



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4112-003-01/2014

S/14/003

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ujednoczony zgodnie z treścią uchwały nr KPK/KPO-415-187/2014 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 8 września 2014 r.**

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

S/14/003 – Realizacja inwestycji budowlanej Gminy Bielawa pn. „Bielawski Inkubator Przedsiębiorczości” oraz sprawdzenie wykonania przez Urząd Miejski w Bielawie wniosków pokontrolnych, sformułowanych po kontroli S/11/003 pn. „Realizacja zadań Gminy Bielawa, podejmowanych w latach 2001-2010 w zakresie budownictwa mieszkaniowego i gospodarowania nieruchomościami”

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy

Mirosław Perłowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89725 z dnia 25 lutego 2014 r.

Krzysztof Kubiak, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 12561

Radosław Kujawiński, doradca prawny, legitymacja służbowa nr 13091

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka  
kontrolowana

Urząd Miejski w Bielawie, pl. Wolności 1, 58-260 Bielawa (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Ryszard Dźwiniel – Burmistrz Miasta Bielawa od dnia 3 listopada 1998 r. (dalej: „Burmistrz”)

(dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działania Urzędu podejmowane na rzecz powstania Bielawskiego Inkubatora Przedsiębiorczości, jak również związane z realizacją wniosków pokontrolnych, sformułowanych przez NIK po zakończonej w 2012 r. wykonania realizacji w latach 2001-2010 zadań Gminy Bielawa w zakresie budownictwa mieszkaniowego i gospodarowania nieruchomościami.

Powyższą ocenę uzasadnia m.in.:

**[1]** uwzględnienie powstania Bielawskiego Inkubatora Przedsiębiorczości (dalej: „Inkubator”) w Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Bielawa na lata 2007-2013 oraz w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym Miasta Bielawa na lata 2008-2013, a także sporządzenie Studium jego wykonalności;

**[2]** przeznaczenie na siedzibę Inkubatora nie w pełni wykorzystywanego, wymagającego remontu budynku administracyjno-usługowego przy ul. Wolności 24 w Bielawie, stanowiącego własność gminy Bielawa;

**[3]** zapewnienie finansowania realizacji Inkubatora, w tym ze środków Gminy Bielawa i środków Unii Europejskiej oraz nadzoru nad jego wykonywaniem;

**[4]** realizacja wszystkich wniosków pokontrolnych, adresowanych do Burmistrza po kontroli w przedmiocie budownictwa mieszkaniowego i gospodarowania nieruchomościami w latach 2001-2010.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli **nieprawidłowości** polegały w szczególności na:

[1] udzieleniu zamówienia publicznego na wykonanie dokumentacji projektowej Inkubatora z naruszeniem wewnętrznej procedury przewidzianej dla postępowań o wartości ponad 3 000 euro, a poniżej 14 000 euro;

[2] dopuszczeniu do zaginięcia protokołu z postępowania na wykonanie dokumentacji projektowej Inkubatora;

[3] nieprzestrzeganiu instrukcji kancelaryjnej przez komórki organizacyjne Urzędu oraz braku właściwego nadzoru nad jej stosowaniem;

[4] zleceniu z opóźnieniem wykonania projektu budowlanego zasilania Inkubatora w energię elektryczną;

[5] nieuzasadnionemu spisaniu w ciężar kosztów operacyjnych projektu budowlanego adaptacji budynku usługowo-administracyjnego na Inkubator oraz projektu budowlanego zasilania Inkubatora w energię elektryczną o łącznej wartości 70,5 tys. zł, sfinansowanych wcześniej przez Urząd i stanowiących wartość majątkową Gminy Bielawa, mimo ich przekazania do realizacji Bielawskiej Agencji Rozwoju Lokalnego Spółka z o.o. w Bielawie (dalej: „BARL” lub „Spółka”);

[6] niezapewnieniu możliwości wcześniejszego przeprowadzenia przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej Bielawy kontroli realizacji Inkubatora w BARL;

[7] powoływaniu za wynagrodzeniem członków Rady Nadzorczej BARL z naruszeniem art. 4 ust. 1 *ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*<sup>2</sup> (dalej: „ustawa kominowa”), w wyniku czego członkom Rady Nadzorczej BARL nienależnie wypłacono 88,3 tys. zł z tytułu wynagrodzenia za zasiadanie w radzie nadzorczej Spółki.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Podstawa utworzenia, cele i zadania Inkubatora

Opis stanu  
faktycznego

Ze Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Bielawa na lata 2007-2013 (dalej: „Strategia”) wynika m.in., iż jednym z priorytetów strategicznych, jakim Gmina Bielawa winna się kierować, jest rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza w sektorze mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Do głównych problemów Gminy Bielawa należy bowiem wysoka stopa bezrobocia i stopień ubóstwa społeczeństwa oraz masowe jej opuszczanie przez ludzi młodych. Do celów operacyjnych Strategii zaliczono w szczególności rozwój instytucjonalnego i kapitałowego wspierania lokalnej przedsiębiorczości [2.1.] oraz adaptację budynku przy ul. Wolności 24 na Inkubator [2.9.]. Zgodnie z definicją, zawartą w Regionalnym Programie Operacyjnym dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 (wersja po akceptacji Komisji Europejskiej, przekazana po zakończeniu negocjacji w dniu 21 sierpnia 2007 r.), inkubator przedsiębiorczości to niekomercyjny instrument wsparcia powstawania i rozwoju nowych przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich (MŚP). Głównym celem inkubatora przedsiębiorczości jest ułatwienie warunków tworzenia i startu MŚP oraz pomoc w przetrwaniu wczesnych faz cyklu rozwojowego. Inkubator to określona przestrzeń, z reguły w formie szeregu pomieszczeń, przygotowanych do podejmowania w nich działalności produkcyjnej lub usługowej na ulgowych warunkach finansowych dla potencjalnych przedsiębiorców.

Uchwałą Nr XIX/145/07 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 27 grudnia 2007 r. przyjęty został Wieloletni Plan Inwestycyjny miasta Bielawa na lata 2008-2013 (dalej: „WPI”).

<sup>2</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 26, poz. 306 ze zm.

W planie tym wyszczególniono m.in. zadanie pod nazwą „Adaptacja budynku przy ul. Wolności 24 na Inkubator Przedsiębiorczości”. W opisie korzyści z zadania wpisano, że adaptacja budynku pozwoli stworzyć miejsce, gdzie osoby indywidualne będą mogły rozpocząć własną działalność gospodarczą. W harmonogramie realizacji tego zadania zapisano m.in., że źródłami nakładów będą środki własne, Unii Europejskiej i budżet państwa. W podsumowaniu oceny tego zadania inwestycyjnego wskazano, że jego realizacja jest „niezbędna w celu przeciwdziałania bezrobociu w Gminie Bielawa”.

Na podstawie uchwały Rady Miejskiej Bielawy z dnia 16 grudnia 1997 r. w dniu 31 marca 1998 r. utworzone zostało Bielawskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o. o. w Bielawie, przekształcone w dniu 1 lutego 2008 r. w Bielawską Agencję Rozwoju Lokalnego Sp. z o.o. w Bielawie. Jedynym udziałowcem BARL jest Gmina Bielawa. Według umowy Spółki jej misją jest prowadzenie działań zmierzających do rozwoju społeczno-gospodarczego miasta Bielawa oraz zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Celami Spółki jest tworzenie sprzyjających warunków ekonomicznych oraz budowa infrastruktury technicznej niezbędnej dla rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz pozyskanie nowych inwestorów ze szczególnym ukierunkowaniem na tworzenie nowych i wspieranie istniejących miejsc pracy, a także pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania programów gospodarczych i inwestycyjnych, tworzenie sprzyjających warunków dla nowych inwestycji, wzmocnienie potencjału gospodarki Gminy Bielawa. W zakresie energetyki ciepłej głównym celem Spółki jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców związanych z ogrzewaniem i ciepłą wodą, w zakresie energii elektrycznej – dystrybucja i sprzedaż energii elektrycznej sieciami własnymi lub dzierżawionymi, a w zakresie gospodarki wodnej – dystrybucja i sprzedaż wody sieciami własnymi lub dzierżawionymi.

Gmina Bielawa powierzyła Spółce realizację Inkubatora w oparciu o przekazaną i sfinansowaną przez Urząd dokumentację projektową Inkubatora, o której w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 4-13, 276-284, 288-295, 297)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu na rzecz stworzenia podstaw i uzasadnienia powstania Inkubatora.

## 2. Pozyskanie przez Gminę Bielawa budynku przeznaczonego na Inkubator

Opis stanu faktycznego

W budynku przemysłowym, zlokalizowanym przy ul. Wolności 24 w Bielawie, w którym uruchomiono Inkubator, mieściła się wcześniej administracja (biura, sale konferencyjne, zaplecze sanitarne) Zakładów Bawełnianych „Bieltex” Sp. z o.o. Aktem notarialnym z dnia 18 grudnia 2001 r. Tkalnia Bielawa „Bieltex” Sp. z o.o. w Bielawie, w trybie art. 66 Ordynacji podatkowej, w zamian za zaległości podatkowe w podatku od nieruchomości, stanowiące dochody gminy Bielawa, przeniosła na jej rzecz prawo użytkowania wieczystego zabudowanej nieruchomości gruntowej na działce nr 293/14 o powierzchni 1 528 m<sup>2</sup>, położonej w Bielawie przy ul. Wolności 24 wraz z prawem własności budynku znajdującego się na tej działce, stanowiącego odrębną nieruchomość o wartości 1 237 000 zł.

W operacji szacunkowej z dnia 30 listopada 2001 r. wartości nieruchomości zabudowanej, położonej w Bielawie przy ul. Wolności 24, sporządzonym dla potrzeb ustalenia ceny sprzedaży przy wzajemnych rozliczeniach Urzędu z właścicielem nieruchomości i wieczystym użytkownikiem gruntów, tj. Tkalnią Bielawa „Bieltex” Sp. z o.o. - zapisano, że zgodnie z miejscowym planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego, wyceniana nieruchomość położona jest na terenach zabudowy

przemysłowej i usługowej. Według studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bielawy, zatwierdzonego uchwałą nr XXVIII/220/2000 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 29 listopada 2000 r., lokalizacja Inkubatora znajdowała się na obszarze oznaczonym symbolem UC (obszar usług centro twórczych, m.in. administracja, obsługa finansowa).

