



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

Katowice, dnia 18 stycznia 2013 r.

LKA-4112-09-01/2012 S/12/012

Tekst ujednolicony

**Pan
Waldemar Socha
Prezydent
Miasta Żory**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Żory² w zakresie powierzania i nadzoru nad realizacją przez spółki komunalne wybranych inwestycji miejskich oraz zbywania na rzecz tych spółek nieruchomości gminnych.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli, podpisanym w dniu 10 sierpnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

1. Wydatki inwestycyjne na tle sytuacji finansowo-ekonomicznej miasta Żory w latach 2009-2011

Gmina Żory³ na realizację zadań inwestycyjnych w latach 2009-2011 wydatkowała łącznie 207 649,1 tys. zł⁴, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 45 325,7 tys. zł (202 zadania), 111 696,5 tys. zł (130 zadań) oraz 50 626,9 tys. zł (105 zadań)⁵. Inwestycje te finansowano częściowo ze źródeł zewnętrznych, z których na ten cel uzyskano i wydatkowano łącznie 84 715,5 tys. zł. Udział poniesionych wydatków inwestycyjnych w wydatkach Gminy ogółem kształtował się w poszczególnych latach ww. okresu na poziomie: 26,60%, 41,00% i 23,10%. Największe wydatki inwestycyjne Gmina poniosła w działach: *600 transport i łączność* (111 483,1 tys. zł⁶), *926 kultura fizyczna i sport* (31 479,8 tys. zł) oraz *700 gospodarka mieszkaniowa* (20 724,8 tys. zł).

¹ Dz. U. z 2012 r., Nr 82, ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”, w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r.

² Zwanym dalej: „Urzędem”.

³ Zwana dalej „Gminą” lub „Miastem”.

⁴ Bez uwzględnienia kwot przywróconych wydatków niewygasających z lat 2009 i 2010 w wysokości: 1 625,7 tys. zł oraz 12 344,9 tys. zł.

⁵ Po pomniejszeniu o wysokość wkładów do spółek które wyniosły w kolejnych latach badanego okresu, odpowiednio: 8 579,0 tys. zł, 1 940,0 tys. zł oraz 275,0 tys. zł.

⁶ Wydatki te związane były głównie z realizacją zadań: *Przebudowa i wzmocnienie nawierzchni odcinka DK 81 w Żorach, Poprawa warunków bezpieczeństwa ruchu na DW 932 i DW 935 na terenie Miasta Żory, Usprawnienie ruchu tranzytowego w Subregionie Zachodnim – budowa obwodnicy w Żorach z modernizacją DW 935.*

W latach 2009-2010 osiągnięto ujemny wynik finansowy z deficytem budżetowym w wysokości odpowiednio: 18 244,0 tys. zł i 32 734,8 tys. zł, natomiast w 2011 r. wykazano nadwyżkę budżetową w kwocie 184,8 tys. zł. Niedobory budżetu, wynoszące w poszczególnych latach odpowiednio: 32 965,6 tys. zł, 43 063,0 tys. zł oraz 27 796,0 tys. zł pokrywano głównie kredytami komercyjnymi. Udział dochodów własnych gminy w jej dochodach ogółem w latach objętych kontrolą wynosił odpowiednio: 61,10%, 69,10% i 58,52%, przy czym udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem wynosił: 6,70%, 7,20% i 8,91%⁷.

W latach 2009-2010, w porównaniu do 2008 r., odnotowano spadek dochodów gminy, przede wszystkim z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, który w 2008 r. wyniósł 50 854,6 tys. zł, natomiast w ww. latach odpowiednio 44 284,8 tys. zł i 45 787,0 tys. zł. W 2011 r. zanotowano wprawdzie wzrost wpływów z tytułu tego podatku (50 492,0 tys. zł), lecz były one nadal niższe niż w 2008 r.

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą zadłużenie gminy ogółem wynosiło odpowiednio: 104 581,4 tys. zł, 138 039,9 tys. zł i 134 965,5 tys. zł i wynikało głównie z zaciągniętych kredytów komercyjnych i pożyczek⁸. Udział zobowiązań ogółem⁹ w dochodach w latach 2009-2010 przekraczał 56,00%. Na koniec 2011 r., liczony arytmetycznie wskaźnik łącznego zadłużenia gminy wyniósł 61,30%¹⁰, natomiast po uwzględnieniu korekty wynikającej z zastosowania wytycznych Ministerstwa Finansów¹¹ wyniósł 59,04%¹², nie przekraczając progu 60%.

Wskaźniki charakteryzujące obciążenie dochodów obsługą zadłużenia oraz obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne, wykazywały wzrost w 2011 r. w porównaniu do roku poprzedniego i wynosiły wg stanu na koniec 2011 r. odpowiednio: 19,58% (w roku poprzednim 6,0%) i 15,94% (poprzednio 5,80%). Analogiczną tendencję wykazywał wskaźnik obciążenia dochodów własnych obsługą zadłużenia, który na koniec 2011 r. wyniósł 33,45% (w 2010 r. - 8,70%) oraz wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia - 112,45% (w 2010 r. - 98,40%).

W okresie objętym kontrolą Gmina udzielała poręczeń jednoosobowym spółkom gminnym - Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Żorach¹³ i Nowe Miasto Sp. z o.o.¹⁴, które zaciągały zobowiązania na realizację zadań inwestycyjnych Miasta. Wartość udzielonych przez Gminę poręczeń dla ww. spółek, według stanu na 31 grudnia 2011 r., wyniosła łącznie 136 959,6 tys. zł w tym: 112 752,4 tys. zł dla PWiK oraz 24 207,2 tys. zł¹⁵ dla spółki Nowe Miasto.

