

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

Nr ewid. 31/2002/P/01/168

LSZ -41064 - 01

INFORMACJA

o wynikach kontroli gospodarowania nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych

Zatwierdzam

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Szwedowski

Warszawa, dnia 24 czerwca 2002 r.

Szczecin

czerwiec

2002 r.

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1. Charakterystyka kontroli.....	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności	4
3. Wnioski	7
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	8
1. Charakterystyka stanu prawnego kontrolowanej działalności	8
<i>1.1. Przepisy ogólne</i>	<i>8</i>
<i>1.2. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi</i>	<i>9</i>
<i>1.3. Zagospodarowanie przestrzenne.....</i>	<i>12</i>
<i>1.4. Ograniczenia w prowadzeniu przez członków organów j.s.t. działalności gospodarczej z udziałem mienia komunalnego.</i>	<i>14</i>
2. Ważniejsze ustalenia kontroli	15
<i>2.1. Wykonywanie postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i przepisów szczególnych, odnoszących się do obszarów objętych tymi planami.</i>	<i>15</i>
<i>2.2. Zbywanie nieruchomości.....</i>	<i>20</i>
<i>2.3. Korzystanie z majątku samorządowego przez członków organów gmin i pracowników samorządowych.....</i>	<i>36</i>
III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	39

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Nr kontroli: P/01/168

Temat kontroli:

Gospodarowanie nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych

Cel i zakres kontroli:

Celem kontroli, przeprowadzonej z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, było zbadanie i ocena gospodarowania nieruchomościami przez gminy wyróżniające się walorami turystyczno – rekreacyjnymi, zwłaszcza w zakresie zbywania nieruchomości gruntowych w drodze sprzedaży, oddawania w wieczyste użytkowanie lub wnoszenia w formie aportu do spółek, ze szczególnym uwzględnieniem:

- przestrzegania w gospodarce nieruchomościami założeń rozwoju funkcjonalno – przestrzennego gmin oraz wymogów ochrony dóbr kultury i terenów objętych specjalną ochroną prawną,
- zgodności postępowania przy zbywaniu nieruchomości z obowiązującymi w tym zakresie procedurami i zasadami gospodarności,
- prawidłowości ustalania i pobierania należności z tytułu zbycia nieruchomości,
- korzystania z majątku samorządowego przez radnych, członków zarządów i pracowników urzędów gmin.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 1 października 2001 r. do 30 stycznia 2002 r. i objęła w szczególności lata 1999 – III kw. 2001 r. Podjęto ją w ramach realizacji priorytetowych kierunków działalności kontrolnej NIK na lata 2000 - 2001, w szczególności dotyczących gospodarowania majątkiem publicznym, ochrony środowiska, a także działań antykorupcyjnych.

Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Szczecinie (jako jednostka koordynująca) we współpracy z Delegaturami w Gdańsku, Bydgoszczy i Krakowie.

Ogółem kontrolą objęto 22 urzędy gmin (miast i gmin) w różnych regionach kraju, wyróżniających się walorami turystyczno – rekreacyjnymi i wybranych metodą losową. W niniejszej informacji wykorzystano także wyniki przeprowadzonej w urzędach dwóch gmin woj. zachodniopomorskiego kontroli rozpoznawczej¹. Wykaz jednostek objętych kontrolą zawarty jest w załączniku nr 1 do informacji.

¹ W Urzędzie Miasta i Gminy w Międzyzdrojach oraz w Urzędzie Gminy w Kobylance.

Stosownie do przepisu art. 5 ust. 2 ustawy o NIK kontrolę działalności urzędów gmin przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności

1. W działalność organów kontrolowanych gmin, związanej z gospodarowaniem nieruchomościami, stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na niedostatecznym uwzględnianiu założeń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dotyczących ładu funkcjonalno - przestrzennego i rozwoju - istotnych dla gospodarki tych gmin - funkcji turystyczno – rekreacyjnych.

Pomimo wymogu wynikającego z przepisów prawa, wydawane nabywcom nieruchomości (przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów) decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie zawsze były zgodne z postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Przy zbywaniu nieruchomości podlegających szczególnej ochronie prawnej (np. gruntów na obszarze morskich pasów nadbrzeżnych, obiektów wpisanych do rejestru zabytków) zarządy gmin zaniedbywały często dopełnienia obowiązku uzyskania opinii właściwych organów.

Nieprawidłowości w wymienionym zakresie stwierdzono w 10 gminach (41,7 % objętych kontrolą).

- W 5 gminach stwierdzono przypadki wydawania nabywcom nieruchomości gminnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu niezgodnych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, lub nie uwzględniających istotnych postanowień planu co do sposobu zabudowy nieruchomości, tj. z naruszeniem przepisów art. 40 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (str. 14 – 17).
- W 5 gminach stwierdzono niedopełnianie obowiązku uzyskania opinii właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, wymaganej przepisami art. 13 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz stosownymi zapisami w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W badanym okresie 7 z objętych kontrolą gmin dokonywało sprzedaży takich nieruchomości (str. 18).
- W 3 z 7 kontrolowanych gmin nadmorskich stwierdzono dokonywanie obrotu nieruchomościami położonymi na obszarze morskich pasów nadbrzeżnych bez porozumienia z organami właściwymi w sprawach morskich (dyrektorami urzędów morskich), które było wymagane przepisami art. 19 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (str. 18).

2. W latach 1999, 2000 i za III kw. 2001 r. łączne dochody kontrolowanych gmin ze zbywania i udostępniania nieruchomości wyniosły odpowiednio: 30,9 mln zł, 29,1mln zł, 20,7 mln zł , w tym ze sprzedaży nieruchomości: 21,3 mln zł, 20,1 mln zł i 12,9 mln zł.

Udział dochodów ze zbywania i udostępniania nieruchomości w dochodach ogółem tych gmin wynosił w wymienionych latach przeciętnie od 8,3 % do 10,6%, a w dochodach własnych – od 16 % do 20 %.

Najkorzystniejsza była dla gmin sprzedaż nieruchomości w drodze przetargu, bowiem ceny osiągnięte przy sprzedaży tą drogą były średnio o 11 % do 30 % wyższe od wartości nieruchomości; przy sprzedaży w drodze rokowań, po 2 negatywnych przetargach, były one niższe o 10 % do 15 % niższe od wartości nieruchomości.

Najmniej korzystne wyniki gminy osiągały przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej; uzyskiwane ceny były przeciętnie o 66 % do 90 % niższe od wartości zbywanych nieruchomości, przy czym wpływały na to głównie bonifikaty uchwalane przez rady gmin dla nabywców lokali mieszkalnych, będących najemcami tych lokali (str. 19 - 20)

Nieprawidłowości związane ze zbywaniem nieruchomości stwierdzono w 19 gminach (79,2 % objętych kontrolą). Dotyczyły one w szczególności naruszania przez zarządy gmin obowiązujących w tym zakresie procedur, a często także zasad gospodarności. Niektóre z tych nieprawidłowości mogą wskazywać na ich podłoże korupcyjne.

- W 9 gminach stwierdzono naruszanie obowiązującej zasady jawności w obrocie nieruchomościami; niepodawanie do publicznej wiadomości - pomimo obowiązku wynikającego z przepisów art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z przepisów wykonawczych – informacji o nieruchomościach przeznaczonych do zbycia lub o przetargach na te nieruchomości. (str. 20 – 22).
- W 4 gminach stwierdzono przypadki sprzedaży nieruchomości bez zachowania wymaganego trybu przetargowego, tj. z naruszeniem przepisów art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami (str. 27 – 30).
- W 13 gminach stwierdzono naruszanie obowiązujących zasad ustalania cen na sprzedawane nieruchomości, w tym m.in. bez wyceny ich wartości, tj. wbrew przepisom art. 67 ust. 1 wymienionej ustawy, lub na podstawie nieaktualnych, względnie nierzetelnie sporządzonych wycen (str. 30 – 33).
- W 3 gminach stwierdzono przypadki ustalania na sprzedawane nieruchomości wysokich, zniechęcających potencjalnych nabywców, cen wywoławczych w I i II przetargu , a następnie dokonywanie sprzedaży tych nieruchomości w drodze rokowań, za znacznie niższą cenę. Jakkolwiek

przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami pozostawiały właściwym organom (w tym przypadku zarządom gmin) swobodę w określaniu górnej wysokości cen wywoławczych, to jednak przedstawiony wyżej sposób postępowania może wskazywać, że uprawnienia te nie zawsze były wykorzystywane w sposób właściwy, zgodny z interesem gmin. (str. 22 – 24).

- W trzech gminach stwierdzono nieterminową windykację należności z tytułu zbycia lub udostępniania nieruchomości w tym przypadki zaniechania dochodzenia i pobrania tych należności. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 138 ust. 1 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych (str. 33 – 34).
 - W 2 gminach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wnoszenia nieruchomości komunalnych w formie aportu do spółek (na 3 z objętych kontrolą gmin, które w badanym okresie dokonywały tego rodzaju transakcji.) W jednym przypadku stwierdzone nieprawidłowości polegały na zaniżeniu wartości majątku wnoszonego do spółki, a w drugim – na nieterminowym wywiązaniu się zarządu jednoosobowej spółki komunalnej z postanowień umowy spółki w zakresie wniesienia udziałów w postaci prawa własności nieruchomości (str. 34 – 35).
 - W 2 gminach stwierdzono przypadki zawierania umów przenoszących własność nieruchomości po upływie roku lub więcej od daty wyłonienia nabywcy w wyniku przetargu i za ustaloną w tym przetargu, niezwaloryzowaną cenę (str. 33).
- 3. Zasadniczą przyczyną wymienionych nieprawidłowości było nierzetelne wykonywanie swych zadań przez zarządy kontrolowanych gmin, czemu sprzyjało w szczególności niedostateczne wykorzystywanie funkcji kontrolnych i stanowiących przez rady gmin.**
W 5 gminach stwierdzono przy tym przypadki korzystania z mienia komunalnego przez członków organów gmin lub pracowników urzędów gmin, w sposób mogący wskazywać na wykorzystywanie pełnionych funkcji lub zajmowanych stanowisk do ułatwienia dostępu do tego mienia, także z naruszeniem przepisów art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczących zakazu prowadzenia przez radnych działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego (str. 36 – 38)
- 4. W toku badań kontrolnych stwierdzono, że nieprawidłowości w obrocie nieruchomościami komunalnymi mogły być – w pewnej mierze - rezultatem nie zawsze precyzyjnych i spójnych przepisów, zawartych w podstawowym akcie prawnym regulującym gospodarkę nieruchomościami stanowiącymi własność gminy (a także własność Skarbu Państwa), tj. w ustawie z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, oraz w przepisach wykonawczych.**

Istotną lukę prawną stanowi – w świetle wyników kontroli – brak określenia w ustawowej delegacji dla Rady Ministrów (w art. 42 wymienionej ustawy) upoważnienia do szczegółowej regulacji zasad i trybu przeprowadzania rokowań, po dwóch negatywnych przetargach. Pozostawienie tej sfery poza jakąkolwiek regulacją rodzi największe zagrożenie korupcją (str. 25 – 27).

5. W wyniku kontroli stwierdzono wydatkowanie z budżetów samorządowych z naruszeniem prawa kwoty 27.986 zł, uszczuplenia w dochodach gmin – 349.850 zł, oraz inne nieprawidłowości finansowe na kwotę 1.432.093 zł. Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania w celu odzyskania kwoty 66.872 zł (str. 39).