(dowód: akta kontroli str. 4, 8, 16-37, 120, 165-174, 181-183)

W listopadzie 2009 r. i w marcu 2010 r. Gmina Bielawa zleciła sporządzenie studium wykonalności projektu pn. „Bielawski Inkubator Przedsiębiorczości”. W pierwszym z nich Gmina Bielawa występowała jako wnioskodawca i inwestor Inkubatora. W studium tym zapisano m.in., że główny cel projektu (wsparcie małej i średniej przedsiębiorczości) zostanie osiągnięty poprzez utworzenie w wyremontowanym budynku przy ul. Wolności 24 w Bielawie (działki nr 293/14 i 293/25) pomieszczeń do wynajęcia dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą oraz, że inwestycja pozwoli na:

- zaoferowanie przedsiębiorcom wynajmu pomieszczeń produkcyjno-magazynowych dla potrzeb prowadzenia działalności po bardzo atrakcyjnych cenach,
- rozwój działalności gospodarczej w Bielawie,
- zatrudnienie nowych pracowników przez przedsiębiorców korzystających z pomieszczeń Inkubatora,
- zapewnienie miejsca dla prowadzenia spotkań, kursów i szkoleń związanych z rozwojem przedsiębiorczości i prowadzeniem działalności gospodarczej.

Założono, że beneficjentami (ostatecznymi odbiorcami projektu) będą:

- przedsiębiorcy z terenu gminy Bielawa i spoza niej, którzy będą uruchamiać dodatkową działalność produkcyjną, usługową i handlową w Inkubatorze,
- osoby bezrobotne, mogące uruchomić ww. działalności,
- mieszkańcy Bielawy, którzy znajdą zatrudnienie w Inkubatorze.

Łączne nakłady finansowe niezbędne na realizację inwestycji określono w tym studium na 8 736 000 zł brutto. Ze środków EFRR (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) planowano sfinansować 85% nakładów, a pozostałe 15% środkami Gminy Bielawa. W studium wskazano, że z finansowego punktu widzenia projekt nie jest opłacalny, gdyż przychody nie pokrywają kosztów eksploatacji Inkubatora, niemniej jest on opłacalny ze społecznego punktu widzenia. Jego realizacja jest powiązana z celami Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 (dalej: „RPO”) oraz strategicznymi celami rozwoju na szczeblu krajowym, regionalnymi lokalnym. Projekt jest zgodny z Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013, wpisuje się także w Strategię rozwoju powiatu dzierzoniowskiego na lata 2007-2013 oraz w Strategię Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Bielawa na lata 2007-2013. W studium tym wskazano także, iż Gmina Bielawa posiada doświadczenie we wdrażaniu projektów finansowanych ze środków pomocowych w wyniku zrealizowania szeregu projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. W celu prawidłowego funkcjonowania Inkubatora, studium przewidywało wyłonienie jego operatora w przetargu nieograniczonym.

W drugim studium wykonalności projektu jego przedmiot, cele, beneficjenci, oraz spójność z RPO i komplementarność z innymi programami, pozostały niezmienione, natomiast wnioskodawcą i głównym inwestorem Inkubatora została BARL, której jednym z celów jest „*tworzenie sprzyjających warunków ekonomicznych, budowa infrastruktury niezbędnej dla rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz pozyskanie nowych inwestorów*”. Po zrealizowaniu inwestycji BARL miała zarządzać

powstałą infrastrukturą. W drugim studium potwierdzono, że efektywność finansowa projektu jest nieopłacalna z punktu widzenia inwestora, natomiast decyzja o jego realizacji jest w pełni uzasadniona ze społecznego punktu widzenia. W studium tym wskazano ponadto, że projekt, ze względu na swą specyfikę, podlega zasadom pomocy publicznej, dlatego też BARL ubiega się dofinansowanie w wysokości 2 727 868,85 zł (40,00% kosztów kwalifikowanych projektu). Łączne koszty projektu określono na 8 400 000 zł brutto, w tym 6 819 672,13 zł kosztów kwalifikowanych i 1 580 327,87 zł niekwalifikowanych. Jako źródła finansowania projektu przewidziano środki prywatne i z EFRR. Zaplanowano również skorzystanie z kredytu inwestycyjnego w wysokości 2 100 000 zł. W drugim studium, w odróżnieniu od pierwszego, z zakresu rzeczowego inwestycji wyłączono parking na 14 miejsc, plac manewrowy, drogę dojazdową i chodnik. W studium tym wskazano, że projekt generuje stratę netto w okresie realizacji inwestycji oraz w pierwszych latach funkcjonowania oraz że jest to przede wszystkim spowodowane wysokim poziomem amortyzacji. W podsumowaniu studium zapisano, że w wyniku wielowymiarowej analizy finansowej nie wykryto przeszkód dla wdrożenia przedsięwzięcia, choć ze względu na specyfikę projektu, pozostaje ono nierentowne, ale wykonalne finansowo, a jego trwałość pozytywnie zweryfikowana.

(dowód: akta kontroli str. 296)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wybór i przeznaczenie budynku przy ul. Wolności 24 w Bielawie na Inkubator.

### **3. Przygotowanie przez Urząd realizacji Inkubatora, oraz dokonanie wyboru wykonawcy dokumentacji projektowej Inkubatora**

Opis stanu faktycznego

**3.1.** Według obowiązujących w badanym okresie Regulaminów Organizacyjnych Urzędu:

- do Referatu Inwestycji i Zamówień Publicznych (dalej: „Referat IZP”) należało prowadzenie zadań związanych z realizacją inwestycji oraz przeprowadzanie procedur przetargowych, a w szczególności: przygotowywanie kompletnej dokumentacji, niezbędnej do realizacji inwestycji, sporządzanie kosztorysów inwestorskich, przygotowywanie i przeprowadzanie przetargów dla wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych, sporządzanie umów i przekazywanie ich do realizacji, nadzór nad realizacją inwestycji (w Regulaminie Organizacyjnym z dnia 2 marca 2009 r. dodano „*oraz monitorowanie realizacji zadań inwestycyjnych realizowanych na terenie gminy przez jednostki organizacyjne*”), rozliczanie inwestycji, ich odbiór i przekazanie do użytku;
- pracę Referatu IZP nadzorował Zastępca Burmistrza ds. Rozwoju Miasta;
- zakupy oraz realizacja inwestycji i remontów dokonywane winny być po wyborze najkorzystniejszej oferty, zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych (w Regulaminie Organizacyjnym z dnia 2 marca 2009 r. dodano „*oraz przepisów wewnętrznych*”);
- do obowiązków kierowników Referatów należało m.in.: kierowanie działalnością podległych komórek organizacyjnych, nadzorowanie terminowego i zgodnego z prawem załatwiania spraw przez podległych pracowników, ustalenie oznakowania akt zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 403)

**3.2.** W dniu 5 maja 2008 r. w Urzędzie wprowadzona została „Procedura udzielania zamówienia publicznego (dostawa/usługa/robota budowlana) o wartości ponad 3 000 euro netto, a poniżej 14 000 euro netto”. Zgodnie z tą procedurą

postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego przeprowadza merytorycznie odpowiedzialny pracownik, który w trakcie postępowania sporządza protokół z postępowania (formularz F03/PO-14), w którym odnotowuje jakimi kryteriami kierował się przy wyborze najkorzystniejszej oferty (np. cena, termin realizacji, okres gwarancji). Sporządza także wykaz wykonawców, do których zwrócił się o złożenie oferty, podaje w jaki sposób uzyskał oferty (np. oferta telefoniczna, druk ofertowy, poczta elektroniczna), sporządza wykaz wykonawców, którzy złożyli oferty oraz zaoferowane warunki realizacji zamówienia, zgodnie z przyjętymi kryteriami. Kierownik Referatu merytorycznie odpowiedzialnego za zamówienia publiczne, przegląda poprawność sporządzenia takiego protokołu. Jeżeli stwierdza, że zawiera błędy lub jest niekompletny nakazuje pracownikowi merytorycznie odpowiedzialnemu za przeprowadzenie postępowania usunięcie nieprawidłowości. Kierownik Referatu przekazuje prawidłowo sporządzony protokół (wraz z pismem przewodnim) do akceptacji przez Burmistrza. Burmistrz dokonuje przeglądu i podpisem na protokole akceptuje go, lub wyraża opinię negatywną. W przypadku negatywnej opinii Burmistrza, Wydział/Referat merytorycznie odpowiedzialny za udzielenie zamówienia poprawia negatywnie ocenione czynności. Według opisanej wyżej procedury Urząd dokonał wyboru wykonawcy dokumentacji projektowej Inkubatora.

Procedurę udzielenia zamówienia publicznego na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej Inkubatora przeprowadził [...] – podinspektor w Referacie IZP, a nadzorował [...] – kierownik Referatu IZP.

Referat IZP dysponował teczką aktową z dnia 3 października 2008 r., oznaczoną IZP.DO.0719-277/08 i zatytułowaną „Projekt wykonawczy adaptacji budynku przy ulicy Wolności 24 w Bielawie na Polsko-Czeski Inkubator Przedsiębiorczości”. Teczka ta nie zawierała pełnej nazwy jednostki i komórki organizacyjnej, spisu (wykazu) mających znajdować się w niej dokumentów, oznaczenia kategorii archiwalnej. Do dnia zakończenia kontroli teczka ta nie została przekazana do archiwum zakładowego, pomimo zakończenia sprawy, tj. sporządzenia i dokonania w grudniu 2008 r. odbioru od wykonawcy projektu wykonawczego adaptacji budynku przy ul. Wolności 24 w Bielawie na Inkubator oraz przekazania w marcu 2010 r. tego projektu do realizacji BARL. W przedmiotowej teczce aktowej znajdowało się pięć nieponumerowanych dokumentów, a to:

- kserokopia pisma z dnia 3 października 2008 r. do Burmistrza, podpisanego w zastępstwie kierownika Referatu IZP przez podinspektora Referatu IZP - [...], o wyrażenie zgody na rozpoczęcie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na zadanie pn. „Projekt wykonawczy adaptacji budynku przy ulicy Wolności 24 w Bielawie na Polsko-Czeski Inkubator Przedsiębiorczości” (pismo zawierało odręcną akceptację Zastępcy Burmistrza ds. Rozwoju Miasta - Andrzeja Hordyja);
- oryginał wniosku z dnia 3 października 2008 r., podpisany przez podinspektorów Referatu IZP, prowadzącego sprawę [...] i [...], o wyrażenie zgody na rozpoczęcie ww. postępowania, tj. o udzielenie zamówienia publicznego o wartości powyżej 3 000 euro netto, a poniżej kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Wniosek ten został zaakceptowany w dniu 3 października 2008 r. przez Zastępcę Burmistrza ds. Rozwoju Miasta;
- kserokopia umowy nr IZP. 2222-74-86-58/08 z dnia 14 października 2008 r., zawartej pomiędzy gminą Bielawa a [...] na „Wykonanie projektu wykonawczego adaptacji budynku przy ul. Wolności 24 w Bielawie na Inkubator Przedsiębiorczości”;

- kserokopia pisma do Burmistrza z dnia 10 października 2008 r., podpisanego w zastępstwie kierownika Referatu IZP przez podinspektora [...]i o zaakceptowanie protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia na zadanie pn. „Projekt wykonawczy adaptacji budynku przy ulicy Wolności 24 w Bielawie na Polsko-Czeski Inkubator Przedsiębiorczości”. W piśmie tym podano m.in., że do składania ofert zaproszono jednego wykonawcę ([...]ii), który złożył najkorzystniejszą ofertę (według jedyne go kryterium jakim była cena);
- kserokopia faktury VAT nr 53/08 z dnia 22 grudnia 2008 r., wystawionej na kwotę 61 000 zł brutto przez wykonawcę projektu wykonawczego za wykonanie przedmiotu umowy.

