



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP.411.001.01.2018  
S/18/001

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

WYSTAWA  
WYSTAWA

WYSTAWA  
WYSTAWA

WYSTAWA  
WYSTAWA

WYSTAWA  
WYSTAWA

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/18/001 - Prawidłowość przygotowania inwestycji polegającej na przebudowie stadionu lekkoatletycznego i budowie hali sportowo-widowiskowej w Namysłowie oraz gospodarowania drewnem pozyskanym z nieruchomości użyczonych spółce Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych „EKOWOD” Spółce z o. o.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	1. Marek Dudek główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/27/2018 z dnia 20 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Aleksandra Pawlicka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/40/2018 z dnia 17 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 869-870) 3. Miron Rokujżo, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/41/2018 z dnia 17 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 871-872)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Namysłowie, ul. Stanisława Dubois 3, 46-100 Namysłów <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Julian Kruszyński, Burmistrz Namysłowa <sup>2</sup> (dowód: akta kontroli str. 2)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

### Ocena ogólna

Przystępując do działań zmierzających do wybudowania w Namysłowie hali sportowo-widowiskowej oraz przebudowy stadionu miejskiego zapewniono mieszkańcom dostęp do informacji zarówno o planowanej lokalizacji, jak i przewidywanych i możliwych do poniesienia przez Gminę wydatkach na realizację tego zadania. Nie rozważano jednak – pomimo tego, że stadion miejski, przy którym miała zostać wybudowana hala sportowo-widowiskowa, znajdował się obok zabytkowego parku miejskiego, objętego ochroną konserwatorską – kilku lokalizacji przedmiotowej inwestycji na terenie miasta. Zaniechanie to, nie stanowiące jednak nieprawidłowości, skutkowało tym, że na etapie przygotowywania dokumentacji projektowej doszło do zmiany pierwotnej decyzji o lokalizacji inwestycji (przy ul. Kazimierza Pułaskiego) poprzez przyjęcie, że hala ta wraz ze stadionem ma zostać wybudowana na terenie przy ul. Braterskiej. Podejmując decyzję o zmianie lokalizacji oraz podziale zadania na trzy etapy wzięto pod uwagę możliwości finansowe budżetu Gminy Namysłów.

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Burmistrz.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli pracownicy Urzędu zaangażowani w prace związane z budową hali sportowo-widowiskowej posiadali zarówno odpowiednie kwalifikacje, jak i doświadczenie zawodowe umożliwiające im należyte przygotowanie zarówno postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w sposób zapewniający konkurencyjność i równie traktowanie wykonawców, jak i odbioru wykonanych w ich następstwie prac. Zawierane przez Gminę Namysłów umowy zabezpieczały w sposób należyty interes zamawiającego, a wydatki związane z ich realizacją dokonywane były z zachowaniem zasad określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*<sup>4</sup>, w tym w szczególności optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

Przekazując realizację zadań związanych z budową hali sportowo-widowiskowej oraz nowego stadionu przy ul. Braterskiej w Namysławie do powołanej m.in. w tym celu spółki kapitałowej, stanowiącej wyłączną własność Gminy Namysłów, zapewniono wykorzystanie w toku prac projektowych posiadanej już przez Urząd dokumentacji, która została w znacznym stopniu wykorzystana przez wykonawcę. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na łączny koszt przygotowania dokumentacji projektowych w obu lokalizacjach, który wyniósł 305 290 zł, w tym 154 000 zł z budżetu Gminy Namysłów. Tymczasem koszt pełnej dokumentacji projektowej dla zadania obejmującego budowę hali sportowo-widowiskowej wraz z przebudową stadionu miejskiego przy ul. Kazimierza Pułaskiego w Namysławie miał wynieść 224 000 zł. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Burmistrz dokonując zamiany nieruchomości na potrzeby związane z budową hali sportowo-widowiskowej przy ul. Braterskiej w Namysławie zobowiązał się do dokonania zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie później niż do końca czerwca 2018 r., pomimo iż uchwalenie tego dokumentu należy do kompetencji Rady Miejskiej w Namysławie, a wynikające z przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kompetencje organu wykonawczego Gminy Namysłów dotyczą możliwości wystąpienia z wnioskiem o przystąpienie do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wykonania analiz dotyczących zasadności przystąpienia do sporządzenia tego planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przygotowania materiałów geodezyjnych do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz ustalenia niezbędnego zakresu prac planistycznych.

Stwierdzona w tym zakresie nieprawidłowość polegała na braku zgodności pomiędzy funkcjonującymi w Gminie Namysłów dokumentami dotyczącymi kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.

Najwyższa Izba Kontroli uwzględniając konieczność podjęcia prac związanych z usuwaniem skutków trąby powietrznej, która spowodowała znaczne szkody w drzewostanie rosnącym na terenie stanowiących własność Gminy Namysłów nieruchomości położonych w Krasowicach i w Przeczowie, oddanych w użyczenie spółce z większościovym udziałem tej gminy, negatywnie oceniła jednak te działania. Były one bowiem prowadzone z zaniechaniem stosowania przepisów o zamówieniach publicznych oraz o gospodarce komunalnej, a ponadto z naruszeniem zasad dotyczących zarządzania mieniem Gminy Namysłów. Jednocześnie nie zapewniono, aby prace związane z usuwaniem drzew były prowadzone na podstawie decyzji wydanych przez uprawnione organy.

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Zapewnienie prawidłowego przygotowania działań zmierzających do budowy hali sportowo-widowiskowej i przebudowy stadionu w Namysłowie

Opis stanu faktycznego

1.1. Struktura organizacyjna Urzędu<sup>5</sup> obejmowała m.in. Wydział Rolnictwa i Gospodarki Nieruchomościami<sup>6</sup>, Wydział Gospodarki Komunalnej<sup>7</sup>, Wydział Zamówień Publicznych<sup>8</sup> i Wydział Finansowy<sup>9</sup>. Ustalone dla ww. komórek organizacyjnych ogólne zadania obejmowały m.in. przygotowanie, realizację, nadzór i rozliczenia finansowe inwestycji, w tym związanych z koncepcją oraz przebudową stadionu lekkoatletycznego i budową hali sportowo-widowiskowej w Namysłowie. Zadania związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem przebudowy stadionu lekkoatletycznego i budowie hali sportowo-widowiskowej w Namysłowie prowadziło łącznie trzech pracowników Wydziału RN<sup>10</sup>, sześciu pracowników Wydziału WG<sup>11</sup>, trzech pracowników Wydziału ZP<sup>12</sup> a nadzór nad sprawowaną przez Wydział Finansowy kontrolą wydatków i sposobu ich ewidencjonowania spoczywał na Skarbniku Gminy i jego zastępcy. Natomiast za nadzór i koordynację działań inwestycyjnych Gminy odpowiedzialny był Burmistrz przy współudziale Zastępcy Burmistrza nadzorującego m.in. zadania inwestycyjne, a w zakresie spraw organizacyjnych – Sekretarza Gminy.

Do przygotowania objętego kontrolą zadania inwestycyjnego, w tym do oszacowania wartości zamówienia, przeprowadzenia postępowania na wyłonienie wykonawcy, przeprowadzenia odbiorów wykonanych robót oraz ujęcia poniesionych wydatków w księgach rachunkowych i sprawozdaniach budżetowych wyznaczono w Urzędzie pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje, staż pracy i przygotowanie zawodowe.

(dowód: akta kontroli str. 4-63, 524-548, 551-585, 588-589)

1.2. Zasady udzielania zamówień publicznych zostały określone w zarządzeniu Burmistrza nr 611/VI/10 z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Gminę Namysłów<sup>13</sup>. W regulaminie tym wprowadzono m.in. zasadę informowania Wydziału ZP o zamiarze udzielenia zamówienia o wartości nie przekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy

<sup>5</sup> Ustalona zarządzeniem nr 427/VII/17 Burmistrza Namysłowa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Namysłowie (ze zm.). Poprzednio obowiązywał regulamin nadany zarządzeniem nr 44/VII/15 z dnia 20 lutego 2015 r. (ze zm.).

<sup>6</sup> Dalej: Wydział RN. Do jego właściwości należały m.in. zadania związane z zagospodarowaniem przestrzennym (w tym sporządzanie wypisów z obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego potwierdzających zgodność planowanej inwestycji) oraz zadania związane z merytorycznym przygotowaniem i prowadzeniem zamian nieruchomości gminnych.

<sup>7</sup> Dalej: Wydział WG. Do jego właściwości należały m.in. zadania związane z koordynacją inwestycji gminnych oraz zapewnienie, prawidłowego przebiegu ich realizacji.

<sup>8</sup> Dalej: Wydział ZP. Do jego właściwości należało m.in. prowadzenie spraw związanych z zamówieniami publicznymi na podstawie wniosków i danych przedkładanych przez kierowników komórek organizacyjnych Urzędu.

<sup>9</sup> Do jego właściwości należało m.in. zabezpieczenie w budżecie środków finansowych, kontrola prawidłowości wydatkowania środków, prowadzenie ewidencji rachunkowej wydatków inwestycyjnych a także sporządzanie sprawozdań budżetowych i rzeczowych.

<sup>10</sup> Naczelnik Wydziału oraz dwóch inspektorów ds. zagospodarowania przestrzennego.

<sup>11</sup> Naczelnik Wydziału, inspektor ds. rozliczania inwestycji (od 1 grudnia 2015 r. zatrudniony jako doradca ds. inwestycji); inspektor ds. inwestycji i remontów; inspektor ds. rozliczania inwestycji; podinspektor ds. drogownictwa oraz podinspektor ds. inwestycji i remontów.

<sup>12</sup> Naczelnik Wydziału, inspektor ds. zamówień w zakresie inwestycji oraz inspektor ds. zamówień w zakresie remontów, dostaw i usług.

<sup>13</sup> Zmienionym zarządzeniem Burmistrza nr 534/VI/14 z dnia 2 stycznia 2014 r.

z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>14</sup>. Ponadto ww. regulamin przewidywał obowiązek udzielania zamówień o wartości przekraczającej równowartość 3 tys. euro na podstawie wniosku o rozpoczęcie postępowania, przekazywanego do Wydziału ZP. Natomiast dla zamówień o wartości przekraczającej równowartość 30 tys. euro w *Regulaminie udzielania zamówień publicznych przez Gminę Namysłów* wprowadzono zasadę, zgodnie z którą dla każdego takiego zamówienia powoływana miała być komisja, odpowiedzialna m.in. za przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, udzielanie wyjaśnień wykonawcom, badanie ofert, sprawdzanie kosztorysów ofertowych, ocenę ofert, analizę odwołań i przygotowywanie odpowiedzi na odwołania. Ustalone w ww. regulaminie procedury uwzględniały zasady udzielania zamówień publicznych, określone w przepisach ustawy *Prawo zamówień publicznych*, w tym związanych z obowiązkiem równego traktowania wykonawców oraz zapewnieniem uczciwej konkurencji.

(dowód: akta kontroli str. 172-180)

**1.3.** Przed 2015 r. w Gminie Namysłów nie prowadzono działań (np. konsultacji, sondaży internetowych lub ankietowych) dotyczących oceny zasadności przystąpienia do modernizacji stadionu lekkoatletycznego oraz budowy hali sportowo-widowiskowej przy ul. Kazimierza Pułaskiego, a także nie dysponowano żadnymi dokumentami (np. w postaci biznesplanów czy analiz prawno-finansowych) dotyczącymi tego zamierzenia inwestycyjnego.