3. Wnioski

Uwzględniając wyniki kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie działań przez:

1. **Ministra właściwego do spraw budownictwa gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej:**
 - **zmierzających do uregulowania szczegółowych zasad i trybu zbywania nieruchomości w drodze rokowań, określonych w art. 39 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.**
2. **Zarządy gmin, mających na celu:**
 - **konsekwentne wykonywanie postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wymogów wynikających z przepisów szczególnych, odnoszących się do obszarów i obiektów objętych tymi planami,**
 - **przestrzeganie procedur mających na celu zagwarantowanie jawności obrotu nieruchomościami, a także obowiązujących zasad w zakresie ustalania cen oraz trybu zbywania nieruchomości,**
 - **uwzględnianie w obrocie nieruchomościami zasad prawidłowej gospodarki,**
 - **prawidłowe ustalanie należności gminy z tytułu zbywania lub udostępniania nieruchomości oraz podejmowanie – uzasadnionych przypadkach – stosownych działań windykacyjnych,**
 - **prowadzenie rzetelnej ewidencji nieruchomości stanowiących własność gminy.**

3. Rady gmin, dotyczących:

- realizacji uprawnień organów stanowiących w zakresie:
 - określania zasad zbywania i udostępniania nieruchomości,
 - kontroli działalności zarządów gmin,
- przestrzegania ograniczeń w prowadzeniu przez radnych działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego, określonych przepisami art. 24f – 24h ustawy o samorządzie gminnym.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego kontrolowanej działalności

1.1. Przepisy ogólne

Zgodnie z art. 43 ustawy o samorządzie gminnym (usg)² mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Podstawowym prawem majątkowym jest prawo własności, które oznacza, że gmina może korzystać z rzeczy (nieruchomości i rzeczy ruchomych) zgodnie z ich społeczno – gospodarczym przeznaczeniem.

Organem uprawnionym do zarządzania mieniem komunalnym oraz sprawami majątkowymi gminy w zakresie tzw. „zwykłego zarządu” jest zarząd gminy, a w pozostałych sprawach – rada gminy. Do spraw przekraczających „zwykły zarząd”, wymienionych w art. 18 usg, o których decyduje rada gminy w formie uchwały należą m.in.:

- określanie zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Do czasu podjęcia uchwały określającej zasady, zarząd może dokonywać czynności wyłącznie za zgodą rady gminy;
- tworzenie i przystępowanie do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywanie i występowanie z nich;
- określanie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez zarząd.

Kompetencje rady gminy dotyczą zatem stanowienia w drodze uchwały zasad, czyli podstawowych reguł postępowania, które wiążą zarząd gminy przy gospodarowaniu mieniem komunalnym. Natomiast art. 30 ust. 2 pkt 2 usg upoważnia zarząd gminy do określenia sposobu wykonania uchwał rady. Uchwały dotyczą zasad gospodarowania nieruchomościami gruntowymi, którymi w myśl art. 46 § 1 k.c.³ są części powierzchni ziemskiej (grunty) stanowiące

² Ustawa z dnia 8 marca 1999 r. o samorządzie gminnym – tj. Dz.U. z 1996 r. Nr13, poz. 74 ze zm.

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

odrębny przedmiot własności. Obok nabycia, zbycia lub obciążenia prawa własności takiej nieruchomości zasady dotyczą także umów dzierżawy i najmu zawieranych na okres dłuższy niż 3 lata. W realizacji zadań własnych gminy zarząd podlega wyłącznie radzie gminy (art. 30 ust. 3 usg).

Podmioty mienia komunalnego mają ustawowo zagwarantowaną samodzielność w decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych. Samodzielność ta może być jednak realizowana wyłącznie w granicach nie naruszających nadrzędnych interesów społecznych i narodowych, chronionych odrębnymi przepisami prawa (art. 45 usg), w tym m.in. przepisami kodeksu cywilnego, ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym, ustawą o gospodarce nieruchomościami.

1.2. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi

W myśl przepisów art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (ugn)⁴ za nieruchomość gruntową rozumie się grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności.

Organy j.s.t. są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Przez zasady prawidłowej gospodarki należy rozumieć takie reguły zarządzania, korzystania i rozporządzania nieruchomościami, które pozostają zgodne z przepisami działu II ugn oraz z zasadami uchwalonymi przez radę gminy stosownie do art. 18 ust. 2 pkt. 9 usg.

Procedury zbywania i udostępniania przez j.s.t. nieruchomości wynikają z ugn, a w zakresie w tej ustawie nieuregulowanym – z przepisów k.c. Obowiązuje zasada sprzedawania i oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, z wyjątkami określonymi w ugn (art. 37).

W myśl art. 27 ugn, sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. W przepisie tym chodzi o sprzedaż nieruchomości gruntowych, budynkowych i lokalowych będących własnością j.s.t. Natomiast przedmiotem oddania w użytkowanie wieczyste może być tylko „nieruchomość gruntowa” w rozumieniu art. 4 pkt 1 tej ustawy, przez którą rozumie się „grunt wraz z częściami składowymi”, z wyłączeniem budynków i lokali, o ile stanowią odrębny przedmiot własności. Nieruchomość gruntowa może być niezabudowana, lecz także zabudowana. W przypadku oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości zabudowanej, zgodnie z art. 31 wymienionej ustawy musi równocześnie nastąpić sprzedaż położonych na niej budynków. Elementami istotnymi każdej umowy sprzedaży są przedmiot i cena. Przedmiot umowy będący nieruchomością jest ściśle określony. Podstawą jego oznaczenia są dane z księgi wieczystej a w razie braku księgi, dane z ewidencji gruntów i budynków. Cena jest drugim podmiotowo istotnym elementem umowy sprzedaży. Przepisy działu II rozdziału 8 omawianej ustawy określają ustalenie ceny sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność j.s.t. Cenę nieruchomości

⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – j.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.

ustala się na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 67 ust. 1 ugn).

Dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu określa się wartość rynkową (art. 150 ust. 2 ugn). Określenia wartości rynkowej dokonują rzeczoznawcy majątkowi, do których odnoszą się regulacje działu V rozdziału 1. Wartością rynkową nieruchomości jest jej przewidywana cena możliwa do uzyskania na rynku, ustalona z uwzględnieniem cen transakcyjnych uzyskanych przy spełnieniu następujących warunków:

- strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy,
- upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy (art. 151 ugn).

Procedury wyceny nieruchomości określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego⁵.

Do zleceń dotyczących dokonania przez rzeczoznawcę wyceny (określenia wartości nieruchomości), udzielanych przez j.s.t., stosuje się przepisy art. 4 ustawy o zamówieniach publicznych⁶.

Cena nieruchomości stanowi podstawę do ustalania stawek opłat z tytułu użytkowania wieczystego (art. 72 ugn), a także do stosowania bonifikat (art. 68 ugn) i prowadzenia przetargu (art. 67 ust. 2 ugn).

Wysokość ceny przyjętej do umowy przeniesienia własności zależy od trybu sprzedaży, i tak:

przy sprzedaży bezprzetargowej, w której 2 strony umowy prowadzą rokowania co do jej wysokości (art. 28 ugn) – cena ta nie może być niższa od jej wartości (art. 67 ugn),

-przy sprzedaży w drodze przetargu jej wysokość zależy od postąpień od ceny wywoławczej w I i II przetargu (art. 67 ust. 2 pkt. 1 i 2 ugn), a także od tego, czy po zakończeniu z wynikiem negatywnym drugiego przetargu podjęte zostaną rokowania w celu ustalenia tej ceny.

Sposób i termin zapłaty ceny przepisy wiążą z procedurą sprzedaży. I tak cena sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność, natomiast przy sprzedaży bezprzetargowej zapłata ceny może być rozłożona na raty, nie dłużej niż na 10 lat (art. 70 ust. 2 ugn). Zasadą jest zbycie nieruchomości w drodze przetargu. Przetarg przeprowadza się w formie przetargu ustnego (czyli w formie licytacji mającej na celu uzyskanie najwyższej ceny) lub przetargu pisemnego (tj. w formie pisemnych ofert mających na celu wybór najkorzystniejszej oferty) nieograniczonego lub ograniczonego. Procedura przetargu została określona w art. 39 ustawy. W przypadku zakończenia pierwszego przetargu wynikiem negatywnym przeprowadza się drugi przetarg, w którym w myśl art. 67 ust. 2 pkt 2 cenę wywoławczą można ustalić w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% wartości. Jeżeli drugi przetarg

⁵ Dz. U. Nr 98, poz. 612

⁶ Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.

zakończy się wynikiem negatywnym, właściwy organ nie ma obowiązku organizowania dalszych przetargów, a nieruchomości może być zbyta w drodze rokowań, za cenę w nich ustaloną (art. 39 ust. 2 ugn). Szczegółowe zasady i tryb organizowania przetargu określają postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzenia przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy.⁷ W myśl tego rozporządzenia w przypadku zakończenia pierwszego przetargu wynikiem negatywnym, drugi organizuje się po upływie jednego miesiąca, nie później jednak niż 6 miesięcy od daty zamknięcia pierwszego przetargu. W przypadku uchybienia sześciomiesięcznemu terminowi istnieje obowiązek zorganizowania po raz drugi przetargu. Warunkiem niezbędnym do wzięcia udziału w przetargu jest wpłacenie wadium. W przetargu nie mogą uczestniczyć członkowie komisji przetargowej i osoby im bliskie⁸. Przetarg ustny jest ważny bez względu na liczbę osób, które wzięły w nim udział, jeżeli chociaż jeden z uczestników zaoferował przynajmniej jedno postąpienie do ceny wywoławczej. Przetarg ofert może odbyć się nawet wtedy, gdy wpłynęła jedna oferta spełniająca wymagania.

Stosownie do przepisów § 10 ust. 1. cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. - przetarg uważa się za zakończony wynikiem negatywnym, jeżeli żaden z uczestników przetargu ustnego nie zaoferował postąpienia ponad cenę wywoławczą lub żaden z uczestników przetargu pisemnego nie zaoferował ceny wyższej od wywoławczej.

Bez przetargu nieruchomości może być zbyta w przypadkach określonych przepisami art. 37 ust. 2 ugn.

Stosownie do art. 68 usg przy sprzedaży bezprzetargowej właściwy organ może (nie musi) udzielić za zgodą wojewody, rady czy sejmiku tzw. bonifikaty (tj. upustu w cenie nieruchomości, ustalając tą cenę w wysokości niższej niż wartość nieruchomości) jeżeli nieruchomość jest sprzedawana:

- pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych,
- osobom fizycznym i prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą lub sportowo-turystyczną na cele nie związane z działalnością zarobkową,
- organizacjom zrzeszającym działkowców – z przeznaczeniem na ogrody działkowe,
- poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została od niego przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.,
- na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego,

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy - Dz. U. Nr 9, poz. 30.

⁸ Przez osoby bliskie należy rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiające i przysposobione, małżonka, który nie pozostaje w wspólności ustawowej ze sprzedającym nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego oraz osobę, która pozostaje ze sprzedającym faktycznie we wspólnym pożyciu – art. 4 pkt 13 ugn.

- kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej,
- jako lokal mieszkalny
- w wyniku uwzględnienia roszczeń, o których mowa w art. 209 ust. 1 i ust. 2

Przedmiotem zbycia może być także prawo wieczystego użytkowania nieruchomości gruntowej. Stosownie do przepisów art. 33 ust. 3. ugn właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 Kodeksu cywilnego, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie. W razie rozwiązania umowy zwraca się pierwszą opłatę wniesioną z tytułu użytkowania wieczystego oraz sumę opłat rocznych wniesionych z tego tytułu za nie wykorzystany okres użytkowania wieczystego. Opłaty te podlegają waloryzacji. Maksymalna wysokość kwoty podlegającej zwrotowi nie może przekraczać wartości prawa użytkowania wieczystego określonej na dzień rozwiązania umowy.