Teczka aktowa oznaczona IZP.DO.0719-277/08, nie zawierała protokołu z postępowania (o udzielenie zamówienia publicznego) w sprawie wyboru wykonawcy dokumentacji projektowej Inkubatora. Do dnia zakończenia kontroli kontrolującym nie przedłożono przedmiotowego protokołu.

Według § 1 pkt 2 umowy nr IZP. 222-74-86-58/08 z dnia 14 października 2008 r. na wykonanie projektu wykonawczego adaptacji budynku przy ul. Wolności 24 w Bielawie na Inkubator, zawartej przez Gminę Bielawa (reprezentowaną przez Zastępcę Burmistrza ds. Rozwoju Miasta – Andrzeja Hordyja) z [...]ii, wykonawca umowy zobowiązany został do:

- wykonania projektów wykonawczych branży architektoniczno-konstrukcyjnej, elektrycznej, instalacji wewnętrznej wod-kan, centralnego ogrzewania, wentylacji mechanicznej wraz z klimatyzacją, a także okablowania strukturalnego, dźwigu osobowego i podjazdu dla niepełnosprawnych,
- wykonania projektu aranżacji wnętrz na potrzeby Inkubatora oraz projektu elewacji (kolorystyka),
- sporządzenia kosztorysu inwestorskiego,
- sporządzenia przedmiaru robót do procedury udzielenia zamówienia publicznego na roboty budowlane,
- opracowania siwz,
- wystąpienia o warunki zabudowy i zagospodarowania terenu,
- wykonania projektu zagospodarowania terenu,
- uzyskania, na podstawie opracowanej dokumentacji projektowej, pozwolenia na budowę, lub dokumentu ze Starostwa Powiatowego w Dzierżoniowie potwierdzającego, że na podstawie wykonanej dokumentacji projektowej, zamawiający uzyska pozwolenie na budowę.

W umowie strony ustaliły, że wynagrodzenie za wykonanie całości prac stanowi ryczałt w wysokości 61 000 zł brutto oraz, że dokumentem potwierdzającym przyjęcie przez zamawiającego dokumentacji projektowej będzie protokół zdawczo-odbiorczy, podpisany przez obie strony. Zgodnie z umową wykonawca był odpowiedzialny względem zamawiającego za wady dokumentacji projektowej zmniejszające jej wartość lub użyteczność na potrzeby realizacji inwestycji. Za wadę istotną umowa uznawała wadę uniemożliwiającą wykorzystanie dokumentacji projektowej w całości lub części na potrzeby realizacji inwestycji. W przypadku wystąpienia wad istotnych, niedających się usunąć, zamawiającemu przysługiwało prawo odstąpienia od umowy. Za opóźnienia w usunięciu wad dokumentacji projektowej, wykonawca zobowiązany był do zapłaty zamawiającemu kar umownych w wysokości 0,25% wynagrodzenia umownego za każdy dzień opóźnienia. Jako koordynatora w zakresie realizacji obowiązków umownych zamawiającego, umowa wskazywała [...]i – kierownika Referatu IZP. Termin wykonania dokumentacji projektowej określony został w umowie na 29 grudnia 2008 r.

W projekcie budowlanym adaptacji budynku usługowo-administracyjnego na Inkubator przy ul. Wolności 24 w Bielawie wpisano m.in.: [a] w poz. dane ewidencyjne – Inwestor: Gmina Bielawa; [b] w poz. zawartość opracowania: I. Część formalno-prawna (m.in. zapewnienia, uzgodnienia, opinie), II. Projekt zagospodarowania terenu (opis techniczny i część rysunkowa), III Projekt architektoniczno-budowlany (opis techniczny i część rysunkowa). Projekt budowlany obejmował jednostronicowe, opieczątowane i podpisane oświadczenia projektantów i sprawdzających z poszczególnych branż, a to z: branży budowlanej (architektura-projektant, architektura – sprawdzający, konstrukcja – projektant, konstrukcja – sprawdzający), branży sanitarnej (instalacja wodno-kanalizacyjna, wentylacja, gaz – projektant oraz instalacja wodno-kanalizacyjna, wentylacja, gaz – sprawdzający), branży elektrycznej (instalacje elektryczne i teletechniczne – projektant oraz instalacje elektryczne i teletechniczne – sprawdzający). Wynikało z nich, iż działając na podstawie art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, osoby te oświadczyły, że projekt został sporządzony zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

W opisie technicznym części architektoniczno-budowlanego projektu zapisano m.in.:

- pkt 1. - Dane ogólne, ppkt 1.1. - Przeznaczenie obiektu: *adaptowany obiekt będzie pełnił funkcję inkubatora przedsiębiorczości, gdzie stworzone zostaną warunki do powstania i rozwoju mikro i mini przedsiębiorstw*;
- pkt 1. - Dane ogólne, ppkt 1.2. - Program użytkowy: *„we wszystkich kondygnacjach nadziemnych wydzielone zostaną pomieszczenia produkcyjne dla tzw. produkcji lekkiej typu montownia sprzętu elektronicznego, szwalnia, czy usługowe jak pracownia sitodruku, agencja reklamowa. Na każdej kondygnacji zaprojektowano (...) sale spotkań i szkoleń. Piwnice pozostawiono do ewentualnego wykorzystania na magazyny surowców i wyrobów gotowych. Ogółem w budynku stworzono możliwość zatrudnienia około 120 osób*;
- pkt 4. - Dane konstrukcyjno-materiałowe, ppkt 4.4 - Opis stanu istniejącego budynku: *„dach, stan techniczny stropodachu ocenia się jako dobry za wyjątkiem miejsc, gdzie pokrycie dachowe jest rozszczelnione. Po odkryciu konstrukcji dachu należy elementy zbutwiałe lub skorodowane wymienić, bądź wzmocnić*”; ppkt 4.8. Dach *„Po odkryciu konstrukcji dachu oraz deskowania pełnego, należy zlokalizować elementy skorodowane lub zbutwiałe oraz wymienić je na nowe bądź wzmocnić*”;
- pkt 10. - Charakterystyka energetyczna, ppkt 10.5. - Zasilanie w energię elektryczną: *„projektowany budynek Inkubatora zasilany będzie z trafostacji, która jest przedmiotem odrębnego opracowania, z trafostacji poprowadzony będzie WLZ zasilający RG (rozdzielnię główną) zlokalizowaną na poziomie -1. Z rozdzielni głównej zasilane będą rozdzielnice piętrowe, dźwig oraz urządzenia wentylacyjne i kotłownia*”.

(dowód: akta kontroli str. 40-51, 52-57, 63-66, 298-300, 327)

Protokołem odbioru z dnia 22 grudnia 2008 r. [...]i - podinspektor Referatu IZP, działający jako przedstawiciel Urzędu, przejął jednoosobowo od wykonawcy dokumentację projektową dla zadania pn. „Projekt budowlany adaptacji budynku administracyjno-usługowego przy ulicy Wolności 24 w Bielawie na Inkubator Przedsiębiorczości”. Protokół odbioru nie zawierał wykazu dokumentów, elementów dokumentacji projektowej będących przedmiotem umowy z wykonawcą, określonym w § 1 pkt 2. Odbioru przedmiotowej dokumentacji dokonano bez jej weryfikacji w zakresie zasadności i wystarczalności zaprojektowanych rozwiązań technicznych i funkcjonalno-użytkowych Inkubatora oraz kompletności i przydatności dla właściwego udzielenia zamówienia publicznego na realizację inwestycji. Fakturę

VAT nr 53/08 z dnia 22 grudnia 2008 r. na kwotę 61 000 zł brutto (50 000 zł netto), wystawioną przez wykonawcę projektu wykonawczego za wykonanie przedmiotu umowy, Urząd zapłacił przelewem w dniu 31 grudnia 2008 r. Zatwierdzenie projektu budowlanego Inkubatora wraz z udzieleniem pozwolenia na jego budowę, Gmina Bielawa uzyskała decyzją nr 68/2009 Starosty Dzierżoniowskiego z dnia 16 lutego 2009 r. Protokołem odbioru z dnia 16 marca 2010 r. [...]i - podinspektor Referatu IZP, działający jako przedstawiciel Urzędu, przekazał Prezesowi Zarządu BARL sporządzoną dokumentację projektową adaptacji budynku przy ul. Wolności 24 na Inkubator. Przedmiotem przekazania był projekt budowlano-wykonawczy wraz z kosztorysem inwestorskim, przedmiarami prac i specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych (opracowanie zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót<sup>3</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 67-69, 70-72, 184-186, 230-231)

**3.3.** Dla udzielania zamówień publicznych (dostawa/usługa/robota budowlana) o wartości ponad 2 000 zł netto, a poniżej 14 000 euro netto, w Urzędzie obowiązywała procedura wprowadzona z dniem 4 stycznia 2010 r. W przypadku udzielania zamówienia publicznego o wartości powyżej 2 000 zł netto i poniżej 3 000 euro netto, procedurę uruchamiał wniosek (sporządzony według wzoru dołączonego do opisu procedury), kierowany do Burmistrza przez pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za przeprowadzenie postępowania. Wniosek ten zawierał m.in. następujące dane: nazwa zamówienia, szczegółowy (ilościowo-jakościowy) opis przedmiotu zamówienia, rodzaj zamówienia, wartość zamówienia, źródła finansowania zamówienia, dane podmiotu z którym zostanie zawarta umowa na wykonanie przedmiotu zamówienia, termin wykonania zamówienia. W przypadku zamówień poniżej 3 000 euro do wniosku winna być załączona umowa lub zlecenie na wykonanie zamówienia. Akceptacja wniosku przez Burmistrza kończyła postępowanie.

Według tej procedury Urząd w październiku 2010 r. dokonał wyboru wykonawcy na opracowanie projektu budowlanego zasilania Inkubatora w energię elektryczną. Procedurę udzielenia tego zamówienia przeprowadził [...]i - podinspektor w Referacie IZP, nadzorował [...]i – kierownik Referatu IZP, a postępowanie zaakceptował Zastępca Burmistrza ds. Rozwoju Miasta. Wykonawcą przedmiotowego opracowania została firma [...]ii, z którą Gmina Bielawa (reprezentowana przez Zastępcę Burmistrza ds. Rozwoju Miasta) podpisała w dniu 11 października 2010 r. umowę nr IZP.342-85-86/10 na wykonanie projektu budowlanego, obejmującego w szczególności: linię kablową 20 kV, pomieszczenie przeznaczone na stację transformatorową, stację transformatorową z wyposażeniem w budynku Inkubatora. Termin wykonania przedmiotu umowy określony został na dzień 20 grudnia 2010 r., a wynagrodzenie ryczałtowe ustalono w wysokości 9 500 zł brutto. Ponadto umowa zobowiązywała wykonawcę do uzyskania niezbędnych uzgodnień, pozwolenia na budowę oraz opracowania specyfikacji technicznej zadania, kosztorysów inwestorskich i przedmiarów robót. Protokołem zdawczo-odbiorczym z dnia 21 grudnia 2010 r. [...]i - podinspektor Referatu IZP, przejął jednoosobowo od wykonawcy, bez uwag, dokumentację zasilania Inkubatora w energię elektryczną. Przedmiotem odbioru był: projekt budowlany wraz z uzgodnieniami, pozwolenie na budowę, specyfikacja techniczna oraz kosztorys inwestorski i przedmiar robót.

