



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 5 listopada 2009 r.

**Szanowny Pan
Dieter Przewdzing
Burmistrz Zdzieszowic**

LOP-410-09-03/2009
P/09/171

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej ustawą *o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Zdzieszowicach, zwanym dalej Urzędem w zakresie zbywania nieruchomości gminnych w latach 2005-2008 przez Gminę Zdzieszowice, zwaną dalej Gminą.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 28 września 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy *o NIK*, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

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

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny cząstkowe:

1. W latach 2005-2008 Gmina zbyła 14 nieruchomości gruntowych o powierzchni 2,3180 ha i wartości rynkowej określonej przez rzeczoznawców majątkowych na kwotę 292 460,00 zł, za cenę 356 172,40 zł (121,8% ich wartości). Dochody z tytułu zbycia oraz odpłatnego udostępnienia nieruchomości w ww. okresie wyniosły ogółem 494 726,68 zł i stanowiły w poszczególnych latach od 0,2% do 0,4% dochodów ogółem oraz od 0,2% do 0,6% dochodów własnych Gminy.

2. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Gmina rzetelnie przygotowywała nieruchomości gruntowe do zbycia.

2.1. Rada Miejska w Zdieszowicach, zwana dalej Radą wyraziła zgodę na sprzedaż oraz zamianę nieruchomości w 12 uchwałach. Określenia wartości zbywanych nieruchomości dokonali uprawnieni rzeczoznawcy majątkowi wyłonieni w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*².

2.2. Zgodnie z zasadą jawności gospodarki nieruchomościami oraz obowiązkiem zawartym w art. 35 ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*³, zwanej dalej ustawą *o gospodarce nieruchomościami* lub *ugn*, wykazy 12 nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (sporządzone w szczególowości określonej w art. 35 ust. 2 *ugn*) były wywieszone na tablicy ogłoszeń Urzędu przez wymagany okres minimum 21 dni, a sporządzone po nowelizacji ww. ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r.⁴ umieszczone także na stronie internetowej Urzędu.

2.3. Stwierdzono, że 10 z 12 wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (83,3%) w sposób zwyczajowo przyjęty przesłano do jednostek pomocniczych (sołectw i osiedli), a informacje o wywieszeniu na tablicy ogłoszeń 11 z 12 wykazów (91,7%) podano do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej. Jako przyczynę zaniechania ww. działań w stosunku do nieruchomości oznaczonych nr działek 1097/2 k.m. 8 obr. Zdieszowice i 492/1 k.m. 3 obr. Żyrowa, były kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami, Rolnictwa i Leśnictwa Urzędu, zwanego dalej *GNR*, wskazał ich zbycie w drodze bezprzetargowej na rzecz ustalonych podmiotów. NIK wskazuje, że ustawa *o gospodarce nieruchomościami* nie przewiduje zwolnienia z obowiązku publikacji

² Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 173, poz. 1218 (wejście w życie 22.10.2007 r.)

informacji o wywieszeniu wykazu przy bezprzetargowej sprzedaży nieruchomości. NIK zwraca jednocześnie uwagę, że odstępstwa od realizacji ww. obowiązków nie zastosowano w przypadku pozostałych 3 nieruchomości zbytych przez Gminę w drodze bezprzetargowej.

3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z uwzględnieniem kryterium legalności rzetelności i gospodarności zbywanie nieruchomości w drodze przetargów pomimo stwierdzonych uchybień.

3.1. Przetargi przygotowywano i przeprowadzano oraz dokumentowano zgodnie z przepisami *ugn* oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie *sposobu i trybu przeprowadzania przetargów i rokowań na zbycie nieruchomości*⁵, zwanego dalej rozporządzeniem z dnia 14 września 2004 r.

3.2. Stwierdzone uchybienia dotyczyły nieumieszczania w ogłoszeniach o przetargach ustnych nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości informacji o braku obciążeń i zobowiązań, pomimo takiego obowiązku wynikającego z § 13 pkt 2 i 3 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r., w przypadkach, gdy zbywane nieruchomości wolne były od obciążeń i zobowiązań. Zastrzeżenia NIK budzi także ograniczanie treści ogłoszeń o przetargach publikowanych w prasie polegające na:

- niezamieszczeniu w 4 z 5 ogłoszeń (80%) informacji wymaganych § 13 pkt 7 ww. rozporządzenia, tj. o skutkach uchylenia się od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości,
- niezamieszczeniu wszystkich informacji dotyczących oznaczenia sprzedawanych nieruchomości wg księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości (§ 13 pkt 1 ww. rozporządzenia), np. brak było nr księgi wieczystej i nr karty mapy dla 5 z 7 nieruchomości (71,4%).