1.3. Zagospodarowanie przestrzenne

Zasada zrównoważonego rozwoju wymaga, aby przeznaczanie terenów na określone cele i sposób ich wykorzystania nie miało charakteru przypadkowego, lecz by było prowadzone w ramach określonej koncepcji zagospodarowania przestrzennego, w którym – w myśl przepisów art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (uzp)⁹ – uwzględnia się zwłaszcza:

- wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury,
- walory architektoniczne i krajobrazowe,
- wymagania ochrony środowiska przyrodniczego, zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także wymagania osób niepełnosprawnych
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury,
- walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności,
- potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

Ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach (art. 2 ust. 1 uzp)

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 1, określenie przeznaczenia i ustalenie warunków zagospodarowania terenu następuje w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydanej na podstawie obowiązujących ustaw (art. 2 ust. 2 uzp)

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym (art. 7 uzp)

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy. Integralną częścią planu jest rysunek planu

⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – jt.Dz. U. Nr 15, poz.139 ze zm.

stanowiący załącznik do uchwały rady gminy. Rysunek planu obowiązuje w zakresie określonym uchwałą (art. 8 uzp)

W ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się postanowienia przepisów szczególnych odnoszące się do obszaru objętego planem i przedmiotu jego ustaleń (art. 9 uzp).

Dotyczy to m.in. przepisów ustawy o ochronie środowiska (uoś)¹⁰, ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹¹, ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody¹², ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury¹³.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz jego zmiany uchwała rada gminy, z zastrzeżeniem art. 15 (art. 26 uzp)

W sprawach ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu orzeka się, w drodze decyzji, na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 1, na podstawie przepisów szczególnych (art. 40 ust 1 uzp)

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przygotowuje osoba posiadająca uprawnienia urbanistyczne (art. 40 ust. 2 uzp)

Decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z zastrzeżeniem ust. 3a i 3b, wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych ustawą i przepisami szczególnymi (art. 40 ust. 3 uzp)

Decyzje, o których mowa w ust. 1 i 2, wydaje się po uzgodnieniu z:

- Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej, w odniesieniu do inwestycji lokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych - zgodnie z odrębnymi przepisami,
- działającym w imieniu wojewody wojewódzkim konserwatorem zabytków, w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych ochroną konserwatorską,
- dyrektorem właściwego urzędu morskiego, w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, ochronnego, morskich portów i przystani,
- właściwym organem państwowego nadzoru górniczego, w odniesieniu do terenów górniczych.

(art. 40 ust. 4 uzp)

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 1, wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu następuje po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej. O terminie rozprawy zawiadamia się zainteresowanych oraz ogłasza się dodatkowo w prasie lokalnej lub w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (art. 44 ust. 1 uzp)

Zgodnie z art. 46a ust 1 uzp decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest nieważna, jeżeli:

¹⁰ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (j.t. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz.196 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 16, poz. 78 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 114, poz. 492 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 98, poz. 1150

- jest sprzeczna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub
- nie sporządzono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadkach określonych w art. 13 ust. 1, a decyzja została wydana po powstaniu obowiązku jego sporządzenia.

Stwierdzenie nieważności decyzji, o której mowa w ust. 1, następuje na zasadach i w trybie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego. (art. 46 ust. 2)

1.4. Ograniczenia w prowadzeniu przez członków organów j.s.t. działalności gospodarczej z udziałem mienia komunalnego.

Zapobieganie ewentualnemu wykorzystaniu mandatu radnego dla ułatwienia dostępu do mienia komunalnego mają na celu przepisy art. 24f – 24h usg.¹⁴ Wprowadzają one zakaz prowadzenia przez radnego działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w takiej działalności.

Ograniczenie określone w art. 24f ust. 1 usg obejmuje także zarządzanie przez radnego działalnością gospodarczą prowadzoną z wykorzystaniem mienia komunalnego i bycie przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁵ wprowadziła listę zakazów różnych działań związanych z członkostwem w zarządzie j.s.t. Art. 4 w związku z art. 2 pkt 6, 6a i 6b ustawy nie pozwala członkom zarządu, skarbnikowi (głównym księgowym budżetu), sekretarzom oraz osobom wydającym decyzje administracyjne z upoważnienia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), starosty czy marszałka województwa, na prowadzenie wielu rodzajów działalności. Osoby te nie mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych, lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, być zatrudnione lub wykonywać inne zajęcia w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność, być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni (z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych), być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą, nie mogą posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego, w każdej z tych spółek oraz prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami a także zarządzać lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Naruszenie tych zakazów stanowi podstawę do odwołania ze stanowiska (art. 5 ust. 2).

¹⁴ Patrz przypis nr 2.

¹⁵ Dz. U. Nr 106, poz. 679 ze zm.

2. Ważniejsze ustalenia kontroli

2.1. Wykonywanie postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i przepisów szczególnych, odnoszących się do obszarów objętych tymi planami.

W działalności kontrolowanych urzędów gmin - związanej z gospodarowaniem nieruchomościami komunalnymi - stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na nie zawsze konsekwentnej realizacji założeń rozwoju funkcjonalno – przestrzennego, zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Nieprawidłowości te miały niejednokrotnie charakter działań nielegalnych, wyrażających się naruszeniem zarówno przepisów gminnych, w tym postanowień planów zagospodarowania przestrzennego, jak i ogólnie obowiązujących, określających warunki korzystania z obszarów lub obiektów objętych szczególną ochroną prawną.

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 10 gminach (41,6 % objętych kontrolą).

2.1.1. W 5 gminach (20,8 % objętych kontrolą) stwierdzono przypadki wydawania nabywcom nieruchomości gminnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu niezgodnych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub nie uwzględniających istotnych postanowień planu co do sposobu zabudowy nieruchomości, tj. z naruszeniem przepisów art. 40 uzp.

- W Urzędzie Gminy w Ustce 5 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanych przez Wójta Gminy (na 17 zbadanych) było sprzecznych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Na przykład w decyzji z kwietnia 2001 r. o warunkach zabudowy 5 działek gruntowych w miejscowości Przewłoka określono, że wszystkie wymienione działki przeznaczone są pod zabudowę mieszkalno - usługową o charakterze pensjonatowym, podczas gdy w planie zagospodarowania przestrzennego tylko 2 z tych działek przeznaczone były pod taką zabudowę.

- W 5 decyzjach wydanych przez Wójta Gminy w Darłowie (na 12 zbadanych) nie zawarto istotnych postanowień planu zagospodarowania przestrzennego dotyczących wymaganego sposobu zabudowy działek gruntu, m.in. ilości kondygnacji, powierzchni zabudowy, wyłączenia gruntów zadrzewionych. Na podstawie wymienionych, wadliwych decyzji, Starosta Sławiński wydawał nabywcom nieruchomości pozwolenia na budowę, które były sprzeczne z

miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a zatem wydane zostały z naruszeniem przepisów art. 42 ust. 2 uzp.

- Urząd Gminy Jeziora Wielkie w 3 zaświadczeniach dla notariusza (na 84 wystawione) o przeznaczeniu sprzedawanych działek w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – potwierdził stan niezgodny z faktycznym (w zaświadczeniach potwierdzono przeznaczenie działek na cele usługowo – handlowe, podczas gdy w m.p.z.p. były one przewidziane pod zabudowę letniskową).
- Zarząd Miasta w Międzyzdrojach zezwalał niektórym nabywcom nieruchomości na podejmowanie działalności inwestycyjnej niezgodnej z postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W organizowanych przetargach na zbycie nieruchomości Zarząd stosował niejednolite, nie zawsze uwzględniające w dostatecznym stopniu interes Miasta, kryteria wyboru nabywców.

Spółka C, składając w lutym 2001 r. ofertę na zakup w trybie rokowań (za cenę 350.000 zł) nieruchomości przy ul. Zwycięstwa 5-7 w Międzyzdrojach, wystąpiła jednocześnie o zmianę przeznaczenia terenu w planie zagospodarowania przestrzennego, z zabudowy wczasowej na teren usługowo – mieszkaniowy. Wniosek w tej sprawie złożony został w obecności architekta - autora planu zagospodarowania przestrzennego, który poparł wniosek Spółki i zaproponował swoją kandydaturę do dokonania stosownych zmian w planie zagospodarowania przestrzennego. Zarówno oferta Spółki jak i propozycja architekta zostały przez Zarząd Miasta zaakceptowane. W podpisanym ze Spółką protokole uzgodnień Zarząd Miasta zobowiązał się do przystąpienia do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. W toku kontroli uzasadniano to koniecznością realizacji planu sprzedaży nieruchomości, ponieważ stanowi ona główne źródło dochodów Gminy. Wymieniona Spółka uzyskała ponadto zgodę Zarządu Miasta – sprzeczną z założeniami planu zagospodarowania przestrzennego - na wykonanie prac rozbiórkowych i budowę budynku pensjonatowego na innej nieruchomości – przy ul. Pomorskiej 14 -14a, nabytej przez Spółkę także w lutym 2001 r. Teren ten objęty był planem zagospodarowania przestrzennego Promenady, przewidującym dalsze

użytkowanie istniejącej zabudowy o charakterze trwałym, zakaz powiększania intensywności zabudowy, a w przypadku likwidacji zabudowy – obowiązek powiększania obszarów zieleni. Nadmienić należy, że wydana Spółce decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu upoważniała ją jedynie do dokonania modernizacji istniejącej zabudowy. Zarząd Miasta nie tylko nie wyegzekwował od Spółki zastosowania się do tej decyzji, ale wydał jej - wbrew postanowieniom planu zagospodarowania przestrzennego - pozwolenie na budowę pensjonatu.

Na wniosek Spółdzielni Mieszkaniowej „Reda”, mającej w użyczeniu działkę nr 300/1 przy ul. 1000-lecia Państwa Polskiego w Międzyzdrojach, a od kwietnia 1999 r. będącej właścicielem tej działki, Zarząd Miasta zobowiązał się do zmiany przeznaczenia tego terenu w planie zagospodarowania przestrzennego; z budowy parkingu dwupoziomowego na budownictwo wczasowo-apartamentowo-mieszkalne..

Sprzedaż wymienionej działki w 1998 r. na rzecz SM „Reda” dokonana została przez Zarząd Miasta z naruszeniem zasady równości stron uczestniczących w przetargu, bowiem od 1996 r. Zarząd związany był ze Spółdzielnią listem intencyjnym, uznającym za celowe realizację przez SM „Reda” na tej nieruchomości budownictwa wczasowo-apartamentowo-mieszkalnego. W przetargu zorganizowanym we wrześniu 1998 r. SM „Reda” zaoferowała cenę 650 tys. zł (równą cenie wywoławczej), natomiast drugi uczestnik przetargu proponował cenę 800 tys. zł. Wobec niekonkurencyjności oferty SM „Reda” Komisja przetargowa, po 8 dniach obrad niejawnych, odstąpiła od wyłonienia nabywcy nieruchomości pod pretekstem braku w ogłoszeniu o przetargu istotnych warunków umożliwiających wyłonienie nabywcy, a mianowicie wymogu udokumentowania wiarygodności finansowej, zapewniającej zrealizowanie pozacenowych warunków przetargu, tj. inwestycji w ramach zagospodarowania terenu. Na drugi przetarg zorganizowany w grudniu 1998 r., w którym uczestniczyli ci sami oferenci, SM „Reda” zaoferowała cenę już odpowiednio wyższą – 1 mln zł. Cena oferowana przez drugiego oferenta wynosiła 840 tys. zł. Potwierdzenie wiarygodności finansowej SM „Reda” ograniczało się do stwierdzenia, że nie było wobec niej prowadzone postępowanie egzekucyjne. Tymczasem – jak ustalono w toku kontroli – SM „Reda” już od połowy 1997 r. nie była w stanie regularnie opłacać składek

ZUS. Pomimo to w kwietniu 1999 r. Zarząd Miasta zawarł z SM „Reda” umowę sprzedaży przedmiotowej nieruchomości za cenę 1 mln zł. Natomiast w listopadzie 1999 r. SM „Reda” zawarła przedwstępną umowę z osobami fizycznymi na sprzedaż tej nieruchomości za cenę 1.600 tys. zł, jednak ostatecznie umowa ta nie została sfinalizowana. W sierpniu 2000 r. SM „Reda” wniosła nieruchomość w formie aportu do utworzonej spółki z o.o. „Reda”, której prezesem został b. prezes SM „Reda”. Od 2000 r. przeciwko SM „Reda” prowadzone jest sądowe postępowanie egzekucyjne. W rezultacie tak prowadzonego postępowania przetargowego jedna z bardziej atrakcyjnych nieruchomości w Międzyzdrojach nie jest od kilku lat odpowiednio, z pożytkiem dla Miasta, zagospodarowana. Jednocześnie warunki wymienionej umowy przedwstępnej (która nie doszła do skutku), wskazują, że uzyskana cena 1 mln zł była znacznie poniżej rzeczywistej wartości rynkowej tej nieruchomości.