Natomiast o podjęciu przez Burmistrza decyzji o rozpoczęciu ww. inwestycji (w tym o zmianie pierwotnie planowanej lokalizacji przy ul. Kazimierza Pułaskiego na ul. Braterską) informowano społeczeństwo zarówno na zebraniach mieszkańców osiedli<sup>15</sup>, na posiedzeniu Młodzieżowej Rady Miejskiej w Namysłowie, na posiedzeniach komisji Rady Miejskiej w Namysłowie oraz na sesjach Rady Miejskiej, a także poprzez prasę lokalną. Informacje te dotyczyły w szczególności przewidywanych kosztów budowy i poszczególnych etapów realizacji inwestycji, uzyskania pozytywnej opinii związków sportowych, podejmowanych starań o uzyskanie dofinansowania zewnętrznego, możliwego wzrostu atrakcyjności zarówno całego Namysłowa, jak i *Osiedla za Widawą*. Ponadto wskazywano, że inwestycja dotycząca stadionu lekkoatletycznego i hali sportowo-widowiskowej miała stać się załącznikiem Ośrodka Przygotowań Olimpijskich, w skład którego miał wejść również Park Północy, basen przy ul. Marii Konopnickiej oraz ścieżki pieszo-rowerowe do zalewu w Michalicach.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że: *Decyzję o rozpoczęciu inwestycji (...) poprzedziło szereg działań mających na celu zebranie opinii mieszkańców oraz potencjalnie przyszłych użytkowników hali. Należą do nich w szczególności: 1/ otwarte spotkania z mieszkańcami i zapowiedzi budowy hali sportowo-widowiskowej w trakcie kampanii wyborczej na Burmistrza Namysłowa w 2014 r.; 2/ informacje w ramach zebrań zarządów osiedli z mieszkańcami Namysłowa poczynwszy od pierwszego półrocza 2015 r.; 3/ dyskusja nt. planów budowy hali sportowo-widowiskowej w ramach prac komisji stałych Rady Miejskiej, sesji Rady Miejskiej, sesji Młodzieżowej Rady Miejskiej oraz sesji Namysłowskiej Rady Seniorów; 4/ comiesięczne narady (Kolegia Burmistrza) z kadrą kierowniczą Urzędu Miejskiego oraz jednostek i spółek gminnych; 5/ bezpośrednie spotkania z przedstawicielami klubów sportowych z gminy Namysłów. Ponadto wyjaśnił, że z odbytych spotkań z mieszkańcami Namysłowa jasno wynikała potrzeba budowy hali sportowo-widowiskowej. Decyzja o rozpoczęciu inwestycji motywowana była przede wszystkim: 1/ brakiem wystarczającego zaplecza sportowego dla szkół i amatorów*

<sup>14</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

<sup>15</sup> W tym *Osiedla za Widawą*, na terenie którego zlokalizowana miała być ww. inwestycja.

rekreacji sportowej; 2/ brakiem bazy treningowej dla utytułowanych profesjonalistów (zapaśnicy, piłkarze, lekkoatleci); 3/ dużą konkurencją sąsiednich gmin mających bazę sportowo-widowską zdolną zaktywizować młodzież, dorosłych i dzieci swoją ofertą sportową i kulturalną (np. Oleśnica, Kluczbork, Rychtal, Bierutów); 4/ brakiem obiektu zdolnego pomieścić pod dachem szeroką publiczność wydarzeń sportowych i kulturalnych (bez ryzyka o negatywny wpływ pogody); 5/ brakiem bazy lokalowej o odpowiednich standardach i ilości miejsc koniecznych dla organizacji wydarzeń o charakterze artystyczno-rozrywkowym dla szerokiej publiczności; 6/ oczekiwaniem mieszkańców Namysłowa (szczególnie ludzi młodych) dot. oferty spędzania wolnego czasu (budowa hali, jako element rozwoju miasta i próba zatrzymania migracji młodych ludzi do większych ośrodków miejskich).

(dowód: akta kontroli str. 64, 623-624, 627-656, 657-678, 743-744)

1.4. Naczelnik Wydziału GK skierował 4 września 2015 r. do Wydziału ZP wniosek o rozpoczęcie postępowania o przeprowadzenie zamówienia publicznego<sup>16</sup> na wykonanie *Projektu koncepcyjnego – stadion lekkoatletyczny i hala sportowo-widowskowa w Namysłowie przy ul. Pułaskiego*<sup>17</sup>. We wniosku tym określono m.in. przedmiot zamówienia (obejmujący: a/ program funkcjonalno-przestrzenny oraz b/ architektoniczny projekt koncepcyjny, w skład którego wchodziło również m.in. sprawdzenie zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz przepisów prawa budowlanego pod kątem realizacji inwestycji wraz ze wskazaniem korekty tego planu, przygotowanie inwentaryzacji fragmentów obiektu i terenu podlegających rozbudowie, opracowanie wytycznych do badań geotechnicznych oraz przygotowanie wizualizacji zaprojektowanych obiektów)<sup>18</sup> opisany w sposób nie ograniczający uczciwej konkurencji oraz jego wartość szacunkową, wynoszącą 24 000 zł netto, tj. 29 520 zł brutto<sup>19</sup>. Środki na sfinansowanie ww. zadania były przewidziane zarówno w budżecie Gminy na 2015 r., jak i w wieloletniej prognozie finansowej Gminy.

Wniosek o wszczęcie postępowania zatwierdził 8 września 2015 r. Burmistrz, a wyboru wykonawcy dokonał Naczelnik Wydziału GK, wskazując, że Tomasz Szmit prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Biuro Projektów Handlu i Usług PROJEKTON, jest sprawdzonym na rynku projektantem, specjalizującym się w nowoczesnych rozwiązaniach obiektów sportowych, który gwarantuje rzetelne i profesjonalne wykonanie zadania. Burmistrz zaakceptował propozycję Naczelnika Wydziału GK, zawierając 11 września 2015 r. umowę, przewidującą wynagrodzenie ryczałtowe wynoszące 24 000 zł netto (tj. 29 520 zł brutto<sup>20</sup>) oraz wykonanie zamówienia do 30 października 2015 r. W umowie tej określono również szczegółowo przedmiot umowy; zasady rozliczeń i współpracy; odpowiedzialność wykonawcy z tytułu rękojmi za wady<sup>21</sup>; możliwość odstąpienia przez Gminę od umowy bez negatywnych skutków prawnych w razie wystąpienia istotnej zmiany okoliczności powodującej, że jej wykonanie nie będzie leżało w interesie zamawiającego; kary umowne. Tym samym umowa ta zabezpieczała w sposób należyty interesy Gminy.

W terminie zgodnym z zawartą umową wykonawca protokolarnie przekazał zamawiającemu dokumentację obejmującą zarówno program funkcjonalno-

<sup>16</sup> Dla zamówień o wartości powyżej równowartości 3 tys. euro.

<sup>17</sup> Dalej: *Projekt koncepcyjny*.

<sup>18</sup> W opisie przedmiotu zamówienia nie wymagano uprzedniego ustalenia, czy planowana inwestycja może być realizowana w miejscu wskazanym przez Gminę.

<sup>19</sup> Szacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie propozycji cenowych przedstawionych przez dwa podmioty, otrzymanych w sierpniu 2015 r. po ich spotkaniu z przedstawicielami Gminy i oględzinach terenu planowanej inwestycji.

<sup>20</sup> Druga z ofert przewidywała wynagrodzenie wynoszące 39 000 zł brutto.

<sup>21</sup> Długość okresu rękojmi ustalono na 36 miesięcy

użytkowy, jak i architektoniczny projekt koncepcyjny. Dokumentacja ta została odebrana bez uwag, a wynagrodzenie przekazane wykonawcy z zachowaniem wymagań umownych.

Naczelnik Wydziału GK wyjaśnił m.in. *W opisie przedmiotu zamówienia nie wymagano uprzedniego ustalenia, czy planowana inwestycja może być realizowana w miejscu wskazanym przez Gminę, gdyż nie było żadnych przeciwwskazań do lokalizacji inwestycji przy ul. Pułaskiego.* Wykonawca Projektu koncepcyjnego wyjaśnił natomiast, że *przygotowana dokumentacja miała na celu wstępne określenie skali i wielkości zamiaru inwestora oraz sprawdzenie, czy we wskazanej lokalizacji takie zamierzenie jest możliwe do realizacji. Projekt wykazał, że takie zamierzenie jest możliwe w dotychczas istniejącym terenie sportowym, ale służył również temu, aby w kolejnych analizach określić istniejące ryzyka i ograniczenia, jakie realizacja inwestycji może napotkać. Zlecenie nie obejmowało analizy innych potencjalnych lokalizacji.*

(dowód: akta kontroli str. 66-71, 95-100, 133-138, 172-180, 182-225, 549-550, 679-706, 753, 771-774, 787-788)

1.5. W 2015 r. dla planowanej pierwotnie lokalizacji inwestycji pn. *Budowa hali sportowo-widowiskowej oraz przebudowa stadionu miejskiego przy ul. Pułaskiego w Namysłowie*<sup>22</sup>, obejmującej działki nr 845/9, nr 845/10 oraz nr 845/11 obowiązywało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Namysłów, przyjęte uchwałą nr XXXV/389/97 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 22 grudnia 1997 r.<sup>23</sup>, w którym ustalono m.in. wskaźniki i parametry zagospodarowania terenów sportu i rekreacji<sup>24</sup> w postaci powierzchni biologicznie czynnej (nie mniej niż 50%) oraz wysokości zabudowy (nie więcej niż 12 m). Natomiast w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>25</sup> przeznaczenie działki nr 845/9 określono jako C.3ZP (teren zieleni urządzonej o pow. 21,25 ha) i C.5KDL (teren drogi klasy lokalnej o pow. 0,85 ha) natomiast przeznaczenie działek nr 845/10 i nr 845/11 określono jako C.2US (teren sportu i rekreacji<sup>26</sup> o pow. 3,22 ha). Zgodnie z kartami terenu powierzchnia biologicznie czynna powinna wynosić: a/ dla terenu C.3ZP – nie mniej niż 80% powierzchni terenu, b/ dla terenu C.2US – nie mniej niż 30% powierzchni terenu. Jednocześnie dla ww. terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie określono maksymalnej wysokości zabudowy, pomimo iż w § 1 ust. 1 uchwały nr XXXIII/321/09 stwierdzono zgodność zmiany tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Namysłów.

Burmistrz wyjaśnił, że: *Przed podjęciem przeze mnie decyzji o inwestycji i zleceniu wykonania Projektu koncepcyjnego, nie były w Gminie znane ewentualne przeciwwskazania dla jej lokalizacji w planowanym miejscu tej inwestycji.*

(dowód: akta kontroli str. 190-225, 275-285, 427-487, 707-734, 743-744)

<sup>22</sup> Dalej: *Budowa przy ul. Pułaskiego.*

<sup>23</sup> Zmienione: a/ uchwałą nr XXXIII/320/09 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 10 grudnia 2009 r., b/ uchwałą nr XI/112/11 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 1 grudnia 2011 r., c/ uchwałą nr XXIV/303/13 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 30 grudnia 2013 r. Następne zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nastąpiły na mocy: 1/ uchwały nr 177/VII/16 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 24 marca 2016 r., 2/ uchwały nr 249/VII/16 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 21 lipca 2016 r. oraz 3/ uchwały nr 723/VII/17 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 14 września 2017 r.

<sup>24</sup> Symbol US.

<sup>25</sup> Przyjętym uchwałą nr XXXIII/321/09 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Namysłów (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2010 r. Nr 9, poz. 131, ze zm.).

<sup>26</sup> Rozumiany jako wielofunkcyjny obiekt sportowy lub ich zespół, wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi.

W *Projekcie koncepcyjnym*, którego odbioru dokonał 30 października 2015 r. Naczelnik Wydziału GK, w zakresie lokalizacji tej inwestycji (przewidzianej na działkach nr 844/8, nr 845/9, nr 845/10 i nr 845/11), planowano m.in. wykonanie około 14-16 miejsc parkingowych na terenie działki nr 845/9<sup>27</sup>. Zgodnie z decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Opolu<sup>28</sup> teren działki nr 844/8 stanowi park miejski o pow. 24,3 ha z II połowy XIX wieku wpisany do rejestru województwa opolskiego pod numerem A.T.I-56/81 i z uwagi na charakter zabytkowy podlega ochronie konserwatorskiej.

Naczelnik Wydziału GK wyjaśnił m.in., że: *Projekt koncepcyjny (...) tak jak i inne projekty koncepcyjne, zgodnie z zdaniem postawionym przez Gminę projektantowi tej inwestycji, stanowił pewien zamysł, kierunek rozwiązań, wizję projektanta (...) projektant na bieżąco kontaktował się z przedstawicielami Gminy w celu wprowadzenia do projektu koncepcyjnego takich czy też innych rozwiązań (...) m.in. rozwiązań techniczno-budowlanych, funkcjonalno-użytkowych czy też lokalizacyjnych. W Projekcie koncepcyjnym przewidziano m.in. lokalizację kilkunastu miejsc parkingowych na części działki 845/9, na której – w dokumentach planistycznych Gminy, wskazano ten teren, jako teren zieleni urządzonej (symbol C.3ZP) sąsiadujący z działką nr 844/8 (teren zieleni urządzonej, symbol C.3ZP), na którym zlokalizowany jest zabytkowy park miejski. W dokumentacji projektowej (...) teren działki nr 845/9, na części której w Projekcie koncepcyjnym przewidywano lokalizację kilkunastu miejsc parkingowych, po uzgodnieniu z Burmistrzem, został wyłączony spod inwestycji. W przypadku nie wyłączenia tego terenu rozważano możliwość postępowania administracyjnego w celu pozyskania odpowiednich uzgodnień lub/i pozwoleń, aby ten niewielki teren włączyć do inwestycji. (...) Z koncepcji jasno wynikało, że oba obiekty można zrealizować na terenie działek przeznaczonych w mpzp pod tereny sportu i rekreacji. Wtórą sprawą jest obsługa komunikacyjna (miejsca postojowe), która dla lokalizacji przy ul. Pułaskiego może być zaspokojona zarówno z pasa drogowego ul. Pułaskiego, pasa drogowego ul. Baczyńskiego, jak i działek nr 845/9 i nr 846/19. Lokalizacja części komunikacji w terenie przeznaczonym pod park zabytkowy na etapie koncepcji jest jak najbardziej do przyjęcia, gdyż nie wyklucza to realizacji zamierzenia. W przypadku braku możliwości realizacji wizji projektanta odnośnie miejsc postojowych, zakładałem ich realizację, o ile zachodziłaby taka konieczność, na terenie działki nr 846/19. Koncepcja to ogólny dokument, wizja projektanta, obrazująca, czy dane zamierzenie inwestycyjne może być w ogóle rozważane w danej lokalizacji i czy można dalej procedować jego realizację.*

Burmistrz wyjaśnił m.in., że: *W (...) Projekcie koncepcyjnym (...) w wydzielonej dla niej lokalizacji, przewidziano teren na parking (...) co oczywiście nie wykluczało, w przypadku realizacji zadania w całości zgodnie z Projektem koncepcyjnym, działań Gminy dotyczących uzyskania pozwoleń na wykonanie tam robót. Zlecając opracowanie koncepcji przewidywano pewien zamysł, wizję, kierunek rozwiązań i skalę zamiaru inwestycyjnego nakreślanych na podstawie wytycznych Gminy przez projektanta. Było to podstawą m.in. do analizy trafności rozwiązań lokalizacyjnych, miejsca lokalizacji, wskazania rozwiązań urbanistycznych, zagrożeń i ryzyka z danej lokalizacji, a także konieczność podjęcia lub nie innych działań, np. związanych z decyzją o zmianie dokumentów planistycznych (...). Po odbiorze Projektu koncepcyjnego, zlecając opracowanie dokumentacji projektowej, dokonano pewnych korekt, w tym m.in. ograniczenie budowy parkingu dla samochodów osobowych.*

<sup>27</sup> Na podstawie map (rysunków) zawartych w *Projekcie koncepcyjnym* i projekcie budowlanym pn. *Budowa hali i przebudowa stadionu przy ul. Pułaskiego*, powierzchnię oszacowano na ok. 100-200 m<sup>2</sup>.

