



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 22 września 2009 r.

**Pan
Teodor Kosiarski
Burmistrz Miasta Łęcznej**

LLU-410-24-05/2009
P/09/171

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie skontrolowała w Urzędzie Miejskim w Łęcznej, zwanym dalej „Urzędem”, zbywanie przez gminę miejsko-wiejską Łęczna (dalej: Gmina) nieruchomości gminnych w latach 2005-2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokóle kontroli podpisanym w dniu 10 września 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Gminę zadań objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, niemających jednakże zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

1. NIK ocenia pozytywnie realizację przez Gminę obowiązków określonych w art. 6 ust. 5 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999r. Nr 15, poz. 193 ze zm.). W uchwalonych przez Radę Miejską w latach 1996 i 1999 dwóch odrębnych dokumentach planistycznych (dla obszaru Miasta i dla pozostałego obszaru Gminy): „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ...” (dalej: Studium), określone zostały tereny niezbędne dla realizacji lokalnych oraz ponadlokalnych inwestycji celu publicznego, wynikających z obowiązującego w tamtym okresie planu

zagospodarowania przestrzennego województwa („Kierunki zagospodarowania Województwa Lubelskiego”).

Dla całego obszaru Gminy opracowano miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp), jeden dla obszaru miasta Łęczna i drugi dla pozostałego obszaru Gminy. W latach 2005 – 2008 do obowiązujących mpzp uchwałami Rady Miejskiej wprowadzono 11 zmian obejmujących obszar o powierzchni 49,33 ha. Koszty wprowadzenia tych zmian wyniosły 99 tys. zł i w całości zostały poniesione przez Gminę.

Uwzględniając regulacje art. 87 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o pizp”, NIK zwraca jednak uwagę, że ww. opracowania: Studium i mpzp, pomimo zmian dokonywanych po ich uchwaleniu, nie są w pełni zgodne z aktualnie obowiązującym „Planem zagospodarowania przestrzennego Województwa Lubelskiego” w zakresie rezerwacji obszarów niezbędnych do lokalizacji niektórych inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Dotyczy to: obwodnicy miasta Łęczna w oparciu o drogę wojewódzką nr 829 Łucka – Łęczna – Biskupice, centrów powiadamiania ratunkowego na bazie obecnych stanowisk kierowania Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, budowy komend i komisariatów policji. Należy jednak odnotować, że Zarząd Województwa Lubelskiego i organy administracji rządowej nie wносиły w toku uzgodnień uwag o braku w dokumentach planistycznych Gminy rezerwacji obszarów dla niektórych inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym.

W zakresie kształtowania polityki przestrzennej Gminy stwierdzono niżej opisane nieprawidłowości:

- Gmina nie posiada jednolitego, kompleksowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obejmującego cały obszar w granicach administracyjnych Gminy. Polityka przestrzenna Gminy określona została w dwóch odrębnie opracowanych studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, tj. w studium dla obszaru miejskiego oraz w studium dla pozostałego obszaru Gminy. Studium dla obszaru Miasta Łęczna przyjęte zostało uchwałą Rady Miejskiej Łęcznej nr XXIII/182/96 z dnia 28 lutego 1996 r., Studium dla pozostałego obszaru Gminy Rada Miejska uchwaliła w dniu 27 października 1999 r. (uchwała nr XXI/118/99). Uchwalenie dla ww. obszarów Gminy dwóch odrębnych dokumentów Studium naruszało obowiązujące w okresie ich sporządzenia uregulowania prawne - art. 6

- ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Równoległe funkcjonowanie dwóch studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na obszarze administracyjnym jednej gminy, narusza ponadto obowiązujące obecnie regulacje prawne z tego zakresu - art. 9 ust. 3 ustawy o pizp,
- w Studium i mpzp nie zostały określone granice obszaru „Natura 2000” chronionego na podstawie art. 6 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.). Dopiero w trakcie kontroli wypełniono dyspozycję art. 10 ust. 1 pkt. 9 i art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o pizp i uwzględniono w tych dokumentach granice obszaru prawnie chronionego „Natura 2000”.

2. NIK negatywnie ocenia brak ewidencji gminnego zasobu nieruchomości prowadzonego w układzie wymaganym przepisami art. 23 ust. 1 pkt 1 przy uwzględnieniu ust. 1c, w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) zwanej dalej „uogn”. Nie opracowano również planu wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy, wymaganego postanowieniami art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 3 uogn. Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Bogdan Siegieda były kierownik Referatu Planowania Przestrzennego i Gospodarki Mieniem Gminnym.