W działalności kontrolowanych urzędów gmin nie stwierdzono naruszania postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących obszarów szczególnie chronionych, jak: parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe oraz – dotyczących tych obszarów – ograniczeń określonych przepisami art. 73 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁶.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie zawsze jednak – pomimo wymogu określonego przepisami art. 73 ust. 3 cyt. ustawy oraz przepisami art. 9 uzp¹⁷ - uwzględniały postanowienia przepisów szczególnych, dotyczących obszarów chronionych.

- W m.p.z.p. gminy Jeziora Wielkie, (woj. kujawsko – pomorskie), której ok. 18 % terenu zajmuje obszar chroniony Nadgoplańskiego Parku Tysiąclecia, nie zawarto – z naruszeniem przepisów art. 10 ust. 4 uzp. - szczególnych postanowień dotyczących obszaru Parku. W konsekwencji tego także w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dotyczących nieruchomości położonych w granicach wymienionego Parku (w latach 1999 – 3 kw. 2001 wydano 12 takich decyzji) nie określano żadnych, związanych z tym, warunków. Jakkolwiek zarząd Parku nie stwierdził prowadzenia na jego terenie – w badanym okresie – działalności podlegającej ograniczeniom na mocy cyt. przepisów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, a także pozytywnie oceniał współpracę z Urzędem

¹⁶ Patrz przypis 10

Gminy, to niewątpliwie niewskazywanie w decyzjach o warunkach zabudowy na obowiązujące ograniczenia zwiększało prawdopodobieństwo podejmowania przez inwestorów przedsięwzięć niedozwolonych.

2.1.2. W badanym okresie 7 z objętych kontrolą gmin dokonywało obrotu nieruchomościami wpisanymi do rejestru zabytków, z tego w 5 gminach stwierdzono niedopełnianie obowiązku uzyskania opinii właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, wymaganej przepisami art. 13 ust. 4 ugn (oraz stosownymi zapisami w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego).

- Zarząd Miasta i Gminy w Trzebiatowie dokonał w okresie objętym kontrolą sprzedaży 17 nieruchomości komunalnych wpisanych do rejestru zabytków, nie występując w żadnym przypadku o uzyskanie opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków.
- Zarząd Gminy Kościerzyna sprzedał – bez wymaganej opinii konserwatora zabytków – nieruchomość gruntową w miejscowości Rotembark, a w wydanej nabywcy tej nieruchomości decyzji o warunkach zabudowy także nie wskazał na obowiązek uzyskania stosownych opinii i uzgodnień.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wymieniona miejscowość (obok 7 innych miejscowości) zaliczona została do zabytkowych zespołów osadniczych, w których projektowana zabudowa powinna nosić cechy architektury tego rejonu i nie kolidować z historycznym układem osiedleńczym. Stosownie do zapisu w m.p.z.p. wszelka działalność związana z budową lub rozbudową obiektów w tych miejscowościach mogła być realizowana po uzgodnieniu z Gdańskim Ośrodkiem Dokumentacji Zabytków.

- Urząd Gminy i Miasta Ińsko nie dopełnił obowiązku uzyskania stosownej opinii przy sprzedaży dwóch nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, w tym nieruchomości obejmującej m.in. zabytkową aptekę.

2.1.3. W 3 z 7 kontrolowanych gmin nadmorskich (Rewal, Dziwnów i Stegna) stwierdzono dokonywanie obrotu nieruchomościami położonymi na obszarze morskich pasów nadbrzeżnych, bez porozumienia z organami właściwymi w sprawach morskich (dyrektorami urzędów morskich), które było wymagane przepisami art. 19 pkt 1 ugn.

¹⁷ Patrz przypis 9

2.1.4. Zarząd Miasta i Gminy w Trzebiatowie sprzedał w 1999 r. nieruchomość graniczącą z nieruchomością oddaną w trwały zarząd na cele obronności państwa – bez porozumienia z MON, tj. z naruszeniem przepisów art. 19 ust. 4 ugn.

2.2. Zbywanie nieruchomości

W latach 1999, 2000 i za III kw. 2001 r. łączne dochody kontrolowanych gmin ze zbywania i udostępniania nieruchomości wyniosły odpowiednio: 30,9 mln zł, 29,1 mln zł, 20,7 mln zł, w tym ze sprzedaży nieruchomości: 21,3 mln zł, 20,1 mln zł i 12,9 mln zł.

Udział dochodów ze zbywania i udostępniania nieruchomości w dochodach ogółem tych gmin wynosił w wymienionych latach przeciętnie od 8,3 % do 10,6%, a w dochodach własnych – od 16 % do 20 %.

W wymienionym okresie kontrolowane gminy sprzedały łącznie 2318 nieruchomości oraz oddały w użytkowanie wieczyste 305 nieruchomości gruntowych.

Z 2318 sprzedanych nieruchomości – 1353 (58,4 %) sprzedano w drodze przetargu lub rokowań (po 2 negatywnych przetargach, a 965 nieruchomości – w drodze bezprzetargowej; dotyczyło to głównie lokali mieszkalnych sprzedanych najemcom lub działek gruntu, z przeznaczeniem na poprawę zagospodarowania nieruchomości przyległych.

Sprzedaży w drodze rokowań (po 2 negatywnych przetargach) nie dokonywały w badanym okresie 4 z objętych kontrolą gmin, a w pozostałych 18 gminach ten tryb sprzedaży dotyczył od 5 % do 55 % nieruchomości podlegających sprzedaży w drodze przetargu.

Najkorzystniejsza była dla gmin sprzedaż nieruchomości w drodze przetargu, bowiem ceny osiągnięte przy sprzedaży w tym trybie były średnio o 11 % do 30 % wyższe od ich wartości; przy sprzedaży w drodze rokowań, po 2 negatywnych przetargach, uzyskiwane ceny były przeciętnie o 10 % do 15 % niższe od wartości.

Najmniej korzystne wyniki gminy uzyskiwały przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej (osiągane ceny były przeciętnie o 66 % do 90 % niższe od wartości nieruchomości), przy czym wpływały na to głównie bonifikaty uchwalane przez Rady Gmin dla nabywców lokali mieszkalnych będących najemcami tych lokali.

W działalności kontrolowanych gmin związanej ze zbywaniem nieruchomości stwierdzono nieprawidłowości polegające na naruszaniu obowiązujących w tym zakresie procedur, a także zasad prawidłowej gospodarki, do których przestrzegania organy gmin zobowiązane były przepisami art. 12 ugn. Wymienione nieprawidłowości stwierdzono w 19 gminach (79,2 % objętych kontrolą).

2.2.1. W 9 gminach stwierdzono naruszenie obowiązującej zasady jawności w obrocie nieruchomościami, względnie realizowanie tej zasady w sposób formalnie zgodny z obowiązującymi procedurami, jednak nie uwzględniający zasad prawidłowej gospodarki.

- Zarząd Gminy Rewal nie dopełnił obowiązku podania do publicznej wiadomości wykazów 57 nieruchomości gruntowych przeznaczonych w badanym okresie do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste, tj. 50,4 % nieruchomości gruntowych podlegających zbyciu w tym trybie. Dokumentacja dotycząca zbycia pozostałych nieruchomości nie pozwalała na ustalenie w jakim terminie wykazy były wywieszone na tablicy ogłoszeń w Urzędzie. W żadnym przypadku Zarząd Gminy nie ogłosił w prasie lokalnej lub w inny sposób informacji o wywieszeniu wykazów. W rezultacie wszystkie (116) nieruchomości gruntowe zbyte zostały z naruszeniem przepisów art. 35 ust.1 ugn.
- Zarząd Miasta i Gminy Kruszwica nie podał do publicznej wiadomości zamiaru (zrealizowanego) sprzedaży prawa użytkowania gruntów o pow. 3.029 m. kw. na rzecz Spółdzielni Lokatorsko – Mieszkaniowej w Mogilnie.
Ponadto Zarząd nie zamieścił w prasie - z naruszeniem przepisów paragrafu 6, pkt. 3 rozporządzenia Rady Ministrów¹⁸ - ogłoszenia o przetargu na sprzedaż nieruchomości gruntowej o pow. 6.000 m. kw. w Przedbojewicach, której cena wynosiła 60 tys. zł.
- Zarząd Gminy Szczecinek nie ogłaszał w prasie lokalnej informacji o wywieszeniu w Urzędzie wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w wieczyste użytkowanie, naruszając tym cyt. przepisy art. 35 ugn.
- Zarząd Miasta w Międzyzdrojach, w 6 (na 8 badanych) przypadkach sprzedaży nieruchomości w drodze rokowań, po 2 bezskutecznych przetargach, nie podał do publicznej wiadomości informacji o możliwości nabycia mienia komunalnego w tym trybie. Procedury dla tej formy zbywania nieruchomości nie były określone w przepisach prawa. Jednak zaniedbywanie możliwości uzyskania korzystniejszych cen za nieruchomości, w tym poprzez zwiększanie kręgu potencjalnych nabywców,

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność państwa lub własność gminy (Dz. U. Nr 9, poz. 30)

naruszało zasady prawidłowej gospodarki, do których przestrzegania organy gminy były zobowiązane przepisami art. 12 ugn.

W październiku 1999 r. Zarząd Miasta zorganizował przetarg ustny na nieruchomości przy ul. Kopernika 12 w Międzyzdrojach, ograniczony do mieszkańców Międzyzdrojów. W założeniu miało to stanowić wyraz troski o interesy mieszkańców Gminy, jednak nie uwzględniało faktu, że Zarząd nie miał wpływu na sposób wykonywania prawa własności nabywcy nieruchomości, który zgodnie z art. 140 Kodeksu cywilnego posiada uprawnienia do swobodnego korzystania z rzeczy, ograniczonego jedynie ustawami i zasadami współżycia społecznego. W rezultacie tego, wyłoniony w przetargu nabywca nieruchomości – mieszkaniec Międzyzdrojów - który wylicytował cenę 570.000 zł, w dniu zawarcia umowy sprzedaży z Gminą zawarł - w tej samej kancelarii notarialnej - umowę sprzedaży nabytej nieruchomości mieszkańcowi Szczecina, za cenę (jak wynikało z umowy notarialnej), za jaką nabył nieruchomości od Gminy. Zatem założony cel ograniczenia kręgu nabywców nie został osiągnięty, natomiast niedopuszczenie do udziału w przetargu szerszego grona oferentów miało niewątpliwie niekorzystny wpływ na wysokość dochodów Gminy ze sprzedaży tej nieruchomości. Jakkolwiek organizowanie przetargów ustnych, ograniczonych do mieszkańców danej miejscowości, jest dopuszczone przepisami § 14 ust. 1 pkt.2 rozporządzenia Rady Ministrów¹⁹, to jednak w rezultacie zastosowania takiego ograniczenia Zarząd Miasta nie spełnił warunków dla osiągnięcia celu przetargu ustnego, jakim - zgodnie z art. 40 ust. 2 ugn - jest uzyskanie najwyższej ceny.

- Zarząd Gminy Czorsztyn w sposób uznaniowy decydował o sposobie ogłaszania przetargów, bez stosowania w tym zakresie określonych, dostosowanych do rodzaju przetargu, kryteriów.

Na przykład ogłoszenie o przetargu na sprzedaż działki z ceną wywoławczą 18 tys. zł (przetarg był ograniczony do mieszkańców wsi Maniowy)-zamieszczone zostało na tablicy ogłoszeń Urzędu, a także w „Tygodniku Podhalańskim” i na stronie internetowej Gminy Czorsztyn. Natomiast ogłoszenie o przetargu nieograniczonym na sprzedaż działki z ceną wywoławczą 24,3 tys. zł (o bardzo atrakcyjnym położeniu nad Zalewem

¹⁹ Patrz przypis nr 7.