<sup>3</sup> Według § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego – Dz. U. z 2013 r., poz. 1129.

Przedmiotową dokumentację kierownik Referatu IZP przekazał protokólnie Prezesowi Zarządu BARL w dniu 28 marca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 195-206, 207-211, 337)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

1. Sposób przeprowadzenia przez Referat IZP postępowania o udzielenie zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej Inkubatora nie zapewniał możliwości wyboru najkorzystniejszej oferty, do czego zobowiązywał m.in. regulamin organizacyjny Urzędu, odnoszący się do zasad dokonywaniu zakupów, realizacji inwestycji i remontów, jak również obowiązująca „Procedura udzielania zamówienia publicznego (dostawa/usługa/roboata budowlana) o wartości ponad 3 000 euro netto, a poniżej 14 000 euro netto”. Do złożenia ofert zaproszono bowiem tylko jednego potencjalnego wykonawcę mimo, że jak podał wyjaśniający w tej kwestii pracownik przeprowadzający postępowanie, w sprawie ustalenia potencjalnych wykonawców przedmiotowej dokumentacji przeprowadził telefoniczny, jednakże niczym nieudokumentowany sondaż wśród 4-5 działających na lokalnym rynku firm, świadczących usługi projektowe w dziedzinie budownictwa.

(dowód: akta kontroli str. 450-452)

2. W Urzędzie dopuszczono do zagubienia protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej Inkubatora. W tej sprawie Z-ca Burmistrza ds. Rozwoju Miasta podał, że przedmiotowy protokół z postępowania został przekazany z szeregiem innych dokumentów do Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Bielawy, która kontrolowała realizację Inkubatora, co potwierdza protokół nr 1/13 z prac tej Komisji w dniach 21 stycznia oraz 4 i 18 lutego 2013 r. Ponadto stwierdził, że protokół z postępowania był dokumentem o małej objętości i mógł „podpiąć się” pod inny dokument i w efekcie został zarchiwizowany w zupełnie innym segregatorze niż pierwotnie. Uznał także, iż z uwagi na fakt, że dokumenty przekazane Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Bielawy „przechodziły przez ręce” wszystkich członków Komisji, a także pracowników biura Rady Miejskiej, Referatu IZP, archiwum zakładowego, trudno jednoznacznie wskazać osobę, która ponosi odpowiedzialność za zagubienie tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 58-62, 455-456)

[...] – podinspektor Referatu IZP zapytany komu przekazywał, w związku z kontrolą realizacji Inkubatora przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej Bielawy, akta sprawy dotyczące postępowania o udzielenie przedmiotowego zamówienia - odpowiedział, że dokładnie nie pamięta, czy uczestniczył w posiedzeniu Komisji Rewizyjnej z Zastępcą Burmistrza, czy był tam sam Burmistrz, oraz że odbierając akta/teczkę sprawy zawierającą dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej Inkubatora, nie sprawdzał jej kompletności.

(dowód: akta kontroli str. 450-452)

3. Nadzór nad stosowaniem instrukcji kancelaryjnej przez komórki organizacyjne Urzędu nie był właściwy. Sposób oznaczenia i prowadzenia przez Referat IZP teczki aktowej sprawy „Projekt wykonawczy adaptacji budynku przy ulicy Wolności 24 w Bielawie na Polsko-Czeski Inkubator Przedsiębiorczości” (tzn. brak pełnej nazwy jednostki i komórki organizacyjnej, oraz spisu dokumentów znajdujących się w teczce i oznaczenia kategorii archiwalnej), a także nie oddanie tej teczki do archiwum zakładowego po odbiorze dokumentacji projektowej od wykonawcy i przekazaniu projektu budowlanego BARL celem realizacji przedsięwzięcia, naruszało postanowienia rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia

1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych<sup>4</sup>.

Zgodnie z § 35 ust. 3 tego rozporządzenia, akta spraw ostatecznie załatwionych przekazuje się do archiwum zakładowego po upływie 1 roku. Z kolei według § 34 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia, akta spraw przechowuje się w wydziałach i w archiwum zakładowym, przy czym w wydziałach przechowuje się akta spraw załatwianych w ciągu roku kalendarzowego, przed przekazaniem ich do archiwum zakładowego. Z mocy § 36 ust. 1 rozporządzenia, przekazywanie akt odbywa się na podstawie spisu zdawczo - odbiorczego, po szczegółowym przeglądzie i uporządkowaniu akt przez referentów. W świetle § 55 ust. 1 rozporządzenia nadzór ogólny nad prawidłowym wykonywaniem przez pracowników urzędu czynności kancelaryjnych należy do obowiązków kierownika urzędu. Zgodnie zaś z § 55 ust. 2 rozporządzenia, obowiązki kierownika wydziału w zakresie nadzoru polegają na sprawdzaniu prawidłowości stosowania instrukcji przez pracowników wydziału i udzielaniu im wskazówek w tym zakresie, a w szczególności na sprawdzaniu: prawidłowości prowadzenia spisów spraw, rejestrów oraz teczek; prawidłowości obiegu akt ustalonego instrukcją, terminowości przekazywania akt do archiwum zakładowego. Kierownik Referatu IZP, wyjaśniając przyczyny braku sprawowania nadzoru nad stosowaniem instrukcji kancelaryjnej przez pracowników Referatu IZP podał m.in., że z uwagi na ilość prowadzonych spraw nie jest w stanie kontrolować każdej teczki sprawy i, że kontrole w tym zakresie przeprowadza wyrywkowo.

Z zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności [...] – podinspektora Referatu Organizacyjnego Urzędu wynikało, że pracownikowi temu powierzono m.in. prowadzenie od 5 czerwca 2001 r. archiwum zakładowego Urzędu, a od 30 stycznia 2012 r. sprawowanie nadzoru nad stosowaniem instrukcji kancelaryjnej przez komórki organizacyjne Urzędu. Wyjaśniając w sprawie zakresu i sposobu sprawowania powyższego nadzoru, [...] podała m.in., że nie sporządzała planów kontroli w zakresie stosowania instrukcji kancelaryjnej przez komórki organizacyjne Urzędu i nie przeprowadzała takich kontroli, co wynikało po części z szerokiego zakresu jej obowiązków.

W ocenie NIK brak w Urzędzie właściwego nadzoru nad stosowaniem instrukcji kancelaryjnej przez jego komórki organizacyjne, był jedną z przyczyn zaginięcia protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej adaptacji budynku Inkubatora.

(dowód: akta kontroli str. 347-358, 359-361)

**4.** Dopiero po upływie dwóch lat od wykonania dokumentacji projektowej na wykonanie adaptacji budynku Inkubatora, Urząd dokonał wyboru wykonawcy projektu budowlanego zasilania Inkubatora w energię elektryczną (nieobjętego ww. dokumentacją). Przedmiotowy projekt, odebrany od wykonawcy w końcu grudnia 2010 r., przekazany został BARL do realizacji w marcu 2011 r. Przeprowadzona równoległe przez NIK kontrola w BARL wykazała, że brak wcześniejszego sporządzenia wzmiankowanego projektu budowlanego był powodem nie ujęcia robót związanych z zasilaniem Inkubatora w energię elektryczną w ogłoszonym przez Spółkę w sierpniu 2010 r. pierwszym przetargu nieograniczonym na wybór wykonawcy Inkubatora.

Zarówno na etapie odbioru przez Urząd od wykonawcy dokumentacji projektowej adaptacji budynku Inkubatora, jak i przed wyborem wykonawcy robót budowlanych

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 112, poz. 1319 ze zm.

i fizycznym rozpoczęciem realizacji inwestycji przez BARL (prawie dwa lata później), nie dokonano weryfikacji przedmiotowej dokumentacji w zakresie zasadności i wystarczalności zaprojektowanych rozwiązań technicznych i funkcjonalno-użytkowych oraz jej kompletności i przydatności dla właściwego udzielenia zamówienia publicznego na realizację inwestycji. Równolegle przeprowadzona kontrola w BARL wykazała, że sporządzona dokumentacja projektowa zawierała braki i wady, m.in. nie uwzględniała wszystkich koniecznych do wykonania robót, brak było rysunków niektórych elementów budowlanych i wskazania ich umiejscowienia, ponadto niewystarczający był stopień szczegółowości prac instalacyjnych, a projekt budowlany i przedmiary robót nie w pełni ze sobą korespondowały. W konsekwencji zainteresowani wykonawcy nie złożyli właściwych i jednoznacznych ofert, co stało się powodem unieważnienia przez BARL, rozpoczętego w sierpniu 2010 r., postępowania na wybór wykonawcy Inkubatora i jego powtórzenia po usunięciu przez wykonawcę projektu wad ujawnionych w dokumentacji projektowej.

Wyjaśniając w sprawie braku weryfikacji prawidłowości sporządzenia dokumentacji projektowej adaptacji budynku Inkubatora przed jej ostatecznym odbiorem od wykonawcy:

- [...] - podinspektor w Referacie IZP wskazał, że odbierając dokumentację projektową Inkubatora od wykonawcy przeglądał ją jedynie pod kątem zawartości elementów wymaganych zawartą umową,
- Zastępca Burmistrza ds. Rozwoju Miasta podał, że projekt budowlany nie został zweryfikowany pod względem poprawności i kompletności, ponieważ Urząd nie miał takiego obowiązku, a projekt został sprawdzony przez uprawnionych projektantów.

Kierownik Referatu IZP, zapytany dlaczego, mimo że posiada wykształcenie budowlane, nie bierze udziału w odbiorach merytorycznych dokumentacji projektowych (wykonywanych na rzecz Gminy Bielawa) wskazał, że nie ma na to czasu, do weryfikowania licznych dokumentacji zamawianych przez Gminę Bielawa potrzebny byłby dodatkowy pracownik oraz, że nie posiada kompleksowych uprawnień budowlanych (jedynie uprawnienia konstrukcyjno-budowlane) i nie mógłby ocenić prawidłowości dokumentacji zawierającej wiele różnych elementów specjalistycznych, np. pod względem branży elektrycznej, sanitarnej, telekomunikacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 75-76, 450-454)

Brak weryfikacji dokumentacji projektowej Inkubatora w zakresie przydatności i wystarczalności zaprojektowanych rozwiązań technicznych i funkcjonalno-użytkowych jego pomieszczeń, był powodem udzielenia przez BARL wykonawcy Inkubatora robót dodatkowych o wartości 700 tys. zł mimo, że w ocenie NIK nie spełniały one wymogu wynikającego z art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych<sup>5</sup>, tj. ich wykonanie nie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia (dotyczyło to m.in. wymiany zużytych elementów stropodachu wraz ze wzmocnieniem konstrukcji – co dopuszczał już projekt budowlany, czy wykonania w budynku instalacji telefonicznej i alarmowej), jak również nie były one niezbędne do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia, bowiem pojawiły się na etapie realizacji inwestycji, i wynikały ze zmiany koncepcji wykorzystania obiektu oraz dostosowania go do oczekiwań i potrzeb przyszłych użytkowników (np. w zakresie sposobu zagospodarowania piwnic, połączonego z budową szybu dla windy o zwiększonej ilości przystanków).

