



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 22 września 2009 r.

**Pan
Wadim Tyszkiewicz
Prezydent Miasta Nowa Sól**

LZG-410-09-02/2009, P/09/171

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 Zielonej Górze skontrolowała Urząd Miejski w Nowej Soli w zakresie zbywania przez gminę Nowa Sól o statusie miejskim nieruchomości gminnych w latach 2005-2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 7 sierpnia 2009 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób prowadzenia postępowań na zbywanie nieruchomości gminnych w latach 2005-2008, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, niemających jednak zasadniczego wpływu na wyniki postępowań. Negatywnie ocenia natomiast sposób wyboru rzeczoznawców majątkowych oraz nieprzestrzeganie postanowień umów dotyczących wyceny nieruchomości, w tym płacenie wykonawcom tych usług kwot wyższych niż wynikało z zapisów umownych.

1. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Sól - Miasto, zgodnie z przepisami art. 10 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², zarezerwowano tereny niezbędne dla realizacji lokalnych i ponadlokalnych inwestycji celu publicznego. Stosownie do przepisów ww. ustawy w Urzędzie prowadzono rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło ogółem 13 wniosków o sporządzenie lub zmianę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przy czym żaden z tych wniosków nie dotyczył terenów lokalizacji ponadlokalnych inwestycji celu

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

² Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

publicznego. W tym samym okresie uchwalono 15 planów, bądź zmian do planów, obejmujących obszar 573,85 ha, a koszt sporządzania tych planów obciążał budżet gminy, zgodnie z przepisem 21 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W Urzędzie nie prowadzono ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, co stanowiło naruszenie przepisu art. 23 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³. Wbrew obowiązкови określoneму w art. 23 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, nie sporządzono także planów wykorzystania nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. Według wyjaśnień Pana Prezydenta oraz Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, przyczyną powyższych nieprawidłowości były m.in. wysokie koszty realizacji tych obowiązków oraz brak odpowiedniego programu informatycznego.

2. W latach 2005-2008 gmina zbyła ogółem 110 nieruchomości o łącznej powierzchni 90,1696 ha i wartości 19.286.109 zł, z tego w trybie przetargowym 48 nieruchomości o powierzchni 37,4529 ha i wartości 7.554.326 zł, a w trybie bezprzetargowym 62 nieruchomości o powierzchni 52,7167 ha i wartości 11.731.783 zł. We wszystkich skontrolowanych postępowaniach przetargowych⁴ zbycie nieruchomości nastąpiło na rzecz oferenta, który zgłosił najwyższą cenę, a cena sprzedaży była wyższa od ceny wywoławczej. Odstąpienie od zbycia nieruchomości w formie przetargowej było każdorazowo uzasadnione w świetle przesłanek określonych w art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a cena sprzedaży nieruchomości zbywanych w drodze bezprzetargowej w każdym przypadku była nie niższa niż jej wartość, zgodnie z art. 67 ust. 3 ww. ustawy. Na zbywanych nieruchomościach nie planowano inwestycji celu publicznego, a przeznaczenie nieruchomości w umowach zbycia było zgodne z zapisami planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie NIK, zbycie zbadanych nieruchomości nie wpłynęło negatywnie na możliwość realizacji na terenie gminy zadań dotyczących lokalnych oraz ponadlokalnych celów publicznych.

Pozytywna ocena NIK dotyczy sposobu ustalania i pobierania należności z tytułu zbycia nieruchomości gminnych. Ustalono bowiem, że cena zbycia nieruchomości określona w umowach zawartych w formie aktu notarialnego była w każdym przypadku zgodna z ceną

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

⁴ Badaniami objęto 40 transakcji dotyczących zbycia nieruchomości gminnych o łącznej wartości 20.455 tys. zł, w tym: 15 transakcji o wartości 6.362 tys. zł dotyczących nieruchomości zbytych w formie przetargu ustnego, 17 transakcji o wartości 11.461,8 tys. zł dotyczących nieruchomości zbytych w formie bezprzetargowej, jedną transakcję o wartości 187 tys. zł dotyczącą wniesienia nieruchomości aportem do spółki, 3 transakcje o wartości 386 tys. zł dotyczące zbycia nieruchomości w drodze zamiany oraz 4 transakcje o wartości 2.058 tys. zł dotyczące zbycia nieruchomości w drodze darowizny na cel publiczny. Badanie przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

uzyskaną w wyniku przeprowadzonych postępowań, a nabywcy w sposób prawidłowy wywiązywali się z obowiązków zapłaty należnej ceny.