Jednocześnie Gmina w 2011 r. zaciągnęła w PWiK dwie pożyczki krótkoterminowe w łącznej wysokości 5 mln zł, z tytułu udzielenia których ww. spółka uzyskała odsetki w wysokości łącznej 170,1 tys. zł.

Prezydent Miasta w wyjaśnieniach nie widzi *problemu* w spłacie zaciągniętych zobowiązań. NIK zwraca jednak uwagę, że chociaż w 2011 r. Gmina zanotowała nadwyżkę operacyjną, to jednak zaobserwowane w latach objętych kontrolą istotne zachwianie poziomu osiąganych przez gminę dochodów, w tym z tytułu udziału z podatku PIT, może w najbliższych latach doprowadzić do pogorszenia sytuacji finansowej gminy. Świadczyć o tym mogą, zarówno zanotowane przez Główny Urząd Statystyczny¹⁶ na terenie gminy zmiany demograficzne, jak i prognozy w tym zakresie na najbliższe lata. Wyniki badań Związku Powiatów Polskich¹⁷ wskazują, że w Żorach w okresie 2010-2035 r. liczba ludności ulegnie zmniejszeniu o 17 832 osoby, tj. o 28,80%.

⁷ Nadwyżka operacyjna rozumiana jako dodatnia wartość różnicy dochodów bieżących i wydatków bieżących. Nadwyżka operacyjna na mieszkańca gminy w okresie objętym kontrolą wyniosła 200,50 zł, 284,38 zł i 320,08 zł. Wskaźniki wymienione w wystąpieniu pokontrolnym podano wg metodologii Ministerstwa Finansów – wskaźniki dla miasta na prawach powiatu bez metropolii.

⁸ W 2009 r. gmina posiadała 11 zaciągniętych kredytów i pożyczek, w 2010 r. ich liczba wynosiła 16, a w 2011 r. 17.

⁹ Według tytułów dłużnych.

¹⁰ W 2011 r. zadłużenie gminy ogółem (wg sprawozdania Rb-Z) wyniosło 134 965 463,89 zł, natomiast wykonane w 2011 r. dochody ogółem 220 141 876,21 zł

¹¹ Pismo Dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego nr ST1-4834-19/WWR/08/729 z dnia 16 maja 2008 roku opublikowane w Biuletynie Skarbowym Ministerstwa Finansów nr 1/2008 (strona 24), źródło: http://www.mf.gov.pl/_files/_podatki/biuletyn_skarbowy/bs_nr_1_2008.pdf

¹² Z łącznej kwoty zadłużenia Gminy wyłączono kwotę 5 mln zł, z tytułu kredytu na finansowanie planowanego deficytu budżetu w związku z realizacją jednego z projektów współfinansowanego środkami Unii Europejskiej.

¹³ Zwana dalej: „PWiK”.

¹⁴ Zwana dalej: „Nowe Miasto”.

¹⁵ Wartość udzielonych poręczeń (kapitał wraz z odsetkami) w całym okresie obowiązywania zabezpieczenia.

¹⁶ Zwany dalej: „GUS”.

¹⁷ Prognoza dla powiatów i miast na prawie powiatu oraz podregionów na lata 2011-2035 (portal informacyjny GUS z dn. 11 lipca 2011 r. oraz Zestawienie powiatów i miast na prawie powiatu o największych ubytkach stanu ludności w danych województwach (procentowo). Opracowanie Związków Powiatów Polskich.

W ocenie NIK realizacja tych prognoz może mieć istotny wpływ na wysokość osiąganych przez gminę dochodów¹⁸, a tym samym zdolność do regulowania ciężących na gminie zobowiązań.

Ponadto, NIK zwraca uwagę na zagrożenie wynikające z wysokości udzielonych spółkom komunalnym poręczeń. Zauważyć bowiem należy, że zarówno opisane wyżej niekorzystne zmiany demograficzne, jak i występujące aktualnie ryzyko wystąpienia recesji, może w istotny sposób wpłynąć na sytuację gospodarczą tych podmiotów, a tym samym na możliwość wywiązywania się przez te spółki z zobowiązań finansowych zabezpieczonych poręczeniami udzielonymi przez gminę.

2. Zbywanie przez Gminę nieruchomości

Rada Miasta Żory uchwałą Nr 226 z dnia 24 kwietnia 2008 r., wydanej na podstawie art.18 ust.2 pkt 9 lit. a i art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹, określiła zasady zbywania nieruchomości²⁰ zobowiązując Prezydenta Miasta w tym zakresie do *brania pod uwagę treści programów gospodarczych i społecznych miasta oraz planów zagospodarowania przestrzennego*.

Na podstawie powyższej uchwały, w okresie objętym kontrolą, Prezydent Miasta przeprowadził 41 transakcji sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych zabudowanych i niezabudowanych. W ramach tych transakcji, w trybie przetargu nieograniczonego, zawarto 24 umowy zbycia nieruchomości o łącznej powierzchni 65.314 m² (6.5314 ha) za kwotę 20.476.013,19 zł, osiągając przy tym średnią cenę za 1 m² na poziomie 313,50 zł. Na wysokość obliczonej, na podstawie tych transakcji, średniej ceny za 1 m² zbytych w ww. okresie istotny wpływ miała sprzedaż w 2011 r. przez Gminę na rzecz spółki komunalnej PWiK, położonego przy ul. Centralnej kompleksu 10 działek gruntowych²¹ o łącznej powierzchni 20.631 m². Działki te zbyto za kwotę 12.919.020 zł brutto²², osiągając średnią cenę za 1 m² na poziomie 626,19 zł brutto²³. Przebieg procesu zbycia tej nieruchomości objęto szczegółowym badaniem.