<sup>28</sup> Znak KL.V-5347/Namysłów/53/81 z 28 kwietnia 1981 r.

Wykonawca Projektu koncepcyjnego wyjaśnił m.in., że: projekt analizowany był w zakresie zgodności z planem miejscowym. Nie to jednak było jego głównym zadaniem. Głównym zadaniem projektu koncepcyjnego było określenie skali zamiaru inwestycyjnego. Na jego podstawie można było analizować trafność lub nie wyboru lokalizacji inwestycji, kontekst miejsca, atuty rozwiązania, ryzyka i zagrożenia wynikające z lokalizacji oraz konieczność lub nie podjęcia innych działań.

Burmistrz wyjaśnił: Podczas analiz i rozmów ze współpracownikami, aby uniknąć ewentualnego przeprowadzenia postępowania administracyjnego związanego z uzyskaniem zgodny na wykorzystanie całej działki nr 845/9 przy realizacji inwestycji „Budowa stadionu lekkoatletycznego i hali sportowo-widowiskowej przy ul. Pułaskiego w Namysłowie”, co wskazano w otrzymanym od wykonawcy Projekcie koncepcyjnym, doszedłem do wniosku, że w projekcie budowlanym można zrezygnować z tej części działki 845/9, na której przewidywano ok. 14-16 miejsc parkingowych i zaprojektowanie ich w innym miejscu. Uzyskanie odpowiednio pozwolenia na wykorzystanie tej części działki na inwestycję, było zapewne możliwe w postępowaniu administracyjnym, ale jednak mogło być dość czasochłonne i bezpośrednio wpływać na decyzje o terminie realizacji zadania. Uznałem więc, że lepszym rozwiązaniem będzie korekta w projekcie budowlanym związana ze zmianą lokalizacji tych miejsc parkingowych uprzednio lokalizowanych w projekcie koncepcyjnym w części działki 845/9 na inne, bez zmniejszenia ich ogólnej liczby i zachowaniu innych wymogów przy projektowanej inwestycji. Umowa z projektantem dopuszczała odmienne rozwiązania funkcjonalno-użytkowe, w tym związane z terenem.

(dowód: akta kontroli str. 135, 190-225, 549-550, 735-737, 739-740, 743-753, 803-804)

1.6. Po otrzymaniu Projektu koncepcyjnego Naczelnik Wydziału GK wystąpił 10 maja 2016 r. do Wydziału ZP o rozpoczęcie postępowania o przeprowadzenie zamówienia publicznego na wykonanie projektu budowlanego dla zadania pn. Budowa hali i przebudowa stadionu przy ul. Pułaskiego<sup>29</sup> w trybie przetargu nieograniczonego. Wniosek ten określał m.in. termin realizacji zamówienia (do 16 grudnia 2016 r.) oraz szacunkową wartość zamówienia (wynoszącą 160 975,61 zł netto<sup>30</sup>, tj. 198 000 zł brutto)<sup>31</sup>. W informacjach dodatkowych wskazano, że pracownicy Urzędu wizytowali obiekty sportowe wybudowane w Jelczu-Laskowicach oraz w Oleśnicy, dla których koszty wykonania dokumentacji projektowej wyniosły odpowiednio 179 177 zł oraz 150 000 zł, a koszt realizacji nie powinien przekraczać 24 mln zł. Jako kryteria wyboru oferty wskazano cenę (waga – 90%) oraz termin wykonania (waga – 10%)<sup>32</sup>.

Naczelnik Wydziału GK wyjaśnił m.in., że szacunkową wartość zamówienia ustalono na podstawie cen rynkowych, w tym na podstawie rozmów z miejscowymi geodetami, liczby planowanych odwiertów, średnich wartości prac wykonywanych na zlecenie Urzędu.

<sup>29</sup> Dalej: Projekt budowlany przy ul. Pułaskiego.

<sup>30</sup> Tj. 38 557,96 euro zgodnie z § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2254).

<sup>31</sup> Na szacunkową wartość zamówienia składały się następujące elementy: a/ mapa do celów projektowych (2 500 zł), b/ dokumentacja geotechniczna (4 500 zł), inwentaryzacja (3 000 zł), d/ kompletny projekt budowlany z uzgodnieniami (80 000 zł), e/ projekty wykonawcze (94 000 zł), f/ przedmiar robót oraz specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych (10 000 zł), g/ nadzór autorski (4 000 zł).

<sup>32</sup> Przyjęto daty 2, 9 i 16 grudnia 2016 r. przypisując im odpowiednio 100, 50 i 0 pkt.

Załącznikiem do wniosku o rozpoczęcie postępowania dotyczącego wykonania *Projektu budowlanego przy ul. Pułaskiego* był m.in. szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, w którym wskazano, że Gmina udostępnia *Projekt koncepcyjny*<sup>33</sup> wraz z uzgodnieniem koncepcji przez Komisję Obiektów i Urządzeń Polskiego Związku Lekkiej Atletyki. Ponadto do ww. wniosku dołączono wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia założono, że wykonawca powinien uzyskać uzgodnienie projektu budowlanego z Polskim Związkiem Lekkiej Atletyki celem otrzymania świadectwa dla obiektu lekkoatletycznego IV kategorii oraz z Polskim Związkiem Piłki Nożnej dla obiektu spełniającego wymogi umożliwiające rozgrywanie meczów co najmniej II ligi. Wykonawca miał również sprawować nadzór autorski przez okres czterech lat liczonych od dnia uzyskania prawomocnej decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę.

Decyzję o wszczęciu postępowania zatwierdził 13 maja 2016 r. Burmistrz a środki na sfinansowanie ww. zadania były przewidziane zarówno w budżecie Gminy na 2016 r., jak i w wieloletniej prognozie finansowej Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 71-94, 172-180, 226-236, 679-684, 739-742, 775-778)

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia<sup>34</sup> obejmującego wykonanie *Projektu budowlanego przy ul. Pułaskiego* zawierała elementy wymagane przez przepis art. 36 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych*. W ww. dokumencie, zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz umieszczonym na tablicy ogłoszeń Urzędu i w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, wskazano że projekt budowlany powinien zakładać jednoetapową realizację inwestycji. W terminie określonym w SIWZ wpłynęły 22 oferty, z których jedna – po bezskutecznym wezwaniu do wyjaśnienia jej treści – została odrzucona na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 90 ust. 3 ustawy *Prawo zamówień publicznych* z uwagi na rażąco niską cenę<sup>35</sup>. Pozostałe oferty dotyczyły wykonania przedmiotu zamówienia za kwotę od 214 512 zł do 976 620 zł z terminem realizacji od 30 listopada do 16 grudnia 2016 r.

Po dokonaniu oceny ofert komisja przetargowa 14 czerwca 2016 r. wskazała jako najkorzystniejszą ofertę złożoną przez Apolinarego Fałka, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Kompleksowa Obsługa Inwestycji LINAR PROJEKT. Wykonawca ten zaoferował wykonanie przedmiotu zamówienia za kwotę 224 000 zł w terminie do 2 grudnia 2016 r.<sup>36</sup> Zastępca Burmistrza zatwierdził wynik postępowania 24 czerwca 2016 r.

Informację o wyborze oferty przesłano 14 czerwca 2016 r. do wszystkich wykonawców ubiegających się o wykonanie przedmiotu zamówienia, a ogłoszenie o wyborze oferty zamieszczono w tym samym dniu na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu. Ponadto 24 czerwca 2016 r. ogłoszenie o udzieleniu zamówienia na wykonanie *Projektu budowlanego przy ul. Pułaskiego* opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Naczelnik Wydziału GK wyjaśnił, że rozbieżność cenowa poszczególnych ofert jest trudna do wytłumaczenia, a liczba złożonych ofert znacznie przekraczała liczbę ofert dotychczas otrzymywanych przez Urząd. Ponadto wskazał, że w jego ocenie

<sup>33</sup> Zastrzeżono, że *Projekt koncepcyjny* nie jest ostateczną wersją. Wskazano także, że przygotowując projekt budowlany należy zachować przedstawiony kształt bryły budynku hali przy jednoczesnym dopuszczeniu odmiennych rozwiązań funkcjonalno-użytkowych oraz powiązaniu budynku hali z istniejącym budynkiem zaplecza stadionu.

<sup>34</sup> Dalej: SIWZ.

<sup>35</sup> Odrzucona oferta opiewała na kwotę 127 800 zł, tj. o ponad 30% mniej niż wynosiła szacunkowa wartość przedmiotu zamówienia.

<sup>36</sup> Oferta ta uzyskała łącznie 96,19 pkt, a kolejne oferty odpowiednio 90,91 pkt, 90,00 pkt, 79,27 pkt oraz 71,35 pkt.

najtańsze oferty zostały złożone przez małe (najczęściej jednoosobowe) biura projektowe, a najdroższe oferty – duże biura projektowe.

(dowód: akta kontroli str. 101-106, 139-143, 238-275, 286-344, 355-356, 412-471, 586-587, 625, 739-742, 779-780, 803-804)

1.7. Umowę na wykonanie *Projektu budowlanego przy ul. Pułaskiego* zawarto 24 czerwca 2016 r. W umowie tej określono m.in. wynagrodzenie wykonawcy (wynoszące – zgodnie z ofertą – 224 000 zł brutto), zasady i terminy rozliczeń finansowych oraz odbiorów oraz wysokość kar umownych. W szczególności ustalono, że zamawiającemu przysługuje prawo odstąpienia od umowy w razie wystąpienia istotnej zmiany okoliczności powodującej, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy. Ostateczny termin realizacji przedmiotu zamówienia ustalono na 2 grudnia 2016 r. przy czym do 31 sierpnia 2016 r. wykonawca zobowiązany był przedłożyć kompletny wniosek o udzielenie pozwolenia na budowę, obejmujący: a/ projekt budowlany wszystkich branż wraz z opiniami, uzgodnieniami i pozwoleniami wymaganymi zgodnie z ustawą *Prawo budowlane* do uzyskania pozwolenia na budowę, b/ kompletne wnioski o pozwolenie na rozbiórkę obiektów, c/ uzgodnienia projektu z Polskim Związkiem Lekkiej Atletyki i z Polskim Związkiem Piłki Nożnej, d/ koszt szacunkowy inwestycji.