Nieprawidłowości stwierdzono natomiast w następującym zakresie:

- w przypadku 4 przetargów na zbycie nieruchomości⁵, której cena wywoławcza była wyższa niż równowartość 100.000 euro, ogłoszenia o przetargu nie zamieszczano w prasie codziennej ogólnokrajowej co najmniej na 2 miesiące przed wyznaczonym terminem przetargu, co stanowiło naruszenie § 6 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁶,
- w jednym przypadku, dotyczącym sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej⁷, nie sporządzono i nie podano do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie określono terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości (naruszenie art. 35 ust. 2 pkt 12 ww. ustawy) oraz terminu zagospodarowania nieruchomości (niezgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy),
- wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia w drodze bezprzetargowej podawano do publicznej wiadomości wyłącznie poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń, nie informując o wywieszeniu tego wykazu w prasie lokalnej oraz w inny sposób, zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego Urzędu, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 ww. ustawy,
- ogłoszenia o przetargach ustnych nieograniczonych nie zawierały informacji o obciążeniach zbywanych nieruchomości oraz informacji o zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość, co stanowiło naruszenie odpowiednio § 13 pkt 2 oraz § 13 pkt 3 rozporządzenia,
- w badanych przypadkach brak było dowodów potwierdzających wywieszenie wykazów na okres 21 dni w siedzibie Urzędu, ogłoszeń o przetargu na tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz na stronie internetowej Urzędu, a także o podaniu do publicznej wiadomości informacji o wyniku przetargu,

⁵ Tj.: działki nr 172/83 z ceną wywoławczą 550.000 zł (sprzedaną za 1.410.000 zł), działki nr 4 z ceną wywoławczą 480.000 zł (sprzedaną za 485.000 zł), działki nr 38 i 40/1 z ceną wywoławczą 450.000 zł (sprzedaną za 455.000 zł) oraz działki nr 43/4, 47/6, 45/3 z ceną wywoławczą 2.260.000 zł (oddaną w użytkowanie wieczyste za 2.282.600 zł).

⁶ Dz. U. Nr 207, po. 2108 ze zm.

⁷ Tj.: nieruchomość składająca się z działek nr 11/1, 11/3, 14/1, 14/3, 14/4, 14/6, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 52/3, 57/1, 58, 59 sprzedaną za cenę netto 10.896.000 zł.

- w jednym przypadku, dotyczącym sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej⁸, wbrew przepisowi art. 28 ust. 2 ustawy odstąpiono od zabezpieczenia niespłaconej części ceny sprzedaży nieruchomości poprzez wystawienie przez nabywcę deklaracji wekslowej, mimo że taka forma zabezpieczenia została ustalona w rokowaniach przeprowadzonych z nabywcą⁹,
- w 2 przypadkach¹⁰, w dokumentacji Urzędu brak było wycen zbywanych nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 7 ustawy, a w jednym przypadku¹¹ posłużono się nieaktualną wyceną, co stanowił naruszenie art. 156 ust. 3 ustawy,
- od 2000 r. w Urzędzie obowiązywała nieaktualizowana do czasu kontroli NIK uchwała dotycząca powołania komisji przetargowej na sprzedaż nieruchomości gminnych¹², pomimo że według stanu na 8 sierpnia 2009 r. - spośród 11 członków komisji przetargowej 6 nie było już pracownikami Urzędu.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że jeszcze w toku kontroli NIK Pan Prezydent wydał zarządzenie w sprawie powołania nowej komisji przetargowej¹³ oraz zadeklarował podjęcie działań zmierzających do usprawnienia pracy Wydziału Gospodarki Nieruchomościami w zakresie zbywania nieruchomości gminnych.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób realizacji zadań w zakresie wnoszenia nieruchomości, jako wkładu własnego do spółek, zbywania nieruchomości w drodze zamiany oraz nieodpłatnego przekazywania nieruchomości w formie darowizny na cele publiczne. W okresie objętym kontrolą 7 nieruchomości gminnych o łącznej pow. 2.970 m² i wartości 187.200,00 zł wniesiono jako aport, zgodnie z trybem i zasadami określonymi przez Radę Miejską, do Nowosolskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.¹⁴. W zamian za wniesiony aport gmina objęła 187 udziałów o wartości 1.000 zł każdy.