Czorsztyńskim) – Zarząd zamieścił wyłącznie na tablicach ogłoszeń na terenie Gminy. Mogło to niewątpliwie być jedną z przyczyn, że w przetargu uczestniczyła tylko jedna osoba (mieszkaniec Katowic). Działalnością taką, niewątpliwie sprzeczną z zasadami prawidłowej gospodarki, Zarząd nie naruszał jednak obowiązujących w tym zakresie procedur. Zgodnie bowiem z przepisami § 6 ust. 3 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów – obowiązek zamieszczenia ogłoszenia o przetargu w prasie lokalnej dotyczy wyłącznie przetargu, w którym cena wywoławcza jest większa od 50.000 zł.

2.2.2. W 3 gminach (12,5 % objętych kontrolą) stwierdzono przypadki ustalania na sprzedawane nieruchomości wysokich, przekraczających wartość rynkową tych nieruchomości, cen wywoławczych w I i II przetargu, a następnie dokonywanie sprzedaży nieruchomości w drodze rokowań, za znacznie niższą cenę.

- Zarząd Miasta i Gminy w Trzebiatowie ogłosił w grudniu 2000 r. I-szy przetarg ustny nieograniczony na sprzedaż 2 nieruchomości gruntowych w Mrzeżynie: o pow. 3.216 m. kw. i 7.831 m.kw., zabudowanych domkami campingowymi. Ceny wywoławcze wymienionych nieruchomości ustalono na poziomie 900 tys. zł i 633 tys. zł (łącznie 1.533 tys. zł), tj. na poziomie przekraczającym ich wartość określoną przez rzeczoznawcę majątkowego: 828 tys. zł i 548 tys. zł (łącznie 1.376 tys. zł).

Wobec braku zainteresowania potencjalnych nabywców (do przetargu nie przystąpiła żadna osoba) Urząd zorganizował w styczniu 2001 r. II-gi przetarg na te nieruchomości, pozostawiając bez zmian ceny wywoławcze z I-go przetargu, tj. 900 tys. zł i 633 tys. zł.

W związku z nieskutecznością również II-go przetargu - Zarząd ogłosił w lutym i marcu zaproszenie do rokowań w sprawie sprzedaży pierwszej z wymienionych nieruchomości, określając cenę do negocjacji na poziomie 800 tys. zł, a następnie 600 tys. zł; również bez rezultatu.

W maju 2001r. do Urzędu Miasta wpłynęła oferta mieszkańca Trzebiatowa na zakup obu wymienionych nieruchomości za kwotę 400 tys. zł, z tego 200 tys. zł w gotówce i 200 tys. zł ratalnie.

Na zlecenie Zarządu Gminy rzeczoznawca majątkowy sporządził w czerwcu 2001 r. drugą wycenę przedmiotowych nieruchomości, określając ich łączną wartość na

kwotę 956 tys.zł, z zaznaczeniem, że jest to wartość minimalna, poniżej której zbycie byłoby dla gminy nieopłacalne i należałoby rozważyć inną formę zadysponowania nieruchomością

Pomimo to Zarząd Gminy zaakceptował wymienioną ofertę mieszkańca Trzebiatowa i w dniu 22.06.2001 r. zawarł z nim umowę notarialną sprzedaży. Ustalona w tej umowie łączna cena za nieruchomości wynosiła 400 tys. zł, z tego 200 tys. podlegało zapłacie przed zawarciem aktu notarialnego, a 200 tys. zł – w 10 ratach rocznych, poczynając od 2002 r., z oprocentowaniem w wysokości 50 % stopy redyskontowej weksli stosowanej przez NBP. (obniżone oprocentowanie ustaliła Rada Miejska po wpłynięciu ww. oferty).

W rezultacie za nieruchomości, których wartość według pierwszej wyceny wynosiła 1.376 tys. zł, gmina otrzymała 200 tys. zł., natomiast pozostałe 200 tys. zł będzie spłacane przez 10 lat przy obniżonym o 50 % oprocentowaniu.

- Zarząd Gminy Czorsztyn zorganizował w grudniu 2000 r. ustny przetarg nieograniczony na sprzedaż nieruchomości gruntowej o pow. 5,14 ha w Maniowach, w pobliżu zalewu Czorsztyńskiego, wycenionej przez rzeczoznawcę majątkowego na kwotę 1.162 tys. zł., z prognozowanym wzrostem tej wartości do 1.828 tys. zł po zakładanej zmianie przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego.

W wyniku przetargu (cena wywoławcza wynosiła 1.672 tys. zł) wyłoniony został nabywca – „Euro-Nature” Sp. z o.o. – który jednak nie przystąpił do zawarcia umowy notarialnej.

W lipcu 2001r. Zarząd Gminy, powołując się na art. 39 ust. 1 ugn, zdecydował o zorganizowaniu, w lipcu 2001 r., II-go przetargu, jednak utrzymał cenę wywoławczą z I-go przetargu, natomiast podwyższył wysokość wadium z 5 do 10 % . Nadmienić należy przy tym, że Zarząd Gminy nie miał podstaw do zorganizowania II-go przetargu, ponieważ I-szy przetarg nie zakończył się wynikiem negatywnym, tj. nie został spełniony warunek cyt. przepisu ugn, a ponadto od zorganizowania I- go przetargu upłynęło ponad 6 miesięcy i w takim przypadku, stosownie do przepisu § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów²⁰, powinien być ponownie zorganizowany I-szy przetarg.

²⁰ Patrz przypis 16

Do II-go przetargu nikt nie przystąpił, po czym Zarząd Gminy podjął rokowania ze Spółką „Euro-Nature”, wyłonionej jako nabywca w I-szym przetargu. W wyniku rokowań strony ustaliły cenę sprzedaży nieruchomości na 1.270 tys. zł, przy czym część działek o pow. 2,01 ha Gmina sprzedała Spółce w dniu 23.08.2001 r. za kwotę 495,8 tys. zł, natomiast pozostała część została przyrzeczona do sprzedaży za 774,2 tys. zł w terminie do 30.09.2002 r., chyba że kupujący do dnia 15.04.2002 r. wpłaci tytułem zaliczki kwotę nie mniejszą niż 50 tys. zł, wówczas termin sprzedaży zostanie przesunięty na grudzień 2002 r.

- Zarząd Gminy w Kobylance dwukrotnie ogłaszał w 1999r. przetarg na sprzedaż nieruchomości zabudowanej w Morzyczynie, o pow. działki gruntu 2,3886 ha, (stanowiącej b. ośrodek szkoleniowo - wypoczynkowy MSW), której wartość rynkowa – według wyceny rzeczoznawcy majątkowego – wynosiła 1.100 tys. zł.

W I i II przetargu cena wywoławcza nieruchomości ustalona została powyżej jej wartości (1.400 tys. zł i 1.200 tys. zł) i w efekcie przetargi te nie przyniosły rezultatu; do przetargu nie przystąpiła żadna osoba.

W wyniku ogłoszonych „zaproszeń do negocjacji” (na zasadzie konkursu ofert) do Urzędu Gminy wpłynęły w grudniu 1999 r. dwie pisemne oferty, z których jedna zawierała proponowaną cenę – 700 tys. zł, natomiast druga stanowiła deklarację chęci przystąpienia do negocjacji, bez określenia warunków wstępnych. O wymienionych ofertach b. Wójt poinformował Radę Gminy na posiedzeniu w dniu 23.12.1999 r. i uzyskał zgodę Rady na sprzedaż Ośrodka za cenę co najmniej 700 tys. zł.

Po posiedzeniu Rady Wójt skierował pismo do oferenta, który nie określił warunków wstępnych, informując go, że sprawa jest nieaktualna bowiem został już ustalony nabywca nieruchomości i termin zawarcia umowy sprzedaży.

W styczniu 2000 r. Zarząd Gminy zawarł umowę notarialną sprzedaży Ośrodka z drugim z ww. oferentów, za cenę 700 tys. zł. Nadmienić należy, że żadna z tych dwóch ofert nie spełniała warunków ogłoszonego zaproszenia do negocjacji, bowiem nie zawierały one opisu zamierzonego wykorzystania i zagospodarowania nieruchomości.

Z ustaleń kontroli wynikało, że sprawą zakupu wymienionego Ośrodka zainteresowana była jeszcze co najmniej jedna – poza wyżej wymienionymi –

osoba, która nie złożyła pisemnej oferty. Z przebiegu i rezultatów rozmów prowadzonych z tą osobą nie został jednak sporządzony żaden dokument.

Wymienione przykłady wskazują zarówno na naruszanie przez organy gmin zasad gospodarności jak na niewłaściwą interpretację niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy. W szczególności dotyczy to:

- uznawania sprzedaży nieruchomości dokonywanej w trybie przepisów art. 39 ust. 2 ugn, tj. w drodze rokowań, po dwóch negatywnych przetargach - za sprzedaż bezprzetargową, jakkolwiek w świetle przepisów art. 37 ust. 2 ugn nie jest to – w rozumieniu ustawy – sprzedaż bezprzetargowa. Konsekwencją takiej interpretacji było także wyrażanie zgody na ratalne wpłacanie ceny za nieruchomość ustalonej w rokowaniach, tj. wbrew przepisom art. 70 ust. 1 ugn, określającym, że cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność (zgodnie z ust. 2 cyt. przepisu rozkładanie ceny na raty możliwe jest tylko przy sprzedaży bezprzetargowej),
- uznawania za „przetarg zakończony wynikiem negatywnym” także przetargu, do którego nikt nie przystąpił, pomimo, że w świetle przepisów § 10 rozporządzenia Rady Ministrów²¹ taki przetarg nie może być uznany za „przetarg zakończony wynikiem negatywnym”. Przyjmowanie wymienionej interpretacji pozwalało organom gmin na dokonywanie – po dwóch przetargach, do których nikt nie przystąpił, np. z powodu ustalonych zbyt wysokich cen wywoławczych – sprzedaży nieruchomości za dowolną cenę w drodze rokowań, dla których procedury nie zostały określone przepisami prawa. Zawarta w przepisie art. 42 ugn delegacja dla Rady Ministrów ograniczona była do określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na nieruchomości.

Przyczyną niewłaściwej interpretacji przepisów ugn mogły być niewątpliwie m.in. niejasności i niespójności występujące w tej ustawie.

Określone w art. 37 ust. 2 ustawy przypadki, w jakich nieruchomość może być sprzedana w drodze bezprzetargowej, nie obejmują sprzedaży w drodze rokowań, po dwóch negatywnych przetargach. Wskazuje to, że sprzedaż w drodze rokowań, po dwóch negatywnych przetargach, nie jest - w rozumieniu ustawy- sprzedażą bezprzetargową.

Takie też stanowisko przyjęła Najwyższa Izba Kontroli przy kontrolach wykonywania przepisów ustawy w tym zakresie.

Tym niemniej wątpliwości, czy taka była intencja ustawodawcy, mogą wynikać m.in. z treści art. 28 ustawy:

²¹ Przypis nr 7.

- ust. 1. Sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej, stosownie do przepisów rozdziału 4 niniejszego działu.
- ust. 2. Warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu. Warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzonych z nabywcą,
- ust. 3. Protokół z przeprowadzonego przetargu oraz protokół z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowią podstawę do zawarcia umowy.”

Z treści tego artykułu można bowiem wnioskować, że sprzedaż w wyniku rokowań jest w każdym przypadku sprzedażą bezprzetargową, niezależnie od tego czy rokowania dotyczą sprzedaży w trybie art. 37 ust. 2 ustawy, czy trybie art. 39 ust. 2 (po dwóch negatywnych przetargach).

Taka interpretacja spotykana jest w literaturze prawniczej, z której niewątpliwie korzystają również służby prawne w organach wykonujących zadania związane z obrotem nieruchomościami stanowiącymi własność gmin (a także własność Skarbu Państwa).

