



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

INFORMACJA

O WYNIKACH KONTROLI

Zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy

LLU-41022-2003

Nr ewid.: 174/2003/P-03-149/LLU

Lublin

grudzień

2003 r.

Spis treści

	Str.
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	1
1. Charakterystyka kontroli	1
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	4
3. Uwagi i wnioski	8
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	12
1. Analiza stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	12
2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych	20
3. Istotne ustalenia kontroli	22
3.1. Plany wykorzystania zasobów nieruchomości komunalnych	23
3.2. Oszacowania wartości zbywanych nieruchomości	23
3.3. Wykazy nieruchomości przeznaczanych do zbycia.....	25
3.4. Postępowania przetargowe	27
3.5. Zbywanie nieruchomości w drodze rokowań (art. 39 ust. 2 ugn).....	32
3.6. Zbywanie nieruchomości w trybie bezprzetargowym	35
3.7. Zbywanie nieruchomości w drodze zamiany	37
3.8. Umowy zbycia nieruchomości	39
3.9. Realizacja dochodów ze zbywania nieruchomości	39
3.10. Inne ustalenia	43
4. Uzasadnienie wniosków de lege ferenda	46
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	55

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1 – Wykaz skontrolowanych jednostek

Wykaz wybranych skrótów i pojęć używanych w niniejszej Informacji

SP	Skarb Państwa
RM	Rada Ministrów
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
j.s.t.	jednostka(i) samorządu terytorialnego
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.
ugn	ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, ze zm.), obowiązująca od 1 stycznia 1998 r.
rozporządzenie RM	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13.01.1998 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).
zbycie nieruchomości	przeniesienie własności nieruchomości oraz oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste
operat szacunkowy	dokument sporządzany przez rzeczoznawcę majątkowego zawierający opinię o wartości wycenianej nieruchomości

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

1.1. Oznaczenie kontroli

Numer kontroli: **P/03/149.**

Temat kontroli:

“Zbywanie nieruchomości komunalnych przez gminy”.

1.2. Rodzaj kontroli i inicjatywa jej przeprowadzenia

Kontrola planowa, koordynowana, przeprowadzona z własnej inicjatywy NIK.

1.3. Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny działalności gmin w zakresie zbywania nieruchomości komunalnych (z wyłączeniem nieruchomości lokalowych¹), ze szczególnym uwzględnieniem:

- przestrzegania przez osoby działające w imieniu gmin² obowiązujących przepisów prawa i procedur wewnętrznych przy zbywaniu nieruchomości, zwłaszcza uregulowań mających na celu zapewnienie przejrzystości postępowań przetargowych i równego traktowania ich uczestników oraz zachowanie szczególnej staranności³ w rozporządzaniu nieruchomościami w trybie bezprzetargowym,
- prawidłowości ustalania i pobierania należności gmin z tytułu zbycia nieruchomości oraz rozpoznanie obszarów korupcjogennych w kontrolowanej działalności.

1.4. Kontrolowane jednostki i zakres tematyczny kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 26 gminach (10 miastach na prawach powiatu, 9 gminach miejskich, 5 gminach miejsko-wiejskich i 2 gminach wiejskich) na podstawie art. 2 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴ (dalej: ustawa o NIK) pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Zastosowano celowy dobór jednostek do kontroli, wykorzystując sygnały prasy lokalnej oraz informacje o nieprawidłowościach w gospodarowaniu nieruchomościami samorządowymi pochodzące ze skarg obywateli

¹ Nieruchomościami lokalowymi są części budynków trwale z gruntem związanych, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności (art. 46 § 1 k.c.), np. lokale mieszkalne wydzielone na podstawie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (j.t. Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.). Zagadnienia dotyczące lokali mieszkalnych j.s.t. były przedmiotem kontroli nr P/02/165 przeprowadzonej przez NIK w 2002 r. (zob. “Informacja o wynikach kontroli gospodarki zasobami mieszkaniowymi gmin” nr ewid. 96/2003/P/02/165/LWA z maja 2003 r., dostępna w Biuletynie Informacji Publicznej NIK na stronie internetowej Izby – www.nik.gov.pl).

² Tj. wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), członków zarządów gmin, członków komisji przetargowych.

³ Przepis art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stanowi, że obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona.

⁴ J.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

przekazywanych Najwyższej Izbie Kontroli. Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik nr 1 do niniejszej Informacji.

Skontrolowano zbywanie komunalnych nieruchomości gruntowych i budynkowych⁵ w drodze sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, wniesienia do innego podmiotu (spółki, fundacji, itp.), zamiany, darowizny oraz realizację przez gminy dochodów z tytułu zbywania nieruchomości.

1.5. Termin realizacji i okres objęty kontrolą

Postępowanie kontrolne w gminach przeprowadzono od 4 kwietnia do 14 listopada 2003 roku. Badaniami kontrolnymi objęto okres lat 1999 – 2002 i I kwartał 2003 r.

1.6. Uczestnicy kontroli

W kontroli koordynowanej przez Delegaturę NIK w Lublinie uczestniczyły także delegatury NIK w: Katowicach, Kielcach, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu i Warszawie.

Do współpracy przy przeprowadzaniu kontroli nie angażowano innych organów kontroli, rewizji, inspekcji, działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym.

1.7. Ustalenia poprzednich kontroli NIK

Problematyka objęta niniejszą kontrolą była przedmiotem wcześniejszych badań NIK prowadzonych w ramach kontroli planowych i doraźnych, m.in.:

- nr P/99/063 *“Dysponowanie majątkiem komunalnym przez gminy w latach 1996-1999”* (kontrola przeprowadzona w II połowie 1999 r.),
- nr P/00/183 *“Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów z majątku”* (kontrola przeprowadzona w I półroczu 2001 r.),
- nr P/01/139 *“Lokalizacja dużych obiektów handlowych (super i hipermarketów)”* (kontrola przeprowadzona od kwietnia do września 2001),
- nr P/01/168 *“Gospodarowanie nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych”* (kontrola przeprowadzona na przełomie 2001 i 2002 r.).

Ustalenia ww. kontroli wskazywały na powtarzające się, istotne nieprawidłowości w dysponowaniu nieruchomościami publicznymi (państwowymi, samorządowymi), których skutkiem były mniejsze od możliwych do uzyskania dochody z tytułu zbywania i udostępniania tych nieruchomości, a także na to, iż zbywanie nieruchomości gminnych jest obszarem szczególnie zagrożonym korupcją. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła⁶ m.in.:

- naruszanie obowiązującej zasady jawności w obrocie nieruchomościami publicznymi, poprzez niepodawanie do publicznej wiadomości - pomimo obowiązku wynikającego z art. 35 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷ (dalej: ugn) - informacji o nieruchomościach przeznaczonych do zbycia (wykazów). Uchybiano tej zasadzie także poprzez brak lub nieprawidłowe publikowanie ogłoszeń o przetargach oraz

⁵ Według art. 46 § 1 kodeksu cywilnego nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (*nieruchomości gruntowe*), jak również budynki trwale z gruntem związane, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności (*nieruchomości budynkowe*).

⁶ Zob. informacje o wynikach powyższych kontroli dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej NIK na stronie internetowej Izby (www.nik.gov.pl).

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.

- zaniechanie publicznego ogłaszania o przystąpieniu do zbycia nieruchomości w drodze rokowań po 2 przetargach zakończonych wynikiem negatywnym (art. 39 ust. 2 ugn),
- naruszanie przy sprzedaży gruntów zasad i trybu postępowania ustalonych w rozporządzeniu 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 gminy⁸ oraz w wewnętrznych regulacjach (uchwałach organów gminy) dotyczących sprzedaży mienia komunalnego. Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli niektórych gmin były rażące (np. przyjmowanie ofert zakupu po upływie wyznaczonego terminu, wyłanianie w przetargu pisemnym z ofert równorzędnych nabywcy nieoferującego najwyższej ceny, udzielanie bonifikaty od ceny sprzedaży niezgodnie z obowiązującymi przepisami) i powodowały uszczuplenie dochodów gminnych,
 - zbywanie nieruchomości w trybie bezprzetargowym mimo braku przesłanek do odstąpienia od przetargu, tj. z naruszeniem postanowień art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
 - ustalanie wartości sprzedawanych nieruchomości bez dokonania wyceny przez rzeczoznawcę lub w oparciu o nieaktualne wyceny,
 - niewłaściwe ustalanie wartości zamienianych nieruchomości lub brak zgody organu stanowiącego j.s.t. na dokonanie zamiany,
 - zawieranie umów sprzedaży przed zapłaceniem przez nabywcę ceny nieruchomości sprzedanej w drodze przetargowej lub pierwszej raty ustalonej przy sprzedaży ratalnej nieruchomości sprzedawanych w drodze bezprzetargowej, co naruszało postanowienia art. 70 ust. 1 i 2 ugn,
 - brak aktywnej polityki gmin (miast) w zakresie przygotowywania i gospodarowania terenami przeznaczonymi pod budowę dużych obiektów handlowych, co sprzyjało sytuacjom, w których podmioty zajmujące się pozyskiwaniem terenów pod te obiekty, przed dokonaniem zmian w planach zagospodarowania przestrzennego, wykupywały od osób fizycznych oraz gmin grunty po stosunkowo niskich cenach i po uzyskaniu zmiany przeznaczenia terenu sprzedawały pozyskane grunty po cenach wielokrotnie wyższych podmiotom prowadzącym zagraniczne sieci handlowe.

Na podstawie wyników ww. kontroli NIK stwierdziła m.in., że nieprawidłowościom w obrocie nieruchomościami komunalnymi mogły sprzyjać nie zawsze precyzyjne i spójne przepisy, zawarte w podstawowym akcie prawnym regulującym gospodarkę nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, tj. w powołanej ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz w przepisach wykonawczych. Jako istotną lukę prawną - w świetle wyników kontroli - wskazano⁹ brak w ugn (art. 42) ustawowej delegacji dla Rady Ministrów do szczegółowego uregulowania zasad i trybu przeprowadzania rokowań podejmowanych w celu zbycia nieruchomości po dwóch zakończonych wynikiem negatywnym przetargach (art. 39 ust. 2 ugn). Podniesiono ponadto, że brak należytego uregulowania tej sfery rodzi zdaniem NIK zagrożenie korupcją.

Z uwagi na przedstawione okoliczności, NIK wnioskuje o podjęcie przez ministra właściwego do spraw budownictwa gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej działań zmierzających do uregulowania szczegółowych zasad i trybu zbywania nieruchomości w drodze rokowań prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁸ Dz.U. Nr 9, poz. 30 ze zm, zwane dalej rozporządzeniem RM.

⁹ Zob. "Informacja o wynikach kontroli gospodarowania nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych" z czerwca 2002 r., nr ewid. 31/2002/P/01/168

Realizacja tego wniosku została zapoczątkowana poprzez zmianę postanowień art. 42 ugn dokonaną ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw¹⁰ (zmiany ww. przepisu zawierają delegację dla Rady Ministrów do uregulowania, w drodze rozporządzenia, m.in. sposobu i trybu przeprowadzania rokowań po drugim przetargu).

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Przeprowadzona kontrola wykazała, że większość gmin nie posiada długookresowej strategii (planów) wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, która umożliwiałaby prowadzenie racjonalnej polityki w zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości komunalnych.

Przeznaczanie nieruchomości do zbycia zdeterminowane było ustaleniami planu dochodów budżetowych na dany rok. Tym samym konieczność uzyskania niezbędnych wpływów do budżetu gminy w danym roku powodowała wyzbywanie się nieruchomości pomimo braku nabywców w przetargach, którzy zaoferowaliby ceny wyższe od ich wartości rynkowej ustalonej przez rzeczoznawców. W takich sytuacjach, dla zrealizowania przynajmniej części założonych dochodów, nieruchomości zbywano poza przetargami w drodze rokowań podejmowanych z wybranymi uznaniowo oferentami, po cenach znacząco niższych od ich wartości, na co pozwalały obowiązujące przepisy ugn.

Ustalanie nabywców nieruchomości i warunków cenowych transakcji, w umowach zawieranych na podstawie nieupublicznianych rokowań stanowi w ocenie Najwyższej Izby Kontroli obszar znacznego potencjalnego zagrożenia korupcją, szczególnie z uwagi na brak w okresie objętym kontrolą unormowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w przepisach wykonawczych do ustawy, zasad i trybu zbywania nieruchomości w drodze rokowań. Jak wykazują ustalenia także obecnej kontroli NIK, brak właściwego unormowania tego trybu zbywania nieruchomości publicznych w ugn pozwala urzędnikom samorządowym na zbyt dużą dowolność działania (np.: nie ogłasza się publicznie o przystąpieniu do zbywania nieruchomości w drodze rokowań i prowadzi się rokowania tylko z wybranymi osobami zgłaszającymi chęć nabycia nieruchomości lub nie prowadzi się rokowań w przedmiocie ceny, traktując jako ostateczne - bez wiarygodnych przesłanek - propozycje cenowe zgłoszone pisemnie przez osoby zainteresowane podjęciem rokowań, co upodabnia ten tryb zawierania umów do konkursu ofert, a nie do rokowań).

2.1.

NIK zbadała w 26 gminach 1149 procedur zbywania nieruchomości gruntowych i budynkowych (25,8% spraw objętych zakresem przedmiotowym kontroli). **Znaczące nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów prawa oraz przypadki niegospodarnego lub nierzetelnego postępowania przy zbywaniu nieruchomości stwierdzono w 4 (15,4%) kontrolowanych gminach (Gliwice, Tarnowskie Góry, Rzgów, Mikołajki). Nieliczne nieprawidłowości lub mniej istotne uchybienia wystąpiły we wszystkich pozostałych jednostkach. Nieprawidłowości miały miejsce przede wszystkim przy**

¹⁰ Ustawa uchwalona na 62 posiedzeniu Sejmu RP

zbywaniu nieruchomości o atrakcyjnej lokalizacji, w szczególności na terenach umożliwiających prowadzenie dochodowej działalności gospodarczej (budowę obiektów handlowych i usługowych) lub przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

(Str. 28-33, 36, 38-43, 51-52)

2.2.

W 16 na 26 skontrolowanych gmin (61,5 %) nie sporządzono planów wykorzystania gminnych zasobów nieruchomości. Tereny wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości zbywano nie dysponując planami wykorzystania tego zasobu¹¹, które powinny zostać sporządzone w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium), stanowiące w okresie objętym kontrolą podstawę tworzenia gminnych zasobów nieruchomości i określające podstawowe dane niezbędne do prowadzenia prawidłowej gospodarki tymi zasobami¹². (Str. 23)

Brak opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości wskazuje na nierealizowanie przez organy wykonawcze gmin dyspozycji art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i nierzetelność ich działań w obszarze gospodarowania nieruchomościami komunalnymi.

Zbywanie nieruchomości komunalnych przed sporządzeniem i uchwaleniem studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stwarza ponadto niebezpieczeństwo wyzbywania się nieruchomości, które mogą w przyszłości okazać się potrzebne dla realizacji zadań publicznych, a ich ponowne pozyskanie może być kosztowne i czasochłonne.

Zdaniem NIK, zasady prawidłowej gospodarki nieruchomościami wynikające z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 ugn. wymagają od organów wykonawczych gmin m.in. sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości, który powinien określić nie tylko nieruchomości przeznaczone do zbycia, ale również do udostępnienia innym podmiotom, a przede wszystkim ustalić nieruchomości niezbędne do wykonywania zadań własnych i realizacji inwestycji publicznych. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości pozostających w dyspozycji gminy określać powinien długookresową strategię gminy w odniesieniu do nieruchomości stanowiących gminny zasób, m.in. w celu uniknięcia sytuacji, w której zbyta nieruchomość następnie okazać się może niezbędną dla gminy.

2.3.

Zbywanie komunalnych nieruchomości gruntowych i budynkowych przez gminy motywowane było głównie potrzebą uzupełnienia bieżących dochodów budżetowych gmin. Konieczność realizacji doraźnych celów finansowych - wyznaczanych rocznymi planami dochodów budżetowych - sprzyjała nieracjonalnemu gospodarowaniu posiadanymi zasobami nieruchomości, np. oferowaniu potencjalnie atrakcyjnych terenów do zbycia pomimo braku koniunktury na rynku, co skutkowało negatywnymi wynikami przetargów

¹¹ Zgodnie z przepisami art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn., sporządzanie planów wykorzystania zasobu jest elementem gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.

¹² Wstępnym etapem sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest tzw. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Służy ono do określenia polityki przestrzennej gminy, w studium określa się m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego. Z mocy art. 24 ust. 3 ugn. do 10.07.2003 r. studium było podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości, od 11.07.2003 r. taką podstawę stanowią miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W okresie objętym kontrolą studium uchwalane było na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm. - utrata mocy z dniem 11 lipca 2003 r.), a od 11 lipca 2003 r. na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

(z uwagi na brak oferentów) i zawieraniem transakcji poza przetargami - w drodze rokowań (na podstawie art. 39 ust. 2 ugn), z ustaleniem ceny nieruchomości poniżej wartości rynkowej określonej przez rzeczoznawców majątkowych.

Zbywanie nieruchomości w drodze rokowań prowadzonych w następstwie negatywnego rezultatu 2 kolejnych przetargów (na podstawie art. 39 ust. 2 ugn) miało miejsce w 24 na 26 kontrolowanych gmin. Zbadano 154 postępowań, w wyniku których doszło do zbycia nieruchomości w tym trybie. Spośród 154 umów zbycia nieruchomości, w 50 umowach (32,5%) uzyskana cena była wyższa lub równa wartości wynikającej z oszacowania rzeczoznawcy majątkowego, w 35 umowach (22,7%) mieściła się w przedziale 75%-99,9% wartości oszacowania, w 45 umowach (29,2%) stanowiła 50%-74,9% wartości nieruchomości określonej w wycenie, w 24 umowach (15,6%) nie przekraczała 50% wartości oszacowania (w tym w 5 przypadkach cena była niższa niż od 25% wartości wynikającej z operatu oszacowania zbywanej nieruchomości)¹³. (Str. 32-34)

2.4.

W 14 gminach (53,8% objętych kontrolą) stwierdzono przypadki naruszania przepisów art. 67 ust. 1 i art. 7 ugn nakładających na gminy obowiązek oszacowania wartości nieruchomości przed ich zbyciem przez rzeczoznawców majątkowych. Nieprawidłowości dotyczyły:

- zbywania nieruchomości bez uprzedniego oszacowania ich wartości przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych,
- nierzetelnego sporządzania wycen,
- korzystanie z nieaktualnych wycen nieruchomości.

(Str. 23-25)

2.5.

W 8 kontrolowanych gminach (30,8%) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w wieczyste użytkowanie i stanowiące naruszenie dyspozycji art. 35 ust. 1 i 2 ugn. Nieprawidłowości dotyczyły:

- niesporządzenia wykazów (14 przypadków w 2 gminach),
- niepodawania do publicznej wiadomości informacji o wywieszeniu na tablicy ogłoszeń urzędu wykazów (26 przypadków w 3 gminach),
- opóźnień w podawaniu do publicznej wiadomości informacji o wywieszeniu wykazów (10 przypadków w 2 gminach).

(Str. 25-26)

2.6.

W 16 gminach (61,5%) wystąpiły nieprawidłowości w zakresie przestrzegania procedur zbywania nieruchomości w trybie przetargowym określonych w ugn i rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13.01.1998 r. (akt wykonawczy do ugn). Nieprawidłowości polegały m.in. na:

- podawaniu informacji o przetargach ustnych, w których cena wywoławcza przekraczała 50.000 zł, do wiadomości publicznej poprzez ogłoszenie prasowe w terminach krótszych niż 14 dni przed terminem przetargu,
- nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji przetargowej lub jej braku,
- błędnym ustaleniu wysokości postąpienia w przetargu ustnym,
- nierzetelnym przeprowadzeniu przetargów pisemnych,

¹³ W Informacji o wynikach kontroli P/01/168 "Gospodarowanie nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych" podano, że przy sprzedaży w drodze rokowań, po 2 negatywnych przetargach, ceny były niższe o 10 % do 15 % od wartości nieruchomości.

- kwalifikowaniu do części niejawnej przetargu pisemnego ofert niespełniających warunków przetargowych,
- braku ogłoszenia o przetargu lub wadliwej treści tych ogłoszeń,
- wadliwości uchwał organów gmin w przedmiocie zbywania nieruchomości,
- przekroczeniu terminów do organizowania “drugich przetargów”,
- bezprawnemu powierzaniu przeprowadzenia przetargów innym podmiotom przez zarządy gmin,
- ustaleniu takich warunków przetargowych w przetargu ograniczonym, które mógł spełnić jeden podmiot.

(Str. 27-32)

2.7.

W 7 gminach doszło do zbywania nieruchomości z pominięciem trybu przetargowego, w sytuacjach gdy nie występowały podstawy do zastosowania drogi bezprzetargowej, co naruszało przepisy art. 37 ust. 1 (Mikołajki, Ryn – po 1 przypadku), ust. 2 pkt 6 (Tarnowskie Góry, Gniezno, Gliwice – po 1 przypadku) lub ust. 3 (Rzgów – 1 przypadek) oraz art. 204 ust. 1 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Zamość – 1 przypadek) i art. 207 ugn (Gliwice – 1 przypadek). Zdaniem NIK zbywanie nieruchomości z pominięciem przetargu, gdy brak jest przesłanek do zastosowania drogi bezprzetargowej, rodzi skutki prawne w postaci nieważności zawartych umów. Umowy sprzeczne z ustawą lub mające na celu jej obejście są stosownie do art. 58 ust. 1 k.c. nieważne.

(Str. 35-36)

2.8.

Obecnie obowiązujące przepisy regulujące dokonywanie zamian nieruchomości pomiędzy j.s.t. a osobami fizycznymi lub prawnymi (art. 15 ugn) pozostawiają zbyt dużą dowolność interpretacyjną i decyzyjną organom wykonawczym gmin. **Brak szczegółowych regulacji dotyczących zamian w ugn, a także brak szczegółowego i precyzyjnego określania przez organy stanowiące gmin zasad zbywania i nabywania nieruchomości w drodze zamiany, stwarza pole do nadużyć polegających na obchodzeniu przepisów stanowiących, iż zasadą jest zbywanie nieruchomości w drodze przetargu (zwłaszcza w sytuacjach, gdy zbywana nieruchomość posiada atrakcyjne przeznaczenie i położenie).**

W 6 gminach wystąpiły nieprawidłowości związane ze zbywaniem nieruchomości w drodze zamiany. Nieprawidłowości dotyczyły:

- braku wycen zamienianych nieruchomości,
- zbywania nieruchomości w drodze zamiany z naruszeniem ustanowionych przez organ stanowiący gminy zasad zbywania i nabywania nieruchomości lub bez uzyskania uprzedniej zgody rady gminy na podstawie art. 14 ust. 5 ugn,
- obchodzenia przepisu art. 37 ust. 1 ugn nakazującego zbywanie nieruchomości w drodze przetargu (np. poprzez zamianę 2 nieruchomości komunalnych na 1 nieruchomość, w sytuacji gdy już wartość 1 nieruchomości gminy przewyższała wartość nabywanej nieruchomości).

(Str. 37-38)

2.9.

W 5 gminach stwierdzono nieprawidłowości polegające na rozbieżności pomiędzy:

- treścią zaakceptowanych przez oferenta warunków przetargowych,
- postanowieniami uchwał Rady Miejskiej o wniesieniu do spółki nieruchomości,
- treścią protokołu rokowań

a postanowieniami zawartych następnie umów zbycia nieruchomości. (Str. 39)

2.10.

W 12 gminach (46,2%) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ustalania i pobierania¹⁴ należności z tytułu zbywania nieruchomości. Polegały one w szczególności na:

- nieegzekwowaniu, wbrew przepisowi art. 70 ust. 3 ugn, kwot z tytułu oprocentowania rat w razie rozkładania na raty ceny nieruchomości,
- błędnych obliczeniach kwoty opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (z naruszeniem zasad ustalonych w art. 72 ugn),
- nielegalnym zwolnieniu z I opłaty rocznej z tytułu ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości (wbrew postanowieniom art. 207 ust. 2 ugn) lub niezamieszczeniu w umowie postanowień nakładających obowiązek zapłaty tej opłaty (naruszenie art. 71 ust. 1 i 2 ugn),
- dopuszczaniu do zawierania aktów notarialnych i zbycia nieruchomości pomimo braku zapłaty ceny lub części ceny wymaganej do uregulowania przed datą umowy (naruszenie art. 70 ust. 1 i 2 lub art. 71 ust. 2 ugn),
- zbywaniu nieruchomości w trybie bezprzetargowym za cenę niższą niż wynikająca z oszacowania (niezgodnie z art. 67 ust. 3 ugn).

(Str. 39-42)

2. 11.

Łączna kwota ustalonych przez kontrolę NIK nieprawidłowości finansowych wynosiła ogółem **10.198,1 tys. zł**, na co składały się:

- 1) uszczuplenia w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w łącznej wysokości **7.961,6 tys. zł**,
- 2) inne nieprawidłowości finansowe skutkujące uszczupleniami majątku kontrolowanych jednostek na ogólną kwotę **2.236,5 tys. zł**.

Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania w celu odzyskania łącznie **7.181,4 tys. zł** na rzecz budżetów samorządowych, przekazując kierownikom jednostek kontrolowanych i właściwym organom odpowiednie wnioski w tym zakresie w wystąpieniach pokontrolnych. Do czasu sporządzenia informacji o wynikach kontroli, w związku z jej ustaleniami, na wniosek NIK odzyskano na rzecz budżetów samorządowych **21,0 tys. zł**.