⁸ Tj.: nieruchomość składająca się z działek nr 11/1, 11/3, 14/1, 14/3, 14/4, 14/6, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 52/3, 57/1, 58, 59 sprzedaną za cenę netto 10.896.000 zł.

⁹ W protokole uzgodnień z 30 listopada 2007 r. podano, że w celu zabezpieczenia niespłaconej części ceny sprzedaży nieruchomości strony podpiszą w dniu przeniesienia własności deklarację wekslową.

¹⁰ Dotyczy zbycia w drodze zamiany nieruchomości działki nr 376/2 o pow. 0.0993 ha na dwie działki o numerach 376/9 i 376/4 o pow. odpowiednio 0.0281 ha i 0.0278 ha oraz zbycia w drodze darowizny na cel publiczny nieruchomości oznaczonych działkami nr 559/24 o pow. 0,0264 ha i nr 565/2 o pow. 0,0028 ha,

¹¹ Dotyczy zbycia w drodze zamiany działki nr 598/10 o pow. 0.0125 ha na działkę nr 598/4 o pow. 0.0080 ha. Operat sporządzony w dniu 25 marca 2006 r., natomiast rokowania prowadzono w dniu 8 października 2008 r.

¹² Uchwała Nr 0151/054/2000 z dnia 27 lipca 2000 r. Zarządu Miasta w sprawie powołania komisji przetargowej do przeprowadzania przetargów na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność gminy.

¹³ Zarządzenie Nr 0151/0093/2009 z dnia 21 lipca 2009 r. w sprawie powołania komisji przetargowej do przeprowadzania przetargów na zbycie i dzierżawę nieruchomości stanowiących własność gminy Nowa Sól – Miasto.

¹⁴ Gmina Nowa Sól o statusie miejskim posiadała 100% udziałów w Nowosolskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.

W drodze zamiany zbyto nieruchomości o łącznej powierzchni 1.3829 ha i wartości 385.927,48 zł, a przyjęto o pow. 0.2161 ha i wartości 351.196,44 zł. W przypadku różnicy w wartości zamienianych nieruchomości, zgodnie z przepisem art. 15 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stosowano dopłatę na rzecz gminy, której wysokość była równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości¹⁵.

W formie darowizn na cele publiczne przekazano 4 nieruchomości o łącznej pow. 2.4116 ha i wartości 2.057.920 zł. Stosownie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, beneficjentami darowizn był Skarb Państwa oraz trzy jednostki samorządu terytorialnego, a przekazanie nieruchomości poprzedzone było rokowaniami. Protokoły z rokowań stanowiły podstawę do zawarcia umowy. W umowach darowizny każdorazowo określano jej cel, co odpowiadało wymogom określonym w art. 13 ust. 2 ww. ustawy.

4. Badanie prawidłowości procedury udzielania zamówień publicznych na wykonanie usług polegających na szacowaniu wartości nieruchomości gminnych wykazało, że:

- w okresie od 1 stycznia do 12 października 2008 r. gmina wydatkowała na realizację tych usług kwotę 84.445,70 zł bez stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ (PZP), co stanowiło naruszenie przepisu art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁷,
- w latach 2005-2007 wykonawcom tych usług, wybranym w drodze przetargu nieograniczonego, gmina zapłaciła kwoty wyższe niż wynikały z zapisów umownych, przy czym przekroczenie to wynosiło: w roku 2005 - 2.705,89 zł, w roku 2006 – 8.116,10 zł, w roku 2007 – 58.242,80 zł¹⁸,
- wskutek zbyt późnego wszczynania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na usługi w zakresie szacowania wartości nieruchomości¹⁹ w roku 2005 wydatkowano kwotę 15.595,97 zł, w roku 2006 - 3.660,00 zł, a w roku 2007 - 13.810,40 zł na wyceny sporządzone przed zawarciem umów z wykonawcą wybranym w trybie przepisów o zamówieniach publicznych,

¹⁵ Łączna dopłata na rzecz gminy z tego tytułu wyniosła 34.231,04 zł.

¹⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 294, poz. 2104 ze zm.

¹⁸ W § 5 ust. 4 przedmiotowych umów zawarto następujące postanowienia – *wynagrodzenie wykonawcy z tytułu niniejszej umowy nie może przekroczyć kwoty: 55.000 zł brutto – umowa na 2005 r., 53.000 zł brutto – umowa na 2006 r., 40.723,60 zł brutto – umowa na 2007 r.*, natomiast na realizację usług objętych umowami wydatkowano odpowiednio: 57.705,89 zł – w roku 2005, 61.116,10 zł – w roku 2006 oraz 98.966,40 – w roku 2007.