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Wyjaśniając w tej sprawie:

- Zastępca Burmistrza ds. Rozwoju Miasta podał, że na etapie przygotowania inwestycji roboty dodatkowe były niemożliwie do przewidzenia. Stwierdził także, iż założenia projektowe pomieszczeń nie były adekwatne do potrzeb, które ujawniły się w toku realizacji inwestycji – niektóre roboty wynikały z potrzeb zgłaszanych przez potencjalnych najemców powierzchni biurowej Inkubatora. Zgłaszano też np. zapotrzebowanie na powierzchnię magazynową w piwnicach, co wiązało się z koniecznością większego zakresu ich remontu i przedłużenia szybu windy do piwnic;
- Kierownik Referatu IZP podał, że decydował o tym zamawiający, tj. BARL, natomiast „*ja mogłem ewentualnie wyrazić w tej sprawie opinię. Nie pamiętam jednak, czy wypowiadałem się w tej sprawie*”.

(dowód: akta kontroli str. 73-76, 153-157, 452-456)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości przygotowanie przez Urząd realizacji Inkubatora oraz dokonanie wyboru wykonawcy dokumentacji projektowej Inkubatora. Jednocześnie negatywnie ocenić należy fakt zagubienia protokołu z postępowania na wybór wykonawcy tej dokumentacji i brak właściwego nadzoru nad przestrzeganiem instrukcji kancelaryjnej przez komórki organizacyjne Urzędu.

#### 4. Zapewnienie finansowania realizacji budowy Inkubatora

Opis stanu faktycznego

Urząd podjął działania na rzecz dofinansowania budowy Inkubatora w ramach Priorytetu 1 „Przedsiębiorstwa i Innowacyjność”, Działania nr 1.4 „Infrastruktura wspierająca innowacyjność i przedsiębiorczość w regionie” RPO ze środków EFRR. Wniosek w tej sprawie Gmina Bielawa złożyła do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu (dalej: „UMWD”) w dniu 8 stycznia 2010 r. We wniosku tym całkowitą wartość projektu, przewidywanego do realizacji w latach 2008-2010, określono na 8 736 000 zł, z czego dofinansowanie z RPO na 7 425 600 zł (85%), a środki własne na 1 310 400 zł (15%). Do wniosku załączono m.in.: studium wykonalności projektu, dokumenty potwierdzające zdolność finansową wnioskodawcy, pozwolenie na budowę. Pismem z dnia 15 lutego 2010 r. UMWD poinformował Burmistrza, że wniosek nie spełnia niektórych kryteriów oceny formalnej oraz, że dla wnioskowanego typu projektu przewidziano udzielanie pomocy publicznej w ramach rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie udzielania pomocy na wzmocnienie potencjału instytucji otoczenia biznesu w ramach regionalnych programów operacyjnych<sup>6</sup>, którego to rozporządzenia wnioskodawca nie zastosował i nie przygotował wniosku w oparciu o jego zapisy. W piśmie UMWD zwrócono uwagę m.in. na zmianę kwalifikowalności niektórych kosztów i wydatków, występowanie wydatków niekwalifikowalnych (koszty przygotowania dokumentacji projektowej, wykonania audytu energetycznego, budowy drogi i parkingu) oraz wskazano, że w przypadku zmiany wnioskodawcy dofinansowania projektu, w celu wypełnienia wymogów określonych w przywołanym wyżej rozporządzeniu, niezbędne będzie dokonanie korekt w zakresie nazwy, typu, danych rejestrowych i teleadresowych, oraz formy prawnej beneficjenta.

Zgodnie z § 12 ust. 2 przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 20 maja 2009 r., regionalna pomoc inwestycyjna może być udzielona beneficjentowi pomocy, który zobowiązuje się do wniesienia wkładu własnego odpowiadającego co najmniej 25% wydatków kwalifikowanych,

<sup>6</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 85, poz.719.

pochozących ze źródeł własnych lub zewnętrznych źródeł finansowania, w formie pozbawionej wsparcia ze środków publicznych.

W związku z powyższymi uwarunkowaniami i wymogami, nowym inwestorem oraz wnioskodawcą i beneficjentem dofinansowania Inkubatora ze środków RPO została BARL. Uchwałą nr 1/2010 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników BARL z dnia 24 marca 2010 r. wyrażona została zgoda na realizację projektu „Bielawski Inkubator Przedsiębiorczości” o wartości 8 400 000 zł. W uchwale tej zapisano m.in., że projekt przewiduje dofinansowanie w ramach RPO w wysokości 40% kosztów kwalifikowanych oraz, że koszty projektu wyniosą 2 800 000 zł w 2010 r. i 5 600 000 zł w 2011 r., z czego 6 300 000 zł pokryte zostanie ze środków pochodzących z podwyższenia kapitału zakładowego Spółki (poprzez wykupienie nowych udziałów przez wspólników), a pozostałe 2 100 000 zł z kredytu bankowego.

Środki w wysokości 6 300 000 zł (2 100 000 zł w 2010 r. i 4 300 000 zł w 2011 r.) z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego BARL, poprzez zakup w tej Spółce nowych udziałów, zostały zabezpieczone w budżecie Gminy Bielawa uchwałą Nr LVI/4006/10 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 23 marca 2010 r. w sprawie zmian budżetu gminy na 2010 r.

W dniu 17 września 2010 r. BARL podpisała umowę nr UDA-RPDS.01.04.00-02-011/10-00 z Zarządem Województwa Dolnośląskiego o dofinansowanie Inkubatora. Umowa ta została zawarta przed dokonaniem przez BARL wyboru wykonawcy Inkubatora. W umowie tej: całkowitą wartość projektu pn. „Bielawski Inkubator Przedsiębiorczości”, określono na 8 400 000 zł brutto, źródła jego finansowania w postaci deklarowanego wkładu Gminy Bielawa w wysokości 6 300 000 zł oraz kredyt w wysokości 2 100 000 zł, przewidziano refundację RPO ze środków UE w kwocie 2 318 108,85 zł i refundację RPO ze środków budżetu państwa w wysokości 409 078,04 zł. W związku z rozstrzygnięciem przez BARL postępowania na wybór wykonawcy Inkubatora (3 807 200 zł netto), zmianą stawek podatku VAT i procedur przetargowych na wyposażenie Inkubatora, oraz uwzględnieniem wartości robót dodatkowych przy budowie Inkubatora przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego (aneksami z 17 stycznia 2011 r., 29 czerwca 2011 r. oraz 29 września 2011 r. do umowy nr UDA-RPDS.01.04.00-02-011/10-00), całkowitą wartość projektu ustalono na 5 653 690,35 zł brutto, (w tym 3 888 457,45 zł wydatki/koszty kwalifikowalne i 1 765 232,90 zł wydatki/koszty niekwalifikowalne), refundację RPO ze środków UE na 1 321 745,02 zł, a refundację RPO ze środków budżetu państwa na 233 249,12 zł. Szczegółowe wyniki kontroli realizacji, finansowania i zagospodarowania Inkubatora przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z przeprowadzonej równolegle przez NIK kontroli BARL.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 121-152, 212-215, 222-229, 396)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zapewnienie finansowania realizacji Inkubatora przez Gminę Bielawa.

## 5. Finansowanie Inkubatora przez Gminę Bielawa

Opis stanu faktycznego

W związku z realizacją Inkubatora, Gmina Bielawa wykonując uchwały Rady Miejskiej Bielawy i uchwały Zgromadzenia Wspólników BARL nabyła w latach 2010-2012 udziały podwyższające kapitał zakładowy i zapasowy Spółki w łącznej wysokości 4 642 700 zł, poprzez wniesienie:

- a) wkładu niepieniężnego w postaci aportu:
  - prawa użytkowania wieczystego zabudowanej nieruchomości gruntowej na działce nr 293/14 o powierzchni 1 528 m<sup>2</sup>, położonej w Bielawie przy ul. Wolności 24 wraz z prawem własności budynku znajdującego się na tej działce

- i stanowiącego odrębną nieruchomość o wartości 1 237 000 zł (akt notarialny - Rep. A nr 7633/2010 z dnia 21 października 2010 r.),
  - prawa wieczystego użytkowania działki gruntu nr 293/25 o powierzchni 55 m<sup>2</sup> zabudowanej chodnikiem, położonej w Bielawie przy ul. Wolności 24 o wartości 5 700 zł (akt notarialny - Rep. A nr 1902/2011 z dnia 22 marca 2011 r.),
- b) wkładu pieniężnego w łącznej wysokości 3 400 000 zł.

Gmina Bielawa stała się także dla BARL w latach 2011-2012 poręczycielem kredytu w wysokości 1 250 000 zł, przeznaczonego na realizację Inkubatora (Uchwała Nr I/2/10 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 1 grudnia 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 16-39, 77-84, 187-194, 301-326, 328-330)

W tabeli amortyzacyjnej wartości inwentarzowych i umorzeń Urzędu za 2010 r.:

- poz. 1, nr inwentarzowym 1/10/103/34, kolumna BO (bilans otwarcia) wpisany został „Budynek Handlowo-Usługowy ul. Wolności 24” o wartości inwentarzowej 2 349 609,00 zł, natomiast w kolumnie BZ - bilans zamknięcia wartość inwentarzowa tego budynku wykazana została jako równa zero;
- w poz. 2 pod nr inwentarzowym 1/10/103/34A, wpisano „Bielawski Inkubator Przedsiębiorczości – Wolności 24” o wartości inwentarzowej dla BO w wysokości równej zero, zwiększenie w trakcie 2010 r. wartości inwentarzowej o 107 767,80 zł, oraz wartość dla BZ w wysokości 107 767,80 zł.

Według dokumentacji księgowej Urzędu (kartoteki poniesionych wydatków i faktur VAT), wartość inwentarzowa w wysokości 107 767,80 zł odnosiła się do budynku przy ul. Wolności 24 i stanowiła:

- studium wykonalności Inkubatora - 17 040,00 zł,
- bliżej nieokreśloną dokumentację projektową z 2006 r. o wartości 12 000,00 zł,
- przedpłatę na wykonanie przyłącza energetycznego,
- aktualizację studium wykonalności Inkubatora za kwotę 7 320,00 zł,
- aktualizację mapy dla obszaru Inkubatora w kwocie 615,00 zł,
- wykonanie projektu budowlanego zasilania Inkubatora w energię elektryczną o wartości 9 500,00 zł.

