



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.003.01.2016  
S/16/003

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy  
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz  
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60  
[lby@nik.gov.pl](mailto:lby@nik.gov.pl)



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	S/16/003 – Realizacja i finansowanie inwestycji pn. Strefa rozwoju gospodarczego – Warlubski Park Przemysłowo-Technologiczny
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontrolerzy</i>	1. Andrzej Maciejski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/14/2016 z dnia 14 kwietnia 2016 r. 2. Jerzy Kuzyniak – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/24/2016 z dnia 4 maja 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy w Warlubiu, ul. Dworcowa 15, 86-160 Warlubie <sup>1</sup> .
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Krzysztof Michalak – Wójt Gminy Warlubie <sup>2</sup> . <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-9)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>3</sup> przygotowanie i realizację inwestycji pn. „Strefa rozwoju gospodarczego - Warlubski Park Przemysłowo-Technologiczny”<sup>4</sup> w gminie Warlubie<sup>5</sup>.

Począwszy od 2010 r. Urząd prowadził proces inwestycyjny przedsięwzięcia Strefa, w realizacji którego Izba stwierdziła szereg nieprawidłowości zwłaszcza w zakresie: lokalizacji inwestycji, przygotowania dokumentacji środowiskowej, dokumentacji projektowej, nabycia nieruchomości pod projektowaną inwestycję, przeprowadzenia pierwszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na projektowanie i wykonanie robót, sprawowania nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji.

Pomimo, że ryzyko jest wpisane w proces inwestycyjny, to jego stopień jest nierozzerwalnie zależny od staranności, fachowości oraz kompleksowego przygotowania inwestycji, czego – w ocenie NIK – zabrakło w realizacji przedsięwzięcia Strefa.

W pierwszym etapie analizy procesu inwestycyjnego najważniejsza jest lokalizacja, która w dużym stopniu decyduje o efektywności projektowanej inwestycji. W analizie oceny możliwości utworzenia terenu inwestycyjnego w gminie Warlubie z 2012 r. stwierdzono występowanie na terenie inwestycji gruntów klasy III i IV. Nie spowodowało to zweryfikowania lokalizacji inwestycji Strefa. W konsekwencji prowadzenie inwestycji na gruntach ornym klasy III istotnie podrożyło koszty przedsięwzięcia (na dzień 1 czerwca 2016 r. koszty trwałego wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej, których nie zaplanowano w kosztach inwestycji Strefa

<sup>1</sup> Dalej: „Urząd”.

<sup>2</sup> Od 4 grudnia 2006 r., po ponownym wyborze od 6 grudnia 2010 r., następnie od 1 grudnia 2014 r., dalej: „Wójt”.

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

<sup>4</sup> Dalej: „Strefa”.

<sup>5</sup> Dalej: „Gmina”.

wyniosłyby 1 608 703,48 zł<sup>6</sup>) oraz wydłużyło proces przygotowania dokumentacji planistycznej poprzez konieczność uzyskania zgody Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej oraz uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>7</sup>, do którego przystąpiono dopiero 25 sierpnia 2014 r.

Kolejne etapy realizacji procesu inwestycyjnego nie następowały w porządku logicznym. Prowadzono roboty nie posiadając tytułu własności do nieruchomości gruntowych. Czynności faktyczne i prawne zmierzające do zakupu nieruchomości gruntowych stanowiących strategiczny obszar dla inwestycji, tj. 93,1% zostały podjęte zbyt późno. W realizacji tych czynności bazowano tylko na oświadczeniu, które nie stanowiło odpowiedniego tytułu prawnego do nieruchomości, mimo że zgoda właścicieli nieruchomości upoważniająca do dysponowania nieruchomością była jednoznaczna. Natomiast podjęcie rozmów z właścicielami ww. nieruchomości dopiero w 2015 r., tj. już po rozpoczęciu robót, istotnie ograniczyło Gminie pole negocjacji, co do ceny nabycia nieruchomości gruntowych (z planowanych 6 zł/m<sup>2</sup> na 36 zł/m<sup>2</sup>).

Wydając 22 stycznia i 27 lutego 2015 r. decyzje zmieniające decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia Strefa, wyłączono udział społeczeństwa w tych postępowaniach, co stanowiło naruszenie z art. 79 ust. 1 w związku z art. 87 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>8</sup>. Skutkowało to stwierdzeniem nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach orzeczoną – na wniosek Wójta – przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy<sup>9</sup>.

W przygotowaniu inwestycji Strefa Urząd nie bazował na własnych zasobach kadrowych, zlecając szereg zadań podmiotom zewnętrznym. Wiązało się to z dużymi kosztami, a przy braku merytorycznej weryfikacji realizowanych przez te podmioty zadań, wystąpiło szereg błędów w przygotowanej dokumentacji, które również przekładały się na opóźnienia w realizacji całej inwestycji (np. nieprawidłowo opracowana specyfikacja istotnych warunków zamówienia<sup>10</sup> musiała być wiele razy zmieniana, a termin składania ofert – przesuwany). Izba zwróciła przy tym uwagę, że zlecenie przygotowania postępowania przetargowego, w tym opracowania SIWZ za 16,8 tys. zł., dokonano pomimo tego, że zadania te zostały wcześniej powierzone Komisji przetargowej.

Podjęcie robót w zakresie zaprojektuj i wybuduj zostało opóźnione również w wyniku bezpodstawnego unieważnienia postępowania przetargowego. Zamawiający unieważnił postępowanie, mimo że oferta z najniższą ceną nie przewyższała kwoty, jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, zaplanowaną w PFU oraz w budżecie Gminy. Ponadto w przetargach tych bez należytej staranności ustalono wartość zamówienia, która w pierwszym postępowaniu odbiegała od planowanych kosztów ustalonych w PFU, a w drugim została ustalona na kwotę większą niż w pierwszym przetargu, pomimo zmniejszenia zakresu robót.

W konsekwencji nieuzasadnionego unieważnienia pierwszego postępowania na zaprojektowanie i wykonanie robót, zbyt mało czasu pozostało na opracowanie dokumentacji projektowej, dokonanie uzgodnień i rzetelne wykonanie robót (ok. 7 m-cy). Realizację robót dodatkowo utrudniał brak odrolnienia gruntu i wadliwość decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (prace wykonywano

<sup>6</sup> Program funkcjonalno-użytkowy (dalej: „PFU”), opracowany przez instytucję zewnętrzną nie uwzględniał tych kosztów.

<sup>7</sup> Dalej: „mpzp”.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 353. Dalej: „Ustawa o udostępnianiu informacji”.

<sup>9</sup> Dalej: „SKO”.

<sup>10</sup> Dalej: „SIWZ”.

odcinkami omijając grunty klasy III). Z kolei brak szczegółowego harmonogramu dla wykonawcy (zaprojektuj i wybuduj) oraz odpowiedniej koordynacji i nadzoru ze strony Urzędu nad realizacją przedsięwzięcia skutkowało problemem z egzekwowaniem od wykonawcy prawidłowej i terminowej realizacji poszczególnych zadań. Roboty wykonane przez firmę PRASBET<sup>11</sup> były częściowo niezgodne z projektowanymi. Brak płatności za roboty częściowe i utrudnienia w realizacji robót spowodowały odstąpienie wykonawcy od umowy.

Pomimo tego, że Urząd podejmował szereg działań dla kontynuacji przedsięwzięcia Strefa i uzupełniał wymaganą dokumentację formalno-prawną, nie był w stanie kontynuować inwestycji i osiągnąć założonych celów. W konsekwencji rozwiązano umowę z Instytucją Zarządzającą<sup>12</sup> na dofinansowanie przedsięwzięcia Strefa w wysokości 9 763,6 tys. zł.

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

#### **Przygotowanie i realizacja inwestycji pn. „Strefa rozwoju gospodarczego – Warlubski Park Przemysłowo-Technologiczny”**

*Opis stanu faktycznego*

##### **1. Przygotowanie koncepcji programowej**

Rada Gminy upoważniła Wójta do podjęcia wszelkich niezbędnych czynności organizacyjnych i prawnych mających na celu utworzenie „Gminnego Parku Przemysłowego”, a w szczególności do przygotowania koncepcji jego funkcjonowania i zarządzania<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 10-11)

Na zlecenie Gminy (umowa z 10 kwietnia 2012 r.) Regionalne Centrum Przedsiębiorczości Spółka z o.o. z Solca Kujawskiego<sup>14</sup> wykonało analizę „Ocena możliwości utworzenia terenu inwestycyjnego w gminie Warlubie” za kwotę brutto 13 038 zł. Był to pierwszy dokument koncepcyjny w zakresie projektu Strefa.

W wymienionej analizie wskazano na kilka pozytywnych aspektów utworzenia terenów inwestycyjnych w Gminie m.in.: korzystna lokalizacja w stosunku do istniejących korytarzy drogowych i kolejowych (bliskie położenie przy węźle autostrady A1), zasoby osobowe na rynku pracy, ostrożna polityka finansowa gminy i możliwość wykorzystania zewnętrznych środków finansowych (kredyty, obligacje), rozmieszczenie parków przemysłowych i inkubatorów przedsiębiorczości nie stanowi istotnej konkurencji.

Analizie poddano trzy warianty w zależności od poziomu zaangażowania Gminy. Gmina zaakceptowała i przystąpiła do realizacji wariantu nr 3, zgodnie z którym Gmina miała przejąć inicjatywę w przygotowaniu i zarządzaniu przedsięwzięciem, wykupić na własność grunty i uzbroić je, uzyskując dzięki temu pełną kontrolę nad realizacją określonych założeń.

W analizie wskazano także na wystąpienie ryzyk związanych z: konfliktami społecznymi, przeprowadzeniem procedury oceny oddziaływania na środowisko i uzyskaniem pozwolenia na budowę, zasadami finansowania projektów, strukturą prawną projektów, harmonogramem realizacji projektów, wzrostem kosztów prac i dóbr inwestycyjnych, recesją gospodarczą, pozyskaniem inwestorów. Potencjalna lokalizacja Parku Przemysłowego wraz z Inkubatorem Przedsiębiorczości obejmowała m.in. działki nr: 26/1, 251/4, 40, które częściowo miały III klasę gruntu.

<sup>11</sup> Firma Budowlano-Drogową „PRASBET” Sp.j. z Grudziądza, dalej: „firma PRASBET” lub „wykonawca robót”.

<sup>12</sup> Dalej: „IZ”.

<sup>13</sup> Uchwała Nr XXXVI/227/10 z dnia 29 kwietnia 2010 r.

<sup>14</sup> Dalej: „RCP”.

Analiza stanowiła punkt wyjścia do dalszych rozważań koncepcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 721-741, 1627)

W dalszym etapie planowania przedsięwzięcia opracowano m.in.:

- koncepcję programowo-przestrzenną wraz załącznikami dla projektu Strefa w ramach umowy z dnia 1 czerwca 2013 r. z RCP za kwotę brutto 60 tys. zł. Koncepcja obejmowała także opracowanie PFU;
- wstępne rozpoznanie geotechniczne dla projektu Strefa wykonane w ramach umowy z 11 czerwca 2013 r. z Zakładem Badań Geologicznych „GEOGRUNT” s.c. z Torunia za kwotę netto 5 600 zł;
- Studium Wykonalności projektu Strefa za kwotę brutto 21 tys. zł (umowa z 9 sierpnia 2013 r. zawarta z RCP);
- kartę informacyjną dla projektu Strefa za kwotę brutto 9 346 zł (umowa z 19 maja 2014 r. z osobą fizyczną).

We wnioskach rozpoznania geotechnicznego podano, że rodzaj i stan gruntów zalegających w podłożu umożliwiają realizację na opiniowanym terenie projektu Strefa. W karcie informacyjnej przedsięwzięcia podano, że teren inwestycji użytkowany jest rolniczo i w przeważającej części występują grunty orne klasy III i IV.

PFU zagospodarowania terenu Strefa z sierpnia 2013 r. stanowił m.in. podstawę ustalenia wartości zamówień publicznych w zakresie projektowania i budowy oraz nadzoru inwestorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 613-658, 712-714, 742-744, 760-763, 767-774, 796-810)

W PFU nie wyszczególniono kosztów odrolnienia gruntów, na których miała być prowadzona inwestycja Strefa. Szczegółowe wyliczenie tych kosztów ujęto w pkt 2 niniejszego wystąpienia.

Prezes RCP wyjaśnił, że zaliczenie do kosztów projektu kwoty odrolnienia nie zwiększało kwoty kosztów kwalifikowalnych i nie miało wpływu na wysokość należnego dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013<sup>15</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1556-1557)

Wójt podał w wyjaśnieniach, że:

- przy wykonaniu zlecenia instytucja realizująca winna wycenić najważniejsze koszty posługując się wiedzą ekspercką,
- w dokumencie winno się wymienić koszty odrolnienia,
- analizując doświadczenie firmy RCP w wypracowanej dokumentacji dla potrzeb Gminy Płużnica było to równoważne zadanie i byliśmy przekonani o gwarancji właściwego wykonania prac.