¹⁹ Specyfikację istotnych warunków zamówienia na rok 2005 zatwierdzano 24.03.2005 (umowę podpisano 20.04.2005 r.), na rok 2006 zatwierdzono 13.01.2006 r. (umowę podpisano 15.02.2006 r.), a na rok 2007 zatwierdzono 11.04.2007 (umowę podpisano 30.04.2007 r.).

- wartość zamówienia na usługi w zakresie szacowania wartości nieruchomości na rok 2008 określono w kwocie 50.500 zł, w sytuacji gdy w 2007 r. wydatkowano na ten cel 112.776,80 zł, a brak było podstaw do uznania, że w roku następnym nastąpi istotna zmiana ilościowa zamawianych usług²⁰. Wartość zamówienia na ww. usługi określono zatem niezgodnie z przepisami art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP.

Negatywna ocena NIK dotyczy również braku należytej staranności przy przestrzeganiu i egzekwowaniu postanowień umów zawartych z rzeczoznawcami majątkowymi. Analiza wybranych zleceń z 2007 r. i operatów szacunkowych w zakresie zgodności z postanowieniami umownymi²¹ wykazała m.in., że:

- we wszystkich zbadanych przypadkach brak było protokołu zdawczo-odbiorczego wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego, co wynikało z obowiązku określonego w § 6 pkt 1 umowy,
- stwierdzono przypadki braku pisemnego zlecenia Urzędu na wykonanie wyceny nieruchomości, do czego zobowiązywał § 3 umowy,
- operaty szacunkowe sporządzone były z opóźnieniem od 2 do 328 dni, podczas gdy z § 3 pkt 2 umowy wynikało, że wykonawca jest zobowiązany do realizacji otrzymanego zlecenia w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania,
- odstępowano od naliczenia kar umownych z tytułu opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy, w sytuacji gdy w § 10 umowy określono, że wykonawca jest obowiązany do zapłacenia zamawiającemu kar umownych za opóźnienie w wysokości 0,5% kwoty wynagrodzenia za każdy rozpoczęty dzień opóźnienia. Łączna wysokość nienaliczonych kar umownych dla zadań objętych kontrolą wyniosła 271.425,46 zł,
- stwierdzono przypadki operatów szacunkowych, w których do określenia wartości współczynników - wagi (%) - przyjęto inne, niż określone we wstępnych założeniach wyceny, lub w operatach tych błędy poprawiane były korektorem, przy czym Urząd nie reklamował tych operatów.

W ocenie NIK, przyczynami powyższych nieprawidłowości – oprócz wskazywanych przez Pana Prezydenta braków kadrowych w Wydziale GN – było nierzetelne wykonywanie obowiązków przez Naczelnika Wydziału oraz zaniedbania organizacyjne i brak należytego nadzoru nad realizacją tych zadań ze strony kierownictwa Urzędu. Do dnia zakończenia kontroli NIK, w Urzędzie nie ustalono bowiem w formie pisemnej procedur dotyczących

²⁰ W roku 2008 wydatkowano na ten cel ogółem 116.726,90 zł.

²¹ Analizą objęto zlecenia i operaty szacunkowe dokonane na podstawie faktur wystawionych w 2008 r. (9 faktur obejmowało 133 pozycje, kontrolą objęto 14 zadań).

zamówień publicznych, o których mowa w art. 47 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a zagadnienia związane ze zbywaniem nieruchomości nie były objęte badaniem przez komórkę kontroli wewnętrznej oraz audytora wewnętrznego.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że jeszcze w toku kontroli NIK Pan Prezydent zadeklarował, że do końca III kwartału 2009 r. zostaną ustalone procedury, o których mowa w ww. przepisie ustawy o finansach publicznych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Prowadzenie ewidencji nieruchomości gminnych oraz sporządzenie planów wykorzystania zasobów nieruchomości gminnych zgodnie z wymogami ustawy o gospodarce nieruchomościami.
2. Podjęcie zadeklarowanych działań zmierzających do usprawnienia pracy Wydziału Gospodarki Nieruchomościami w celu wyeliminowania nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach na zbywanie nieruchomości.
3. Udzielanie zamówień publicznych wykonawcom wybranym na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych.
4. Respektowanie zapisów umownych na usługi w zakresie wyceny nieruchomości.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu 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 Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze, 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 w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. Adresat
2. Delegatura NIK w Rzeszowie
3. a/a