W tabeli amortyzacyjnej wartości inwentarzowych i umorzeń Urzędu za 2013 r. w poz. 1 pod nr inwentarzowym 1/10/103/34 A i pod nazwą „Bielawski Inkubator Przedsiębiorczości – Wolności 24”, w BO wpisano wartość inwentarzową w wysokości 107 767,80 zł. Tę samą wartość wpisano jako zmniejszenia wartości inwentarzowej w trakcie 2013 r., natomiast jako wartość BZ wpisano zero.

Zmniejszenie wartości inwentarzowej dokumentacji o wartości 107 767,89 zł było konsekwencją akceptacji przez Burmistrza skierowanego do niego pisma kierownika Referatu Rachunkowości Budżetowej Urzędu nr FR. 3221/10/2013 z dnia 9 grudnia 2013 r. W piśmie tym przedmiotowy Referat prosił o zgodę na spisanie w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych Urzędu dokumentacji projektowej o wartości 107 767,80 zł, wynikające z przekazanego mu w dniu 31 grudnia 2010 r. przez Referat IZP dowodu OT 39/IZP/2010, dotyczącego zadania inwestycyjnego pn. „Bielawski Inkubator Przedsiębiorczości”. Uzasadnieniem takiego rozwiązania było odstąpienie Gminy Bielawa od realizacji Inkubatora na rzecz BARL, której aktem notarialnym Rep. A nr 7633/2010 z dnia 21 października 2010 r., nieobejmującym przedmiotowej dokumentacji projektowej, przekazano w formie aportu działkę nr 293/14, zabudowaną budynkiem usługowo-biurowym przy ul. Wolności 24. Wystawiona w związku z tym nabywcy (BARL) przez sprzedawcę (Gminę Bielawa) faktura VAT nr f1.2010/AMA z dnia 21 października 2010 r. z tytułu przeniesienia prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego i prawa własności budynku usługowo-biurowego Inkubatora, opiewała na łączną kwotę 1 237 000 zł z adnotacją, iż „kwota VAT zwolniona na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 10 i 10a ustawy

o VAT”. Fakturę tę Urząd rozliczył w deklaracji dla podatku od towarów i usług za październik 2010 r. w poz. C. - Rozliczenie podatku należnego, w pkt 1. - Dostawa towarów oraz świadczenie usług, na terytorium kraju, zwolnione od podatku.

(dowód: akta kontroli str. 331-342)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

Urząd niezasadnie spisał w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych dokumentację projektową, sporządzoną dla potrzeb realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Adaptacja budynku przy ul. Wolności 24 na Inkubator” o łącznej wartości 107 767,80 zł. Spisanie przedmiotowej dokumentacji w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych nastąpiło mimo fizycznego przekazania Spółce przez Gminę Bielawa projektu budowlano-wykonawczego Inkubatora (protokołem odbioru z dnia 16 marca 2010 r.) oraz dokumentacji projektowej budowy przyłącza energetycznego zasilania Inkubatora w energię elektryczną (protokołem przekazania z dnia 28 marca 2011 r.). W ocenie NIK dokumentacja odnosząca się do projektu budowlanego adaptacji budynku usługowo-administracyjnego na Inkubator oraz projektu budowlanego zasilania w energię elektryczną budynku Inkubatora o łącznej wartości 70 500 zł, zakupiona przez Gminę Bielawa i stanowiąca jej wartość majątkową, powinna być przekazana BARL w postaci np. aportu, a jej spisanie w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych, może być uznane za niegospodarne.

Wyjaśniając w tej sprawie Z-ca Burmistrza ds. Rozwoju Miasta podał, że „ważne dla nas było, żeby BARL Sp. z o.o. mogła realizować Inkubator. To, że przekazanie dokumentacji nie znalazło przełożenia finansowego np. w postaci aportu, wynikało z szybkości działania. Działaliśmy w przekonaniu, że to co robimy jest zgodne z prawem. Rozwiązaniem tej kwestii jest oddanie dokumentacji Gminie Bielawa przez BARL Sp. z o.o., a następnie wniesienie dokumentację aportem do Spółki”.

(dowód: akta kontroli str. 455-456)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości finansowanie Inkubatora przez Urząd.

## 6. Źródła finansowania i koszty realizacji Inkubatora

Opis stanu  
faktycznego

Całkowita wartość wydatków poniesionych na realizację Inkubatora wyniosła 4 817 165,15, zł netto, w tym 4 603 508,41 zł w ramach projektu w zakresie uzgodnionym z Instytucją Zarządzającą RPO, tj. Zarządem Województwa Dolnośląskiego (prace przygotowawczo-rozbiórkowe, roboty budowlano-montażowe, prace termoizolacyjne, roboty elektryczne, instalacje sanitarne, wyposażenie, audyt Projektu, promocja) oraz 213 656,74 zł poza projektem, jako koszty niekwalifikowalne (m.in. wyposażenie, nadzory inwestorskie, nadzór techniczny, wykonanie placu manewrowego i iluminacji budynku, uzupełnienia projektu budowlanego, prowizje bankowe i odsetki, opłaty administracyjne, delegacje służbowe).

Źródłem finansowania nakładów na realizację Inkubatora były środki Unii Europejskiej (w ramach RPO) – 1 321 745,02 zł i budżetu państwa (w ramach RPO) – 233 249,12 zł oraz wkład własny Gminy Bielawa (podwyższenie kapitału zakładowego i zapasowego BARL) – 3 262 171,01 zł. Płynność finansową realizacji Inkubatora zapewniał zaciągnięty przez BARL kredyt inwestycyjny w Banku Spółdzielczym w Dzierżonowie w kwocie 1 250 000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 396-399)

## 7. Zapewnienie i sprawowanie przez Gminę Bielawa nadzoru nad realizacją Inkubatora

Opis stanu  
faktycznego

7.1. Burmistrz reprezentował Gminę Bielawa we władzach BARL jako Zgromadzenie Wspólników, a przedstawiciele Gminy Bielawa uczestniczyli w spotkaniach Rady Nadzorczej BARL i Rady Budowy Inkubatora.

W 2010 r. odbyły się cztery posiedzenia Rady Nadzorczej BARL, a w 2011 r. miało miejsce pięć posiedzeń. We wszystkich tych posiedzeniach uczestniczył Andrzej Hordyj – Zastępca Burmistrza ds. Rozwoju Miasta i członek Rady Nadzorczej Spółki, a w dwóch posiedzeniach w 2010 r. i czterech w 2011 r. brał także udział kierownik Referatu Nadzoru Właścicielskiego Urzędu.

Przedmiotem posiedzeń były w szczególności wyniki i sprawozdania finansowe BARL (w tym bilans oraz rachunek zysków i strat) oraz realizacja planu inwestycyjnego Spółki. M.in.:

- podczas posiedzenia Rady Nadzorczej BARL w dniu 24 lutego 2010 r. Andrzej Hordyj przedstawił nową koncepcję złożenia wniosku o dofinansowanie Inkubatora wskazując, że wnioskodawcą będzie BARL oraz, że jest to związane z interpretacją pomocy publicznej,
- podczas posiedzenia Rady Nadzorczej BARL w dniu 24 listopada 2010 r. Prezes Zarządu Spółki poinformował obecnych o podpisaniu w dniu 17 września 2011 r. umowy finansowej z Zarządem Województwa Dolnośląskiego na realizację Inkubatora, o wyłonieniu wykonawcy Inkubatora, przewidywanych kosztach realizacji oraz o stanie zaawansowania robót budowlanych,
- uczestnicy posiedzenia Rady Nadzorczej BARL w dniu 2 marca 2011 r. wizytowali budowę Inkubatora,
- podczas posiedzenia Rady Nadzorczej BARL w dniu 8 września 2011 r., Prezes Zarządu Spółki poinformował, że prace na obiekcie Inkubatora są prawie zakończone, powierzchnia budynku została w większości zarezerwowana oraz, iż zaplanowane w wysokości 3 800 tys. zł koszty robót budowlanych wzrosły o 700 tys. zł z powodu realizacji robót dodatkowych.

W trakcie realizacji prac budowlanych związanych z Inkubatorem przedstawiciele Gminy Bielawa uczestniczyli w spotkaniach tzw. „Rady Budowy” (przewidzianej w sporządzonym przez BARL w związku z realizacją Inkubatora, opracowaniu pn. „Podręcznik Zarządzania i Kontroli Projektu <Bielawski Inkubator Przedsiębiorczości>”), zwoływanych w celu: przedstawiania przez wykonawcę i inspektorów nadzoru postępu realizacji robót i napotkanych trudności, rozstrzygnięcia kwestii spornych, określania zadań na kolejny okres realizacji Inkubatora. Z siedmiu spotkań Rady Budowy, odbytych w okresie od 16 listopada do 28 grudnia 2010 r., ze strony Gminy Bielawa w czterech uczestniczył Zastępca Burmistrza ds. Rozwoju Miasta, a w dwóch Kierownik Referatu IZP. Z 18 spotkań Rady Budowy, przeprowadzonych w okresie od 5 stycznia do 7 czerwca 2011 r., ze strony Gminy Bielawa w dziesięciu uczestniczył Zastępca Burmistrza ds. Rozwoju Miasta, w 11 Kierownik Referatu IZP, a w jednym spotkaniu kierownik Referatu Strategii i Promocji Miasta oraz podinspektor w tym Referacie.

Przedmiotem spotkań Rady Budowy było zgłaszanie i rozwiązywanie przez uczestników wątpliwości, bieżących problemów, kolizji związanych z realizacją Inkubatora, w szczególności omawianie i dokonywanie uzgodnień w zakresie: zmian dokumentacyjnych, konstrukcyjnych i funkcjonalnych pomieszczeń budynku oraz doboru i usytuowania urządzeń i instalacji (wentylacyjnych, grzewczych, wodociągowych, elektrycznych, energetycznych, p.poż. monitoringu). M.in. na Radzie Budowy:

- w dniu 16 listopada 2011 r. zgłoszono potrzebę wyjaśnienia obecności na rysunkach okien połaciowych (wobec ich braku w konstrukcji dachu), wykonawca

zasugerował zerwanie posadzek w piwnicy i wykonanie nowych warstw izolacji poziomej (przeciwwilgociowej i cieplnej) i warstw posadzkowych;

- w dniu 23 listopada 2010 r. wykonawca zgłosił problem wentylacji piwnic, nieuwzględnionej w projekcie. Zasugerował wykonanie wentylacji grawitacyjnej, jako najtańszej w wykonaniu i eksploatacji. Projektant zasugerował zmiany w projekcie w zakresie zmodyfikowania układu funkcjonalnego piwnic w podobny sposób jak w górnych kondygnacjach (korytarz pośrodku i wejścia do poszczególnych pomieszczeń magazynowych) oraz skomunikowanie piwnic poprzez windę. Po dyskusji i rozpatrzeniu korzyści z modyfikacji, podjęto decyzję o wprowadzeniu zmian;
- w dniu 7 grudnia 2010 r. omówiono problem wzmocnienia fundamentów w sąsiedztwie szybu windowego i wzmocnienia krokwi i płatwi dachowych,
- w dniu 19 stycznia 2011 r. rozwiązano problem umiejscowienia wyjścia na dach, usytuowania okien i świetlików,
- w dniu 25 stycznia 2011 r. wykonawca i inwestor zdecydowali o zbiciu tynków z elewacji, gdyż nie nadawały się do położenia na nich styropianu. Poruszono temat zmiany zabudowy II piętra, zasugerowane przez zainteresowanych wynajmem pomieszczeń oferentów,
- w dniu 8 lutego 2011 r. uzgodniono położenie szafy sterującej windy, odwodnienia podszybia, klasę ogniową kanałów wentylacyjnych, omawiano sprawy instalacji i usytuowania kamer monitoringu,
- w dniu 15 lutego 2011 r. dokonano wyboru urządzeń instalacji wentylacyjnej, pieca grzewczego, ustalono rodzaj i klasę ogniową drzwi p.poż. na klatkach schodowych.

