prowadzenie spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami oraz gospodarowanie i zarządzanie mieniem komunalnym (od 7 maja 2012 r. do 22 stycznia 2015 r.) oraz dzierżawa, najem, użyczenie nieruchomości, oddawanie nieruchomości w trwały zarząd, użytkowanie wieczyste, użytkowanie, zbywanie nieruchomości, prowadzenie spraw podziału i scalania nieruchomości (od 22 stycznia do nadal).

<sup>95</sup> Zarządzenia Burmistrza nr 42/2012 z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi.

<sup>96</sup> Zarządzenia Burmistrza w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi – odpowiednio - nr 42/2012 z dnia 7 maja 2012 r. oraz 13/2015 z dnia 22 stycznia 2015 r. (ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami: 123/2015, 224/2015, 25A/2016).

– 2015 r. – ww. osoby oraz kierownik referatu (od dnia 27 listopada 2015 r.) posiadający wykształcenie wyższe ekonomiczne<sup>98</sup>.

Zakres przydzielonych tym pracownikom zadań związanych z zarządzaniem nieruchomościami, zbliżony był do zadań wynikających z Regulaminu organizacyjnego Urzędu, jednakże nie umożliwiał jednoznacznej identyfikację szczegółowych zadań, w tym dotyczących objętych kontrolą składników majątku Gminy, do których realizacji zobowiązani byli ww. pracownicy.

Ww. pracownicy, nie uczestniczyli w szkoleniach związanych z zarządzaniem nieruchomościami.

Zgodnie z dokumentami aplikacyjnymi, prowadzoną korespondencją związaną z projektem BIP, koordynatorem i osobą wyznaczoną do kontaktów związanych z BIP był obecny Kierownik Referatu Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Gospodarki Gruntami.

Burmistrz wyjaśnił, że *W Urzędzie wdrażany jest systemu zarządzania jakością ISO, w związku z czym przygotowujemy jest nowy Regulamin organizacyjny oraz nowe zakresy obowiązków i czynności pracowników.*

(dowód: akta kontroli, str. 125-136, 141-165, 569-579, 729-736, 848-858, 1115, 1233, 1298-1318)

**2.** Z uwagi na dotychczasowy brak zakończenia budowy BIP, w Urzędzie nie opracowano planu zarządzania (wykorzystania) tym majątkiem, jak też nie przygotowano programu sprzedaży i kalkulacji kosztów dla BIP. We wniosku aplikacyjnym o dofinansowanie w ramach RPO WO 2007-2013 podano natomiast (w pkt 3.16), że *finansowanie BIP odbywać się będzie z budżetu Gminy, zakładanych opłat czynszowych i kosztów mediów związanych z inkubowaniem przedsiębiorstw w ramach BIP. Zapewni to stabilność finansową oraz utrzymanie projektu po ukończeniu inwestycji przynajmniej przez zakładany okres 5-letniej trwałości projektu.*

W latach 2014-2016 (do dnia 30 czerwca 2016 r.) Gmina nie uzyskała z tytułu działalności BIP żadnych dochodów, natomiast z jej budżetu poniesione zostały wydatki w kwocie 83 024,92 zł, na które składały się wyłącznie wydatki na odsetki od zaciągniętych kredytów na budowę BIP (w kolejnych latach: 360 zł; 47 661,15 zł i 35 003,77 zł) oraz spłata kapitału w wysokości 50 000 zł.

Na finansowania BIP Gmina zaciągnęła dwa, komercyjne kredyty inwestycyjne:

- w dniu 9 października 2013 r. w wysokości 1 958 929,95 zł w Banku Spółdzielczym w Wołczynie z terminem spłaty do dnia 31 grudnia 2016 r. (z tytułu odsetek zapłacono 48 792,92 zł, tj. w 2015 r. 24 400,22 zł i do dnia 30 czerwca 2016 r. – 24 392,70 zł);
- w dniu 31 stycznia 2014 r. w wysokości 900 000 zł w Banku Spółdzielczym „Bank Rolników” w Opolu z terminem spłaty do 15 listopada 2022 r. (z tytułu odsetek zapłacono 34 232 zł, tj. w 2014 r. – 360 zł, w 2015 r. – 23 260,93 zł i do dnia 30 czerwca 2016 r. – 10 611,07 zł). W marcu 2016 r. Gmina dokonała również spłaty raty w wysokości 50 000 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 100-119, 121-124, 141-181, 346-387, 421-514, 579, 582-588, 589-597, 599)

**3.** W okresie objętym kontrolą Burmistrz ustalił obowiązujący w Urzędzie *Regulamin kontroli zarządczej*<sup>99</sup>. Ustanowiony system nie obejmował wprost zagadnień związanych z bieżącym zarządzaniem składnikami majątku Gminy, jednak odnosił

<sup>97</sup> Nadzór nad zadaniami prowadził b. Burmistrz wykształcenie wyższe rolnicze, a od 28 listopada 2104 r. obecny Burmistrz, posiadający wykształcenie wyższe pedagogiczne oraz posiadający uprawnienia audytora.

