

TEKST JEDNOLITY



Katowice, dnia ...13 LIP. 2005

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura

40-039 Katowice

ul. Powstańców 29

(032) 255-30-67 fax 255-57-92

Nr LKA-41204-1-05, S/04/010

Pan Adam Fudali

Prezydent

Miasta Rybnika

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2001 Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła w Urzędzie Miasta Rybnika (zwanym w dalszej treści wystąpienia „Urzędem”) kontrolę doraźną obejmującą budowę Zespołu Szkół Wyższych w Rybniku (ze szczególnym uwzględnieniem sposobu udzielania zamówień publicznych) oraz wybrane zagadnienia z zakresu gospodarowania nieruchomościami komunalnymi.

Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK kontrola jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzana jest pod względem legalności, rzetelności i gospodarności, a zatem Najwyższa Izba Kontroli nie oceniała celowości działań podjętych przez Miasto dla stworzenia Zespołu Szkół Wyższych w Rybniku ani też celowości działań podejmowanych przez Miasto w zakresie budownictwa mieszkaniowego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 14 lutego 2005 roku, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Budowa Zespołu Szkół Wyższych przy ul. Rudzkiej

W latach 1999-2004 Miasto Rybnik realizowało przedsięwzięcie inwestycyjne pn. „Zespół Szkół Wyższych przy ul. Rudzkiej”. W latach 1999-2003 i w I półroczu 2004 r. łączne nakłady poniesione na ww. inwestycję wyniosły około 47,0 mln zł, z czego na koszty sfinansowane z budżetu miasta i Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (w tym darowizny i odsetki bankowe) przypadało 39,6 mln zł, natomiast pozostałe koszty zostały sfinansowane: z dotacji budżetu państwa w wysokości 1,5 mln zł, z dotacji funduszu PHARE - 2,9 mln zł., ze środków własnych Fundacji Ekologicznej „Ekoterm Silesia” (zwanej dalej również FEES lub Fundacją) w Rybniku - 3,0 mln zł.

Uwzględniając kryterium gospodarności Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podjęte dla zapobieżenia degradacji budynków poszpitalnych znajdujących się w Rybniku, w rejonie ul. Rudzkiej.

Natomiast w skontrolowanym zakresie, dotyczącym realizacji ww. inwestycji, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia:

- sposób planowania inwestycji,
- tryb powierzenia Fundacji Ekologicznej „Ekoterm Silesia” (zwanej dalej FEES) w Rybniku zastępstwa inwestycyjnego do prowadzenia ww. przedsięwzięcia inwestycyjnego,
- sprawowanie przez Miasto nadzoru nad gospodarowaniem przez Fundację Ekologiczną „Ekoterm Silesia” w Rybniku środkami publicznymi przeznaczonymi na realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego „Budowa Zespołu Szkół Wyższych”, ze szczególnym uwzględnieniem egzekwowania od FEES przestrzegania przepisów, obowiązującej w okresie objętym kontrolą, ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664, ze zm., zwanej dalej uozp).

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

I.1. W zakresie planowania inwestycji:

I.1.1. Nie zrealizowano całego, pierwotnie planowanego zakresu inwestycji – z planowanej wartości kosztorysowej w kwocie 214,1 mln zł (według załącznika do uchwały nr 325/XIV/99 Rady Miasta Rybnika z dnia 27.12.1999 r.), poniesiono koszty w kwocie 47,0 mln zł z przewidzianych pierwotnie (w opracowaniu koncepcyjnym

przygotowanym przez Fundację Ekologiczną Ekoterm Silesia z 2000 r.) efektów docelowych, obejmujących adaptację 7 istniejących budynków i budowę 7 nowych obiektów zrealizowano tylko adaptację istniejących obiektów poszpitalnych. Natomiast zakres rzeczowy zrealizowanych robót nie obejmował wykonawstwa szeregu zadań, obejmujących m.in.: zespół dydaktyczno-biblioteczny, halę sportową, a także większość obiektów infrastrukturalnych (np. boisko sportowe, place ulice i chodniki, tereny zielone, miejsca parkowania i garażowania samochodów itp.).

Po upływie I półrocza 2004 r. realizacja programu inwestycyjnego „Budowa Zespołu Szkół Wyższych w Rybniku ul. Rudzka” została wstrzymana m.in. ze względu na brak środków finansowych (własnych i ze strony sponsorów), i nie podjęto decyzji dot. jego kontynuacji.