3. Uwagi i wnioski

3.1. Niezależnie od wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych adresowanych do kierowników skontrolowanych jednostek, wyszczególnionych w Części III Informacji, ustalenia kontroli uzasadniają także przedstawienie uwag i wniosków dotyczących zmian stanu prawnego w zakresie zbywania nieruchomości publicznych, mających na celu:

- pełniejszą realizację zasady jawności zbywania nieruchomości publicznych oraz zwiększenie gwarancji równego dostępu do informacji o nieruchomościach przeznaczonych do zbycia,
- doprecyzowanie istniejących uregulowań, służące przede wszystkim wyeliminowaniu pojawiających się w praktyce rozbieżności interpretacyjnych,
- odpowiednie unormowanie zasad i szczegółowego trybu wyłaniania nabywców w drodze rokowań prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 2 ugn.

¹⁴ Dotyczy tych należności, które na mocy przepisów ugn nabywcy powinni uregulować najpóźniej w dniu zawarcia umowy zbycia.

W związku z powyższym, a także mając na uwadze, iż tekst ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁵ nie obejmuje całego pożądanego zakresu zmian legislacyjnych uzasadnionych ustaleniami kontroli NIK, Najwyższa Izba Kontroli zgłasza Radzie Ministrów następujące wnioski de lege ferenda do wykorzystania w pracach nad dalszymi zmianami ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przy opracowaniu nowego rozporządzenia wykonawczego do ugn w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego oraz przeprowadzania rokowań po drugim przetargu. NIK uważa za wskazane:

1. Skodyfikowanie w ustawie o gospodarce nieruchomościami – w Dziale II *Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego*, zasad obowiązujących w postępowaniu przetargowym i rokowaniach prowadzonych po 2 przetargach zakończonych wynikiem negatywnym, w szczególności:
 - ❖ zasady zbywania nieruchomości w drodze przetargów nieograniczonych (z precyzyjnym unormowaniem w ustawie katalogu przypadków, w których dopuszczalne jest przeprowadzenie przetargu ograniczonego),
 - ❖ zasady jawności zbywania nieruchomości,
 - ❖ zasady równości uczestników postępowania przetargowego i rokowań (tj. równego dostępu do udziału w przetargu i rokowaniach).
2. Pełne uregulowanie rokowań prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 2 ugn, stwarzające gwarancje realizacji zasad jawności i równości uczestników tego postępowania, w szczególności:
 - ❖ wprowadzenie obowiązku ogłaszania o zaproszeniu do rokowań,
 - ❖ wprowadzenie nakazu podjęcia rokowań ze wszystkimi osobami, które zgłosiły zamiar przystąpienia do rokowań (za wyjątkiem osób podlegających wyłączeniu) lub zorganizowania kolejnego przetargu,
 - ❖ wprowadzenie przepisu normującego obowiązek sporządzania pisemnych i jawnych protokołów z rokowań przeprowadzonych ze wszystkimi uprawnionymi podmiotami¹⁶,
 - ❖ zamieszczenie w rozporządzeniu wykonawczym przepisów regulujących m.in. sposób publikowania oraz treść ogłoszeń o zaproszeniu do rokowań, treść protokołów z rokowań.
3. Wprowadzenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisu stanowiącego, iż zbycie nieruchomości Skarbu Państwa lub j.s.t. w drodze umowy zamiany jest dopuszczalne, jeżeli nabywana od osób prawnych lub fizycznych nieruchomość jest niezbędna dla realizacji celów publicznych, a zbywana nieruchomość jest zbędna dla realizacji zadań właściwej państwowej jednostki organizacyjnej lub j.s.t.
4. Rozważenie wprowadzenia do ugn przepisu stanowiącego, iż plany wykorzystania zasobu nieruchomości j.s.t. wymagają zatwierdzenia przez jej organ stanowiący.

¹⁵ Ustawa nie opublikowana do czasu sporządzenia niniejszej Informacji (tekst ustawy - zob. www.sejm.gov.pl)

¹⁶ W obowiązującym stanie prawnym protokół z rokowań stanowi podstawę zawarcia umowy (art. 28 ust. 3 ugn). Z powyższego przepisu nie wynika obowiązek sporządzania protokołów z rokowań prowadzonych z podmiotami, które nie zostały nabywcami nieruchomości.

5. Wprowadzenie do ustawy przepisu o wyłączeniu z uczestnictwa w przetargu oraz w rokowaniach prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 2 ugn, osób powołanych do komisji przetargowej zbywających daną nieruchomość publiczną oraz osób im bliskich.
6. W przypadku nieruchomości, których wartość przekracza 50.000 zł - wprowadzenie obowiązku publikowania wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia, ogłoszeń o przetargach, zaproszeń do rokowań, wyników przetargów i rokowań także na stronie internetowej jednostki zbywającej nieruchomość.
7. Wprowadzenie nakazu przeprowadzenia procedury zbycia nieruchomości od początku (łącznie z ponowną wyceną jej wartości) w sytuacji, gdy po opublikowaniu ogłoszenia o pierwszym przetargu zawierającego informacje o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym i sposobie jej zagospodarowania, nastąpiły zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powodujące nieaktualność danych upublicznionych w ogłoszeniu o przetargu.
8. Wprowadzenie dla potrzeb ugn definicji pojęcia "prasa lokalna" poprzez określenie wymaganego zasięgu rozpowszechniania (np. "dziennik o zasięgu wojewódzkim").
9. Zmianę art. 35 ust. 1 ugn przez sformułowanie nakazu sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia, obejmującego wszystkie formy zbywania nieruchomości¹⁷.

Szczegółowe uzasadnienie powyższych propozycji zmian legislacyjnych zawarte jest w dalszej części niniejszej Informacji (II. Część Szczegółowa, pkt 4.).

3.2. W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli uważa ponadto, że pomimo braku obowiązku prawnego, dla zapewnienia większej przejrzystości działań organów samorządowych i ograniczenia zagrożeń korupcyjnych w sferze obrotu nieruchomościami publicznymi, prezydenci miast (burmistrzowie, wójtowie) prowadzący procedury zbycia nieruchomości już obecnie powinni:

- 1) publikować w sieci internetowej plany wykorzystania gminnych zasobów nieruchomości, wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste, ogłoszenia o przetargach, zaproszenia do rokowań oraz wyniki przetargów i rokowań dotyczących nieruchomości publicznych,
- 2) określać jawne dla potencjalnych uczestników przetargów znaczenie (wagę) poszczególnych kryteriów wyboru ofert w przetargach pisemnych w sytuacji, gdy w warunkach przetargu oprócz ceny występują takie kryteria jak np. sposób zagospodarowania nieruchomości, termin realizacji inwestycji, itp.,
- 3) ogłaszać w prasie o odpowiednim zasięgu oraz w innych mediach, zaproszenia do rokowań organizowanych w wyniku negatywnego rezultatu dwóch kolejnych przetargów (art. 39 ust. 2 ugn), zawierające informacje m.in. o:
 - liczbie i datach przetargów zakończonych wynikiem negatywnym,
 - cenach wywoławczych obowiązujących w ww. przetargach,

¹⁷ Obecnie właściwy organ ma obowiązek sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości tylko w niektórych wyszczególnionych w art. 35 ust. 1 ugn przypadkach przeznaczenia do zbycia (sprzedaży i oddawania w użytkowanie wieczyste) albo udostępniania (użytkowanie, najem, dzierżawa). Obowiązek ten nie obejmuje obecnie np. zbywania nieruchomości w drodze: zamiany, darowizny, wniesienia aportem do spółki.

- przeznaczeniu zbywanej nieruchomości wg planów zagospodarowania,
 - obowiązku pisemnego poinformowania gminy (prezydenta miasta, burmistrza, wójta), przez zainteresowanego o zamiarze przystąpienia do rokowań z podaniem wstępnie proponowanej ceny,
 - przewidywanej dacie podjęcia rokowań z pierwszym zainteresowanym podmiotem,
- 4) podejmować rokowania ze wszystkimi podmiotami, które zgłosiły zamiar przystąpienia do rokowań prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 2 ugn i dokumentować w sporządzanych protokołach przebieg oraz wyniki tych rokowań, w szczególności w zakresie ustalania ceny nieruchomości.

*

*

*

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Analiza stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

1.1. Przepisy ogólne

Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw (art. 43 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸, dalej “usg”). Podstawowym prawem majątkowym jest prawo własności, z którego wynikają m.in. uprawnienia do rozporządzania, korzystania 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”¹⁹ był do 27.10.2002 r. zarząd gminy (art. 11a pkt 2 usg), a w pozostałych sprawach – rada gminy. Artykuł 11a usg zmieniony został przez art. 43 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²⁰ z dniem 27 października 2002 r., tj. w dniu wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w związku z zakończeniem kadencji tych organów wybranych w dniu 11 października 1998 r. (zob. art. 102 powołanej ustawy). W obowiązującym aktualnie brzmieniu, organami gminy na podstawie art. 11a ust. 1 są rada gminy (pkt 1) i wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, przekraczających “zwykły zarząd”, wymienionych w art. 18 usg, tj. m.in. określanie zasad zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej, tworzenie i przystępowanie do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywanie i występowanie z nich, określanie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez zarząd. Do czasu podjęcia uchwały określającej zasady, wójt (burmistrz, prezydent miasta)²¹ może dokonywać czynności wyłącznie za zgodą rady gminy /art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) usg/.

Do składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem, do 27.10.2002 r. uprawnieni byli dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (pełnomocnik), o ile statut nie stanowił inaczej (art. 46 ust. 1 usg). Zarząd mógł udzielić wójtowi lub burmistrzowi upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności gminy (art. 46 ust. 2 usg). Aktualnie, oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁹ Czynności “zwykłego zarządu” obejmują załatwianie bieżących spraw związanych ze zwykłym korzystaniem z rzeczy, zgodnym z jej przeznaczeniem i utrzymaniem rzeczy w stanie nie pogorszonym, np. dokonywanie bieżących napraw, uprawianie gruntu, pobieranie, podział i sprzedaż pożytków itp. Do “czynności przekraczających zwykły zarząd” należy rozporządzanie rzeczą wspólną, np. wyzbycie się własności rzeczy, obciążanie rzeczy ograniczonym prawem rzeczowym. Zakres “zwykłego zarządu” przekraczają czynności zmieniające dotychczasowe korzystanie z rzeczy. Art. 18 u.s.g. wylicza kategorie spraw majątkowych gminy przekraczające zakres zwykłego zarządu, o których decyduje rada gminy w formie uchwały.

²⁰ Dz.U. nr 113, poz. 984.

²¹ Do dnia 27.10.2002 r. – zarząd.

jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą.

Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona (art. 50 usg).

Ustawa o samorządzie gminnym (art. 54 ust. 1 pkt 2) oraz ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003²² (art. 3 pkt 8) stanowią, że dochodami gminy są m.in. dochody z jej majątku. Do majątku tego należą nieruchomości, którymi są - według art. 46 § 1 kodeksu cywilnego (k.c.) - części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale związane z gruntem lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³ /art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. a)/ nieruchomości, jako składniki majątku jednostki, zaliczane są do środków trwałych.

1.2. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi.

Stosownie do art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁴, ustawa określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego.

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

W odniesieniu do gospodarowania nieruchomościami stanowiących własność gminy, właściwym organem jest organ wykonawczy gminy (art. 4 pkt 9 ugn).

Zgodnie z art. 13 ugn, nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem obrotu, tj. mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddawania w trwały zarząd a także mogą być obciążone ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji²⁵ (ust. 1). Sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, wymaga, na podstawie pkt 2) ust. 4 art. 13 ugn, uzyskania opinii właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków działającego w imieniu wojewody.

Prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być przedmiotem wkładu niepieniężnego (aportu) wnoszonego do spółki. Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) mogą być przedmiotem darowizny na cele publiczne oraz darowizny dokonanej między Skarbem Państwa a j.s.t., a także między j.s.t. Mogą być także sprzedawane Skarbowi Państwa lub innym j.s.t. za cenę obniżoną albo oddawane im nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste, mogą być też przedmiotem zamiany między Skarbem Państwa a j.s.t. oraz między tymi jednostkami, bez obowiązku dokonania dopłat w przypadku różnej wartości zamienionych nieruchomości. Nie dokonuje się również dopłat w przypadku zamiany własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczystego lub prawa użytkowania wieczystego na własność, a także zamiany praw użytkowania wieczystego dokonywanej między

²² Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.

²³ j.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694

²⁴ j.t. Dz.U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 ze zm., zwana dalej również ugn.

²⁵ Zob. ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz. U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203 ze zm.

Skarbem Państwa oraz wzajemnie między tymi jednostkami. Zawarcie takich umów wymaga zgody rady gminy (art. 14 ust. 5 ugn). Nieruchomości gminne mogą być również przedmiotem zamiany na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub prawnych. W tych przypadkach stosuje się dopłatę równą różnicy wartości zamienionych nieruchomości (art. 15 ugn).

W myśl art. 25 ust. 1 ugn, gminnym zasobem nieruchomości gospodarował do 27.10.2002 r. zarząd gminy, a obecnie wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W art. 11 ugn stwierdzono, że organem reprezentującym gminę jako właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości jest organ wykonawczy. Jeżeli przepisy ustawy wymagają udzielenia zgody przez radę, wyrażenie zgody następuje w drodze uchwały rady gminy.

Określone uprawnienia w zakresie gospodarowania nieruchomościami gminy przysługują również, na podstawie przepisów ugn, radzie gminy. Np. za zgodą rady gminy może nastąpić zwolnienie z obowiązku zbywania w drodze przetargu nieruchomości określonych w art. 37 ust. 3. Stosownie do art. 68 ust. 1 ugn, rada gminy może również wyrazić zgodę na udzielenie przez organ wykonawczy bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości zbywanej bez przetargu, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana²⁶:

- 1) pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych,
- 2) osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą lub sportowo-turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową,
- 3) organizacjom zrzeszającym działkowców z przeznaczeniem na pracownicze ogrody działkowe,
- 4) poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została od niego przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.,
- 5) na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego,
- 6) kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej,
- 7) jako lokal mieszkalny,
- 8) w wyniku uwzględnienia roszczeń, o których mowa w art. 209a ust. 1 i ust. 2.

Ponadto ustaloną, zgodnie z art. 67, cenę nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków obniża się o 50%. Właściwy organ może, za zgodą rady gminy, podwyższyć lub obniżyć tę bonifikatę (art. 68 ust. 3 ugn). W razie zbiegu praw do bonifikat z tytułów, o których mowa w ust. 1 oraz ust. 3, stosuje się jedną bonifikatę korzystniejszą dla nabywcy (art. 68 ust. 4 ugn).

Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, na podstawie art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 ugn, polega w szczególności na:

- 1) ewidencjonowaniu nieruchomości,
- 2) zapewnieniu wycen tych nieruchomości,
- 3) sporządzaniu planów wykorzystania zasobu,
- 4) wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzeniu windykacji tych należności,
- 5) zbywaniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

Procedury zbywania przez j.s.t. nieruchomości wynikają z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i kodeksu cywilnego.

²⁶ Właściwy organ może żądać zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli nabywca nieruchomości przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia, zbył lub wykorzystał nieruchomość na inne cele niż wymienione w ust. 1 pkt 1-3 lub przed upływem 5 lat na inne cele niż wymienione w ust. 1 pkt 7. Nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej (art. 68 ust. 2 ugn).

Według art. 27 ugn, sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. 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 przedmiotowo istotnym elementem umowy sprzedaży. Przepisy działu II rozdziału 8 omawianej ustawy określają ustalenie ceny sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność j.s.t. Cenę nieruchomości 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. Szczegółowe zasady wyceny nieruchomości oraz zasady i tryb sporządzania operatu szacunkowego określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1998 r. w *sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego*²⁷.

Przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu stosuje się następujące zasady ustalania cen (art. 67 ust. 2 ugn):

- 1) cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości,
- 2) cenę wywoławczą w drugim przetargu można ustalić w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% tej wartości,
- 3) cenę nieruchomości, którą jest obowiązany zapłacić jej nabywca, ustala się w wysokości ceny uzyskanej w wyniku przetargu,
- 4) jeżeli przetargi nie przyniosły rezultatów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości uzgodnionej z jej nabywcą.

Przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość (art. 67 ust. 3 ugn).

Sposób i termin zapłaty ceny sprzedaży 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. Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, a w szczególności zabezpieczeniu hipotecznemu. Pierwsza rata podlega zapłacie, nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie (art. 70 ust. 2 ugn). Rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski (ust. 3). Rada gminy może zastosować umowne stawki oprocentowania (ust. 4).

Za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne. Według art. 72 ust. 1 ugn, opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art. 67. Stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej (ust. 2).

W przypadku oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, pierwsza opłata podlega zapłacie jednorazowo, w całości, nie później niż do dnia zawarcia

²⁷ Dz. U. Nr 98, poz. 612.

umowy w formie aktu notarialnego (art. 71 ust. 2 ugn). Natomiast w przypadku oddania bezprzetargowego, na podstawie art. 71 ust. 3 ugn, pierwszą opłatę można rozłożyć na oprocentowane raty. W sprawach tych stosuje się odpowiednio przepisy cyt. wyżej art. 70 ust. 2-4 ugn.

W myśl art. 73 ust. 3 ugn w przypadkach, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 1 – 6 tej ustawy, właściwy organ może udzielić, za zgodą rady gminy, bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych. Stosownie do art. 73 ust. 4 ugn, ustalone zgodnie z art. 72 ust. 2 i 3 pkt 5 ustawy opłaty z tytułu użytkowania wieczystego obniża się o 50% w przypadku wpisania nieruchomości do rejestru zabytków²⁸ (opłaty obniża się niezależnie od tego, czy cena została ustalona na podstawie art. 72 ust. 1 w zw. z art. 67 ust. 2 czy w zw. z art. 67 ust. 3 ugn). Właściwy organ może, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, podwyższyć lub obniżyć tę bonifikatę.

Przepis art. 73 ust. 5 ugn stanowi, że wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielanych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala się w umowie.

Według art. 76 ust. 1 ugn, stawka procentowa opłaty rocznej za nieruchomości gruntowe, o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 5 (3%), może być podwyższona uchwałą rady gminy. Podwyższenie stawki procentowej może nastąpić tylko przed oddaniem nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste.

Warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu przetargu, natomiast zbycia w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach. Zasada jest sprzedawanie i oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. W myśl art. 37 ust. 2 ugn, nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli:

- 1) jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34²⁹,
- 2) zbycie następuje między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami,
- 3) jest zbywana na zasadach, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2,
- 4) zbycie następuje w drodze zamiany lub darowizny,
- 5) sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego,
- 6) przedmiotem zbycia są części nieruchomości, niezbędne do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza te części nabyć, jeżeli nie mogą być zbyte jako odrębne nieruchomości,
- 7) ma stanowić wkład niepieniężny (aport) do spółki albo wyposażenie nowo tworzonej państwowej lub samorządowej osoby prawnej, lub majątek tworzonej fundacji,
- 8) jest zbywana na rzecz zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną, na której terenie jest położona.

²⁸ Według art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz. U. z 1999 r., Nr 98, poz. 1150 ze zm.), wojewódzki konserwator zabytków prowadzi rejestr zabytków znajdujących się na terenie województwa.

²⁹ Art. 34. 1. W przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków:

- 1) przysługuje jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu,
- 2) jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu,
- 3) jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony.

W orzecznictwie sądów zwrócono uwagę, że naruszenie przez zbywającego przysługującego określonym w ustawie osobom prawa pierwszeństwa i dokonanie sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu powoduje bezwzględną nieważność dokonanej czynności prawnej na podstawie art. 58 § 1 k.c. (wyrok SN z 26.07.2000 r., II CKN 1181/00, wyrok SN z 20.01.1998 r., I CKN 68/97, OSNC 1998/9/143).

Przetarg przeprowadza się w formie przetargu ustnego ograniczonego lub nieograniczonego (czyli w formie licytacji mającej na celu uzyskanie najwyższej ceny) albo przetargu pisemnego nieograniczonego lub ograniczonego (tj. w formie pisemnych ofert mających na celu wybór najkorzystniejszej oferty). Procedura przetargu została określona w art. 35, 37-42 ustawy. Według art. 35 ugn, właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

W ww. wykazie określa się m.in.:

- 1)oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości,
- 2)przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym i sposób jej zagospodarowania,
- 3)cenę nieruchomości,
- 4)wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego,
- 5)wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy,
- 6)terminy wnoszenia opłat,
- 7)informacje o przeznaczeniu do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste,
- 8)termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2.

Stosownie do art. 38 ugn, przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ. Ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości nie wcześniej niż po upływie terminów, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz ust. 4. [Przed ogłoszeniem o przetargu rozpatruje się wnioski osób uprawnionych do nabycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku, informacji o nieruchomości, której ten wniosek dotyczy, nie zamieszcza się w ogłoszeniu o przetargu.] W ogłoszeniu o przetargu podaje się informacje zamieszczone w wykazie oraz czas, miejsce i warunki przetargu. Ogłoszenie o przetargu wywiesza się w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o ogłoszeniu przetargu podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

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 (a więc nie ma takiego obowiązku) w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% wartości. 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 (art. 39 ust. 2 ugn).

Przepis art. 41 ust. 1 ugn stanowi, że organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Według ust. 2, jeżeli osoba ustalona jako nabywca nieruchomości nie stawi się bez usprawiedliwienia w miejscu i w terminie podanym w zawiadomieniu, o którym

mowa w ust. 1, organizator przetargu może odstąpić od zawarcia umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi. W zawiadomieniu zamieszcza się informację o tym uprawnieniu.

Szczegółowe zasady i tryb organizowania przetargu określają przepisy 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.³⁰ W cyt. rozporządzeniu uregulowano zasady i tryb przeprowadzania przetargów nieograniczonych (ustnych i pisemnych) oraz przetargów ograniczonych (ustnych i pisemnych). 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 ponownego zorganizowania pierwszego przetargu. Warunkiem niezbędnym do wzięcia udziału w przetargu jest wpłacenie wadium. Na podstawie § 8 ust. 1 rozporządzenia, czynności związane z przeprowadzeniem przetargu wykonuje komisja przetargowa w składzie od 3 do 7 osób. W przetargu nie mogą uczestniczyć członkowie komisji przetargowej i osoby im bliskie³¹. Według § 6 rozporządzenia, ogłoszenie o przetargu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości co najmniej na 2 tygodnie przed wyznaczonym terminem przetargu (ust. 1). W przypadku przetargu, w którym cena wywoławcza jest większa od 50.000 zł, ogłoszenie o przetargu zamieszcza się dodatkowo w prasie lokalnej (ust. 3)³².

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.

Do przetargów ograniczonych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące przetargów nieograniczonych. Różnica polega na zawężonym kręgu potencjalnych uczestników przetargu ograniczonego. Przetargi ograniczone (ustne - § 14 ust. 1, pisemne - § 25 ust. 1) przeprowadza się, jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób. Według § 14 ust. 1 ugn w brzmieniu obowiązującym do 06.02.2003 r., właściwy organ przeprowadzał przetargi ustne ograniczone:

- 1) dla osób posiadających szczególne uprawnienia do nabycia nieruchomości, wynikające z ugn lub z odrębnych ustaw,
- 2) dla osób zamieszkałych lub mających siedzibę w danej miejscowości, gminie, rejonie lub województwie,
- 3) jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny,
- 4) jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób.

³⁰ Dz. U. Nr 9, poz. 30, zwane dalej rozporządzeniem. W kodeksie cywilnym w art. 70¹ – 70⁴ uregulowano w sposób ogólny zasady zawierania umów w drodze przetargu ustnego lub pisemnego.

³¹ 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.

³² W § 11 rozporządzenia uregulowano kwestie zaskarżania czynności przetargowych do zarządu gminy: 1. Uczestnik przetargu może zaskarżyć czynności związane z przeprowadzeniem przetargu do wojewody, jeżeli przetarg dotyczy nieruchomości Skarbu Państwa, albo do zarządu gminy, jeżeli przetarg dotyczy nieruchomości stanowiących własność gminy.

2. Skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyniku przetargu ustnego lub doręczenia zawiadomienia o wyniku przetargu pisemnego.

3. Wojewoda lub zarząd gminy może uznać skargę za niezasadną, nakazać powtórzenie czynności przetargowych albo unieważnić przetarg.

4. W przypadku wniesienia skargi, o której mowa w ust. 1, właściwy organ wstrzymuje dalsze czynności związane ze zbyciem nieruchomości.

Przepisy regulujące tryb zbywania nieruchomości mają charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że nieważne są na podstawie art. 58 § 1 k.c. np. umowy zawierane poza przetargiem (tzn. np. w trybie bezprzetargowym w przypadku obligatoryjności przetargu)³³.

Podstawę zawarcia umowy stanowi protokół z przeprowadzonego przetargu bądź z przeprowadzonych rokowań (art. 28 ugn). Stosownie do art. 62 ust. 1 ugn, w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się sposób i termin jej zagospodarowania, w tym termin zabudowy, zgodnie z celem, na który nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste.

Zamiarem ustawodawcy było, by gospodarowanie nieruchomościami komunalnymi odbywało się w sposób planowy i uporządkowany oraz było skoordynowane z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego gminy. Dlatego też ustawa o gospodarce nieruchomościami określiła m.in. podstawy tworzenia gminnego zasobu nieruchomości oraz zasady gospodarowania tym zasobem.

Według art. 24 ust. 3 ugn w brzmieniu obowiązującym do 10.07.2003 r., podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości były studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalane na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym³⁴. Stosownie do obowiązującego od 11.07.2003 r. art. 24 ust. 3 ugn, podstawą tworzenia zasobów nieruchomości są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Gminny zasób nieruchomości stanowią nieruchomości, które w dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowiły własność gminy i nie znajdowały się w użytkowaniu wieczystym lub trwałym zarządzie oraz nie były obciążone prawem użytkowania, w tym nieruchomości nabyte na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Stosownie do art. 24 ust. 1 ugn gminny zasób nieruchomości stanowią również nieruchomości, które po dniu wejścia w życie ugn m.in.:

- zostały nabyte, w drodze umowy, na własność lub w użytkowanie wieczyste gminy,
- zostały nabyte w drodze wywłaszczenia na rzecz gminy,
- stały się własnością gminy w drodze zamiany lub darowizny albo co do których gmina uzyskała w tym trybie prawo użytkowania wieczystego,
- zostały przejęte na własność gminy na podstawie innych tytułów prawnych.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ugn gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz, albo prezydent miasta (do 27.10.2002 r. – zarząd gminy). Gospodarowanie nieruchomościami gmin polega m.in. na ich ewidencjonowaniu, wycenie, sporządzeniu planów wykorzystania zasobu (art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt. 1, 2, 3 ugn), a także na ich zbywaniu (art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7 ugn). Gospodarowanie zasobem nieruchomości obejmuje ponadto przygotowywanie opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej (art. 25 ust. 2 ugn).

