



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia ... listopada 2009 r.

LOL-410-19-01/2009;
P/09/171

**Pan
Elżbieta Samorajczyk
Burmistrz
Miasta Biskupiec**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Biskupcu (Urzędzie) kontrolę zbywania nieruchomości gminnych w latach 2005 – 2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Burmistrz niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu związane ze zbywaniem nieruchomości gminnych, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości, które nie miały jednak istotnego wpływu na kontrolowaną działalność. Nie ograniczały zwłaszcza możliwości realizacji ponadlokalnych i gminnych inwestycji celu publicznego.

Kontrola wykazała iż Urząd posiadał pełne rozeznanie co do aktualnego stanu nieruchomości pozostających w zasobie gminy, prowadząc ewidencję w systemie

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

informatycznym, na bieżąco ją aktualizując w przypadkach zmian własnościowych. Od maja 2009 r. Urząd korzystał w tym celu z aplikacji „MIENIE” funkcjonującej w oparciu o ewidencję gruntów i budynków „EWOPIS” prowadzoną przez Starostwo Powiatowe w Olsztynie.

Gmina posiadała także plan wykorzystania zasobu nieruchomości gminy, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami², jednak nie został on dostosowany do wymogów obowiązującego od 22 października 2007 r. art. 23 ust. 1d powołanej ustawy³. Brak było przede wszystkim prognoz dotyczących udostępniania oraz nabywania nieruchomości do zasobu oraz prognoz poziomu wpływów i wydatków związanych z ich obrotem.

Założenia gospodarki przestrzennej w gminie określone zostały w uchwalonym w kwietniu 2002 r. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Biskupiec”, które następnie dostosowano do nowych potrzeb, dokonując odpowiednich zmian w lipcu 2006 r.

W prowadzonym w oparciu o art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ rejestrze odnotowano wpłynięcie ogółem 31 wniosków o sporządzenie lub zmianę m.p.z.p., z których dziewięć uwzględniono.

W Studium zawarto jedynie ogólne informacje na temat lokalizacji ponadlokalnych inwestycji celu publicznego, uszczegóławiając je w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.). W badanym okresie wydano ogółem 76 decyzji o ustaleniu lokalizacji takich inwestycji.

W latach 2005 – 2008 Gmina zbyła ogółem 145 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 28,2 ha, uzyskując z tego tytułu przychody w wysokości 8.270,8 tys. zł, z czego 70 nieruchomości zbyto w trybie przetargowym, 75 w trybie bezprzetargowym.

Analiza dokumentacji 12 losowo wybranych nieruchomości zbytych w trybie przetargowym (przetargi ustne) wykazała, że Urząd przestrzegał formalnych zasad określonych w art. 37 – 41 ustawy 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 nieruchomości⁵. W szczególności dotyczyło to przestrzegania zasady jawności oraz uwzględnienia interesów osób trzecich. Cenę

² Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

³ Art. 23 ust. 1d dodany przez art. 1 pkt 7 lit. b) ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. (Dz.U.07.173.1218) zmieniającej nin. ustawę z dniem 22 października 2007 r.

⁴ Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

wywoławczą nieruchomości określano w wysokości ustalonej przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, iż w przypadku sprzedaży niektórych nieruchomości spółkom prawa handlowego, w których - w momencie sprawowania funkcji - posiadał udziały były burmistrz Biskupca Marek D., budzi wątpliwość zwłaszcza zachowanie zasady bezstronności oraz gospodarności. Dotyczy to w szczególności sprzedaży Markowi D. nieruchomości oznaczonej jako działka nr 1/38 o pow. 9,8171 ha, położonej w obrębie Biskupiec-Kolonia. Wątpliwości te potwierdzają następujące ustalenia:

- przedmiotowa działka w momencie sprzedaży oznaczona była w planie zagospodarowania jako teren zieleni urządzonej z możliwością realizacji obiektów kubaturowych powiązanych z jej funkcją, podczas gdy działki sąsiednie przypisane miały funkcje terenu pod zabudowę;
- w momencie sprzedaży Urząd posiadał wiedzę, iż w bezpośredniej bliskości działki nr 1/38 planuje się przebieg zmodernizowanej drogi krajowej nr 16;
- wycena przedmiotowej nieruchomości dokonana na zlecenie Urzędu, zdaniem powołanego w tej sprawie w trybie art. 49 ust. 1 ustawy o NIK eksperta, została sporządzona niezgodnie z obowiązującymi przepisami, w sposób wskazujący na zaniżenie jej wartości;
- po dokonaniu sprzedaży przedmiotowej działki, na wniosek burmistrza Marka D., dokonano zmiany m.p.z.p. ustalając dla niej możliwość zabudowy, co zdaniem NIK spowodowało istotny wzrost jej wartości rynkowej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na fakt, iż Urząd nie wyegzekwował od Spółki „Mardi” Sp. z o.o., w której były Burmistrz Marek D. posiadał udziały, jej zobowiązań w kwociezł wynikających z umowy na budowę drogi łączącej m.in. zakład, którego właścicielem była spółka „Mardi”. W wyniku tej inwestycji zrealizowanej ze środków Gminy, ww. działka nr 1/38 uzyskała połączenie drogowe.

W powyższym kontekście należy również nadmienić, iż podmioty gospodarcze, w których udziały posiadał były burmistrz Marek D. nabyły od Gminy prawa własności do ogółem 14 nieruchomości.

Analiza dokumentacji dotyczącej 20 nieruchomości, które Gmina zbyła w trybie bezprzetargowym wykazała, że we wszystkich przypadkach tryb ten zastosowano zgodnie z art. 37 ust. 2, pkt. 1 – 12. I tak: dziewięć spośród tych nieruchomości sprzedano na poprawę zagospodarowania nieruchomości przyległych, pięć użytkownikom wieczystym oraz także

pięć długoletnim dzierżawcom (pow. 10 lat). Jedną nieruchomość sprzedano w tym trybie wspólnocie mieszkaniowej

Sposób zagospodarowania określono w uchwalonym w

Obrót nieruchomościami gminnymi regulowały również ustalenia 24 obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp), które obejmowały jednak tylko 1,8% jej obszaru (472,3 ha). Należy zwrócić uwagę, że w finansowaniu kosztów sporządzenia 4 spośród 9 mpzp uchwalonych po 1 stycznia 2003 r. brali udział zainteresowani inwestorzy, którzy w formie darowizn lub umów o współfinansowaniu przekazali Urzędowi na ten cel łącznie 72.000 zł.

W wyniku analizy zapisów w prowadzonych w Urzędzie rejestrach decyzji: o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego stwierdzono uchybienia polegające na braku pozycji wypełnionych, pomimo ich zanumerowania w rejestrach oraz braku w niektórych pozycjach wpisów określonych w załącznikach nr 1 i 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁶, tj. danych wnioskodawcy, danych o rodzaju inwestycji, streszczenia ustaleń decyzji, numeru liczby porządkowej, numeru decyzji i numerów działek.

W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził łącznie 67 transakcji sprzedaży nieruchomości gruntowych o łącznej wartości 3.660.385,3 zł, z czego w trybie przetargowym dokonano 47 sprzedaży nieruchomości o wartości 3.160.438 zł, a w trybie bezprzetargowym 20 takich transakcji na kwotę 499.947 zł.

W wyniku analizy 35 losowo wybranych transakcji sprzedaży nieruchomości, w tym 19 w trybie przetargowym (18 w trybie przetargów ustnych i 1 w trybie rokowań) o łącznej wartości 1.804.751 zł i 16 transakcji w trybie bezprzetargowym o wartości 480.451 zł, ustalono że:

- wszystkie zbadane transakcje przeprowadzono w oparciu o odrębne uchwały Rady o przeznaczeniu do sprzedaży określonych nieruchomości. Było to zgodne z § 2 uchwały Rady Miejskiej nr V/68/2003 z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania

⁶ Dz.U. Nr 130, poz. 1385

lub najmu na okres dłuższy, niż 3 lata. Również udzielenie jednemu z nabywców bonifikaty od wartości nieruchomości zbywanej w trybie bezprzetargowym było zgodne ze stosowną uchwałą Rady;