<sup>98</sup> Wcześniej pracownik ten był referentem i inspektorem w tym referacie.

<sup>99</sup> Zarządzenie nr 3/2011 z dnia 1 lutego 2011 r., zarządzenie nr 11/2016 z dnia 2 lutego 2016 r.

się do ogółu działań *mających zapewnić realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.*

Na podstawie poddanych kontroli wybranych dokumentów będących podstawą dokonanych wypłat na rzecz wykonawcy robot budowlanych związanych z utworzeniem BIP, a wynikających z umowy nr 272.8.2013 zawartej w dniu 19 czerwca 2013 r. stwierdzono, że spośród wystawionych przez wykonawcę<sup>100</sup> pięciu dowodów (faktur) na kwotę 2 680 000 zł, cztery (na kwotę 2 520 000 zł) posiadały wady formalne lub/i merytoryczne. Świadczy to, że ustalone w tym zakresie procedury nie były przestrzegane, co stanowi nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 382-383, 384-420, 1153-1154, 1360-1366, 1367-1374)

4. W kontrolowanym przez NIK okresie, w Urzędzie nie były prowadzone inne zewnętrzne kontrole realizacji inwestycji BIP<sup>101</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 8-13, 1356-1359)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pomimo ustanowienia w Urzędzie systemu kontroli zarządczej stwierdzono, że dokonanie wydatków na podstawie czterech faktur na kwotę 2 520 000 zł wystawionych przez wykonawcę BIP (wyszczególnionych w pkt. III.1. Sekcja Ustalone nieprawidłowości, pkt. 7b) nie zostało poprzedzone kontrolą finansową w zakresie przewidzianym w pkt VII ust. 1 zarządzenia nr 3/2011 z dnia 1 lutego 2011 r. w sprawie *ustalenia Regulaminu kontroli zarządczej dla Urzędu Miejskiego w Byczynie*<sup>102</sup>, tj. obejmującym m.in. badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym.

Powyższe świadczy o tym, że ustalone w powołanych zarządzeniach procedury nie były przestrzegane, a nadzór nad ich przestrzeganiem był nieskuteczny. Zgodnie z art. 69 ust. 1 lit. c ustawy o *finansach publicznych*, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do zadań Burmistrza. Zastępca Burmistrza<sup>103</sup> wyjaśniła, że powyższe *wynikało z nieprzestrzegania przez pracowników Urzędu uregulowań w tym zakresie. Wielokrotnie prowadzone były rozmowy z pracownikami o dokładnym wykonywaniu obowiązków, w tym przestrzeganiu ustalonych w Urzędzie procedur, jednak nie we wszystkich przypadkach były one skuteczne, a Burmistrz ma ograniczoną możliwość, aby temu zapobiegać. Przewidując, że w ciągu najbliższych dwóch miesięcy przeprowadzimy wewnętrzne szkolenie związane z kontrolą zarządczą obejmującą także bieżące zarządzanie składnikami majątkowymi.*

(dowód: akta kontroli, str. 382-383, 384-420, 1153-1154, 1360-1374, 1376-1377)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

<sup>100</sup> Lub zgłoszonego podwykonawcę.

<sup>101</sup> Przeprowadzona przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu kontrola gospodarki finansowej w 2016 r. objęła rok 2015 oraz wybrane zagadnienia z lat 2012-2014 i w 2016 r. W protokole kontroli odnotowano m.in. zaciągnięcie przez Gminę dwóch kredytów inwestycyjnych na BIP (900.000 zł w BS w Wolczynie i 1.958.929,95 zł w BS BR w Opolu). Ponadto w kwietniu 2016 r. pracownicy ANR w Opolu przeprowadzili kontrolę prawidłowości wykorzystania nieruchomości przekazanej Gminie przez tą agencję.

<sup>102</sup> Zarządzenie to zostało uchylone zarządzeniem nr 11/2016 z dnia 2 lutego 2016 r., którym Burmistrz ustalił w załączniku Regulamin kontroli zarządczej dla Urzędu Miejskiego w Byczynie.