Przyczyny zbycia nieruchomości

W ocenie NIK, zbycie w 2011 r. nieruchomości położonych przy ul. Centralnej w Żorach służyło zapewnieniu Gminie planowanego poziomu dochodów przewidzianych w Planie Finansowym²⁴ oraz w *Wieloletniej prognozie finansowej*²⁵ przy wykorzystaniu środków finansowych pochodzących z przejściowej nadpłynności finansowej gminnej spółki komunalnej PWiK, w sytuacji występowania zagrożenia przekroczeniem dopuszczalnego ustawowego wskaźnika zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego.

Potwierdzeniem powyższego jest fakt, że na dwa dni przed upływem ostatecznego terminu wpłaty wadium na II przetarg na zbycie nieruchomości położonej przy ul. Centralnej, Prezydent Miasta, działając jako Walne Zgromadzenie Wspólników PWiK, podjął uchwałę wskazującą na konieczność zaktywizowania przez Spółkę działań w celu kupna i sprzedaży nieruchomości na własny rachunek. W uchwale tej zalecono również nabycie od Miasta ww. nieruchomości.

Dla zabezpieczenia interesów ww. spółki, przed zawarciem powyższej transakcji, PWiK otrzymała od gminy gwarancję w postaci zobowiązania do podwyższenia kapitału zakładowego w latach 2014-2015 o kwotę 12.630.000,00 zł²⁶. W efekcie tych działań PWiK przystąpiła do przetargu i dnia 30 grudnia 2011 r. nabyła od Gminy przedmiotową nieruchomość, składającą się z 10 działek gruntowych o powierzchni łącznej 20 631 m², położonych przy ul. Centralnej w Żorach.

¹⁸ W tym, z udziału we wpływach podatkowych podatku PIT.

¹⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwana dalej „*usg*”.

²⁰ W § 2 uchwały 226 w zakresie zbywania nieruchomości stwierdzono jedynie, że podejmowanie czynności *wymienionych w § 1 należy do kompetencji Prezydenta Miasta z uwzględnieniem przepisów poniższych*, a w § 3 uchwały stwierdzono, że cyt.: *Dokonując czynności wymienione w § 1 (m.in. zbywanie nieruchomości - przyp.), Prezydent winien brać pod uwagę treść programów gospodarczych i społecznych miasta oraz planu zagospodarowania przestrzennego*. W uchwale nie zawarto innych postanowień dotyczących zasad zbywania nieruchomości gminnych przez Prezydenta Miasta Żory.

²¹ Powyższa nieruchomość była również przedmiotem przetargu publicznego zorganizowanego przez Prezydenta Miasta Żory w 2008 r.

²² 10.505.000,00 zł netto.

²³ 509,14 zł netto.

²⁴ Według planu finansowego po zmianach, dochody majątkowe zostały określone na 41.151.584,99 zł, natomiast wykonanie ww. dochodów wyniosło 23.237.528,62 zł (56,47%), zatem odchylenie wykonania w porównaniu do planu wyniosło (-)17.914.056,37 zł.

²⁵ Załącznik do uchwały RM Nr 31/IV/11z dnia 13 stycznia 2011 r.

²⁶ W 2014 r. o 6.500.000 zł i o 6.130.000 zł w 2015 r.

Podkreślić należy, że ww. nieruchomość PWiK nabyła za cenę²⁷, której żaden z oferentów nie był gotów zapłacić w żadnym z trzech przeprowadzonych przetargów²⁸, pomimo wycofania się przez Gminę z wymogów określonych w dwóch pierwszych postępowaniach²⁹ oraz dokonania zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, oczekiwanych przez niektórych przedsiębiorców zainteresowanych nabyciem nieruchomości.

Wątpliwości budzi powierzenie PWiK, spółce gminnej zajmującej się gospodarką wodno-ściekową w Gminie, prowadzeniem obrotu nieruchomościami, czego potwierdzeniem były wyjaśnienia Prezesa Zarządu PWiK Sp. z o.o., według którego zmiany przedmiotu działalności dokonywane w latach 2008 i 2011 były związane z przedsięwzięciami, które spółka miała realizować w przyszłości, a nie z zaspokajaniem potrzeb publicznych wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym.

Wycena nieruchomości

NIK jako nierzetelne ocenia będące w posiadaniu UM operaty szacunkowe wyceny nieruchomości położonych przy ul. Centralnej w Żorach, sporządzone przez firmę Consultingowo-Doradczą „V”³⁰ w 2008 r. i w 2011 r. na potrzeby zbycia ww. nieruchomości. Operaty sporządzono bez zachowania przez rzeczoznawców szczególnej staranności, właściwej dla zawodowego charakteru dokonywanej wyceny, z naruszeniem obowiązujących przepisów, a posłużenie się przez gminę nierzetelnymi wycenami w postępowaniach przetargowych wynikało, m.in. z niezapewnienia przez Prezydenta wystarczających rozwiązań organizacyjnych sprzyjających prawidłowej weryfikacji tych opracowań, co w rezultacie uniemożliwiało gminie jako zlecającemu wykonanie wyceny, skorzystanie z przysługujących uprawnień umownych wobec zleceńbiorców (rzeczoznawców)³¹.