³³ Zob. A. Łuszpak-Zajac, Wpływ wadliwego przeprowadzenia przetargu organizowanego dla rozporządzenia nieruchomością na skuteczność zawartej umowy, Rejent, nr 2/1999, s.227-230.

³⁴ T.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, Nr 41 ze zm. Z dniem 11.07.2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717).

2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych kontrolowanej działalności

Art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że dochodami własnymi poszczególnych j.s.t. (tj. dochodami innymi niż dotacje celowe i subwencje) są lub mogą być między innymi dochody z majątku gminy³⁵. Do majątku tego należą także nieruchomości.

Zbiornicze dane dotyczące wykonania budżetów j.s.t. w latach 1999-2002 wskazują, że w okresie objętym kontrolą wystąpiły wahania w poziomie udziału dochodów z majątku (m.in. ze zbywania i udostępniania nieruchomości) w dochodach gmin. Po wzroście w 2000 roku (w stosunku do 1999 r.), w roku 2001 nastąpił spadek, a następnie ponownie lekki wzrost w 2002 r. Pomimo tych wahań, dochody te stanowią istotne źródło wpływów do budżetów j.s.t., dlatego też tak ważne jest właściwe gospodarowanie zasobami nieruchomości posiadanymi przez gminy.

W 1999 r. dochody własne miast na prawach powiatu stanowiły 48,8%, natomiast dochody z majątku 7,8% ich dochodów ogółem. W strukturze dochodów własnych dochody z majątku stanowiły 15,9%. Dochody własne miast na prawach powiatu wykonane zostały w 98,7% w stosunku do planu. Jedną z przyczyn niewykonania planowanych dochodów było niewykonanie dochodów z majątku, które wyniosły 95,2% planu. W tym samym roku dochody własne pozostałych gmin stanowiły 54,8%, natomiast dochody z majątku 7,8% ich dochodów ogółem. W strukturze dochodów własnych dochody z majątku stanowiły 14,3%. Dochody własne gmin wykonane zostały w 100,8% w stosunku do planu, dochody z majątku – 99,5% planu³⁶.

W 2000 r. dochody własne miast na prawach powiatu stanowiły 48,4%, natomiast dochody z majątku 9% ich dochodów ogółem. W strukturze dochodów własnych dochody z majątku stanowiły 18,5%. Dochody własne miast na prawach powiatu wykonane zostały w 97,3% w stosunku do planu. Jedną z przyczyn niewykonania planowanych dochodów było niewykonanie dochodów z majątku, które wyniosły 95,2% planu. W 2000 r. dochody własne pozostałych gmin stanowiły 52,5%, natomiast dochody z majątku 7,9% ich dochodów ogółem. W strukturze dochodów własnych dochody z majątku stanowiły 15,1%. Dochody własne gmin wykonane zostały w 96,8% w stosunku do planu. Jedną z przyczyn niewykonania planowanych dochodów było niewykonanie dochodów z majątku, które wyniosły 95,8% planu³⁷.

W 2001 r. dochody własne miast na prawach powiatu stanowiły 47,6%, natomiast dochody z majątku 5,5% ich dochodów ogółem. W strukturze dochodów własnych dochody z majątku stanowiły 11,6%. Dochody własne miast na prawach powiatu wykonane zostały w 97% w stosunku do planu. Jedną z przyczyn niewykonania planowanych dochodów było niewykonanie dochodów z majątku, które wyniosły 88,5% planu. W 2001 r. dochody własne gmin stanowiły 52,1%, natomiast dochody z majątku 4,8% ich dochodów ogółem. W strukturze dochodów własnych dochody z majątku stanowiły 9,2%. Dochody własne gmin wykonane

³⁵ Art. 54 usg.

³⁶ Źródło: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1999 r., Tom 1, NIK, Warszawa, czerwiec 2000 r.

³⁷ Źródło: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2000 r., Tom 1, NIK, Warszawa, czerwiec 2001 r.

zostały w 96% w stosunku do planu. Jedną z przyczyn niewykonania planowanych dochodów było niewykonanie dochodów z majątku, które wyniosły 92,7% planu³⁸.

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem 2002 r. w poszczególnych typach gmin był zróżnicowany. W gminach miejskich dochody własne stanowiły 58,6% dochodów, w tym dochody z majątku - 7,3%. W gminach miejsko-wiejskich dochody własne stanowiły 48,1%, w tym dochody z majątku - 3,8%. W gminach wiejskich dochody własne stanowiły zaledwie 38,2% dochodów ogółem, w tym dochody z majątku gminy to 2,6%. Dochody własne miast na prawach powiatu stanowiły 49,2%, natomiast dochody z majątku 4,8% ich dochodów ogółem. W strukturze dochodów własnych dochody z majątku stanowiły 11,6%³⁹.

W latach 1999 – 2002 w kontrolowanych j.s.t. zrealizowano dochody ze zbywania i udostępniania posiadanych nieruchomości w kwocie ogółem 506.995,98 tys. zł. Stanowiły one 11,7 % dochodów własnych tych jednostek. W tym dochody ze zbywania nieruchomości wyniosły ogółem 314.846,04 tys. zł (62,1%), co stanowiło 7,3% dochodów własnych. Dochody ze zbywania nieruchomości zmalały w 2000 r. w stosunku do 1999 r. o 39.199,64 tys. zł (38,2%). W 2001 r. nastąpił wzrost dochodów ze zbywania nieruchomości w stosunku do 2000 r. o 22%, natomiast w 2002 r. do 2001 r. – spadek o 8,3%. W latach 1999 – 2002 w kontrolowanych jednostkach następował wzrost dochodów własnych, które w 1999 r. wyniosły 951.737,39 tys. zł, a w 2002 r. wzrosły do 1.173.555,19 tys. zł. Tempo wzrostu dochodów własnych (w stosunku do poprzedniego roku) malało: w 2000 r. zanotowano wzrost dochodów gmin o 10,5%, w 2001 r. o 9,4%, w 2002 r. o 2%. W latach 1999 – 2002 dochody ze zbywania nieruchomości w stosunku do dochodów własnych j.s.t. w danym roku stanowiły: w 1999 r. – 10,8%, w 2000 r. – 6%, w 2001 r. 6,7%, w 2002 r. 6,1%. W poszczególnych kontrolowanych gminach udział dochodów ze zbywania nieruchomości w dochodach własnych wynosił: w 1999 r. – od 1,7% (Łuków) do 48,1% (Gniezno), w 2000 r. – od 1,1% (Łuków) do 38,3% (Buk), w 2001 r. – od 2% (Rzgów) do 30,9% (Buk), w 2002 r. – od 0,7% (Łuków) do 34,7% (Mikołajki).

³⁸ Źródło: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2001 r., Tom 1, NIK, Warszawa, czerwiec 2002 r.

³⁹ Źródło: Sprawozdanie Krajowej Rady RIO z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za 2002 r., Część II (dostępne na stronie www.rio.gov.pl).

3. Istotne ustalenia kontroli

W trakcie kontroli analizie poddano 1149 postępowań prowadzących do zbycia nieruchomości (25,8%). Z uwagi na konieczność badania - dla osiągnięcia celów kontroli - obszarów szczególnego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości i korupcji, dobór próby do kontroli dokonywany był metodami niestatystycznymi⁴⁰, w sposób przemyślany (celowy), z wykorzystaniem skarg napływających do NIK, informacji prasowych lub uzyskanych od innych organów (np. RIO) oraz wyników wcześniejszych kontroli NIK dotyczących zagadnień gospodarowania nieruchomościami gmin. W szczególności badaniami kontrolnymi obejmowano nieruchomości położone w strefach atrakcyjnych dla inwestorów (w pobliżu głównych ciągów komunikacyjnych, miejsca przeznaczone pod zabudowę obiektami handlowymi, obszary umożliwiające intensywną zabudowę mieszkaniową, itp.).

Kontrolą objęto:

- 420 postępowań przetargowych, zakończonych zawarciem umowy sprzedaży albo ustanowienia użytkowania wieczystego (36,6% ogółu skontrolowanych umów),
- 154 postępowań, w których zbycie nastąpiło w drodze rokowań prowadzonych w wyniku dwóch przetargów zakończonych wynikiem negatywnym (13,4%),
- 97 zamian⁴¹ (8,4%),
- 52 nieodpłatne czynności prawne prowadzące do zbycia nieruchomości (darowizny, nieodpłatne ustanowienia użytkowania wieczystego) – 4,6%,
- 39 nieruchomości wniesionych do spółek w formie aportu (3,4%),
- 387 pozostałych postępowań bezprzetargowych (33,7%).

W niniejszej części Informacji opisane zostały najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczące m.in.:

- obowiązku sporządzania planów wykorzystania zasobów nieruchomości komunalnych,
- oszacowań wartości zbywanych nieruchomości,
- wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w wieczyste użytkowanie,
- organizowania i przeprowadzania postępowania przetargowego,
- zbywania nieruchomości w trybie bezprzetargowym, w tym na podstawie art. 39 ust. 2 ugn oraz w drodze zamiany,
- treści zawieranych umów zbycia nieruchomości w stosunku do ustaleń poczynionych w postępowaniu przetargowym lub w rokowaniach,
- realizacji dochodów gmin z tytułu zbywania nieruchomości.

⁴⁰ Zob. „Podręcznik kontrolera – Metodyka doboru próby do kontroli” – Warszawa, sierpień 2002 r. (pkt 4.2.1. – str. 34-35), opublikowany na stronie internetowej www.nik.gov.pl.

⁴¹ W jednym przypadku skontrolowano czynności przygotowawcze do zbycia nieruchomości w drodze zamiany (Gliwice).

3.1. Plany wykorzystania zasobów nieruchomości komunalnych

Kontrola wykazała, że w 16 na 26 skontrolowanych gmin (61,5%) nie sporządzono planów wykorzystania zasobów nieruchomości komunalnych, wbrew art. 25 ust. 2 w zw. z 23 ust. 1 pkt 3 ugn. Przeznaczanie nieruchomości do zbycia w tych gminach było związane z zapisami planów dochodów budżetowych na dany rok. Tym samym głównym motywem wyzbywania się nieruchomości była konieczność uzyskiwania niezbędnych wpływów do budżetu gminy. Zdaniem NIK, zasady prawidłowej gospodarki wymagają od gmin sporządzenia planów wykorzystania zasobów nieruchomości, które określać będą nie tylko nieruchomości przeznaczone do zbycia, ale również do udostępnienia innym podmiotom, a przede wszystkim nieruchomości niezbędne do wykonywania zadań własnych. Plany wykorzystania zasobu nieruchomości pozostających w dyspozycji gminy ukazywać powinny długofalową strategię rozwoju gminy w przedmiocie gospodarowania nieruchomościami, m.in. w celu uniknięcia sytuacji, w której zbyta nieruchomość następnie okazać się może niezbędną dla gminy. Natomiast jawność omawianych planów umożliwi zarówno mieszkańcom gminy, jak i inwestorom, zapoznanie się z zamierzeniami gminy odnośnie poszczególnych nieruchomości. Przykładowo:

*Miasto **Kielce** nie posiadało planu wykorzystania zasobu posiadanych nieruchomości. Opracowanie planu było utrudnione ze względu na brak komputerowej ewidencji zasobów nieruchomości gruntowych.*

*W latach 2000-2002 dla zasobu nieruchomości Miasta **Radomia** nie sporządzano planu jego wykorzystania, o którym mowa w art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn. W ww. okresie Miasto Radom dysponowało jedynie założeniami do budżetu, w których przewidywano dochody ze sprzedaży nieruchomości. Miasto nie planowało zbywania nieruchomości. Nieruchomości były przeznaczane do sprzedaży przede wszystkim wtedy, gdy pojawiały się podmioty zainteresowane ich nabyciem. Na 25 przypadków sprzedaży nieruchomości (11 w drodze przetargu nieograniczonego i 14 w drodze bezprzetargowej), w 15 przypadkach wpłynęły do Urzędu pisma osób lub jednostek gospodarczych zainteresowanych kupnem nieruchomości, w 6 o sprzedaż wnioskował Wydział Zarządzania Nieruchomościami, a w 4 członkowie Zarządu Miasta.*

3.2. Oszacowania wartości zbywanych nieruchomości

W 14 gminach (53,8% objętych kontrolą) stwierdzono przypadki naruszania przepisów art. 67 ust. 1 i art. 7 ugn nakładających na gminy obowiązek oszacowania wartości nieruchomości przed ich zbyciem przez rzeczoznawców majątkowych. Nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- ❖ zbywania nieruchomości bez uprzedniego oszacowania ich wartości przez rzeczoznawców majątkowych (Mikołajki – 2 przypadki, Ryn – 1 przypadek, Rzgów – 3 przypadki, Buk – 1 przypadek, Łuków – 1 przypadek, Tarnowskie Góry – 2 przypadki, Skierniewice – 3 przypadki). Wartość nieruchomości ustalana była w oparciu o wyceny dotyczące działek sąsiednich lub ceny z aktów notarialnych obejmujących transakcje dotyczące nieruchomości położonych w sąsiedztwie;
- ❖ zbycia nieruchomości w oparciu o wycenę wykonaną przez osobę nieposiadającą uprawnień do szacowania nieruchomości (Gliwice – 1 przypadek);
- ❖ zaniechania dokonania aktualnych wycen nieruchomości powstałych w wyniku podziału geodezyjnego działek wystąpiło w Skierniewicach – 2 przypadki, Rzgowie – 5 przypadków, Kórniku – 11 przypadków. Wartość zbywanych nieruchomości ustalana

była na podstawie oszacowań dokonanych dla nieruchomości przed podziałem geodezyjnym działki (działek) na nią się składającej (a więc wyceny nie dotyczyły nieruchomości powstałych po podziale, będących przedmiotem zbycia).

Nieruchomości zbyte przez gminę **Rzgów** ośmioma aktami notarialnymi z lat 1999-2001 nie zostały wycenione przez rzeczoznawców majątkowych. Stanowiło to 20% zbytych nieruchomości z 40 objętych badaniami i dotyczyło:

- działek Nr 281/4-5 położonych we wsi Kalino, sprzedanych w 1999 r.,
- działek położonych w Romanowie sprzedanych w 1999 r. - działki Nr 114/2 i Nr 185/3, działki Nr 114/1 i Nr 185/2
- działek położonych w Rzgowie sprzedanych w 1999 r. Nr 1240/2 i Nr 1240/3, sprzedanych w 2000 r., działki Nr 1240/1, sprzedanej w 2001 r. działki Nr 2136/1, sprzedanej aktem notarialnym Nr 2105/2001,

oraz zamian:

- działki Nr 110/3 położonej w Czyżeminku, zamienionej w 2000 r. na działki Nr 110/7, 110/9 i 110/12-13,
- działki Nr 206/1 położonej w Rzgowie, zamienionej przez Gminę Rzgów ze Spółką Kerakoll-Polska w 2000 r. na działkę Nr 199/2.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w **Kórniku** ustalono, że w 11 przypadkach dokonano wycen przed podziałem geodezyjnym nieruchomości, zaś Urząd nie zlecał ich aktualizacji po dokonanych podziale, co uzasadniano zamiarem uniknięciem dodatkowych kosztów. W konsekwencji tego zaniechania wystąpiło zaniżenie o 2.344 zł (o 100%) wartości działek w Kamionkach (nr 24/111, 31/20 i 41/57) o łącznej pow. 188 m².

❖ korzystanie z wycen sporządzonych ponad 2 lata przed datą zbycia nieruchomości (Zamość – 2 przypadki, Rzgów – 16 przypadków, Radom – 1 przypadek)

W trakcie kontroli zbywania nieruchomości przez Miasto **Zamość** ustalono, że nierzetelne było przyjmowanie za podstawę ustalania cen wywoławczych w przetargach dotyczących zbycia 2 nieruchomości przy ul. Szymonowica-Kiepur, wartości nieruchomości oszacowanych przez rzeczoznawcę majątkowego ponad 2 lata przed datą przetargu. Takie postępowanie nie gwarantowało, że ceny wywoławcze nieruchomości po upływie tak długiego okresu od daty wyceny, ustalone zostały zgodnie z art. 67 ust. 2 pkt 1 i 2 w zw. z art. 151 ust. 1 ugn, tj. z uwzględnieniem ich aktualnej wartości rynkowej. I tak np.:

- w postępowaniu dotyczącym zbycia nieruchomości przy ul. Szymonowica-Kiepur działki nr 28/15 i 28/16, różnica czasowa pomiędzy datą sporządzonej przez rzeczoznawcę wyceny nieruchomości (21.12.1998 r.), a datą kolejnego I przetargu przeprowadzonego w dniu 29.05.2001 r. wynosiła 2 lata i 5 m-cy. Różnica pomiędzy datą sporządzonej przez rzeczoznawcę wyceny zbywanej nieruchomości a datą rokowań (01.02.2002 r.) wynosiła 1.138 dni, tj. 3 lata i 42 dni.
- w postępowaniu dotyczącym zbycia nieruchomości przy ul. Szymonowica-Kiepur działka nr 28/25, udział 1/2 w działkach nr 28/28;28/29, różnica czasowa pomiędzy datą sporządzonej przez rzeczoznawcę wyceny nieruchomości (21.12.1998 r.), a datą II przetargu przeprowadzonego w dniu 25.09.2001 r. wynosiła 2 lata i 9 m-cy. Różnica pomiędzy datą sporządzonej przez rzeczoznawcę wyceny zbywanej nieruchomości a datą rokowań (16.10.2002 r.) wynosiła 1.395 dni, tj. 3 lata i 268 dni.

❖ nierzetelnego sporządzania wycen (Gniezno – 1 przypadek, Tarnowskie Góry – 1 przypadek)

Miasto **Gniezno** dokonało transakcji zamiany niezabudowanej nieruchomości komunalnej o powierzchni 10.258 m² przy ul. Orzeszkowej, na nieruchomość niezabudowaną, zlokalizowaną przy ul. Myśliwieckiej, która miała ponad dwukrotnie mniejszą powierzchnię (4.538 m²) w stosunku do nieruchomości komunalnej stanowiącej przedmiot zamiany. Obydwie nieruchomości położone były w bliskim sąsiedztwie. Analiza wycen przedmiotowych nieruchomości wskazuje na to, że zostały one sporządzone nierzetelnie. Zastrzeżenia NIK budzi fakt przyjęcia do ustalenia wartości nieruchomości przy ul. Myśliwieckiej, metodą porównawczą, danych transakcyjnych dotyczących wartości gruntów budowlanych z terenu centrum miasta, w sytuacji gdy nieruchomość ta zlokalizowana była poza granicami centrum (osiedle Piekary). Spośród 13 przyjętych do analizy porównawczej transakcji, aż 8 dotyczyło centrum miasta, co miało zasadniczy wpływ na ostateczną wartość wyceny (52,30 zł/ 1 m²). Z kolei, do wyceny nieruchomości komunalnej położonej przy ul. Orzeszkowej, przyjęto ceny transakcyjne gruntów budowlanych, znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie ul. Myśliwieckiej i m.in. na tej podstawie ustalono cenę gruntu na poziomie 24,84 zł/m². Stwierdzono również, że w sporządzonym dla potrzeb tej transakcji operacie szacunkowym, przeznaczenie nieruchomości przy ul. Orzeszkowej zostało określone w sposób niezgodny z zapisami obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Wartość mniejszej nieruchomości, zlokalizowanej przy ul. Myśliwieckiej, została określona na kwotę 224.629 zł (52,30 zł. za 1 m²) natomiast wartość większej nieruchomości komunalnej, zlokalizowanej przy ul. Orzeszkowej, oszacowano na 254.807 zł (24,84 zł/m²).

- ❖ dokonywania wycen wbrew art. 176 ugn w zw. z art. 24 k.p.a. nakazującemu wyłączenie od udziału w szacowaniu nieruchomości pracowników urzędu (Łuków – 63 na 64 kontrolowane postępowania)

Kontrola przeprowadzona w **Łukowie** wykazała, iż spośród 64 objętych badaniem spraw z zakresu zbywania nieruchomości, w 63 przypadkach ich wartość była ustalana przez rzeczoznawcę majątkowego, który był pracownikiem Wydziału Gruntów i Planowania Przestrzennego Urzędu Miejskiego w Łukowie. Pracownik ten, pomimo jego wystąpień do przełożonego o wyłączenie go od udziału w postępowaniach w charakterze rzeczoznawcy majątkowego na podstawie art. 176 ugn w związku z art. 24 kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a), zobowiązany był według powierzonego mu zakresu czynności do wykonywania operatów szacowania wartości nieruchomości (w badanym okresie zadania te były mu zlecane każdorazowo przez naczelnika Wydziału na piśmie). NIK podziela stanowisko Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych w tej sprawie zawarte w przekazanym Burmistrzowi do wiadomości piśmie z dnia 16 stycznia 2003 r., iż sytuacja taka nie powinna mieć miejsca w sprawach dotyczących zbywania nieruchomości gminnych z uwagi na postanowienia art. 176 ugn w związku z art. 24 § 1 pkt 7 k.p.a.

3.3. Wykazy nieruchomości przeznaczanych do zbycia

W 8 gminach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w wieczyste użytkowanie. Nieprawidłowości dotyczyły:

- ❖ niesporządzenia wykazów (Łuków – 13 przypadków, Zamość – 1 przypadek),
- ❖ niepodawania do publicznej wiadomości informacji o wywieszeniu na tablicy ogłoszeń urzędu wykazów (Kutno – 13 przypadków, Rzgów – 9 przypadków, Zamość – 14 przypadków),

Informacje o wywieszeniu przez Urząd Gminy **Rzgów** wykazów nieruchomości gminnych przeznaczonych do sprzedaży w drodze przetargów, sporządzonych po 15.02.2000 r. i zbadanych w trakcie niniejszej kontroli, nie były publikowane w prasie lokalnej. Dotyczyło to 9 przetargów (4 ustnych i 5 pisemnych), co stanowiło 56,3% z 16 przetargów objętych badaniami. Obowiązek podania ich do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie został nałożony na gminy przez art. 1 pkt 12 lit. a ustawy z dnia 7 stycznia 2000r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70).

Kierownik Referatu Rolnictwa i Gospodarki Gruntami Urzędu wyjaśnił, że przyczyną tego stanu było to, iż w nawale obowiązków przeoczył ww. nowelizację ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Stwierdzono również, że badane wykazy nieruchomości nie zawierały informacji o terminach do złożenia wniosków przez osoby, którym przysługiwało pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt. 1 i 2 ugn, mimo że obowiązek podawania takich terminów został wprowadzony przez art. 1 pkt. 12 lit. b ww. ustawy z dnia 7 stycznia 2000r. Jako przyczynę niezamieszczenia w wykazach ww. informacji kierownik RRG w swoim wyjaśnieniu podał, że wg oceny Urzędu nie zachodziły przesłanki do ujmowania w wykazach takich terminów. Z ustaleń kontroli wynikało, że informacja taka winna znaleźć się w wykazie z dnia 24. 04. 2001r., zawierającym m.in. położoną w Starowej Górze działkę Nr 633/5, ponieważ działka ta w trakcie zbywania zamieszkiwana była przez córkę byłej właścicielki tego gospodarstwa, przejętego przez Skarb Państwa w 1980r. Był to więc przypadek wyszczególniony w art. 34 ust. 1 pkt. 2 ugn.

- ❖ opóźnień w podawaniu do publicznej wiadomości informacji o wywieszeniu wykazów (Lubartów – 5 przypadków, Chełm – 5 przypadków)

Urząd Miasta **Chełm**, w niektórych postępowaniach w sposób nierzetelny realizował obowiązek podawania do publicznej wiadomości - poprzez zamieszczanie w prasie lokalnej - informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia (art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Informacje te były publikowane w prasie z opóźnieniem (w stosunku do daty wywieszenia wykazu na tablicy ogłoszeń Urzędu): 6 dniowym w przypadku nieruchomości przy ul. Bazylany i ul. Zachodniej, 7 dniowym w przypadku nieruchomości przy ul. Storczykowej i ul. 15-go Sierpnia/Lwowska oraz aż 13 dniowym w przypadku nieruchomości przy ul. Lwowskiej 11. Poprzez zwłokę w publikowaniu tych informacji Urząd ograniczał potencjalnym zainteresowanym czasokres umożliwiający zapoznanie się z wykazem nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Tym bardziej, że wykaz taki - zgodnie z przepisami art. 35 ust. 1 ugn - wywieszany był na tablicy ogłoszeń UM Chełma przez okres 21 dni.

- ❖ braków w dokumentacji znajdującej się w urzędzie na temat informacji o terminie wywieszenia wykazu i dowodów zlecenia na opublikowanie wykazu w prasie (Radom – 4 przypadki).

3.4. Postępowania przetargowe

W 16 gminach wystąpiły nieprawidłowości w zakresie przestrzegania procedur zbywania nieruchomości w trybie przetargowym. Nieprawidłowości polegały m.in. na:

- błędnym ustaleniu wysokości postąpienia (Poddębice – 2 przypadki, Przysucha – 1 przypadek, Kórnik – 5 przypadków, Gliwice – 1 przypadek),
- podawaniu informacji o przetargach ustnych, w których cena wywoławcza przekraczała 50.000 zł, do wiadomości publicznej poprzez ogłoszenie prasowe w terminach krótszych niż 14 dni przed terminem przetargu (w 10 przypadkach na 26 zbadanych w Kutnie),
- nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji przetargowej: Kórnik – 27 przypadków, Otwock – 12 przypadków).