Burmistrz 24 sierpnia 2016 r. zaprosił wykonawcę *Projektu budowlanego przy ul. Pułaskiego* na spotkanie dotyczące możliwości rozwiązania umowy oraz ustalenia zasad rozliczenia wykonanych prac projektowych. Podczas spotkania<sup>37</sup> z wykonawcą przedstawiono zamiar rozwiązania umowy z 24 czerwca 2016 r. na podstawie porozumienia stron, na które to rozwiązanie zgodził się wykonawca z zastrzeżeniem otrzymania wynagrodzenia za wykonane dotychczas prace, obejmujące końcowe przygotowanie projektu budowlanego oraz gotowość do uzgodnień ze związkami sportowymi. Zamawiający zaproponował, aby odstąpić od ww. uzgodnień z PZLA i ZPN oraz przygotowywania dokumentacji wykonawczej, na które to propozycje wykonawca wyraził zgodę. Ponadto ustalono, że rozliczenie wykonanych prac nastąpi na podstawie zestawienia kosztowego opracowania dokumentacji projektowej z 24 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 101-106, 139-143, 238-264, 302-331, 355-356, 412-471, 586-587, 625, 739-742, 780-790, 803-804)

Naczelnik Wydziału GK wyjaśnił m.in., że: *Z projektantem współpracowałem ja i przedstawiciele kierowanego przez mnie Wydziału na bieżąco i dysponowałem wiedzą o postępach i występujących problemach przy opracowywaniu projektu. Po przedstawieniu Gminie przez projektanta ok. połowy sierpnia 2016 r. kosztorysu szacunkowego inwestycji, po jego analizie przedstawiłem Burmistrzowi kosztorysową wysokość kwoty kosztów inwestycji. Ze względu na wysokość kosztów inwestycji przewyższającą ponad dwukrotnie możliwe do poniesienia przez Gminę wydatki na inwestycje, Burmistrz podjął decyzje o przeprowadzeniu rozmowy z projektantem i zobowiązał mnie do przeprowadzenia uzgodnień w sprawie rozwiązania umowy z 24 czerwca 2016 r. (...).*

Odnosząc się do kwestii rozwiązania umowy Burmistrz wyjaśnił, że *po otrzymaniu informacji od Naczelnika Wydziału GK o ustalonych kosztach realizacji inwestycji „Budowa stadionu lekkoatletycznego i hali sportowo-widowiskowej przy ul. Pułaskiego w Namysłowie” przekraczających przewidywane przez Gminę koszty o ponad 100%, bezzwłocznie podjąłem działania mające na celu wyjaśnienie sprawy i dokonanie zmian w projektowanej inwestycji. Na wielu spotkaniach kierownictwa i pracowników Urzędu, w szczególności z Wydziału GK i służb finansowych,*

<sup>37</sup> W dniu 25 sierpnia 2016 r.

omawialiśmy sytuację, analizowaliśmy różne rozwiązania, w tym w zakresie zmian lub pewnych ograniczeń w samej inwestycji jak i jej lokalizacji. Powyższe wpłynęło na podjęcie przez mnie decyzji o zmianie w samej inwestycji – ograniczeniu rzeczowym, np. zmiany w bazie noclegowej, wpływającym na koszty oraz na zmianę lokalizacji z ul. Pułaskiego na ul. Braterską. Ponadto wyjaśnił że: (...) poleciłem i upoważniłem Naczelnika Wydziału GK do podjęcia rozmów z projektantem w celu zakończeniu opracowywania projektu na bieżącym etapie, zawarcia ugody po przeprowadzonych uzgodnieniach między stronami, odstąpienia – zaniechania i zakończenia na bieżącym etapie przez projektanta prowadzonych uzgodnień ze związkami sportowymi, tj. PZLA i PZPN i zakończenie prac.

(dowód: akta kontroli str. 101-106, 139-143, 238-264, 302-331, 355-356, 412-471, 586-587, 625, 739-742, 780-790, 803-804)

Część dokumentacji projektowej<sup>38</sup>, opracowanej w sierpniu 2016 r., została odebrana 8 września 2016 r. Do odbioru nie przedstawiono wskazanych w § 5 ust. 1 umowy z 24 czerwca 2016 r. uzgodnień projektu budowlanego z PZLA i z PZPN.

Naczelnik Wydziału GK wyjaśnił, że zaniechanie sporządzenia protokołu odbioru w terminie umownym (tj. do 31 sierpnia 2016 r.) wynikało głównie z prowadzonej w Urzędzie analizy dotyczącej przekazanej dokumentacji. Ponadto wyjaśnił, że na wniosek Gminy dotyczący uzgodnień ze związkami sportowymi, projektant odstąpił od końcowych uzgodnień, co wynikało z przygotowywanej również ugody Gminy z wykonawcą. O wszystkich uzgodnieniach informowałem na bieżąco Burmistrza, z którym ustalałem metody i zakres rozwiązań tej sytuacji.

(dowód: akta kontroli str. 141, 237, 275-285, 412, 471, 588-589, 739-740, 762-770)

W Projekcie budowlanym przy ul. Pułaskiego nie zawarto zapisów odnoszących się wprost do powierzchni biologicznie czynnej przewidzianego dla tej inwestycji terenu<sup>39</sup>, a w części dotyczącej zagospodarowania terenu wskazano, że teren projektowanej inwestycji nie leży na obszarze wpisanym do rejestru zabytków.

Naczelnik Wydziału GK wyjaśnił m.in., że: (...) projekt budowlany budowy przy ul. Pułaskiego nie uwzględniał budowy żadnej infrastruktury na terenie przeznaczonym w mpzp pod park zabytkowy (...). Na etapie opracowywania koncepcji projektant wrysował co prawda część komunikacji w terenie przeznaczonym w mpzp pod park zabytkowy, jednak biorąc pod uwagę fakt, że z dostępnych materiałów nie byłem w stanie wywnioskować, gdzie przebiega linia rozgraniczająca istniejącego terenu parku zabytkowego, a projektant w koncepcji potwierdził możliwość realizacji inwestycji w przedstawionej lokalizacji, przyjąłem opracowaną koncepcję, tym bardziej, że opracowana dokumentacja miała na celu jedynie wstępne określenie skali i wielkości zamierzenia inwestycyjnego, dotyczącego obiektu samej hali i stadionu sportowego. (...) Z kolei dokumentem w obrocie prawnym jest projekt budowlany, wraz ze wszystkimi uzgodnieniami i opiniami, na podstawie którego wydawane jest pozwolenie na budowę. Jedynym dokumentem planistycznym przy opracowywaniu projektu budowlanego i wydawaniu pozwolenia na budowę jest wypis i wyrys z mpzp. Projekt budowlany może, ale nie musi wykorzystywać rozwiązania przyjęte w koncepcji. Pracując nad rozwiązaniami projektowymi na etapie opracowywania projektu budowlanego,

<sup>38</sup> Obejmująca m.in.: a/ dokumentację badań podłoża gruntowego, b/ projekt rozbiórki, c/ wniosek o pozwolenie na rozbiórkę, d/ wniosek o udzielenie pozwolenia na budowę, e/ projekt budowlany (obejmujący zagospodarowanie terenu; architekturę; konstrukcje; instalacje: elektryczną, teletechniczną, sanitarną, grzewczą, wodociagową, kanalizacyjną, wentylacyjną; charakterystykę energetyczną oraz drogi, place i parkingi).

<sup>39</sup> Wynoszącej zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego co najmniej 30% terenu oznaczonego jako US. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego podano natomiast, że dla tego terenu powierzchnia biologicznie czynna powinna stanowić co najmniej 50%.

uznałem, że procedowanie budowy części komunikacji na spornej części działki nr 845/9 może niepotrzebnie wydłużyć i skomplikować procesy administracyjne związane z uzyskaniem pozwolenia na budowę i proces samej budowy, a co za tym idzie – wykluczyłem możliwość lokalizowania jakiegokolwiek infrastruktury na tym terenie.

(dowód: akta kontroli str. 141, 237, 275-285, 412-471, 588-589, 739-740, 762-770)

**1.8.** Ugoda dotycząca rozwiązana umowy na wykonanie *Projektu budowlanego przy ul. Pułaskiego* została zawarta 13 października 2016 r. Uzgodniono w niej, że wykonawca otrzyma wynagrodzenie wynoszące 154 000 zł brutto<sup>40</sup>. Podstawą do zapłaty miała być faktura wykonawcy płatna w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia do Urzędu. Jednocześnie strony ugody wskazały, że *nie roszczą do siebie jakichkolwiek pretensji wynikających z zawarcia i wykonania umowy z 24 czerwca 2016 r. w zakresie przedmiotu ugody.*

Kwota wynagrodzenia wykonawcy została zapłacona 6 grudnia 2016 r. na podstawie faktury doręczonej do Urzędu 23 listopada 2016 r.

Wykonawca wyjaśnił, że ugoda została zawarta na wniosek zamawiającego, który jego zdaniem *po przeanalizowaniu wstępnych założeń finansowych mógł stwierdzić, że realizacja zadania w danej lokalizacji i w przedmiotowym zakresie może być ekonomicznie nieuzasadniona. (...) Kwota w zbiorczym zestawieniu kosztów wynikała m.in. z kalkulacji według cen podawanych przez dostawców urządzeń technologicznych oraz instalacji zaprojektowanych w obiekcie, kalkulacji według wytycznych katalogu nakładów rzeczowych oraz z kalkulacji własnej na podstawie średniorynkowych cen realizacji podobnych zadań inwestycyjnych.*

(dowód: akta kontroli str. 101-107, 139-143, 181, 238-264, 302-331, 355-356, 412-449, 459-471, 586-587, 625, 739-740)

**1.9.** Wydatki budżetu Gminy na wykonanie *Projektu koncepcyjnego oraz Projektu budowlanego przy ul. Pułaskiego* wyniosły łącznie 184 863,56 zł, w tym kwota 1 000 zł stanowiła wynagrodzenie za uzgodnienie *Projektu koncepcyjnego* z PZLA.

(dowód: akta kontroli str. 64, 139-171, 623-624)

**1.10.** Po otrzymaniu projektu budowlanego w Urzędzie podjęto decyzję o zmianie lokalizacji planowanej inwestycji i umiejscowieniu jej przy ul. Braterskiej.

Burmistrz wyjaśnił, że zmiana lokalizacji inwestycji związana była m.in. z obniżeniem kosztów jej realizacji ze wskazanych w projekcie budowlanym około 55 mln zł (netto) do około 30 mln zł oraz ewentualnym jej podziałem na trzy etapy: a/ hala sportowo-widowiskowa z zagospodarowaniem terenu, drogami, parkingami i instalacjami, b/ stadion z trybunami, c/ wolnostojący budynek z miejscami noclegowymi. Ponadto wskazał, że *zadanie inwestycyjne pn. „Budowa hali widowiskowo-sportowej w Namysłowie” zaplanowane jest do realizacji pod warunkiem uzyskania dofinansowania w wysokości minimum 50%. W tym celu przedmiotowa inwestycja została zgłoszona 1 marca br. do Planu Wieloletniego oraz 13 marca br. do Planu Rocznego w naborze wniosków ogłoszonego przez Ministerstwo Sportu i Turystyki w ramach „Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu – edycja 2018”. Stosowny wniosek został zgłoszony do Ministerstwa przez Spółkę NOSiR pod nazwą „Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego im. Ireny Szewińskiej w Namysłowie - etap I: budowa hali sportowej w Namysłowie”. Termin realizacji zadania uzależniony jest od terminu pozyskania środków zewnętrznych.*

(dowód: akta kontroli, str. 101-107, 139-143, 181, 238-264, 302-331, 355-356, 412-471, 586-587, 625, 739-742, 780-790, 803-804)

<sup>40</sup> Tj. 69% wynagrodzenia wynikającego z umowy z 24 czerwca 2016 r. Kwota ta obejmowała: a/ mapę do celów projektowych (6 000 zł), b/ dokumentację inżynieryjno-budowlaną (6 000 zł), c/ uzgodnienia branżowe (7 000 zł) oraz d/ projekty budowlane (134 000 zł).

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

Nie zapewniono wymaganej przepisem art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>41</sup> zgodności zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą nr XXXIII/321/09, z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą nr XXXV/389/97 (ze zm.) w części dotyczącej powierzchni biologicznie czynnej oraz dopuszczalnej wysokości zabudowy terenów sportu i rekreacji.

W obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wskazano, że dla terenów sportu i rekreacji oznaczonych symbolem US powierzchnia biologicznie czynna powinna stanowić nie mniej niż 50%, natomiast wysokość zabudowy nie powinna przekraczać 12 m. Tymczasem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskazano, że powierzchnia biologicznie czynna terenu C.1US oraz terenu C.2US powinna wynosić nie mniej niż 30% powierzchni terenu, a ponadto dla tych terenów nie określono maksymalnej wysokości zabudowy.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że nie miał sygnałów o jakichkolwiek sprzecznościach, różnicach lub brakach pomiędzy obowiązującym w Gminie studium (...) a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, dotyczącym terenu, na którym przewidywano lokalizację „Budowy hali sportowo-widowiskowej oraz przebudowy stadionu miejskiego przy ul. Pułaskiego w Namysłowie”.

Naczelnik Wydziału RN, w którym prowadzono m.in. sprawy dotyczące zagospodarowania przestrzennego wyjaśniła: *Wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na terenach US przyjęty w studium (...) ustalony na poziomie min. 50%, jest to zapis ogólny, który powinien być stosowany przede wszystkim dla nowych, niezabudowanych terenów. Zgodnie z zapisami tego studium dla terenów zabudowanych wskaźnik ten powinien uwzględniać charakterystyczne cechy zabudowy, a takimi niewątpliwie są zabudowania stadionu, stąd w planie miejscowym dla tego terenu oznaczonego symbolem C.2US wskaźnik ten określono na poziomie 30%. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, nie może być podstawą do wydania decyzji administracyjnej, jest dokumentem kreującym politykę przestrzenną gminy, aktem planowania ogólnego. Nie potrafię wyjaśnić, dlaczego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na tych terenach ustalono na poziomie 30%. W związku z tym, że nadzór Wojewody nie wniósł żadnych uwag do przedłożonego planu i został on ogłoszony nie miałam podstaw do uznania jego zapisów za wadliwe.*

(dowód: akta kontroli str. 275-285, 472-487, 707-721, 743-744, 754)

Najwyższa Izba Kontroli odnosząc się do przytoczonych wyżej wyjaśnień zauważa, że choć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie ma charakteru aktu prawa miejscowego, to jednak – mając na uwadze przepis art. 9 ust. 4 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zgodnie z którym ustalenia studium (w tym także odnoszące się do powierzchni biologicznie czynnej oraz wysokości zabudowy) – są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym powinna zostać zapewniona pełna zgodność pomiędzy tymi dwoma dokumentami dotyczącymi planowania przestrzennego w gminie. Natomiast decyzja o opublikowaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie przesądza o tym, że po takiej publikacji żaden z uprawnionych organów nie złoży skargi o stwierdzenie niezgodności

<sup>41</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm.

pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie.

