**Najwyższa Izba Kontroli**
**Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 15 września 2009 r.

**Pan**
**Sławomir Kowal**
**Burmistrz Miasta Żagań**

LZG-410-09-04/2009, 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 Zielonej Górze skontrolowała Urząd Miasta w Żaganiu, zwany dalej „Urzędem", w zakresie prawidłowości zbywania nieruchomości gminnych w latach 2005-2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 17 sierpnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Gminy w kontrolowanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, które nie miały jednak zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.**

**1.** W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy[2], zgodnie z wymogiem przepisu art. 10 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[3] (ustawa opzp), wskazano planowane ponadlokalne inwestycje celu publicznego. Urząd prowadził rejestr miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) oraz wniosków o ich sporządzenie, co było zgodne z postanowieniami art. 31 ustawy opzp. W latach 2005-2008 uchwalono 9 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z których jeden dotyczył inwestycji celu publicznego − budowy gazociągu wysokiego i średniego ciśnienia. Plan ten został

[1] Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.
[2] Uchwała Rady Miasta Nr XXII/41/2000 z 07.09.2000 r., zmieniona uchwałą Nr XXIV/45/2008 z 24.04.2008 r.
[3] Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

sporządzony na wniosek inwestora, który zgodnie z przepisem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy opzp, pokrył w całości koszty jego opracowania.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono natomiast ewidencji gminnego zasobu nieruchomości[4], 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 nieruchomościami[5] (ustawa ogn). Wbrew obowiązkowi określonemu w art. 23 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, nie sporządzono także planów wykorzystania nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości.

**2.** W latach 2005-2008 Gmina zbyła 186 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 61.6205 ha i wartości 12.877,8 tys. zł, w tym w trybie przetargowym 110 nieruchomości o powierzchni 39.2889 ha i wartości 11.003,3 tys. zł, a w trybie bezprzetargowym 76 nieruchomości o powierzchni 22.3315 ha i wartości 1.874,5 tys. zł. Odstąpienie od zbycia nieruchomości w formie przetargowej było każdorazowo uzasadnione w świetle przesłanek określonych w art. 37 ust. 2 ustawy ogn.

Badanie w zakresie prawidłowości stosowania przez Urząd procedur dotyczących zbywania nieruchomości gminnych wykazało m.in., że[6]:

- czynności związane z przeprowadzeniem przetargów wykonywała powołana przez Pana Burmistrza komisja przetargowa w składzie 3-5 osobowym;
- po zbyciu nieruchomości nie następowały zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, dla obszaru na którym położone były zbywane nieruchomości, skutkujące wzrostem wartości tej nieruchomości;
- wartość zbywanych nieruchomości była każdorazowo ustalana przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego, a wyceny stosowane w postępowaniach były aktualne;
- zbycie nieruchomości w drodze przetargowej następowało na rzecz oferenta, który zgłosił najwyższą cenę;
- ogłoszenia o przetargach były wywieszane zgodnie z przepisami § 6 ust. 1, 4-7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r.[7], za wyjątkiem 4

[4] W dniu 28 maja 2009 r. zawarto umowę, której przedmiotem było dostarczenie i wdrożenie oprogramowania „Rejestr Mienia Komunalnego", który zawierał niektóre dane wymagane postanowieniami art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy ogn.

[5] Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

[6] Badaniem objęto 30 transakcji, z tego 2 przetargi pisemne nieograniczone, 12 przetargów ustnych, 3 postępowania przeprowadzone w drodze rokowań, 13 postępowań bezprzetargowych.

przypadków, w których brak jest potwierdzenia publikacji ogłoszenia na stronie internetowej Urzędu;

- w 3 przypadkach brakowało dokumentów potwierdzających okres publikacji w siedzibie Urzędu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży; a w 20 przypadkach ogłoszenie o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie zostało zamieszczone w prasie lokalnej, co naruszało postanowienia art. 35 ust. 1 ustawy ogn;
- ogłoszenia o przetargach i wykazy nieruchomości nie zawierały wszystkich elementów wymaganych postanowieniami ustawy ogn i rozporządzenia w sprawie przetargów[8];
- w przypadku dwóch nieruchomości[9] zbytych w drodze rokowań brakowało dokumentów potwierdzających przebieg przetargów poprzedzających rokowania;
- w 26 przypadkach zapłata za nabyte nieruchomości nastąpiła najpóźniej w dniu zawarcia umowy przenoszącej własność, a w 4 przypadkach należności zostały rozłożone na raty. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku transakcji zbycia nieruchomości[10], za którą należność rozłożono na 2 raty nabywca uregulował należność główną bez odsetek z tytułu rozłożenia na raty. W toku kontroli, nabywca uregulował należne odsetki w wysokości 168,42 zł. Natomiast w jednym przypadku[11] naliczono odsetki z tytułu rozłożenia na raty według stawki 1%, podczas gdy według aktu notarialnego stawka ta wynosiła 7%. W toku kontroli nabywca uregulował różnicę w kwocie 99,68 zł między odsetkami pobranymi, a odsetkami w prawidłowej wysokości.