*W trakcie kontroli w Mieście **Kórnik** stwierdzono, że akta dotyczące analizowanych przez kontrolera 40 spraw były niekompletne. Nie zostały one opisane co do zawartości oraz występowały w nich braki niektórych istotnych dokumentów (m.in. ogłoszeń prasowych, odpowiedzi na wnioski zainteresowanych, dat wywieszenia i zdjęcia ogłoszeń).*

- kwalifikowaniu do części niejawnego przetargu pisemnego ofert niespełniających warunków przetargowych (w Sosnowcu – 2 przypadki, w Jaworznie, Gliwicach – 1 przypadek, w Lesznie – 1 przypadek, w Rzgowie – 4 przypadki)

*Przy transakcji zbycia nieruchomości położonej w centrum **Sosnowca**, składającej się z działek o numerach 58/6, 58/10, 58/11, 59/1, 60/4, 60/5 na rzecz spółki Sosnowiec Plaza sp. z o.o. niewystarczająco – w ocenie NIK – zabezpieczono interesy Gminy na wypadek niewywiązania się inwestora z zobowiązań określonych w jego ofercie przetargowej, przyjmując i akceptując ofertę proponującą zabezpieczenie niezgodne z warunkami przetargu, co stanowiło naruszenie § 20 ust. 1 rozporządzenia RM, zgodnie z którym komisja przetargowa odmawia zakwalifikowania ofert do części niejawnego przetargu, jeżeli nie odpowiadają warunkom przetargu. Jak ustalono w toku kontroli zabezpieczenie realizacji inwestycji zaproponowane w ofercie spółki Plaza – weksel in blanco oraz przyjęte ostatecznie zabezpieczenie w formie gwarancji bankowej było odmienne od formy zabezpieczenia określonej w warunkach przetargu (czek potwierdzony). Ponadto oferta firmy Sosnowiec Plaza sp. z o.o. zawierała oświadczenia niedające pewności, iż zostanie zrealizowana przewidziana w warunkach przetargu koncepcja zagospodarowania zakładająca osiągnięcie proporcji pomiędzy terenami funkcji handlowej i pozostałymi jak 30:70.*

Przyjęte od nabywcy zabezpieczenie realizacji umowy miało formę gwarancji bankowej, z której możliwe jest dochodzenie roszczeń dopiero po uzyskaniu przez inwestora prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę, a więc jej skuteczność jest uzależniona od przyszłych działań nabywcy. Ważność ww. gwarancji upływała 10.10.2003 r., a do dnia zakończenia kontroli nabywca nie wystąpił z wnioskiem o wydanie decyzji – pozwolenia na budowę.

*Ponadto w toku kontroli przeprowadzonej w **Sosnowcu** ustalono, iż w trakcie przetargu pisemnego na sprzedaż nieruchomości przy ul. Andersa (działki nr 13/2 i 14/23), który przeprowadzono w dniu 17.04.2000 r. zaakceptowano ofertę firmy EBI S.A., która to oferta nie spełniała warunków przetargu (dotyczących ilości mieszkań na 1 ha terenu), co stanowiło naruszenie § 20 ust. 1 rozporządzenia RM.*

Komisja Przetargowa odstąpiła w trakcie przetargu, w stosunku do oferty EBI S.A., od egzekwowania wszystkich postanowień warunków przetargu, decydując o zaakceptowaniu tej oferty, proponującej uzyskanie 16 mieszkań/ha zamiast wymaganych w warunkach przetargowych 24 mieszkań na 1 ha. Obiektywne okoliczności wskazywane w wyjaśnieniach Prezydenta Miasta, uniemożliwiające uzyskanie zakładanej gęstości zabudowy (szkody górnicze,

teren byłego wysypiska śmieci) powinny były – w ocenie NIK – znaleźć odzwierciedlenie w stosownym sformułowaniu warunków przetargu, natomiast nie mogły stanowić podstawy do odejścia od egzekwowania ustalonych warunków w trakcie przetargu. Gdyby inni potencjalni oferenci wiedzieli, że nie będzie ściśle przestrzegany wymóg zagęszczenia 24 mieszkania na 1 ha, mogliby również złożyć oferty (w tym korzystniejsze) i przystąpić do przetargu.

Takie postępowanie Komisji Przetargowej, ograniczające krąg oferentów, stało w ocenie NIK w sprzeczności z zasadą uczciwej konkurencji, na której oparty jest konkurencyjny tryb zbywania nieruchomości jakim jest przetarg pisemny nieograniczony.

Podczas kontroli w **Lesznie** ustalono, że komisja przetargowa powołana do rozstrzygnięcia pisemnego przetargu nieograniczonego na sprzedaż nieruchomości położonej w Lesznie, przy ul. Unii Europejskiej, naruszając postanowienia § 20 rozporządzenia RM, zakwalifikowała do części niejawnej ofertę, która nie spełniała wymogów formalnych określonych w tym przepisie oraz w warunkach przetargu, ponieważ wg oferty zabudowa nieruchomości miała nastąpić w ciągu 5 lat, natomiast wg pkt. 7 warunków przetargu – w ciągu 3 lat od daty umowy. Ponadto koncepcja zabudowy terenu zamieszczona w ofercie nie spełniała wymagań zabudowy wielorodzinnej i była niezgodna z prawem budowlanym, nie mogła zatem zostać zakwalifikowana do dalszego postępowania. W takiej sytuacji, wobec faktu, że wpłynęła tylko jedna oferta niespełniająca wymogów formalnych zgodnie z § 18 wyżej wymienionego rozporządzenia, przetarg powinien zostać zakończony wynikiem negatywnym. W rezultacie opisanych wyżej działań doszło do zawarcia umowy sprzedaży przedmiotowej nieruchomości w wyniku niedopuszczalnych na tym etapie postępowania rokowań (uzgodnień) co do terminów i koncepcji zabudowy, co stanowiło naruszenie art. 39 ust. 1 i 2 ugn.

W przypadku ustanowienia w 2001 r. prawa użytkowania wieczystego działki oznaczonej nr 156/29 o powierzchni 2399 m², położonej w **Jaworznie** przy ulicy Partyzantów niezgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia RM uznano, że przetarg pisemny przeprowadzony w dniu 27 lutego 2001 r. zakończył się wynikiem pozytywnym w sytuacji, gdy zgodnie z protokołem z tego przetargu doszło do wyłonienia nabywcy nieruchomości, który wygrał przetarg oferując kwotę 963.000 zł, tj. kwotę równą cenie wywoławczej. Dopiero w trakcie przetargu pisemnego, po otwarciu oferty na posiedzeniu jawnym przedstawiciel oferenta podwyższył cenę do 964.000 zł. Tymczasem zdaniem NIK, przetarg należało uznać za zakończony wynikiem negatywnym. Zgodnie bowiem z §10 ust. 1 rozporządzenia RM, minimalną ceną “uzyskaną w wyniku przetargu” (por. art. 67 ust. 2 pkt 3 ugn), za którą może być sprzedana nieruchomość, jest cena **wyższa** od wywoławczej.

Cztery z pięciu kontrolowanych w gminie **Rzgów** ofert, złożonych na zakup nieruchomości gminnych w przetargach pisemnych, nie posiadały propozycji sposobu zapłaty oferowanej ceny, mimo że obowiązek podania tego w ofercie określony został w § 17 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 stycznia 1998r.

- braku ogłoszenia o przetargu (Kutno – 1 przypadek) lub wadliwej treści ogłoszeń o przetargach (Buk – 3 przypadki, Jaworzno – 1 przypadek)

W trakcie kontroli w **Jaworznie** ustalono, że w wyniku nie zweryfikowania treści przekazanego do opublikowania ogłoszenia o organizowaniu II przetargu (dot. nieruchomości stanowiącej działkę nr 16/13, obr. 85), jako termin do składania ofert w II przetargu podany został termin wyznaczony dla I przetargu. Zdaniem NIK mogło to wpłynąć na niezłożenie żadnej oferty dotyczącej tego przetargu i w rezultacie podjęcie decyzji o dokonaniu zbycia nieruchomości w drodze rokowań.

Kontrola w Mieście i Gminie **Buk** wykazała, że zgodnie z ogólnym “MPZP terenów aktywności gospodarczej w Niepruszewie”, na terenie działek o nr 297/11, 297/12, 297/13 w

Niepruszewie zaplanowano lokalizację funkcji składowo – produkcyjnych nieszkodliwych i nieuciążliwych dla środowiska przyrodniczego poza granicami działki. Na ogłoszenie o zamiarze sprzedaży ww. wpłynęły po jednej ofercie na każdą z ww. działek (STRADA Holding w przypadku działek nr 297/11 i 297/12 oraz TOYOTA Poznań w przypadku działki nr 297/13). Zgodnie z treścią ogłoszenia o zamiarze sprzedaży ww. działek, oferty o treści zgodnej z „Szczegółowymi warunkami sporządzenia oferty”, miały być złożone do dnia 8.09.2000 r. do godz. 10⁰⁰, a przetargi miały odbyć się tego samego dnia o godz. 10³⁰ na działkę 297/11, o godz. 12³⁰ na działkę 297/12 i o godz. 14³⁰ na działkę 297/13. Było to niezgodne z § 17 ust. 2 rozporządzenia RM, według którego oferty na przetarg pisemny mogą być składane najpóźniej na 3 dni przed wyznaczonym terminem przetargu. Burmistrz Miasta i Gminy Buk, wyjaśniając niespełnienie wymagań § 17 ust. 2 rozporządzenia RM podał m. in., że był to błąd przy redagowaniu ogłoszenia i chęć maksymalnego wydłużenia okresu składania ofert, gdyż w świetle potrzeb finansowych Gminy każdy oferent zamierzający nabyć nieruchomości od Gminy jest bezcenny.

- wadliwości uchwał organów gmin w przedmiocie zbywania nieruchomości Kórnik – 2 przypadki, Rzgów – 4 przypadki

W wyniku kontroli w Mieście **Kórnik** ustalono, że Rada Miejska w uchwale w sprawie zbycia działek nr 41/58 i 24/2 w Kamionkach bezpodstawnie powołała się na przepis art. 37 ust. 3 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami, w stanie faktycznym, który nie wyczerpywał dyspozycji tego przepisu. W przypadku sprzedaży budynków mieszkalnych w Kórniku-Bninie Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu stwierdził niezgodność z prawem uchwały Rady Miejskiej, z powodu naruszenia przepisu art. 34 ust. 1 pkt. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto w sprawie sprzedaży działek nr 457 i 458 w Szczytnikach, Zarząd podjął dwie uchwały (o tych samych numerach i z tą samą datą) ale dotyczące różnej liczby działek (pierwsza dotyczyła 18 a druga 23 działek).

Rada Gminy **Rzgów** w dniu 20 sierpnia 1999r. podjęła uchwałę Nr XI/67/99 w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż położonych w Rzgowie następujących sześciu działek: Nr 257, 251/2, 258/1, 258/5, 258/16-17, mimo że w tym czasie:

- działka Nr 257 była własnością Spółki „Centrum Targowe - Ptak,” która kupiła ją od gminy Rzgów aktem notarialnym Nr 9225/97 z 15 grudnia 1997r.,
- działki Nr 258/1, 258/5 i 258/16-17 wg ewidencji gruntów były własnością Skarbu Państwa.

Kontrola wykazała, że niewłaściwy zapis w ewidencji gruntów wskazujący na to, że właścicielem ww. działek 258/1, 258/5 i 258/16-17 jest Skarb Państwa, wprowadzony został w 1991r. na podstawie decyzji wójta gminy Nr GG. 7232/12/91 zatwierdzającej podział działki Nr 258, zawierającej sprzeczne zapisy dotyczące przedmiotowych działek. W decyzji tej oprócz zatwierdzenia podziału, orzeczono również, że ww. działki przeszły na Skarb Państwa, natomiast w jej uzasadnieniu podane zostało, że zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t. j. Dz.U. z 1991r. Nr 30, poz. 127) z chwilą uprawomocnienia się decyzji działki te przejdą na własność gminy. Dopiero w trakcie kontroli NIK pracownicy Urzędu podjęli działania w celu usunięcia błędnych zapisów decyzji z 1991r. oraz z ewidencji gruntów, uniemożliwiających zbycie omawianych działek o Nr 258.

- przekroczeniu terminów do organizowania drugich przetargów (Kielce – 2 przypadki, Przysucha – 1 przypadek)

Na 15 zbywanych w okresie objętym kontrolą w **Kielcach** nieruchomości w drodze przetargowej, w tym 13 nieruchomości w trybie przetargu nieograniczonego, w 2 przypadkach naruszono przepisy § 2 ust. 2 rozporządzenia RM. Dotyczyło to nieruchomości przy ul.

Domaszowskiej (działka o pow. 1.021 m²) oraz przy ul. Hipotecznej 8 (udziały w działce o pow. 1.421 m²). Ponieważ pierwsze przetargi na zbycie ww. nieruchomości zakończone zostały w dniu 13 grudnia 2001 r. wynikiem negatywnym, zorganizowano drugie przetargi, zakończone w dniu 17 czerwca 2002 r., tj. po 6 miesiącach i 4 dniach. W ten sposób przekroczony został 6-miesięczny termin, o którym mowa w § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia. Z dokumentacji tych przetargów wynika, że decyzję o organizacji drugich przetargów Zarząd Miasta podjął ze znacznym opóźnieniem, bo dopiero w dniu 29 maja 2002 r., tj. po 5 miesiącach i 16 dniach od zakończenia pierwszych przetargów, a informację o ich organizacji ogłoszono w dzienniku lokalnym w dniu 31 maja 2002 r., tj. po 5 miesiącach i 18 dniach.

- bezprawnemu powierzeniu przeprowadzenia przetargu innemu, nieuprawnionemu podmiotowi przez zarząd gminy (Sosnowiec – 1 przypadek)

Kontrola w **Sosnowcu** wykazała, że działki o numerach 1/3 i 1/9 (sprzedaż prawa użytkowania wieczystego) oraz 10/5 (sprzedaż prawa własności) o powierzchni łącznej 90.054 m² położone przy ul. Baczyńskiego, zbyte zostały w dniu 01.06.1999 r. w wyniku przetargu przeprowadzonego przez Katowicką Specjalną Strefę Ekonomiczną S.A. Organizacja i przeprowadzenie przetargu została powierzona KSSE przez Zarząd Miasta Sosnowiec umową zlecenia bez podstawy prawnej i wbrew zasadom racjonalnego gospodarowania. Przepis art. 8 ust. 4 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, zezwalający „właściwemu organowi” na powierzenie przeprowadzenia przetargu zarządzającemu specjalną strefą ekonomiczną, obowiązuje od 01.01.2001 r., natomiast umowa zlecenia nosi datę 23.04.1998 r., zaś umowa sprzedaży została zawarta w 1999 r. Stosownie do art. 38 ust. 1 ugn i § 2 ust. 1 rozporządzenia RM, przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ (wybierając jedną z form przetargu). Właściwym organem w rozumieniu art. 4 pkt 9 ugn jest organ wykonawczy gmin, który do 31.12.2000 r. nie miał uprawnień do powierzenia przeprowadzenia przetargu – zwłaszcza za zapłatą 15% prowizji od uzyskanej ceny – innemu podmiotowi. Według § 8 ust. 2 rozporządzenia RM przewodniczącego i członków komisji przetargowej wyznacza właściwy organ, a nie inny podmiot, w tym zleceniobiorca. Tymczasem w myśl § 2 umowy zlecenia, Miasto zapewniło sobie jedynie udział swojego przedstawiciela w komisji przetargowej. Nieruchomość została zbyta za cenę 2.368.420 zł (15% stanowiło kwotę 355.263 zł), przy wartości nieruchomości wynikającej z oszacowania przez rzeczoznawcę majątkowego równej 1.808.284 zł. W odniesieniu do ww. umowy Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach skierowała do prokuratury doniesienie o działaniach zarządu Gminy Sosnowiec noszących znamiona niegospodarności. Prokuratura Rejonowa w Sosnowcu umorzyła w dniu 29.01.1999 r. dochodzenie w tej sprawie, uzasadniając to brakiem ustawowych znamion czynu zabronionego. W wyniku postanowienia Prokuratury Okręgowej w Katowicach z dnia 22.09.2000 r., postanowienie o umorzeniu śledztwa stało się prawomocne.

- ustalenie takich warunków przetargowych w przetargu ograniczonym, które mógł spełnić jeden podmiot (Lubartów – 1 przypadek)

NIK zwracała uwagę na uchybienia w przeprowadzeniu procedury zbycia nieruchomości zabudowanej położonej przy ul. Cmentarnej 10 w **Lubartowie** w drodze przetargu ograniczonego przeprowadzonego w dniu 20.08.2001 r. Ustalając warunki jakie powinni spełniać potencjalni uczestnicy tego przetargu, działano nierzetelnie wprowadzając ograniczenia, które w ocenie NIK wskazują na zamiar sprzedaży nieruchomości z góry założonemu podmiotowi - Fundacji będącej dotychczasowym dzierżawcą tej nieruchomości. Przetarg, na mocy uchwały Zarządu Miasta nr 78/2001 z dnia 13.06.2001 r., został ograniczony do osób prawnych, które łącznie spełniały następujące warunki: w dniu podjęcia tej uchwały posiadały siedzibę lub oddział na terenie miasta Lubartowa i których celami statutowymi były:

- restrukturyzacja i rozwój gospodarczy regionu,

- wspieranie rozwoju indywidualnej przedsiębiorczości oraz procesów przekształceń własnościowych,
- restrukturyzacja rynku pracy,
- inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć na rzecz ochrony środowiska,
- działalność oświatowa, naukowo-techniczna i naukowa,
- rehabilitacja zawodowa i społeczna inwalidów.

Powyższe cele były identyczne z celami statutowymi Fundacji (w § 6 Statutu Fundacji zostały wymienione również w identycznej kolejności). Ponadto warunki tego przetargu ograniczonego określono tak, aby umożliwić udział osobie prawnej, która nie posiadała siedziby na terenie Lubartowa, ale posiadała oddział na terenie miasta, podczas gdy § 14 pkt 2 rozporządzenia RM dopuszczał przeprowadzenie przetargu ograniczonego m.in. dla osób zamieszkałych lub mających siedzibę w danej miejscowości. Fundacja, która była jedynym uczestnikiem i wygrała ten przetarg, nie posiadała siedziby na terenie Lubartowa (siedziba Fundacji mieści się w Lublinie), a jedynie Oddział.

- nierzetelnym przeprowadzeniu przetargu pisemnego poprzez zamykanie 2 przetargów bez wyboru oferenta bez podania uzasadnienia oraz zmianę przeznaczenia nieruchomości w kolejnym przetargu, co faworyzowało jednego oferenta – późniejszego nabywcę nieruchomości (Gniezno – 1 przypadek)

Ustalono, że zbycie nieruchomości w **Gnieźnie** przy ul. Poznańskiej - Dąbrowskiego (położonej w atrakcyjnym pod względem inwestycyjnym miejscu), poprzedzone było przeprowadzeniem trzech przetargów. We wszystkich przetargach uczestniczyła m. in. firma Szpot Sp. z o.o. z Poznania, która ostatecznie, w trzecim przetargu, nabyła tę nieruchomość. Spółka zadeklarowała jednocześnie niezwłoczne wybudowanie salonu sprzedaży samochodów wraz z serwisem i zatrudnienie około 70 osób. Ustalono, że do dnia zakończenia kontroli NIK, nieruchomość ta nie została zagospodarowana. Zastrzeżenia NIK budzi rzetelność przeprowadzonych przez Miasto przetargów, w wyniku których doszło do wyboru oferty spółki Szpot. Mianowicie, podmiot ten oferował za nieruchomość, w kolejnych przetargach kwoty 300, 450 i 350 tys. zł. Zaproponowana w drugim przetargu cena była najwyższa spośród zgłoszonych ofert (450 tys. zł, tj. 171,6% ceny wywoławczej wynoszącej 262.272 zł.), ale w związku z tym, że spółka nie wpłaciła wadium, jej oferta nie mogła być uznana za ważną. Zarówno pierwszy, jak i drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, mimo że wszystkie oferty (z wyjątkiem omawianej oferty firmy Szpot), spełniały warunki określone w postanowieniu Zarządu Miasta Gniezna z dnia 28 października 1999 r. i w komunikatach prasowych w sprawie zbycia nieruchomości. Komisja przetargowa nie podała żadnego uzasadnienia negatywnego wyniku tych przetargów. Według wyjaśnień członków komisji przetargowej, brak uzasadnienia spowodowany był przeoczeniem. Stwierdzono, że jedna z ofert i to zgłoszona jeszcze w pierwszym przetargu (oferta firmy Koncept Sp. z o.o. z Poznania, która zamierzała wybudować ekologiczną stację paliw z zapleczem handlowo – usługowym i małą gastronomią, oferując niezwłoczne rozpoczęcie inwestycji i zatrudnienie od 15 do 20 osób), była cenowo taka sama jak ostateczna oferta firmy Szpot. Jako powód niewybrania w pierwszym przetargu oferty firmy Koncept, podano ewentualną kolizję lokalizacyjną stacji paliw z istniejącą zabudową mieszkaniową. Takiego ograniczenia nie zawierało jednak postanowienie Zarządu Miasta i komunikaty o przetargach określające warunki wymagane od oferentów. Przed przystąpieniem do organizacji trzeciego przetargu zmieniono warunki przetargowe w ten sposób, aby wyeliminować dotychczasowych konkurentów firmy Szpot, stawiając tę firmę w uprzywilejowanej pozycji. Zmianie uległo bowiem przeznaczenie sprzedawanej nieruchomości (określono, że teren ten będzie przeznaczony pod budowę salonu sprzedaży samochodów, co w oczywisty sposób faworyzowało spółkę Szpot).

- braku ustalenia w przetargach pisemnych wagi kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty (Radom – 1 przypadek, Sosnowiec – 1 przypadek)

*W toku kontroli przeprowadzonej w **Sosnowcu** ustalono, iż w przetargu pisemnym na sprzedaż nieruchomości przy ul. Andersa (działki nr 13/2 i 14/23), który przeprowadzono w dniu 17.04.2000 r. warunki przetargu, w szczególności pozacenowe, np. dotyczące wybudowania stosownej ilości mieszkań na 1 ha terenu, zawarte były w dokumencie nazwanym specyfikacją. W ww. przetargu nie określono wag (znaczenia) przypisanych poszczególnym kryteriom oceny ofert. NIK zwraca uwagę, że sytuacja taka daje komisji przetargowej możliwość dowolnej oceny złożonych ofert.*

3.5. Zbywanie nieruchomości w drodze rokowań (art. 39 ust. 2 ugn)

Kontrola wykazała, że zbywanie nieruchomości w drodze rokowań prowadzonych w następstwie negatywnego rezultatu 2 kolejnych przetargów (art. 39 ust. 2 ugn) miało miejsce w 24 na 26 kontrolowanych gmin. Kontrolą objęto 154 postępowań, w wyniku których doszło do zbycia nieruchomości o wartości wynoszącej wg oszacowań rzeczoznawców majątkowych 30.353.204,27 zł. Gminy uzyskały w wyniku sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste tych nieruchomości łączne dochody w kwocie 22.205.453,90 zł, co stanowi 73,2 %⁴². Spośród 154 umów zbycia nieruchomości na podstawie art. 39 ust. 2 ugn, w 50 umowach (32,5% ogółu) uzyskana cena była wyższa lub równa wartości wynikającej z oszacowania, w 35 umowach mieściła się w przedziale 75-99,9% wartości oszacowania, w 45 umowach stanowiła 50-74,9% wartości nieruchomości określonej w wycenie, w 24 umowach nie przekraczała 50% wartości oszacowania (w tym w 5 przypadkach cena była niższa niż 25% wartości oszacowania zbywanej nieruchomości)⁴³.

Przykładowo:

- ❖ *nieruchomość położona w **Kielcach** przy ul. Chełmońskiego (działki nr 2011/6 i 1979/4) oszacowana została przez rzeczoznawcę majątkowego w 1999 r. na 266.586 zł. Cena wywoławcza w I przetargu przeprowadzonym w sierpniu 1999 r. wynosiła 271.000 zł, w drugim przeprowadzonym w listopadzie 1999 r. została obniżona o 30% i stanowiła 189.700 zł. W wyniku rokowań przeprowadzonych w związku z negatywnym rezultatem ww. przetargów, Miasto zbyło nieruchomość w maju 2000 roku za cenę 105.000 zł, tj. 39,4% jej wartości;*
- ❖ *nieruchomość położona w **Lesznie** przy ul. B. Prusa (działki nr 17/23, 18/5, 19/10, 20/9) oszacowana została przez rzeczoznawcę majątkowego w 2002 r. na kwotę 1.181.500 zł. W wyniku rokowań przeprowadzonych w związku z negatywnym rezultatem dwóch przetargów, Miasto zbyło w 2002 r. nieruchomość za cenę 690.000 zł, tj. 58,4% jej wartości,*
- ❖ *nieruchomość położona w **Kutnie** przy ul. Metalowej (działka nr 317/40) oszacowana została przez rzeczoznawcę majątkowego w grudniu 2001 r. na kwotę 241.320 zł. Cena wywoławcza w I przetargu przeprowadzonym w lutym 2002 r. wynosiła 242.200 zł, w drugim przeprowadzonym w marcu 2002 r. została obniżona i stanowiła kwotę 190.000*

⁴² W przypadku oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste uwzględniono wartość umowną, stanowiącą podstawę do ustalenia opłat rocznych.