I.1.2. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, sposób planowania inwestycji nie spełniał kryterium rzetelności – choć Rada Miasta określała wydatki przewidywane w poszczególnych latach na realizację ww. przedsięwzięcia w formie załączników do uchwał budżetowych, o których mowa w art. 110 ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm., zwanej dalej *uofp*), to nie sprecyzowano w nich zakresu rzeczowego inwestycji (ilość zadań przewidzianych do realizacji w kolejnych latach zmieniała się – od 1 do 4), nie określono też precyzyjnie nazw i harmonogramu realizacji poszczególnych zadań.

Jak ustalono, jedynymi będącymi w posiadaniu Miasta dokumentami określającymi cały przewidywany zakres inwestycji, były nie zatwierdzone przez Zarząd i Radę Miasta opracowania koncepcyjne lub studialne, wykonane w marcu 1999 r. i w grudniu 2000 r. na zlecenie FEES, które wobec ograniczenia zakresu inwestycji uległy dezaktualizacji.

Brak rzetelnego programu inwestycji skutkował także – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – ponoszeniem w ramach ww. przedsięwzięcia inwestycyjnego wydatków na obiekty, których realizacja została następnie zaniechana. Na przykład, jako działanie niegospodarne Najwyższa Izba Kontroli ocenia wydatkowanie w 2002 r. ze środków budżetu miasta kwoty 139.995 zł na sfinansowanie zamówionych przez FEES prac projektowych i studialnych dotyczących budowy biblioteki akademickiej przy Zespole Szkół Wyższych, pomimo iż realizacja ww. zadania nie została zaplanowana w wieloletnich programach inwestycyjnych opracowanych w latach 2002-2004, stanowiących załączniki do uchwał budżetowych na poszczególne lata.

Ponadto, wystawienie przez Zastępcę Prezydenta Miasta dyspozycji płatniczej dotyczącej przekazania w dniu 15 lipca 2002 r. na rachunek FEES kwoty 17.995 zł na sfinansowanie płatności za realizację ww. prac projektowych nastąpiło z naruszeniem art. 28 ust. 1 uofp, wobec braku podstawy do poniesienia tego wydatku.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w świetle powyższych faktów, składane w trakcie kontroli wyjaśnienia, według których przekazanie ww. środków w kwocie 17.995 zł było konieczne dla uniknięcia obciążenia Miasta odsetkami za nieterminową płatność nie zasługują na uwzględnienie.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednocześnie, że w związku z zakończeniem realizacji inwestycji pn. „Zespół Szkół Wyższych przy ul. Rudzkiej” ww. prace projektowe i studialne nie zostały wykorzystane.

I.2. W zakresie powierzenia zastępstwa inwestycyjnego FEES:

I.2.1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, iż powierzenie przez Zarząd Miasta pełnienia funkcji inwestora zastępczego dla przedmiotowego zadania Fundacji Ekologicznej „Ekoterm Silesia” (na podstawie umowy z dnia 26.10.1999 r.) nastąpiło bez przeprowadzenia postępowania umożliwiającego wybór najkorzystniejszej oferty, co stanowi naruszenie zasad określonych w art. 92 pkt 5 uofp.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wobec finansowania prac związanych z budową Kampusu przy ul. Rudzkiej ze środków publicznych, powoływany w wyjaśnieniach Pana Prezydenta fakt, iż FEES była pierwszym pomysłodawcą i inicjatorem działań na rzecz zagospodarowania obiektów poszpitalnych nie uzasadniał opisanego wyżej postępowania, nie spełniającego kryterium legalności.

I.2.2. Fundacja nie wywiązywała się rzetelnie z obowiązków określonych w umowie o wykonywanie funkcji inwestora zastępczego, zawartej z Zarządem Miasta w dniu 26.10.1999 r., na przykład:

- FEES nie prowadziła obsługi finansowo-księgowej realizowanej inwestycji, w zakresie: prowadzenie ewidencji księgowej syntetycznej i analitycznej, sporządzania okresowych zestawień obrotów i sald, przygotowania sprawozdawczości GUS oraz w zakresie dotyczącym sporządzania dokumentów OT lub PT, do czego była zobowiązana z mocy § 6 pkt 12 i pkt 15 tej umowy. W rzeczywistości prace te były wykonywane przez pracowników Urzędu Miasta,

co wyjaśniano brakiem dostępu FEES do całości dokumentacji finansowo – księgowej zgromadzonej w Urzędzie,

- także z naruszeniem § 6 pkt. 17 ww. umowy FEES nie przekazywała inwestorowi bezpośredniemu, w terminach określonych przepisami, wszystkich dowodów źródłowych dotyczących realizowanej inwestycji, a w szczególności rozliczonych faktur oraz zrealizowanych umów zawartych z wykonawcami robót i usług i dostawcami.