(dowód: akta kontroli str. 1560)

## **2. Formalno-prawne uwarunkowania lokalizacji inwestycji Strefa**

**2.1.** W dniu 18 grudnia 2013 r. Rada Gminy przyjęła<sup>16</sup> Strategię rozwoju Gminy Warlubie 2020+<sup>17</sup>. Do jednego z głównych kierunków strategicznych zaliczono budowę w latach 2014-2020 infrastruktury technicznej dla Gminnego Parku Przemysłowego i Inkubatora Przedsiębiorczości w celu pozyskania inwestorów

<sup>15</sup> Dalej: "RPO WK-P".

<sup>16</sup> Uchwała Nr XXXI/259/13.

<sup>17</sup> Dalej: „Strategia”.

zewnątrznych - zintegrowany obszar infrastrukturalny dla inwestycji przedsiębiorstw, inwestorów i rozwoju logistyki w Warlubiu.

Uchwałą Rady Gminy z 25 lipca 2014 r.<sup>18</sup> zmieniono Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Warlubie<sup>19</sup>. W Studium, wśród planowanych projektów strategicznych, wymieniono stworzenie Strefy, której położenie zaplanowano na terenie obszaru rozwoju wielofunkcyjnego.

Na mocy uchwały Rady Gminy z 25 sierpnia 2014 r.<sup>20</sup> przystąpiono do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie miejscowości Płochocin i Płochocinek. Podjęcie uchwały uzasadniono tym, że na zaplanowanej inwestycji projektu Strefa znajdują się grunty rolne III klasy podlegające ochronie.

(dowód: akta kontroli str. 764-766, 905-924, 1019-1021, 1625-1626)

Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie miejscowości Płochocin i Płochocinek było możliwe w II półroczu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1564)

**2.2.** Na potrzeby Strefy, Starosta Świecki decyzją z 2 kwietnia 2015 r. wyłączył grunty rolne (klasa IV) z produkcji rolniczej (część działki 40/2 o pow. 0,0738 ha), a Gminę zobowiązano do uiszczania opłat rocznych z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej w wysokości 10% należności (1 290,54 zł) przez 10 lat.

Na wniosek Gminy, decyzją z 10 czerwca 2015 r., Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę na przeznaczenie na cele nierolnicze 5,4421 ha gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas III<sup>21</sup>, zgodnie z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>22</sup>. W uzasadnieniu decyzji podano, że z uwagi na naprzemienne występowanie gruntów wysokich klas bonitacyjnych z gruntami gorszej jakości, ograniczona jest możliwość lokalizacji planowanych inwestycji w innym miejscu z pominięciem gruntów klas objętych szczególną ochroną.

Na 1 czerwca 2016 r. koszty trwałego wyłączenia powyższych gruntów klasy III z produkcji rolniczej wyniosłyby 1 608 703,48 zł<sup>23</sup>. Kwoty należności dla gruntów ornych klasy IIIa i IIIb zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>24</sup> i nie uległy zmianie od 1 stycznia 2010 r. Biorąc powyższe pod uwagę, koszty przedsięwzięcia Strefa wzrosłyby wówczas z 18 458,1 tys. zł do 20 066,8 tys. zł, tj. o 8,7%.

(dowód: akta kontroli str. 983-1008, 1016-1018)

Decyzją z 1 lipca 2015 r. Starosta Świecki udzielił Gminie pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzenie wód opadowych i roztopowych; na wykonanie urządzeń wodnych (trzy zbiorniki retencyjne i wyloty); przeprowadzenie przez rów melioracyjny A1 projektowanej sieci wodociągowej, kanalizacyjnej sanitarnej tłocznej i instalacji gazowej; likwidację urządzenia wodnego rowu melioracji szczegółowej.

(dowód: akta kontroli str. 1011-1015)

<sup>18</sup> Nr XXXVI/295/14.

<sup>19</sup> Uchwała Rady Gminy Warlubie Nr XIV/105/04 z 10 sierpnia 2004 r.

<sup>20</sup> Nr XXXVII/303/14.

<sup>21</sup> RIIIa – 0,9800 ha i RIIIb – 4,4621 ha, położonych w obrębie Płochocinek w granicach działek nr 26/1 i 251/4 oraz w obrębie Płochocin w granicach działki nr 40.

<sup>22</sup> Gmina uzyskała pozytywną opinię Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego i Prezesa Kujawsko-Pomorskiej Izby Rolniczej.

<sup>23</sup> Należności i opłaty za wyłączenie z produkcji rolniczej ww. 5,4421 ha gruntów ornych wyliczył na dzień 1 czerwca 2016 r., na wniosek NIK zastępca geodety powiatowego w Świeciu przyjmując 25 zł za metr kwadratowy gruntu klasy IIIa i IIIb (wg operatu szacunkowego).

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 115, poz. 967.

Zaświadczeniem z 10 lipca 2015 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy<sup>25</sup> potwierdził, że planowane przedsięwzięcie będzie realizowane poza obszarami wchodzącymi w skład sieci Natura 2000, w tym obszarami specjalnej ochrony ptaków, obszarami mającymi znaczenie dla Wspólnoty i projektowanymi przekazanymi do Komisji Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 1009-1010)

**2.3.** W dniu 21 maja 2014 r. Wójt wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach<sup>26</sup>, w której stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia Strefa<sup>27</sup>. W przedmiotowej sprawie Państwowy Inspektor Sanitarny w Świeciu<sup>28</sup> i RDOŚ wyrazili opinię, że dla planowanego przedsięwzięcia nie istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Wójt zmieniał ww. decyzję dwukrotnie: 22 stycznia 2015 r. (rozszerzono obszar inwestycji o działki nr 24/24, 43, 32/19, 5/9 oraz uwzględniono podział działki nr 40 na działki nr 40/1 i 40/2, stwierdzając, że oddziaływanie przedsięwzięcia pozostaje bez zmian) oraz 27 lutego 2015 r. (zmieniono sposób odwodnienia dróg).

W związku z podniesionymi przez IZ nieprawidłowościami dotyczącymi zmian decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach Wójt zawniósował 2 lipca 2015 r. do SKO o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Wniosek uzasadniono tym, że przy zmianie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie zostały powtórzone wszystkie elementy procedury wydawania decyzji<sup>29</sup> zwłaszcza w sytuacji rozszerzenia obszaru inwestycji o nowe działki i zmiany sposobu odwodnienia dróg. Decyzją z 31 sierpnia 2015 r. SKO stwierdziło nieważność decyzji ostatecznej Wójta ponieważ wydano ją z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 kpa<sup>30</sup>).

Nową decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia Strefa Wójt wydał 13 stycznia 2016 r., stwierdzając brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla tego przedsięwzięcia<sup>31</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 925-963, 1561)

**2.4.** Decyzją z 14 sierpnia 2014 r.<sup>32</sup> Wójt ustalił lokalizację inwestycji celu publicznego dla inwestycji Strefa polegającej na budowie infrastruktury technicznej obejmującej budowę: dróg publicznych, ciągów pieszo-rowerowych, kanalizacji deszczowej, podczyszczalni ścieków deszczowych, kanalizacji sanitarnej, przepompowni ścieków sanitarnych, sieci wodociągowej, sieci gazowej, sieci teletechnicznej, kablowej sieci oświetlenia drogowego, kablowej sieci SN 15 kV, kablowej sieci niskiego napięcia zasilającej przepompownię, stacji transformatorowej oraz przebudowę drogi gminnej<sup>33</sup>. Ww. decyzję zmieniono

<sup>25</sup> Dalej: „RDOŚ”.

<sup>26</sup> Na wniosek z 10 października 2013 r.

<sup>27</sup> Na działkach ewidencyjnych nr: 38, 40, 19/2, 15/1, 15/4, 10/1, 42, 41, 6, 28/4, 33, 34, 37, 28/2, 32/19, 26, 27/3, 5/6, 27/2, 39, 36, 28/3 położonych w miejscowości Plochocin w obrębie ewidencyjnym Plochocin, jednostce ewidencyjnej Warlubie oraz nr 26/1, 251/4, 29/2, 28, 31/1, 31/2 położonych w miejscowości Plochocinek w obrębie ewidencyjnym Plochocinek, jednostce ewidencyjnej Warlubie.

<sup>28</sup> Dalej: „PPIS”.

<sup>29</sup> Art. 87 ustawy o udostępnianiu informacji. Zgodnie z art. 79 ust. 1 powołanej ustawy zapewnia się możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.), dalej: „kpa”.

<sup>31</sup> Na działkach: 38, 40/1, 40/2, 19/2, 15/1, 15/4, 42, 41, 6, 28/4, 33, 34, 28/2, 26, 27/3, 5/6, 27/2, 39, 36, 28/3 - (ark. mapy 1); 10/1, 32/19, 37 - (ark. mapy 2); 5/9, 43, 24/24 położonych w miejscowości Plochocin w obrębie ewidencyjnym Plochocin, jednostce ewidencyjnej Warlubie oraz nr 26/1, 251/4, 29/2, 28, 31/1, 31/2 - (ark. mapy 1) położonych w miejscowości Plochocinek w obrębie ewidencyjnym Plochocinek, jednostce ewidencyjnej Warlubie. Decyzja wydana została na wniosek Gminy z 30 października 2015 r. W przedmiotowej sprawie PPIS i RDOŚ wyrazili opinię, że dla planowanego przedsięwzięcia nie istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

<sup>32</sup> Na wniosek z 22 maja 2014 r.

<sup>33</sup> Na działkach nr: 38, 19/2, 15/1, 15/4, 10/1, 42, 41, 6, 28/4, 33, 34, 37, 28/2, 32/19, 26, 27/3, 5/6, 27/2, 39, 36, 28/3 i na części działki nr 40 (z wyłączeniem gruntów klasy III) - obręb Plochocin; 29/2, 28, 31/1, 31/2 i na części działek 26/1, 251/4 (z wyłączeniem gruntów klasy III) - obręb Plochocinek.

19 lutego 2015 r. w związku z włączeniem do terenu inwestycji działek nr 5/9, 43, 24/24 – obręb Płochocin oraz podziałem działki nr 40 na 40/1 i 40/2.

(dowód: akta kontroli str. 868-878)

### **3. Zabezpieczenie środków finansowych na realizację przedsięwzięcie Strefa**

Rada Gminy w uchwale z 18 grudnia 2013 r.<sup>34</sup> przyjęła Wieloletnie Prognozy Finansowe<sup>35</sup> na lata 2014-2025. W załączniku nr 2 do ww. uchwały na przedsięwzięcie Strefa zaplanowano wydatki w latach 2014-2015 w wysokości 13 738 301 zł (w 2014 r. – 6 671 690 zł, w 2015 r. – 6 985 511 zł). W uchwale Rady Gminy z 30 stycznia 2015 r.<sup>36</sup> w sprawie uchwalenia WPF na lata 2015-2026, na przedsięwzięcie Strefa zaplanowano wydatki w 2015 r. w wysokości 15 850 805 zł (łącznie nakłady 2014-2015 – 15 988 300 zł). Uchwała ta, 19 marca 2015 r. została zmieniona<sup>37</sup>, tj. zwiększono wydatki na przedsięwzięcie Strefa w 2015 r. do kwoty 18 316 924 zł (łącznie nakłady 2014-2015 – 18 458 109 zł). Kwota łącznych nakładów (18 458 109 zł) została przyjęta według zbiorczego zestawienia szacunkowych kosztów realizacji projektu ujętego w PFU Strefy, tj. w dokumencie opracowanym w sierpniu 2013 r.

Zaplanowane w WPF wydatki na przedsięwzięcie Strefa znalazły odzwierciedlenie w budżetach rocznych Gminy Warlubie<sup>38</sup>.

Z uwagi na to, że zadanie Strefa nie zostało zrealizowane zmniejszono wydatki na 2015 r. do kwoty 2 954 258,43 zł (w całości ze środków budżetu gminy - § 6050)<sup>39</sup>. Uchwałą Rady Gminy z 18 grudnia 2015 r.<sup>40</sup> zmieniono również WPF na lata 2015-2026, tj. usunięto z wykazu przedsięwzięć zadanie Strefa.

W załącznikach do uchwał Rady Gminy w sprawie WPF określono odrębnie dla przedsięwzięcia Strefa wymagane informacje o których mowa w art. 226 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>41</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 814-854)

Sfinansowanie inwestycji Strefa zaplanowano poprzez emisję obligacji komunalnych na łączną kwotę 6 500 tys. zł<sup>42</sup>. W związku z tym, że zadanie Strefa nie zostało zrealizowane środki pozyskane z emisji obligacji przeznaczono<sup>43</sup> w kwocie 2 363 633,70 zł na sfinansowanie deficytu powstałego w związku z budową Strefy.

(dowód: akta kontroli str. 855-860)

W 2015 r. Urząd nie uzyskał zwrotu podatku VAT z tytułu wydatków inwestycyjnych przedsięwzięcia Strefa.

(dowód: akta kontroli str. 1554)

<sup>34</sup> Nr XXXII/257/2013.

<sup>35</sup> Dalej: „WPF”.

<sup>36</sup> Nr III/10/15.