W Urzędzie znajdowały się, przekazane przez BARL, roczne sprawozdania zarządu BARL z działalności Spółki za lata 2010-2013, które odnosiły się w szczególności do jej:

- zmian prawnych i kapitałowych,
- struktury organizacyjnej o podziału zadań (w tym stanu zatrudnienia),
- zadań realizowanych w roku sprawozdawczym (w tym zadań inwestycyjnych),
- sprawozdań finansowych za rok sprawozdawczy (aktywa, pasywa, zyski i straty),
- sytuacji ekonomicznej,
- perspektyw i zamierzeń (w tym inwestycyjnych),
- planów długookresowych.

W sprawozdaniach tych w odniesieniu do Inkubatora informowano m.in. o:

- stanie realizacji zadania, jego szacowanej wartości, przeprowadzonych procedurach przetargowych i wykonawcy robót, planowanym poziomie dofinansowania ze środków unijnych, planowanych terminach zakończenia zadania i uruchomienia działalności Inkubatora (sprawozdanie za 2010 r.);
- zakończeniu robót budowlanych, ich odbiorze, uzyskaniu decyzji zezwalającej na użytkowanie obiektu, rozpoczęciu działalności w obiekcie; całkowitej wartości inwestycji i wysokości jej dofinansowania ze środków EFRR; powierzchni usługowo-biurowej, jej wyposażeniu i stopniu wykorzystania; liczbie podmiotów gospodarczych funkcjonujących w Inkubatorze, w tym korzystających z preferencyjnych stawek czynszu; dodatkowo uruchomionych usług pomocnych dla nowych przedsiębiorców, np. związanych z udostępnianiem sprzętu biurowego, doradztwem ekonomiczno-prawnym, szkoleniami (sprawozdanie za 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 391-395, 400-402)

7.2. W skierowanym do Burmistrza piśmie BARL z dnia 26 września 2011 r., stanowiącym odpowiedź na pismo Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Bielawy z dnia 2 września 2011 r. w sprawie przekazania jej dokumentacji związanej z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Bielawski Inkubator Przedsiębiorczości” - Prezes Zarządu Spółki poinformował o udzielonych zamówieniach publicznych, o terminach realizacji zadania, uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie, rozpoczęciu działalności Inkubatora oraz o wartości zrealizowanego projektu na dzień 16 września 2011 r. Odnosił się także do prośby Komisji Rewizyjnej o przedstawienie jej pełnej dokumentacji realizacji Inkubatora podając, że zgodnie z art. 213 § 3 Kodeksu Spółek Handlowych, art. 10a ustawy o gospodarce komunalnej oraz § 18 umowy Spółki wyłączone jest prawo wspólników do indywidualnego kontrolowania Spółki, a jedynym organem uprawnionym do kontroli ww. dokumentacji jest Rada Nadzorcza Spółki.

W sprawie nieudostępniania Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Bielawy dokumentacji związanej z realizacją Inkubatora przez BARL, stanowisko zajął Wojewoda Dolnośląski, który w piśmie z dnia 4 grudnia 2012 r., skierowanym do Burmistrza wskazał, że *„zdaniem Organu Nadzoru na gruncie obowiązującego prawa, bezpośrednia kontrola inwestycji spółek komunalnych ze 100% udziałem kapitału gminy/powiatu przez radę gminy/powiatu jest dopuszczalna za pośrednictwem komisji rewizyjnej”* i w związku z powyższym wezwał Burmistrza do przestrzegania dyspozycji art. 18a ustawy o samorządzie gminnym, jak również przywołanych w piśmie przepisów Statutu Miasta Bielawy, w tym do umożliwienia członkom Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Bielawy pełnej kontroli (m.in. udostępnienia odpowiednich dokumentów) nad zadaniem inwestycyjnym pn. „Bielawski Inkubator Przedsiębiorczości”, realizowanym przez BARL.

Konsekwencją przedmiotowego pisma Wojewody Dolnośląskiego było dokonanie w dniu 11 stycznia 2013 r. zmiany w umowie Spółki (akt notarialny rep. A nr 245/2013), poprzez wykreślenie § 18 o treści *„wyłącza się prawo Wspólników do indywidualnego kontrolowania spółki”* oraz umożliwienie Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Bielawie przeprowadzenia w dniach 21 stycznia, 4 i 18 lutego 2013 r. kontroli realizacji Inkubatora, zarówno w Urzędzie Miejskim Bielawy, jak i BARL. Wyniki tej kontroli Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej Bielawy przedstawiła w protokole z kontroli nr 1/13. W protokole tym zwróciła uwagę na rozbieżność kwot odnoszących się do wynagrodzenia wykonawcy dokumentacji projektowej adaptacji budynku Inkubatora pomiędzy umową (61 000 zł), a pkt 9 (16 470 zł) protokołu nr 57/08 z dnia 10 października 2008 r. z postępowania o udzielenie zamówienia na wykonanie tej dokumentacji, którą to rozbieżność Zastępca Burmistrza ds. Rozwoju Miasta uznał za błąd pisarski.

W ocenie NIK błąd ten świadczy o nierzetelnym sporządzeniu i zweryfikowaniu protokołu z przedmiotowego postępowania. Z-ca Burmistrza ds. Rozwoju Miasta wyjaśniając w sprawie akceptacji protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej Inkubatora podał m.in., że nie pamięta momentu podpisania tego protokołu, prawdopodobnie to on zaakceptował ten protokół bez uwag oraz, iż gdyby nie doszło do zaakceptowania protokołu, nie doszłoby również do podpisania umowy z wykonawcą dokumentacji projektowej.

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej Bielawy w pkt IV („Spostrzeżenia”) protokołu kontroli odnotowała, że w dokumentacji projektowej stwierdzono usterki. W ramach wniosków z kontroli (pkt V protokołu kontroli) Komisja Rewizyjna stwierdziła, że uchybiono prawidłowemu trybowi reklamacji w stosunku do projektanta, co mogło skutkować np. utratą dochodzenia możliwości roszczeń. W pkt VI protokołu

z kontroli Komisja Rewizyjna zaleciła, aby w przyszłości zwracać się do większej liczby projektantów o złożenie ofert.

(dowód: akta kontroli str. 362-385)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu związane z zapewnieniem i sprawowaniem nadzoru nad realizacją Inkubatora przez BARL.

### 8. Powoływanie Rady Nadzorczej BARL

Opis stanu faktycznego

W dniach 12 czerwca 2008 r., 15 czerwca 2011 r. oraz 21 maja 2014 r. Burmistrz, działając jako Zgromadzenie Wspólników BARL<sup>7</sup>, powołał za wynagrodzeniem do Rady Nadzorczej tej spółki Pana A.H. i Pana D.D. W dniach 15 czerwca 2011 r. oraz 21 maja 2014 r. Burmistrz powołał za wynagrodzeniem do Rady Nadzorczej BARL Panią K.S.

(Dowód: akta kontroli str. 404-449)

Stwierdzona nieprawidłowość

W chwili powołania w dniach 12 czerwca 2008 r., 15 czerwca 2011 r. i 21 maja 2014 r. do Rady Nadzorczej BARL, Pan D.D. był za wynagrodzeniem członkiem Rady Nadzorczej Fortecznego Parku Kulturowego Sp. z o.o. (dalej: „FPK”), tj. spółki, w której 100% udziałów należy do Gminy Stoszowice<sup>8</sup>. W chwili powołania w dniach 12 czerwca 2008 r. i 15 czerwca 2011 r. do Rady Nadzorczej BARL, Pan A.H. był za wynagrodzeniem członkiem Rady Nadzorczej FPK. Ponadto, w chwili powołania w dniach 12 czerwca 2008 r., 15 czerwca 2011 r. i 21 maja 2014 r. do Rady Nadzorczej BARL, Pan A.H. był również za wynagrodzeniem członkiem Rady Nadzorczej Funduszu Poręczeń Kredytowych Powiatu Dzierżoniowskiego Sp. z o.o. (dalej: „FPKPD”), tj. spółki z większościami udziałem jednostek samorządu terytorialnego – Gminy Bielawa i Gminy Miejskiej Dzierżoniów<sup>9</sup>. W chwili powołania w dniach 15 czerwca 2011 r. i 21 maja 2014 r. do Rady Nadzorczej BARL, Pani K.S. była za wynagrodzeniem członkiem Rady Nadzorczej FPK.

W związku z powyższym powołanie w ww. datach Pana A.H., Pana D.D. i Pani K.S. do Rady Nadzorczej BARL było niezgodne z art. 4 ust. 1 ustawy kominowej. Przepis ten stanowi, że jedna osoba może być za wynagrodzeniem członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spółce, w której 100% lub większość udziałów posiada jednostka samorządu terytorialnego. Ww. osoby, jako że w chwili powołania do Rady Nadzorczej BARL zasiadały za wynagrodzeniem w radach nadzorczych innych niż BARL spółek komunalnych, nie były zatem uprawnione do jednoczesnego zasiadania za wynagrodzeniem w Radzie Nadzorczej BARL.

W wyniku stwierdzonej nieprawidłowości Pan A.H. pobrał za zasiadanie w Radzie Nadzorczej BARL nienależne wynagrodzenie w łącznej kwocie 32,2 tys. zł<sup>10</sup>, Pan D.D. w łącznej kwocie 39,9 tys. zł<sup>11</sup>, a Pani K.S. w kwocie 16,2 tys. zł<sup>12</sup> (razem 88,3 tys. zł).

Jak wyjaśnił Burmistrz, w latach 2008-2014 powoływał do Rady Nadzorczej BARL ww. osoby będąc przekonany, że jedynym ograniczeniem w powoływaniu do rad nadzorczych spółek ze 100% lub większościami udziałem jednostek samorządu terytorialnego jest art. 6 ust. 1 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.).