1.3. W zakresie egzekwowania przez Zarząd Miasta od FEES przestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych oraz wydatkowania przez tę Fundację środków przekazanych z budżetu Miasta:

Pomimo tego, że na podstawie § 3 umowy z dnia 21.09.1999 r. zawartej przez Zarząd Miasta z FEES fundacja zobowiązana została do wydatkowania przekazanych jej środków z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664, ze zm. – dalej zwana *uozp*), w trakcie udzielania zamówień publicznych przez Fundację wystąpiły następujące nieprawidłowości:

1.3.1 W latach 2000-2001 FEES udzieliła w imieniu Miasta „Spółce z o.o. ERBUD” ponad 40% ogólnej wartości wszystkich zamówień publicznych dotyczących podstawowego zakresu robót i dostaw, o ogólnej wartości 14.657,3 tys. zł, w sytuacji gdy „ERBUD” była powiązana kapitałowo z Elektrownią Rybnik (Elektrownia posiadała 39,77 % udziałów w jej kapitale zakładowym wynoszącym 437.500 zł). Jednocześnie Elektrownia Rybnik była jednym z fundatorów FEES (sfinansowała 1/3 wartości wkładów w jej funduszu założycielskim o wartości 50.000 zł).

Pomimo opisanych wyżej powiązań finansowych, w pracach komisji przetargowych w trakcie przetargów nieograniczonych, zakończonych udzieleniem zamówień firmie „ERBUD” (4 zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości 13.082.686,30 zł) brali udział przedstawiciele Elektrowni Rybnik, co - w ocenie Najwyższej Izby Kontroli - stanowiło naruszenie art. 20 pkt 3 *uozp*, zgodnie z którym w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego nie mogą występować w imieniu zamawiającego ani wykonywać czynności związanych z tym postępowaniem osoby, które pozostają z wykonawcą lub dostawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

I.3.2. Z naruszeniem art. 71. ust. 1 pkt. 1 *uozp*, zgodnie z którym m.in. wykonawcy zamówienia można udzielić zamówień dodatkowych o wartości nie przekraczającej 20% zamówienia podstawowego, Prezes Zarządu FEES udzielił ww. spółce ERBUD z wolnej ręki dodatkowych zamówień do 2 umów podstawowych (umowy z dnia 4.01.2000 r. i z dnia 17.04.2000 r., dotyczących wykonania adaptacji budynku starej pralni i kuchni Szpitala Miejskiego nr 1 w Rybniku przy ul. Rudzkiej 13 na potrzeby Wydziału Energetyki Komunalnej Politechniki Śląskiej - I i II etap), i tak:

- do umowy 001/PK/2861/99/SO/00 z dnia 4.01.2000 r., przewidującej wykonanie robót o wartości netto 3 102 700 zł, zawarto 12 umów dodatkowych o wartości netto 630.897,23 zł (co stanowiło 20,33% wartości umowy podstawowej),
- do umowy 032/PK/2861/99/SO/00 z dnia 17.04.2000 r., przewidującej wykonanie robót o wartości netto 774 367,83 zł, zawarto 5 umów dodatkowych o wartości netto 165.993,91 zł (co stanowiło 21,44% wartości umowy podstawowej).

I.3.3. Ponadto stwierdzono następujące naruszenia *uozp* w działaniach Fundacji:

- w 2 przypadkach umowy dodatkowe do umowy podstawowej, o łącznej wartości 88.894,90 Euro (umowę 9/D/ERB/01 z dnia 28.06.2001 r. o wartości 66.900 Euro i umowę 10/D/ERB/01 z dnia 27.07.2001 r. o wartości 21.994,90 Euro), zawarto bez zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zastosowania trybu z wolnej ręki, czym naruszono art. 71 ust. 1a *uozp*,
- wrywkowa kontrola 17 wybranych spraw wykazała także wystąpienie innych nieprawidłowości związanych z udzielaniem przez FEES zamówień publicznych z naruszeniem postanowień *uozp*, spośród których do powtarzających się zaliczyć należy 4 przypadki nie złożenia przez członków komisji przetargowej wymaganych oświadczeń o bezstronności (z naruszeniem art. 21 ust. 1 *uozp*), co dotyczyło zamówień o wartości netto 1.426.534,93 zł oraz 4 przypadki nie ogłoszenia wyników przetargu (z naruszeniem art. 50 ust. 2 *uozp*), co dotyczyło zamówień o wartości netto 5.793.632,10 zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, powyższe fakty świadczą o niedostatecznym egzekwowaniu przez Zarząd Miasta zapisów umownych zobowiązujących inwestora zastępczego (FEES) do przestrzegania przepisów *uozp*.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa ponadto, iż powstanie ww. nieprawidłowości miało miejsce w sytuacji, gdy w pracach komisji przetargowych brali udział pracownicy Urzędu Miasta.