- podstawą do ustalenia cen wywoławczych nieruchomości zbywanych w przetargu oraz bezprzetargowo, była ich rynkowa wartość ustalona przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych w aktualnych operatach szacunkowych. Kontrola wykazała jednak, iż w przypadku 5 działek przeznaczonych do zbycia w drodze bezprzetargowej na polepszenie warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, zastosowana przez rzeczoznawcę majątkowego metoda ustalenia ich wartości rynkowej była niezgodna z metodą określoną w § 54 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁷. Natomiast w przypadku 4 działek zbytych w drodze przetargu, Urząd zlecił i przyjął oszacowanie wartości nieruchomości jeszcze przed ich formalno-prawnym wyodrębnieniem, tj. przed wydaniem ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości. Ustalono również, iż na zlecenie Urzędu, rzeczoznawca dokonał obniżenia pierwotnie ustalonej wartości jednej działki o kwotę 2.877 zł w związku z nakładami na nieruchomość poczynionymi przez dzierżawcę. Należy jednak zauważyć, że umowa dzierżawy nie zawierała regulacji w zakresie nakładów, a wszelkie jej zmiany powinny być dokonywane w formie pisemnej;
- notarialne umowy sprzedaży zostały sporządzone w oparciu o ceny wylicytowane w przetargach lub ustalone w toku rokowań i negocjacji. W przypadku 7 umów sprzedaży zawartych na drodze bezprzetargowej, nabywcom umożliwiono ratalną zapłatę ceny, na warunkach zgodnych z przepisami ww. uchwały Rady z 28 kwietnia 2003 r. (w zakresie ilości, wysokości i oprocentowania rat), a zapłata całości ceny została należycie zabezpieczona poprzez ustanowienie hipotek;
- nabywcy wszystkich nieruchomości zostali obciążeni kosztami sporządzania aktów notarialnych, a także kosztami oszacowania i podziałów geodezyjnych.

Kontrola wykazała jednak, że Urząd nie zawsze przestrzegał wymogów związanych z obowiązkiem informowania o gminnych nieruchomościach przeznaczonych do zbycia. I tak:

⁷ Dz.U. Nr 207, poz. 2109

- w dwóch, spośród 35 zbadanych przypadków, niezgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami okres wywieszenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży na tablicy ogłoszeń Urzędu był krótszy, niż 21 dni,
- w 27 przypadkach nie przestrzegano obowiązku, wynikającego z powołanego wyżej przepisu, informowania o wywieszeniu wykazów za pośrednictwem prasy, a w 4 przypadkach nie dochowano obowiązku zamieszczenia wykazów na stronie internetowej Urzędu,
- wykazy dotyczące łącznie ośmiu działek nie zawierały informacji o terminie złożenia wniosku celem skorzystania z pierwszeństwa zakupu nieruchomości, wymaganej w art. 35 ust. 2 pkt 12 powołanej ustawy, a w przypadku trzech nieruchomości, wbrew wymogowi art. 35 ust. 2 pkt 4 tej ustawy, w wykazach nie poinformowano o ich przeznaczeniu według planu zagospodarowania przestrzennego lub obowiązujących decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Urząd na ogół przestrzegał wymogów co do terminów i sposobu publikacji ogłoszeń o przetargach na sprzedaż nieruchomości w części dotyczącej wywieszania ich na tablicy ogłoszeń oraz umieszczania ich na stronie internetowej Urzędu. Jedynie ogłoszenia o przetargach na dwie nieruchomości wywieszono na tablicy ogłoszeń w okresie krótszym, niż 30 dni, tj. niezgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁸, a w jednym przypadku ogłoszenia takiego nie opublikowano na stronie internetowej.

Z ustaleń kontroli wynika, że w większym stopniu nie przestrzegano obowiązków dotyczących publikacji ogłoszeń o przetargach w prasie. Stwierdzono bowiem, że na 12 nieruchomości, których wartość rynkowa przekraczała równowartość 10.000 euro, jedynie w 6 przypadkach dochowano, wynikającego z § 6 ust. 4 powołanego wyżej rozporządzenia, wymogu umieszczenia ogłoszeń o przetargach w prasie obejmującej swym zasięgiem co najmniej powiat mragowski, a ukazującej się nie rzadziej, niż raz w tygodniu. Należy przy tym dodać, iż w przypadkach w których obowiązek powyższy był przestrzegany, nie dostosowano się do kolejnego wymogu wynikającego z podanego przepisu, tj. zachowania 30 dniowego terminu pomiędzy publikacją ogłoszenia, a datą przetargu. W jednym przypadku ogłoszenia o przetargu nie opublikowano w prasie w ogóle.