⁴³ W Informacji o wynikach kontroli P/01/168 *Gospodarowanie nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych* podano, że przy sprzedaży w drodze rokowań, po 2 negatywnych przetargach, ceny były niższe o 10 % do 15 % od wartości nieruchomości.

zł. W wyniku rokowań przeprowadzonych w związku z negatywnym rezultatem ww. przetargów, Miasto zbyło w październiku 2002 roku nieruchomość za cenę 89.162 zł, tj. 36,9% jej wartości,

- ❖ nieruchomość położona w **Tarnowskich Górach** przy ul. Wojska Polskiego (działka nr 4623/124) oszacowana została przez rzeczoznawcę majątkowego w kwietniu 2001 r. na kwotę 659.500 zł. Cena wywoławcza w I przetargu przeprowadzonym w lipcu 2001 r. była równa wartości oszacowania, w drugim przeprowadzonym we wrześniu 2001 r. została obniżona i stanowiła kwotę 511.200 zł. W wyniku rokowań przeprowadzonych w związku z negatywnym rezultatem ww. przetargów, Miasto zbyło w 2002 roku nieruchomość za cenę 210.000 zł, tj. 31,8% jej wartości.

Wprawdzie zbywanie nieruchomości na podstawie art. 39 ust. 2 ugn poniżej ich wartości wynikającej z oszacowania jest zgodne z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednak zdaniem NIK j.s.t. nie wykorzystywały wszystkich możliwości, by zbyć nieruchomości w poprzedzających rokowania przetargach albo uzyskać lepszą cenę w rokowaniach. Do rokowań dochodziło w wyniku nie zgłaszania się oferentów do przetargów. Brak zainteresowania nabyciem niektórych nieruchomości w przetargach, oprócz przyczyn obiektywnych tj. recesja na rynku obrotu nieruchomościami, mógł być spowodowany np.:

- ❖ ustalaniem w I a następnie w II przetargach cen wywoławczych znacznie przekraczających oszacowaną wartość nieruchomości (2 przypadki stwierdzone w Skierniewicach, 1 w Kórniku).

*Na przykład przy sprzedaży przez Miasto **Kórnik** nieruchomości w Koninku (działka nr 113) cenę wywoławczą ustalono w wysokości 3.434 tys. zł, tj. wyższą o 71% od wynikającej z operatu. Po trzech bezskutecznych przetargach nieruchomość powyższą sprzedano w rokowaniach za kwotę 2.727 tys. zł, tj. wyższą o 36% od wyceny rzeczoznawcy. Przy sprzedaży jednej nieruchomości przez gminę Skierniewice wycenionej na 458.340 zł w I przetargu cena wywoławcza wynosiła 905.000 zł (wyższa o 97,5%), w II przetargu – 622.820 zł (wyższa o 35,9%), natomiast w rokowaniach ustalono cenę w kwocie 490.000 zł.*

- ❖ publikowaniem ogłoszeń o poprzedzających rokowania przetargach, w których cena wywoławcza przekraczała 50 tys. zł, w czasopiśmie rozpowszechnianym na niewielkim obszarze, co sprawiało, że ogłaszane przetargi nieograniczone stawały się w istocie przetargami ograniczonymi do osób zamieszkujących na terenie danej gminy lub powiatu (przypadki stwierdzone w Skierniewicach – Głos Skierniewic, Informator Tygodniowy Skierniewic, Kutno – Powiatowe Życie Kutna, Gazeta Miejska – 6 przypadków).

Zaledwie w 1 gminie publikowano w prasie ogłoszenia o zaproszeniu do rokowań we wszystkich kontrolowanych postępowaniach poprzedzających zbywanie nieruchomości na podstawie art. 39 ust. 2 ugn (Buk) W pozostałych j.s.t. zaniechanie publikowania takich ogłoszeń w prasie powodowało ograniczenie dostępu do informacji o zamiarze zbycia nieruchomości w drodze rokowań, w szczególności ograniczenie do osób, które śledziły przebieg przetargów lub uzyskały stosowne informacje z urzędu gminy.

W 4 gminach (w Tarnowskich Górach i Gliwicach po 2 przypadki, w Kórniku i Zamościu – po 1 przypadku) zaniechano prowadzenia rokowań przewidzianych w art. 39 ust. 2 ugn ze wszystkimi zainteresowanymi nabyciem nieruchomości osobami. Kontrola wykazała, że wybór osoby, z którą prowadzono rokowania był w takich przypadkach jednocześnie wyborem nabywcy nieruchomości za cenę proponowaną w odpowiedziach na zaproszenia do rokowań. Z osobami wyłoniętymi w ten sposób nie prowadzono dalszych rokowań w przedmiocie ceny,

co upodabniało tryb zawierania umów do konkursu ofert, a nie rokowań. Zdaniem NIK nie znajduje uzasadnienia postępowanie organów wykonawczych gmin polegające w szczególności na kwalifikowaniu do rokowań wyłącznie jednego podmiotu na podstawie oceny składanych odpowiedzi na zaproszenie do rokowań i wyborze osoby, która zaproponowała najwyższą cenę, gdyż bezpodstawne jest traktowanie a priori zawartych w odpowiedziach na zaproszenia do rokowań propozycji cenowych za niepodlegające rokowaniom, a więc ewentualnemu podwyższeniu. Treść art. 39 ust. 2 i 28 ust. 2 ugn wskazuje jednoznacznie, iż trybem zawierania umowy są rokowania, a nie tryb ofertowy, natomiast warunki zbycia nieruchomości ustala się w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą. Tym samym nieuprawnione jest traktowanie pisemnych odpowiedzi na zaproszenie do rokowań – nawet zawierających cenę - jako wiążącą i niepodlegającą negocjacjom ofertę. Najwyższa Izba Kontroli ocenia takie postępowanie zarządów gmin jako nierzetelne, sprzeczne z interesem gospodarczym j.s.t. i wskazujące na brak szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym, wymaganej przez art. 50 ustawy z 08.03.1990 roku o samorządzie gminnym⁴⁴.

Kontrola w Tarnowskich Górach wykazała, że w przypadku zbycia budynku po byłym przedszkolu nr 10 przy ul. Pogodnej 26, przyjęto do rokowań ofertę złożoną po terminie. Pomimo iż w miejscu i terminie składania ofert wyznaczonych w ogłoszeniu, to jest do dnia 22.03.2002 r. złożona została tylko jedna oferta – J. S., do rokowań przyjęto drugą ofertę, złożoną przez Zarząd Budynków Komunalnych S.A. (dalej ZBK). W toku kontroli NIK ustalono, że oferta ZBK została złożona nie wcześniej niż w dniu 25.03.2002 r. i zarejestrowana z datą wsteczną 20.03.2003 r. oraz zadekretowana przez I Zastępcę Burmistrza również z datą wsteczną 20.03.2002 r. Następnie Naczelnik Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami antydatował na dzień 22.03.2002 r. fakt przyjęcia oferty przez Wydział GGG, co umożliwiło rozpatrywanie oferty ZBK jako złożonej w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu. Ponadto z żadnym z 2 oferentów nie przeprowadzono rokowań, ograniczając się do akceptacji jednej z ofert (ww. oferty ZBK). Tymczasem przeprowadzenie takich rokowań mogłoby doprowadzić – zdaniem NIK – do uzyskania przez Gminę korzystniejszych warunków sprzedaży. NIK zwraca jednocześnie uwagę, iż trybem wyłonienia nabywcy, określonym w art. 39 ust. 2 ugn są rokowania (a nie konkurs ofert).

Ponadto w 1 gminie (**Sosnowiec**) przed rokowaniami w sprawie zbycia nieruchomości przy ul. Granicznej (działka nr 1490), na etapie informowania o rokowaniach, nastąpiła zmiana przeznaczenia zbywanej nieruchomości w stosunku do przeznaczenia, o którym informowano w przetargach zakończonych wynikiem negatywnym (*“zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”* przed rokowaniami wobec przeznaczenia *“pod pawilon handlowy lub usługowy”* w przetargach). W ocenie NIK informacja dotycząca przeznaczenia działki i możliwości jej zabudowy zawarta w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży stanowi istotną przesłankę dla potencjalnych nabywców, w związku z czym brak informacji o możliwości zabudowy ww. działki jednorodziennymi domami mógł mieć istotny wpływ na niepowodzenie prób zbycia ww. działki w trybie przetargu. Wprowadzenie takiej informacji do publikowanych ogłoszeń na etapie przystępowania do rokowań było w ocenie NIK działaniem niezgodnym z zasadami uczciwej konkurencji.

⁴⁴ t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

3.6. Zbywanie nieruchomości w trybie bezprzetargowym

W odniesieniu do zbywania nieruchomości w drodze bezprzetargowej, kontrola wykazała m.in., że:

W 7 gminach dochodziło do zbywania nieruchomości w niewłaściwym trybie (z pominięciem trybu przetargowego), w sytuacjach gdy nie występowały podstawy do zastosowania drogi bezprzetargowej, co naruszało przepisy art. 37 ust. 1 (Mikołajki, Ryn – po 1 przypadku), ust. 2 pkt 6 (Tarnowskie Góry, Gniezno, Gliwice – po 1 przypadku) lub ust. 3 (Rzgów – 1 przypadek) oraz art. 204 ust. 1 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Zamość – 1 przypadek) i art. 207 ugn (Gliwice – 1 przypadek). Zdaniem NIK, popartym orzecznictwem Sądu Najwyższego i poglądami prezentowanymi w literaturze prawniczej z zakresu obrotu nieruchomościami⁴⁵, zbywanie nieruchomości z pominięciem przetargu, gdy brak jest przesłanek do zastosowania drogi bezprzetargowej, rodzi skutki prawne w postaci nieważności zawartych umów.

W marcu 2002 r. oddano w użytkowanie wieczyste stanowiącą własność Miasta i Gminy Mikołajki działkę Nr 49 o powierzchni 0,1105 ha, położoną przy ul. Okrężnej 3 oraz sprzedano usytuowany na niej budynek o pow. 372,97 m² spółce z o.o. "LUX" w trybie bezprzetargowym, mimo braku przesłanek określonych w art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, umożliwiających odstępnie od przetargu. Do dnia 31.05.2001 r. nieruchomość ta pozostawała w użytkowaniu wieczystym SP ZOZ w Mikołajkach. W wyniku likwidacji SP ZOZ, prawo użytkowania wieczystego przysługujące temu podmiotowi wygasło na skutek konfuzji, wynikającej z przejęcia przez Gminę majątku zlikwidowanego podmiotu, w tym również prawa użytkowania wieczystego. Wygasło także określone w umowie przedwstępnej, a niewykonane przez likwidatora przed datą likwidacji zobowiązanie do sprzedaży tego prawa. Ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz ww. spółki w trybie bezprzetargowym było więc niezgodne z art. 37 ust. 1 powołanej wyżej ustawy, zaś art. 58 § 1 k.c. stanowi, że czynność prawna sprzeczna z ustawą jest nieważna.

W przypadku nieruchomości położonej w Gliwicach przy ul. Tarnogórskiej 222 (wartość nieruchomości 38.444 zł) Zarząd podjął decyzję o zbyciu ww. nieruchomości w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 207 ust. 1 ugn, (stanowiącego, że osoby, które były posiadaczami nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy w dniu 5.12.1990 r. i pozostawały nimi nadal w dniu 1.01.1998 r., mogą żądać oddania nieruchomości w drodze umowy w użytkowanie wieczyste wraz z przeniesieniem własności budynków, jeżeli zabudowały te nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą), pomimo tego, że nie była spełniona przesłanka do zastosowania tego trybu – tzn. nieruchomość nie była zabudowana.

Niezgodnie z art. 37 ust. 2 pkt. 6 ugn, stanowiącym, że nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej jeżeli przedmiotem zbycia są części nieruchomości, niezbędne do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę część nabyć, jeżeli nie mogą być zbyte jako odrębne nieruchomości, działki 82/103 i 75/21 o pow. 1.254,00 m² przy ul. Pliszki (wartość 22.196 zł) w Gliwicach zostały sprzedane osobie prawnej w trybie bezprzetargowym, pomimo że mogły one być zbyte jako odrębne nieruchomości (m.in. posiadały regularny kształt i dostęp do drogi publicznej).

Rada Gminy Rzgów uchwałąmi:

⁴⁵ Zob. Cz. II niniejszej Informacji - Analiza stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności, s. 19, 21.

- Nr XXXVI/302/98 z 26.03.1998r. określiła, że położona w Rzgowie działka Nr 2169/3 może zostać oddana w drodze bezprzetargowej w wieczyste użytkowanie Łódzkiemu Zakładowi Energetycznemu S.A. w Łodzi, pod budowę stacji trafo,
- Nr XVIII/154/2000 z 26 czerwca 2000r. upoważniła Zarząd Gminy do sprzedaży Łódzkiemu Zakładowi Energetycznemu S.A. w Łodzi w drodze bezprzetargowej położonej w Rzgowie działki Nr 2136/1, również pod potrzeby istniejącej tam stacji trafo.

Zgodnie z treścią art. 37 ust. 3 ugn rada gminy w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, w drodze uchwały, mogła zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone na realizację celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Kontrola wykazała, że ŁZA S.A w Łodzi, mimo że prowadzi działalność statutową polegającą m.in. na przesyłaniu i dystrybucji energii elektrycznej, to jednak nie przeznacza dochodów w całości na swoją działalność statutową. Nie spełniała więc przesłanki zawartej w powołanym wyżej art. 37 ust. 3 ugn. W ocenie NIK odpowiedzialność za wprowadzenie mylnych i niezgodnych z prawem treści do przedstawionych uchwał Rady Gminy Rzgów ponosił ówczesny Zarząd, bowiem wg obowiązującego w tym czasie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym - przygotowanie projektów uchwał rady gminy należało do zarządu gminy.

W ocenie NIK, zawarta w dniu 19.12.2002 r. przez Prezydenta Miasta **Zamościa** umowa oddania działki gruntu o wartości 15.900 zł w użytkowanie wieczyste, położonej w Zamościu przy ul. Królowej Jadwigi i nieodpłatnego przeniesienia własności budynku na rzecz Klubu Sportowego "Hetman" Zamość (KS HETMAN) - użytkownika w dniu 05.12.1990 r. zbytej nieruchomości - była sprzeczna z przepisem art. 204 ust. 1 ugn w zw. z art. 204 ust. 5 ugn, ze względu na wygaśnięcie roszczeń KS HETMAN, związane ze złożeniem wniosku o uwłaszczenie w dniu 17.07.2002 r., tj. po terminie, który upłynął z dniem 31.12.1996 r. Ponadto NIK oceniła, że nierzetelnie przeprowadzone zostało postępowanie poprzedzające zawarcie umowy z 19.12.2002 r., ponieważ nie udowodniono w tym postępowaniu, stosownie do uregulowań § 9 ust. 1 rozporządzenia RM z 10.02.1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu⁴⁶, iż nakłady na budynek znajdujący się na zbywanej nieruchomości (oszacowane przez rzeczoznawcę na ogółem 291.220 zł) poniesione zostały ze środków własnych użytkownika, a nie ze środków publicznych. Pomimo tego własność budynku położonego na zbywanej nieruchomości przeniesiona została na KS HETMAN nieodpłatnie. Dopiero w trakcie kontroli, w dniu 06.06.2003 r., Prezes KS HETMAN Zamość oraz Sekretarz Klubu, złożyli oświadczenie, że nie dysponują dokumentami potwierdzającymi wykonanie ze środków własnych adaptacji i modernizacji pawilonu sportowego wraz z urządzeniami towarzyszącymi, stwierdzając jednocześnie, iż na powyższy cel środki finansowe pochodziły ze składek członkowskich oraz wpłat sponsorów.

⁴⁶ Dz.U. Nr 23, poz. 120 ze zm.

3.7. Zbywanie nieruchomości w drodze zamiany

W 6 gminach wystąpiły nieprawidłowości związane ze zbywaniem nieruchomości w drodze zamiany⁴⁷. Nieprawidłowości dotyczyły:

- ❖ nierzetelności podejmowanych przez gminy działań, mogącej wskazywać na szczególne uprzywilejowanie drugiej strony umowy zamiany (Kielce – 1 przypadek, Tarnowskie Góry – 1 przypadek, Gliwice – 1 przypadek),

Na 2 skontrolowane transakcje zamiany nieruchomości w Tarnowskich Górach (o łącznej wartości 186.100 zł, co stanowiło 21,4 % wartości nieruchomości zbytych przez Gminę w ten sposób) ustalono, że w wyniku jednej z zamian gmina uzyskała działki nr 4893/79 i 4892/79 przy ul Granicznej, które wcześniej (w 1999 r.) sprzedała w przetargu ustnym nieograniczonym jako obciążone wadą (znajdowały się na terenie pogórnym, o czym informowano w ogłoszeniu o przetargu. Pomimo tego, osoba fizyczna która w 2001 r. nabyła działki przy ul Granicznej od zwycięzcy ww. przetargu (Prezes Zarządu spółki AIG S.A., działającej z udziałem Gminy), wystąpiła z roszczeniami wobec gminy z tytułu ww. wady nabytych nieruchomości. Ww. roszczenia wprawdzie formalnie nie uznano, jednakże Zarząd zaakceptował wniosek ww. osoby o dokonanie zamiany posiadanych przez nią działek obciążonych wadą na działkę gminną przy ul. Hallera (działka budowlana bez wad, o regularnym kształcie). NIK zwracała uwagę, iż pozyskane w wyniku opisanej wyżej zamiany działki przy ul. Granicznej nie zostały dotychczas zbyte przez gminę, zaś na ich przygotowanie do ponownej sprzedaży gmina będzie musiała ponieść nakłady finansowe, związane m.in. ze sporządzeniem kolejnych ekspertyz geologiczno – górniczych. Ponadto w trakcie realizacji ww. umowy zamiany stwierdzono również inne nieprawidłowości, wskazujące na szczególne uprzywilejowanie ww. oferenta, a mianowicie:

- *uchwała o zamianie została podjęta w ciągu 1 dnia od daty widniejącej na wniosku Prezesa AIG S.A. to jest 28.11.2001 r. Tymczasem w 4 pozostałych sprawach dotyczących zamiany nieruchomości, przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą wnioskujący oczekiwali na zamianę od 50 do 619 dni (średnio 364 dni),*
 - *działka gminna przy ul. Hallera przeznaczona do zamiany została wyceniona przez biegłego rzeczoznawcę zanim uprawomocniła się decyzja o jej wydzieleniu, co było niezgodne z art. 150 ust. 2 ugn (który stanowi, że dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu określa się wartość rynkową) w związku z art. 46 § 1 k.c. (który stanowi, że nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności),*
 - *wniosek o dokonanie zamiany, datowany na 28.11.2001 nie został zaewidencjonowany w sposób określony w §6 ust. 1 Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (nie dokonano jego rejestracji w rejestrze korespondencji wpływającej i nie nosi śladów dekretacji),*
 - *sprawę zamiany rozpatrywano na posiedzeniu Zarządu Miasta, pomimo iż nie była ona ujęta w porządku obrad, w protokole z posiedzenia Zarządu nie znajduje się też adnotacja o wprowadzeniu jej do tegoż porządku.*
- ❖ zbywania nieruchomości bez uzyskania uprzedniej zgody rady gminy na podstawie art. 14 ust. 5 ugn (Chełm – 1 przypadek) lub wobec nieuchwalenia przez organ stanowiący gminy zasad zbywania i nabywania nieruchomości (Lubartów – 1 przypadek) lub naruszenia zasad zbywania nieruchomości (Zamość – 1 przypadek)

⁴⁷ Ponadto nieprawidłowości związane z brakiem wycen zbywanych lub nabywanych nieruchomości wystąpiły w 5 gminach: Rzgów – 2 przypadki, Gniezno – 2 przypadki, Łuków – 1 przypadek, Mikołajki – 2 przypadki, Ryn – 1 przypadek (zob. wyżej, pkt 3.2.).

*W przypadku transakcji przeprowadzonej w 2001 r. pomiędzy Miastem **Chelm** a Skarbem Państwa, która dotyczyła zamiany prawa własności nieruchomości Miasta Chelm położonej przy ul. Ceramicznej (o wartości 130.267 zł), na prawo własności Skarbu Państwa do lokalu mieszkalnego w budynku położonym przy ul. 11 Listopada wraz z przynależnymi pomieszczeniami i udziałem w części wspólnej budynku oraz udziałem w prawach do gruntu (o wartości łącznej 19.363 zł), Zarząd Miasta uchwałą Nr 480/01 z dnia 14 lipca 2001 r. zrezygnował na podstawie art. 14 ust. 3 i 4 ugn z możliwości uzyskania od Skarbu Państwa dopłaty w kwocie 110.904 zł, wynikającej z różnicy wartości zamienianych nieruchomości i zawarł w dniu 20 sierpnia 2001 r. umowę zamiany bez występowania o zgodę Rady Miejskiej na jej zawarcie. W tym przypadku, w ocenie NIK, Zarząd Miasta nie dopełnił dyspozycji art. 14 ust. 5 ugn, z której wynikało, że zawarcie umów w sprawach, o których mowa w art. 14 ust. 1-4 ugn, wymagało uprzedniej zgody Rady Miejskiej.*

- ❖ dokonaniu zamiany 2 nieruchomości komunalnych na 1 nieruchomość, w sytuacji gdy wartość 1 nieruchomości gminy przewyższała wartość nabywanej nieruchomości (Ryn – 1 przypadek), co stanowiło obejście ustawy, w szczególności art. 37 ust. 1 ugn ustanawiającego zasadę zbywania nieruchomości publicznych w drodze przetargu.

*W trakcie kontroli Miasta i Gminy **Ryn** ustalono, że umową zamiany z dnia 29.11.2001 r. zawartą ze spółką Mazurskie Centrum Kongresowo-Wypoczynkowe "Zamek Ryn", w zamian za nieruchomość Spółki przekazano 2 nieruchomości gminne (z których jedna zabudowana była zamkiem w Rynie, druga zabudowana budynkiem zlikwidowanej szkoły w Prażmowie), w sytuacji gdy już wartość 1 nieruchomości gminy (zabudowanej zamkiem) przekraczała wartość nieruchomości Spółki. Wartość samej tylko nieruchomości zabudowanej zamkiem, po zastosowaniu 30 % bonifikaty wynosiła 1.834 tys. zł i przewyższała znacznie wartość nieruchomości Spółki, tj. kwotę 1.600 zł. Należy przy tym odnotować, że w sierpniu 2002r. Gmina przystąpiła do zmian w planie przestrzennego zagospodarowania wsi Prażmowo, w myśl których tereny rolne mają być przeznaczone na cele turystyczno – rekreacyjne, a tym samym wzrosła wartość nieruchomości zabudowanej budynkiem zlikwidowanej szkoły.*

Z okoliczności dokonania tej zamiany (stosowna uchwała Rady Miejskiej została podjęta w 2000 r., gdy nieruchomość spółki była jeszcze niezabudowana, obiekt biurowy spółka wniosła dopiero w 2001 r., w celu wykonania warunków zamiany określonych w uchwale Rady Miejskiej, zamiana nastąpiła w końcu 2001 r.) wynika, iż ww. czynności podjęte zostały w celu obejścia przepisów, które obligują do nabycia nieruchomości na potrzeby gminy (w tym przypadku obecnej siedziby UMiG) w trybie regulowanym ustawą o zamówieniach publicznych. Całość przebiegu transakcji wskazuje, iż w istocie chodziło o pozyskanie nowej siedziby dla UMiG, a zapłatą za to miała być inna nieruchomość gminy (zamek), tj. o transakcję typu barterowego. Ponadto w zamian za nieruchomość Spółki przekazano 2 nieruchomości gminne, w sytuacji gdy już wartość 1 nieruchomości gminy (zabudowanej zamkiem) przekraczała wartość nieruchomości Spółki. Tak więc zbycie w drodze tej transakcji zamiany także drugiej nieruchomości gminy (położonej w Prażmowie, o pow. 1,30 ha, zabudowanej) naruszało art. 37 ust. 1 ugn. Stosownie do art. 58 § 1 k.c., czynności prawne mające na celu obejście ustawy są nieważne.

3.8. Umowy zbycia nieruchomości

W 5 gminach stwierdzono rozbieżności pomiędzy treścią zaakceptowanych przez oferenta warunków przetargowych lub treścią protokołu rokowań (Kielce – 1 przypadek, Rzgów – 2 przypadki, Buk – 4 przypadki, Sosnowiec – 1 przypadek) albo postanowieniami uchwał Rady Miejskiej o wniesieniu do spółki nieruchomości (Gliwice – 2 przypadki), a postanowieniami zawartych następnie umów zbycia nieruchomości.

*Po kontroli w Mieście i Gminie **Buk** stwierdzono nieprawidłowości w umowach sprzedaży trzech nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 33,3498 ha zawartych z podmiotami: STRADA Holding Sp. z o.o. w Przeźmierowie k/Poznania (sprzedanych za cenę 1.078.180 zł i 2.873.350 zł) i TOYOTA MOTOR POLAND Co. Ltd w Poznaniu (sprzedanej za cenę 355.000 zł) nie uwzględniono, stanowiących integralną część ofert zobowiązań pozacenowych dotyczących udziału nabywców w kosztach budowy infrastruktury technicznej. Spółka STRADA zobowiązała się w negocjacjach do poniesienia 50% kosztów budowy dróg dojazdowych i 100% kosztów budowy pozostałych urządzeń infrastruktury a TOYOTA do użyczenia własnego sprzętu do budowy dróg, kanalizacji i wodociągów oraz do wybudowania na własne potrzeby oczyszczalni. Tym samym Gmina pozbawiła się możliwości wyegzekwowania wykonania oferowanych przez powyższe podmioty zobowiązań pozacenowych. Ponadto doszło do uchybień w postępowaniu przy sprzedaży Poznańskiej Energetyce Ciepłej NP. majątku stanowiącego infrastrukturę ciepłowniczą Gminy. Polegały one np. na tym, że w zawartej w dniu 5.07.2002 r. umowie sprzedaży majątku za cenę 1.210 tys. zł, również nie ujęto zobowiązania ofertowego złożonego przez to przedsiębiorstwo do poniesienia w okresie 15 lat nakładów inwestycyjnych (w zakresie modernizacji majątku ciepłowniczego w kwocie 1,2 mln zł).*

Najwyższa Izba Kontroli po kontroli w **Sosnowcu** zwracała ponadto uwagę na konieczność starannego formułowania warunków przetargowych branych pod uwagę przy wyborze nabywcy w przetargach pisemnych. W ocenie NIK, w przypadku sprzedaży nieruchomości warunki przetargowe zawierać powinny również prawne zabezpieczenia spełnienia wymagań w zakresie wykorzystania nieruchomości przez nabywcę dotyczących np. sposobu zagospodarowania nieruchomości, terminu realizacji inwestycji. W szczególności ustanawianie jako warunku przetargowego określonego (bądź preferowanego) sposobu zagospodarowania sprzedawanej nieruchomości może być skuteczne tylko wtedy, gdy dany sposób zagospodarowania (np. proporcje powierzchni usługowo-handlowej i mieszkalnej, gęstość zabudowy) zostanie zabezpieczony w należyty sposób (np. gwarancjami bankowymi, klauzulami gwarancyjnymi). Biorąc pod uwagę, że nabywca nieruchomości będzie jej właścicielem, a więc osobą, której przysługują najszerze prawa do dysponowania rzeczą, ustalenia planów zagospodarowania terenu mogą nie być wystarczającą przeszkodą w realizacji inwestycji innych niż pożądane i akceptowane przez gminę.