1.4. W zakresie finansowania inwestycji

I.4.1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęcie przez Pana Prezydenta działań dla zapewnienia środków niezbędnych dla finansowania ww. przedsięwzięcia inwestycyjnego, w wyniku których w latach 1999–2001 Miasto uzyskało z tytułu zaległych podatków i opłat, należnych od Rybnickiej Spółki Węglowej S.A. (RSW S.A.), kwotę 25.804.165,46 zł.

Według wyjaśnień złożonych przez Pana Prezydenta w trakcie nin. kontroli, zaległe podatki i opłaty, stanowiące zobowiązania RSW S.A., były w latach 2001–2005 egzekwowane – także od jej następcy prawnego (Kompania Węglowa S.A.), np. poprzez zajęcia rachunków bankowych lub wierzytelności w ten sposób, że zaległości z ww. tytułu wynoszą na dzień zakończenia kontroli ok. 2,5 mln zł (należności bieżące regulowane są terminowo).

I.4.2. Jako działanie nielegalne Najwyższa Izba Kontroli ocenia przekazanie przez Miasto w dniu 4.10.1999 r. – na podstawie dyspozycji Prezydenta Miasta Rybnika – na rachunek FEES dotacji w kwocie 5.000.000 zł, przeznaczonej w budżecie Miasta na 1999 r. na realizację zadania „Kampus Akademicki przy ul. Rudzkiej w Rybniku”.

W szczególności z naruszeniem art. 118, w związku z art. 71 ust. 2 pkt. 1 - 4 uofp, Zarząd Miasta udzielił FEES dotacji na cele publiczne związane z realizacją jego zadań bez zawarcia umowy określającej m.in.: tryb płatności oraz tryb kontroli wykonywania zadania – ponieważ zarówno porozumienia zawarte z FEES w dniach 11.05.1999 r. i 21.09.1999, jak i umowa na wykonywanie funkcji inwestora zastępczego z dnia 26.10.1999 r. nie zawierały ww. elementów. Ustalono, że przekazane FEES w 1999 r. środki w kwocie 5.000.000 zł nie zostały w tym roku wykorzystane na budowę Kampusu przy ul. Rudzkiej, natomiast FEES założyła w tym okresie z ww. środków lokatę terminową i zakupiła za nie bony skarbowe i handlowe. Rozliczenie tej dotacji wraz z odsetkami nastąpiło w marcu 2001 r.

I.5. Pozostałe ustalenia kontroli

Ustalono, że umowę zawartą w dniu 26.10.1999 r., na podstawie której Zarząd Miasta Rybnika powierzył FEES realizowanie zastępstwa inwestycyjnego, podpisał ze strony Fundacji prezes jej Zarządu Michał Śmigielski, będący równocześnie radnym Rady Miasta Rybnika w okresie poprzedniej i obecnej kadencji tej Rady, a od dnia 27 marca 2000 r. do czasu kontroli pełniący także funkcję Przewodniczącego Rady Miasta.

Łączenie mandatu radnego ze sprawowaniem funkcji w zarządzie podmiotu gospodarczego, w którym uczestniczy gminna osoba prawna, jest zabronione z mocy art. 24f ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity w Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zarówno wyjaśnienia złożone przez Pana Prezydenta w trakcie nin. kontroli, jak również wyjaśnienia udzielone Wojewodzie Śląskiemu, dotyczyły tylko działalności wykonywanej przez ww. radnego w FEES w związku z powierzeniem tej Fundacji zastępstwa inwestycyjnego przy realizowaniu wieloletniego programu inwestycyjnego pn. „Zespół Szkół Wyższych przy ul. Rudzkiej” i wskazywały na niezarobkowy charakter tej działalności.