3. W latach 2005-2008 Gmina Łęczna zbyła 248 nieruchomości gruntowych o powierzchni 35,3729 ha, za kwotę łącznie 7.064.917,40 zł. Badaniem objęto 38 postępowań, w tym: 24 przeprowadzone w trybie bezprzetargowym oraz 11 w trybie przetargu ustnego nieograniczonego i 3 przypadki zamiany nieruchomości.

3.1. NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, przeprowadzenie przez Gminę procedur zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym.

We wszystkich 24 przypadkach: wyceny nieruchomości sporządzone zostały przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego (zgodnie z postanowieniami art. 7 uogn), przeprowadzono rokowania z nabywcami i sporządzono protokoły z rokowań, a zapisy w umowach zbycia nieruchomości (aktach notarialnych) były zgodne z treścią ustaleń zawartych w protokołach z rokowań.

W 23 przypadkach: wykazy zbywanych nieruchomości opublikowano w sposób określony w art. 35 ust. 1 uogn, a zbycie nieruchomości przeprowadzone było w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej oraz na podstawie zarządzeń Burmistrza.

W jednym przypadku - zbycia działki gruntu nr 3025/6 o pow. 56 m², nie opublikowano wykazu zbywanych nieruchomości, co naruszało wymogi określone w art. 35 ust. 1 uogn. W tym przypadku nie zostało także wydane zarządzenie Burmistrza w sprawie zbycia nieruchomości komunalnej w formie bezprzetargowej.

3.2. Negatywnie oceniono prawidłowość przeprowadzenia przez Gminę procedur zbycia nieruchomości w trybie przetargu ustnego nieograniczonego. Badanie dokumentacji przeprowadzonych w tym trybie transakcji wykazało istotne naruszenia regulacji prawnych zawartych w powołanej ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 2007, poz. 2018). Stwierdzono m.in., że:

- w marcu 2007 r. dokonano sprzedaży 2 nieruchomości bez sporządzenia ich wyceny przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego, co naruszało przepisy art. 67 ust. 2 pkt 1 w związku art. 7 uogn. Dotyczyło to sprzedaży działki gruntu nr 3198 o pow. 0,1481 ha, którą sprzedano za kwotę 71.980 zł (brutto) i działki nr 3208 o pow. 0,1357 ha, którą sprzedano za 68.320 zł (brutto),
- w 7 postępowaniach, w ogłoszeniach o przetargach nie podano informacji o skutkach uchylenia się od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, co uchybiało wymogom § 13 pkt 7 powołanego rozporządzenia RM z dnia 14 września 2004 r. Dotyczyło to ogłoszeń na zbycie następujących działek: nr 3111, nr 3112, nr 2354/14, nr 3198, nr 2362/4, nr 2362/3, nr 1925,.
- we wszystkich zbadanych przypadkach (11), w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie podano terminu do złożenia wniosku o nabycie nieruchomości przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w ich nabyciu na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 uogn, co naruszało art. 35 ust. 2 pkt 12 uogn,
- w 7 przypadkach ogłoszenia o przetargach nie zostały opublikowane na stronach internetowych Urzędu Miejskiego w Łęcznej. Dotyczyło to ogłoszeń na sprzedaż następujących działek o numerach: 3111, 3112, 2354/14, 2362/4, 2362/3, 1925, 2645. Naruszało to § 6 ust. 7 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów,
- w 3 ogłoszeniach zawarto klauzule informującą, że Burmistrz zastrzega sobie prawo unieważnienia przetargu bez podania przyczyn. Dotyczyło to ogłoszeń na sprzedaż działek nr: 3111, 3112 i 2354/14. Brak było podstawy prawnej do umieszczenia takiej klauzuli w ogłoszeniach o przetargach na sprzedaż nieruchomości gminnych. Nie jest

możliwe jednostronne unieważnienie przetargu, w innych sytuacjach niż wynikających z art. 40 ust. 5 uogn i § 11 rozporządzenia Rady Ministrów.