3.9. Realizacja dochodów ze zbywania nieruchomości

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w zakresie ustalania i pobierania⁴⁸ należności z tytułu zbywania nieruchomości w 12 gminach (46,2%). Polegały one w szczególności na:

⁴⁸ Dotyczy tych należności, które na mocy przepisów ugn nabywcy powinni uregulować najpóźniej w dniu zawarcia umowy zbycia.

- w razie rozkładania na raty ceny nieruchomości - nieegzekwowaniu należnych kwot z tytułu oprocentowania rat, wbrew przepisowi art. 70 ust. 3 ugn (Rzgów – 2 przypadki, Lubartów – 1 przypadek)⁴⁹

*W notarialnej umowie Nr 5233/99 w sprawie sprzedaży nieruchomości komunalnych, zawartej w dniu 23 września 1999r. przez gminę **Rzgów** ze Spółką Piotrcovia – Ptak podano m.in., że realizacja ceny sprzedaży w kwocie 661.651 zł, ustalonej w rokowaniach przeprowadzonych po dwu przetargach niezakończonych wyłonieniem nabywcy, dokonana zostanie przez nabywcę w ratach, z których I w kwocie 200.000 zł zapłacona została przed zawarciem umowy, a pozostałe cztery, każda po 115.412,75 zł, winny zostać uregulowane do 25 dnia każdego miesiąca, począwszy od października 1999r. Również notarialna umowa sprzedaży nieruchomości komunalnych, zawarta przez gminę Rzgów w dniu 27 czerwca 2000r. ze Spółką „Centrum Targowe Ptak” jako nabywcą wyłoniłym w rokowaniach przeprowadzonych po dwu przetargach, stanowiła m.in., że należność za zakupione grunty w kwocie 1.187.000 zł zostanie uregulowana w ratach, z których I w kwocie 100.000 zł miała zostać zapłacona do końca czerwca 2000r., II i III, po 100.00 zł kolejno do 15 lipca i 15 sierpnia 2000r., IV i V, po 200.000 zł – do 15 września i 15 października 2000r., VI rata w kwocie 250.000 zł do 15 listopada 2000r. a ostatnia - VII w wys. 237.000 zł do 15 grudnia 2000r. Obie umowy nie uwzględniały jednak warunków dotyczących sposobu oprocentowania rat wynikającego z art. 70 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce gruntami. W wyjaśnieniu złożonym w czasie kontroli NIK Wójt podał, że w umowie notarialnej nie określono sposobu oprocentowania rat dlatego, że oprocentowanie rat wynika wprost z ustawy o gospodarce nieruchomościami – art. 70 ust. 3. Kontrola wykazała, że w obu przypadkach nabywcy regulowali raty bez oprocentowania. Pomimo niezgodnego z interpretacją NIK zastosowania w obu ww. umowach zasad ustalania cen obowiązujących dla nieruchomości zbywanych w drodze bezprzetargowej, w obu przypadkach nie zastosowano konsekwentnie tych zasad, gdyż nie zawarto w umowach postanowień w zakresie oprocentowania rat wynikających z art. 70 ust. 3 lub 4 ugn, w rezultacie czego nabywcy regulowali raty bez oprocentowania. Gmina Rzgów zaniechała dochodzenia stosownego oprocentowania, które wyniosło ogółem 79.023,59 zł, a dodatkowo odsetek za opóźnienie w zapłacie jednej raty w kwocie 398,40 zł (razem: 79.421,99 zł). Dopiero w trakcie kontroli NIK obliczono wysokość odsetek należnych*

⁴⁹ W sprawie dopuszczalności rozkładania na raty ceny nieruchomości zbywanej na podstawie art. 39 ust. 2 ugn istniały rozbieżności interpretacyjne na tle art. art. 67 ust. 2 pkt 4, 67 ust. 3, i art. 70 ust. 1 i 2 ugn. Zdaniem NIK, wprawdzie rokowania są jednym z bezprzetargowych sposobów zawierania umów, to jednak specyfika zbywania nieruchomości na podstawie art. 39 ust. 2 ugn polega na tym, że warunkiem koniecznym zastosowania tego przepisu jest, by zbycie w drodze rokowań, a więc w drodze bezprzetargowej, było konsekwencją niepowodzenia (co najmniej) dwóch kolejnych przetargów. Rokowania prowadzone są dopiero wtedy, gdy zorganizowane przetargi nie doprowadzą do zbycia nieruchomości. Uzasadnia to umieszczenie przepisu ustalającego zasady ustalania ceny przy zbywaniu nieruchomości na podstawie art. 39 ust. 2 ugn w ustępie 2 art. 67, a więc w przepisach normujących zasady ustalania cen przy zbywaniu nieruchomości w drodze przetargu. Cena nieruchomości zbywanej po przeprowadzeniu rokowań (art. 39 ust. 2 ugn) jest ustalana w wysokości uzgodnionej z nabywcą, co wobec negatywnego rezultatu 2 przetargów i wobec możliwości obniżenia ceny nieruchomości w drugim przetargu (art. 67 ust. 2 pkt 2 ugn) często oznacza w praktyce, że uzyskana w drodze rokowań cena jest niższa od ceny ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Dlatego też w ocenie NIK ustawodawca zastosował konstrukcję fikcji prawnej, polegającą na przyjęciu, że dla potrzeb zasad ustalania cen, tryb z art. 39 ust. 2 ugn podlega regułom ustalonym dla nieruchomości zbywanych w drodze przetargu, czemu dał wyraz w art. 67 ust. 2 pkt 4 ugn. Przepis ten należy zatem traktować równocześnie jako wyjątek od zasady wyrażonej w art. 67 ust. 3, iż dla nieruchomości zbywanych w drodze bezprzetargowej cena nieruchomości nie może być niższa od wartości oszacowania przez rzeczoznawcę. Odmienny od NIK pogląd na możliwość rozkładania na raty ceny nieruchomości zbywanej na podstawie rokowań z art. 39 ust. 2 ugn prezentował UMiRM – zob. opinię przywołaną w Informacji o wynikach kontroli P/01/168 *Gospodarowanie nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych*, str. 26, dostępnej na stronie www.nik.gov.pl. Prawodawca w ustawie z 28.11.2003 r. przesądził o dopuszczalności rozkładania na raty ceny nieruchomości zbywanej w drodze rokowań z art. 39 ust. 2 ugn.

Gminie Rzgów z tytułu rozłożenia na raty cen zakupionych nieruchomości komunalnych, z których wynikało, że:

Spółka Piotrcovia – Ptak S.A. winna zapłacić Gminie – 13.705,6 zł,

Centrum Targowe PTAK S.A. winno zapłacić Gminie – 65.317,99 zł.

Gmina wystąpiła pisemnie w dniu 12 czerwca 2003 r. do tych jednostek o uregulowanie należnych mu kwot na podstawie art. 70 ust. 3 ugn.

Urząd Miasta **Lubartów** nie wyegzekwował, do czasu zakończenia kontroli, od nabywcy (S.M.) udziału 7/10 części we współwłasności działki nr 276 i 280 oraz udziału 28/60 części we współwłasności działki nr 278, całej należności (pełnej ceny powiększonej o oprocentowanie rat naliczone wg stopy redyskonta weksli stosowanej przez NBP oraz o ustawowe odsetki za nieterminowe dokonywanie wpłat) pomimo upływu terminu płatności ostatniej raty w dniu 31.10.2002 r., przesuniętego następnie na 30.06.2003 r. Z należnej Urzędowi kwoty podstawowej w wysokości 254.740,00 zł wpłacono do dnia 13.06.2003 r. kwotę 240.740,00 zł, tj. mniej o 14.000,00 zł. Zaległe należności Urzędu, które nie zostały wpłacone przez nabywcę udziałów we współwłasności tych nieruchomości, na koniec lipca 2003 r. wynosiły 21.003,01 zł i zostały odzyskane na wniosek NIK w postępowaniu pokontrolnym.

- błędnych obliczeniach kwoty opłat rocznych (Rzgów, Zamość, Gliwice – po 1 przypadku)

W dokumentach dotyczących oddania w wieczyste użytkowanie w drodze bezprzetargowej Łódzkiemu Zakładowi Energetycznemu S.A. w Łodzi położonej w **Rzgowie** działki komunalnej Nr 2169/3 pod budowę stacji trafo (wykaz, protokół uzgodnień, umowa notarialna) zostało m.in. podane, że jednorazowa opłata roczna, stanowiąca 25% ceny gruntu (895 zł), będzie wynosić 22,40 zł. Z wyliczeń kontrolera wynikało, że opłata ta winna wynosić 223,75 zł, czyli o 201,35 zł więcej, niż wielkość zawarta w ww. dokumentach.

W umowie oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej w **Gliwicach** przy ul. Tarnogórskiej, niezgodnie z przepisem art. 72 ust 3 pkt 5 ugn ustalono pierwszą opłatę roczną w wysokości 1% (117,39 zł) zamiast 3% (469,55 zł) wartości nieruchomości, w wyniku czego nabywca w latach 2001, 2002 i 2003 wniósł opłaty w sumie o 1.056,48 zł niższe niż wynikałoby to z prawidłowego ich naliczenia.

- nielegalnym zwolnieniu z I opłaty rocznej w wysokości 25% ceny nieruchomości (Buk – 1 przypadek) lub niezamieszczeniu w umowie postanowień nakładających obowiązek zapłaty I opłaty rocznej (Mikołajki – 1 przypadek)

Stwierdzono, że Zarząd Miasta i Gminy **Buk** aktem notarialnym z 17.05.2001 r. oddał na podstawie art. 207 ust. 1 ugn PTTK Oddział w Buku w użytkowanie wieczyste nieruchomość o powierzchni 1.456 m² (działka Nr 661/1) wraz z przeniesieniem własności budynku Stanicy zbudowanego przez PTTK z własnych środków, a następnie zwolnił z pierwszej opłaty wynoszącej 25% ceny (18.263,75 zł). Zwolnienie z pierwszej opłaty przez Zarząd było nielegalne, gdyż nastąpiło na skutek wniosku użytkownika wieczystego złożonego po terminie określonym w art. 207 ust. 2 ugn. Nabywca wniosek o zwolnienie z pierwszej opłaty złożył 19 marca 2001 r., tj. po upływie ponad 3 lat od wejścia w życie ugn, co nastąpiło 1.01.1998 r. Zgodnie natomiast z art. 207 ust. 2 ugn, PTTK – Oddział w Buku mógł zostać zwolniony z pierwszej opłaty z tytułu nabycia prawa użytkowania wieczystego do ww. nieruchomości jeżeli złożyłby odpowiedni wniosek przed upływem roku od wejścia w życie ustawy. Dokonane zwolnienie z pierwszej opłaty naruszało dyscyplinę finansów publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych).

- dopuszczaniu do zawierania umów zbycia nieruchomości pomimo braku zapłaty ceny lub części ceny wymaganej do uregulowania przed datą umowy (Kórnik – 2 przypadki, Mikołajki – 2 przypadki)

*Spośród analizowanych w trakcie kontroli w **Mikołajkach** umów sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym w 8 z nich postanowiono, że cena zostanie zapłacona do dnia zawarcia umowy. Ustalono, że w 2 przypadkach do dnia zawarcia umów, wbrew ich postanowieniom, nie zapłacono cen nieruchomości. Dotyczyło to sprzedaży nieruchomości:*

- *przy Al. Kasztanowej (nr 202/52) – kwota 650 tys. zł została wpłacona 3 dni po dniu zawarcia umowy,*
- *stanowiącej działki nr 57/6 i 59/9, sprzedanej za cenę 792.030 zł. Nabywca, INSEL HOTEL Sp. z o.o. w Mikołajkach część należności, tj. 292.030 zł wpłaciła dopiero 13 dni po dniu zawarcia umowy*
- *zbywaniu nieruchomości w drodze bezprzetargowej za cenę niższą niż wynikająca z oszacowania (Mikołajki – 2 przypadki)*

*W marcu 2002 r. oddano w użytkowanie wieczyste stanowiącą własność Miasta i Gminy **Mikołajki** działkę Nr 49 o powierzchni 0,1105 ha, położoną w Mikołajkach przy ul. Okrężnej 3 oraz sprzedano usytuowany na niej budynek o pow. 372,97 m² spółce z o.o. "LUX" w trybie bezprzetargowym za cenę 630 tys. zł, która była aż o 535 tys. zł niższa od wartości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Wartość gruntu określono w umowie na kwotę 118.876 zł, mimo że według sporządzonego 20 stycznia 2000 r. dla SP ZOZ w Mikołajkach operatu szacunkowego wynosiła ona 326 tys. zł.*

*W sierpniu 2001 r. Miasto i Gmina **Mikołajki** sprzedała spółce "INSEL HOTEL" dwie nieruchomości oznaczone numerami 57/6 i 59/9 o łącznej powierzchni 9.318 m², położone przy ul. Spacerowej. Łączna cena sprzedaży tych nieruchomości wyniosła 792.030 zł i była o 169.370 zł (tj. 17,6 %) niższa od ich wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Było to niezgodne z art. 67 ust. 3 ugn. Przepis ten stanowi, że przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej, niż jej wartość.*

Ponadto w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezydenta Miasta **Radom** negatywnie oceniono sprzedaż 19 działek o łącznej powierzchni 26.311 m² i wartości 1.587.000 zł na rzecz Radomskiego TBS "Administrator", w zamian za prawo dysponowania przez 25 lat kilkoma lokalami w planowanych do wybudowania przez TBS budynkach. Wskazano m.in., że uzgodniony przez strony sposób rozliczeń z tytułu przedmiotowej umowy "sprzedaży" jest niezgodny z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dział II Rozdział 8 "Ceny, opłaty i rozliczenia za nieruchomości") z uwagi na brak wpływów należności za sprzedaną nieruchomość. W analizowanym przypadku w ocenie NIK doszło nie tyle do zawarcia umowy sprzedaży, co umowy zamiany nieruchomości komunalnej na pewien rodzaj przyszłych praw (prawo do dysponowania przez okres 25 lat pewną liczbą lokali w wybudowanych na nabytym gruncie budynkach). Uprawnienia te nie zostały jednak wycenione przez rzeczoznawcę majątkowego, ale już z przyjętej zasady ustalenia liczby lokali, którymi miało Miasto dysponować (jako podstawę ustalenie ich liczby strony przyjęły iloraz wartości nieruchomości i kosztów wybudowania przez TBS jednego metra kwadratowego powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, czyli tak jakby chodziło o przeniesienie własności lokali na gminę po kosztach ich budowy) oraz z faktu, iż gmina miejska Radom nie nabędzie praw własności do tych lokali, wynika nieekwiwalentność zawartej czynności prawnej (na niekorzyść gminy).

3.10. Inne ustalenia

3.10.1. W 2 gminach stwierdzono przypadki postępowania niezgodnego z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Tarnowskie Góry – 1 przypadek, Jaworzno – 3 przypadki).

Kontrola przeprowadzona w Tarnowskich Górach wykazała, że w 3 postępowaniach naruszone zostały przepisy Gminnego Planu Zagospodarowania Przestrzennego (PZPT), a mianowicie:

- *w przypadku zbycia działki niezabudowanej nr 296/7 o powierzchni 4050 m², położonej u zbiegu ulic Ks. Wyszyńskiego i Obwodowej, pomimo iż zgodnie z PZPT działka przeznaczona była pod budowę cmentarza (z wyjątkiem wąskiego pasa o powierzchni ok. 710 m² przylegającego do drogi i stanowiącego rezerwę na jej poszerzenie), Kierownik Referatu Planowania Przestrzennego wydał w dniu 19.09.2002 r. decyzję administracyjną o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nr 21A/02, dla budowy stacji paliw na terenie ww. działki. Następnie, na podstawie tej decyzji nabywca działki wystąpił o pozwolenie na budowę, a wobec wątpliwości co do zgodności z prawem ww. decyzji, poinformował Burmistrza o możliwości wystąpienia na drogę sądową z roszczeniem wobec gminy o odszkodowanie w wysokości 2 mln zł,*
- *w przypadku zbycia działki niezabudowanej przy ulicy Ks. Wyszyńskiego, pomimo iż PZPT przewidywał tereny zabudowy mieszkaniowej (wielorodzinnej) o wysokiej intensywności zabudowy, Kierownik Referatu Planowania Przestrzennego wydał zaświadczenie nr AI-7328c/700, o możliwości budowy na terenie działki nr 2219/73 “zakładu produkcyjno-usługowego branży odzieżowej”, a następnie decyzję administracyjną Nr 17A/02 z dnia 09.09.2002 AI-7331/19/02 o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dla budowy zakładów odzieżowych,*
- *w przypadku zbycia budynku przy ul. Pogodnej 26 podano w ogłoszeniach informacje co do możliwości zagospodarowania nieruchomości na tzw. inne cele usługowe, w tym handel, gastronomia, kultura, zdrowie (gabinety lekarskie), administracja (biura rachunkowe, prawnicze) i inne (kawiarnie internetowe, komputerowe, nauczanie języków), podczas gdy zgodnie z PZPT możliwe było przeznaczenie ww. nieruchomości tylko na usługi zdrowotne. Zamieszczenie ww. informacji w ogłoszeniach mogło także – zdaniem NIK – wpłynąć na ograniczenie liczby potencjalnych oferentów.*

NIK krytycznie oceniła także fakt podjęcia przez poprzedni Zarząd Miasta Jaworzno decyzji o przeznaczeniu na terenów wyznaczonych w planie szczegółowym zagospodarowania osiedla domków jednorodzinnych przy ul. Chodkiewicza w Jaworznie pod ciąg komunikacyjny, bez uprzedniej zmiany planu szczegółowego zagospodarowania ww. osiedla.

3.10.2. Odnośnie nieodpłatnego zbywania nieruchomości przez gminy (np. w formie darowizn) oraz wnoszenia nieruchomości do spółek kontrola nie wykazała istotnych nieprawidłowości, za wyjątkiem 3 przypadków stwierdzonych w **Gliwicach**.

W trakcie przekształcenia dwóch zakładów budżetowych – Zarządów Budynków Miejskich w spółki z o.o. – Zarządy Budynków Miejskich – Towarzystwa Budownictwa Społecznego, Zarząd Miasta Gliwice ustalając treść aktów notarialnych nie zapewnił, by składniki majątku przekazane nowotworzonym spółkom odpowiadały składnikom, wymienionym w uchwałach Rady Miasta:

- W uchwale Rady Miasta nr XLVI/757/98 z dnia 18 czerwca 1998 r. dotyczącej ZBM I TBS Sp z o.o. (przekształcenie w 1999 r. wartość aportu 4.701.600 zł.) wskazano, że wniesieniu do spółki podlegać będzie w całości 11 nieruchomości zabudowanych o łącznej

powierzchni użytkowej budynków 15.658 m², podczas gdy w akcie notarialnym zawartym w dniu 25 lutego 1999 r. (Rep A3208/99) jako wkład niepieniężny wymieniono tylko trzy nieruchomości przekazywane w całości i 8 nieruchomości przekazywanych w części, o łącznej powierzchni użytkowej budynków 5.943 m².

- W uchwale Rady Miasta nr XLVI/758/98 z dnia 18 czerwca 1998 r., dotyczącej ZBM II TBS (przekształcenie w 1999 r., wartość aportu 2.596.500 zł.) wskazano, że wniesieniu do spółki podlegać będzie 5 nieruchomości zabudowanych, z czego 2 w całości, o łącznej powierzchni użytkowej budynków 6.384 m², podczas gdy w akcie notarialnym zawartym w dniu 25 lutego 1999 r. (Rep A3215/99) jako wkład niepieniężny wymieniono 4 nieruchomości, z których żadna nie była przekazana w całości, o łącznej powierzchni użytkowej budynków 2.880 m².

Ponadto wartość aportów ujętych w ww. aktach notarialnych różniła się od wycen sporządzonych przez biegłego rzeczoznawcę, odpowiednio o 9.372 zł i 1.848 zł.

Pomimo tego, że zgodnie z uchwałami nr XLVI/758/98 i XLVI/757/98 przekazaniu do Towarzystw Budownictwa Społecznego podlegały tylko ww. nieruchomości, w aktach założycielskich TBS I i TBS II zawarto zapis (Rozdział I §5 pkt 2), że na własność zakładu przechodzą także pozostałe środki trwałe będące własnością zakładu budżetowego, których wartość księgowa wyniosła dla ZBM I TBS na 359.061,79 zł, a dla ZBM II TBS na 82.644,57 zł. Wartości te nie zostały jednak odzwierciedlone w wartości udziałów objętych przez gminę. Według wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli, powyższe niezgodności zostały skorygowane w części dotyczącej ZBM I TBS w akcie notarialnym z 10 sierpnia 2000 r., m.in. poprzez wykreślenie z wykazu przekazanych nieruchomości działki 83/1 i odpowiednie zmniejszenie wielkości powierzchni przekazanej do ww. spółki.

NIK zgłaszała uwagi do nieokreślenia w treści umów darowizny jej celu i postanowień o możliwości odwołania (Buk – 8 przypadków, Chełm – 1 przypadek), a także do nierzetelnego zrealizowania uchwały Rady Miejskiej w przedmiocie wyrażenia zgody na wniesienie do spółki nieruchomości komunalnej.

*Zarząd Miasta **Chełma** nierzetelnie zrealizował niektóre postanowienia uchwały Rady Miejskiej Nr XVII/251/2000 z dnia 31 marca 2000 r. w sprawie utworzenia Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych w Chełmie (MPRD Sp. z o.o.), w której m.in. postanowiono, że wkłady niepieniężne w postaci prawa własności do zabudowanej nieruchomości komunalnej przy ul. Towarowej i ruchomości w postaci maszyn, sprzętu i urządzeń, wniesione zostać miały do MPRD Sp. z o.o. na pokrycie kapitału zakładowego Spółki. Zarząd Miasta uchwałą Nr 279/2000 z dnia 8 maja 2000 r., a także w konsekwencji zawartego w dniu 8 czerwca 2000 r. Aktu założycielskiego MPRD Sp. z o.o. w Chełmie, aport ten o łącznej wartości 2.761.830 zł nie w pełni przeznaczył na pokrycie kapitału zakładowego - kwotę 1.900.000 zł przeznaczono na pokrycie kapitału zakładowego, zaś pozostałą kwotę 861.830 zł na kapitał zapasowy.*

*Nierzetelnym było w ocenie NIK nieokreślenie wprost i jednoznacznie - w oświadczeniach woli darczyńcy i obdarowanego składających się na treść umowy darowizny nieruchomości Miasta **Chełm** na rzecz Skarbu Państwa (akt notarialny Rep. A Nr 283/200 z dnia 19.01.2000 r.) - celu, na który nieruchomość została darowana, co jest wymagane postanowieniami art. 13 ust. 2 zd. 3 ugn. W przedmiotowym akcie notarialnym zapisano natomiast, iż przedstawiciel Skarbu Państwa oświadczył, że działki gruntu będące przedmiotem umowy darowizny przeznaczone są w planach zagospodarowania przestrzennego pod regulację rzeki Uherki, w celu realizacji zadania inwestycyjnego "Uherka - etap II i III". Oświadczenie takie nie jest oświadczeniem woli darczyńcy, lecz oświadczeniem wiedzy obdarowanego co do przeznaczenia nabywanej nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego, które nie*

zostało złożone w treści umowy darowizny, co oznacza, że umowa nie zawiera określenia celu darowizny.

3.10.3. W trakcie kontroli w **Gliwicach** stwierdzono 3 przypadki naruszenia art. 36 ust. 3 i 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i zaniechania naliczenia, niezwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktów notarialnych, należnych Miastu opłat od wzrostu wartości nieruchomości objętych zmianą planu zagospodarowania przestrzennego:

- nie ustalono i nie pobrano należnej Miastu opłaty planistycznej, wynikającej ze zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta (uchwała Rady Miasta nr XLVI/735/98 z dn. 18.06.1998 r.) dla terenu położonego pomiędzy ulicami: Nadrzeczną, Czołgową, DK4 i Kozielską na kwotę – jak wynika z wyliczeń Wydziału AU – **5.846.397,00 zł.**,
- nie naliczono i nie pobrano opłaty planistycznej wynikającej ze zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta (uchwała Rady Miasta nr XLVI/733/98 z dn. 18.06.1998 r.) dla terenu położonego po wschodniej stronie ul. Rybnickiej, przy czym wysokość opłaty wynosiła (według danych Wydziału AU) **654.396,00 zł.**,
- nie naliczono i nie pobrano opłaty planistycznej wynikającej ze zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta (uchwała Rady Miasta nr IX/199/99 z dn. 08.08.1999 r.) dla terenu w rejonie Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na kwotę (według danych Wydziału AU) **296.274,00 zł.**

W powyższych sprawach, w wyniku ustaleń kontroli NIK, zostało wszczęte postępowanie mające na celu wyegzekwowanie niepobraných opłat.