Tymczasem ustalono, że powyższą działalność ww. radny prowadził w sytuacji gdy:

- w okresie objętym kontrolą Fundacja prowadziła działalność gospodarczą, z której
 - jak wynika z jej sprawozdań kierowanych do Ministerstwa Środowiska – osiągała przychody w wysokości np.: za 1999 r. - 393,6 tys. zł, za 2000 r. - 481,8 tys. zł, za 2001 r. - 371,7 tys. zł, za 2002 r. - 333,1 tys. zł, za 2003 r. - 302,2 tys. zł. Ww. działalność polegała m.in. na świadczeniu usług z zakresu audytu cieplnego i energetycznego, organizacji szkoleń i konferencji, itp. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przychody te nie obejmowały środków finansowych przekazywanych przez Miasto na rachunek FEES w związku z realizacją inwestycji dot. Zespołu Szkół Wyższych w Rybniku,
- Miasto Rybnik było założycielem – fundatorem FEES, do której wniosło 10.000 zł (kwota ta stanowiła 1/15 wartości wkładów w funduszu założycielskiego) oraz przekazało Fundacji darowiznę w kwocie 20.000 zł – zatem bezsporne jest, że Fundacja prowadziła działalność gospodarczą, o której mowa wyżej, z wykorzystaniem mienia komunalnego.

Ponadto, biorąc pod uwagę przedstawione w pkt. I.1. – I.5. niniejszego wystąpienia nieprawidłowości oraz powiązania personalne pomiędzy organami Miasta a władzami FEES, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na możliwość wystąpienia w opisanym wyżej zakresie zjawisk korupcyjnych.

II Zagadnienia z zakresu gospodarowania nieruchomościami komunalnymi

Kontrolą objęto także wybrane zagadnienia z zakresu obrotu nieruchomościami komunalnymi, w tym m.in. organizację zarządzania gminnym zasobem nieruchomości, ustalanie i pobieranie opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości gminnych oraz przeprowadzanie przetargów.

Najwyższa Izba Kontroli w skontrolowanym zakresie negatywnie ocenia:

- powstanie nieprawidłowości dotyczących zarządzania gminnym zasobem nieruchomości,
- naruszanie procedur obowiązujących w zakresie zbywania nieruchomości gminnych,
- uprzywilejowane traktowanie jednego z podmiotów uczestniczących w obrocie nieruchomościami gminnymi.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

II.1. W zakresie zarządzania gminnym zasobem nieruchomości:

II.1.1. Stwierdzono, że w Urzędzie Miasta Rybnik w latach 1998–2004 nie prowadzono ewidencji gminnego zasobu nieruchomości oraz nie posiadano w badanym okresie planu wykorzystania tego zasobu, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 pkt 1, 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm., zwanej dalej *uogn*).

W wyniku kontroli NIK w Urzędzie przystąpiono – jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez Pana Prezydenta – do sporządzania planu wykorzystania nieruchomości komunalnych.

II.1.2. W latach 1999–2002 nie wprowadzono do ksiąg rachunkowych Urzędu Miasta zdarzeń dotyczących zbycia nieruchomości gminnych na łączną kwotę 12.518.000 zł, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości

(Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, ze zm.), który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Powstałą nieprawidłowość wyjaśniano w trakcie nin. kontroli nieprzekazaniem przez Wydział Mienia Urzędu do Wydziału Księgowości danych dotyczących przeprowadzonych transakcji sprzedaży mienia. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ww. nieprawidłowość wpłynęła negatywnie na rzetelność prowadzonych w Urzędzie ksiąg rachunkowych i sprawozdań finansowych. Opisana nieprawidłowość została usunięta przez rozpoczęciem kontroli NIK.

II.1.3. Ustalono, że pomimo poniesienia przez Miasto w latach 2001–2004 nakładów w kwocie 31.638.266,96 zł na rozbudowę infrastruktury technicznej, Prezydent w ani jednym przypadku nie skorzystał z możliwości naliczenia i pobrania opłaty adiacenckiej, której stawka została uchwalona przez Radę Miasta uchwałą nr 487/XXI/2000 z dnia 16.10.2000r. na poziomie 50% wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej.

II.1.4. W okresie od 1.01.1996 r. do dnia 11.07.2003 r. Prezydent nie wywiązał się z obowiązków wynikających z postanowień art. 36 ust. 3 i 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm. – obowiązującej do 1 stycznia 2004 r.), a następnie z postanowień art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717, ze zm.), dotyczących pobierania jednorazowej opłaty planistycznej, określonej w przyjętych przez Radę Miasta uchwałach zmieniających plan zagospodarowania. Szacunkowa wartość nie pobranych opłat planistycznych od wzrostu wartości nieruchomości, wynikającego z uchwał Rady Miasta podjętych w latach 1996–2004, wg wyliczenia Urzędu Miasta wyniosła 73.426,00 zł.