<sup>37</sup> Uchwałą Nr V/26/15.

<sup>38</sup> W uchwale Nr XXXII/258/2013 z 18 grudnia 2013 r. Rada Gminy przyjęła w budżecie na 2014 r. wydatki na zadanie inwestycyjne Strefa w wysokości 6 671 690 zł (3 583 690 zł – środki własne § 6059, 3 088 000 zł – środki z RPO WK-P działanie 5.6 Kompleksowe uzbrojenie terenów pod inwestycje § 6057). W budżecie Gminy na 2015 r. (uchwała Nr III/9/15 Rady Gminy Warlubie z 30 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Warlubie na 2015 r.) na zadanie inwestycyjne Strefa zaplanowano wydatki w wysokości 15 850 805 zł z tego: 6 087 204 zł – środki z budżetu gminy, 9 763 601 zł – środki z funduszy strukturalnych. Uchwałą Nr V/25/15 Rady Gminy z 19 marca 2015 r. zwiększono wydatki na zadanie Strefa do kwoty 18 316 924 zł (8 553 823 zł – środki z budżetu gminy, 9 763 601 zł – środki z funduszy strukturalnych).

<sup>39</sup> Uchwała Nr XV/72/2015 Rady Gminy Warlubie z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy Warlubie na 2015 r.

<sup>40</sup> Nr XV/73/2015.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm., dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

<sup>42</sup> Uchwała Nr V/27/2015 Rady Gminy Warlubie z 19 marca 2015 r. w sprawie wyemitowania obligacji przez Gminę Warlubie oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

<sup>43</sup> Uchwała Nr XV/74/2015 Rady Gminy Warlubie z 18 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmian do uchwały w sprawie emisji obligacji przez Gminę Warlubie oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

#### 4. Udzielenie zamówień na opracowania dokumentacji projektowej, realizację robót i nadzór inwestorski

4.1. Udzielenie zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej oraz realizację robót w systemie „zaprojektuj i wybuduj” poprzedzono przeprowadzeniem dwóch postępowań w trybie przetargu nieograniczonego:

- pierwsze postępowanie wszczęto 10 czerwca 2014 r. zamieszczając ogłoszenie o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych<sup>44</sup>, na stronie internetowej i na tablicy ogłoszeń Urzędu. Unieważniono je 14 sierpnia 2014 r. na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>45</sup>;
- drugie postępowanie wszczęto 4 września 2014 r. zamieszczając ogłoszenie w BZP, na stronie internetowej i na tablicy ogłoszeń Urzędu. Wyboru najkorzystniejszej oferty<sup>46</sup> dokonano 17 października 2014 r., a następnie 24 października 2014 r. zawarto umowę na realizację zamówienia z wybranym wykonawcą, tj. firmą PRASBET.

Zamieszczone przez Zamawiającego ogłoszenia o zamówieniu w pierwszym i drugim postępowaniu zawierały elementy wymagane w art. 41 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 86-94, 308-316, 391-398, 418-425, 520-533, 550-563, 601-612)

##### 4.1.1. Przed rozstrzygnięciem ww. postępowań:

a) Wójt powołał Komisje przetargowe odrębnie do każdego postępowania oraz zatwierdził regulaminy ich pracy. W trakcie drugiego postępowania zmieniono skład osobowy Komisji przetargowej<sup>47</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 44-49)

b) wartość zamówienia w pierwszym postępowaniu ustalono na 8 264 796,75 zł (netto)<sup>48</sup>, a w drugim postępowaniu – na 9 187 366,65 zł (netto)<sup>49</sup>. Wartość zamówienia w pierwszym postępowaniu była mniejsza o 1 979 803,25 zł od kwoty określonej w PFU. Po unieważnieniu pierwszego postępowania zmniejszono teren przeznaczony na inwestycję wskutek wyłączenia z obszaru planowanej inwestycji działki nr 29/2 o powierzchni 3,9628 ha. Mimo, że w konsekwencji tej zmiany zmniejszeniu uległ również zakres rzeczowy robót budowlanych – wartość zamówienia w drugim przetargu określono o 922 569,90 zł większą niż w pierwszym przetargu.

W PFU oszacowano koszty inwestycji<sup>50</sup> na ogólną kwotę 18 458 109,00 zł (brutto), w tym na prace objęte tym zamówieniem na kwotę brutto 12 600 858 zł (netto 10 244 600 zł), z tego: 394 200,00 zł netto (484 866,00 zł brutto <sup>51</sup>) na prace

<sup>44</sup> Dalej: „BZP”.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, dalej: „ustawa Pzp”.

<sup>46</sup> Dokumentacja postępowania o udzielenie zamówienia w ramach powtórnego przetargu była kontrolowana przez IZ (Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu) oraz Urząd Zamówień Publicznych. Obydwie kontrole nie wykazały nieprawidłowości w przeprowadzonych postępowaniach.

<sup>47</sup> Zarządzenie nr 54/1/2014 Wójta Gminy Warlubie z 15 października 2014 r.

<sup>48</sup> Kwota zamieszczona w pkt 2.1, protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego zatwierdzonego 14 sierpnia 2014 r. oraz zamieszczona we wniosku o udzielenie zamówienia publicznego z 6 czerwca 2014 r.

<sup>49</sup> Kwota zamieszczona w pkt 2.1, protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego zatwierdzonego 24 października 2014 r. oraz zamieszczona we wniosku o udzielenie zamówienia publicznego z 4 września 2014 r.

<sup>50</sup> Łączny koszt realizacji projektu „Strefa rozwoju gospodarczego – Warlubski Park Przemysłowo-Technologiczny” oszacowano w PFU na kwotę brutto 18 458 109 zł (brutto) – netto 15 988 300 zł. Z ogólnej kwoty 18 458 109 zł (brutto) wydzielono 484 866 zł (netto 394 200 zł) na dokumentację projektową i nadzór autorski oraz 12 115 992 zł (netto 9 850 400 zł) na wykonanie infrastruktury technicznej. Według szacunkowych kosztów zawartych w PFU wartość szacunkowa zamówienia objętego pierwszym przetargiem wynosiła 10 244 600 zł (kwota netto), co oznaczało, że po uwzględnieniu podatku VAT należało zabezpieczyć w WPF na ten wydatek kwotę brutto w wielkości 12 600 858 zł.

<sup>51</sup> Z kwoty 484 866 zł wydzielono 387 819 zł na dokumentację projektową i 97 047 zł na nadzór autorski.

projektowe wraz z nadzorem autorskim oraz 9 850 400,00 zł netto (12 115 992,00 zł brutto) na wykonanie infrastruktury technicznej (robót budowlanych).

Wójt wyjaśnił, że wykazana w postępowaniach wartość zamówienia publicznego była błędem przewodniczącej Komisji przetargowej.

(dowód: akta kontroli str. 82-84, 279 -281, 288, 289, 308 - 314, 319, 320, 334, 335, 453, 453a, 471, 472, 475, 499, 501, 503, 505, 524, 526, 528, 1548-1552, 1571-1576)

c) W obydwu postępowaniach kierownik Zamawiającego, członkowie Komisji przetargowych oraz osoby wykonujące czynności w przygotowaniu zamówienia złożyli oświadczenia o braku okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1-5 ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 282- 285, 310, 454 – 458, 494-497, 1643)

d) Zamawiający opisał przedmiot zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie robót budowlanych za pomocą PFU opracowanego przez RCP<sup>52</sup>. Z treści umowy zawartej z RCP wynikało, że zakres koncepcji programowo-przestrzennej został określony w załączniku do umowy, który nie został zachowany w aktach Urzędu. W obydwu postępowaniach SIWZ zawierała wszystkie informacje wymagane art. 36 ustawy Pzp, przy czym w obydwu postępowaniach oferenci zadali łącznie ponad 100 zapytań dotyczących treści SIWZ oraz przedmiotu zamówienia. Zamawiający udzielił odpowiedzi w terminie określonym w art. 38 ust. 1 ustawy Pzp. Tak duża ilość zapytań, a przede wszystkim problemy poruszane w tych zapytaniach skutkowały tym, że w pierwszym przetargu po jego ogłoszeniu w dniu 10 czerwca 2014 r., a przed otwarciem ofert w dniu 21 lipca 2014 r.<sup>53</sup>, trzykrotnie dokonywano zmiany treści SIWZ. Natomiast w drugim przetargu<sup>54</sup> po jego ogłoszeniu 4 września 2014 r., a przed otwarciem ofert w dniu 29 września 2014 r.<sup>55</sup>, SIWZ zmieniano dwukrotnie. O zmianach powiadamiano oferentów i ogłaszano je w BZP oraz w BIP. Tak duża liczba zmian była też potwierdzeniem wadliwości SIWZ i PFU, której w wielu przypadkach można byłoby uniknąć w drodze ich weryfikacji przez Zamawiającego.

Wójt wyjaśnił, że PFU nie został przez Zamawiającego poddany analizie z uwagi na fakt przekonania o wysokim doświadczeniu firmy wykonującej to zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 86-144, 145 -188, 189-281, 336-390, 399-410, 411-452, 471-473, 583-600, 613-658, 711-714, 767-772, 1580-1582)

e) W pierwszym postępowaniu trzech wykonawców, a w drugim postępowaniu czterech wykonawców (w tym trzech, którzy brali udział w pierwszym postępowaniu) złożyli oferty, w tym m.in. oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu oraz żądane przez Zamawiającego dokumenty potwierdzające ich spełnienie.

(dowód: akta kontroli str. 108, 279-281, 288-299, 306 – 316, 453-453a, 471-474, 498-507, 520-533, 664-710, 715-720, 745-759)

<sup>52</sup> W zakres inwestycji wchodziły obiekty infrastruktury technicznej: drogi – 2,058 km, ciągi pieszo-rowerowe – 1,770 km, sieć kanalizacji sanitarnej – 1,720 km, sieć kanalizacji deszczowej – 1,550 km, sieć wodociągowa – 1,000 km, kablówce sieci 15 kV – 1,54 km, kablówce sieci oświetlenia drogowego – 4,000 km, kablówce sieci nn zasilające przepompownie – 0,400 km, sieć teletechniczna – 1,76 km, sieć gazowa – 1,750 km. PFU wchodziło w skład koncepcji programowo-przestrzennej, opracowanej przez RCP na zlecenie Gminy.

<sup>53</sup> Wyznaczony pierwotnie 28 dniowy termin został przedłużony o 13 dni (ogłoszenie o przetargu zamieszczono w BZP 10 czerwca 2014 r. wyznaczając termin na składanie ofert na 8 lipca 2014 r. Ogłoszeniem o zmianie ogłoszenia z 3 lipca 2014 r. poinformowano o zmianie terminu składania ofert z 8 na 21 lipca 2014 r.).

<sup>54</sup> W dniu 4 września 2014 r. uzupełniono koncepcję o informację z pierwszego postępowania.

<sup>55</sup> Wyznaczony pierwotnie 18 dniowy termin został przedłużony o siedem dni (ogłoszenie o przetargu zamieszczono w BZP 4 września 2014 r. wyznaczając termin na składanie ofert na 22 września 2014 r. Ogłoszeniem o zmianie ogłoszenia z 19 września 2014 r. poinformowano o zmianie terminu składania ofert z 22 na 29 września 2014 r.).

f) Ustalony przez Zamawiającego wadium w kwocie 130 000 zł w pierwszym i drugim postępowaniu było niższe od 3% wartości zamówienia, a oferenci wnieśli je w formie gwarancji w wymaganej kwocie i terminach.

(dowód: akta kontroli str. 106, 299, 347, 717, 720)

**4.1.2.** Wójt unieważnił pierwsze postępowanie z powołaniem się na art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp (cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia). W protokole z otwarcia ofert dokonanego 21 lipca 2014 r. nie odnotowano wielkości kwoty jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Natomiast odnotowano, że „wartość zamówienia ustalono w wysokości 10 165 700 zł brutto”<sup>56</sup>. Według danych zawartych w PFU szacowana wartość prac projektowych i robót budowlanych objętych zamówieniem wynosiła 10 244 600 zł (brutto 12 600 858 zł).

Wójt wyjaśnił, że przedmiotowe zapisy stanowią błąd pisarski wprowadzony przez osobę nadzorującą i przygotowującą dokumentację tego zamówienia i jest konsekwencją błędów pracy Komisji przetargowej.