⁸ Dz.U. Nr 207, poz. 2108

Analiza treści ogłoszeń o przetargach wykazała, że Urząd na ogół przestrzegał wymogów określonych w § 13 ust. 1, 3 i 4 ww. rozporządzenia, poza następującymi:

- nie poinformowano o przeznaczeniu jednej nieruchomości zgodnie z obowiązującą decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- w przypadku 6 nieruchomości nie poinformowano o zobowiązaniach ciążących na nieruchomości, tj. o prawie pierwokupu nieruchomości przysługującym Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR),

Szczególnie negatywnie należy ocenić fakt, iż w jednym przypadku w ogłoszeniu nie zawarto informacji o istniejących w księdze wieczystej zbywanej nieruchomości wpisach hipotek i ostrzeżeniach o egzekucji komorniczej.

Kontrola wykazała, że przebieg przetargów i rokowań był dokumentowany w protokołach, które zawierały elementy wynikające z § 10 ust. 1 rozporządzenia o którym tu mowa, za wyjątkiem uzasadnienia rozstrzygnięć komisji przetargowej. W siedmiu protokołach nie ujęto też informacji o obciążeniach nieruchomości prawem pierwokupu ANR lub hipoteką. W trzech protokołach nie zamieszczono natomiast wzmianki o ich sporządzeniu w trzech jednobrzmiących egzemplarzach i przekazaniu jednego wyłonionemu nabywcy, zgodnie z przepisem § 10 ust. 2 rozporządzenia.

Analiza treści tych protokołów ujawniła także przypadki nierzetelnego ich sporządzania. I tak:

- w jednym z protokołów wskazano, że do udziału w przetargu dopuszczono trzy z sześciu osób, które wpłaciły wadium bez wskazania przyczyn niedopuszczenia pozostałych osób,
- w protokole z przetargu z dnia 23 października 2008 r. jako uczestnika, który zaoferował minimalne postąpienie i został ustalony nabywcą wpisano osobę która wpłaciła jedynie wadium, a w samym przetargu nie uczestniczyła.

Sprzedaż nieruchomości w drodze bezprzetargowej następowała z zachowaniem wymogów art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. dokonywana była na rzecz użytkowników wieczystych nieruchomości, z przeznaczeniem na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej oraz na cele działalności sakralnej.

Należy jednak zaznaczyć, że jedną z działek gminnych zbyto na polepszenie warunków zagospodarowania pomimo tego, że właściciele nieruchomości przyległej nie określili sposobu w jaki zamierzają wykorzystać nabywaną działkę. Nabywcy ci w krótkim czasie po

zakupie działki od Gminy darowali ją członkom rodziny, którzy następnie uzyskali decyzję o pozwoleniu na budowę budynku jednorodzinnego na przedmiotowej działce.

Pan Burmistrz wyjaśnił, że sprzedając ww. działkę w drodze bezprzetargowej kierowano się tym, iż Gmina nie mogła zapewnić jej dostępu do drogi publicznej oraz dobrem lokalnej społeczności. NIK zwraca jednak uwagę, że Urząd był zobowiązany do zweryfikowania wniosku nabywców działki odnośnie tego w jaki faktycznie sposób mogłaby ona poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej.

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

1. Podjęcie działań zmierzających do systematycznej realizacji uchwał Rady Miejskiej o przystąpieniu do sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego dla terenu gminy Mikołajki.
2. Podjęcie prac nad przygotowaniem planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości zgodnego z wymogami ustawy o gospodarce nieruchomościami.
3. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia rejestrów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.
4. Podjęcie działań zmierzających do pełnej realizacji przepisów zawierających wymagania co do zawartości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia, ogłoszeń o przetargach na sprzedaż nieruchomości oraz dotyczących sposobu i terminów ich publikacji.
5. Zapewnienie rzetelnego sporządzania protokołów z przetargów na sprzedaż nieruchomości.
6. Wszelchną weryfikację wniosków o sprzedaż nieruchomości w drodze bezprzetargowej, zwłaszcza w przypadkach sprzedaży na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem

Rozdzielnik:

1. Adresat.
2. NIK – Del. Rzeszów.
3. A/a

L:\Teksty wystapien\2009\LOL_P_09_171_nieruchomości_mikolajkiII.doc