W związku z nienaliczaniem ww. opłat, w okresie od 1.01.1996 r. do dnia 11.07.2003 r. Prezydent nie wywiązał się także z nałożonego w art. 36 ust. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku przedstawiania każdorazowo na sesji rady gminy informacji o wydanych decyzjach w sprawie naliczenia opłat.

II.2. W zakresie procedur zbywania nieruchomości:

Szczegółową analizą objęto sprzedaż w latach 1995–2002 23 działek o łącznej powierzchni 5,4983ha w rejonie ulic: Lektorskiej, Wierzbowej i Stawowej, których łączna cena wywoławcza wyniosła 2.276.527 zł.

W wyniku przeprowadzonych przetargów za działki uzyskano kwotę 2.319.191 zł, tj. o 42.664 zł (1,87%) więcej niż wynosiła ich cena wywoławcza, z czego przy sprzedaży działki 3777/214, za 230.000 zł uzyskano wzrost ceny o 36.250 zł (tj. o 18,7% w stosunku do ceny wywoławczej).

II.2.1. W latach 1995-1997 sprzedaż działek była prowadzona w trybie przetargów ograniczonych, organizowanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz.127, ze zm. – zwanej dalej *uoggiwn*). W ww. okresie przeprowadzono przetargi ograniczone na sprzedaż 8 działek (nr: 3478/214, 3514/214, 3515/214, 3592/214, 3593/214, 3612/214, 3620/214, 3621/214), w trakcie których wystąpiły następujące nieprawidłowości:

- rozstrzygnięcie wszystkich pisemnych przetargów ograniczonych nastąpiło niezgodnie z § 26 pkt 5 zarządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 19 czerwca 1991r. w sprawie przetargów na nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (M.P. Nr 21, poz. 148, ze zm., zwane dalej *zarządzeniem z dnia 19 czerwca 1991 r.*), gdyż liczba oferentów zakwalifikowanych do przetargu była mniejsza niż dwóch. Tymczasem ww. wszystkie przetargi zostały rozstrzygnięte na korzyść Spółdzielni Mieszkaniowej „Wierzbowa” (dalej zwana „SM Wierzbowa”, w sytuacji gdy była ona jedynym oferentem,
- we wszystkich 8 przypadkach działki nie zostały wycenione przez biegłych powołanych i wpisanych przez wojewodę na listę wojewódzką lub przez inne osoby posiadające uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 38 ust. 1 *uoggiwn*. W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli nie może przyjąć do wiadomości wyjaśnień, iż w ww. przypadkach cenę wywoławczą sprzedawanych działek określali pracownicy Urzędu w oparciu o cenę nieruchomości, z której wydzielono działki kierowane do sprzedaży, co miało na celu oszczędne wydatkowanie środków gminnych,
- Zarząd Miasta nie dopełnił wynikającego z art. 23 ust. 1 *uoggiwn* obowiązku podania do publicznej wiadomości wykazu ww. 8 nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględnia wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli, zgodnie z którymi powstanie ww. nieprawidłowości

spowodowane było tym, że w Urzędzie przyjęto, iż podjęcie przez Radę Miejską uchwały dotyczącej sprzedaży całego terenu określonego numerem księgi wieczystej i obwieszczenie jej treści uznano za wystarczające,

- Zarząd Miasta nie dopełnił również wynikającego z art. 24. ust. 1 *uoggiwn* obowiązku podania do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargu, a we wszystkich ww. przypadkach ogłoszenia jednoosobowo akceptował wiceprezydent Miasta,
- opublikowane ogłoszenia były niezgodne z § 26 pkt 1 oraz § 17 pkt 8 zarządzenia z dnia 19 czerwca 1991r., ponieważ nie podano w nich informacji o rodzaju zastosowanych ograniczeń zastosowanych w przetargu ograniczonym,
- w pięciu przypadkach (dz. nr 3478/214, 3514/214, 3515/214, 3592/214 i 3593/214) Komisja Przetargowa przyjęła pisemne oferty, które nie zawierały oferowanej ceny, co było niezgodne z § 18 pkt 4 zarządzenia z dnia 19 czerwca 1991r.,
- we wszystkich przypadkach w trakcie przetargu przyjęto ofertę, w której brak było wskazania numeru działki, na którą została złożona. Z wyjaśnień przewodniczącego Komisji Przetargowej wynika, iż oferent uzupełniał oferty w trakcie przetargu. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że osobą uzupełniającą w trakcie przetargu ww. braki w ofertach złożonych przez Spółdzielnię Mieszkaniową „Wierzbowa” była pani R.K., nie posiadająca pełnomocnictwa Spółdzielni do podejmowania takich działań.