Przewodnicząca Komisji przetargowej wyjaśniła, że podana w protokole z otwarcia ofert kwota wartości zamówienia zapisana została omyłkowo, a w rzeczywistości podano tylko kwotę jaką Zamawiający może przeznaczyć na zaprojektowanie i wybudowanie, oraz że nie pamięta na podstawie jakich dokumentów ustalono kwotę, którą Zamawiający przeznaczył na ww. zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 776, 1550-1551, 1571-1575 )

**4.1.3.** Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty w drugim postępowaniu na podstawie jednego kryterium określonego w SIWZ, tj. kryterium ceny. Wybrano jako wykonawcę firmę PRASBET, która złożyła ofertę z ceną 9 840 000 zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 308, 316, 520-533)

**4.1.4.** Po wyborze najkorzystniejszej oferty Zamawiający zawiadomił wykonawców, którzy złożyli oferty, o wyborze najkorzystniejszej oferty, podając wymagane ustawą Pzp informacje oraz zamieścił wymagane ustawą Pzp dane na stronie internetowej oraz w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie. W dniu 24 października 2014 r., tj. w terminie określonym w art. 139 w zw. z art. 94 ustawy Pzp zawarto umowę z wykonawcą, zgodną ze wzorem załączonym do SIWZ. Zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie, w tym termin zakończenia realizacji robót – 30 maja 2015 r. W umowie zawarto zapisy zabezpieczające interes Zamawiającego, tj. m.in. dotyczące obowiązku wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% ceny brutto, tj. 420 000 zł i udzielenia gwarancji i rękojmi na 60 miesięcy, licząc od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego, jak również dotyczące naliczenia kar umownych za nieterminowe lub nienależyte wykonanie przedmiotu umowy, za odstąpienie od umowy przez którąkolwiek ze stron, z przyczyn za które ponosi odpowiedzialność wykonawca. W umowie nie zawarto ustaleń odnośnie przekazywania Zamawiającemu w określonych terminach cyklicznych raportów o wszelkich zdarzeniach i danych objętych umową.

Wójt wyjaśnił, że „w związku z takim zapisem umowy wskutek bieżącego informowania się między inwestorem a wykonawcą była linia bieżącej korespondencji pomiędzy kierownikiem robót a inspektorem nadzoru inwestorskiego. Ponadto bardzo krótki termin realizacji uniemożliwił dodatkowe

<sup>56</sup> Pojęcia „wartość zamówienia” i „kwota jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia” nie są tożsame.

spotkania dla potrzeb uzgodnień. Spotkania te mogły odbywać się bez harmonogramu na obszarze inwestycji z uwagi na znikomą odległość od siedziby zarówno wykonawcy i Zamawiającego.”

(dowód: akta kontroli str. 367-384, 540-563, 1548-1552, 1573, 1580-1593)

W dniu 30 kwietnia 2015 r. aneksem nr 1 do ww. umowy zmieniono treść § 5 ust. 1, ustalając nowy termin wykonania przedmiotu umowy na dzień 4 września 2015 r., tj. o trzy miesiące i cztery dni później w stosunku do pierwotnego terminu. Możliwość dokonania takiej zmiany przewidziano w ogłoszeniu o zamówieniu i w SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 564, 565)

**4.2.** Udzielenie zamówienia na pełnienie nadzoru inwestorskiego poprzedzono przeprowadzeniem postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, które wszczęto 3 lutego 2015 r. zamieszczając ogłoszenie w BZP, na stronie internetowej Zamawiającego oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano 18 marca 2015 r. Wartość zamówienia ustalono na 334 800 zł netto, tj. w wielkości równej oszacowaniu zawartym w PFU.

(akta kontroli str. 644, 775, 1429-1432, 1475-1485, 1514)

Kierownik Zamawiającego, członkowie Komisji przetargowej (w tym osoba wykonująca czynności w przygotowaniu zamówienia) złożyli oświadczenia o braku okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1-5 ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 1512, 1492-1495, 1513)

Zamawiający opisał przedmiot zamówienia na pełnienie nadzoru inwestorskiego w SIWZ oraz w ogłoszeniu o przetargu, podając m.in., że przedmiotem zamówienia jest pełnienie nadzoru inwestorskiego nad zadaniem inwestycyjnym Strefa oraz że w ramach pełnienia funkcji inspektora nadzoru Wykonawca zobowiązany jest w szczególności do reprezentowania Zamawiającego na budowie w celu sprawowania kontroli nad zgodnością realizacji inwestycji z projektem budowlanym, przepisami prawa, obowiązującymi normami oraz zasadami wiedzy technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 1436-1438, 1475-1476)

W przeprowadzonym postępowaniu złożono pięć ofert na wykonanie zamówienia (Zamawiający nie żądał od wykonawców wniesienia wadium).

(dowód: akta kontroli str. 1445, 1476, 1486, 1489, 1515, 1519-1523)

Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie dwóch kryteriów określonych w SIWZ, tj. kryterium ceny (waga 80%) i terminu odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu (waga 20%). Wybrano jako wykonawcę Biuro Obsługi Inwestycji SUN PROJEKT z Bydgoszczy<sup>57</sup>, które złożyło ofertę z ceną 57 564 zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 1448-1449, 1479, 1496-1510, 1516, 1519-1520, 1522-1523)

Zgodnie z umową nadzór miał być realizowany w okresie: 25 marca – 30 kwietnia 2015 r., (aneksem z 30 kwietnia 2015 r. przesunięto termin wykonania przedmiotu umowy na 14 września 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1162-1168, 1172-1176, 1397-1401, 1429-1540)

---

<sup>57</sup> Dalej: „Sun Projekt”.

## 5. Nabycie nieruchomości pod inwestycję Strefa

Rada Gminy uchwałą z 19 lutego 2015 r.<sup>58</sup> wyraziła zgodę na nabycie na rzecz Gminy niezabudowanych nieruchomości, tj. działek nr: 26/1, 251/4, 38, 40/2. Wartość rynkową tych działek na 1 czerwca 2015 r. ustaliło Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Projektowe GEOPREX s.c. z Bydgoszczy, któremu Gmina zleciła to zadanie za 2 460 zł brutto. Operaty sporządził uprawniony rzeczoznawca majątkowy.

Tabela nr 1

Nr działki	Pow. działki według ewidencji	Wartość za 1 m <sup>2</sup>	Wartość działki
251/4	3,2443 ha	25,89 zł	840 000 zł wpis hipoteki 144 500 zł
40/2	6,8651 ha	23,66 zł	1 624 000 zł wpis hipoteki 340 000 zł
26/1	2,1862 ha	26,54 zł	580 000 zł dział IV brak wpisu
38	3,8200 ha	25,53 zł	975 000 zł dział IV brak wpisu
Razem	16,1156 ha	//	//

Zarządzeniem Wójta nr 53/2015 z 23 czerwca 2015 r. powołano Komisję Negocjacyjną w celu nabycia ww. działek.

Urząd dysponował podpisanymi oświadczeniami właścicieli ww. nieruchomości z 16 marca i z 8 kwietnia 2015 r., z których wynikało, że składający udzielają zgody na dysponowanie tymi nieruchomościami przez Gminę. Ponadto Urząd dysponował zapewnieniami właścicieli ww. działek z 28 sierpnia 2014 r. o następującej treści: „Będąc właścicielem działek nr 26/1; 251/4; 38; 40 zlokalizowanych w miejscowości Płochocin po przeprowadzonych rozmowach z Wójtem Gminy Warlubie zapewniam o woli sprzedaży na rzecz Gminy Warlubie wyżej cytowane działki w całości lub części dla potrzeb realizacji przez gminę Gminnego Parku Przemysłowo-Innowacyjnego. Jednocześnie gwarantuję, że cena sprzedaży nie przekroczy wartości sprzedaży gruntów przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Powyższe stanowi formę oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń wynikających z art. 271 kodeksu karnego.”

(dowód: akta kontroli str. 964-982)

W powyższym zakresie Wójt wyjaśnił, że

- nie nabyto gruntów rolnych przed rozpoczęciem robót, gdyż zbyt mało zaufano ww. oświadczeniom złożonym pod odpowiedzialnością karną, będąc pewnym co do ustaleń w tym zakresie. Ponadto działek nie zakupiono przed realizacją zadania, gdyż na ten cel wprost nie zostały zabezpieczone środki finansowe. Gmina za wydatkowanie środków na zakup gruntów miała gwarancję uzyskania od IZ zwrotu kosztów zakupów w 10% wartości;
- w jednym z ww. oświadczeń podano, że cena sprzedaży nieruchomości gruntowych nie przekroczy wartości sprzedaży gruntów przez Agencję Nieruchomości Rolnych i za hektar w województwie kujawsko-pomorskim stanowiła na I kwartał 2015 r. kwotę w granicach 49,2-61,80 tys. zł, tj. 5-6 zł za metr kwadratowy;
- gminna Komisja Negocjacyjna mająca ustalić cenę transakcyjną zakupu nieruchomości gruntowych spotkała się 30 czerwca 2015 r. z właścicielami, którzy zaproponowali 36,5 zł/m<sup>2</sup>, natomiast cena zaproponowana przez radnych

<sup>58</sup> Nr IV/17/15.

wyniosła 26,0 zł/m<sup>2</sup> zgodnie z operatem szacunkowym rzeczoznawcy. Na wskazywane propozycje radnych właściciele nieruchomości opuścili spotkanie komisyjne, w związku z czym nie wytworzyły się przesłanki do możliwości zajęcia wspólnego stanowiska i spisania wspólnego protokołu.

(dowód: akta kontroli str. 879, 882, 1564, 1566)

## **6. Dofinansowanie przedsięwzięcia Strefa ze środków unijnych**

**6.1.** Zgodnie z umową zawartą 11 marca 2013 r. z RCP opracowano wniosek preselekcyjny wraz z załącznikami dla projektu Strefa za kwotę brutto 6 150 zł. Wójt potwierdził wykonanie prac zgodnie z umową. Wniosek o dofinansowanie projektu Strefa z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>59</sup> w ramach RPO WK-P złożono w IZ w dniu 29 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1259-1267)

W piśmie z 25 listopada 2013 r. IZ poinformowała Wójta, iż na etapie oceny formalnej wniosków o dofinansowanie projektu Strefa zawiera uchybienia. We wniosku stwierdzono szereg rozbieżności z załączoną dokumentacją (np. ze Studium wykonalności) oraz nieprawidłowo wypełnionych sekcji wniosku i przyjętych wskaźników. W odpowiedzi Wójt w piśmie z 30 maja 2014 r. przedstawił sposób realizacji uwag zgłoszonych na etapie oceny formalnej. Pismem z 12 września 2014 r. IZ uznała wniosek za poprawny pod względem formalnym i przekazała go do oceny merytorycznej, a następnie – w związku z tą oceną – wystąpiła o uszczegółowienie wniosku i poprawę dokumentacji projektowej<sup>60</sup>.

Wójt w odpowiedzi<sup>61</sup> poinformował, że: dokonano w dokumentacji spójnego zapisu, prowadzone jest postępowanie dotyczące odrolnienia terenów pod inwestycję, podjęto uchwałę zmieniającą Studium, poprawiono harmonogram realizacji projektu na okres 36 m-cy, tj. do 30 kwietnia 2015 r., w Studium Wykonalności wprowadzono korektę wykazującą numery działek, na których będzie realizowana inwestycja. Planowano wyłączenie z lokalizacji inwestycji części działek stanowiących grunty klasy III. Pismem z 21 listopada 2014 r. IZ poinformowała o pozytywnym rozpatrzeniu projektu Strefa i przygotowaniu umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 1268-1304)

W dniu 15 maja 2014 r. Gmina zawarła umowę z M.D. prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą „Eurofundusz” Biuro Doradztwa Inwestycyjnego i Projektów Unii Europejskiej z siedzibą w Grudziądzu<sup>62</sup> na koordynację ekspercką projektu Strefa na kwotę netto 36,0 tys. zł (m.in. opracowanie aktualizacji Koncepcji projektu Strefa i Studium Wykonalności, uzupełnianie dokumentacji według uwag IZ). Kolejną umowę na koordynację i monitorowanie wdrażania projektu zawarto 25 stycznia 2015 r. na okres do 30 czerwca 2015 r. na kwotę netto 25,5 tys. zł (aneksem z 5 maja 2015 r. termin wydłużono do 15 września 2015 r.). Przyczyną tej zmiany było wydłużenie terminu zakończenia realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 861-867)

W zakresie obsługi i koordynacji projektu Strefa Wójt wyjaśnił, że:

<sup>59</sup> Dalej: „EFRR”.

<sup>60</sup> Podniesiono następujące zagadnienia: wyjaśnienie sprawy odrolnienia terenów, planowany obszar Strefy zgodnie z obowiązującym Studium przeznaczony jest na działalność rolniczą (przystąpiono do zmiany Studium na mocy uchwały Nr XXXV/228/10 z dnia 29 kwietnia 2010 r.), realizacja projektu wynosi 37 m-cy i w przypadku gdy przekracza 36 m-cy wymagana jest zgoda IZ, stwierdzono brak spójności w załączonych dokumentach i we wniosku o dofinansowanie.

<sup>61</sup> Pismo z 30 października 2014 r.

<sup>62</sup> Dalej: „Eurofundusz”.