3.10.4. W trakcie kontroli w **Gliwicach** ustalono, że Zarząd Miasta nie dochował należytej dbałości o interes majątkowy Miasta, gdyż nie skorzystał z możliwości, wynikającej z art. 68 ust. 2 ugn, odzyskania bonifikaty w kwocie **479.520 zł** (99,9%) od Towarzystwa Przyjaciół Gliwic (TPG) - nabywcy prawa wieczystego użytkowania gruntu i własności budynku przy ul. Chorzowskiej 56 (TPG nabyło prawa do tej nieruchomości w trybie bezprzetargowym). Pomimo tego, iż ww. nieruchomość, która zgodnie z uchwałą Rady Miasta miała być przeznaczona na prowadzenie działalności kulturalnej i oświatowej niezwiązanej z działalnością zarobkową, została przez TPG w dniu 15 września 2000 r. (w 13 miesięcy od momentu jej nabycia przez TPG od Miasta) sprzedana osobie fizycznej⁵⁰. Z rejestru stowarzyszeń wynika, że członkami Zarządu Towarzystwa Przyjaciół Ziemi Gliwickiej (wcześniej Towarzystwa Przyjaciół Gliwic) w latach 1999 -2002 byli:

- A.K., członek Zarządu Stowarzyszenia, wybrany w dn. 27.02.1999 r. (zastępca Prezydenta Miasta w latach 1994-1998 oraz od 2002 r.),
- A.P., członek Zarządu Stowarzyszenia, wybrany w dn. 27.02.1999 r. (Zastępca Prezydenta Miasta w latach 1998-2002).

⁵⁰ Stosownie do art. 68 ust. 2 ugn, właściwy organ może żądać zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli nabywca nieruchomości przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia, zbył lub wykorzystał nieruchomość na inne cele niż wymienione w ust. 1 pkt 1-3 lub przed upływem 5 lat na inne cele niż wymienione w ust. 1 pkt 7. Nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej.

4. Uzasadnienie wniosków de lege ferenda

Jedną z podstawowych przyczyn występowania nieprawidłowości przy zbywaniu nieruchomości publicznych, obok nierzetelnego wykonywania obowiązków przez część organów wykonawczych gmin i pracowników samorządowych, są nieprecyzyjne, niespójne, tym samym pozostawiające urzędnikom samorządowym nadmiar swobody w ich interpretowaniu, niektóre przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jaskrawym tego przykładem jest brak unormowania w okresie objętym kontrolą w ustawie o gospodarce nieruchomościami zasad i trybu zbywania nieruchomości w drodze rokowań, a także zbyt lakoniczne uregulowania prawne dotyczące dokonywania zamian. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła w niniejszej Informacji (I. Część Ogólna, pkt 3. Uwagi i wnioski, ppkt 3.1.) propozycje zmian w przepisach normujących zbywanie nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t., zmierzające do pełniejszego urzeczywistnienia zasad: jawności zbywania nieruchomości publicznych, w tym przejrzystości procedur ich zbywania, równości uczestników postępowania, a także zapewnienia jednolitości stosowania przepisów poprzez wyeliminowania rozbieżności interpretacyjnych. Zgłaszane przez NIK wnioski de lege ferenda zmierzają również do ograniczenia zagrożeń korupcją przy zbywaniu nieruchomości publicznych. W związku z zamieszczonymi w syntezie Informacji wnioskami legislacyjnymi, poniżej prezentowane jest uzasadnienie proponowanych zmian przepisów, z przytoczeniem przykładów stwierdzonych nieprawidłowości, których możliwość występowania zdaniem NIK należy wyeliminować w drodze nowelizacji przepisów dotyczących zbywania nieruchomości publicznych.

4.1. Konstrukcja zasad występuje w wielu dyscyplinach prawa, zarówno materialnego, jak i prawa procesowego. Zasady pozwalają uporządkować najbardziej nawet skomplikowane instytucje prawne, z jednej strony wskazując na możliwość wyboru sposobu unormowania prawnego tych instytucji, a z drugiej strony ukazując lepiej ich faktyczne ukształtowanie. Za tworzeniem zasad przemawiają względy praktyczne. Przydatność zasad dla praktyki prawniczej polega na dostarczaniu podstaw do formułowania dyrektyw interpretacyjnych oraz umożliwianiu wypełnienia konstrukcyjnych luk prawnych. Ponadto świadomość istnienia określonych, alternatywnych możliwości ukształtowania instytucji prawnych lub ich zespołów, wyrażonych przez zasady jako wzorce, stanowi jeden z najbardziej doniosłych czynników wyznaczających racjonalną pracę legislacyjną⁵¹.

Zasady postępowania kształtują model danego postępowania i pozostają ze sobą w związku, tworząc system zasad. W ustawie o gospodarce nieruchomościami wyrażona została (i to nie *expressis verbis*) zasada zbywania nieruchomości w drodze przetargu (art. 37 ust. 1 ugn). Skonstruowanie innych, nieskodyfikowanych zasad zostało więc - w sposób dorozumiany - przekazane interpretatorom przepisów kodeksu cywilnego, ustawy o gospodarowaniu nieruchomości lub orzecznictwu⁵². Oznacza to dla przykładu, że zasada równości uczestników przetargów obowiązuje wyłącznie na zasadzie syntezy wyinterpretowanej z obowiązujących przepisów. Najwyższa Izba Kontroli, uznając wagę i znaczenie zasad równości uczestników postępowania przetargowego i rokowań oraz związaną z nią zasadę jawności tych postępowań (wynikającą z postulatów jawności działań podejmowanych przez instytucje publiczne i ograniczania występowania zjawisk korupcjogennych), uważa za wskazane skodyfikowanie tych zasad w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

⁵¹ Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, str. 48-51, por. K. Marszał, *Proces karny*, Katowice 1995, str. 35-36.

⁵² Zob. A. Łuszek-Zajac, op. cit., s. 227-228 i powołane tam orzeczenia Sądu Najwyższego na temat zasady równości stron w przetargu.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami w art. 40 ust. 3 pozostawiono organizatorowi przetargu swobodę wyboru jednej z 4 form przetargu. Oznacza to, że ustawodawca traktuje jako równoprawne formy zbywania nieruchomości publicznych w drodze przetargu nieograniczonego i ograniczonego. W ustawie o gospodarce nieruchomościami (również w brzmieniu nadanym ustawą z 28.11.2003 r.) nie określono przypadków, w których dopuszczalne jest organizowanie przetargów ograniczonych⁵³. Wprowadzenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisu ustanawiającego jako zasadę organizowanie przetargów nieograniczonych, z precyzyjnym unormowaniem w ustawie katalogu przypadków, w których dopuszczalne jest przeprowadzenie przetargu ograniczonego, uczyniłoby bardziej przejrzystymi przesłanki podejmowanych decyzji o organizacji przetargu ograniczonego zamiast nieograniczonego. W szczególności wydaje się niezbędna rezygnacja z definiowania przetargów ograniczonych jako takich, w których warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób. Zdaniem NIK definicja przetargów ograniczonych powinna wyszczególniać przypadki, w których dopuszcza się przeprowadzenie (bądź należy przeprowadzać) przetargi ograniczone, a więc wskazywać organizatorowi przetargu konkretne źródła ograniczenia powszechności przetargu (np. wynikające z ustawy, uchwał rady gminy, konkretnych stanów faktycznych)⁵⁴. Definicja zamieszczona w § 14 ust. 1 i § 25 ust. 1 rozporządzenia RM (a od daty wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw - w art. 40 ust. 2a ugn), w zestawieniu z art. 40 ust. 3 ugn (według którego o wyborze jednej z 4 form przetargu decyduje organizator), pozostawia w istocie pełną i niczym nieograniczoną swobodę decydowania przez organizatora przetargu o formie ograniczonego bądź nieograniczonego przetargu, realizowaną poprzez odpowiednie ukształtowanie warunków przetargowych. Tylko ściśle określenie warunków dopuszczalności organizowania przetargów ograniczonych pozwoli na uniknięcie dowolności w określaniu warunków przetargowych i ograniczania dostępu potencjalnie zainteresowanym nabyciem nieruchomości publicznej podmiotom. Istotną wskazówką postępowania dla organizatorów przetargów ograniczonych powinno być wprowadzenie do ustawy dyrektywy interpretacyjnej w postaci przepisu stanowiącego, iż zawężenie kręgu potencjalnych oferentów nie może prowadzić

⁵³ Mimo, iż zdaniem NIK jest to materia ustawowa, w obowiązującym w trakcie kontroli stanie prawnym sytuacji, w których dopuszczalne było organizowanie przetargu ograniczonego uregulowane były w rozporządzeniu RM. Zgodnie z § 25 rozporządzenia RM, pisemny przetarg ograniczony przeprowadza się, jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób. W stosunku do przetargów ustnych ograniczonych, analogiczne unormowanie obowiązuje od 07.02.2003 r. Według § 14 ust. 1 rozporządzenia RM w brzmieniu obowiązującym do 06.02.2003 r., przetarg ustny ograniczony właściwy organ przeprowadzał:

- 1) dla osób posiadających szczególne uprawnienia do nabycia nieruchomości, wynikające z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub z odrębnych ustaw,
- 2) dla osób zamieszkałych lub mających siedzibę w danej miejscowości, gminie, rejonie lub województwie,
- 3) jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny,
- 4) jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób.

W ustawie z dnia 28.11.2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw dodano do art. 40 ustęp 2a o brzmieniu:

"2a. Przetarg ograniczony organizuje się, jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób.",

⁵⁴ Każde warunki przetargowe ze swej istoty mogą być spełnione przez ograniczoną liczbę osób (tj. w pierwszym rzędzie przez osoby, które mają zdolność, a następnie możliwość zapoznania się z warunkami przetargu, dysponując środkami finansowymi w odpowiedniej wysokości). Definicja zamieszczona w § 14 ust. 1 i § 25 ust. 1 rozporządzenia RM oraz w art. 40 ust. 2a ugn jest przykładem ustalania treści nieznanego pojęcia przy pomocy nieostrzych, a w praktyce nieznanych, nieokreślonych pojęć (definicja *ignotum per ignotum*). Przykładowo przetarg ograniczony mógłby być organizowany w przypadku zbywania udziału w nieruchomości publicznej – przetarg ograniczony byłby do pozostałych współwłaścicieli. Wprowadzony ustawą z dnia 28.11.2003 r. zmieniającą ugn przepis art. 37 ust. 2 pkt 9, wyłączający tryb przetargowy zbywania udziałów w nieruchomości nie uwzględnia bowiem sytuacji, w której oprócz j.s.t. występuje więcej niż jeden współwłaściciel, umożliwia tym samym dowolność bezprzetargowego wyboru nabywcy- jednego z kilku współwłaścicieli.

do tego, by warunki przetargu ograniczonego spełniał tylko jeden podmiot. Skutkiem proponowanej regulacji byłby obowiązek ustalenia przez organizatora przetargu ograniczonego jeszcze przed określeniem warunków przetargowych, że istnieje co najmniej 2 potencjalnych oferentów.

Zarząd Gminy Rzgów w dniu 12 lutego 1999r. ogłosił II przetarg ograniczony ustny na sprzedaż w dniu 4 marca 1999r. położonej w miejscowości Kalino działki Nr 281/3, mimo że wcześniej w celu zbycia tej nieruchomości ogłoszone zostały w 1998r. dwukrotnie przetargi ustne nieograniczone, które przeprowadzono w odstępie czasu nie przekraczającym 6 miesięcy, w tym ostatni w dniu 17 grudnia 1998r.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Burmistrza Lubartowa, NIK zwracała uwagę na uchybienia w przeprowadzeniu procedury zbycia nieruchomości zabudowanej położonej przy ul. Cmentarnej 10 w drodze przetargu ograniczonego przeprowadzonego w 2001 r., w którym działano nierzetelnie wprowadzając ograniczenia wskazujące na zamiar sprzedaży nieruchomości z góry założonemu podmiotowi⁵⁵.

Burmistrz Lubartowa wyjaśnił kontrolerom, że gmina nie prowadziła statystyki, ile podmiotów na jej terenie spełniało warunki przetargowe. Ograniczenie zbycia przedmiotowej nieruchomości nastąpiło do podmiotów, których działalność statutowa była pożądana dla potrzeb mieszkańców miasta i jego okolic. Celem takiego przedmiotowego ograniczenia przetargu było pozyskanie dla potrzeb społeczności lokalnej podmiotu, który realizowałby taką właśnie działalność, która od 1991 wpisała się w potrzeby dotkniętego dużym, ok. 30% bezrobociem.

4.2. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w celu zwiększenia przejrzystości, ujednolicenia zbywania nieruchomości w drodze rokowań prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 2 ugn (w sytuacji, gdy przetargi zakończyły się wynikiem negatywnym), a także ustanowienia gwarancji zasad jawności i równości uczestników postępowania, niezbędne jest bardziej szczegółowe uregulowanie tej materii w ugn lub rozporządzeniu wykonawczym⁵⁶. I tak:

- 1) W przepisach ugn nie unormowano obowiązku ogłaszania (w prasie, internecie) o zaproszeniu do rokowań prowadzonych w wyniku negatywnego zakończenia 2 przetargów. Wprowadzenie obowiązku publikowania w środkach masowego przekazu zaproszenia do rokowań, zawierającego informacje m.in. o liczbie i datach przetargów zakończonych wynikiem negatywnym, przeznaczeniu zbywanej nieruchomości,

⁵⁵ Powyższą nieprawidłowość opisano szerzej w pkt. 3.4. niniejszej części Informacji.

⁵⁶ Według ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw art. 39 otrzymuje brzmienie:

"Art. 39 ust. 1. Jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, przeprowadza się drugi przetarg, w którym właściwy organ może obniżyć cenę wywoławczą nieruchomości ustaloną przy ogłoszeniu pierwszego przetargu, stosownie do art. 67 ust. 2 pkt 2.

2. Jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, właściwy organ w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi. Przy ustalaniu warunków kolejnych przetargów stosuje się zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu.

3. W przypadku zachowania terminów, o których mowa w ust. 1 i 2, właściwy organ nie ma obowiązku ponownego sporządzania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste."

Ponadto w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw dodano do art. 40 ustępu 4. o brzmieniu:

"4. Przetarg uważa się za zakończony wynikiem negatywnym, jeżeli nikt nie przystąpił do przetargu ustnego lub żaden z uczestników nie zaoferował postąpienia ponad cenę wywoławczą albo jeżeli w przetargu pisemnym nie wpłynęła ani jedna oferta lub żaden z uczestników nie zaoferował ceny wyższej od wywoławczej, a także jeżeli komisja przetargowa stwierdziła, że żadna oferta nie spełnia warunków przetargu.

obowiązku pisemnego poinformowania o zamiarze przystąpienia do rokowań z podaniem wstępnie proponowanej ceny, przewidywanej dacie rozpoczęcia rokowań z pierwszym zainteresowanym podmiotem, realizowałoby postulaty jawności zbywania nieruchomości publicznych i powszechności dostępu do informacji o zbywanych nieruchomościach, a także równości potencjalnie zainteresowanych nabyciem podmiotów. W związku z brakiem powyższej regulacji nie wszystkie j.s.t. publikowały w prasie zaproszenia do rokowań, a mimo to znajdowały się osoby zainteresowane nabyciem danej nieruchomości, z którymi następnie prowadzono rokowania zakończone zawarciem umowy. Źródłami wiedzy o zbywaniu nieruchomości w drodze rokowań, a nie np. w drodze kolejnego przetargu, oprócz śledzenia na bieżąco wyników negatywnych przetargów przez zainteresowanych mogły być - jak należy przypuszczać, gdyż nie zostało to wprost ustalone w trakcie kontroli - bezpośrednie kontakty (osobiste, telefoniczne) zainteresowanych z pracownikami danej gminy, co może budzić - niekoniecznie uzasadnione - wątpliwości co do bezstronności tych osób.

*W trakcie kontroli zbywania nieruchomości przez Miasto **Jaworzno** stwierdzono, że we wszystkich 4 zbadanych przypadkach nie podano do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do zbywania nieruchomości w trybie rokowań, po negatywnych wynikach I i II przetargu.*

*NIK po kontroli w Urzędzie Miasta **Skarżysko-Kamienna** kierowała uwagi odnośnie zbycia jednej nieruchomości w drodze rokowań po 6 dniach od podjęcia stosownej uchwały przez Zarząd Miasta, ze względu na pominięcie procedury zaproszenia do rokowań poprzez jego wywieszenie na tablicy ogłoszeń UM. Jednak ze względu na fakt, iż nieruchomość położona na peryferiach miasta, w pobliżu oczyszczalni ścieków, wyceniona na 42.000 zł, nie znalazła nabywców w 2 kolejnych przetargach i została sprzedana za cenę 35.000 zł, NIK nie uznała dokonanej transakcji za niekorzystną dla kontrolowanej gminy.*

- 2) W celu zachowania szczególnej staranności przy zbywaniu nieruchomości, dążąc do osiągnięcia jak najwyższej ceny i uniknięcia podejrzeń o dowolność w wyborze nabywcy nieruchomości, należałoby wprowadzić do ugn nakaz: a) podjęcia rokowań ze wszystkimi uprawnionymi (niepodlegającymi wyłączeniu) podmiotami, które zgłosiły zamiar przystąpienia do nich, lub b) zorganizowania kolejnego przetargu (np. ograniczonego do osób zainteresowanych prowadzeniem rokowań). Przypadki zaniechania prowadzenia rokowań z osobami zainteresowanymi stwierdzone zostały w Gliwicach, Tarnowskich Górach, Kórniku i Zamościu.

*Po kontroli w Urzędzie Miasta **Zamość** NIK oceniła jako nierzetelne i sprzeczne z interesem gospodarczym Miasta prowadzenie rokowań na podstawie art. 39 ust. 2 ugn tylko z jednym podmiotem, w sytuacji gdy zainteresowanie nabyciem nieruchomości komunalnej zgłosiło więcej osób. W 1 na 10 analizowanych postępowań prowadzonym na podstawie art. 39 ust. 2 ugn, wnioski (podania, oferty) o nabycie nieruchomości złożone zostały przez więcej niż 1 zainteresowaną kupnem nieruchomości osobę. W przypadku nieruchomości przy ul. Słonecznikowej propozycje zawarcia umowy sprzedaży zgłoszone zostały przez 5 podmiotów. Rokowania przeprowadzone zostały wyłącznie z 1 zainteresowanym podmiotem (Prezydentem Miasta Zamościa), który w pisemnej propozycji z dnia 31.12.1998 r. oferował cenę 20.000 zł, rozłożoną na dwie równe raty. Pozostałe zainteresowane osoby złożyły propozycje kupna nieruchomości z cenami w przedziale od 12.389 zł do 19.446 zł (oferta zawierająca cenę 19.446 zł również przewidywała ratalną zapłatę, z tym że I rata płatna przed zawarciem umowy zbycia była wyższa i wynosiła 14.446 zł). Zarząd Miasta nie prowadził jednak z tymi osobami rokowań. Wprawdzie Zarząd Miasta na posiedzeniu w dniu 20 stycznia 1999 r. (działając bez udziału Prezydenta Miasta), wybrał najwyższą kwotowo*

ofertę zgłoszoną przez Prezydenta, to jednak według NIK, co najmniej jeszcze jedna oferta (na kwotę 19.446 zł) była równorzędna i przeprowadzenie rokowań również z tym oferentem mogło doprowadzić do osiągnięcia korzystniejszych dla Miasta warunków cenowych.

Taki sposób postępowania uzasadnia ocenę, iż osoby działające w imieniu Miasta nie dochowały w tym przypadku szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym, wymaganej przez art. 50 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁷. NIK zwraca uwagę, że wobec wielości osób zainteresowanych kupnem ww. działki, Zarząd Miasta nie skorzystał z możliwości ogłoszenia kolejnego przetargu, odmiennie niż w przypadku zbywania nieruchomości przy ul. Szwedzkiej (dz. Nr 32/2), gdzie w analogicznym stanie faktycznym (choć przy mniejszej liczbie podmiotów zainteresowanych nabyciem nieruchomości), kolejny (trzeci) przetarg został przeprowadzony w kwietniu 2002 r. Ponadto Zarząd Miasta nie prowadził z Prezydentem Miasta zainteresowanym nabyciem nieruchomości rokowań odnośnie ceny i sposobu zapłaty (jednorazowo lub na raty), akceptując propozycję złożoną w pisemnej "ofercie" z grudnia 1998 r.

- 3) Z przepisów ugn wynika obowiązek sporządzenia protokołu z rokowań przeprowadzonych jedynie z nabywcą⁵⁸. Konsekwencją wprowadzenia do ustawy obowiązku podjęcia rokowań ze wszystkimi uprawnionymi osobami, a także gwarancją przestrzegania unormowanego w ustawie trybu zawierania umów na podstawie art. 39 ust. 2 ugn w wyniku rokowań, a nie w trybie zbliżonym do ofertowego (poprzez złożenie pisemnej oferty i jej przyjęcie, z prowadzeniem negocjacji w innych niż cena, mniej istotnych kwestiach, np. co do daty zawarcia umowy, skutków niezapłacenia ceny przed określonym terminem, itp.), byłoby uregulowanie przepisu normującego obowiązek sporządzania pisemnych i jawnych protokołów z rokowań przeprowadzonych ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, w tym również z osobami, które nie zostały nabywcami nieruchomości. Pozwoli to każdemu zainteresowanemu (zwłaszcza pozostałym uczestnikom rokowań) poznać przesłanki podjętej przez prowadzących rokowania decyzji o wyborze nabywcy nieruchomości.
- 4) Zdaniem NIK, ustawa powinna w odniesieniu do rokowań z art. 39 ust. 2 ugn regulować zasady postępowania oraz prawa i obowiązki uczestników rokowań. Regulacje o charakterze techniczno-wykonawczym powinny zostać zamieszczone w rozporządzeniu wykonawczym. Niezbędne wydaje się szczegółowe uregulowanie w rozporządzeniu wykonawczym m.in. treści, którą powinien zawierać protokół z rokowań. W szczególności ze sporządzanych obecnie protokołów z rokowań nie wynika dokładnie, które (czy wszystkie?) postanowienia przyszłych umów były ich przedmiotem i w jaki sposób strony dochodziły do uzgodnienia wszystkich objętych rokowaniami kwestii⁵⁹ albo dlaczego nie osiągnięto konsensusu i nieruchomość nie została zbyta danej osobie. Ujawnienie takich danych (oraz wszystkich uzgodnionych postanowień przyszłej umowy):
 - ❖ umożliwi wszystkim zainteresowanym sprawdzenie, czy nie doszło do nieprawidłowości przy zbywaniu nieruchomości, a następnie ewentualne podjęcie dalszych działań prawnych na drodze sądowej, a także

⁵⁷ t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁵⁸ Protokół z rokowań stanowi podstawę zawarcia umowy (art. 28 ust. 3 ugn). Z powyższego przepisu nie wynika obowiązek sporządzania protokołów z rokowań prowadzonych z podmiotami, które nie zostały nabywcami nieruchomości.

⁵⁹ Przepis art. 72 k.c. stanowi, że jeżeli strony prowadzą rokowania w celu zawarcia oznaczonej umowy, umowa zostaje zawarta, gdy strony dojdą do porozumienia co do wszystkich jej postanowień, które były przedmiotem rokowań.

- ❖ umożliwi ocenę przez organ stanowiący j.s.t. oraz organy kontroli, czy osoby prowadzące rokowania w imieniu danej jednostki zachowały szczególną staranność wymaganą do zarządzania mieniem komunalnym (art. 50 ustawy o samorządzie gminnym).

Ponadto wydaje się celowe uregulowanie treści ogłoszenia o zaproszeniu do rokowań, które mogłoby zawierać m.in. informacje o: liczbie i datach przetargów zakończonych wynikiem negatywnym, przeznaczeniu zbywanej nieruchomości, obowiązku pisemnego poinformowania (gminy lub Skarbu Państwa) przez zainteresowanego o zamiarze przystąpienia do rokowań z podaniem wstępnie proponowanej ceny, przewidywanej dacie rozpoczęcia rokowań z pierwszym zainteresowanym podmiotem⁶⁰.

4.3. Obecnie obowiązujące przepisy regulujące dokonywanie zamian pomiędzy Skarbem Państwa albo j.s.t. a osobami fizycznymi lub prawnymi (art. 15 ugn) są lakoniczne i pozostawiają zbyt dużą dowolność interpretacyjną i decyzyjną organom wykonawczym gmin. Brak planów wykorzystania zasobów nieruchomości komunalnych, a także brak szczegółowego i precyzyjnego określania przez rady gmin zasad zbywania i nabywania nieruchomości w drodze zamiany stanowi pole do nadużyć polegających na obchodzeniu przepisów normujących jako zasadę zbywanie nieruchomości w drodze przetargu (zwłaszcza w sytuacjach, gdy zbywana nieruchomość posiada atrakcyjne przeznaczenie i położenie, a jej wartość jest wielokrotnie wyższa aniżeli wartość nabywanej nieruchomości). NIK zauważa, iż przy zamianach przyjmuje się wartość nieruchomości publicznej według wartości wynikającej z oszacowania i do tak ustalonej wartości odnoszone są ewentualne dopłaty. Jest to zatem co do zasady mniej korzystna droga zbywania nieruchomości aniżeli przez sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, gdzie możliwe jest uzyskanie ceny wielokrotnie przekraczającej wartość nieruchomości wynikającą z jej oszacowania. Dlatego też należałoby ustawowo ograniczyć przypadki dokonywania zamian nieruchomości do sytuacji, w których nabywana od osób prawnych lub fizycznych nieruchomość jest niezbędna dla realizacji celów publicznych, a zbywana nieruchomość jest zbędna dla realizacji zadań właściwej państwowej jednostki organizacyjnej lub j.s.t.