II.2.2. W latach 1998-2002 (w okresie obowiązywania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm., zwanej dalej *uogn*), spośród 23 działek objętych szczegółową analizą, 15 działek zbyto w trybie przetargu nieograniczonego (dotyczy działek o numerach 2524/307, 2526/307, 4013/78, 4014/78, 4015/78, 4123/78, 4019/117, 4020/117, 3661/214, 3662/214, 3699/214, 3700/214, 3706/214, 3777/214, 3894/214, zbytych w wyniku 9 przetargów). W zbadanym zakresie ujawniono następujące nieprawidłowości:

- w trakcie sześciu z dziewięciu przetargów, cena wywoławcza działek nie została określona na podstawie wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego, co było niezgodne z przepisem art. 67 ust. 1 *uogn*,

- w siedmiu przetargach (na dziewięć przeprowadzonych) niezgodnie z art. 35 ust. 1 *uogn*, który nakładał na Zarząd Miasta obowiązek sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, obwieszczenie wykazu nie zostało poprzedzone podjęciem stosownej uchwały przez właściwy organ,
- przetargi były jednoosobowo ogłaszane przez wiceprezydentów Miasta (brak uchwał lub innych dokumentów potwierdzających podjęcie decyzji przez właściwy organ), co stanowiło naruszenie art. 38 ust. 1 *uogn*, który stanowi, iż przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ,
- w żadnym z zorganizowanych przetargów nie zapewniono rejestrowania wpływu ofert w sposób umożliwiający stwierdzenie, czy zostały zachowane wymogi § 17 ust. 2 obowiązującego do 22 września 2004 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (Dz.U. Nr 9, poz. 30, ze zm., zwanego dalej *Rozporządzeniem w sprawie przetargów*), a mianowicie czy oferta została złożona najpóźniej na 3 dni przed wyznaczonym terminem przetargu. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że w odniesieniu do przetargów organizowanych w latach 2000–2002 powyższe stanowiło także naruszenie § 6 ust. 11 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gminy i związków międzygminnych (Dz.U. Nr 112, poz. 1319, ze zm.), zgodnie z którym na pismach wpływających do urzędu oznacza się datę ich wpływu,
- w pisemnych przetargach nieograniczonych (w sześciu przypadkach na dziewięć) komisja przetargowa przyjęła oferty, które nie spełniały wymogów określonych w ogłoszeniach, co było niezgodne z § 20 pkt 1 rozporządzenia w sprawie przetargów, który nakładał na komisję przetargową obowiązek odmowy zakwalifikowania ofert do części niejawnej jeśli nie odpowiadały warunkom przetargu. I tak w przetargu na działkę nr:
 - 3894/214 – oferent wpłacił wadium dotyczące działki 3691/214, a nie działki wskazanej w ogłoszeniu,

- 3777/214 - oferta nie zawierała określenia sposobu zapłaty oraz oferent nie przedstawił poświadczenia swojej wiarygodności finansowej, co było wymagane treścią ogłoszenia,
 - 3706/214 - oferta nie zawierała określenia sposobu zapłaty, terminu rozpoczęcia i zakończenia inwestycji, poświadczenia wiarygodności finansowej oferenta, nr działki oraz nazwy i nr konta bankowego, czego wymagał sprzedający w ogłoszeniu,
 - 3699/214, 3700/214 - oferta nie spełniała warunków ogłoszenia, gdyż nie zawierała określenia sposobu zapłaty, terminu rozpoczęcia i zakończenia inwestycji, poświadczenia wiarygodności finansowej oferenta oraz nazwy i numeru konta,
 - 3661/214, 3662/214 - oferta nie spełniała wymogów ogłoszenia, gdyż nie zawierała określenia sposobu zapłaty, terminu zakończenia inwestycji, poświadczenia wiarygodności finansowej oferenta,
 - 2524/307, 2526/307 - oferta nie zawierała wykazu zrealizowanych podobnych inwestycji, co było wymagane w ogłoszeniu,
- w żadnym przypadku przewodniczący komisji przetargowej na piśmie nie zawiadomił uczestników przetargu o jego wyniku, co stanowiło naruszenie § 24 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów,
- w ośmiu na dziewięć przypadków organizator przetargu nie zawiadomił osoby ustalonej jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, co było niezgodne z art. 41 ust. 1 *uogn*.

II.3. Inne ustalenia kontroli

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wszystkie opisane w niniejszym wystąpieniu przetargi na zbycie 23 nieruchomości niezabudowanych przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe wygrała Spółdzielnia Mieszkaniowa Wierzbowa, w której imieniu na przetargach występowała R.K., prowadząca działalność gospodarczą pn. Agencja Inicjatyw Mieszkaniowych (AIM).