- komplementarność dokumentacji wytworzonej przez podmioty zewnętrzne była weryfikowana przez właściwe służby Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego;
- własne kadry nie były wystarczające w zakresie kompetencji wymaganych do realizacji inwestycji, stąd zlecenie podmiotom zewnętrznym. W latach 2012-2013 ekspertem w projekcie Strefa było RCP, a od 2014 r. – Eurofundusz. Koordynacji wprost nie było lecz prowadzono konsultacje z ekspertami, pracownikami IZ oraz pracownikami merytorycznymi Urzędu właściwymi do oceny zakresu poszczególnej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 879, 882, 1560-1561)

**6.2.** Umowę z IZ o dofinansowanie w formie zaliczki i refundacji projektu Strefa zawarto 28 listopada 2014 r.<sup>63</sup> Zgodnie z umową i wnioskiem stanowiącym jej integralną część ustalono:

- całkowita wartość projektu Strefa – 18 458 109 zł (wydatki kwalifikowalne 11 931 400 zł w tym dofinansowanie z EFRR nie więcej niż 9 763 601,18 zł, tj. 81,83% oraz wkład własny nie mniej niż 2 167 798,82 zł);
- okres realizacji projektu: 1 kwietnia 2012 r.– 30 kwietnia 2015 r.;

Etapy realizacji projektu Strefa obejmowały:

- prace przygotowawcze (konceptje, raporty, kosztorysy, uzyskanie pozwolenia na budowę): kwiecień 2012 r. – lipiec 2014 r.;
- zakup gruntu: marzec 2013 r. – luty 2014 r.;
- wykonanie robót budowlanych: październik 2014 r. – kwiecień 2015 r.;
- promocja projektu: maj 2014 r. – kwiecień 2015 r.

Wójt wyjaśnił, że harmonogram został przygotowany w 2013 r. i na tym etapie nie był zmieniany. Planowano jego weryfikację po zawarciu umowy z wykonawcą i IZ.

(dowód: akta kontroli str. 1562)

Planowane wydatki projektu Strefa we wniosku o dofinansowanie projektu Strefa zostały przyjęte zgodnie z PFU.

Tabela nr 2 (w zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Kwalifikowalne	Niekwalifikowalne	Kol. 3 + 4
1	2	3	4	5
1.	Prace wstępne, studia analizy	78 900	18 147	97 047
2.	Dokumentacja projektowa	315 300	72 519	387 819
3.	Roboty budowlane	9 850 400	2 265 592	12 115 992
4.	Nadzór autorski	78 900	18 147	97 047
5.	Nadzór inwestorski	344 800	79 304	424 104
6.	Promocja projektu	70 000	16 100	86 100
7.	Zakup gruntu	1 193 100	4 056 900	5 250 000
Razem		11 931 400	6 526 709 (w tym VAT 2 469 809)	18 458 109

(dowód: akta kontroli str. 644, 1198-1258)

**6.3.** Pismem z 26 marca 2015 r. Wójt wystąpił do IZ o przesunięcie terminu zakończenia realizacji projektu Strefa z 30 kwietnia na 15 września 2015 r. z uwagi na: opóźnienia w przygotowaniu projektu budowlanego i uzyskania pozwolenia na budowę (zmiana trasy projektowanych sieci: kanalizacji sanitarnej, deszczowej, wodociągowej, kablowej, gazowej - w porównaniu do PFU; zmiana zakresu mapy do celów projektowych), zmianę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzji o lokalizacji celu publicznego. Po uzyskaniu zgody IZ<sup>64</sup> podpisano również aneksy

<sup>63</sup> Dalej: „umowa o dofinansowanie”.

<sup>64</sup> Aneks nr 1 z 28 kwietnia 2015 r. do umowy o dofinansowanie.

do umów z wykonawcą robót i z inspektorem nadzoru przesuwając termin wykonania odpowiednio do 4 i 14 września 2015 r.

Dnia 6 maja 2015 r. IZ wystąpiła do Wójta o weryfikację dokumentacji i dokonanie wymaganych korekt<sup>65</sup>. W odpowiedzi Wójt poinformował IZ<sup>66</sup>, że po uwzględnieniu uwag wystąpił do SKO o stwierdzenie nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, podał wyjaśnienia i przedłożył załączniki oraz wystąpił o zgodę na powtórne przeprowadzenie procedury przetargowej, gdyż wykonawca odstąpił od umowy. IZ wyraziła zgodę na ponowną procedurę wyłonienia wykonawcy<sup>67</sup>.

W dniu 10 lipca 2015 r. Wójt wystąpił do IZ o przedłużenie terminu realizacji projektu Strefa do 31 grudnia 2015 r. z uwagi na odstąpienie wykonawcy robót od wykonania umowy i konieczność przeprowadzenia powtórnej procedury przetargowej. Ponadto wnioskowano o wyrażenie zgody na zmianę wskaźnika produktu „Powierzchnia wspartych terenów inwestycyjnych” z 21,27 ha na 17,31 ha. Zmiana ta dotyczyła też wskaźnika środowiskowego „Powierzchnia obszarów wyłączona z rolniczego bądź leśnego użytkowania na potrzeby projektu”. Właściciel działki nr 29/2 wycofał się ze sprzedaży na rzecz Gminy i powierzchnia inwestycji zmniejszyła się o 3,96 ha do 17,31 ha. Wójt podał, że zmiana ta nie spowoduje zakresu zaplanowanych prac.

(dowód: akta kontroli str. 1305-1353)

Wnioskiem z 30 lipca 2015 r. Wójt ponownie wystąpił z do IZ o wydłużenie terminu realizacji inwestycji do 31 lipca 2016 r. poprzez uzyskanie zgody Komisji Europejskiej. Wniosek uzasadniono wydłużoną procedurą w zakresie: wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wykupu gruntów dla realizacji projektu, wyłączenia gruntów spod użytkowania rolniczego. Ponadto zmieniono zakres rzeczowy inwestycji i zaistniała konieczność przeprowadzenia powtórnej procedury przetargowej. Wójt zaproponował nowy harmonogram realizacji projektu Strefa (nowa procedura przetargowa – do 30 września 2015 r., zakup gruntu – do 30 października 2015 r., zakończenie robót budowlanych – do 30 lipca 2016 r.). W piśmie z 13 sierpnia 2015 r. IZ poinformowała Wójta, że wydłużenie terminu realizacji projektu Strefa na 2016 r. jest nierealne, gdyż nie spełnia on wytycznych Komisji Europejskiej. Dnia 23 września 2015 r. IZ wezwała Gminę do zajęcia stanowiska, co do możliwości realizacji inwestycji do końca 2015 r. wskazując, że należy wziąć pod uwagę problemy w porozumieniu się z wykonawcą i wyjaśnić realność realizacji zaproponowanego harmonogramu w zakresie uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i zakupu gruntów do 30 października 2015 r. Pomimo tego, że termin na odpowiedź wyznaczono na pięć dni roboczych (wpływ do Urzędu 24 września 2015 r.), Wójt udzielił odpowiedzi dopiero 23 października 2015 r. wyjaśniając, że merytoryczne zagadnienia przygotowywały służby eksperckie i trwał dialog z wykonawcą co do dalszej realizacji inwestycji.

Kolejnym pismem z 27 listopada 2015 r. IZ zobowiązała Wójta do przedstawienia w terminie 3 dni ostatecznego stanowiska w zakresie możliwości realizacji projektu Strefa do 31 grudnia 2015 r. W odpowiedzi z 2 grudnia 2015 r. Wójt podał, że:

- wykonawca nie wyraża woli powrotu na plac budowy, a spór sądowy blokuje Gminie możliwość podjęcia nowego postępowania przetargowego,

<sup>65</sup> Zwrócono uwagę na to, że: 1) nastąpiło zgłoszenie robót budowlanych dnia 16 grudnia 2014 r. na remont drogi gminnej na działkach nr 6 i 28, a następnie zmieniono sposób odwodnienia. Dwukrotnie zmieniono decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (w dniach 22 stycznia 2015 r. i 27 lutego 2015 r.), co wskazuje na niezgodność z art. 72 ust. 1a ustawy o udostępnianiu informacji; 2) zmiana decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga powtórzenia wszystkich elementów procedury wydania decyzji, analiza skutków nie dotyczy tylko samej zmiany decyzji – decyzja z 27 lutego 2015 r. mogła zostać uzyskana niezgodnie z art. 87 ww. ustawy (brak powtórnie przeprowadzonej procedury screening'u). IZ wezwała Urząd do przedłożenia pełnej dokumentacji z przeprowadzonego postępowania w sprawie zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (m.in. dokumentacja potwierdzająca przeprowadzenie procedury z udziałem społeczeństwa).

<sup>66</sup> Pismo z 7 lipca 2015 r.

<sup>67</sup> Pismo z 27 lipca 2015 r.

- Gmina zmuszona jest do rezygnacji z dofinansowania projektu Strefa ze środków unijnych w ramach perspektywy 2007-2013.

Dnia 14 grudnia 2015 r. nastąpiło rozwiązanie umowy poprzez przyjęcie przez IZ oświadczenia z 2 grudnia 2015 r. złożonego przez Gminę Warlubie. Strony umowy oświadczyły, że nie będą wносиły roszczeń w tytułu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1354-1393, 1562)

**6.4.** Pierwszy i jedyny wniosek o zaliczkę Urząd złożył do IZ 12 lutego 2015 r. na kwotę 722 672 zł, tj. 80% wydatków kwalifikowanych, na które składały się kwoty brutto łącznie 1 111 108,20 zł, tj. roboty drogowe i projekt (1 107 000 zł), wykonanie tablicy informacyjnej (1 648,20 zł), usługa monitorowania wdrażania projektu Strefa (2 460 zł). IZ w piśmie z 25 lutego 2015 r. wskazała na konieczność uzupełnienia braków formalnych i merytorycznych. Urząd skorygował wniosek i przekazał go 25 lutego 2015 r. do IZ.

Pismem z 1 czerwca 2015 r. Wójt powiadomił IZ o wycofaniu wniosku o płatność z 12 lutego 2015 r. Wójt wyjaśnił, że powodem wycofania tego wniosku były problemy z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach i konieczność wycofania jej z obrotu prawnego. Podał, że jeżeli inwestycja nie zostałaby zakończona do końca 2015 r. należałoby zwrócić otrzymane środki z odsetkami.

(dowód: akta kontroli str. 1046-1072, 1562)

## **7. Realizacja robót w ramach przedsięwzięcia Strefa i nadzór nad nimi**

**7.1.** Obowiązki w zakresie zapewnienia nadzoru autorskiego oraz przeprowadzenia procedur i uzyskania właściwych uzgodnień i decyzji formalno-prawnych w imieniu Gminy (w tym uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę) należały zgodnie z umową z 24 października 2014 r. do firmy PRASBET.

Na wniosek z 23 lutego 2015 r. Starosta Świecki decyzją z 8 kwietnia 2015 r.<sup>68</sup>, po uprzednim wezwaniu do usunięcia braków formalnych<sup>69</sup>, zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę I etapu inwestycji Strefa obejmującej część dróg wewnętrznych z chodnikami i ścieżkami rowerowymi oraz cztery zjazdy z drogi gminnej.

(dowód: akta kontroli str. 550-565, 4-1400)

Dnia 16 grudnia 2014 r. wykonawca zgłosił do Starostwa Powiatowego w Świeciu roboty budowlane nie wymagające pozwolenia na budowę (remont istniejącej nawierzchni bitumicznej drogi gminnej na działkach nr 6 obręb Płochocin i 28 obręb Płochocinek). W zgłoszeniu podano, że rozpoczęcie robót nastąpi 1 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1401)

**7.2.** Zgodnie z umową z 24 października 2014 r. rozpoczęcie robót (zaprojektuj i wybuduj) miało nastąpić w terminie 7 dni od dnia podpisania umowy po protokolarnym przejściu placu budowy, które nastąpiło 28 października 2014 r.

Rozpoczęcie robót dla przedsięwzięcia Strefa przedstawiało się następująco:

- w ramach zgłoszenia do starosty świeckiego z 16 grudnia 2014 r. - roboty rozpoczęto w styczniu 2015 r.;
- w ramach pozwolenia na budowę z 8 kwietnia 2015 r. rozpoczęcie robót (zgodnie z ustaleniami kontroli Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego

<sup>68</sup> Decyzja stała się ostateczna z dniem 23 kwietnia 2015 r.

<sup>69</sup> Wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy numerami działek, uzupełnienie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością, dostarczenie kompletnej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji Strefa.

w Świeciu<sup>70</sup>) nastąpiło przed tym jak decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna i upływem 7 dniowego terminu od daty zgłoszenia w PINB (1 maja 2015 r.). O rozpoczęciu robót powiadomiono PINB dnia 23 kwietnia 2015 r.

W dzienniku budowy dla przedsięwzięcia Strefa nie podano daty rozpoczęcia i zakończenia robót. Obowiązki kierownika budowy przejął 23 kwietnia 2015 r. pracownik firmy PRASBET.