Np. w komentarzu z 1999 r.²² do ustawy zawarte jest m.in. następujące stwierdzenie:

„..Bezprzetargową drogę sprzedaży lub oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, jako stanowiącą wyjątek od zasady, stosuje się w wypadkach określonych w ust. 2. Drogę bezprzetargową dopuszcza również art. 39 ust. 2 ustawy. Stosownie do jego brzmienia, jeżeli drugi przetarg zakończy się wynikiem negatywnym, właściwy organ nie ma obowiązku organizowania dalszych przetargów, a nieruchomość może być zbyta w drodze rokowań za cenę w nich ustaloną.”

Z kwestią, czy sprzedaż nieruchomości w wyniku rokowań, po dwóch negatywnych przetargach, jest kontynuacją drogi przetargowej, czy też jest to sprzedaż bezprzetargowa, wiążą się odmienne wymogi ustawy co do sposobu zapłaty za nabytą nieruchomość.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 70 ust. 1 i 2, cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność, natomiast cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej może zostać rozłożona na raty, nie dłużej niż na 10 lat.

Zarządy objętych kontrolą gmin – jak wynika z ustaleń kontroli - niejednokrotnie wyrażały zgodę na rozkładanie na raty należności za nieruchomości sprzedane w wyniku rokowań, po dwóch negatywnych przetargach. W składanych w tej sprawie wyjaśnieniach argumentowano, m.in. że przepisy ustawy nie zabraniają takiego postępowania.

²² „Gospodarka Nieruchomościami – przepisy i komentarze”, wydanie Wydawnictwa Prawniczego z 1999 r. (Jan Szachulowicz, Małgorzata Krassowska, Anna Łukaszewska) – str. 133.

Burmistrz Trzebiatowa, w złożonych w tej sprawie wyjaśnieniach stwierdził, że „Zarząd uznaje, iż zapis art. 39 ust. 2 ugn mówiący, że jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, nieruchomości może być zbyta w drodze rokowań za cenę ustaloną w tych rokowaniach, daje Zarządowi możliwość ustalania zasad sprzedaży nieruchomości, które nie zostały zbyte w dwóch przetargach, w oparciu o przepisy dotyczące zarówno trybu przetargowego jak i bezprzetargowego (np. rozłożenie ceny na raty, obniżenie ceny)”

Podobne stanowisko w tej sprawie – w związku z wątpliwościami jednej z gmin - zajął Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, który stwierdził:²³

„...Jeżeli nieruchomości po dwóch przetargach zakończonych wynikiem negatywnym jest zbywana w trybie rokowań z nabywcą, to w rokowaniach strony powinny dojść do porozumienia w zakresie wszystkich istotnych postanowień umowy. Do postanowień tych należy m.in. ustalenie ceny oraz sposób jej zapłaty. Równocześnie należy mieć na uwadze, że podstawę prawną rozkładania ceny sprzedaży na raty stanowi art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który ma zastosowanie niezależnie od tego czy sprzedaż następuje bezpośrednio w trybie bezprzetargowym, czy też tryb bezprzetargowy zastosowano dopiero po przetargach, które nie wyłoniły nabywcy. Nie ma zatem przeszkód prawnych aby w rokowaniach odbywających się po przetargach strony ustaliły, że cena sprzedaży nieruchomości będzie podlegała zapłacie w ratach.”

W przypadku jednak uznania sprzedaży dokonanej w wyniku rokowań, po dwóch negatywnych przetargach, za sprzedaż bezprzetargową - powstaje niespójność w przepisach ustawy dotyczących zasad ustalania cen nieruchomości.

Zgodnie bowiem z treścią art. 67 ust. 3 ustawy „przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość.” (którą określa rzeczoznawca majątkowy).

Tymczasem przy sprzedaży w drodze rokowań, po dwóch negatywnych przetargach, cena może być ustalona w dowolnej, uzgodnionej z nabywcą, wysokości (art. 67 ust. 2 pkt.4).

Niezależnie jednak od kwestii prawidłowości tej, czy innej interpretacji, istotne jest także, że ewentualny zarzut naruszenia ustawy powinien dotyczyć konkretnego jej przepisu, a nie domniemanych intencji ustawodawcy, które – jak z powyższego wynika – są różnie rozumiane.

2.2.3. W 4 gminach (16,7 % objętych kontrolą) stwierdzono dokonywanie sprzedaży nieruchomości bez zachowania wymaganego trybu przetargowego.

- Zarząd Gminy w Rewalu sprzedał we wrześniu 1999 r., w trybie bezprzetargowym - powołując się na przepis art. 34 ust. 6 ugn - nieruchomości zabudowaną w Pobierowie, na rzecz dzierżawcy tej nieruchomości, za cenę 62,4 tys. zł,

²³ W piśmie z dnia 29.03.2001 r., adresowanym do Urzędu Gminy Świdwin

odpowiadającą wartości nieruchomości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego w połowie 1998 r. Przywołany przepis nie upoważniał Zarządu do odstąpienia od przeprowadzenia przetargu bowiem reguluje on sprawę pierwszeństwa sprzedaży lokali ich najemcom lub dzierżawcom. Nadmienić należy, że Rada Gminy, w uchwale w sprawie przeznaczenia tej nieruchomości do sprzedaży, nie określiła trybu sprzedaży.

W grudniu 2000 r. Zarząd Gminy sprzedał w trybie bezprzetargowym – z powołaniem się na przepis art. 37 ust. 2 i 3 ugn – nieruchomość zabudowaną w Pobierowie za cenę 56,3 tys. zł. Rada Gminy wyraziła – w uchwale z października 2000 r. - zgodę na sprzedaż wymienionej nieruchomości w trybie bezprzetargowym, pomimo, że naruszało to przywołane przepisy ugn. Nabywca nieruchomości nie był bowiem dzierżawcą lub użytkownikiem tej nieruchomości, jak również właścicielem nieruchomości przylegającej.

Ponadto w latach 1999 – 2000 Zarząd Gminy w Rewalu dokonał podziału 6 działek na kilka mniejszych, które następnie sprzedawał w trybie bezprzetargowym, powołując się na cyt. przepisy art. 37 ust. 2 pkt. 6 ugn. ,przy czym Zarząd nie wykazał, że działki powstałe w wyniku podziału nie mogły być sprzedane jako odrębne nieruchomości. Działanie to stanowiło zatem obejście przepisów art. 37 ust. 1 ugn., określających, że obowiązującą zasadą jest przetargowy tryb sprzedaży nieruchomości stanowiących własność gminy.

Na przykład, w lipcu 1999 r, Zarząd Gminy dokonał podziału działki nr 720/2 o pow. 990 m. kw. w Pobierowie na 4 mniejsze działki, które sprzedał bezprzetargowo właścicielom sąsiednich nieruchomości, podając – bez uzasadnienia – że sprzedawane działki nie mogą być zbyte jako odrębne nieruchomości, i jednocześnie nie wykazując, że są one niezbędne dla poprawy zagospodarowania sąsiednich działek.

Podobnie, we wrześniu 2000 r. Zarząd Gminy dokonał podziału działki nr 617 o pow. 1367 m. kw. w Niechorzu – na 2 działki o pow. 246 m. kw. i 1.121 m. kw., które zostały następnie sprzedane w trybie bezprzetargowym, z powołaniem się na przepisy art. 37 ust. 2 pkt. 6 ugn.

Stwierdzono, że Rada Gminy Rewal nie określiła zasad zbywania i udostępniania nieruchomości stanowiących własność gminy, natomiast szczegółowością podejmowanych uchwał, w których niejednokrotnie

wskazywani byli imiennie nabywcy określonych nieruchomości, wykraczała poza swe kompetencje określone w przepisach art. 18 usg.

- Zarząd Miasta w Międzyzdrojach zawarł w grudniu 1999 r. umowę bezprzetargowej sprzedaży Spółce S-B (w której Gmina miała 48 % udziałów) nieruchomości gruntowej przy ul. Zwycięstwa 1 w Międzyzdrojach i jednocześnie umowę przedwstępną sprzedaży na rzecz Gminy – na zasadzie kompensaty wzajemnych zobowiązań - trzech lokali mieszkalnych w budynku mającym powstać na tej nieruchomości. Bezprzetargowa sprzedaż wymienionej nieruchomości stanowiła naruszenie przepisów art. 37 ust. 3 ugn, stanowiących, że sprzedaż bezprzetargowa nieruchomości na cele budownictwa mieszkaniowego jest możliwa jedynie dla podmiotów, dla których cele publiczne są celami statutowymi i których dochody w całości przeznaczone są na działalność statutową. Natomiast Spółka S-B prowadziła - zgodnie ze statutem - działalność gospodarczą, m.in. w zakresie budownictwa, produkcji, materiałów i urządzeń budowlanych, handlu, a także działalność usługowo – komisową. Bezprzetargowa sprzedaż tej nieruchomości akceptowana była przez radcę prawnego Urzędu, który jednocześnie był Przewodniczącym Rady Nadzorczej Spółki S-B. Spółka za 1998 r. uzyskała stratę finansową w wysokości ponad 383 tys. zł. Tym samym sprzedaż Spółce bez przetargu ww. nieruchomości (i zakup przez Gminę lokali mieszkalnych w drodze kompensaty wzajemnych zobowiązań) świadczyło jednocześnie o wykorzystaniu majątku komunalnego do poprawy sytuacji finansowej podmiotu gospodarczego, kapitałowo powiązanego z Gminą.
- Zarząd Gminy w Dziwnowie, w lipcu 2000 r., sprzedał w trybie bezprzetargowym, na rzecz PP-H „Wrzos” Sp. z o.o. ze Szczecina, dwie działki gruntu o łącznej pow. 5.917 m. kw. za cenę 1.420 tys. zł. Wymienione działki przeznaczone były pod budownictwo wielorodzinne, jednak Spółka jako pomiot prawa handlowego, prowadzący – obok budownictwa mieszkaniowego – także inną działalność, nie spełniała warunków do nabycia gruntów w drodze bezprzetargowej, określonych przepisami art. 37 ust. 3 ugn.
- Zarząd Gminy w Darłowie sprzedał osobie fizycznej w drodze bezprzetargowej działkę gruntu za cenę 40 tys. zł, o 2,3 tys. zł niższej od wartości tej nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Przy sprzedaży tej nieruchomości

Zarząd naruszył przepisy art. 37 ust. 1 oraz art. 67 ust.3 ugn, a także postanowienia uchwały Rady Gminy, zgodnie z którymi nieruchomość była przeznaczona do sprzedaży w drodze przetargu.

2.2.4. W 13 gminach (54,2 % objętych kontrolą) stwierdzono przypadki naruszania obowiązujących zasad ustalania cen na sprzedawane nieruchomości, w tym m.in. bez wyceny ich wartości lub na podstawie nieaktualnych, względnie nierzetelnie sporządzonych wycen.

- Zarząd Gminy Mucharz sprzedawał mniej atrakcyjne działki gruntu (łąki, pastwiska), zarówno w przetargach jak i bezprzetargowo, po cenie 0,50 zł/m kw., ustalonej uchwałami Rady Gminy, bez wyceny wartości tych działek przez rzeczoznawcę majątkowego, tj. z naruszeniem przepisu art. 67 ust. 1 ugn. W badanym okresie Zarząd sprzedał w ten sposób 10 działek o łącznej powierzchni 2,24 ha, a w latach 1997 – 2000 – jak wynika z ustaleń RIO – 75 działek o ogólnej powierzchni 12,9 ha.
- Zarząd Gminy Stegna, we wrześniu 2001 r., sprzedał za cenę 5.244 zł (0,69 zł/m. kw.), tj. po cenie gruntów rolnych, działkę o pow. 6.900 m. kw., przeznaczoną w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe. Ceny działek budowlanych na terenie gminy kształtowały się w tym czasie na poziomie od 16 zł/m.kw. do 40 zł/m.kw.; przy ich zastosowaniu cena przedmiotowej działki wyniosłaby od 110 tys. zł do 276 tys. zł. Rzeczoznawca majątkowy, sporządzający operat szacunkowej wartości tej nieruchomości, wycenił ją jako grunty rolne, pomimo, że znał jej przeznaczenie w m.p.z.p. Także w ogłoszeniu prasowym o ustnym przetargu nieograniczonym na tą nieruchomość, określono ją jako przeznaczoną pod budownictwo mieszkaniowe, jednak cenę wywoławczą ustalono - stosownie do wymienionej wyceny – w wysokości 5.044 zł. Według sporządzonego przez komisję przetargową protokołu z przetargu, najwyższa zaoferowana cena wyniosła 5.244 zł., przy czym protokół nie zawierał wszystkich - wymaganych przepisami § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów²⁴ informacji, w tym o osobach dopuszczonych i nie dopuszczonych do przetargu.