Inne czynności przy procedurach przetargowego zbycia nieruchomości wykonywano z zachowaniem wymogów wynikających z przepisów uogn i ww. rozporządzenia RM, np.:

- wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży były wywieszone w siedzibie Urzędu, a informacja o ich wywieszeniu opublikowana w prasie i na stronach internetowych Urzędu,
- czynności dotycząc przeprowadzenia przetargu przeprowadzały komisje przetargowe, które w każdym przypadku sporządzały protokół z przetargu,
- w przetargach uczestniczyły osoby z wpłaconym wadium;
- w każdym przypadku Burmistrz zawiadomił nabywców nieruchomości w terminie 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu o miejscu i terminie zawarcia umowy;
- umowy przeniesienia własności zawierane były w formie aktu notarialnego, a protokół z przetargu stanowił podstawę do zawarcia aktu notarialnego,
- wszystkie nieruchomości sprzedano za cenę wyższą od wywoławczej, zgodnie z przepisami art. 67 ust. 2 pkt 3 i art. 40 ust. 4 uogn oraz § 14 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów.

3.3. NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie przez Gminę procedur zbycia nieruchomości w trybie zamiany.

Dwie z trzech zbadanych transakcji zamiany nieruchomości przeprowadzono przestrzegając przepisów uogn. W jednym przypadku - transakcji wielostronnej przeprowadzanej w październiku 2008 r. na podstawie art. 98b uogn - uchybiono jednak przepisom art. 15 ust. 1 w związku z art. 7 uogn, nie dokonano bowiem wyceny nieruchomości zamienianych pomiędzy Gminą (działki nr. nr.: 2501/6, 2502/2, 2502/6, 2502/3, 2502/5, 2502/8, 2502/9, o pow. łącznie 0,2324 ha), a osobami fizycznymi (działki nr. nr.: 2504/20, 2503/8, 2505/28, o pow. łącznie 0,2247 ha). Wartość zamienianych działek, w tym gminnych, określono przyjmując cenę gruntu 35,00 zł/ 1 m², tj. na poziomie cen transakcji z lat 2003-2005 przeprowadzanych w stosunku do sąsiednich nieruchomości. Przyjęta cena gruntu nie odzwierciedlała jego rynkowej wartości w dacie zamiany. W wyniku wielostronnych transakcji zamiany Gmina oddała osobom fizycznym działki gruntu o powierzchni większej o 0,0077 ha niż uzyskała, z tytułu tej różnicy Gmina otrzymała dopłatę w wysokości 2.695 zł.

4. W ocenie NIK w okresie objętym kontrolą Gmina nie wykorzystywała w należyty

stopniu możliwości zwiększenia dochodów własnych poprzez aktualizację wycen nieruchomości gminnych przekazanych w wieczyste użytkowanie, co skutkowałoby zwiększeniem opłat rocznych wnoszonych przez użytkowników wieczystych. Dochody z tego tytułu z poziomu 108 tys. zł w 2005 r. zmniejszyły się do kwoty 60 tys. zł w 2008 roku. W latach 2005 – 2008 obowiązywały opłaty, do których wyliczenia przyjęto poziom cen nieruchomości z 2003 r. (19,44 zł/m² – 28,67 zł/m²). Możliwość aktualizowania opłat wynika z przepisów art. 77 ust. 1 uogn, a zasadność z faktu, iż średni poziom cen działek budowlanych z terenu miasta Łęczna w 2008 roku wynosił 69,50 zł/m², tj. był ponad 2-krotnie wyższy niż przyjmowany przez Gminę do obliczeń opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

5. Gmina prawidłowo i rzetelnie oraz zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 4 ustawy o pizp naliczała i z należytą starannością egzekwowała opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmian mpzp (tzw. renta planistyczna). Decyzjami Burmistrza naliczono opłatę planistyczną w 23 przypadkach, w łącznej kwocie 39.971 zł. Zaległości z ww. tytułu na koniec 2008 roku wyniosły 6.903 zł i były objęte działaniami egzekucyjnymi. Z tytułu nieterminowego regulowania ww. należności naliczono i wyegzekwowano odsetki w kwocie 86,20 zł.

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

1. Podjęcie działań w celu dostosowania dokumentów określających politykę przestrzenną Gminy do wymogów art. 9 ust. 3 ustawy pizp oraz uwzględnienie w Studium i w mpzp ponadlokalnych inwestycji celu publicznego wyszczególnionych dla obszaru Gminy Łęczna w aktualnym Planie zagospodarowania Województwa Lubelskiego.
2. Sporządzenie i prowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości zgodnie z przepisami art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust. 1c uogn.
3. Opracowanie planów wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych.
4. Przeprowadzanie przetargów na zbywanie nieruchomości gminnych z zachowaniem procedur określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r.
5. Przestrzeganie obowiązku określenia wartości nieruchomości przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego przy zbywaniu nieruchomości gminnych.

Najwyższa Izba kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag

i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia 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 Lublinie 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.