(dowód: akta kontroli str. 554, 1162-1168, 1172-1179)

**7.3. Nadzór i koordynację prac związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji prowadził bezpośrednio Wójt.**

(dowód: akta kontroli str. 1581)

Nadzór inwestorski powierzono Sun Projekt w ramach umowy z 25 marca 2015 r. Jednakże z uwagi na odstąpienie wykonawcy robót od umowy, Gmina 10 września 2015 r. zawarła z Sun Projekt porozumienie o rozwiązaniu umowy w zakresie nadzoru inwestorskiego, w którym strony oświadczyły, że nie będą wnosili roszczeń z tytułu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 644, 775, 1162-1168, 1172-1176, 1397-1401, 1429-1540)

Zgodnie z dziennikiem budowy dla robót realizowanych w ramach decyzji o pozwoleniu na budowę z 8 kwietnia 2015 r. inspektor nadzoru inwestorskiego z Sun Project podjął się wykonywania tej funkcji 4 maja 2015 r., a 6 maja 2015 r. przeprowadził pierwszą kontrolę budowy przedsięwzięcia Strefa, stwierdzając wykonanie robót ziemnych w zakresie korytowania pod drogę, montaż krawężników drogowych, wykonanie odcinków podbudowy dróg z kruszywa oraz ciągów pieszych z kostki betonowej. Roboty te zostały wykonane bez kontroli przez nadzór inwestorski, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Inspektor nadzoru inwestorskiego wezwał wykonawcę do przedstawienia inwentaryzacji geodezyjnej wykonanych robót. Inwentaryzacji nie dostarczono.

Inspektor nadzoru inwestorskiego pismem z 10 lipca 2015 r. ocenił wykonanie robót na terenie działek nr: 28, 26/1, 251/4, 40/2, 41 stwierdzając, że nie otrzymał od wykonawcy żadnego wezwania do odbioru robót zanikających (w zakresie: wykonania korytowania, stabilizacji gruntu spoiwem hydraulicznym, stabilizacji gruntu cementem, wykonanie krawężników drogowych na ławach betonowych, wykonania podbudowy) czy też jakichkolwiek robót wykonanych. Ponadto wykonawca nie dostarczył dokumentów odnośnie wbudowanych wyrobów budowlanych. W oparciu o inwentaryzację geodezyjną z 6 czerwca 2015 r. przygotowaną na zlecenie inwestora, inspektor stwierdził wykonanie 4 odcinków elementów podbudowy drogi wraz z przyległymi odcinkami ciągów pieszych z kostki betonowej. Zgodnie z projektem powinien być to asfaltobeton i nie było zgody inwestora na zmianę. Rzędne wysokościowe warstw odcinków dróg odbiegały od projektu budowlanego i nie było zgody inwestora na zastosowanie odmiennej rzędnej.

(dowód: akta kontroli str. 1162-1171)

**7.4. W dniu 11 maja 2015 r. PINB przeprowadził kontrolę robót budowlanych przedsięwzięcia Strefa stwierdzając, że roboty prowadzono na podstawie:**

- zgłoszenia do starosty świeckiego z 16 grudnia 2014 r. (wg. oświadczenia roboty rozpoczęto w styczniu 2015 r.),

---

<sup>70</sup> Dalej: „PINB”.

- pozwolenia na budowę z 8 kwietnia 2015 r. i powiadomienia PINB o rozpoczęciu robót z 23 kwietnia 2015 r. (zgodnie z ww. decyzją o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót należało zawiadomić PINB na 7 dni przed ich rozpoczęciem).

Z ustaleń PINB wynikało, że w trakcie kontroli nie wykonywano żadnych robót, stwierdzono natomiast wykonanie prac (ciągów komunikacyjnych) przed uzyskaniem uprawomocnienia się decyzji o pozwoleniu na budowę i upływem 7 dni od daty zgłoszenia rozpoczęcia robót PINB. Podczas wizji lokalnej z wykonawcą i Wójtem polecono wykonawcy zdemontowanie robót wykonanych przed uprawomocnieniem się ww. decyzji i odtworzenie ich od 1 maja 2015 r. Prace te zostały wykonane. Ponadto polecono dokonanie wytyczenia geodezyjnego wykonanych robót oraz dostarczenia go do PINB. Osoby odpowiedzialne ukarano mandatem karnym za brak wytyczenia geodezyjnego i za rozpoczęcie robót przed 1 maja 2015 r.

PINB stwierdził, że nawierzchnię chodnika (roboty objęte zgłoszeniem) wzdłuż drogi gminnej wykonano z kostki betonowej zamiast z nawierzchni bitumicznej. Ponadto nawierzchnię chodnika (roboty objęte pozwoleniem na budowę) na terenie Strefy wykonano z kostki betonowej zamiast z nawierzchni bitumicznej.

(dowód: akta kontroli str. 1162-1168, 1172-1179, 1475, 1563, 1653-1656)

W zakresie nadzoru nad robotami pracownik Urzędu podała w wyjaśnieniach, że od wykonawcy przyjęto do odbioru fakturę rozliczeniową, natomiast z uwagi na brak zgłoszenia przez wykonawcę odbioru robót nie dokonano oceny jakości robót i rodzaju zastosowanych materiałów w ramach protokołu odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 1555, 1570)

## **8. Rozliczenia pomiędzy Gminą a wykonawcą robót**

Wykonawca robót złożył w Urzędzie trzy faktury<sup>71</sup> na kwotę łączną 2 426 800 zł. Dnia 2 lutego 2015 r. Wójt i wykonawca dokonali protokolarnego odbioru robót wykonanych w ramach faktury nr 2/2015 z 2 lutego 2015 r. za opracowanie dokumentacji projektowej i robót drogowych na kwotę brutto 1 107 000 zł. Pozostałych robót nie odebrano. Na dzień 27 kwietnia 2015 r. stopień zaawansowania wykonanych zadań wyniósł: opracowanie dokumentacji projektowej – 80%, roboty drogowe – 36,50%, roboty instalacyjne, teletechniczne i elektryczne – 0%. Zgodnie z protokołem zaawansowania robót (podpisanym przez kierownika budowy i podwykonawcę) na koszt całkowity 8 000 000 zł odebrano i zafakturowano od początku budowy roboty o wartości netto 1 973 008,13 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1022-1034)

W zakresie braku płatności ww. faktury nr 2/2015 pomimo odbioru robót, Wójt wyjaśnił, że:

- roboty odebrał bo na ten czas nie było wyłonionego inspektora nadzoru inwestorskiego do odbioru wykonanego zadania,
- wykonawca nie złożył wniosku o gotowości do odbioru i nie dostarczył kosztorysu powykonawczego części zadania wymaganego przez IZ.

(dowód: akta kontroli str. 1562)

Czterema pismami z 27 kwietnia 2015 r. firma PRASBET: wezwwała do zapłaty ww. trzech faktur na kwotę 2 426 800 zł, żądała na podstawie art. 649<sup>1-5</sup> ustawy

<sup>71</sup> Nr 2/2015 z dnia 2 lutego 2015 r. na kwotę brutto 1 107 000 zł za opracowanie dokumentacji projektowej (150 000 zł) i robót drogowych - 15,44% wykonanych robót drogowych ogółem (750 000 zł); nr 8/2015 z dnia 11 marca 2015 r. na kwotę brutto 1 000 000 zł za opracowanie dokumentacji projektowej (50 000 zł) i wykonanie robót drogowych - 15,71% wykonanych robót drogowych ogółem (763 008,13 zł); nr 11/2015 z dnia 16 kwietnia 2015 r. na kwotę brutto 319 800 zł za wykonanie robót drogowych (5,35% wykonanych robót drogowych ogółem).

z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>72</sup> przedstawienia gwarancji zapłaty kwoty 9 840 000 zł w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania, poinformowała o przerwaniu realizacji robót z dniem 27 kwietnia 2015 r., wniosła o przesunięcie terminu zakończenia robót z 30 maja na 30 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1073-1078)

Dnia 5 maja 2015 r. odbyło się spotkanie pomiędzy wykonawcą robót a Gminą, na którym ustalono m.in. że inwestor dostarczy decyzję o wycince drzew, o wyłączeniu gruntu klasy III z produkcji rolnej i przygotowuje aneks do umowy w zakresie wydłużenia terminu realizacji robót. W piśmie z 2 czerwca 2015 r. wykonawca robót poinformował Urząd, że nie otrzymał wymaganych dokumentów, których brak opóźniał realizację zadania. Następnie pismem z 15 czerwca 2015 r. firma PRASBET poinformowała, że w związku z niedotrzymaniem gwarancji zapłaty zgodnie z art. 649<sup>4</sup> §1 Kodeksu cywilnego z dniem 15 czerwca 2015 r. odstępuje od umowy, po czym pismem z 29 czerwca 2015 r. wezwała Gminę do zapłaty kwoty 9 840 000 zł. W odpowiedzi Wójt w piśmie z 13 lipca 2015 r. wskazał na:

- niezgodność wykonanych prac z umową i projektem budowlanym, co zostało potwierdzone przez inspektora nadzoru budowlanego;
- brak przedłużenia gwarancji bankowej zabezpieczającej wykonanie umowy (gwarancja z 23 października 2014 r. ważna do 30 czerwca 2015 r. – po zmianie umowy termin zakończenia robót ustalono na 4 września 2015 r.);
- nieprzedstawienie projektów umów z podwykonawcami i brak przedstawienia umów zawartych z podwykonawcami (wymóg § 11 ust. 5 lit. b i c umowy z dnia 24 października 2014 r.);
- brak podstaw do odstąpienia od umowy przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 1073-1087, 1110-1115)

Mając na uwadze powyższe nieprawidłowości Gmina wezwała wykonawcę robót do zapłaty łącznej kary umownej w wysokości 1 377 600 zł, w terminie 10 dni od daty doręczenia pisma. Wobec braku zapłaty kary umownej pismem z 27 lipca 2015 r. Gmina skierowała do Sądu Rejonowego w Grudziądzu wniosek o zawezwanie do próby ugodowej.

Pismem z 26 sierpnia 2015 r. firma PRASBET wezwała Gminę oraz inspektora nadzoru inwestorskiego na dzień 3 lub 4 września 2015 r. do odbioru robót w ramach usunięcia wad zgłoszonych przez inspektora nadzoru. W odpowiedzi z 31 sierpnia 2015 r. Gmina podtrzymała wcześniejsze argumenty i przedstawiła możliwy zakres postępowania ugodowego, nie wyrażając zgody na odbiór robót.

Dnia 16 września 2015 r. wykonawca robót złożył pozew do Sądu Okręgowego w Bydgoszczy o zapłatę należności za wykonanie odebranych przez Gminę robót objętych fakturą nr 2/2015. Sąd wydał nakaz zapłaty 25 września 2015 r. na kwotę 1 107 000 zł wraz z odsetkami od 5 marca 2015 r. oraz zwrot kosztów procesu w kwocie 21 055 zł. Nakaz zapłaty stanowił tytuł zabezpieczenia wykonalny bez nadania mu klauzuli wykonalności i dał możliwość wszczęcia postępowania zabezpieczającego i zajęcia dochodzonej kwoty (art. 492 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>73</sup>).

W dniu 16 listopada 2015 r. Komornik Sądowy przy SR dla Warszawy-Woli wszczął postępowanie w celu wykonania zabezpieczenia na podstawie nakazu zapłaty i 24 listopada 2015 r. zabezpieczył kwotę 1 188 955 zł, przekazując ją na rachunek depozytowy Ministerstwa Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego. Następnie

<sup>72</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm., dalej: „Kodeks cywilny”.

<sup>73</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.

postanowieniem z 30 listopada 2015 r. ww. komornik sądowy ustalił koszty postępowania zabezpieczającego na kwotę 20 381,80 zł; dotyczącego zabezpieczenia kwoty 1 188 955 zł (1 107 000 zł – kwota zabezpieczenia, 60 900 zł – odsetki do 10.11.2015 r., 21 055 zł – koszty procesu nakazowego) przekazanej na rachunek depozytowy.

(dowód: akta kontroli str. 1116-1161)

W zakresie okoliczności utrudniających realizację projektu Strefa i przyczyn odstąpienia od umowy z Gminą, współwłaściciel firmy PRASBET wyjaśnił, że:

- utrudniały realizację projektu Strefa następujące okoliczności: brak wyznaczenia przez Gminę osoby odpowiedzialnej za inwestycję, błędnie wydane decyzje środowiskowe, błędne założenia PFU, utrudniony kontakt z Gminą (brak kontaktu telefonicznego i braku odpowiedzi na emaile);
- przyczyną odstąpienia od umowy był brak płatności faktur i brak przedstawienia gwarancji zapłaty;
- realizacja robót drogowych tylko na określonych odcinkach wynikała z braku odrolnienia gruntu w miejscu gdzie miały być zbudowane ciągi komunikacyjne (jezdnia i ciąg pieszo-rowerowy).

(dowód: akta kontroli str. 1558-1559)

W zakresie braku harmonogramu realizacji procesu inwestycyjnego, który pozwalałby na weryfikację terminowości poszczególnych etapów tego procesu, Wójt wyjaśnił, że zdolność wykonawcza inwestora kończyła się na etapie umowy z wykonawcą. Dalszy etap zależał tylko od wykonawcy robót (zaprojektuj i wybuduj). Z uwagi na krótki okres wykonania zadania nie ustalano terminów końcowych.

(dowód: akta kontroli str. 1562)

## **9. Zabezpieczenie terenu inwestycji po zejściu wykonawcy z placu budowy oraz zakres zrealizowanych robót**

**9.1.** Odbioru robót nie dokonano z uwagi na ich wykonanie niezgodnie z projektem budowlanym. Ustaleń tych dokonali inspektor nadzoru inwestycyjnego i PINB.