²⁴ Patrz przypis 16

- Zarząd Miasta Wałcz, w ogłoszonym, w lutym 2000 r., pierwszym nieograniczonym przetargu ustnym na sprzedaż 3 działek budowlanych o ogólnej pow. 701 m. kw., ustalił ich cenę wywoławczą na sumę 17.296 zł, pomimo, że wartość tych działek – według wyceny rzeczoznawcy majątkowego – wynosiła 25.340 zł. W wyniku przetargu działki te zostały sprzedane za łączną cenę 24.216 zł, niższą o 1.745 zł od ich wartości . Ustalenie ceny wywoławczej nieruchomości w I-szym przetargu poniżej wartości tej nieruchomości stanowiło naruszenie przepisów art. 67 ust. 2 ugn.
- Zarząd Gminy Kobyłanka, sprzedając w latach 1999 - 2000r., w nieograniczonych przetargach ustnych oraz w drodze rokowań 20 działek rekreacyjnych zlokalizowanych nad jeziorem Miedwie w miejscowości Morzyczyn, ustalił ceny wywoławcze tych działek bez uprzedniej wyceny ich wartości przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Wartość wymienionych działek, określona przez rzeczoznawcę majątkowego w 1997 r. uległa dezaktualizacji zarówno z uwagi na upływ czasu jak i ze względu na ich uzbrojenie przez Gminę w 1998 r. w sieć energetyczną i wodociągową.
- W Urzędzie Gminy w Górznie stwierdzono, że w wyniku nierzetelnych działań Zarządu Gminy sprzedaż 6 nieruchomości (17 % sprzedanych w badanym okresie) dokonana została z naruszeniem obowiązujących przepisów, z tego: 4 nieruchomości sprzedano bez wyceny ich wartości przez rzeczoznawcę majątkowego, tj. z naruszeniem przepisów art. 67 ust. 1 ugn; 2 nieruchomości sprzedano bez zabezpieczenia hipotecznego wierzytelności Gminy i bez określenia wysokości oprocentowania od niespłaconej części ceny nieruchomości, tj. z naruszeniem przepisów art. 70 ust. 2 ugn; za dwie nieruchomości sprzedane w drodze przetargowej cena została uregulowana przez nabywców w terminie 5 i 30 dni po zawarciu umowy przenoszącej własność, tj. z naruszeniem przepisów art. 70 ust. 1 ugn.
- .W Urzędzie Gminy w Ustce stwierdzono m.in., że Zarząd Gminy zlecił wykonanie i przyjął dwie różne wyceny dla tej samej nieruchomości, sporządzone taką samą metodą i przez tego samego rzeczoznawcę majątkowego, lecz dla różnych celów.

Dotyczyło to nieruchomości zabudowanej o pow.5.870 m.kw. w miejscowości Rowy.

Według wyceny z lipca 2001 r. – potrzebnej Zarządowi dla zabezpieczenia zaciągniętego przez Gminę kredytu bankowego - wartość tej nieruchomości wynosiła 1.609 tys. zł.

Natomiast według wyceny z czerwca 2001 r., sporządzonej w związku z przeznaczeniem wymienionej nieruchomości do sprzedaży – jej wartość wynosiła 800 tys. zł. W tej wysokości ustalona została cena wywoławcza nieruchomości w przetargu zorganizowanym w sierpniu 2001 r., w wyniku którego nieruchomość została sprzedana za cenę 1.060 tys. zł.

- W Urzędzie Miasta i Gminy w Międzyzdrojach stwierdzono m.in., że rzeczoznawca majątkowy, dokonując w listopadzie 1999 r. wyceny nieruchomości w Międzyzdrojach przeznaczonej do sprzedaży, „wyszacował” także wartość nieistniejących już lokali mieszkalnych, w budynku rozebranym dwa miesiące wcześniej. W opracowanym w dniu 26.11.1999 r. operacie rzeczoznawca stwierdził, że wizji lokalnej wraz ze sporządzeniem pomiarów i oględzin z natury dokonał w dniu 22 listopada 1999 r., podczas gdy rozbiórkę budynku, w którym były „wyceniane” lokale zakończono 10.09.1999 r.
- W Urzędzie Gminy i Miasta w Goleniowie stwierdzono przypadki bezkrytycznego przyjmowania operatów szacunkowych wartości nieruchomości, nie spełniających wymogów określonych przepisami rozporządzenia Rady Ministrów²⁵, w szczególności niezgodnie ze stanem faktycznym określających przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego, a także nie uwzględniających wszystkich elementów składowych nieruchomości podlegających wycenie.

Na przykład Urząd przyjął bez zastrzeżeń operat szacunkowy dla działki nr 29/5 w Wierchosławiu, w którym rzeczoznawca stwierdził, że działka ta przeznaczona jest w m.p.z.p. pod zabudowę mieszkaniową i usługi, podczas gdy faktycznie był to teren przeznaczony pod zabudowę lotniskową.

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 98, poz. 612)

Podobnie Urząd przyjął operat dla działki nr 130/15 w Goleniowie, w którym rzeczoznawca stwierdził, że w m.p.z.p. działka przeznaczona jest pod usługi, ze szczególnym uwzględnieniem usług rzemieślniczych, podczas gdy faktycznie działka zlokalizowana była na terenie przeznaczonym w m.p.z.p. na pas zieleni izolacyjnej i porośnięta była drzewami, które nie mogły być usunięte. Rzeczoznawca pomimo, że – jak stwierdził – przeprowadził oględziny nieruchomości, nie wskazał w operacie iż działka jest zadrzewiona i nie wycenił tego zadrzewienia. Nabywca działki, po uzyskaniu informacji, że drzewa nie mogą być usunięte, wystąpił o zwrot wpłaconego wadium, ponieważ ograniczenie to uniemożliwiało mu wykorzystanie działki zgodnie z celem, na jaki zamierzał ją zakupić.

2.2.5. W 2 gminach (8,3 % objętych kontrolą) stwierdzono przypadki niegospodarności polegające na zawieraniu umów przenoszących własność nieruchomości po upływie roku lub więcej od daty wyłonienia nabywcy w wyniku przetargu.

- Zarząd Gminy Kobylanka zawarł lutym 1999 r. umowę sprzedaży działki rekreacyjnej nr 1352 o pow. 455 m² w Morzyczynie z nabywcą wyłonionym w przetargu przeprowadzonym w listopadzie 1997 r. Działkę tą sprzedano za cenę ustaloną w przetargu w 1997 r, pomimo, że w warunkach 1999 r. – na co wskazywały rezultaty zorganizowanych przez Zarząd Gminy przetargów - istniała możliwość uzyskania za podobną działkę rekreacyjną ceny ponad dwukrotnie wyższej.
- Zarząd Gminy Górzno zawarł w maju 1999 r. umowę sprzedaży działki gruntu z nabywcą wyłonionym w przetargu przeprowadzonym we wrześniu 1997 r., tj. po 21 miesiącach od daty przetargu.

2.2.6. W trzech gminach stwierdzono nieterminową windykację należności z tytułu zbycia lub udostępniania nieruchomości w tym przypadki zaniechania dochodzenia i pobrania tych należności. Stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisów art. 138 ust. 1 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych.

- Zarząd Gminy Rewal zaniechał ustalenia, dochodzenia i pobrania należności finansowych Gminy w łącznej wysokości 22.421 zł, głównie z tytułu należnych

odsetek ustawowych za nieterminową zapłatę za sprzedane lub oddane w użytkowanie nieruchomości.

- Zarząd Gminy Górzno zaniechał naliczenia odsetek w kwocie 684 zł od przeterminowanych należności z tytułu sprzedaży nieruchomości, oraz odsetek w kwocie 136 zł od przeterminowanych opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości.
- Zarząd Gminy Kruszwica nieskutecznie egzekwował należności z tytułu udostępniania nieruchomości. Według stanu na wrzesień 2001 r. zaległości z tego tytułu wynosiły 78.533 zł. Działania windykacyjne prowadzone niejednokrotnie w sposób opieszwały.

2.2.7. W 6 gminach (25 % objętych kontrolą) stwierdzono nierzetelną ewidencję mienia gminnego, w tym także przypadki niedopełnienia obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji mienia gminy. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 138 ust. 1 pkt. 13 i 14 ustawy o finansach publicznych.

- Na przykład w Gminie Górzno od listopada 1997 r. nie dokonano inwentaryzacji mienia, skutkiem czego sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 1999 r. i 2000 r. nie uwzględniały wartości gruntów w kwocie odpowiednio 202.133 zł i 229.012 zł.
- W ewidencji Gminy Osie nie ujęto 2 budynków o łącznej wartości 661.746 zł, które decyzjami Wojewody Bydgoskiego z grudnia 1999 r. przekazano Gminie nieodpłatnie.

Na dzień 1 stycznia 1999 r., wartość gruntów według ewidencji wynosiła 536.407 zł, natomiast w bilansie wykazano wartość gruntów w wysokości 285.122 zł, tj. niższą o 251.385 zł.

2.2.8. W 2 gminach (8,3 % objętych kontrolą) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wnoszenia nieruchomości komunalnych w formie aportu do spółek (na 3 z objętych kontrolą gmin, które w badanym okresie dokonywały tego rodzaju transakcji). W jednym przypadku stwierdzone nieprawidłowości polegały na zaniżeniu wartości majątku wnoszonego do spółki, a w drugim – na nieterminowym wywiązaniu się zarządu jednoosobowej spółki gminy z postanowień umowy spółki w zakresie wniesienia udziałów w postaci prawa własności nieruchomości.

- Zarząd Gminy i Miasta Goleniów zawarł w styczniu 2001 r. umowę o utworzeniu Spółki z o.o. „Regionalny Zakład Odbioru, Sortowania i Przetwarzania Stałych Odpadów Komunalnych”, której kapitał zakładowy wynosił 750.tys. zł. Gmina Goleniów objęła 1 % udziałów o wartości 7.500 zł, pokrywając je aportem w postaci prawa użytkowania na okres 3 lat gruntu o pow. 6 ha w miejscowości Łozienica. Zatem wartość użytkowania 1 ha gruntu przez okres 3 lat określono na 1.250 zł, tj. 416,7 zł rocznie.

Tymczasem w „Informacji o stanie mienia komunalnego” za 2000 r. Zarząd wykazał, że średni dochód Gminy z czynszu dzierżawnego od 1 ha gruntu wynosił 7.914 zł. Wskazuje to, że Zarząd określił wartość wniesionego przez Gminę aportu na poziomie niewspółmiernie niskim w stosunku do jego realnej wartości.

- W Urzędzie Miasta w Wałczu stwierdzono, że zarząd jednoosobowej spółki gminy pod firmą „Zakład Wodociągów i Kanalizacji”, utworzonej przez Gminę w maju 1998 r. i zarejestrowanej w sądowym rejestrze handlowym w lipcu 1998 r. z 2,5-letnim opóźnieniem wykonał postanowienia umowy tej spółki.