## 2. Prawdliwość realizacji zadań związanych z budową hali sportowo-widowiskowej i przebudową stadionu w Namysłowie, w tym ochrona interesu Gminy

Opis stanu faktycznego

2.1. *Projekt koncepcyjny* zakładał realizację w jednym etapie całego zadania, obejmującego: a/ budowę hali sportowo-widowiskowej<sup>42</sup> z widownią na około 810 miejsc stałych i około 254 miejsc rozkładanych; pomieszczeniami obsługi medycznej, rehabilitacji i odnowy biologicznej; salą konferencyjną; salą konsumpcyjną; miejscami noclegowymi; zapleczem; b/ przebudowę stadionu z widownią obejmującą około 852 miejsc zadaszonych i około 360 miejsc niezadaszonych oraz zapleczem. Koszt realizacji ww. zakresu robót wynikający z *Projektu koncepcyjnego* wyniósł 30 435 120 zł brutto, a w kosztorysie stanowiącym część *Projektu budowlanego przy ul. Pułaskiego* wskazano, że przewidywana wartość robót miała wynieść 68 082 156 zł brutto, tj. o 124% więcej. Przybliżone koszty realizacji wyłącznie hali sportowo-widowiskowej wynosiły, w ocenie Naczelnika Wydziału GK, odpowiednio 18 458 640 zł brutto (w *Projekcie koncepcyjnym*) oraz 49 733 553 zł brutto (w *Projekcie budowlanym przy ul. Pułaskiego*).

W przekazanym przez Namysłowski Ośrodek Sportu i Rekreacji Spółkę z o. o. do Ministerstwa Sportu i Turystyki *Zgłoszeniu zadania inwestycyjnego*<sup>43</sup> w ramach planu wieloletniego *Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu* wskazano, że przewidywana wartość prac związanych z budową hali sportowo-widowiskowej wyniesie 29 809 000 zł brutto, tj. o 38% więcej niż wartość takich prac wynikająca z *Projektu koncepcyjnego* oraz o 67% mniej niż wartość takich prac wynikająca z *Projektu budowlanego przy ul. Pułaskiego*.

Wyjaśniając przyczyny zmiany pierwotnej lokalizacji inwestycji obejmującej budowę hali sportowo-widowiskowej i przebudowę stadionu (z terenu przy ul. Pułaskiego na teren przy ul. Braterskiej) Burmistrz wskazał, że *zmiana podyktowana była względami ekonomicznymi oraz funkcjonalno-użytkowymi, a w szczególności: 1/ zbyt dużymi kosztami budowy przedstawionymi przez projektanta dokumentacji, 2/ możliwością zorientowania płyty stadionu w układzie północ-południe, 3/ brakiem konieczności budowy od podstaw obiektów treningowych (do tych celów można relatywnie niewielkimi kosztami wyremontować obiekty przy ul. Pułaskiego), 4/ oczekiwaniem społecznym wyrażanym na spotkaniach z mieszkańcami*. Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że *w czasie spotkań z mieszkańcami Namysłowa, szczególnie mieszkającymi w okolicy stadionu przy ul. Pułaskiego podnosili oni, że podczas imprez sportowych wszystkie sąsiadujące ulice są zapełnione samochodami utrudniając życie mieszkańcom tych terenów. W tym zakresie była to korzystana*

<sup>42</sup> Połączonej z istniejącym budynkiem zaplecza.

<sup>43</sup> Obejmującego realizację w Namysłowie przy ul. Braterskiej zadania pn. *Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego im. Ireny Szewińskiej w Namysłowie – I etap: Budowa hali sportowej w Namysłowie*. Dalej: *Budowa hali sportowej przy ul. Braterskiej*.

lokalizacja<sup>44</sup>, która jednocześnie praktycznie nie ograniczała uciążliwości komunikacyjnych i liczby miejsc postojowych.

(dowód: akta kontroli str. 95-107, 190-225, 238-264, 412-471, 601-607, 789-790, 803-805)

2.2. Namysłowski Ośrodek Sportu i Rekreacji Spółka z o.o.<sup>45</sup> został utworzony 13 grudnia 2016 r. W akcie założycielskim wskazano, że przedmiotem jego działalności będzie m.in. działalność obiektów sportowych oraz pozostała działalność związana ze sportem, działalność w ramach pozaszkolnych form edukacji sportowej oraz zajęć sportowych i rekreacyjnych a także działalność rozrywkowa i rekreacyjna. Burmistrz wyjaśnił, że utworzenie NOSiR miało na celu pewne usamodzielnienie się decyzyjne i ekonomiczne tej jednostki w realizowanym wcześniej jako jednostka budżetowa zakresie rzeczowym. Przekazanie prowadzenia przez NOSiR zadania związanego z inwestycją na ul. Braterskiej stanowiło dla tej spółki jeden z elementów ustalonych w akcie założycielskim zadań. Nie oznacza to jednak, że Gmina odchodzi od tego zadania, m.in. w tym zakresie NOSiR ma zagwarantowaną stałą współpracę, w szczególności służb inwestycyjnych i finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 108-132, 353, 601-607, 789-790, 803-804)

2.3. Rada Miejska uchwałą nr 723/VII/17 z dnia 14 września 2017 r. uchwaliła zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów w zakresie dotyczącym przeznaczenia terenu przy ul. Braterskiej na teren sportu i rekreacji<sup>46</sup> w związku z planowaną budową nowego stadionu miejskiego<sup>47</sup>. Dla tego terenu przyjęto jako wskaźniki i parametry zabudowy i zagospodarowania terenów powierzchni biologicznie czynną (wynoszącą nie mniej niż 10%) oraz wysokość zabudowy (nie więcej niż 20 m). Następnie organ stanowiący Gminy uchwałą nr 746/VII/17 z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Namysłów<sup>48</sup> ustalił, że teren sportu i rekreacji o symbolu NA.1US (o powierzchni 4,47) przeznaczony jest na urządzenia, obiekty i budynki sportu i rekreacji<sup>49</sup>. Zmieniony ww. uchwałą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zakładał, że minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej stanowić będzie 10% powierzchni działki budowlanej, maksymalna powierzchnia zabudowy stanowić będzie 80% powierzchni działki budowlanej, a maksymalna wysokość zabudowy nie będzie przekraczać 20 m.

Koszty związane z przygotowaniem zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyniosły 18 000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 65, 345-352, 410-411, 506-523, 738, 755-761, 808-843)

W celu uzyskania przez Gminę praw do wszystkich nieruchomości objętych ww. zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarta została 9 czerwca 2017 r. umowa zamiany nieruchomości, zgodnie z którą teren

<sup>44</sup> Przy ul. Braterskiej (przyp. NIK).

<sup>45</sup> Dalej: NOSiR.

<sup>46</sup> Oznaczony jako US1.

<sup>47</sup> Poprzednio tereny objęte zmianą studium przeznaczone oznaczone były jako przeznaczone do zabudowy mieszkalno-usługowej.

<sup>48</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2884, ze zm.

<sup>49</sup> Przy czym dopuszczono zabudowę usługową rozumianą jako budynki zakwaterowania turystycznego i rekreacyjnego, budynki biurowe i konferencyjne, budynki handlu, gastronomii i usług (jak sklepy, bary, restauracje, usługi rzemiosła, usługi związane z działalnością twórczą, projektową, sportową i rekreacyjną), wraz z obiektami i urządzeniami budowlanymi związanymi z tą zabudową, a także lokale użytkowe o funkcjach zabudowy usługowej.

o powierzchni 0,7000 ha<sup>50</sup> miał zostać przekazany Gminie w zamian za nieruchomości o łącznej powierzchni 0,8956 ha<sup>51</sup>. Jednocześnie Gmina zobowiązała się do przeniesienia<sup>52</sup> na własny koszt napowietrznej linii energetycznej średniego napięcia poprzez jej skablowanie a także do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zmianę przeznaczenia części jednej z nieruchomości objętych zamianą z terenów zieleni urządzonej na teren mieszkaniowo-usługowy<sup>53</sup>.

Koszty zamiany nieruchomości wyniosły 10 170,30 zł i obejmowały m.in. koszty podziału geodezyjnego, koszty sporządzenia operatów szacunkowych, wypisy z rejestru gruntów i map ewidencyjnych oraz opłaty notarialne i sądowe.

(dowód: akta kontroli str. 64, 357-409, 806-843)

Nieruchomości przy ul. Braterskiej o łącznej powierzchni 5,1234 ha, stanowiące własność Gminy<sup>54</sup> zostały w grudniu 2017 r. przekazane NOSiR w użyczenie na okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2038 r. celem wykonywania statutowych zadań biorącego do użytkowania. NOSiR zobowiązał się do używania przedmiotu użyczenia w sposób odpowiadający jego przeznaczeniu i właściwościom, w tym do utrzymania jego czystości oraz ponoszenia wszelkich kosztów utrzymania przedmiotu użyczenia i kosztów związanych z jego eksploatacją.

(dowód: akta kontroli str. 65, 345-352, 410-411, 506-523, 738, 755-761)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo zobowiązania Burmistrza działającego w imieniu Gminy do dokonania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Namysłów obejmującego część działki nr 249/2 poprzez zmianę jej przeznaczenia z terenu zieleni urządzonej na teren mieszkaniowo-usługowy nie później niż do końca czerwca 2018 r., a także podjęcia przez Radę Miejską uchwały nr 775/VII/18 z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie *przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Namysłów*<sup>55</sup>, do dnia zakończenia czynności kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w Urzędzie<sup>56</sup> taka uchwała nie została podjęta przez organ stanowiący Gminy.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli taki stan może stwarzać ryzyko dotyczące możliwości wystąpienia przez właścicieli działki nr 249/2 z roszczeniem w stosunku do Gminy mającym na celu dochodzenie przysługującego im świadczenia związanego ze zmianą przeznaczenia ww. nieruchomości.

(dowód: akta kontroli, str. 372-384)

Opis stanu faktycznego

**2.4.** Po przejęciu przez NOSiR realizacji zadania pn. *Budowa hali sportowej przy ul. Braterskiej* spółka ta w lipcu 2017 r. przeprowadziła<sup>57</sup> postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego obejmującego wykonanie dokumentacji projektowej tego zadania. W opisie przedmiotu zamówienia wskazano, że planowane jest etapowanie inwestycji pn. *Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego im. Ireny Szewińskiej w Namysłowie* – w etapie I założono budowę hali sportowo-widowiskowej, w etapie II – budowę stadionu, a w etapie III – budowę budynku noclegowego. Jednocześnie wskazano, że maksymalna wysokość kosztów możliwych do poniesienia przez NOSiR na realizację etapu I i II wynosiła 30 mln zł netto.

<sup>50</sup> O wartości 287 700 zł.

<sup>51</sup> O wartości 286 462,94 zł..

<sup>52</sup> Nie później niż do 31 sierpnia 2019 r.

<sup>53</sup> Do końca czerwca 2018 r.

<sup>54</sup> Przeznaczone na realizację zadania pn. *Budowa hali sportowej przy ul. Braterskiej*.

<sup>55</sup> [http://bip.namyslow.eu/download/17260/775-07-18\\_2018-02-22.pdf](http://bip.namyslow.eu/download/17260/775-07-18_2018-02-22.pdf).

<sup>56</sup> Tj. do dnia 2 lipca 2018 r.

<sup>57</sup> W oparciu o *Regulamin zamówień publicznych NOSiR* w trybie zapytania cenowego.

W wyniku tego postępowania zlecono jej wykonanie autorowi *Projektu budowlanego przy ul. Pułaskiego* za kwotę 123 000 zł netto, tj. 151 290 zł brutto. W drugiej ze złożonych ofert autor *Projektu koncepcyjnego* zaproponował wykonanie dokumentacji projektowej za kwotę 760 000 zł netto.

Dokumentacja obejmująca *Projekt budowlany przy ul. Pułaskiego* została przekazana – w celu jej wykorzystania do realizacji zadania pn. *Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego im. Ireny Szewińskiej w Namysłowie* – przez Urząd do NOSiR 6 września 2017 r. Burmistrz wyjaśnił, że po *zmianie lokalizacji i przekazaniu zadania do NOSiR (...)* zaleciłem aby przy wykonywaniu projektu kierować się zasadą uzgadniania na każdym etapie rozwiązań funkcjonalnych, materiałowych i kosztowych dla I i II etapu inwestycji (hala i stadion) do kwoty w granicach 30-35 mln zł netto, przy czym koszty hali – na poziomie około 25 mln zł netto. W przypadku III etapu obejmującego budowę obiektu noclegowego projekt miał zawierać także ten etap, jednak jego realizacja będzie możliwa po wykonaniu I i II etapu oraz możliwości finansowych. Do bieżących kontaktów, konsultacji i pomocy w prowadzeniu zadania wyznaczyłem Naczelnika Wydziału GK.