<sup>8</sup> Pan A.H. i Pan D.D. zostali powołani do Rady Nadzorczej Fortecznego Parku Kulturowego Sp. z o.o. w dniach 8 kwietnia 2008 r. i 29 czerwca 2011 r., a Pani K.S. – w dniach 10 lipca 2009 r. i 22 czerwca 2012 r.

<sup>9</sup> Pan A.H. został powołany do Rady Nadzorczej Funduszu Poręczeń Kredytowych Powiatu Dzierżoniowskiego Sp. z o.o. w dniach 16 maja 2008 r. i 27 maja 2011 r.

<sup>10</sup> Za okres od czerwca 2008 r. do maja 2014 r.

<sup>11</sup> Za okres od czerwca 2008 r. do maja 2014 r.

<sup>12</sup> Za okres od czerwca 2011 r. do maja 2014 r.

gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>13</sup>. Burmistrz wyjaśnił, że nie posiadał wiedzy o zasiadaniu przez Panów A.H. i D.D. oraz Panią K.S. w Radzie Nadzorczej FPK, a w ocenie Burmistrza zasiadanie Pana A.H. w Radzie Nadzorczej BARL i FPKPD było zgodne z prawem w świetle art. 6 ust. 1 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Nie podzielaając wyjaśnień Burmistrza, NIK w szczególności zwraca uwagę, że kwestie dotyczące stosowania art. 4 ust. 1 ustawy kominowej były przedstawiane przez Delegaturę NIK we Wrocławiu w zamieszczonych na stronach internetowych NIK informacjach z kontroli w zakresie funkcjonowania spółek komunalnych (innych niż bielawskie)<sup>14</sup>.

Ponadto w złożonych wyjaśnieniach Burmistrz poinformował, iż z dniem 20 czerwca 2014 r. zobowiązał prezesów spółek gminnych, aby wraz z projektem uchwały dotyczącej powołania określonej osoby w skład rady nadzorczej, przedkładane było oświadczenie kandydata, że nie pełni funkcji członka zarządu w radzie nadzorczej spółki ze 100% lub większościowym udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Burmistrz wskazał także, iż do końca czerwca 2014 r. Panowie A.H. i D.D. oraz Pani K.S. złożą rezygnację z pełnienia funkcji w radach nadzorczych innych, niż BARL spółek komunalnych.

(Dowód: akta kontroli str. 404-449)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie powoływanie członków Rady Nadzorczej BARL.

## **9. Realizacja wniosków pokontrolnych, sformułowanych po zakończonej w 2012 r. kontroli realizacji zadań Gminy Bielawa, podejmowanych w latach 2001-2010 w zakresie budownictwa mieszkaniowego i gospodarowania nieruchomościami**

Opis stanu faktycznego

Wniosek nr 1 - *Podjęcie działań zapewniających wydawanie decyzji zatwierdzających podział nieruchomości wyłącznie wówczas, gdy zapewniony będzie dostęp wyodrębnionych działek do drogi publicznej oraz ustalona służebność drogowa umożliwiająca ten dostęp, zgodnie z art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami*<sup>15</sup>.

Spośród 25 wydanych w 2013 r. decyzji Burmistrza, zatwierdzających podział nieruchomości, zbadano pięć decyzji. We wszystkich tych przypadkach wyodrębnione działki miały zapewniony dostęp do drogi publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 85-87)

Wniosek nr 2 - *Monitorowanie realizacji zobowiązań wynikających z umów zawartych z Gminą Bielawa oraz decyzji administracyjnych wydanych przez*

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm. Przepis art. 6 ust. 1 tej ustawy przewiduje, że zakaz zajmowania stanowisk w organach spółek, o którym mowa w art. 4 pkt 1, nie dotyczy osób wymienionych w art. 2 pkt 1, 2 i 6-10, o ile zostały zgłoszone do objęcia takich stanowisk w spółce prawa handlowego przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego; osoby te nie mogą zostać zgłoszone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów zgłaszających te osoby.

<sup>14</sup> Kontrola P/09/186 „Funkcjonowanie wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska” (informacja o tej wynikach kontroli została podana opublikowana na stronie <<http://www.nik.gov.pl/>> w dniu 1 października 2010 r., nr ewidencyjny 168/2009/P09186/LWR) oraz kontrola P/12/187 „Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi i spółkami z większościowym udziałem Skarbu Państwa” (Informacja o wynikach tej kontroli została opublikowana w dniu 26 września 2013 r., nr ewid. 53/2013/P12187/LWR).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

*Burmistrza przez podmioty będące stronami tych umów i decyzji oraz egzekwowanie naruszeń w tym zakresie, szczególnie w odniesieniu do Spółdzielni Mieszkaniowej w Bielawie.*

W 2013 r. Burmistrz wydał 540 decyzji administracyjnych, a w imieniu Gminy Bielawa zawarto 478 umów. Badając realizację wniosku nr 2 wybrano siedem decyzji oraz dziewięć umów. Nie stwierdzono przypadków braku realizacji zobowiązań stron wynikających z decyzji i umów jak wyżej.

(dowód: akta kontroli str. 85-86, 88-89)

Wniosek nr 3 - *Doprowadzenie do podjęcia przez Radę Miejską Bielawy uchwały w sprawie nadania działce gruntu nr 1540/1 Obręb Osiedle w Bielawie (dojazd do Osiedla Europejskiego) statusu drogi gminnej.*

Wniosek ten został zrealizowany, co potwierdza przekazana przez Burmistrza (wraz z informacją o realizacji wniosków) uchwała nr XXXII/339/13 z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 4 marca 2013 r., poz. 1523. Uchwałą zaliczono ul. Prusa, położoną na działce gruntu nr 1540/1 Obręb Osiedle w Bielawie do kategorii dróg gminnych.

Wniosek nr 4 - *Każdorazowe składanie w imieniu Gminy Bielawa przez uprawnionych pracowników oświadczeń związanych z realizacją prawa pierwokupu lub rezygnacją z tego prawa, w sytuacjach przewidzianych w art. 109 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wyłączenie od udziału w przedmiotowym postępowaniu pracowników w sprawie swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia, zgodnie z art. 24 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego<sup>16</sup> (dalej: „kpa”).*

Z dziewięciu zapytań, które wpłynęły do Urzędu o zamiar skorzystania przez Gminę Bielawa z prawa pierwokupu nieruchomości, sprawdzono pięć. We wszystkich tych przypadkach oświadczenia w imieniu Gminy Bielawa składał uprawniony pracownik z zastosowaniem wyłączeń, o których mowa w wyżej wskazanym przepisie kpa.

(dowód: akta kontroli str. 85-86, 90)

Wniosek nr 5 - *Oddawanie w dzierżawę gruntów należących do Gminy Bielawa według stawek określonych na zasadach rynkowych z zastosowaniem ulg wyłącznie w sytuacjach i w wymiarze uzasadnionych okolicznościami.*

Spośród 109 zawartych w 2013 r. w imieniu Gminy Bielawa umów dzierżawy gruntów, skontrolowano 11. Uwzględniona w tych umowach stawka dzierżawy gruntów określona została na zasadach rynkowych, bądź ze stosowną ulgą w uzasadnionych przypadkach.

(dowód: akta kontroli str. 85-86, 91, 103-106)

Wniosek nr 6 - *Objęcie nadzorem podległego Burmistrzowi Miejskiego Zarządu Budynków Mieszkalnych Sp. z o.o. (dalej: „MZBM”), celem wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli tej spółki.*

W dniu 26 kwietnia 2011 r. Burmistrz wydał zarządzenie nr 108/11, powołujące członków Społecznej Komisji Mieszkaniowej, a także zarządzenie nr 109/11 w sprawie regulaminu tej Komisji, która od tego dnia składała się wyłącznie z osób reprezentujących środowiska społeczne, tj. Ośrodek Pomocy Społecznej, Dom Dziecka i przedstawicieli organizacji pozarządowych, działających na gruncie pomocy rodzinom oraz osobom potrzebującym, jak Caritas, czy Misja Nowa Nadzieja. Burmistrz otrzymywał informacje z każdego posiedzenia ww. Komisji wraz

---

<sup>16</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

z kopia protokołu. Na posiedzeniach Komisji, oprócz jej członków, obecni byli pracownicy Działu Lokalowego MZBM wraz z kierownictwem tej Spółki, pracownik Urzędu bez prawa głosu oraz wnioskodawcy zakwalifikowani do najmu lokali mieszkalnych i socjalnych. Burmistrz odbywał comiesięczne spotkania z kierownictwem MZBM, na których omawiano m.in. działania z zakresu pozyskiwania lokali do dalszego najmu, przygotowania lokali socjalnych, plan posiedzeń Społecznej Komisji Mieszkaniowej, ilość wskazanych lokali, zainteresowanie lokalami komunalnymi za strony mieszkańców. Kontrolę nad działalnością MZBM sprawowała także Rada Nadzorcza tej Spółki, która była informowana o działaniach dotyczących gospodarki lokalowej, prowadzonej w Gminie Bielawa.

(dowód: akta kontroli str. 5, 10-12, 73-76, 92-96)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania związane z realizacją wniosków pokontrolnych, sformułowanych po zakończonej w 2012 r. kontroli realizacji zadań Gminy Bielawa w zakresie budownictwa mieszkaniowego i gospodarowania nieruchomościami w latach 2001-2010.

### IV. Uwagi i 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>17</sup>, wnosi o:

1. Zapewnienie stosowania instrukcji kancelaryjnej przez komórki organizacyjne Urzędu.
2. Przekazanie BARL dokumentacji projektowej Inkubatora o łącznej wartości 70,5 tys. zł (np. w formie aportu), sfinansowanej przez Gminę Bielawa i spisanej w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych.
3. Sporządzanie dokumentacji projektowej dla planowanych zadań inwestycyjnych z wyprzedzeniem zapewniającym udzielenie zamówienia publicznego na cały przewidywany i konieczny zakres robót budowlanych.
4. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych przez spółki gminne i jednostki organizacyjne Urzędu realizujące zadania inwestycyjne Gminy Bielawa.
5. Podjęcie – w ramach uprawnień Zgromadzenia Wspólników BARL – działań mających na celu zwrot na rzecz BARL kwot wynagrodzenia nienależnie wypłaconego członkom Rady Nadzorczej Spółki.

### V. Pozostałe informacje i pouczenia

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 pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek  
poinformowania NIK  
o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

<sup>17</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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.

Wrocław, dnia 8 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
Dyrektor

Z up.

Ziemowit Florkowski  
Wicedyrektor

.....  
Podpis

---

<sup>i</sup> Informacje wyłączone przez NIK z podania do publicznej wiadomości na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182), tj. ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych.

<sup>ii</sup> Informacje wyłączone przez NIK z podania do publicznej wiadomości na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.), tj. ze względu na ochronę interesów podmiotu gospodarczego (tajemnica przedsiębiorstwa).