Urząd odebrał od wykonawcy następującą dokumentację: (1) projekt budowlany remontu istniejącej nawierzchni bitumicznej drogi gminnej na działkach nr 6 i 28, przekazany 16 grudnia 2014 r.; (2) projekt budowlany branży drogowej – etap I (poza terenami klasy III), przekazany 23 lutego 2015 r.; (3) projekt budowlany budowy wodociągu w pasie drogi wojewódzkiej, przekazany 22 kwietnia 2015 r.; (4) projekty wielobranżowe (branża sanitarna, elektryczna, telekomunikacyjna) – etap II, przekazane 30 kwietnia 2015 r.; (5) projekt budowy instalacji gazociągowej, przekazany dnia 30 kwietnia 2015 r.; (6) projekt budowlany branży drogowej – etap III (na terenach klasy III po odrolnieniu i przebudowa drogi gminnej na działkach nr 41 i 42), przekazany 30 kwietnia 2015 r.; (7) projekty wykonawcze wszystkich branż; (8) szczegółowe specyfikacje techniczne; (9) wersja elektroniczna całego opracowania na CD; (10) przedmiary robót – wszystkie branże. Ze strony Urzędu protokół odbioru dokumentacji projektowej z 26 czerwca 2015 r. podpisał kierownik administracyjny. Ponadto uzgodniono, że wykonawca dostarczy m.in. zmienione projekty: remontu istniejącej nawierzchni bitumicznej drogi gminnej na działkach nr 6 i 28, projekt budowlany branży drogowej – etap I.

(dowód: akta kontroli str. 1088-1093, 1169-1176)

Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta nie dostarczono zmienionych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 1563)

**9.2.** W związku z odstąpieniem od umowy, firma PRASBET 2 lipca 2015 r. poinformowała Gminę i PINB o zabezpieczeniu robót za pomocą tabliczek ostrzegawczych, taśmy ostrzegawczej wygradzającej teren, znaków drogowych A-14, A-12b, A-12c, elementów bezpieczeństwa ruchu U-21a, U-3c; oraz o przekazaniu dziennika budowy inwestorowi. Do informacji dołączono dokumentację fotograficzną.

(dowód: akta kontroli str. 1094-1109)

**9.3.** W wyniku oględzin terenu inwestycji Strefa przeprowadzonych 24 maja 2016 r. kontrola NIK stwierdziła wykonanie czterech odcinków chodnika z kostki betonowej i podbudowy drogi z tłuczni kamienno-żwiłkowej oraz wzdłuż drogi gminnej prowadzącej od drogi wojewódzkiej nr 214 w stronę cmentarza do drogi wojewódzkiej 238 ułożono nowe krawężniki i wykonano chodnik z kostki brukowej. Przy poszczególnych odcinkach składowano materiały budowlane (kruszywo, kostki betonowe, krawężniki drogowe i trawnikowe, kręgi betonowe). Na drodze Warlubie-Płochocin o nawierzchni asfaltowej poszerzono jezdnię - ułożono nowe krawężniki w odstępie ok. 30-35 cm od poprzedniej krawędzi jezdni asfaltowej pozostawiając niezabezpieczone zagłębienie pomiędzy nowym chodnikiem a krawędzią asfaltu. Stwarzało to realne zagrożenie dla życia i zdrowia dla użytkowników tej drogi.

Na podstawie art. 51 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>74</sup>, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie poinformowano Wójta o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz zobowiązano go do niezwłocznego poinformowania kontrolera o podjętych działaniach zapobiegających stanowi zagrożenia. Wójt, 3 czerwca 2016 r. zabezpieczył zagłębienie wzdłuż drogi gminnej poprzez ustawienie słupków drogowych z odblaskami.

(dowód: akta kontroli str. 661-663, 811-813, 1584-1623)

**9.4.** Zgodnie z wykonaną na zlecenie Urzędu inwentaryzacją geodezyjną powykonawczą z 29 września 2015 r. dotyczącą terenów inwestycyjnych Strefa zakres wykonanych robót obejmował:

1) na terenie drogi gminnej: obrzeża trawnikowe – 776 m, krawężniki drogowe (obie strony) – 1101 m, kostka betonowa – 1187 m<sup>2</sup>, studnie telekomunikacyjne – 6 sztuk, przepusty instalacyjne – 500 m w tym 210 m podwójnych;

2) na terenie parku przemysłowego: obrzeża trawnikowe – 389 m, krawężniki drogowe – 824 m, kostka betonowa – 1169 m<sup>2</sup>, studnie telekomunikacyjne – 1 sztuka, podbudowa drogi z kruszywa – 2400 m<sup>2</sup>, korytowanie – 750 m<sup>2</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1624, 1628)

## **10. Poniesione wydatki i rozliczenia finansowe przedsięwzięcia Strefa**

**10.1.** Urząd dokonał rozliczenia finansowego za wykonane studia i analizy przedinwestycyjne, dokumentacje formalnoprawne. Wypłata wynagrodzenia za dokumentację projektową i wykonane roboty była przedmiotem sporu sądowego pomiędzy Gminą a wykonawcą. Z uwagi na odstąpienie od umowy przez wykonawcę umowa w zakresie nadzoru inwestorskiego została rozwiązana bez konieczności wypłaty wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1136, 1180-1183, 1540)

Gmina nie uzyskała dofinansowania inwestycji Strefa ze środków unijnych. Umowę z IZ rozwiązano za porozumieniem stron.

<sup>74</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

(dowód: akta kontroli str. 1393)

Gmina w latach 2012-2015 poniosła wydatki na przedsięwzięcie Strefa z własnego budżetu w następującej wysokości:

- w 2012 r. – 13 038 zł (opracowanie analizy „Ocena możliwości utworzenia terenu inwestycyjnego w gminie Warlubie”);
- w 2013 – 80 999,40 zł (opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej i studium wykonalności);
- 2014 r. – 60 184,95 zł (m.in.: koordynacja ekspercka, wykonanie map, opracowanie karty informacyjnej przedsięwzięcia, aktualizacja dokumentacji przetargowej);
- 2015 r. – 1 379 665,44 zł (w tym kwota 1 188 955 zł, z tytułu zabezpieczenia nakazu zapłaty<sup>75</sup>).

Dwie faktury (1 000 000 zł i 319 800 zł) na kwotę łączną 1 319 800 zł zaksięgowano na koncie 080 - Środki trwałe w budowie (inwestycje), ich płatność była dochodzona przez wykonawcę robót w ramach postępowania sądowego z Gminą. Ponadto w 2015 r. Gmina poniosła koszty (opłata sądowa od skargi, opłata od zarzutów, koszty sądowe, usługi adwokackie) w związku ze sprawą sądową prowadzoną z firmą PRASBET w wysokości 69 172 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1180-1196)

**10.2.** W związku z realizacją przedsięwzięcia Strefa w latach 2012-2015 Gmina nie wydatkowała środków publicznych na zapłatę odsetek za zwłokę lub kar umownych, pomimo że wystąpiły cztery przypadki zwłoki w płatności zobowiązań (opłata za wyłączenie gruntów rolnych z produkcji: 1 290,54 zł – zwłoka 62 dni; wynagrodzenia za usługi adwokackie, za trzy faktury: 23 862 zł – zwłoka od 1 do 6 dni).

(dowód: akta kontroli str. 1180-1197)

**10.3.** Wyznaczone cele w umowie z IZ w ramach RPO WK-P nie zostały osiągnięte, gdyż odstąpiono od realizacji przedsięwzięcia Strefa.

Wójt wyjaśnił, że „Gmina nie zaprzestała podejmowania działań w zakresie wytworzenia przestrzeni inwestycyjnej w obszarze węzła autostradowego Warlubie autostrady A1. Podjęte zostały działania w celu wprowadzenia obszaru podstrefy Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Sopocie. Na rzecz czego posiadamy wolę i akceptację sąsiednich gmin, innych właścicieli gruntów jak i również prowadzimy rozmowy z zarządem wcześniej wymienionej strefy.”

(dowód: akta kontroli str. 880, 883, 1234)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

**1)** Proces inwestycyjny przedsięwzięcia Strefa prowadzony był przez inwestora nierzetelnie, bez kompleksowego przygotowania, koordynacji i nadzoru, co skutkowało niemożliwością jego realizacji do końca 2015 r. i rozwiązaniem umowy z IZ w zakresie uzyskania dofinansowania w wysokości 9 763,6 tys. zł.

**a)** Lokalizacja, jako pierwszy etap analizy procesu inwestycyjnego czyli właściwy wybór terenu, jego przydatność, nie została poddana właściwej weryfikacji. Z punktu widzenia ekonomicznego decydującym czynnikiem jest osiągnięcie efektów związanych z usytuowaniem inwestycji w zestawieniu z kosztami pozyskania prawa do nieruchomości. Pomimo, że już w pierwszej analizie z 2012 r. „Ocena możliwości utworzenia terenu inwestycyjnego w gminie Warlubie” stwierdzono występowanie gruntów klasy III i IV na terenie inwestycji nie spowodowało to zweryfikowania

<sup>75</sup> Kwota zabezpieczenia - 1 107 000 zł, 60 900 zł – odsetki do 10.11.2015 r., 21 055 zł – koszty procesu nakazowego.

lokalizacji inwestycji Strefa. Prowadzenie inwestycji na gruntach ornych klasy III istotnie podrożyło koszty przedsięwzięcia (na dzień 1 czerwca 2016 r. koszty trwałego wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej wyniosłyby 1 608 703,48 zł) oraz wydłużyło proces przygotowania dokumentacji planistycznej poprzez konieczność:

- uzyskania zgody Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas III (decyzja z 10 czerwca 2015 r.),
- wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej (w przypadku gruntów III klasy nie nastąpiło),
- uchwalenia mpzp, gdyż zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>76</sup> przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2<sup>77</sup>, dokonuje się w mpzp, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wydanie przez Urząd dla inwestycji Strefa decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z 14 sierpnia 2014 r. z wyłączeniem gruntów klasy III było, jak wyjaśnił Wójt, rozwiązaniem zastępczym i dla dalszego prowadzenia inwestycji konieczne było sporządzenie mpzp. Do sporządzenia mpzp przystąpiono dopiero dnia 25 sierpnia 2014 r. po dokonaniu w dniu 25 lipca 2014 r. stosownej zmiany w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 721-741, 880, 883, 983-1008)

Ponadto kosztów tzw. odrolnienia nie zaplanowano w kosztach inwestycji Strefa. PFU opracowany przez instytucję zewnętrzną nie uwzględniał tych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 644)

Wójt wyjaśnił, że wybierając lokalizację przedsięwzięcia Strefa posiadał ogólną wiedzę w zakresie odrolnienia, ale nie miał wiedzy co do kosztów i długości tego procesu. Podał, że na gruntach klasy IV-VI można było prowadzić prace budowlane i na ten czas wystarczająca była decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego z wyłączeniem klasy III.

(dowód: akta kontroli str. 1560, 1563)

**b) Etapy realizacji procesu inwestycyjnego nie następowały we właściwej kolejności. Prowadzono roboty nie posiadając tytułu własności do nieruchomości gruntowych. Czynności faktyczne i prawne zmierzające do zakupu nieruchomości gruntowych stanowiących strategiczny obszar dla inwestycji, tj. 93,1% (16,12 ha na ogółem 17,31 ha) zostały podjęte zbyt późno. Bazowano w realizacji projektu Strefa tylko na oświadczeniu, które nie stanowiło tytułu prawnego do nieruchomości. Chociaż zgoda właścicieli nieruchomości upoważniająca do dysponowania nieruchomością była jednoznaczna, to podjęcie rozmów dopiero w 2015 r. po rozpoczęciu robót ograniczyło Gminie pole negocjacji co do ceny nabycia nieruchomości gruntowych (z planowanych 6 zł/m<sup>2</sup> na 36 zł/m<sup>2</sup>).**

(dowód: akta kontroli str. 879, 882, 964-982, 1564, 1566)

Wójt wyjaśnił, że nie nabyto gruntów rolnych przed rozpoczęciem robót, gdyż będąc pewnym co do ustaleń w tym zakresie zbytnio zaufano oświadczeniu właścicieli, złożonym pod odpowiedzialnością karną.

(dowód: akta kontroli str. 1564)

<sup>76</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.

<sup>77</sup> Ministra właściwego ds. rozwoju wsi.

**c)** Brak szczegółowego harmonogramu dla wykonawcy (zaprojektuj i wybuduj) oraz brak odpowiedniej koordynacji i nadzoru ze strony Urzędu skutkowało m.in. problemem z egzekwowaniem od wykonawcy prawidłowej i terminowej realizacji poszczególnych zadań. Wykonane przez firmę PRASBET roboty częściowo odbiegały od projektów. Brak płatności za roboty częściowe i utrudnienia w realizacji robót (m.in. wadliwość decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, konieczność wykonywania robót odcinkami, z pominięciem gruntów klasy III z uwagi na brak odrolnienia) spowodowały odstąpienie wykonawcy od umowy.