Zdaniem NIK, ogłoszenia o przetargach na sprzedaż nieruchomości publikowane są w prasie dla potencjalnych nabywców nieruchomości i winny stanowić dla nich źródło informacji o nieruchomości oraz o warunkach uczestnictwa w przetargu. Treść ogłoszeń prasowych powinna być taka sama, jak zamieszczanych na tablicy ogłoszeń Urzędu, ponieważ obowiązujące w tym zakresie przepisy nie przewidują możliwości ograniczenia ilości informacji w ogłoszeniach o przetargach zamieszczanych w prasie. Stwierdzono ponadto, że dla 6 z 7 zbytych w drodze przetargu nieruchomości (85,7%), przeliczenia ceny wywoławczej na równowartość euro dokonano wcześniej, aniżeli 7 dni przed terminem

⁵ Dz.U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

pierwszego ogłoszenia, tj. z naruszeniem terminu wskazanego w § 6 ust. 6 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r., co według wyjaśnień kierownika GNR wynikało z błędnej interpretacji ww. przepisu. Dokonanie przeliczenia ceny wywoławczej na równowartość euro we wcześniejszym terminie, nie wpłynęło jednak na prawidłowość wyboru publikatora prasowego oraz terminu publikacji ogłoszenia o przetargu.

3.3. NIK negatywnie ocenia podjęcie przez Pana Burmistrza decyzji o zamieszczeniu ogłoszenia o przetargu na sprzedaż nieruchomości oznaczonej nr działki 417/3, położonej w centrum Zdzeszowic przy ul. Nowej tylko w dwóch tygodniach o zasięgu obejmującym Powiat Krapkowicki. Wypełniało to wprawdzie minimalne wymogi publikacji prasowej ustalone w § 6 pkt 4 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r., ale znacznie ograniczyło zasięg ogłoszenia. NIK zauważa, że pozostałe ogłoszenia o przetargach na sprzedaż nieruchomości gminnych zostały zamieszczone w Gazecie Wyborczej - dodatek opolski, obejmującej zasięgiem całe województwo, pomimo iż zbywano znacznie mniejsze nieruchomości. Ponadto stwierdzono, że ogłoszenie to ukazało się na 17 dni przed wyznaczonym terminem przetargu, zamiast wymaganych w § 6 pkt 1 ww. rozporządzenia 30 dni. Powyższe działania w ocenie NIK ograniczyły krąg potencjalnych nabywców ww. nieruchomości, zważywszy że zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego była ona przeznaczona pod usługi handlu, tereny zieleni urządzonej – rekreacyjnej, tereny parkingów i garaży, usługi gastronomii i usługi turystyki, a tym samym ograniczyły możliwości uzyskania przez Gminę wyższej ceny zbywanej nieruchomości podczas licytacji. Potwierdzeniem dużej atrakcyjności ww. nieruchomości, jest jej sprzedaż przez nabywcę (wyłonionego w drodze przetargu, w którym uczestniczyły dwie osoby) już po 7 miesiącach od zakupu, za kwotę 1 500 000,00 zł, tj. o 1 337 850,00 zł wyższą od ceny uzyskanej przez Gminę.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia z uwzględnieniem kryterium legalności i rzetelności zbycie w drodze bezprzetargowej 4 z 5 nieruchomości (80%).

4.1. Tryb bezprzetargowy zastosowano w oparciu o przesłanki zawarte w art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn oraz przepisy szczególne art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Rzeczypospolitej Polskiej*⁶, zwanej dalej „ustawą o stosunku Państwa do Kościoła”. Warunki zbycia nieruchomości określone zostały w rokowaniach przeprowadzonych z nabywcami, a ich ceny obejmujące oprócz wartości gruntu i należnego podatku VAT, także koszty sporządzenia wycen i podziałów geodezyjnych

⁶ Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.

zbywanych nieruchomości, ustalono w wysokości stanowiącej od 123,3% do 208,1% wartości nieruchomości. Natomiast cena działki 1698/2 k.m.3 obr. Zdieszowice, sprzedanej Parafii Rzymsko-Katolickiej p.w. Św. Antoniego w Zdieszowicach z przeznaczeniem na poszerzenie cmentarza, ustalona została przez Radę na 1,00 zł, na podstawie art. 42 ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła. W przypadku rozłożenia ceny nieruchomości na raty, warunki spłaty oraz zabezpieczenie wierzytelności ustalono zgodnie z art. 70 ust. 2 i 3 ugn.