Obie wyceny nieruchomości, wykorzystane przez gminę na potrzeby postępowań przetargowych w latach 2008 i 2011, zawierały błędy polegające, m.in. na:

- Wykorzystaniu metod wyceny niezgodnych z przepisami. W analizie poprzedzającej oszacowanie wartości nieruchomości metodą korygowania ceny średniej rzeczoznawca oparł się na 7 transakcjach sprzedaży nieruchomości, podczas gdy zgodnie z § 4 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości sporządzania operatu szacunkowego³², przy stosowaniu ww. metody do porównań przyjmuje się co najmniej kilkanaście nieruchomości podobnych, które były przedmiotem obrotu rynkowego i dla których znane są ceny transakcyjne, warunki zawarcia transakcji oraz cechy nieruchomości;

²⁷ Uzyskana cena brutto była prawie dwukrotnie wyższa od cen uzyskiwanych przez gminę na rynku w latach 2005-2010 za nieruchomości o podobnym lub takim samym przeznaczeniu.

²⁸ Powyższa nieruchomość była również przedmiotem przetargu publicznego zorganizowanego przez Prezydenta Miasta Żory w 2008 r.

²⁹ W Specyfikacji Istotnych Warunków Przetargu (SIWP) zapisano, następujące postanowienia dot. kar umownych cyt.: 1. Kupujący zapłaci sprzedającemu karę umowną w wysokości 1.000.000,00 złotych za każdy rozpoczęty rok niedotrzymania terminu realizacji obiektu zgodnie z koncepcją, a także za wykonanie obiektu w innym standardzie (poniesienie wydatków mniejszych niż w złożonej ofercie). 2. Kupujący zapłaci sprzedającemu karę umowną w wysokości 10.000.000,00 złotych w przypadku, gdyby na nieruchomości został wybudowany obiekt niezgodny z koncepcją zagospodarowania terenu. 3. Kupujący będzie zobowiązany do przedłożenia sprzedającemu kopii faktur z realizacji obiektu kubaturowego w terminie 1 miesiąca od zakończenia inwestycji. Brak faktur będzie oznaczał zrealizowanie obiektu w niższym standardzie niż ten, który zaoferował kupujący. 4. Kupujący wyraża zgodę na ustanowienie prawa odkupu na rzecz Gminy Żory w rozumieniu art. 593 k.c. w przypadku niezrealizowania obiektu kubaturowego. Prawo to może być wykonane w ciągu 5 lat od dnia przeniesienia własności. Prawo to zostanie wpisane do księgi wieczystej. Koszt wpisu obciąża zgodnie z przepisami prawa kupującego. 5. Czas realizacji inwestycji będzie liczony od daty, w której inwestor mógł uzyskać pozwolenie na budowę. Ponadto w pkt VII SIWP Dodatkowe informacje. Czas realizacji, zapisano: Maksymalny czas realizacji inwestycji - oddanie obiektu do użytku - 2 lata.

³⁰ W trakcie kontroli NIK przesłuchani w charakterze świadków rzeczoznawcy przedłożyli elementy operatów szacunkowych z 2008 i 2011 r. nieznane pracownikom UM w Żorach i które nie były przedmiotem odbioru ze strony pracowników urzędu w związku z realizacją umów zawartych z firmą „V”.

³¹ W umowach z firmą „V” z dnia 21 grudnia 2010 r. oraz z dnia 11 lutego 2008 r. zawarto postanowienia w których wykonawca zobowiązał się do wykonania przedmiotu umowy z obowiązującymi przepisami prawa i Standardami Zawodowymi Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych oraz do udzielenia na żądanie zamawiającego wszystkich niezbędnych informacji i wyjaśnień odnoszących się do zastosowanych przez wykonawcę podejść, metod i technik wyceny. Ponadto w umowach postanowiono m.in., że jeżeli wykonawca wykonuje przedmiot umowy w sposób wadliwy, nieterminowy lub sprzeczny z umową, zamawiający mógł wezwać go do zmiany sposobu wykonania i wyznaczyć mu w tym celu termin. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu zamawiający mógł odstąpić albo powierzyć poprawienie lub dalsze wykonanie przedmiotu umowy innej osobie na koszt i ryzyko wykonawcy.

³² Dz. U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109 ze zm., zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie operatu”.

- Użyciu w porównaniach prowadzonych na potrzeby wyceny, transakcji z lokalnego rynku nieruchomości bez danych umożliwiających ich identyfikację oraz niewymienionych w ewidencji prowadzonej przez gminę. W operatach z 2008 r. i 2011 r. rzeczoznawcy w analizach przyjęli m.in. bliżej nieoznaczone transakcje sprzedaży nieruchomości położonych w Żorach, zawarte w okresie od IV kw. 2005 r. do IV kw. 2007 r. Rzeczoznawcy proszeni o podanie danych identyfikacyjnych transakcji, w tym numerów aktów notarialnych twierdzili, że nie mają takich danych, m.in. ze względu na ich szybką dezaktualizację³³. Transakcje o parametrach podanych w operatach nie były również odnotowane w *Rejestrze Cen i Wartości Nieruchomości* prowadzonym przez Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru UM w Żorach;
- Błędach w obliczeniach. W operacie z 2011 r., w wyniku błędów i niejasności w przeprowadzonych przez rzeczoznawcę obliczeniach, różnica w wycenie wartości nieruchomości mogła ulec zwiększeniu bądź zmniejszeniu o co najmniej 41 262,00 zł w zależności od przyjęcia w obliczeniach podanej w dokumencie przez rzeczoznawcę wartości m² nieruchomości porównawczej (501,00 zł bądź 503,00 zł). W operacie z 2008 r. zapisano, że skorygowana średnia cena m² szacowanej nieruchomości wynosi 989,00 zł, podczas gdy do obliczeń wyceny nieruchomości przyjęto wartość średniej ceny m² w wysokości 646,77 zł, która nie wynikała z treści opracowania. W wyniku podstawienia do wzoru, zastosowanego przez rzeczoznawcę, danych zawartych w załączniku nr 1 do ww. operatu wartość szacowanej nieruchomości byłaby wyższa o 5 648 437,75 zł (791,20 zł/m²) od wartości nieruchomości ustalonej ostatecznie przez rzeczoznawcę na 10 674 809,00 zł³⁴;
- Niespójności w przyjętych przez rzeczoznawców wskaźnikach. W operacie z 2011 r. w celu urealnienia cen nieruchomości z lat 2008-2009 na dzień opracowania przyjęto arytmetycznie niepoprawny wskaźnik $W_k=0,0$. W operacie z 2011 r. do obliczenia wartości wycenianej nieruchomości przyjęto wskaźnik ekspercki $E = 1,0$ ze względu na korzystne cechy wycenianej nieruchomości, podczas gdy w operacie z 2008 r. dla tej samej nieruchomości przyjęto, bez jakiegokolwiek uzasadnienia w treści opracowania, ww. wskaźnik na poziomie 0,8, obniżający wartość nieruchomości.