<sup>103</sup> Osoba pełniąca obowiązki kierownika jednostki pod jego nieobecność.



Opis stanu  
faktycznego

## II. Gród Rycerski w Biskupicach

1. Gród Rycerski w Biskupicach o pow. zabudowy 651 m<sup>2</sup>, posadowiony na działce nr 13/3 w o pow. 1,0900 ha w granicach administracyjnych wsi Biskupice, stanowił własność Gminy Byczyna.

Obiekt ten powstał w 2007 r., a jego budowa została dofinansowana w kwocie 2 771 tys. zł ze środków Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A Czechy-Polska<sup>104</sup>.

We wniosku aplikacyjnym wskazano m.in., że *Gród będzie obiektem wielofunkcyjnym o znaczeniu kulturotwórczym, z przeznaczeniem na potrzeby imprez kulturalnych organizowanych przez funkcjonującą w Byczynie Chorągiew Opolskiego bractwa Rycerskiego i będzie także miejscem ekspozycji różnorodnych wystaw, galerii organizowanych przez instytucje kulturalne np. muzea. (...) obiekt będzie funkcjonował, jako centrum szkolenia Rycerstwa i odbywać się będzie w nim szereg imprez związanych ze szkoleniami rycerzy i warsztatami rzemiosła średniowiecznego. Organizatorami tych wydarzeń będą przedstawiciele organizacji polskich i czeskich. Działalność centrum adresowana będzie także do grup zorganizowanych - dzieci i młodzieży szkolnej, wycieczek. Przewidywane są "wymiany młodzieży" z obszarów pogranicza polsko-czeskiego.*

We wniosku aplikacyjnym podano, że zarząd i opiekę nad obiektem sprawować będzie Byczyński Ośrodek Kultury.

(dowód: akta kontroli, str. 541-548, 566, 600-615, 757-759, 1108-1109)

2. Po zrealizowaniu zadania, Gród w Biskupicach o wartości 4 530 808,17 zł przyjęto na stan mienia komunalnego (protokół OT z dnia 31 grudnia 2007 r.) oraz, zgodnie z wnioskiem aplikacyjnym, przekazano w zarząd jednostce organizacyjnej Gminy – Byczyńskiemu Ośrodkowi Kultury<sup>105</sup>. Jednostka ta miała prowadzić i finansować wszystkie działania, jakim było Polsko-Czeskie Centrum Szkolenia Rycerstwa, organizować różne działalności w obiekcie, a także sprawować dozór i opiekę nad Grodem w Biskupicach. Zadania te, po dokonaniu stosownych zmian w Regulaminie organizacyjnym<sup>106</sup> określających zadania dla Grodu w Biskupicach (§ 6) i stanowiska pracownicze w Grodzie w Biskupicach (§ 2 ust. 1 pkt 4 – kierownik działu i robotnik gospodarczy<sup>107</sup>), BOK realizował w latach 2008-2013.

(dowód: akta kontroli, str. 515-519, 566, 600-608, 609-615, 755, 814-824)

3. Gmina Byczyna, zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej nr XLV/330/09 z dnia 25 września 2009 r. w sprawie założenia spółdzielni socjalnej, była członkiem założycielem Spółdzielni Socjalnej Gród. Pozostałymi członkami założycielami było Opolskie Bractwo Rycerskie oraz Stowarzyszenie Popierania Zaradności Życiowej i Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Pomocy Wzajemnej w Byczynie. W przyjętym przez Radę Miejską statucie wskazano, że celem spółdzielni jest *przywrócenie na rynek pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz prowadzenie działalności gospodarczej i promocja w polsko-czeskim Centrum Szkolenia Rycerstwa, w tym w szczególności: nauka rzemiosł dawnych, kultywowanie tradycji średniowiecza, działalność kulturoznawcza skierowana do dzieci i młodzieży (...) tworzenie więzi międzyludzkich oraz reintegracja społeczna.*

<sup>104</sup> Zakończenie rzeczowej realizacji projektu nastąpiło w dniu 31 grudnia 2007 r., a realizacji finansowej w dniu 1 marca 2008 r. Całkowita wartość przedsięwzięcia wyniosła 4 300 tys. zł.

<sup>105</sup> Dalej: BOK.