Burmistrz wyjaśnił, że opracowany i pozostający w dyspozycji Gminy *Projekt budowlany przy ul. Pułaskiego* został przekazany do NOSiR celem jego wykorzystania przy opracowywaniu dokumentacji projektowej w nowej lokalizacji<sup>58</sup>. Ponadto wyjaśnił, że jego zdaniem *opracowana dokumentacja budowlana dla lokalizacji przy ul. Pułaskiego* została w dużej mierze wykorzystana przy opracowywaniu dokumentacji dla lokalizacji przy ul. Braterskiej. Naczelnik Wydziału GK szacuje wykorzystanie opracowanej dokumentacji na poziomie co najmniej 70%. W opinii Naczelnika Wydziału GK projekt budowlany dla lokalizacji przy ul. Braterskiej w znacznej mierze bazuje na rozwiązaniach funkcjonalno-użytkowych zawartych w opracowanej dokumentacji dla lokalizacji przy ul. Pułaskiego (...). Wstępny projekt zagospodarowania stadionu sportowego przy ul. Braterskiej jest odwzorowaniem rozwiązań przedstawionych w dokumentacji dla lokalizacji przy ul. Pułaskiego. Prezes NOSiR wyjaśnił natomiast, że otrzymaną dokumentację Spółka przekazała wykonawcy dokumentacji projektowej (...) w celu dalszego wykorzystania, wskazując przy tym na brak swojej wiedzy na temat stopnia wykorzystania przekazanej dokumentacji. Wykonawca dokumentacji projektowej wyjaśnił z kolei, że zamawiający, zlecając zadanie projektowe w nowej lokalizacji i przekazując uprzednio zaprojektowane obiekty z informacją o wykonaniu koniecznych oszczędności, założył zapewne, że koszty realizacji takiego zadania projektowego mogą być niższe niż koszty zadania projektowego realizowanego od podstaw.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 108-132, 353, 586-587, 590-591, 593-607, 612-626, 789-804, 844-846)

Umowę z wykonawcą dokumentacji projektowej *Budowy hali sportowej przy ul. Braterskiej* NOSiR zawarł 26 września 2017 r. Zakres opracowania obejmował m.in. uzyskanie wszystkich niezbędnych do realizacji inwestycji uzgodnień i opinii a także warunków technicznych niezbędnych do złożenia kompletnego wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego i uzyskanie pozwolenia na budowę przy czym wskazano, że przedmiot zamówienia należy podzielić na trzy etapy<sup>59</sup>. W umowie wskazano też, że zamawiający przekazał wykonawcy dokumentację projektową budowy hali sportowo-widowiskowej wraz z przebudową stadionu

<sup>58</sup> Tj. przy ul. Braterskiej.

<sup>59</sup> Dokumentacja projektowa obejmować miała projekt budowlany hali sportowo-widowiskowej, projekt budowlany stadionu oraz projekt budowlany budynku noclegowego w zakresie wszystkich branż wraz z projektem zagospodarowania terenu, a także branżowe projekty wykonawcze oraz przedmiary robót.

miejskiego przy ul. Pułaskiego do wykorzystania. Umowny termin wykonania całości prac objętych zamówieniem ustalono na 30 maja 2018 r. przy czym do 28 lutego 2018 r. wykonawca zobowiązany został do opracowania kompletnego projektu budowlanego dla I etapu inwestycji. Ponadto strony ustaliły zasady i terminy rozliczeń, okres gwarancji i rękojmi za wady, a także kwestie dotyczące kar umownych. Umowa na wykonanie dokumentacji projektowej zabezpieczała interes NOSiR.

Podczas jednego ze spotkań roboczych zamawiającego z wykonawcą, przeprowadzonego w styczniu 2018 r., w zakresie rozwiązań funkcjonalno-użytkowych ustalono m.in. że w związku z rygiem finansowym (...) wykonawca zaproponował obiekt w formie parterowej, gdzie będą zlokalizowane wszystkie pomieszczenia użytkowe, za wyjątkiem trybun. Z poziomu piętra (...) dostępna będzie tylko obustronna widownia. Zamawiający zaproponował natomiast, aby wnękę widowiskową hali zmienić na magazyn sprzętu zapaśniczego. Zmiany te zostały zaakceptowane przez obie strony umowy.

W styczniu 2018 r. wykonawca, z zachowaniem terminu umownego, wystąpił do Starosty Namysłowskiego o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę I etapu inwestycji. Decyzja organu administracji architektoniczno-budowlanej nie została wydana do 14 maja 2018 r.

W marcu 2018 r. NOSiR wystąpił również do Ministerstwa Sportu i Turystyki ze zgłoszeniem zadania inwestycyjnego pn. *Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego im. Ireny Szewińskiej w Namysłowie – etap I: budowa hali sportowej w Namysłowie do planu rocznego na 2018 r. Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu – edycja 2018*<sup>60</sup>.

Koszty NOSiR poniesione na realizację inwestycji obejmującej m.in. budowę hali sportowej (oprócz kosztów wykonania dokumentacji projektowej) wyniosły – według stanu na 24 kwietnia 2018 r. – 16 297,50 zł i obejmowały wykonanie dokumentacji badań podłoża oraz usługi geodezyjne.

(dowód: akta kontroli str. 64, 65, 586-587, 590-591, 593-600, 612-626, 791-802, 844-846)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie.

### **3. Prawdliwość działań podejmowanych w celu ustalenia wartości drewna pozyskanego z usuniętych drzew oraz rozporządzania pozyskanym drewnem**

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Rada Miejska w Namysłowie uchwałą nr XVI/213/2000 z dnia 25 stycznia 2000 r. w sprawie utworzenia Spółki pod nazwą Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych „EKOWOD” w Namysłowie spółka z o.o.<sup>61</sup> powierzyła Spółce EKOWOD prowadzenie działalności w szczególności w zakresie wodociągów,

<sup>60</sup> O którym mowa w decyzji nr 15 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 lutego 2018 r. w sprawie ogłoszenia „Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu – edycja 2018” (Dz. Urz. Min. Sportu poz. 21, ze zm.).

<sup>61</sup> Dalej: uchwała w sprawie utworzenia Spółki EKOWOD.

kanalizacji i gospodarki odpadami komunalnymi. Następnie do spółki tej przystąpiły także Gminy: Domaszowice, Świerczów, Wilków oraz Pokój<sup>62</sup>.

Na podstawie umów z 18 października 2013 r. oraz z 15 stycznia 2014 r. Gmina Namysłów użyczyła Spółce EKOWOD tereny o łącznej powierzchni 77,38 ha, położone w Krasowicach<sup>63</sup> oraz Przeczowie<sup>64</sup>. Ww. umowy użyczenia zawierały zapisy zgodne z postanowieniami przepisów art. 710-719 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*<sup>65</sup>, w szczególności zobowiązywały Spółkę EKOWOD do używania użyczonych terenów w sposób odpowiadający ich przeznaczeniu i właściwościom oraz zwrotu tych terenów po zakończeniu użyczenia w stanie nie pogorszonym. W umowach tych określono także obowiązek ponoszenia przez Spółkę EKOWOD wszelkich kosztów utrzymania przedmiotu użyczenia oraz innych kosztów związanych z jego eksploatacją, nie zawarto w nich natomiast zapisów dotyczących możliwości zwrotu przez Gminę kosztów utrzymania tego terenu, poniesionych przez podmiot biorący do używania w wyniku zaistnienia szczególnych okoliczności (tj. na podstawie art. 713 w związku z art. 753 § 2 ustawy *Kodeks cywilny*).

(dowód: akta kontroli str. 884-885, 925-935, 970-971, 978-979)

W lipcu 2015 r. nad użyczonymi Spółce EKOWOD terenami przeszła trąba powietrzna, która spowodowała zniszczenie części znajdującego się tam drzewostanu<sup>66</sup>. Do umowy użyczenia z 15 stycznia 2014 r., dotyczącej terenów w Przeczowie zawarto 3 listopada 2015 r. aneks, zgodnie z którym pozyskane drewno stanowiło własność Spółki na pokrycie kosztów cięć i odnowienia powierzchni powstałej w wyniku wyrębu drzew. Aneksu regulującego kwestie cięć i odnowienia terenu działek w Krasowicach nie zawarto. Jak wyjaśnił Burmistrz, *na terenie działek w Przeczowie występowały głównie lasy. Uprzątnięcie terenu po nawałnicy i przywrócenie jego funkcji wiązało się z koniecznością poniesienia dużych kosztów, w związku z czym podjąłem decyzję o zawarciu aneksu. Prawo własności drewna przysługiwało Spółce na podstawie zawartych umów użyczenia, jednak ze względu na dużą skalę zniszczeń zawarłem aneks, który potwierdził ten fakt. Zawarcie aneksu służyło również kontroli nad działaniami Spółki w zakresie porządkowania tego terenu.*

(dowód: akta kontroli str. 972, 1034-1035, 1185-1186)

Uwaga dotycząca  
badanej  
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że okres wykonania zobowiązania Spółki EKOWOD, dotyczącego odnowienia powierzchni powstałej w wyniku wyrębu drzew, wynikającego z postanowień aneksu nr 1 do umowy użyczenia z 15 stycznia 2014 r. wykraczał poza ramy czasowe obowiązywania tej umowy. Została ona bowiem zawarta na czas oznaczony, do 31 stycznia 2017 r.<sup>67</sup>. Wynikający natomiast z przepisu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach*<sup>68</sup> termin ponownego wprowadzania roślinności leśnej wynosi pięć lat od usunięcia drzewostanu, przy czym, zgodnie z zaleceniem pracownika Starostwa Powiatowego

<sup>62</sup> Gmina Namysłów posiada 74,9% udziałów w Spółce.

<sup>63</sup> Działki o numerach 400/2, 400/5 oraz 400/6, obejmujące grunty orne o łącznej powierzchni 41,04 ha, nieużytki o powierzchni 9,52 ha, grunty zadrzewione i zakrzewione o powierzchni 9,34 ha, lasy o powierzchni 3,71 ha oraz użytki rolne zabudowane o powierzchni 2,21 ha.

<sup>64</sup> Działki nr 4/8 oraz 4/10, na których lasy stanowiły łącznie 8,66 ha, grunty zadrzewione i zakrzewione – 1,88 ha, grunty orne – 0,97 ha, a grunty rolne zabudowane 0,05 ha.

<sup>65</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

<sup>66</sup> Na obszarach leśnych i terenach zadrzewionych Ponadto zniszczeniu uległy drzewa rosnące na gruncie omym oraz nieużytkach.

<sup>67</sup> Aneks nr 2, przedłużający okres jej obowiązywania, zawarto 16 marca 2016 r., tj. po upływie czterech miesięcy od podpisania aneksu nr 1.

<sup>68</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 788, ze zm.

w Namysłowie, termin ten powinien być dłuższy niż rok ze względu na obecność na terenach objętych wycinką owadów szkodników.

Opis stanu  
faktycznego

W wyniku przejścia trąby powietrznej, w latach 2015-2017 z użyczonych terenów Spółka EKOWOD pozyskała łącznie 4 423,27 m<sup>3</sup> masy drzewnej. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu Spółki EKOWOD, w 2017 r. wycince podlegały drzewa, które po nawałnicy z lipca 2015 r. nie zostały usunięte w nadziei, że przeżyją, jednak naruszone nawałnicą systemy korzeniowe doprowadziły do wystąpienia posuszu, a część z tych drzew pozostawionych w 2015 r. jako pojedyncze sztuki nie poradziło sobie z warunkami pogodowymi i pozbawione osłony innych drzew uległo wyrwoceniu. W 2017 r. pozyskano z działki nr 400/5 w Krasowicach, łącznie 180,87 m<sup>3</sup> drewna.

(dowód: akta kontroli str. 998-1004, 1043-1080, 1100-1105, 1150)

Miąższość drewna pozyskanego z lasów rosnących na terenie działek nr 4/8 i nr 4/10 w Przeczowie wynosiła 2 047,91 m<sup>3</sup>. Wycinkę drzew z tego terenu Prezes Zarządu Spółki EKOWOD zgłosił 16 grudnia 2015 r. Staroście Namysłowskiemu, który to organ ocechował pozyskane drewno i wystawił świadectwa legalności jego pozyskania. W latach 2015-2016 nie zostały natomiast wystawione świadectwa legalności pozyskania drewna z terenów leśnych w Krasowicach, co opisano poniżej w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Przed dokonaniem wycinki (24 listopada 2015 r.), pracownik Starostwa Powiatowego w Namysłowie sporządził protokół, w którym oszacował powierzchnię szkód pohuraganowych w użyczonych Spółce lasach w Przeczowie na około 5 ha.