W związku z powyższym, opisane wyżej operaty szacunkowe nie spełniały wymogów określonych w § 55 ust. 1 i 2 oraz § 56 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie operatu*³⁵ oraz sporządzono je z naruszeniem zasad określonych w art. 175 ust. 1 i art. 174 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁶. Obowiązujące w gminie procedury związane z nabywaniem i zbywaniem nieruchomości³⁷ nie zapewniały skutecznej weryfikacji i oceny prawidłowości odbieranych wycen nieruchomości, a zakresy obowiązków pracowników Wydziału Skarbu Miasta, dokonujących takich czynności, nie zawierały postanowień nakładających na nich żadnych obowiązków w powyższym zakresie. Opisane wyżej operaty firmy „V” odebrano bez żadnych uwag, a rzeczoznawcom wypłacono wynagrodzenie³⁸, pomimo że opracowania zawierały opisane wyżej, liczne nieprawidłowości. Jak ustalono, odbiór opracowań przez pracowników Wydziału Skarbu Miasta UM polegał jedynie na porównaniu oznaczenia działek ujętych w operacie z działkami wymienionymi w zleceniu wykonania opracowania i nie dotyczył treści samej wyceny. Przy takiej praktyce odbioru operatów gmina nie mogła także korzystać ze swoich uprawnień zawartych w umowach z firmą „V” związanych z wadliwym wykonaniem przedmiotu umowy przez rzeczoznawcę, bowiem nie dysponowała stosownymi informacjami w sprawie jakości

³³ W operatach szacunkowych sporządzonych przez firmę V w 2011 i 2012 r., powoływano się w zawartych w nich analizach na transakcje o podobnych parametrach do tych, które zostały opisane w operatach ww. firmy sporządzonych na potrzeby wyceny nieruchomości przy ul. Centralnej w 2008 i 2011 r. (wielkość działek gruntowych i cena).

³⁴ Ponadto przy zastosowaniu do obliczeń zawartych w operacie z 2008 r. wartości wskaźnika eksperckiego z operatu sporządzonego w 2011 r. przez tę samą firmę dla tej samej nieruchomości przy ul. Centralnej na poziomie $E=1,0$ wartość nieruchomości wg zastosowanej przez rzeczoznawcę metody w 2008 r. wyniosłaby 20.404.059 zł (989 zł/m²).

³⁵ Zgodnie z ww. przepisami operat szacunkowy przedstawia postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości i zawiera informacje niezbędne przy dokonywaniu wyceny nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego, w tym wskazanie podstaw prawnych i uwarunkowań dokonanych czynności, rozwiązań merytorycznych, przedstawienia toku obliczeń oraz wyniku końcowego. Ponadto w operacie szacunkowym przedstawia się sposób dokonania wyceny nieruchomości w tym, m.in.: źródła danych o nieruchomości, analizę i charakterystykę rynku nieruchomości w zakresie dotyczącym celu i sposobu wyceny; wskazanie rodzaju określanej wartości, wyboru podejścia, metody i techniki szacowania; przedstawienie obliczeń wartości nieruchomości oraz wyniku wyceny wraz z uzasadnieniem.

³⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz.2603 ze zm., zwanej dalej „*ugn*”.

³⁷ Procedura ISO 9001:2008/UM Żory/SM/P19, wersja 6 z dnia 31 maja 2010 r. *Nabywanie i zbywanie nieruchomości* oraz ISO 9001:2000/UM Żory/SM/P19, wersja 5 z dnia 3 stycznia 2007 r.

³⁸ Wypłacone wynagrodzenie za oba operaty wyniosło łącznie: 3.398,31 zł brutto (netto 2.775,50 zł).

otrzymanych opracowań. W tym kontekście należy uznać za niezrozumiałe zawarcie w umowie z dnia 21 grudnia 2010 r. uprawnienia dla firmy „V” do dalszego podzlecenia wycen sporządzanych na potrzeby gminy. Odpowiedzialność za powstanie powyższych nieprawidłowości ponoszą osoby dokonujące odbioru operatów, naczelnik Wydziału Skarbu Miasta za nieokreślenie obowiązków związanych z odbiorem operatów w zakresach czynności podległych pracowników oraz Prezydent Miasta za brak właściwego nadzoru.