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

---

[7] Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

[8] Przykładowo: w ogłoszeniach o przetargach ustnych, pisemnych i wykazach nieruchomości wyznaczonych do zbycia w drodze bezprzetargowej brakowało terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy ogn (art. 35 ust. 2 pkt 12 ustawy ogn). W ogłoszeniach o przetargach ustnych i wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia w drodze bezprzetargowej nie zamieszczano zasad aktualizacji opłat (art. 35 ust. 2 pkt 10 ustawy ogn). W ogłoszeniu o jednym przetargu pisemnym nie zamieszczono kryteriów oceny ofert, a z protokołu z przetargu wynikało, że uzasadnieniem wyboru oferty była zgodność przedstawionej koncepcji zagospodarowania nieruchomości z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

[9] Dotyczy działek nr 2160/8 i 2160/9 zbytych za kwotę łączną 30.000 zł.

[10] Działka nr 3917 o powierzchni 2.908 $m^2$, raty z terminem płatności do 20.08.2005 r. i 20.09.2005 r.

[11] Działka nr 1024/22 o powierzchni 0,0014 ha.

**3.** Stwierdzono, że nieprecyzyjny i niezgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego był zapis w ogłoszeniu o przetargu na sprzedaż działek[12], dotyczący rodzaju zabudowy przewidzianej na sprzedawanym terenie. W mpzp wskazano, że na gruncie przewidziana jest zabudowa *wielkokubaturowa*, a w ogłoszeniu o przetargu wskazano, że na tym terenie przewidziana jest zabudowa *wielokubaturowa*. Z wyjaśnień Architekta Miejskiego wynika, że pojęcie zabudowa *wielokubaturowa* nigdy *„nie było używane”*. W ocenie NIK, skutkiem nierzetelnego podania w ogłoszeniu o przetargu informacji o rodzaju zabudowy przewidzianej na tym terenie mogło być ograniczenie liczby potencjalnych oferentów, a tym samym możliwości uzyskania przez Gminę wyższej kwoty za sprzedawany grunt. Świadczą o tym również skargi wniesione przez 2 firmy, które z uwagi na błędy w ogłoszeniu nie przystąpiły do przetargu. Jednocześnie jedna z ww. firm wskazała, że byłaby skłonna zaoferować za sprzedawane grunty kwotę 4.500 tys. zł netto, tj. o 1.490 tys. zł wyższą od ceny sprzedaży.

**4.** W kontrolowanym okresie w drodze bezprzetargowej Gmina zbywała również nieruchomości, przekazując je w formie darowizny[13], w drodze zamiany[14] oraz w formie aportu do spółek[15].

NIK pozytywnie ocenia sposób dokonania darowizn oraz wniesienia aportów. Darowizny były dokonywane za zgodą Rady Miasta, a w umowach darowizny każdorazowo określano jej cel, co odpowiadało postanowieniom art. 13 ust. 2 ustawy ogn. Aporty wnoszono do spółek po wyrażeniu zgody przez Radę Miasta. Również zamiana nieruchomości została dokonana za zgodą Rady Miasta, a wartość nieruchomości będących przedmiotem zamiany została oszacowana przez rzeczoznawcę majątkowego.

Natomiast NIK negatywnie ocenia bezprawne przyjęcie innej wartości przejmowanej w ramach zamiany nieruchomości w stosunku do wyceny sporządzonej przez rzeczoznawcę, wskutek czego zaniżono należną Gminie dopłatę o kwotę 1.720 zł netto, co stanowiło naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy ogn. Wg wyjaśnień Pana Burmistrza: *„wycena działki pani O. nastąpiła w miesiącu kwietniu 2007 r., natomiast działki gminy były wyceniane w grudniu 2007 r. w okresie tym nastąpił znaczny wzrost cen na rynku nieruchomości (…).”*. W ocenie

[12] Dotyczy działek: 2388/4, 2387/2, 2388/2 oraz 2389/2, sprzedanych za 3.010.000,00 zł.
[13] W drodze darowizny na cele publiczne przekazano 8 nieruchomości o łącznej pow. 18.012 ha i wartości ewidencyjnej 414,7 tys. zł.
[14] W drodze zamiany zbyto nieruchomość o powierzchni 0,2699 $m^2$ i wartości wg wyceny 107.100 zł, a przyjęto nieruchomości o powierzchni 0,402 $m^2$ i wartości wg wyceny 97.280 zł.
[15] Aportem do Żagańskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. i Żagańskich Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. wniesiono ogółem 7 nieruchomości gminnych o łącznej pow. 8.223,64 $m^2$ i wartości 382,2 tys. zł.