Wójt podał w wyjaśnieniach, m.in. że zdolność wykonawcza inwestora kończyła się na etapie umowy z wykonawcą. Dalszy etap zależał od wykonawcy robót (zaprojektuj i wybuduj). Z uwagi na krótki okres wykonania zadania nie ustalono terminów krańcowych.

(dowód: akta kontroli str. 319-323, 550-565, 1073-1087, 1110-1115, 1172-1176, 1558-1559, 1562, 1581)

**d)** Wydając decyzje zmieniające decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, tj. z 22 stycznia 2015 r. i z 27 lutego 2015 r. Wójt wyłączył udział społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, co stanowiło naruszenie art. 87 ustawy o udostępnianiu informacji, który stanowi, że w przypadku zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się odpowiednio przepisy działu V i VI. Natomiast zgodnie z art. 79 ust. 1 powołanej ustawy zapewnia się możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu w ramach którego przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Wójt w celu wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obciążonych ww. wadami wystąpił do SKO o stwierdzenie jej nieważności. Unieważnienie przedmiotowej decyzji nastąpiło 31 sierpnia 2015 r., a wydanie nowej – 13 stycznia 2016 r.

Wójt podał w wyjaśnieniach, że nieprawidłowości w tym zakresie wynikały z niedostatecznej znajomości zagadnień przez pracownika merytorycznego.

(dowód: akta kontroli str. 925-963, 1561)

**e)** W projektach uchwał przedłożonych Radzie Gminy przez Wójta wielkość środków zabezpieczona na realizację inwestycji była zanizowana. Zaplanowano:

- kwotę 13 738 301 zł; (uchwała Rady Gminy z 18 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia WPF na lata 2014-2025). Kwota ta odpowiadała kosztom netto przedsięwzięcia ustalonym w PFU bez kosztów nabycia gruntów;
- kwotę 15 988 300 zł; (uchwała Rady Gminy z 30 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia WPF na lata 2015-2026). Kwota ta odpowiadała kosztom netto przedsięwzięcia ustalonym w PFU.

Wójt wyjaśnił, że w powyższych projektach zostały przyjęte kwoty netto z powodu zamiaru odliczenia podatku VAT od ww. inwestycji. Wójt nie posiadał informacji, z jakiego powodu została obniżona wartość o koszt wykupu gruntów. Dopiero na wniosek IZ w uchwale Rady Gminy z 19 marca 2015 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia WPF na lata 2015-2026 zwiększono wydatki na przedsięwzięcie Strefa do kwoty 18 458 109 zł. Kwota ta w pełni odpowiadała ustalonym kosztom brutto w PFU z sierpnia 2013 r.

W 2015 r. Urząd nie uzyskał zwrotu podatku VAT z tytułu wydatków inwestycyjnych przedsięwzięcia Strefa.

(dowód: akta kontroli str. 837, 839, 843, 879, 882, 1551, 1554, 1575)

2) Z uwagi na wycofanie się właściciela działki nr 29/2 ze sprzedaży tej nieruchomości na rzecz Gminy, na wniosek Komisji przetargowej Wójt w piśmie z 28 sierpnia 2014 r. poinformował Komisję przetargową o wyłączeniu z planowanej inwestycji działki nr 29/2, tj. obszaru o pow. 3,9628 ha. Zmiany tej nie wprowadzono do:

- decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego z 14 sierpnia 2014 r. dla przedsięwzięcia Strefa. Decyzja ta była zmieniona decyzją z 19 lutego 2015 r.,
- decyzji z 21 maja 2014 r. o środowiskowych uwarunkowaniach (zmienianej decyzjami z 22 stycznia i 27 lutego 2015 r.) i do decyzji z 13 stycznia 2016 r. o środowiskowych uwarunkowaniach,
- umowy o dofinansowanie w zakresie wskaźników. Dopiero pismem z 10 lipca 2015 r. wystąpiono do IZ o wyrażenie zgody na zmianę wskaźnika produktu „Powierzchnia wspartych terenów inwestycyjnych” z 21,27 ha na 17,31 ha. Zmiana ta dotyczyła też wskaźnika środowiskowego „Powierzchnia obszarów wyłączona z rolniczego bądź leśnego użytkowania na potrzeby projektu”.

(dowód: akta kontroli str. 331, 868-878, 955-963, 1346)

Wójt wyjaśnił, że w powyższym zakresie brakowało koordynacji ze strony pracownika merytorycznego Urzędu i prowadzącego projekt Strefa (inspektor ds. pozyskiwania funduszy europejskich<sup>78</sup> i gospodarki komunalnej, a następnie inspektor ds. pozyskiwania funduszy europejskich i zamówień publicznych<sup>79</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 66-76, 1561, 1583)

Pani K. M. w zastępstwie<sup>80</sup> za Panią L. R.<sup>81</sup> – inspektora ds. planowania przestrzennego i infrastruktury technicznej opracowywała projekty zmian decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzji lokalizacyjnej. W zakresie przyczyn uwzględnienia w nich wyłączonej z inwestycji działki nr 29/2 podała, że:

- zmian w decyzji lokalizacyjnej nie dokonano, gdyż planowano uchwalenie mpzp,
- zmian w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie przeprowadzono z uwagi na konieczność wznowienia całości procedur i brak możliwości pozyskania pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 1555, 1570, 1583)

3) Zamawiający bez należytej staranności, niezgodnie z art. 32 ust. 1 i art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp ustalił wartość zamówienia<sup>82</sup> na opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie robót budowlanych przedsięwzięcia Strefa.

Ustalona w pierwszym postępowaniu wartość zamówienia na kwotę 8 264 796,75 zł (netto), była mniejsza o 1 979 803,25 zł od planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w PFU. Po unieważnieniu pierwszego postępowania, pomimo zmniejszenia zakresu rzeczowego robót budowlanych, wartość zamówienia w drugim przetargu została określona na kwotę 9 187 366,65 zł (netto), tj. o 922 569,90 zł większą niż w pierwszym przetargu.

Wójt wyjaśnił, że nieprawidłowości w tym zakresie wynikały z niedostatecznej znajomości zagadnień przez pracownika merytorycznego.

(dowód: akta kontroli str. 82-84, 279 -281, 288- 289, 308 -314, 319-320, 334-335, 453, 471-472, 475, 499, 501, 503, 505, 524, 526, 528, 1548-1552, 1571-1576)

<sup>78</sup> Od 1 marca 2013 r. do 31 października 2014 r.

<sup>79</sup> Od 1 kwietnia 2015 r. do 31 stycznia 2016 r.

<sup>80</sup> W okresie od 1 grudnia 2014 r. do 24 stycznia 2016 r. (wykształcenie wyższe na kierunku finanse i rachunkowość).

<sup>81</sup> Wykształcenie wyższe na kierunku gospodarowanie przestrzenią i nieruchomościami.

<sup>82</sup> Bez podatku od towarów i usług.

4) Wójt z naruszeniem art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp unieważnił 14 sierpnia 2014 r. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na przedsięwzięcie Strefa, pomimo, że oferta z najniższą ceną nie przewyższała kwoty, którą Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W budżecie Gminy na całą inwestycję przeznaczono wówczas kwotę netto 13 738 301 zł (bez kosztów nabycia gruntów).

Podana przez Zamawiającego kwota odpowiadała wartości netto (projekt i roboty) wskazanej w PFU. Porównanie kwot powinno nastąpić na poziomie brutto. Oferta z najniższą ceną brutto wyniosła 10 925 700 zł i nie przekroczyła kwoty brutto 12 503 811 zł zaplanowanej w PFU oraz w budżecie Gminy. Skutkiem nieuzasadnionego unieważnienia postępowania, podjęcie prac zostało opóźnione o kilka miesięcy. W konsekwencji, zbyt mało czasu pozostało na opracowanie dokumentacji projektowej, uzgodnień i rzetelne wykonanie robót (ok. 7 m-cy).

Wójt wyjaśnił, że projekt pisma unieważniającego postępowanie przygotowała przewodnicząca Komisji przetargowej. Podał, że zaufał jej wiedzy i fachowości oraz odpowiedzialności. Kwota, którą Urząd zamierzał przeznaczyć na zamówienie okazała się kwotą netto a nie brutto.

(dowód: akta kontroli str. 319-323, 644, 1563-1564)

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

Wójt, pomimo nałożenia na Komisję przetargową obowiązków<sup>83</sup> w zakresie przygotowania postępowania przetargowego (w tym kompletnej SIWZ), bez zmiany ww. postanowień, zawarł dwie umowy obejmujące ten zakres prac, tj.:

- umowę z 15 maja 2014 r. z Eurofunduszem na obsługę ekspercką i doradczą oraz uzupełnienie dokumentacji aplikacyjnej projektu do RPO WK-P, w tym na opracowanie „części merytorycznej dokumentacji zamówienia dla projektu<sup>84</sup>”, za które zapłacono kwotę 14 760,00 zł (brutto);
- umowę z 4 czerwca 2014 r. z A.S. z Grudziądza na wykonanie usługi polegającej na aktualizacji dokumentacji przetargowej (SIWZ) oraz ogłoszenia o przetargu wraz z doradztwem, za którą zapłacono 2 000,00 zł (brutto)

W kwestii zlecenia opracowania dokumentacji przetargowej (w tym SIWZ) na zewnątrz Urzędu, którą zgodnie z zarządzeniami Wójta winna wykonać Komisja przetargowa Wójt wyjaśnił:

- wśród powodów zawarcia umowy z Eurofunduszem było zapewnienie wykorzystania jego doświadczenia eksperckiego w zakresie realizacji projektów z dofinansowaniem RPO WK-P 2007-2013, a celem było opracowanie warunków zamówienia zgodnie z kryteriami określonymi w tym Programie. Wydatek na analizy, ekspertyzy zgodnie z wytycznymi RPO WK-P jest wydatkiem kwalifikowalnym i został przewidziany w budżecie projektu na etapie składania wniosku o dofinansowania projektu. W ocenie Wójta przygotowanie treści merytorycznej zawartości SIWZ nie było czynnością związaną z przygotowaniem ani prowadzeniem postępowania przetargowego;
- powodem zlecenia A.S. aktualizacji dokumentacji przetargowej (SIWZ) oraz ogłoszenia o przetargu wraz z doradztwem za kwotę 2 000 zł (brutto) była informacja od pracownicy Urzędu wykonującej te zadania, która wskazała że przy znaczącym natłoku prac na jej stanowisku pracy nie jest ona w stanie terminowo wytworzyć dokumentów niezbędnych do uruchomienia procedury

<sup>83</sup> Zarządzenie Nr 43/2014 z 5 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Komisji przetargowej, zarządzenie nr 42/2014 z 5 czerwca 2014 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu Komisji przetargowej, zarządzenie nr 54/1/2014 z 15 października 2014 r. w sprawie wyznaczenia nowego przewodniczącego Komisji przetargowej oraz nowych członków tej Komisji dla zadania „Strefa rozwoju gospodarczego Warlubski Park Przemysłowo-Technologiczny”, zarządzenie nr 53/2014 z 18 sierpnia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu Komisji przetargowej.

<sup>84</sup> Na fakturze VAT Nr 01.06.2014 z dnia 06.2014 r. ten wydatek opisano: „Opracowanie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia do ogłoszenia przetargu na wykonanie projektu i realizację Parku”.

przetargowej. Przekazała ona informację, że jest w stanie wskazać osobę, która w ramach odrębnej umowy może wykonać ten zakres pracy, co spowoduje zachowanie niezbędnych terminów. Wskazała na A.S. i Wójt po zapoznaniu się z kompetencjami A.S. podjął decyzję o zawarciu stosownej umowy na realizację tych prac.

(dowód: akta kontroli str. 44-54, 308-316, 319-324, 418-425, 501-505, 520-533, 550-563, 861-864 887-889, 897-903, 1571-1576, 1580-1582)

Były pracownik Urzędu A.O. inspektor ds. pozyskiwania funduszy europejskich i gospodarki komunalnej wyjaśniła, że pracownicy Urzędu nie mieli doświadczenia w udzielaniu zamówień w trybie projektuj i wybuduj oraz że pierwsze przygotowanie SIWZ było zlecone odpłatnie panu D., w którym ona stwierdziła dużo błędów, o czym poinformowała Wójta. Wójt poprosił osobę z zewnątrz Urzędu o odpłatne wniesienie poprawek do tego SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 776-786)

#### **IV. Uwagi i wnioski**

##### *Wnioski pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt. 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań celem wykorzystania wykonanych robót dla przedsięwzięcia Strefa.
2. Przeprowadzenie szkoleń dla pracowników merytorycznych Urzędu w zakresie udzielania zamówień publicznych, opracowania decyzji planistycznych i środowiskowych, przygotowania i prowadzenia inwestycji.

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

*Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag i  
wykonania wniosków*

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.

Bydgoszcz, dnia        lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

kontroler  
Andrzej Maciejski  
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Barbara Antkiewicz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

kontroler  
Jerzy Kuzyniak  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*