(dowód: akta kontroli str. 998-1003, 1037-1081, 1100-1105)

Prezes Zarządu Spółki EKOWOD stwierdził: *W okresie, kiedy zajmowałem stanowisko Prezesa Zarządu Spółki, nie prowadziłem gospodarki leśnej na użyczonych terenach. Spółka jedynie porządkowała teren po nawałnicy.*

(dowód: akta kontroli str. 1277)

Wycinka drzew<sup>69</sup>, które przetrwały trąbę powietrzną w lipcu 2015 r., ale wyrwociły się po usunięciu sąsiadujących z nimi drzew została zgłoszona przez Burmistrza 10 marca 2017 r. Pozyskane drewno zostało zalegalizowane przez Starostę Namysłowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1100-1105)

Wycinki 363 szt. drzew z terenów zadrzewionych, położonych na działce nr 400/5 w Krasowicach, dokonano na podstawie zezwolenia Starosty Namysłowskiego z 28 lipca 2015 r., wydanego po przeprowadzeniu ich oględzin. Nie wystąpiono o zezwolenie na wycinkę pozostałych złomów i wywrotów znajdujących się na tym terenie z uwagi na zmianę przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody*<sup>70</sup> wprowadzoną przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o *zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*<sup>71</sup> – począwszy od 28 sierpnia 2015 r. przepisów dotyczących obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części nie stosuje się m.in. do drzew i krzewów stanowiących złomy i wywroty, usuwanych przez gminne jednostki oczyszczania lub inne podmioty działające w tym zakresie na zlecenie gminy.

(dowód: akta kontroli str. 1082-1087)

<sup>69</sup> Z terenu działki nr 400/5 w Krasowicach.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 142, ze zm.

<sup>71</sup> Dz. U. poz. 1045, ze zm.

Pozyskanie drewna z terenów nieleśnych, położonych w obrębie działki nr 4/8 w Przeczowie oraz działki nr 400/5 w Krasowicach, zostało udokumentowane dwoma protokołami pozyskania drewna, sporządzonymi 1 czerwca 2016 r. przez inspektora w Wydziale Rolnictwa i Gospodarki Nieruchomościami Gminy Urzędu oraz pracownika Spółki EKOWOD. W protokołach tych nie wskazano, z której działki pochodziły wymienione w nich poszczególne stopy drewna. Łączna ilość pozyskanego drewna ujęta w ww. dokumentach wynosiła 2 377,65 m<sup>3</sup>. Jak wyjaśnił pracownik Spółki EKOWOD, w protokołach tych omyłkowo ujęto również drewno pochodzące z terenów leśnych w Krasowicach.

Protokół pozyskania drewna (w ilości 35,36 m<sup>3</sup>) z terenu działki nr 400/5 w Krasowicach spisano 1 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 998-1004, 1273)

Informacja Burmistrza o terminie, miejscu i przyczynie usunięcia drzew<sup>72</sup> wraz z dokumentacją fotograficzną<sup>73</sup> została przekazana Staroście Namysłowskiemu 1 czerwca 2016 r. W informacji tej nie wskazano liczby wyciętych drzew, ograniczając się do stwierdzenia, że na terenie działek nr 4/8 i nr 4/9 w Przeczowie oraz na terenie działki nr 400/5 w Krasowicach wywróceniu i wylamaniu uległo łącznie 7 200 szt. drzew o obwodach pni (mierzonych na wysokości 1,3 m) wynoszących od 50 cm do 130 cm (tj. o średnicy od 15,9 cm do 41,4 cm). Zgodnie z treścią ww. informacji prace związane z usuwaniem drzew wykonano w maju 2016 r. natomiast z dokumentacji będącej w posiadaniu Spółki EKOWOD wynikało, że prace te były prowadzone od grudnia 2015 r. do maja 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1088-1099)

Uwaga dotycząca  
badanej  
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że podany w informacji Burmistrza czas dokonania wycinki obejmował jedynie maj 2016 r. podczas gdy prace w tym zakresie były prowadzone przez sześć miesięcy, począwszy od grudnia 2015 r. I choć Gmina Namysłów nie była obowiązana do informowania Starosty Namysłowskiego o wycince złomów i wywrotów, to jednak, wobec niedopełnienia tego obowiązku przez Spółkę, przedłożona przez Urząd informacja była jedyną, jaką dysponował Starosta Namysłowski.

Zgodnie z art. 83f ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 14 lit. a ustawy o ochronie przyrody, w sytuacji, gdy drzewa lub krzewy stanowiące złomy lub wywroty są usuwane przez gminne jednostki oczyszczania lub inne podmioty działające w tym zakresie na zlecenie gminy, podmioty te powinny przekazać, w terminie 30 dni od dnia usunięcia drzewa lub krzewu, do organu właściwego do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, informację o terminie, miejscu i przyczynie ich usunięcia oraz liczbie drzew lub powierzchni usuniętych krzewów, a także dokumentację fotograficzną przedstawiającą usunięte drzewo lub krzew.

Opis stanu  
faktycznego

W Gminie nie opracowano dokumentu regulującego zasady gospodarowania składnikami mienia ruchomego.

(dowód: akta kontroli str. 1027)

Uzyskane przez Spółkę EKOWOD przychody ze sprzedaży drzew wyniosły 731,0 tys. zł. Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Zarządu Spółki EKOWOD, drewno o niskiej wartości z terenów zalesionych spółka pozyskała własnymi siłami z przeznaczeniem na opał. Łączny koszt prac wykonanych w ramach usunięcia drzew i porządkowania terenu wyniósł 467,3 tys. zł, a szacunkowy całkowity koszt

<sup>72</sup> O której mowa w art. 83f ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>73</sup> Obejmującą 19 szt. fotografii przedstawiających część z uszkodzonych drzew.

wykonania podestów<sup>74</sup>, według wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki EKOWOD wynosił ok. 25 tys. zł netto. Ponadto wskazał on, że planowane jest w przyszłości wykonanie również innych prac, tj.: a/ równania terenu po rowach odwadniających oraz wrywanie karp z ostatniego fragmentu geodezyjnie zakwalifikowanego jako grunty orne (o szacowanym koszcie wynoszącym 25 tys. zł); b/ oprysku przeciw zarastaniu czeremchą zmulczowanego terenu (o szacunkowym koszcie wynoszącym 6,6 tys. zł); c/ orki i nasadzenia lasu sosnowego (o szacunkowym koszcie wynoszącym 60,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.1107-1110, 1139-1140)

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu Spółki EKOWOD, *kolejnym kosztem będzie przywrócenie gruntów ornych nieużytkowanych rolniczo przez dziesiątki lat. Należy w tym celu oczyścić teren z kamieni, gruzu i odpadów nazwożonych prawdopodobnie przez okolicznych mieszkańców przed wieloma laty. Po uprzątnięciu teren ten będzie trzeba przeorać i wybronować w celu usunięcia pozostałych w ziemi odpadów i korzeni po samosiewach. Koszty poniesione przy tych pracach są trudne do oszacowania, dlatego będą na bieżąco weryfikowane, a prace będą prowadzone do czasu uporządkowania terenu bądź tak długo, jak długo wystarczy środków zgromadzonych ze sprzedaży drewna.* Z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki EKOWOD wynika, że planowane prace, mające na celu przywrócenie funkcji gruntów ornych, dotyczą w szczególności użyczonych terenów w Krasowicach. Natomiast według opisów przedmiotów zamówienia na wycinkę drzew, usuwanie samosiewów dotyczyło wyłącznie terenów w Krasowicach.

(dowód: akta kontroli str.1107-1110, 1139-1140, 1407)

Uwaga dotycząca  
badanej  
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że do umowy użyczenia Spółce EKOWOD terenów w Krasowicach nie zawarto aneksu, który obligowałby Spółkę do odnowienia powierzchni tego terenu po wyrębie.

Opis stanu  
faktycznego

W październiku 2015 r. Gmina podjęła działania zmierzające do zamiany części użyczonych Spółce EKOWOD terenów<sup>75</sup> na działkę będącą w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, przeznaczoną na potrzeby rozbudowy cmentarza gminnego. Według informacji uzyskanych z Nadleśnictwa Namysłów, w przypadku zamiany gruntów, jednostka ta założy uprawy leśne na przejętych od Gminy Namysłów terenach.

(dowód: akta kontroli str. 1187, 1197-1265, 1407)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Zlecenie Spółce EKOWOD wykonania usługi wycinki wiatrolomów i odnowienia powierzchni terenu po wyrębie nastąpiło bez zastosowania do tego zamówienia przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*, co stanowiło naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, zgodnie z którym stosuje się jej przepisy do udzielania zamówień przez jednostki sektora finansów publicznych. Ponadto udzielenie Spółce EKOWOD ww. zamówienia nie miało uzasadnienia w zakresie jej działalności, określonym w § 1 ust. 3 uchwały w sprawie utworzenia Spółki EKOWOD, zgodnie z którym powołana ona została do prowadzenia działalności w zakresie wodociągów, kanalizacji i gospodarki odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 884-885, 970-971)

<sup>74</sup> Pozostających własnością Spółki EKOWOD.

<sup>75</sup> O łącznej powierzchni 30,1938 ha.

Burmistrz wyjaśnił: *Wycinka i porządkowanie odbyło się na podstawie umów użyczenia z 18 października 2013 r. i z 15 stycznia 2014 r. dot. Przeczowa oraz z aneksu z 3 listopada 2015 r. do umowy z 2014 r. Zapisy § 3 obu umów zobowiązywały biorącego do ponoszenia wszelkich kosztów utrzymania i eksploatacji użyczonych terenów. Ponadto § 8 umów użyczenia zobowiązywał biorącego do zwrotu przedmiotu użyczenia w stanie nie pogorszonym i zdatnym do dalszego użytkowania (...). Moim zdaniem nie było konieczności zlecenia wykonania tych usług w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. Burmistrz stwierdził również, że zapisy zawarte w § 1 ust. 3 uchwały nr XV/213/2000 z dnia 25 stycznia 2000 r. Rady Miejskiej w Namysłowie w sprawie utworzenia Spółki zawierają otwarty katalog zadań, jakie może wykonywać Spółka. W tym zakresie należy również rozumieć wycinkę wiatrolomów i odnowienie powierzchni powstałej w wyniku wyrębu. Wobec powyższego należy uznać, że w/w zadanie jest zadaniem własnym gminy, które Spółka może realizować.*

(dowód: akta kontroli str. 1157, 1185)

Najwyższa Izba Kontroli odnosząc się do wyjaśnień Burmistrza wskazuje, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>76</sup>, o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, którym to organem – w przypadku Gminy – była Rada Miejska w Namysłowie. Powierzenie Spółce do realizacji innych zadań niż wskazanych w uchwale w sprawie utworzenia Spółki EKOWOD należało zatem do wyłącznych kompetencji Rady Miejskiej w Namysłowie. Stanowisko Burmistrza, zgodnie z którym otwarty katalog zadań umożliwił mu powierzenie Spółce zadań innych, niż wymienione w uchwale, pozostaje w sprzeczności ze wskazanym przepisem ustawy o gospodarce komunalnej, gdyż jego przyjęcie oznaczałoby możliwość przeniesienia kompetencji organu stanowiącego na organ wykonawczy Gminy.

Najwyższa Izba Kontroli nie akceptuje również stwierdzenia Burmistrza, że podstawą dokonania przez Spółkę wycinki złomów i wywrotów oraz porządkowania terenu po wycince, były zapisy zawartych umów użyczenia. Umowy te zawierały zapisy zobowiązujące Spółkę do ponoszenia wszelkich kosztów utrzymania przedmiotu użyczenia oraz wszelkich innych kosztów związanych z jego eksploatacją, a także do zwrotu przedmiotu umowy, po jej ustaniu, w stanie nie pogorszonym i zdatnym do dalszego użytkowania. Jednocześnie, w myśl art. 713 ustawy Kodeks cywilny biorący do używania ponosi zwykle koszty utrzymania rzeczy użyczonej, a jeżeli poczynił inne wydatki lub nakłady na rzecz, stosuje się odpowiednio przepisy o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia. Kosztów uprzątnięcia wiatrolomów i wywrotów oraz odnowienia powierzchni pohuraganowej nie można uznać za zwykle koszty utrzymania lub eksploatacji, co potwierdził sam Burmistrz, stwierdzając: *użyczający nie mógł prawnie obciążyć biorącego do używania odpowiedzialnością za szkody powstałe w wyniku wystąpienia siły wyższej tj. przejścia trąby powietrznej nad użyczoną nieruchomością.*

(dowód: akta kontroli str. 1024-1025)

Ponadto Spółka EKOWOD zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w żadnym stopniu nie przyczyniła się do powstania szkód w użyczonych jej przez Gminę nieruchomościach. Zauważyć także należy, że spółka ta nie mogła legalnie realizować określonego w umowach użyczenia obowiązku używania przedmiotu użyczenia w sposób odpowiadający jego przeznaczeniu i właściwościom, a w przypadku terenów w Przeczowie również zgodnie z ustawą o lasach, gdyż dla tych terenów Starosta Namysłowski nie wydał decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3

<sup>76</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 827.

ustawy o lasach, określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej. Prac wykonanych przez Spółkę na terenach leśnych nie można zatem uznać za dokonywanie cięć sanitarnych w ramach pielęgnowania lasów. Rozpoczęcie przez Spółkę EKOWOD realizacji zadania związanego z usuwaniem drzew nastąpiło ponadto po zawarciu aneksu nr 1 z 3 listopada 2015 r.