<sup>106</sup> Zarządzenie nr 4/2007 z dnia 24 maja 2017 r. dyrektora BOK. Zadania dla Grodu w Biskupicach obejmowały m.in.: organizowanie festynów, jarmarków, turniejów, wystaw, szkoleń itp. w grodzie; prowadzenie dokumentacji, promocja działań w grodzie, organizacja pracy w grodzie i nadzór nad nią, dbałość o prawidłowe gospodarowanie powierzonym sprzętem, czuwanie nad prawidłowym funkcjonowaniem sprzętu i urządzeń oraz ich konserwacja i naprawa, utrzymanie obiektu w należytej czystości; przygotowanie obiektu do zajęć i imprez; plakatowanie, dokonywania zaopatrzenia towarowego i materiałowego; dozór obiektu podczas działalności; dbałość o prawidłowy stan techniczny; wykonywanie bieżących napraw i remontów; właściwe zabezpieczenie obiektu zgodnie z przepisami bhp i p.poż.

<sup>107</sup> Kierownik działu – Grodu, został zatrudniony od 1 czerwca 2007 r. w pełnym wymiarze czasu pracy. Zadania pracownika gospodarczego wykonywali inni pracownicy zatrudnieni w BOK (dodatkowo nie zatrudniono żadnej osoby).

W statucie ustalono m.in. prawo członka do wybierania i wybieralności do organów Spółdzielni oraz do niezwłocznego uzyskania pod organów Spółdzielni informacji o stanie finansowym, działalności, zamierzeniach na przyszłość (§ 12 ust. 3 i 7).

(dowód: akta kontroli, str. 520-534, 1387-1392)

4. Burmistrz zarządzeniem nr 161/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie użyczenia nieruchomości, przeznaczył do użyczenia na okres 10 lat od dnia zawarcia umowy na rzecz Spółdzielni Socjalnej „Gród” nieruchomość gruntową<sup>108</sup> zabudowaną budynkiem zwanym *Grodem* o pow. 651 m<sup>2</sup>, zawierając w dniu 2 stycznia 2014 r., ze Spółdzielnią umowę użyczenia nr 1/I/2014 na okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2023 r.

W umowie tej podano (§ 1), że Gmina oddaje w użyczenie do bezpłatnego użytkowania i pobierania pożytków nieruchomość gruntową wraz z wyposażeniem o pow. 1,0900 ha zabudowaną *Grodem* oraz zobowiązano Spółdzielnię (§ 4), m.in. do utrzymywania obiektu w należytym porządku, dokonywania bieżących napraw, ponoszenia opłat związanych z bieżącą działalnością, wykonywania zaleceń wynikających z przeglądów technicznych. W § 5 umowy Gmina wyraziła zgodę na dokonywanie na koszt Spółdzielni adaptacji obiektu zgodnie z projektem budowlanym, a po zakończeniu umowy użyczenia, przekazanie wykonanych adaptacji nieodpłatnie na rzecz Gminy. Podobne warunki ustalono dla prowadzenia innych prac, zmian budowlanych, zagospodarowanie działki urządzeniami o charakterze trwałym.

W umowie (§ 8) zobowiązano Spółdzielnię do ubezpieczenia obiektu (w pełnym zakresie) na kwotę nie mniejszą niż 4 531 000 zł i prawne ustanowienie zabezpieczenia w postaci cesji na rzecz Gminy. Do umowy załączono cesję praw z umowy ubezpieczeniowej wydaną przez Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych Biuro w Opolu ważną do dnia 28 stycznia 2015 r.

Na kolejny badany okres (od dnia 29 stycznia 2015 r. do dnia kontroli NIK, tj. do dnia 18 sierpnia 2016 r.), pomimo zapisów wynikających z § 8 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ww. umowy użyczenia, Gmina nie dysponowała w oryginale (ani w innej formie) polisą ubezpieczeniową *Grodu* oraz odpowiednią umową cesji praw z umowy ubezpieczeniowej, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. Przedmiot użyczenia, tj.: grunt, budynek rycerskiego grodu warownego i wyposażenie został przekazany protokołem zdawczo-odbiorczym w dniu 2 stycznia 2014 r.<sup>109</sup>

Gmina użyczyła Spółdzielni również cztery nieruchomości gruntowe obejmujące: część działki nr 60/1 o pow. 0,1984 ha usytuowanej od wschodniej strony *Grodu* (umowa z dnia 10 grudnia 2013 r.), część niewydzielonej działki nr 17/5 o pow. 0,2000 ha przeznaczone na cele kulturalno-rekreacyjne (umowa z dnia 15 maja 2015 r.) oraz umową z dnia 5 maja 2016 r. działki nr 14 i nr 49/5 o łącznej pow. 0,3600 ha oraz działkę nr 49/2 o pow. 0,1000 ha na cele związane z realizacją zadań Spółdzielni.