Zgodnie z umową spółki Gmina objęła wszystkie udziały w jej kapitale zakładowym, w wysokości 7.162.082 zł, które zobowiązana była pokryć wkładem niepieniężnym w postaci środków trwałych, przedmiotów nietrwałych i urządzeń o wartości 5.120.027 zł oraz własności nieruchomości o wartości 2.042.055 zł. Ustalono, że wkład niepieniężny w postaci prawa własności nieruchomości przeniesiony został na Spółkę dopiero w marcu 2001 r.

W wyniku tego zarząd spółki naruszył przepisy art. 167 § 1 pkt. 2 obowiązującego wówczas Kodeksu handlowego²⁶, od 1.01.2001r. przepisy art. 167 § 1 pkt. 2 Kodeksu spółek handlowych²⁷

2.3. Korzystanie z majątku samorządowego przez członków organów gmin i pracowników samorządowych.

W 5 gminach stwierdzono przypadki korzystania z mienia komunalnego przez członków organów gmin lub pracowników urzędów gmin, w sposób

²⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. - Kodeks handlowy (Dz. U. Nr 57, poz. 502)

²⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037)

mogący wskazywać na wykorzystywanie pełnionych funkcji lub zajmowanych stanowisk do ułatwienia dostępu do tego mienia, w tym także z naruszeniem przepisów art. 24 usg, dotyczących zakazu prowadzenia przez radnych działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego.

- Zarząd Miasta i Gminy Kruszwica wydzierżawił radnemu Rady Gminy Romanowi A., w czerwcu 2000 r., nieruchomości gruntową o pow. 9.700 m kw., położoną w Złotowie, z przeznaczeniem na pole namiotowe, oraz oddał mu w najem lokal użytkowy o pow. 53 m. kw. z przeznaczeniem na działalność handlową.
- Zarząd Gminy Górzno, w styczniu 1999r., oddał w najem na 2 lata Przewodniczącemu Rady Gminy Janowi A. - z naruszeniem przepisów art. 24 lit. f usg - budynek komunalny o pow. użytkowej 94 m. kw.
- Zarząd Miasta w Wałczu, w 5 przypadkach sprzedał lub wydzierżawił - w badanym okresie - nieruchomości komunalne pracownikom organów samorządowych lub ich rodzinom, z tego w 2 przypadkach sprzedaż nieruchomości została dokonana na warunkach niekorzystnych dla Gminy.

Na przykład we wrześniu 1999 r. Zarząd sprzedał pracownikowi Urzędu, w wyniku rokowań, działkę budowlaną za cenę 12 tys. zł, stanowiącą 65,6 % wartości tej działki określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. W uzasadnieniu obniżenia ceny stwierdzono m.in., że wymieniona działka nie może być zabudowana budynkiem podpiwniczonym ze względu na utrzymujący się wysoki poziom wód gruntowych. Uzasadnienie to nie znajdowało jednak potwierdzenia zarówno w operacie szacunkowym wyceny jak i w pozwoleniu na budowę, wydanym przez Starostę Wałeckiego; pozwolenie to dotyczyło budowy budynku mieszkalnego, częściowo podpiwniczonego.

Stwierdzono, że Rada Miejska w Wałczu nie określiła zasad zbywania i udostępniania nieruchomości. Przy zbywaniu nieruchomości Zarząd Miasta powoływał się na własną uchwałę, z marca 1998 r., w sprawie „zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mienie komunalne Gminy”. Uchwalając wymienione „zasady” Zarząd Miasta wkroczył w kompetencje zastrzeżone dla rady gminy (przepisami art. 18 usg), czego jednak Rada Miejska nie kwestionowała.

- Zarząd Miasta w Międzyzdrojach, w sierpniu 2000 r., zatwierdził wynik Komisji przetargowej dotyczący ustalenia nabywcy nieruchomości przy ul. Zwycięstwa 1. Jednocześnie na wniosek nabywcy Zarząd Miasta wyraził zgodę na przekazanie praw do nieruchomości w udziale $\frac{1}{2}$ innej osobie, córce ówczesnego Przewodniczącego Rady Miejskiej. Wyrażenie przez Zarząd zgody na przekazanie praw własności osobie, która nie została wybrana w wyniku przetargu było niezgodne z przepisami art. 28 ust 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowiącego, że protokół z przeprowadzonego przetargu stanowi podstawę do zawarcia umowy. Ponadto udzielenie zgody na nabycie nieruchomości m.in. przez osobę nie wybraną w przetargu było sprzeczne z postanowieniami art. 70² § 2 Kodeksu cywilnego, według których zawarcie umowy w drodze przetargu ustnego następuje z chwilą wybrania oferty. W dniu 12 września 2000r. zawarto umowę sprzedaży ww. nieruchomości zarówno z nabywcą wyłonionym w przetargu, jak i z drugą, wymienioną osobą.. Transakcja ta zgodnie z przepisami art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym (Dz.U. nr 11 poz. 50 ze zm.) zwolniona była od podatku od towarów i usług, a na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 4, poz. 23 ze zm.) nabycie nieruchomości zwolnione było również od opłaty skarbowej. Opisane, nielegalne działanie Zarządu, umożliwiło osobie spokrewnionej z b. Przewodniczącym Rady Miejskiej nabycie wymienionej nieruchomości bez ponoszenia kosztów wymienionych opłat, jakie zobowiązana byłaby ponieść w wyniku nabycia praw do nieruchomości w drodze zawarcia umowy z jej właścicielem.
- Zarząd Gminy Czorsztyn dopuścił, w lipcu 2001 r., do uczestnictwa w przetargu ograniczonym do mieszkańców i firm z Gminy Czorsztyn, osoby spokrewnionej z jednym z członków komisji przetargowej, co było niezgodne z przepisami § 7 rozporządzenia Rady Ministrów²⁸. Osoba ta była ponadto pełnomocnikiem osoby przebywającej na stałe w USA, a zameldowanej w Maniowach tylko na pobyt czasowy, pod adresem tego samego członka komisji przetargowej.

²⁸ Patrz przypis 12

III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI²⁹

Czynności kontrolne w jednostkach prowadzone były w okresie od 1 października 2001 r. do 30 stycznia 2002 r.

W trakcie badań kontrolnych:

- pobrano – na podstawie art. 29 pkt lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli – łącznie 13 informacji z jednostek nie objętych kontrolą,
- powołano 5 osób w charakterze świadków.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 22 wystąpienia pokontrolne do kierowników jednostek kontrolowanych (wójtów, burmistrzów) oraz 2 wystąpienia do innych jednostek, nie objętych kontrolą.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w 1 wystąpieniu pokontrolnym zgłoszone zostały zastrzeżenia przez kierownika jednostki kontrolowanej. W wyniku rozpatrzenia tych zastrzeżeń przez właściwe komisje NIK - zostały one uwzględnione częściowo.

Ustalenia kontroli upoważniły Najwyższą Izbę Kontroli do przedstawienia kierownikom kontrolowanych jednostek łącznie 93 wniosków pokontrolnych, mających na celu usprawnienie kontrolowanej działalności, zwłaszcza dotyczących:

- gospodarowania nieruchomościami gminnymi w sposób zgodny z postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i uwzględniający wymogi dotyczące terenów oraz obiektów podlegających specjalnej ochronie prawnej,
- zapewnienia przestrzegania obowiązujących procedur i trybu zbywania nieruchomości,
- przyjmowania za podstawę ustalania cen na zbywane nieruchomości wyłącznie operatów szacunkowych sporządzonych rzetelnie, uwzględniających wszystkie cechy nieruchomości mogące mieć wpływ na ich wartość,
- skuteczniejszej windykacji zaległych należności z tytułu zbywania i udostępniania nieruchomości,
- rzetelnego prowadzenia ewidencji nieruchomości stanowiących mienie komunalne.

²⁹ Według stanu na dzień 10 czerwca 2002 r.

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o zrealizowaniu 51 wniosków pokontrolnych oraz o podjęciu działań zmierzających do realizacji dalszych 5 wniosków. (do dnia 10.06.2002 r. nie poinformowano jeszcze NIK o odnoście realizacji pozostałych 37 wniosków)

Na podstawie ustaleń kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała do właściwych komisji 5 wniosków o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którymi objęto 12 osób.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli skierowała (na podstawie wyników kontroli rozpoznawczych) 2 zawiadomienia do prokuratury o popełnieniu przestępstwa, którymi objęto 11 osób.

Przygotowywane są dalsze 2 zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała także 2 zawiadomienia do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o popełnieniu przez rzeczoznawców majątkowych czynu podlegającego odpowiedzialności zawodowej (z tego 1 zawiadomienie skierowano w wyniku kontroli rozpoznawczej).

W wyniku kontroli stwierdzono: wydatkowanie z budżetów samorządowych z naruszeniem prawa kwoty 27.986 zł, uszczuplenia w dochodach gmin na kwotę 349.850 zł, oraz inne nieprawidłowości finansowe na kwotę 1.432.093 zł.

Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania w celu odzyskania kwoty 66.872 zł, z tego do dnia 10.06. 2002 r. odzyskano kwotę 820 zł.

Szczecin, dnia czerwca 2002 r.

Dyrektor
Delegatury w Szczecinie

Lucyna Tazbir

Zatwierdzam

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Szwedowski

Warszawa, dnia czerwca 2002 r.

W Y K A Z
jednostek objętych kontrolą

Województwo zachodniopomorskie

1. Urząd Miasta i Gminy w Goleniowie
2. Urząd Miasta w Wałczu
3. Urząd Gminy w Rewalu
4. Urząd Gminy w Dziwnowie
5. Urząd Miasta i Gminy Ińsko
6. Urząd Miasta i Gminy w Trzebiatowie
7. Urząd Gminy w Darłowie
8. Urząd Miasta i Gminy Biały Bór,
9. Urząd Gminy Szczecinek,
10. Urząd Miasta i Gminy Czaplinek
11. Urząd Gminy Kołobrzeg
12. Urząd Miasta i Gminy w Międzyzdrojach
13. Urząd Gminy w Kobylance

Województwo kujawsko-pomorskie

1. Urząd Miasta i Gminy w Kruszwicy
2. Urząd Gminy w Górznie
3. Urząd Miejski w Tucholi
4. Urząd Gminy Jeziora Wielkie
5. Urząd Gminy w Osiu

Województwo małopolskie

1. Urząd Gminy w Rytrze
2. Urząd Gminy Czorsztyn
3. Urząd Gminy Mucharz

Województwo pomorskie

1. Urząd Gminy Stegna
2. Urząd Gminy w Ustka
3. Urząd Gminy w Kościerzynie

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 –tekst jednolity).
3. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (t.j. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 1999 r. Nr 65, poz. 746 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 26 lipca 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999- 2000 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 24 marca 1920 o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245 ze zm.).

15. Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. zmieniająca ustawę o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 39, poz. 442).
17. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 133, poz. 654 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 Nr 133, poz. 872 ze zm.).
19. Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).
20. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.).
21. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.).
22. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – j.t. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.
23. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność skarbu państwa lub własność gminy (Dz. U. Nr 9, poz. 30).
24. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks handlowy (Dz. U. Nr 57, poz. 502 ze zm.).
25. Rozporządzenie Ministrów Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 158, poz. 813 ze zm.).
26. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 38, poz. 365 ze zm.).

27. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 16, poz. 209)
28. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 164, poz. 1175).
29. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu (Dz. U. Nr 160, poz. 1074 ze zm.).
30. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. Nr 112, poz. 1319).
31. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i dochodów (Dz. U. Nr 39, poz. 169 ze zm.).
32. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. Nr 50, poz. 510).
33. Zarządzenie Nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków (Dz. Urz. M.F. Nr 14, poz. 60).
34. Obwieszczenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego o wysokości stopy redyskontowej weksli i kredytów refinansowych w okresie od 1999 r. do końca trzeciego kwartału 2000 r. (Dz. Urz. NBP z 1998 r. Nr 25, poz. 58, Dz. Urz. NBP z 1999 r.: Nr 3, poz. 6, Nr 21, poz. 37 i Nr 26, poz. 44, Dz. Urz. NBP z 2000 r. Nr 1, poz. 3 i Nr 13, poz. 23).