4.2. W ocenie NIK sprzedaż nieruchomości oznaczonej nr działki 262/1 k.m. 3 obr. Rozwacza o pow. 0,0341 ha pracownikowi Urzędu w drodze bezprzetargowej na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej (art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn) była nielegalna, ponieważ nie wystąpiły przesłanki wyłączające sprzedaż ww. nieruchomości w drodze przetargu. Stosownie do art. 37 ust. 1 ugn, generalną zasadą jest sprzedaż nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego w drodze przetargu, a wyjątki od tej zasady stanowią przypadki wymienione taksatywnie w art. 37 ust. 2 i 3 ww. ustawy oraz w przepisach szczególnych. Zgodnie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, sprzedaż bezprzetargowa jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy przedmiotem zbycia są części nieruchomości niezbędne do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność osoby, która zamierza tę część nabyć, **jeżeli nie mogą być zbyte jako odrębne nieruchomości.** Wyjaśnienia złożone przez byłego Kierownika GNR, iż niewielka powierzchnia działki nr 262/1 oraz jej kształt nie pozwalają na jej samodzielne zagospodarowanie, nie znajdują potwierdzenia w aktach sprawy. Według uzyskanej w trakcie kontroli opinii Starostwa Powiatowego w Krapkowicach ww. działka z uwagi na przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (tereny zabudowy zagrodowej, tereny zabudowy jednorodzinnej, tereny usług, handlu oraz tereny usług gastronomii), dostęp do drogi publicznej, zlokalizowane w sąsiedztwie niezbędne media oraz kształt i powierzchnię, które pod pewnymi ograniczeniami umożliwiają jej zabudowę, może być zagospodarowana jako odrębna nieruchomość. NIK zwraca uwagę, że zbywanie nieruchomości w drodze przetargu zapewnia zbywcy najlepsze warunki zbycia nieruchomości, a osobom zainteresowanym nabyciem nieruchomości - równe szanse w staraniach o zawarcie umowy. Zastosowanie trybu bezprzetargowego pozbawiło Gminę możliwości uzyskania w wyniku licytacji wyższej ceny nieruchomości. Nawet bowiem w przypadku przystąpienia do przetargu jednego oferenta, w celu nabycia nieruchomości musi on zgodnie z § 14 pkt 3 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. zaproponować co

najmniej jedno postąpienie, w wysokości nie niższej, niż 1% ceny wywoławczej nieruchomości. Ponadto w przypadku zbycia działki nr 262/1 w drodze przetargu nie byłoby możliwe rozłożenie ceny jej nabycia na raty, jak to miało miejsce przy sprzedaży tej działki w trybie bezprzetargowym, ponieważ zgodnie z art. 70 ugn cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później, niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. NIK zauważa także, że działka nr 262/1 została na wniosek Gminy wydzielona przed jej sprzedażą z działki 262 o pow. 0,5347 ha, co wskazuje na celowe działanie zmierzające do zbycia tej nieruchomości w drodze bezprzetargowej.

5. Dokonane przez Gminę dwie zamiany nieruchomości w ocenie NIK były legalne oraz zostały rzetelnie udokumentowane. W wyniku ww. zamian Gmina zbyła grunty o łącznej powierzchni 0,0241 ha, nabywając jednocześnie grunty o pow. 0,0251 ha z przeznaczeniem pod drogi oraz uzyskując dopłatę z tytułu różnicy wartości nieruchomości w kwocie 3 185,00 zł.

6. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z uwzględnieniem kryterium legalności prowadzenie przez Urząd ewidencji gminnego zasobu nieruchomości w szczególności wymaganej art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust 1 c ugn. W ocenie NIK ww. ewidencja była jednak prowadzona nierzetelnie, ponieważ w odniesieniu do ujętych w niej 609 działek (43,6%) nie wskazano ich przeznaczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planów w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy oraz dla 35 z 71 działek nie posiadających księgi wieczystej (49,3%) nie wskazano dokumentu potwierdzającego ich posiadanie przez Gminę.

Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość, dotyczyła niesporządzania planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, pomimo obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn.

7. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień działania Gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Gmina posiadała od 1996 r. uchwalone przez Radę⁷ studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w którym wskazano oraz zabezpieczono tereny niezbędne dla lokalizacji ponadlokalnych inwestycji celu publicznego. Pomimo iż w latach 2005-2008 nie były uchwalane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,

⁷ Uchwała Rady Miejskiej w Zdziechowicach Nr XXIII/149/96 z dnia 11 marca 1996 r. w sprawie określenia warunków uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zdziechowice, zmiana uchwałą nr Nr IX/61/07 z dnia 19 czerwca 2007 r.

zwane dalej „mpzp”, według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. całe miasto Zdzeszowice oraz ok. 85 % powierzchni sołectw było objętych mpzp. Urząd prowadził wymagany art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ rejestr mpzp oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę. Stwierdzone uchybienie dotyczy nieopracowania wieloletniego programu sporządzania mpzp, pomimo obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 ww. ustawy.

8. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z uwzględnieniem kryterium legalności i rzetelności prowadzenie przez Urząd ewidencji środków trwałych - gruntów. Zgodnie z zasadą indywidualnej wyceny wynikającej z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ poszczególne nieruchomości / działki posiadały ustaloną wartość księgową. Po zmianie przez Pana Burmistrza zasad wyceny zbywanych gruntów i ustaleniem, że następuje ona wg wartości księgowej¹⁰ w listopadzie i grudniu 2008 r. dokonano korekty w ewidencji środków trwałych wartości gruntów zbytych w latach 2006–2007 i wyksięgowanych uprzednio wg wartości określonej przez rzeczoznawców. Stwierdzone błędy w ewidencji środków trwałych – gruntów dotyczące: zawyżenia wartości początkowej działki nr 529 k.m. 3 obr. Żyrowa nabytej w drodze zamiany o kwotę 3 185,00zł. oraz niedokonania korekty wyksięgowania z ewidencji środków trwałych działki nr 503/6 k.m.3 obr. Żyrowa wg wartości określonej przez rzeczoznawcę, tj. 7 207,00 zł., a nie wartości księgowej – 253,91 zł, skutkujące nieprawidłowym wskazaniem wartości posiadanych przez Gminę gruntów w księgach rachunkowych oraz bilansie jednostki za 2007 i 2008 r., zostały usunięte podczas trwania kontroli.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieujęcia w księgach rachunkowych wartości nieruchomości oznaczonej nr działki 16/15 k.m.1 obr. Rozwadza (9 847,00 zł) po odmowie nabywcy przez Sąd Rejonowy w Kędzierzynie-Koźlu (Wydział Ksiąg Wieczystych) wpisu w księdze wieczystej prawa własności oraz oddaleniem apelacji o dokonanie wpisu przez Sąd Okręgowy w Opolu (w dniu 5 kwietnia 2007 r.) przed jej ponowną sprzedażą w dniu 26 sierpnia 2008 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

⁸ Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2002 r. Nr 76 poz. 694, ze zm.

¹⁰ Zarządzenie Burmistrza nr Or. S. 0152/48/08 z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie zmiany przepisów wewnętrznych w Urzędzie Miejskim w Zdzeszowicach .

- 1. Zbywanie nieruchomości w drodze przetargów, a stosowanie trybu bezprzetargowego jedynie w przypadkach wymienionych w art. 37 ust 2 i 3 ugn oraz w przepisach szczególnych.**
- 2. Sporządzanie ogłoszeń o przetargach na sprzedaż nieruchomości w szczególowości wskazanej w rozporządzeniu z dnia 14 września 2004 r. i publikowanie w prasie pełnej treści ww. ogłoszeń.**
- 3. Przeliczanie ceny wywoławczej nieruchomości na równowartość euro nie wcześniej, niż 7 dni przed terminem ogłoszenia pierwszego przetargu.**
- 4. Sporządzenie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości w szczególowości określonej w art. 23 ust. 1d ugn.**
- 5. Uzupełnienie prowadzonej ewidencji gminnego zasobu nieruchomości o dane dotyczące przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy dla wszystkich nieruchomości ujętych w ww. ewidencji oraz wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Gminę praw do nieruchomości w przypadku braku księgi wieczystej.**
- 6. Opracowanie wieloletniego programu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 14 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 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 prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Opolu 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.