Gmina wydzierżawiła także umową z dnia 15 maja 2015 r. Spółdzielni część niewydzielonej działki nr 17/5 o pow. 0,9180 ha i działki nr 17/4 o pow. 4,3420 ha z przeznaczeniem na uprawy rolne. Wszystkie wymienione działki zlokalizowane były w Biskupicach, w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości, na której posadowiony był *Gród*.

(dowód: akta kontroli, str. 515-519, 520-554, 564-579, 581, 1387-1392)

<sup>108</sup> Działka nr 13/3 karta mapy 5 o pow. 1,0900 ha, księga wieczysta OP1U/00047868/3.

<sup>109</sup> W protokole wyszczególniono m.in. dane dotyczące działki, rodzaje i powierzchnię pomieszczeń, rodzaje i ilość wyposażenia.

5. W wyniku przeprowadzonych oględzin *Grodu*<sup>110</sup> ustalono, że nieruchomość i znajdujący się na niej obiekt budowlany, będący budynkiem stylizowanym na budowlę z okresu średniowiecza, zlokalizowany był w miejscowości Biskupice przy zalewie Brzózka. Dojazd do *Grodu* stanowiła, utwardzona droga gminna. Obiekt był dostępny dla wszystkich zwiedzających. W dniach oględzin w *Grodzie* przebywało: w dniu 10 czerwca 2016 r. – ok. 20 uczniów, uczestników wycieczki szkolnej, biorących udział w zajęciach związanych z życiem ludzi w średniowieczu, w dniu 11 lipca 2016 r. oraz w dniu 8 sierpnia 2016 r. po ok. 30 dzieci i młodzieży na zorganizowanych koloniach letnich. Budynek *Grodu* był budynkiem piętrowym, niepodpiwniczonym, opartym na połowie pierścienia, jednotraktowym z galerią komunikacyjną od strony dziedzińca, galerią widokową od strony zewnętrznej i stropodachem nad ostatnią kondygnacją. *Gród* częściowo otoczony był fosą. Piętro budowli składało się z holu, wieży (zaadaptowanej na pomieszczenia mieszkalne), klatki schodowej, pokoi noclegowych (typu studio) podzielonych na cztery segmenty. W każdym z tych segmentów zlokalizowane były po 4 pokoje dwu i trzyosobowe oraz łazienka dla danego studia. Pomieszczenie stylizowane były na styl średniowieczny<sup>111</sup>. Dziedziniec *Grodu* (o średnicy ok. 40 m) utwardzony był częściowo kamieniem, po prawej i lewej stronie ustawione były trybuny (na kilkaset osób), w głębi usytuowana balia oraz posadowione było urządzenie do czerpania papieru. Na parterze nad pomieszczeniami noclegowymi, były pomieszczenia karczmy wraz z wyposażeniem (ławy, stoliki), sala projekcyjna, zbrojownia. Spółdzielnia dobudowała do istniejącego *Grodu* budynek w bryle i technologii zbliżonej do *Grodu* z przeznaczeniem na działalność tego podmiotu. Stan techniczny *Grodu* wykazywał normalny stan zużycia wynikający z dotychczasowego czasu eksploatacji.

(dowód: akta kontroli, str. 1319-1350)

6. W Gminie nie opracowano planu zarządzania/wykorzystania *Grodu* w Biskupicach. Zastępca Burmistrza w tej sprawie wyjaśniła: *Brak w Gminie planu zarządzania/wykorzystania Grodu Rycerskiego w Biskupicach wynikała z tego, że wszystkie zadania, koszty i przychody z tego składnika majątku były przekazane Spółdzielni Socjalnej „Gród”, umową użyczenia, który dla Gminy jest swego rodzajem planu zagospodarowania tego majątku. Celem umowy użyczenia było udostępnienie obiektów Grodu mieszkańcom Gminy i innym osobom, ukazywanie średniowiecznego życia, działalności rycerstwa, organizowaniu imprez kulturalnych itp. Kontrolę nad bieżącą dziwnością Grodu Rycerskiego sprawowana jest poprzez uprawnienia wynikające z członkostwa Gminy w Spółdzielni „Gród”, którą realizuje głównie Burmistrz. Gmina nie ponosi żadnych kosztów bieżącej działalności Grodu Rycerskiego, jedynie koszt umorzenia (amortyzacji), a z przychodów – wyłącznie podatki i opłaty lokalne.*

W protokołach z Walnych Zgromadzeń Spółdzielni, w trakcie których następowało zatwierdzenie m.in. sprawozdania z działalności zarządu i finansowego za 2014 i 2015 r., ze strony Gminy brał udział Burmistrz<sup>112</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 600-615, 757-759, 1376-1377, 1378-1386)