NIK, jeżeli zaistniała potrzeba zaktualizowania wartości zamienianych nieruchomości to stosownie do przepisu art. 7 ustawy ogn, Pan Burmistrz nie był uprawniony do samodzielnego określenia tej wartości, a należało zlecić to zadanie rzeczoznawcy majątkowemu.

**5.** Krytyczne uwagi NIK dotyczą sposobu przeprowadzenia postępowania przetargowego na usługi w zakresie wyceny nieruchomości gminnych na lata 2005-2006[16]. Zamawiający nie dopuścił bowiem możliwości składania ofert częściowych, o których mowa w art. 83 ust 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[17] (ustawa PZP), a mimo to udzielił zamówienia na ww. usługi oprócz wykonawcy, którego ofertę uznano za najkorzystniejszą, również trzem innym wykonawcom[18], co stanowiło naruszenie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 5 ustawy PZP[19]. Według wyjaśnień Pana Burmistrza oraz Przewodniczącej Komisji Przetargowej, taki sposób udzielenia zamówienia publicznego wynikał ze specyfiki przedmiotu zamówienia oraz braku *opracowanego systemu w jaki sposób można podzielić przedmiot zamówienia, tak aby zapewnić sprawną obsługę miasta w tym zakresie.* NIK ma również uwagi do sposobu podziału zlecanych wycen między poszczególnych oferentów. Przeprowadzona w tym zakresie analiza wykazała, że rzeczoznawcy, którego ofertę uznano za najkorzystniejszą, zlecono w 2005 roku zaledwie 15,1% wartości wszystkich wykonanych wycen, mimo że z zawartej z nim umowy wynikało, że otrzyma on co najmniej 20% wartości całego zadania.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że w postępowaniach przetargowych na lata 2007 oraz 2008 zamawiający dopuścił możliwość składania ofert częściowych – na poszczególne obręby ewidencyjne, a zamówienia publicznego udzielano każdorazowo wykonawcy składającemu najkorzystniejszą ofertę.

**6.** Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości w latach 2005-2008 nie było przedmiotem audytu ani kontroli wewnętrznej Urzędu. W okresie od 1 stycznia 2005 r. do 30 kwietnia 2006 r. i od 1 października 2007 r. do 31 sierpnia 2008 r. w Gminie nie prowadzono audytu wewnętrznego, mimo spełnienia przesłanek zobowiązujących Urząd do jego prowadzenia, co stanowiło naruszenie przepisu art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r.

---

[16] Wartość usług w zakresie wycen nieruchomości gminnych wykonanych w latach 2005-2006 wynosiła ogółem 116.073,40 zł.

[17] Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

[18] W wyniku przeprowadzonego postępowania za najkorzystniejszą została uznana oferta złożona przez Firmę Wycena Nieruchomości J.H. (wartość oferty 1.959,32 zł). Dodatkowo umowy o udzielenie zamówienia publicznego zawarto z następującym wykonawcami: Biuro Szacowania Nieruchomości M.M.K. (wartość oferty 2.171 zł, tj. 110,8% najkorzystniejszej); Biuro Wyceny Nieruchomości i Rzeczoznawstwa Majątkowego Dariusz G. (wartość oferty 2.257 zł, tj. 115,2% najkorzystniejszej); Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „TEXARE" s.c. U.B. & U.P. (wartość ofert 2.452 zł, tj. 125,1 % najkorzystniejszej).

[19] W SIWZ określono, że jedynym kryterium oceny ofert była cena – 100%.

o finansach publicznych[20]. Pan Burmistrz uzasadnił powyższą sytuację trwającymi postępowaniami konkursowymi.

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

1. Prowadzenie ewidencji nieruchomości gminnych oraz sporządzanie planów wykorzystania zasobów nieruchomości gminnych zgodnie z wymogami ustawy o gospodarce nieruchomościami.
2. Zamieszczanie w ogłoszeniach o przetargach i wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia elementów wymaganych postanowieniami ustawy o gospodarce nieruchomościami i rozporządzenia w sprawie przetargów.
3. Stosowanie w przypadku transakcji zamiany nieruchomości wartości wynikających z aktualnych wycen sporządzonych przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, 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 Burmistrzowi 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

[20] Dz. U. Nr 294, poz. 2104 ze. zm.