W ocenie NIK, opisane w pkt II.2.1. i II.2.2. nin. wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości dotyczące ww. postępowań, a w szczególności zaakceptowanie (w odniesieniu do działek nr 3478/214, 3514/214, 3515/214, 3592/214 i 3593/2145) oświadczeń woli składanych w imieniu SM Wierzbowa przez R. K. (pomimo tego,

że nie dysponowała ona stosownymi pełnomocnictwami), wskazują na uprzywilejowane traktowanie ww. osoby w zakresie dotyczącym nabywania nieruchomości komunalnych.

Oprócz ww. faktów, o takim traktowaniu może w ocenie Najwyższej Izby Kontroli świadczyć także zawarcie w 17 aktach notarialnych, podpisanych przez osoby reprezentujące Miasto, dotyczących sprzedaży SM Wierzbowa działek będących przedmiotem poszczególnych przetargów jako nieuzbrojone – zapisów stwierdzających zobowiązanie gminy do pełnego uzbrojenia tych działek i budowy dróg dojazdowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że podjęte w ten sposób zobowiązania nie miały podstaw w podejmowanych wcześniej uchwałach Zarządu Miasta lub Rady Miasta.

Na krytyczną ocenę zasługuje w ocenie Najwyższej Izby Kontroli także fakt, że informacji o planowanych inwestycjach Miasta, prowadzących do uzbrojenia terenów podlegających sprzedaży, nie podawano do publicznej wiadomości przed przetargami, choć mogły one wpłynąć na zgłoszenie większej ilości ofert i uzyskanie przez Miasto wyższych cen w przetargach.

Ponadto, w ocenie NIK, sytuacja, w której pani R.K., występująca w przetargach na zbycie nieruchomości gminnych w imieniu jedyne go oferenta (SM Wierzbowa) jednocześnie jako właścicielka firmy AIM (AWIM) w latach 1994 – 1999, na podstawie umów zawartych z Zarządem Miasta pobierała od Miasta wynagrodzenie (od 1100 zł miesięcznie do 2000 zł miesięcznie + VAT – ogółem 115.580 zł) za działalność prowadzoną w użyczonym przez gminę lokalu (przy ul. 3 maja), polegającą m.in. na udzieleniu pomocy lokalnym grupom mieszkańców, w celu utworzenia małych spółdzielni mieszkaniowych, mogła przyczynić się do nierównego dostępu do informacji o sprzedawanych nieruchomościach. Zauważyć bowiem należy, że w czasie obowiązywania ww. umów pomiędzy AWIM a Miastem powstała tylko jedna spółdzielnia mieszkaniowa (SM Wierzbowa), w imieniu której R.K. występowała podczas przetargów na zbycie nieruchomości gminnych.

W związku z powyższymi ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach wnosi o:

1. *Rzetelne opracowywanie programów inwestycji wieloletnich, obejmujących całość planowanych efektów rzeczowych i przewidzianych do poniesienia*

nakładów finansowych oraz zawierających harmonogram realizacji poszczególnych zadań wchodzących w skład tych przedsięwzięć.

2. *Powierzanie zadań podmiotom spoza sektora finansów publicznych w sposób określony w art. 118 uofp.*
3. *Wylanianie inwestorów zastępczych w trybie wymaganym obowiązującymi w tym zakresie przepisami oraz egzekwowanie od nich rzetelnej realizacji powierzonych im obowiązków.*
4. *Zapewnienie udzielania zamówień publicznych w sposób zabezpieczający bezstronność przeprowadzanych postępowań przetargowych.*
5. *Zapewnienie udzielania zamówień dodatkowych w przypadkach określonych w art. 67 prawa zamówień publicznych.*
6. *Dopełnienie obowiązku sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25 w zw. z art. 23 ust. 1 uogn.*
7. *Zapewnienie rzetelnego informowania o wszystkich uwarunkowaniach dotyczących nieruchomości przeznaczonych do zbycia, a w szczególności o planowanych inwestycjach gminnych, mogących podnieść ich atrakcyjność.*
8. *Zapewnienie rejestrowania wpływających ofert nabycia nieruchomości w sposób spełniający wymogi Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych.*
9. *Bieżące naliczanie opłat od wzrostu wartości nieruchomości, o których mowa w art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wyegzekwowanie opłat zaległych.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach - na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK - oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezydentowi

prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń - zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK - termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Rozdzielnik:

1. Adresat
2. Aa.