W Gminie nie opracowano również programu sprzedaży i kalkulacji dochodów związanych gospodarowaniem *Grodem*. Z informacji udzielonej przez Dyrektora BOK wynikało m.in., że: *Funkcjonowanie Polsko-Czeskiego Centrum Szkolenia Rycerstwa opierało się na otrzymanych z budżetu Gminy środkach finansowych zaplanowanych na ten cel, jak również na wpływach finansowych otrzymywanych*

<sup>110</sup> Oględziny przeprowadzono 10 czerwca, 11 lipca i 8 sierpnia 2016 r. W oględzinach wykorzystano dokumentację związaną z aplikowaniem o środki zewnętrzne na budowę *Grodu* oraz inne dokumenty związane z jego budową i działalnością.

<sup>111</sup> Koszt noclegu wahał się w granicach 35 zł i był uzależniony od wielkości grupy.

<sup>112</sup> W Walnych Zgromadzeniach w latach wcześniejszych uczestniczył były Burmistrz i/lub Sekretarz Gminy.

z zawartych umów dzierżawy oraz z organizacji przedsięwzięć typu kolonie dla dzieci i młodzieży, zielone szkoły, itp. Ustalono, że zaewidencjonowane w BOK w latach 2008-2013 koszty działalności Grodu wyniosły 1 433 716,86 zł, a przychody 1 053 398,41 zł, tj. były one niższe o 380 318 45 zł<sup>113</sup>. Niezależnie od powyższego Gmina dokonywała odpisów umorzeniowych od wartości środka trwałego, Grodu, które w tych latach wyniosły 2 564 713,78 zł<sup>114</sup>.

Jak wskazano powyżej, od dnia 1 stycznia 2014 r. Grodem zarządzała Spółdzielnia. Z protokołów z Walnych Zgromadzeń, w trakcie których następowało zatwierdzenie przez ten organ m.in. sprawozdań finansowych wynikało, że w latach obrachunkowych 2014-2015 na działalności gospodarczej Spółdzielnia uzyskała zysk netto, odpowiednio w wysokości: 11 234,73 zł oraz 10 405,50 zł, a zysk ten podzielono na fundusz zasobowy (po 60%, tj. 6 745,73 zł i 6 234,30 zł) i fundusz społeczno-oświatowy (po 40%, tj. 4 498 zł i 4 162,20 zł).

Burmistrz wyjaśnił, że: *Działania Gminy jako członka Spółdzielni Socjalnej Gród polegają na tym, iż Spółdzielnia korzysta na zasadach umowy użyczenia z majątku Gminy, co w zasadniczy sposób umożliwia realizację celów statutowych związanych z przywracaniem na rynek pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz umożliwieniem aktywizacji zawodowej bezrobotnym. Spółdzielnia, jako podmiot ekonomii społecznej prowadzi działalność gospodarczą, ale zysk osiągany z tej działalności nie jest celem samym w sobie, a środkiem do realizacji celów statutowych. Gmina poprzez swój Referat promocji oraz instytucje kultury pomaga prowadzić Spółdzielni działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz jej członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych, określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Co najmniej 50% członków zatrudnionych w Spółdzielni musi spełniać warunki wykluczenia wskazane w katalogu ustawy o spółdzielniach socjalnych. Gmina na bazie informacji uzyskiwanych z OPS oraz PUP w Kluczborku wskazuje Spółdzielni osoby, które spełniają w/w kryteria. W 2014 roku Spółdzielnia zatrudniała na umowę o pracę 8,5 etatu, 3 osoby na staże oraz w związku z realizacją zadań statutowych 23 umowy o dzieło. W 2015 4,36 etatu, 4 staże, 22 umowy o dzieło. 2016 5,25 etatu, 1 staż, 23 umowy o dzieło.*

Gmina w latach 2012-2016 (do dnia 30 czerwca) uzyskała przychody związane z działalnością Grodu w Biskupicach w wysokości 69 208,23 zł<sup>115</sup>, przy czym przychody te (w latach 2012-2013) w okresie zarządzania przez BOK wyniosły 2 161,24 zł, a w okresie zarządzania przez Spółdzielnię (2014-I połowa 2016 r.) 67 045,99 zł. Ewidencjonowane w Urzędzie koszty obejmowały wyłącznie odpisy amortyzacyjne, które wyniosły: w latach 2008-2011 – 1 812 321,04 zł, w latach 2012-2013 - 602 735,75 zł, a w latach 2014 -2016 (do 30 czerwca) – 286 683 zł<sup>116</sup>.