W wyniku nieprawidłowego sposobu powierzenia Spółce EKOWOD prac polegających na usuwaniu złomów i wywrotów oraz odnowieniu powierzchni powstałej w wyniku usunięcia drzew, w Gminie nie udokumentowano sprzedaży drewna za pomocą faktur VAT. Tym samym w ewidencji<sup>77</sup>, o której mowa w art. 109 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>78</sup> nie wykazano danych niezbędnych do prawidłowego sporządzenia deklaracji podatkowej, a także nie rozliczono należnego podatku od towarów i usług. W księgach rachunkowych Gminy Namysłów nie ujęto ponadto operacji gospodarczych, związanych z pozyskaniem i zbyciem drewna, co stanowiło naruszenie przepisu art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>79</sup>. Zaniechano również prowadzenia ewidencji składników mienia ruchomego w postaci drewna pozyskiwanego z wycinki drzew z terenu nieruchomości stanowiących własność Gminy, co stanowiło naruszenie przepisów art. 17 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym w ramach ksiąg pomocniczych powinna być stosowana ewidencja wartościowo-ilościowa lub ilościowa dla poszczególnych grup rzeczowych składników aktywów obrotowych.

(dowód: akta kontroli str. 1152-1154, 1160-1162)

2. Gmina Namysłów zobowiązała Spółkę EKOWOD do używania użyczonych nieruchomości w Przeczowie oraz w Krasowicach w sposób odpowiadający ich przeznaczeniu (w tym również do pozyskiwania drewna z terenów leśnych), pomimo że dla tych terenów Starosta Namysłowski nie wydał decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej. Ponadto pomimo braku tej decyzji, w aneksie nr 1 do umowy użyczenia z 15 stycznia 2014 r. Gmina zobowiązała Spółkę EKOWOD do wycinki wiatrolomów i wywrotów na terenie użyczonych jej działek w Przeczowie.

(dowód: akta kontroli str. 970-972, 978-979, 1143-1144)

Poprzedni Burmistrz wyjaśnił: *Podpisane umowy użyczenia terenów w Krasowicach i Przeczowie należących do Gminy Namysłów, a obejmujących m.in. lasy miały na celu prowadzenie przez Spółkę EKOWOD planowego gospodarowania zasobami leśnymi (...). Moim zamiarem było to, aby w przyszłości (okres około 50 lat), Gmina mogła pozyskiwać drewno budowlane i czerpać z tego korzyści. Brak decyzji Starosty określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej może wynikać z zaniechania lub braku wiedzy pracownika merytorycznego Gminy.*

(dowód: akta kontroli str. 1405)

Ponadto zaniechano wystąpienia do Starosty Namysłowskiego o wydanie decyzji zwiększającej limit pozyskiwanego drewna, pomimo że z użyczonych terenów leśnych pozyskano drewno w większej ilości, niż przewidziano w aneksie do inwentaryzacji stanu lasów na lata 2010-2019. Według tego aneksu łączna maksymalna miąższość do pozyskania z użyczonych Spółce EKOWOD lasów oraz terenów przeznaczonych do zalesienia wynosiła 864 m<sup>3</sup>. Z obszaru tego Spółka pozyskała i sprzedała natomiast łącznie 4 459,92 m<sup>3</sup> drewna, a dodatkowo pozyskane drewno opałowe zostało wykorzystane do ogrzewania pomieszczeń

<sup>77</sup> Zawierającą dane niezbędne do prawidłowego sporządzenia deklaracji podatkowej oraz informacji podsumowującej.

<sup>78</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.

<sup>79</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

Spółki. Zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy o lasach zwiększenie ilości drewna do pozyskania ponad limity określone w decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej jest dozwolone w przypadkach losowych, a decyzje w tej sprawie, na wniosek właściciela lasu, wydaje starosta.

(dowód: akta kontroli str. 964-969, 998-1004, 1043-1080, 1100-1105, 1140, 1144)

Burmistrz wyjaśnił: *Priorytetem w zaistniałej sytuacji było uprzątnięcie terenu dotkniętego nawałnicą. Po przejściu trąby powietrznej pracownicy Starostwa Powiatowego w Namysłowie wielokrotnie odwiedzali te tereny. Po zakończeniu wycinki drewno pochodzące z lasów zostało zalegalizowane przez Starostę Namysłowskiego. Według mojej wiedzy w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej na terenach leśnych nie ma obowiązku uzyskania decyzji zwiększającej limit pozyskiwanego drewna, istnieje natomiast obowiązek uprzątnięcia terenu, który ucierpiał w wyniku klęski.*

(dowód: akta kontroli str. 1187)

Naczelnik Wydziału Rolnictwa i Gospodarki nieruchomościami wyjaśniła natomiast: *Gmina (...) nie występowała do Starosty o zwiększenie limitu na pozyskanie drewna, ponieważ nie był to przypadek losowy tylko w wyniku przejścia trąby powstała klęska żywiołowa, która spowodowała znaczne szkody w terenie, oraz wysokie straty. Ustawodawca w art. 23 ust. 4 wskazał przypadek losowy, nie wskazał klęski żywiołowej. Zgodnie z art. 13 ustawy o lasach, właściciel lasu, terenów leśnych zobligowany jest do dbania, pielęgnowania, ochrony przeciwpożarowej. Na podstawie art. 24 ustawy o lasach, pielęgnacja i utrzymanie lasu to usuwanie drzew opanowanych przez organizmy szkodliwe, a także usuwanie złomów i wywrotów. Nie usuwano drzew zdrowych. Biorąc pod uwagę art. 13 i art. 24 ustawy o lasach właściciel terenu wykonał zadania związane z uporządkowaniem skutków klęski, przez powierzenie umową użyczenia spółce gminnej.*

(dowód: akta kontroli str. 1147)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że jakkolwiek przepisy ustawy o lasach nakładają na właściciela lasów obowiązek jego pielęgnowania i ochrony, w tym usuwania złomów i wywrotów, to pozyskanie drewna ponad ustalone limity, nawet gdy odbywa się w ramach pielęgnowania lasu, wymaga uzyskania – w trybie art. 23 ust. 4 ustawy o lasach – decyzji starosty.

3. Zaniechano przestrzegania wynikającego z § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 lutego 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urządzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna<sup>80</sup> obowiązku zawiadamiania Starosty Namysłowskiego o pozyskiwaniu, w okresie od grudnia 2015 r. do maja 2016 r., drewna z użyczonych Spółce terenów leśnych. Zgodnie z ww. przepisem cechowania drewna w lasach nie stanowiących własności Skarbu Państwa dokonuje starosta niezwłocznie po zawiadomieniu przez właściciela lasu o pozyskaniu drewna.

W wyniku braku zawiadomień drewno pozyskane w tym okresie z terenów leśnych, położonych na działce nr 400/5 w Krasowicach, nie zostało ocechowane.

Burmistrz Namysłowa stwierdził, że zgłoszenia wycinki dokonała Spółka, gdyż użytkowała te tereny na podstawie umów użyczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1037-1042, 1186, 1189)

4. Powierzenie Spółce EKOWOD wykonania wycinki wiatrolomów i wywrotów z użyczonych terenów oraz odnowienia powierzchni powstałej w wyniku wyrębu

<sup>80</sup> Dz. U. Nr 36 poz. 201, ze zm.

drzew nie zostało poprzedzone należytych oszacowaniem kosztów tych prac oraz przychodu możliwego do osiągnięcia w wyniku sprzedaży pozyskanego drewna. Pomimo tego, zlecając wykonanie tych prac, Burmistrz nie określił zasad rozliczenia pomiędzy Gminą a Spółką EKOWOD w przypadku wystąpienia różnic pomiędzy poniesionymi przez tę spółkę kosztami (wynoszącymi 492,3 tys. zł<sup>81</sup>) a osiągniętymi przez nią przychodami w kwocie 731 tys. zł. Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Zarządu Spółki EKOWOD drewno o niskiej wartości z terenów zalesionych pozyskane zostało własnymi siłami z przeznaczeniem na potrzeby grzewcze tej spółki.

(dowód: akta kontroli str. 972, 1137-1140, 1186)

Burmistrz wyjaśnił, że *porządkowania terenu dokonywała spółka komunalna, do której mam zaufanie. Mam również wgląd w sprawozdania tej spółki, kontroluję proces porządkowania terenu, który trwa do dzisiaj. Zakładałem, że przychody ze sprzedaży pozyskanego drewna w całości będą przeznaczone na pokrycie kosztów związanych z uprzążaniem, porządkowaniem i odtworzeniem tego terenu. Uważałem za oczywiste, że w przypadku wystąpienia różnic pomiędzy wartością prac a przychodami ze sprzedaży drewna, po zakończeniu realizacji zadania, zostanie dokonane rozliczenie.*

(dowód: akta kontroli str. 1186)

Ponadto dopuszczono do wycinki przez Spółkę EKOWOD drzew z terenu działki nr 400/5 w Krasowicach oraz sprzedaży przez ten podmiot pozyskanego w ten sposób drewna mimo braku uprzedniego uregulowania tej kwestii w formie umowy (bądź aneksu do umowy użyczenia z 18 października 2013 r.). W rezultacie Spółka uzyskała przychody ze sprzedaży pozyskanego drewna, stanowiącego własność Gminy Namysłów.

Jak wyjaśnił Burmistrz nie uregulowano kwestii wycinki drzew z użyczonych Spółce EKOWOD terenów w Krasowicach, ponieważ działka nr 400/5 to teren stanowiący głównie grunty orne, nieużytki. Lasy oraz tereny zadrzewione i zakrzewione na działce 400/5 w Krasowicach to niewielki obszar, teren porośnięty roślinnością leśną, kępami krzewów, drzew karłowatych, teren zakrzaczony na użytkach rolnych. Zawarta umowa użyczenia biorącego do użytkowania zgodnie z § 3 zobowiązywała i upoważniała do zagospodarowania terenu oraz do ponoszenia wszelkich kosztów utrzymania przekazanej nieruchomości, nie było więc potrzeby zawierania aneksu, który miałby określać dodatkowo inne obowiązki. Według wyjaśnień złożonych przez Burmistrza, do umowy użyczenia terenów położonych w Przeczowie zawarto aneks, którego zapisy zobowiązywały Spółkę do uporządkowania terenów zniszczonych przez nawałnicę oraz pozyskania drewna z wiatrolomów i wywrotów, ponieważ przedmiotem umowy była nieruchomość stanowiąca teren lasu.

Burmistrz wyjaśnił również, że *umowa z 2013 r. dotycząca Krasowic stanowi, że Spółka gospodaruje użyczonym terenem zgodnie z jego przeznaczeniem. Pozyskanie drewna było rezultatem uprzążania terenu po nawałnicy i cięć sanitarnych. Dlatego też Spółka stała się właścicielem drewna na podstawie umowy użyczenia.*

(dowód: akta kontroli str. 978-979, 1034-1035, 1137-1138, 1141-1142, 1186)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zapisy zawartych umów użyczenia nie przenosiły własności pozyskanego drewna na Spółkę. Przeniesienie własności nastąpiło wraz z podpisaniem aneksu do umowy użyczenia z 15 stycznia 2014 r. i dotyczyło jedynie drewna pozyskanego z użyczonych Spółce EKOWOD terenów położonych w Przeczowie. Drewno pochodzące z wycinki drzew w Krasowicach

<sup>81</sup> Z uwzględnieniem wykonania podestów pod lodowisko. Ponadto zaplanowano wykonanie w przyszłości prac o wartości szacunkowej wynoszącej łącznie 91,6 tys. zł.

stanowiło natomiast – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – majątek Gminy Namysłów, którym powinna ona zarządzać w sposób określony w art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*<sup>82</sup>. Zgodnie z tym przepisem obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. Niezależnie od powyższego, Najwyższa Izba Kontroli za niegospodarne uważa zlecenie usługi usunięcia drzew bez uprzedniej wyceny drewna możliwego do pozyskania oraz bez określenia sposobu rozliczenia nakładów ponoszonych przez Spółkę na przedmiot użyczenia.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu przedstawionym wyżej zakresie.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>83</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do wzmocnienia nadzoru nad zgodnością sporządzanych w Gminie Namysłów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy.
2. Podjęcie działań zmierzających do rozliczenia z EKOWOD Spółką z o.o. nakładów na usunięcie drzew z użyczonych tej spółce nieruchomości w Krasowicach i w Przeczowie, uwzględniających poniesione w związku z tymi działaniami przez tą spółkę koszty oraz uzyskane z tego tytułu przychody.

## 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 Opolu.

#### 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.

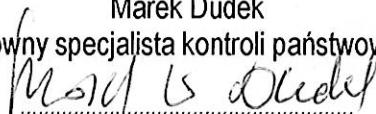
<sup>82</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

<sup>83</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.; dalej: ustawa o *NIK*.

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

Opole, 3 sierpnia 2018 r.

Kontrolerzy  
Marek Dudek  
główny specjalista kontroli państwowej



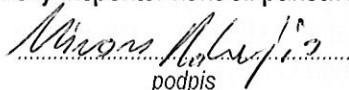
.....  
podpis

Aleksandra Pawlicka  
specjalista kontroli państwowej



.....  
podpis

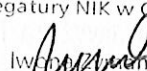
Miron Rokujżo  
starszy inspektor kontroli państwowej



.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu  
Dyrektor

DYREKTOR  
Delegatury NIK w Opolu



.....  
podpis