Przebieg postępowań przetargowych

W przebiegu postępowań związanych ze sprzedażą nieruchomości położonej przy ul. Centralnej w 2011 r. i w 2008 r. prowadzonych przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta po sporządzeniu operatów szacunkowych stwierdzono przypadki nieprzestrzegania obowiązujących norm jakościowych bądź przepisów, które polegały m.in. na tym, że :

- Prezydent Miasta w dniu 16 kwietnia 2008 r. wydał zarządzenie w sprawie przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości położonych w Żorach, w tym nieruchomości przy ulicy Centralnej przed wydaniem opinii urbanistycznej (18 kwietnia 2008 r.), co było niezgodne z obowiązującą w UM normą ISO 9001:2000 wersja 5 z dnia 3 stycznia 2007 r., bowiem opinia urbanistyczna oraz analiza treści tej opinii powinny poprzedzać wydanie przez Prezydenta Miasta zarządzenia w sprawie przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży. Według wyjaśnień Prezydenta zarządzenie to wydano przed uzyskaniem opinii, ponieważ zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego były jednoznaczne i pozwalały podjąć tą decyzję. Stwierdził ponadto, że opinia nie była podstawą prawną konieczną do dalszego procedowania i miała charakter informacyjny dla pracowników wydziału w przypadku ewentualnych trudności w odczytywaniu planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienie nie może uzasadniać nieprzestrzegania wewnętrznych procedur mających na celu zapewnienie należytej jakości prowadzonych procesów i czynności;
- w ogłoszeniach o II pisemnym przetargu publicznym (ofertowym) na sprzedaż nieruchomości położonej przy ulicy Centralnej w Żorach, zamieszczonych w publikatorach ogólnopolskich w 2008 r. i w 2011 r., nie zamieszczono informacji o terminie poprzednich przetargów, co stanowiło naruszenie art. 38 ust. 2 *u.gn.*

Odpowiedzialność za powstanie powyższych nieprawidłowości ponoszą pracownicy Wydziału Skarbu Miasta przygotowujący ogłoszenia o przetargu, naczelnik Wydziału Skarbu Miasta za brak weryfikacji przygotowanych ogłoszeń prasowych oraz Prezydent Miasta za wydanie zarządzenia w sprawie przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości z naruszeniem obowiązującej w Urzędzie procedury jakości ISO.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie, pod względem legalności i rzetelności, ocenia przygotowanie i przeprowadzenie procesu sprzedaży kompleksu nieruchomości położonych przy ulicy Centralnej w Żorach.

3. Nadzór i realizacja wybranych inwestycji budowlanych.

3.1. Budowa boiska na osiedlu Pawlikowskiego.

Inwestycję pn. „*Budowa boiska pełnowymiarowego do piłki nożnej na osiedlu Pawlikowskiego w Żorach*”³⁹ zrealizowano w terminie i uzyskała ona pozytywną opinię FIFA, tym niemniej stwierdzono nieprawidłowości w sposobie prowadzenia i dokumentowania robót związanych z budową oświetlenia boiska, świadczące o niewłaściwym sprawowaniu nadzoru inwestorskiego.

Prace inwestycyjne prowadzono przed uprawnieniem się decyzji o pozwoleniu na budowę⁴⁰ oraz przed zgłoszeniem Państwowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Żorach⁴¹ rozpoczęcia budowy, czym naruszono art. 28 ust. 1 oraz art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴².

³⁹ Ww. zadanie było ujęte w wieloletnim programie inwestycyjnym gminy Żory oraz uchwale budżetowej na 2011 r. Inwestycja realizowana była ze środków własnych budżetu miasta. Zadanie inwestycyjne składało się z trzech elementów: wykonania płyty boiska (na podstawie zgłoszenia robót z dnia 25 stycznia 2011 r. wydanego na podstawie art. 29 ust. 1-2 i ust.5 *Prawa budowlanego*, wykonania oświetlenia boiska (na podstawie pozwolenia na budowę z dnia 12 sierpnia 2011 r. na podstawie art. 28, art. 33 ust.1, art. 34 ust.4 i art. 36 *Prawa budowlanego*) oraz uzyskania certyfikatu FIFA 2 Star dla wybudowanego obiektu.

⁴⁰ Uprawnomocnienie Decyzji Nr 305/11 z dnia 12 sierpnia 2011 r. pozwolenia na budowę nastąpiło w dniu 26 sierpnia 2011 r.

⁴¹ Zwany dalej: „PINB”.

⁴² Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm., zwana dalej „Pb” lub „*Prawem budowlanym*”.

Zgodnie z wpisami w dzienniku budowy, *PINB* przyjął zgłoszenie rozpoczęcia robót⁴³ w dniu 30 sierpnia 2011 r., tj. po 5 dniach od daty zgłoszenia gminie przez spółkę InterHall (wykonawcę) zakończenia robót elektrycznych oraz gotowości do przeprowadzenia ich odbioru przez inwestora. Zgłoszenie to nastąpiło przed ostatecznym uprawomocnieniem się pozwolenia na budowę, w dniu 26 sierpnia 2011 r. Ponadto, w dniu 2 września 2011 r. wpisem w dzienniku kierownik budowy zgłosił „zakończenie robót związanych z budową kabli oświetleniowych boiska i słupów z oprawami”, podczas gdy zgodnie ze znajdującymi się w dokumentacji odbiorowej protokołami pomiarów stanów rezystancji izolacji instalacji elektrycznych oraz instalacji uziemienia wykonano je w dniu 23 sierpnia 2011 r. Należy także dodać, że w dniu 31 sierpnia 2011 r. uprawniony geodeta wpisał do dziennika budowy informację, że nastąpiło wyznaczenie linii regulacyjnej i stałych punktów odniesienia oraz wyznaczenia miejsca pod obiekt, a kierownik robót elektrycznych w tym samym dniu wpisał do dziennika „rozpoczęcie robót układanie kabla do latarni, budowy słupów z latarniami”. Kierownik budowy A.G. w dniu 2 września 2011 r. sporządził, niezgodnie ze stanem faktycznym, zawiadomienie do *PINB* o zakończeniu budowy, w którym wpisał m.in. że budowa rozpoczęła się w dniu 31 sierpnia 2012 r., naruszając, m.in. art. 22 pkt 2 i 3 *Pb*⁴⁴. Pracownik Urzędu nadzorujący roboty elektryczne wyjaśnił, że przyczyną powyższych nieprawidłowości był pośpiech w jakim odbywała realizacja ww. budowy i związane z nią czynności nadzorcze. W ocenie NIK, dokumentację budowy prowadzono z naruszeniem przepisów *Prawa budowlanego*, obowiązujących przepisów wykonawczych oraz z naruszeniem postanowień umowy zawartej przez gminę z wykonawcą. Ustalono bowiem, że:

- W dzienniku budowy, znajdującym się w dokumentacji odbiorowej robót oświetleniowych, nie wpisano Pana G.R. inspektora nadzoru inwestorskiego, reprezentującego gminę Żory, pomimo że zgodnie z umową z wykonawcą z 25 lutego 2011 r. dokonywał on czynności związanych z odbiorem robót⁴⁵. Zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 22 ust. 2-3 i 7 oraz art. 46 ust. 2. *Pb* oraz § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁴⁶;
- W dokumentacji budowy nie było niektórych protokołów z odbioru robót zanikowych i podlegających zakryciu, od których inwestor uzależniał odbiór wykonania robót. Kontrola wykazała, że protokołów tych nie sporządzono, mimo odbioru prac;
- Wpisy w dzienniku nie zawierały informacji o protokołach sporządzanych w trakcie budowy i wzmianek zawierających informacje o sposobie ich gromadzenia, czym naruszono art. 46 ust.1 *Pb* oraz § 8 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy (w części dotyczącej robót elektrycznych);
- W dokumentacji odbiorowej płyty boiska, przedłożonej przez wykonawcę, znajdowały się raporty z badań kruszyw sporządzonych w 2009 r., tj. z badań kłębka 4/31,5 mm oraz tłucznia 31,5-63 mm, które nie dotyczyły partii kruszyw zabudowanych w boisku.

Ponadto dokumentacja odbiorowa była niekompletna, bowiem – jak wyjaśniano – „zaginięły” wymagane umową zawartą z wykonawcą takie dokumenty, jak harmonogram rzeczowo-finansowy przedsięwzięcia oraz plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia uwzględniający specyfikę obiektu budowlanego. Dokumentacja ta nie zawierała również informacji o przeszkoleniu przez wykonawcę wyznaczonych przez zamawiającego osób, w zakresie obsługi i eksploatacji zabudowanych urządzeń technicznych oraz protokołu z końcowego odbioru robót. W ocenie NIK, przyczyną ww. nieprawidłowości było nierzetelne wykonywanie obowiązków inspektorów nadzoru będących pracownikami Urzędu, co potwierdzały m.in. wyjaśnienia złożone przez ww. osoby.

⁴³ PWB/7114/1315/11. *PINB* w Żorach nie prowadził żadnego postępowania administracyjnego w przedmiocie nieprawidłowości przy realizacji sieci oświetlenia boiska na os. Pawlikowskiego w Żorach. Działania *PINB* ograniczyły się do przyjęcia zgłoszenia rozpoczęcia robót budowlanych oraz przyjęcia zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych związanych z realizacją ww. inwestycji.

⁴⁴ Zgodnie z *Prawem budowlanym* do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy zapewnienie geodezyjnego wytyczenia obiektu, prowadzenie dokumentacji budowy; kierowanie budową obiektu budowlanego w sposób zgodny z projektem i pozwoleniem na budowę oraz przepisami.

⁴⁵ W dzienniku budowy nie zawarto jakiegokolwiek wpisu dokonanego przez inspektora nadzoru inwestorskiego, reprezentującego gminę Żory jako inwestora.

⁴⁶ Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm., zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie dziennika budowy”.

Odpowiedzialność za powstanie powyższych nieprawidłowości ponosi kierownik budowy i inspektorzy nadzoru inwestorskiego robót elektrycznych i zagospodarowania terenu reprezentujący gminę Żory⁴⁷ oraz naczelnik Wydziału Inwestycji z tytułu braku nadzoru nad podległymi pracownikami.

3.2. Budowa pawilonu wystawienniczo-promocyjnego przy ul. Huloki

NIK ocenia jako nierzetelne przedłożenie przez Prezydenta Radzie Miasta Żory projektu uchwały w sprawie zmiany budżetu na 2009 r.⁴⁸, w którym zaproponowano wprowadzenie do realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Budowa pawilonu wystawienniczo-promocyjnego”, której wartość określono na 950 000 zł. Ustalono, że przedkładając projekt Prezydent nie dysponował, ani dopracowaną koncepcją wykorzystania planowanego budynku, ani dokumentacją pozwalającą na prawidłowe oszacowanie kosztów jego budowy. W efekcie przyjęta w budżecie miasta wartość tego zadania nie odpowiadała jego realnemu kosztowi, co spowodowało konieczność jego kilkakrotnej korekty. Ustalono przy tym, że oszacowanie wartości inwestycji przeprowadzili pracownicy Wydziału Infrastruktury Komunalnej i Inwestycji Urzędu z rażącym naruszeniem przepisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym⁴⁹. Potwierdziły to wyniki kontroli przeprowadzonej w Urzędzie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, z których wynika m.in., że na polecenie naczelnika ww. wydziału inspektorzy nadzoru dokonali zmian w kosztorysach inwestorskich w taki sposób, aby suma wszystkich kosztorysów zmieściła się w kwocie ujętej w budżecie miasta Żory zapewnionej na realizację przedmiotowego zadania.