Wynik finansowy Gminy – strata – związana z działalnością Grodu w Biskupicach wynosiła w latach 2012-2016 (do 30 czerwca) – odpowiednio w latach: 451 319,93 zł, 149 254,58 zł; 90 330,20 zł; 87 087,08 zł i 42 218,73 zł<sup>117</sup>.

W Urzędzie nie było dokumentów wskazujących na podejmowane działania (analizy) związane z korzyściami, które mogłaby uzyskać Gmina w przypadku

<sup>113</sup> Zaewidencjonowane koszty w poszczególnych latach wyniosły – odpowiednio: 387 880,80 zł; 363 029,04 zł; 300 216,91 zł; 118 501,50 zł; 147 639,60 zł i 116 449,01 zł, natomiast przychody: 269 472,19 zł; 373 759,10 zł; 243 255,04 zł; 52 153,52 zł; 59 040,60 zł i 54 717,96 zł. Niższe przychody i koszty w latach 2011-2013 wynikały głównie z nieorganizowania przez BOK imprez i kolonii. (zlecono innym podmiotom).

<sup>114</sup> Odpisy te wyniosły w latach 2008-2012 po 10% (od wartości brutto 4 530 808,17 zł), w 2013 r. w styczniu 10 % (37 756,70 zł), w miesiącu tym zwiększono wartość środka o 56 120 zł stanowiące nakłady poniesione przez BOK na wybudowane na Grodzie schody; od lutego 2013 r. zmniejszono stawkę umorzeniową do 2,5%, a od lutego do grudnia odpisy wyniosły 111 898,29 zł (w roku 2013 – 149 654,99 zł).

<sup>115</sup> Z tego: podatek od nieruchomości – 66 453 zł; podatek rolny – 1 295 zł i dzierżawa gruntu – 1 460,23 zł.

<sup>116</sup> Łącznie umorzenia wyniosły 2 701 741,79 zł.

<sup>117</sup> W przypadku nieuwzględnienia w wyniku finansowym odpisów umorzeniowych wynik finansowy w każdym badanym roku (2012-2016) jest dodatni - odpowiednio w danym roku: 1 760,83 zł; 400,41 zł; 24 343 zł; 27 586,12 zł i 15 117,87 zł (do 30 czerwca). Łącznie to 69 208,23 zł.

alternatywnego do użyczenia, tj. odpłatnego udostępnienia *Grodu* (wyzierżawienia) podmiotom trzecim.

Były Burmistrz wyjaśnił: *Przedmiotowa analiza nie była przygotowana w wersji pisemnej, natomiast odbywała się w formie rozmów, konsultacji w okresie poprzedzającym moment rezygnacji BOK z działalności na grodzie. Biorąc pod uwagę fakt dużego bezrobocia wśród mieszkańców Gminy i bardzo dużą ilość osób (rodzin) zagrożonych trwałym wykluczeniem społecznym z różnych przyczyn, Rada Gminy zdecydowała wcześniej o pomocy spółdzielniom socjalnym działającym na terenie Gminy, a w przypadku Spółdzielni Socjalnej "Gród", której jest członkiem założycielem, dzięki czemu ma wgląd i wpływ na działalność tego podmiotu. Również nie bez znaczenia był fakt rezygnacji z przyczyn ekonomicznych jednego z dzierżawców części grodu o oddaniu w użyczenie przedmiotowej nieruchomości Spółdzielni Gród.*

(dowód: akta kontroli, str. 515-519, 598, 814-824, 1378-1386, 1404-1405, 1410-1413)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zauważa, że przed podjęciem ww. decyzji nie przeprowadzono żadnych analiz wskazujących na jej zasadność, jak też nie dokonano porównania korzyści ekonomiczno-społecznych wynikających z innych możliwych form gospodarowania tym składnikiem majątku Gminy, np. poprzez dalszą jego dzierżawę. Brak przeprowadzenia takich analiz, zdaniem NIK skutkowało tym, że przed podjęciem decyzji o jego użyczeniu władze Gminy nie posiadały pełnej wiedzy o możliwych korzyściach związanych z jego wykorzystaniem w różnych formach. Tym samym władze gminy miały ograniczoną wiedzę co do najbardziej efektywnego sposobu jego zagospodarowania.