Realizację tej inwestycji powierzono spółce Nowe Miasto, która miała realizować przedsięwzięcia w zakresie budownictwa mieszkaniowego, jednak nie prowadziła takiej działalności, zajmując się prowadzeniem działalności inwestycyjnej na rzecz miasta, budową miasteczka westernowego⁵⁰ oraz prowadzeniem działalności polegającej na zakupie i sprzedaży nieruchomości.

W związku z utworzeniem spółki Nowe Miasto gmina poniosła wydatek w wysokości 18 064 zł, z czego 3 300 zł z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych (zawarcie umowy spółki), a 14 764 zł od transakcji nabycia przez Spółkę nieruchomości przy ul. Huloki. Wydatek ten poniosła gmina, pomimo że zgodnie z art. 4 pkt. 1) i 9) ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych⁵¹ obowiązek podatkowy z powyższych tytułów ciążył na spółce. NIK, przyjmując treść wyjaśnienia Prezydenta Miasta, w których wskazano, że spółka w dniu utworzenia nie dysponowała wolnymi środkami na pokrycie ww. zobowiązań, zwraca uwagę, że po faktycznym wniesieniu kapitału zakładowego miasto było zobowiązane do odzyskania od spółki ww. kwoty.

Z ustaleń kontroli, jak i z oświadczeń składanych przez Prezydenta Radzie Miasta w związku z przedkładanymi projektami uchwał w sprawie zmiany umowy spółki i podniesienia jej kapitału zakładowego wynikało, iż w budżecie Miasta znajdowały się zabezpieczone odpowiednie środki finansowe, jednak na skutek braku przekazania tych środków finansowych Spółka była zmuszona do zaciągnięcia długoterminowego kredytu w wysokości 12 500 000 zł, kredytów obrotowych w kwocie 2 400 000 zł oraz pożyczki finansowej z przeznaczeniem na realizację Miasteczka Westernowego. Brak środków doprowadził również do wstrzymania w styczniu 2011 r. realizacji pawilonu wystawienniczo-promocyjnego⁵². Spółka zalegała także z zapłatą rat finansowych za zakupiony w grudniu 2009 r. kompleks nieruchomości. W wyniku zaciągnięcia ww. zobowiązań oraz braku regulowania wcześniejszych, dodatkowe koszty finansowe dla spółki na dzień 30 czerwca 2012 r. wyniosły łącznie 969 830,11 zł.

⁴⁷ Zgodnie z zakresem czynności Pana G.R- inspektora nadzoru robót elektrycznych, do jego obowiązków należało, m.in.: pełnienie funkcji nadzoru inwestorskiego (zgodnie z *Prawem budowlanym*) powierzonych do nadzoru robót inwestycyjnych, prowadzenie niezbędnej dokumentacji budowy, w tym dziennika budowy, uczestniczenie w częściowych i końcowych odbiorach technicznych robót, kontrola jakości robót, rozliczanie końcowe zleconych robót, przekazywanie wykonywanych robót do użytkowania. Zgodnie z zakresem czynności inspektora nadzoru inwestorskiego Pani J.W., do jej obowiązków należało wspólne z wykonawcą sporządzenie harmonogramu robót, współdziałanie z inspektorami nadzoru instalacji elektrycznych, pełnienie funkcji nadzoru inwestorskiego (zgodnie z *Prawem budowlanym*) powierzonych do nadzoru robót inwestycyjnych, prowadzenie niezbędnej dokumentacji budowy, w tym dziennika budowy, zwoływanie i dokonywanie częściowych i końcowych odbiorów robót, kontrola jakości robót, rozliczanie końcowe zleconych robót.

⁴⁸ Uchwała nr 369/XXXVI/09 została przyjęta w dniu 25 czerwca 2009 r.

⁴⁹ Dz. U. nr 130 poz. 1389.

⁵⁰ Pełna nazwa zadania: „Stworzenie regionalnego produktu turystycznego – budowa Miasteczka Westernowego w Żorach”.

⁵¹ Dz. U. z 2010 Nr 101, poz. 649 ze zm.

⁵² Do chwili zakończenia kontroli jej realizacja nie została podjęta.

NIK ocenia negatywnie brak reakcji ze strony zgromadzenia wspólników na wielokrotnie zgłaszane przez jej zarząd potrzeby w zakresie finansowania dalszej działalności ww. spółki i regulowania zobowiązań oraz zaległości finansowych.

3.3. Rozbudowa i modernizacja krytej pływalni przy ul. Wodzisławskiej

NIK nie wnosi uwag do nadzoru ze strony Urzędu nad realizacją ww. inwestycji, której wykonanie powierzono Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Żorach.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Wzmocnienie nadzoru nad działalnością Wydziału Skarbu Miasta UM w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu postępowań związanych ze zbywaniem nieruchomości gminnych oraz podjęcie niezwłocznych działań zapewniających prawidłową weryfikację operatów szacunkowych nieruchomości.**
- 2. Wystąpienie do spółki Nowe Miasto o zwrot wpłaconych za nią zobowiązań podatkowych.**
- 3. Dostosowanie przebiegu procesu związanego ze zbywaniem nieruchomości gminnych do procedur obowiązujących w UM w Żorach.**
- 4. Zwiększenie nadzoru nad działalnością inspektorów nadzoru inwestorskiego w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu procesów inwestycyjnych oraz podjęcie działań gwarantujących kompletność dokumentacji odbiorowych.**

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 bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn nie podjęcia takich działań.

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