W zakresie decyzji o użyczeniu *Grodu* Spółdzielni, która uprzednio prowadziła działalność na jego części i była z tego tytułu zobowiązana do płacenia czynszu dzierżawnego, bez zobowiązania tej Spółdzielni do zwiększenia zakresu działalności socjalnej, były Burmistrz wyjaśnił: *Przesłankom zamiany umowy dzierżawy na umowę użyczenia dla Spółdzielni był fakt ponoszenia straty przez Ośrodek Kultury na działalności prowadzonej na Grodzie i w związku z tym wniosek o zwiększenie dotacji z budżetu Gminy lub rezygnacja z zajmowania się przedmiotową nieruchomością. Kolejną przesłanką rezygnacji z dzierżawy części Grodu był fakt rezygnacji jednego z dzierżawców w związku z ponoszeniem straty na prowadzonej działalności. Biorąc wyżej przedstawione okoliczności po przeprowadzeniu negocjacji z Zarządem Spółdzielni, w imieniu Gminy podpisałem umowa użyczenia. Brak zobowiązania Spółdzielni do zwiększenia zakresu działalności socjalnej, wynikał z tego, że koszty utrzymania obiektu wynikające z instrukcji eksploatacji są bardzo wysokie (np. konieczność impregnowania całego obiektu, co drugi sezon specjalnym impregnatem), natomiast działalność socjalna wynika z ustawy o spółdzielniach socjalnych. Pomimo braku pisemnego zobowiązania Spółdzielnia prowadzi szeroką działalność socjalną na rzecz społeczności lokalnej do chwili obecnej.*

(dowód: akta kontroli, str. 1404-1405)

Opis stanu faktycznego

7. W kontrolowanym przez NIK okresie, w Urzędzie nie były prowadzone inne zewnętrzne kontrole dotyczące gospodarowania majątkiem stanowiącym Gród Rycerski w Biskupicach.

(dowód: akta kontroli, str. 8-13, 1356-1359)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Do dnia kontroli NIK, Burmistrz nie wyegzekwował od Spółdzielni polisy ubezpieczeniowej Grodu w Biskupicach oraz zawarcia umowy cesji praw z umowy ubezpieczeniowej, to jest realizacji obowiązku wynikającego z § 8 ust. 2, 4, 5 umowy użyczenia<sup>118</sup>. Zastępca Burmistrza wyjaśniła w tej sprawie, że: *Przyczyną niewyegzekwowania od użyczającej Spółdzielni socjalnej Gród, składnik majątku Gminy – Gród Rycerki w Biskupicach oryginałów polisy ubezpieczeniowej użyczanego obiektu oraz stosownej umowy cesji na rzecz Gminy był brak jednoznacznego wskazania osoby odpowiedzialnej za prawidłową realizację tej umowy oraz przeoczenie tego obowiązku. Wprowadzony jest nowy system zarządzania jakością, który polega m.in. na określeniu procesów realizowanych przez urząd zadań wraz z określeniem komórek organizacyjnych i osób odpowiedzialnych za ich realizację. Uważam, że w sposób istotny uporządkuje to wszystkie sprawy związane z odpowiedzialnością i uprawnieniami na wszystkich stanowiskach pracy w Urzędzie.*

W dniu 17 sierpnia 2016 r. Zastępca Burmistrza przekazała kontrolerowi dwie umowy cesji praw z umowy ubezpieczeniowej zawarte 16 sierpnia 2016 r. pomiędzy Gminą a Spółdzielnią wraz z oryginałami polis ubezpieczenia budynków i budowli Grodu w Biskupicach (suma ubezpieczenia 4 530 808 zł) na okres od 29 stycznia 2015 r. do 28 stycznia 2016 r. oraz od 29 stycznia 2016 r. do 28 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 541-548, 1376-1377, 1394-1401)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>119</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych, uzasadnionych społecznie i ekonomicznie działań zmierzających do zagospodarowania majątku stanowiącego nieukończoną inwestycję budowy BIP.
2. Zapewnienie skuteczności ustanowionego w kontrolowanej jednostce systemu kontroli zarządczej w zakresie realizacji zadań związanych z zarządzaniem składnikami majątkowymi Gminy.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

<sup>118</sup> W umowie zobowiązano użyczającego do przedkładania do Urzędu w oryginale polisy ubezpieczeniowej tego obiektu wraz z umową cesji praw z umowy ubezpieczeniowej na kolejne lata kalendarzowe trwania umowy użyczenia.

<sup>119</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677, dalej: ustawa o NIK.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, dnia 31 października 2016 r.

Kontroler  
Marek Dudek  
główny specjalista kontroli państwowej  
  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

DYREKTOR  
Delegatury NIK w Opolu

  
.....  
Podpis