*We wszystkich 15 przypadkach zbywania nieruchomości w drodze zamiany w okresie objętym kontrolą, Zarząd Miasta **Lubartów** podejmował uchwały wyrażające zgodę na dokonanie zamiany nieruchomości stanowiących własność Miasta Lubartowa bez wystąpienia uprzednio o zgodę Rady Miejskiej, co naruszało dyspozycje art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶¹, który stanowił m.in., że do czasu określenia przez radę gminy zasad zbywania nieruchomości, zarząd gminy (obecnie wójt/burmistrz) może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Rada Miejska w Lubartowie, w uchwale z dnia 07.09.1995 r. o zasadach zbywania i nabywania nieruchomości, określiła tylko zasady zbycia w formie sprzedaży i oddania w użytkowanie wieczyste, nie określając zasad zbywania nieruchomości w drodze zamiany. Wobec powyższego zbycie nieruchomości na podstawie umowy zamiany, stosownie do art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a) powołanej ustawy o samorządzie gminnym wymagało podjęcia przez Radę Miasta uchwały wyrażającej zgodę na dokonanie konkretnej czynności prawnej zamiany nieruchomości. Przykładowo w 2001 r., bez wymaganej uchwały Rady Miejskiej, Zarząd Miasta Lubartów dokonał zamiany prawa własności do jednej z nieruchomości (działka nr*

⁶⁰ Nie wydaje się celowe zakreślanie w treści ogłoszeń ostatecznych terminów do składania odpowiedzi, ponieważ rokowania powinny być prowadzone ze wszystkimi zainteresowanymi i uprawnionymi podmiotami, a zwiększenie liczby potencjalnych nabywców leży w interesie zbywającego. Czasowe ograniczenia możliwości prowadzenia rokowań wynikają z art. 39 ust. 1 ugn w brzmieniu nadanym przez ustawę z 28.11.2003 r.

⁶¹ t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.

461/5 o pow. 415 m²) położonej w strefie, która w planie zagospodarowania przestrzennego miasta Lubartowa przeznaczona była pod obiekty usług technicznych, motoryzacji oraz stacje paliw, w ten sposób, że Gmina Miasto Lubartów nabyła działkę nr 95/1 o pow. 110 m² i wartości 1.780 zł, a druga strona umowy zamiany (wspólnicy OKTAN S.C.) nabyła działkę gruntu nr 461/5 o wartości 53.660 zł (za dopłatą na rzecz Miasta różnicy wartości). Wartość działki przeznaczona do zamiany będącej własnością Miasta była ok. trzydziestokrotnie wyższa (3.015 %) od wartości szacunkowej działki stanowiącej własność wspólników OKTAN S.C., którzy wystąpili z wnioskiem o zamianę, proponując odkupienia działki nr 95/1 przeznaczonej pod rozbudowę drogi od innej osoby, a następnie dokonanie zamiany z UM nabytej przez nich działki na działkę nr 461/5 będącą własnością Gminy Miasto Lubartów⁶².

W przypadku nieruchomości położonej przy ul. ul. Wyszyńskiego i Zamoyskiego, nabytej w drodze zamiany, Zarząd Miasta **Zamościa** naruszył postanowienia pkt I. 2) cyt. Uchwały RM z dnia 23.05.1994 r., według którego nieruchomości mogą być nabywane na własność Miasta w drodze umowy zamiany, jeśli umożliwi to obustronne racjonalne zagospodarowanie gruntów. W ocenie NIK, ustanowienie w umowie zamiany, na nabytym przez Miasto gruncie, zakazu prowadzenia działalności konkurencyjnej względem STATOIL POLSKA S.A. (w przedmiocie sprzedaży paliw płynnych i gazowych, prowadzenia myjni i stacji paliw), a także zakazu zbycia lub wydzierżawienia nieruchomości innym podmiotom w celu prowadzenia działalności w tym zakresie, z zabezpieczeniem w postaci kary umownej na rzecz drugiej strony umowy – STATOIL POLSKA S.A. w Warszawie, uniemożliwiało w dacie zawarcia umowy zamiany (jak również do dnia zakończenia kontroli) racjonalne zagospodarowanie nabytych od STATOIL gruntów, przeznaczonych w obowiązującym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego Zamościa pod stację paliw oraz znajdujących się w terenie posiadającym funkcję pasa drogi o charakterze głównym i zbiorczym. Racjonalne zagospodarowanie tej nieruchomości wymaga dokonania zmiany przeznaczenia tego terenu w planie zagospodarowania przestrzennego.

4.4. W obowiązującym stanie prawnym plany wykorzystania zasobu nieruchomości są sporządzane przez organy zarządzające j.s.t. Organy stanowiące j.s.t., poprzez brak regulacji przyznających kompetencje do zatwierdzania ww. planów, zostały pozbawione bezpośredniego wpływu na kształt strategicznego dokumentu w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Wprowadzenie do ugn przepisu stanowiącego, iż plany wykorzystania zasobu nieruchomości j.s.t. wymagają zatwierdzenia przez jej organ stanowiący służyłoby zwiększeniu społecznej kontroli sposobu dysponowania nieruchomościami przez organ wykonawczy j.s.t. Należy również wskazać, że inne dokumenty planistyczne o strategicznym znaczeniu dla danej jednostki, tj. studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz plany miejscowe są sporządzane przez organy wykonawcze j.s.t., a następnie zatwierdzane przez organy stanowiące (zob. art. 9 ust. 2, 12 ust. 1, 15 ust. 1, 20 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶³).

4.5. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w obowiązujące przepisy w sposób niedostateczny zabezpieczają przed występowaniem zjawiska wykorzystywania pełnionych funkcji w komisji przetargowej do osiągnięcia prywatnych korzyści przy zbywaniu nieruchomości. Wprawdzie w art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych zamieszczony został zakaz podejmowania przez

⁶² Zob. też przykłady dotyczące zbycia nieruchomości przy ul. Granicznej w Tarnowskich Górach oraz 2 nieruchomości gminnych na jedną nieruchomość spółki w Rynie, zamieszczone w pkt. 3.7. niniejszej części Informacji.

⁶³ Dz. U. Nr 80, poz. 717.

pracowników samorządowych czynności mogących budzić wątpliwości co do bezstronności, jednakże przepisy ugn oraz rozporządzenia RM (§ 7, 8 ust. 2) nie zabraniają wyznaczania do jej składu osób niebędących pracownikami samorządowymi, w szczególności radnych. W przepisach rozporządzenia RM uregulowano jedynie zakaz uczestnictwa w przetargu osób wchodzących w skład komisji przetargowej lub osób im bliskich. W ocenie NIK cytowany przepis rozporządzenia RM reguluje materię ustawową i powinien być przeniesiony do ustawy. Ponadto analogiczny przepis powinien obowiązywać również w sytuacji przystąpienia do zbywania nieruchomości w drodze rokowań na podstawie art. 39 ust. 2 ugn. W wyniku proponowanej regulacji wyeliminowana zostałaby możliwość nabycia nieruchomości publicznej przez osoby, które wchodziły w skład komisji przetargowej również wtedy, gdy przetargi zakończyły się negatywnym rezultatem.

*Z ustaleń kontroli Urzędu Gminy **Rzgów** wynikało, że w dniu 20 grudnia 2001r. między Zarządem Gminy Rzgów a Z. D. (radną Rady Gminy Rzgów i członkiem komisji przetargowej) przeprowadzono negocjacje na sprzedaż nieruchomości stanowiącej działkę nr 384/10 w Starowej Górze, z uwagi na brak nabywców w I i II przetargu ograniczonym pisemnym przeprowadzonymi w 2001r. W wyniku rokowań i na podstawie umowy z 27 grudnia 2001r., Z. D. stała się właścicielem ww. nieruchomości.*

4.6. Ustalenia niniejszej kontroli wykazały, że obowiązek podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste, a także ogłoszeń o przetargach nie zawsze jest należycie wykonywany. W szczególności uchybienia polegały na opóźnianiu publikowania w prasie informacji o wywieszeniu wykazów w stosunku do daty wywieszenia wykazu w gminie na tablicy ogłoszeń (co skraca okres przeznaczony na zapoznanie się z treścią wykazu) lub ogłaszaniu o przetargach dotyczących atrakcyjnych nieruchomości jedynie w prasie lokalnej, niekiedy dostępnej w sprzedaży wyłącznie na terenie danej gminy, co wbrew intencjom ustawodawcy ogranicza krąg potencjalnych nabywców i sprawia, że ogłoszony przetarg nieograniczony faktycznie upodabnia się do przetargu ograniczonego do osób zamieszkujących na terenie danej gminy lub powiatu⁶⁴. Nałożenie na zbywających nieruchomości publicznej obowiązku publikowania wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia, ogłoszeń o przetargach, a ponadto zaproszeń do rokowań oraz wyników przetargów i rokowań na stronie internetowej tej jednostki, zagwarantowałoby dostęp do informacji o przeznaczonych do zbycia nieruchomościach wszystkim potencjalnie zainteresowanym podmiotom. Skutkiem poszerzenia dostępu do informacji o zbywanych nieruchomościach Skarbu Państwa lub j.s.t. byłoby zwiększenie zainteresowania nabywaniem tych nieruchomości, co prowadzić powinno do zwiększenia dochodów publicznych⁶⁵.

4.7. W przepisach ugn nie unormowano wprost zakazu zbywania nieruchomości publicznych w sytuacji, gdy po opublikowaniu ogłoszenia o przetargu nastąpiła zmiana przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub zmiana sposobu zagospodarowania. W ocenie NIK warunkiem koniecznym do zorganizowania przetargu albo

⁶⁴ Przepis § 6 ust. 3 rozporządzenia RM stanowi, że ogłoszenia o przetargach, w których cena wywoławcza przekracza 50 tys. zł, zamieszcza się dodatkowo (oprócz zwyczajowego podania do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu) w prasie lokalnej. Pojęcie prasy lokalnej nie zostało w przepisach dotyczących zbywania nieruchomości publicznych zdefiniowane. W kontrolowanych gminach wystąpiły przypadki publikowania ogłoszeń o przetargach w czasopiśmie rozpowszechnianym na niewielkim obszarze (np. ogłoszenia publikowano w Informatorze Tygodniowym Skierniewic, Głosie Skierniewic i Okolic, Powiatowym Życiu Kutna).

⁶⁵ Zob. też przykład nieprawidłowości stwierdzonej po kontroli w Chełmie, zamieszczony w pkt. 3.3. niniejszej części Informacji.

uruchomienia trybu zbywania nieruchomości na podstawie art. 39 ust. 2 ugn jest niezmiennosc warunków przetargowych lub warunków rokowań (m.in. w przedmiocie przeznaczenia nieruchomości) w porównaniu z odpowiednimi warunkami obowiązującymi w pierwszym przetargu. Dokonywanie zmian przeznaczenia nieruchomości po odbyciu przetargu(ów), a przed zorganizowaniem kolejnego przetargu lub przed podjęciem rokowań może być wprawdzie traktowane jako działanie w celu obejścia prawa, jednakże celowe z punktu widzenia przestrzegania zasady jawności zbywania nieruchomości publicznych i zapewnienia uczciwej konkurencji byłoby wyeliminowanie takich praktyk poprzez wyraźne uregulowanie powyższej materii w ustawie⁶⁶.

4.8. Według obecnie obowiązującego art. 35 ust. 1 ugn zdanie 1, właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Ustawa milczy na temat pozostałych form zbywania nieruchomości, np. poprzez zamianę, darowiznę, wniesienie do spółki. W ocenie NIK nie istnieją powody, dla których należałoby odmiennie traktować inne przypadki rozporządzania nieruchomościami publicznymi, aniżeli sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste w aspekcie obowiązku sporządzania wykazów nieruchomości, o których mowa w art. 35 ugn. Obowiązująca regulacja powoduje sytuację, w której osoby, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia określonej nieruchomości na podstawie art. 34 ugn, nie mogą z niego skorzystać, jeżeli gmina wybierze inną niż sprzedaż czy oddanie w użytkowanie wieczyste formę zbycia nieruchomości. Dlatego celowa wydaje się zmiana art. 35 ust. 1 ugn przez sformułowanie nakazu sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia.

⁶⁶ Zob. przykład nieprawidłowości stwierdzony w Sosnowcu (działka nr 1490 przy ul. Granicznej), zamieszczony w pkt. 3.5 niniejszej części Informacji.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Spośród 26 kontrolowanych jednostek, w 1 przypadku zgłoszone zostały na podstawie art. 55 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli (**UM Gliwice**). W trybie art. 55 ust. 1 ustawy o NIK Prezydent Miasta Gliwice zgłosił 133 zastrzeżenia. Kontrolerzy w wyniku ich analizy i podjęcia dodatkowych czynności kontrolnych uwzględnili w całości lub w części 79 zastrzeżeń. Spośród 54 zastrzeżeń nie uwzględnionych w całości przez kontrolerów, Prezydent Miasta Gliwice podtrzymał 49 zastrzeżeń, wnosząc je do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach w dniu 30.09.2003 r. Komisja Odwoławcza NIK w uchwale z dnia 10.10.2003 r. uwzględniła w całości 8 zastrzeżeń, w części uwzględniła 6 zastrzeżeń, nakazując kontrolerom dokonanie stosownych zmian w treści protokołu kontroli. W pozostałym zakresie zastrzeżenia (47) zostały oddalone. Powyższa uchwała została zatwierdzona przez upoważnionego wiceprezesa NIK w dniu 31.10.2003 r. i stała się ostateczna. Prezydent Miasta Gliwice odmówił podpisania protokołu kontroli i w dniu 14.11.2003 r., stosownie do art. 57 ust. 1 w zw.z art. 57 ust. 2 ustawy o NIK, złożył stosowne wyjaśnienie.

W trakcie kontroli przeprowadzonych w pozostałych 25 j.s.t. nie odnotowano faktu odmowy podpisania protokołu kontroli przez kierownika jednostki kontrolowanej.

W trakcie kontroli zasięgano dodatkowych informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK w 9 jednostkach nieobjętych kontrolą (np. w sądach wieczystoksięgowych).

W związku z prowadzonymi postępowaniami kontrolnymi, w charakterze świadków przesłuchano 11 osób (**Tarnowskie Góry**). W trakcie kontroli nie korzystano z pomocy biegłych i specjalistów.

Dodatkowe wyjaśnienia w trybie art. 59 ust. 1 ustawy o NIK zostały złożone przez kierownika jednej jednostki kontrolowanej (**Otwock**).

Dla omówienia ustaleń niektórych kontroli zorganizowano 6 narad pokontrolnych.

Na podstawie ustaleń kontroli, NIK przekazała ogółem 27 wystąpień pokontrolnych. Do kierowników kontrolowanych jednostek (prezydentów miast, burmistrzów i wójtów) skierowano 26 wystąpień pokontrolnych, ponadto do właściwych organów państwowych wystosowano 1 wystąpienie pokontrolne (do Prokuratora Rejonowego w **Zamościu**). Delegatura NIK w Lublinie – w konsekwencji oceny o nieważności zawartej w trybie bezprzetargowym umowy zbycia przez Miasto Zamość jednej z nieruchomości - wystąpiła z wnioskiem o wytoczenie powództwa cywilnego o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym tej nieruchomości). Prokurator Rejonowy w Zamościu uznał, że pomimo niewątpliwych nieprawidłowości przy zbywaniu nieruchomości przy ul. Królowej Jadwigi na rzecz KS HETMAN, brak jest podstaw do występowania ze strony prokuratury z powództwem o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Charakter stwierdzonych uchybień nie stanowił zdaniem Prokuratora wady, której konieczność konwalidowania „należałoby rozpatrywać w kategoriach ochrony praworządności (...)”.

W związku z ustaleniami kontroli NIK przekazała - na podstawie art. 60 ust. 1 i 3 – właściwym organom 4 zawiadomienia o stwierdzonych przypadkach naruszenia prawa, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność, tj.:

- po kontroli przeprowadzonej w **Mikołajkach** skierowano do Prokuratury Rejonowej w Giżycku zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw przez członków Zarządu Miasta i Gminy Mikołajki, którzy będąc zobowiązanymi z racji pełnionych funkcji do racjonalnego gospodarowania mieniem gminy, niekorzystnie rozporządzili nieruchomościami komunalnymi (art. 296 § 1 k.k.),
- po kontroli przeprowadzonej w **Radomiu** skierowano do Prokuratury Rejonowej w Radomiu zawiadomienie w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa niedopełnienia obowiązku zachowania szczególnej staranności przy zarządzaniu mieniem gminy oraz nadużycia uprawnień przez osoby zobowiązane do zajmowania się sprawami majątkowymi gminy w związku z nieodpłatnym przekazaniem przez Miasto Radom działek na rzecz Radomskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego „Administrator” Sp. z o.o. w Radomiu, w wyniku czego gmina poniosła szkodę majątkową (art. 296 § 3 k.k.),
- po kontroli przeprowadzonej w gminie **Buk** skierowano do właściwego rzeczownika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienie dotyczące nielegalnego zwolnienia przez Zarząd Miasta i Gminy Buk użytkownika wieczystego z pierwszej opłaty rocznej w kwocie 18.263,75 zł (niezgodnie z art. 207 ust. 2 ugn), co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,
- po kontroli przeprowadzonej w **Radomiu** skierowano do właściwego rzeczownika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienie dotyczące zaniedbań w nadzorze skutkujących nieustaleniem i niedochodzeniem należności przysługującej Miastu Radom z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości przez SM „Południe” w kwocie 9.360 zł, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Do czasu sporządzenia Informacji przez Delegaturę NIK w Lublinie zastrzeżenia do ocen, uwag lub wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym zostały zgłoszone przez kierowników 2 kontrolowanych jednostek (**Chełm, Sosnowiec**).

Prezydent Miasta Chełm, działając na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, wniosł zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do niego po kontroli przeprowadzonej w Mieście Chełm. W zastrzeżeniach kwestionowano oceny i uwagi NIK w zakresie:

- 1) rozkładania na raty zapłaty ceny w przypadkach zbywania nieruchomości w drodze rokowań na podstawie art. 39 ust. 2 ugn, (pkt 2 wystąpienia pokontrolnego),
- 2) nieokreślenia wprost i jednoznacznie w umowie darowizny z dnia 19.01.2000 r. zawartej ze Skarbem Państwa celu, na który nieruchomość jest darowana i związanej z tym niemożności odwołania w przyszłości darowizny na podstawie art. 13 ust. 2 zd. ostatnie ugn (pkt 7 wystąpienia pokontrolnego),

a ponadto zakwestionowano:

- 3) wnioski pokontrolne nr 1 i 4 jako konsekwencję kwestionowania ww. ocen.

Komisja odwoławcza NIK w uchwale z dnia 27.08.2003 r., zatwierdzonej przez upoważnionego wiceprezesa NIK, oddaliła zastrzeżenia co do pkt 1 i 3 w całości, uwzględniając w części zastrzeżenie z pkt. 2 poprzez skreślenie z wystąpienia pokontrolnego zdania o niemożności odwołania w przyszłości darowizny na podstawie art. 13 ust. 2 zd. ostatnie, wobec zagospodarowania nieruchomości przez obdarowanego na zamierzony, choć nieujawniony wprost w treści umowy darowizny, cel.

Prezydent Miasta Sosnowiec, działając na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, wniosł zastrzeżenia do ocen i uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do niego po

kontroli przeprowadzonej w Sosnowcu. W zastrzeżeniach kwestionowano oceny i uwagi NIK w zakresie:

- 1) niewystarczającego sposobu zabezpieczenia interesów gminy i niedopełnienia jednego z warunków przetargu w przypadku sprzedaży nieruchomości położonej w centrum Sosnowca, składającej się z działek o numerach 58/6, 58/10, 58/11, 59/1, 60/4, 60/5, co powinno skutkować odmową zakwalifikowania oferty do części niejawnej przetargu,
- 2) nie spełniania przez ofertę spółki EBI S.A. warunku przetargowego w przetargu pisemnym na sprzedaż nieruchomości przy ul. Andersa (działki nr 13/2 i 14/23), polegającego na obowiązku wybudowania 24 mieszkań na 1 ha gruntu,
- 3) naruszeniu zasad uczciwej konkurencji przez wprowadzenie do publikowanych ogłoszeń o zaproszeniu do rokowań nowej informacji, nieujawnionej w fazie postępowania przetargowego, dotyczącej możliwości zabudowy zbywanej działki nr 1490 przy ul. Granicznej pod budownictwo jednorodzinne,
- 4) okoliczności sprzedaży tzw. "Kamiennego Domu" i nie sprawowania ochrony dóbr kultury przez gminę.

Komisja Odwoławcza NIK w uchwale z dnia 30.09.2003 r., zatwierdzonej przez upoważnionego wiceprezesa NIK, oddaliła zastrzeżenia w pkt 1-3 jako niezasadne oraz uwzględniła w części zastrzeżenie z pkt. 4, dokonując stosownych zmian w treści wystąpienia pokontrolnego.

Pozostali adresaci wystąpień pokontrolnych nie skorzystali z przysługującego im prawa zgłoszenia zastrzeżeń dotyczących zawartych w wystąpieniach ocen, uwag i wniosków (do czasu sporządzenia Informacji – 30.12.2003 r). Należy jednak zauważyć, że po zakończeniu postępowania w sprawie zastrzeżeń dotyczących protokołu kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Gliwicach, Prezydentowi Miasta Gliwice przekazano wystąpienie pokontrolne z dnia 24.12.2003 r. i Prezydentowi przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu w terminie 7 dni od daty otrzymania wystąpienia.

W wystąpieniach pokontrolnych zawarto 121 wniosków zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Wnioskowano m.in. o:

1. Rozważenie wniesienia do sądu pozwu o stwierdzenie nieważności umowy ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego działki Nr 49 oraz sprzedaży usytuowanego na niej domu mieszkalno – usługowego na rzecz spółki "LUX" (Mikołajki).
2. Rozważenie podjęcia działań zmierzających do wzruszenia postanowień niekorzystnej dla Gminy umowy z dnia 29 listopada 2001r., dotyczącej zamiany 2 nieruchomości komunalnych na 1 nieruchomość Mazurskiego Centrum Kongresowo – Wypoczynkowego "Zamek Ryn" Sp. z o.o. w Olsztynie, zwłaszcza w części dotyczącej nieruchomości w Prażmowie (Ryn).
3. Zlecenie wycen dla każdej odrębnej nieruchomości mającej być przedmiotem zbycia, w tym zwłaszcza dokonywania wycen każdej z nieruchomości przeznaczanych do odrębnego zbycia powstałych po podziałach geodezyjnych wcześniej wycenionych nieruchomości (Kórnik, Rzgów, Tarnowskie Góry).
4. Ustalanie cen nieruchomości dla potrzeb dokonywanych zamian w każdym przypadku na podstawie wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego (Łuków, Mikołajki, Rzgów).
5. Publikowanie w prasie ogłoszeń o przetargach, których cena wywoławcza przekracza 50 tys. zł, w terminach nie krótszych niż 14 dni przed datą przeprowadzenia przetargu (Kutno).

6. Przestrzeganie terminów przeprowadzania drugich przetargów na zbycie nieruchomości wynikających z rozporządzenia RM (Kielce, Przysucha).
7. Nieuznawanie jako zakończonych wynikiem negatywnym przetargów, w których komisja przetargowa wybrała nabywcę, a następnie nie doszło do zawarcia umowy (Łuków).
8. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych i innych gwarantujących równe i bezstronne traktowanie podmiotów (Kielce).
9. W przypadku wielości podmiotów zainteresowanych nabyciem nieruchomości, która nie została zbyta w wyniku 2 negatywnych przetargów, prowadzenie rokowań z wszystkimi zainteresowanymi nabyciem nieruchomości osobami (Zamość, Tarnowskie Góry) albo zorganizowanie kolejnego przetargu (Zamość).
10. Zapewnieniu zgodności ogłoszeń o przetargach na zbycie nieruchomości i wydawanych decyzji administracyjnych z zakresu gospodarki nieruchomościami z gminnym planem zagospodarowania przestrzennego (Tarnowskie Góry).
11. Zwalnianie z pierwszej opłaty wybranych w drodze bezprzetargowej użytkowników wieczystych nieruchomości tylko na podstawie właściwej uchwały Rady Miejskiej (Buk).
12. Podjęcie działań dla odzyskania od najemcy kwoty 84.096 zł, o jaką zawyżono zwrot nakładów poniesionych przez niego w okresie, gdy wynajmował tzw. inkubator przedsiębiorczości przy ul. Powstańców Warszawskich 78 (Tarnowskie Góry).
13. Naliczenie i wyegzekwowanie od S.M. wszystkich należności Miasta z tytułu nabycia przez niego udziału 7/10 części we współwłasności dz. nr 276 i 280 oraz udziału 28/60 części we współwłasności dz. nr 278 (Lubartów).
14. Opracowanie planów wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy (16 j.s.t.).

Do czasu sporządzenia niniejszej Informacji, kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali właściwe jednostki organizacyjne NIK o zrealizowaniu 48 wniosków i o podejmowanych działaniach dla realizacji dalszych 32. Nie podjęto jeszcze realizacji 41 wniosków pokontrolnych. NIK monituje i będzie monitowała adresatów wystąpień o podjęcie realizacji wniosków pokontrolnych lub wskazanie przyczyn niepodjęcia stosownych działań. W dniu 27.08.2003 r. do Delegatury NIK w Olsztynie wpłynęła informacja z Komendy Powiatowej Policji w Mrągowie o wszczęciu śledztwa z art. 296 § 1 k.k. w sprawie niekorzystnego rozporządzenia mieniem przez członków zarządu Miasta i Gminy Mikołajki, nadzorowanego przez Prokuratora Rejonowego w Giżycku.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne, prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie informowali Najwyższą Izbę Kontroli m.in. o:

- zamiarze rozwiązania umowy sprzedaży z dnia 22.03.2002 r. (nieruchomość przy ul. Okrężnej 3) w związku z pismem nabywcy informującym o odstąpieniu od umowy, co powoduje brak potrzeby kierowania sprawy o stwierdzenie nieważności na drogę sądową (Mikołajki),
- zamiarze wystąpienia do spółki INSEL HOTEL o dobrowolną dopłatę 169.370 zł, stanowiącej różnicę pomiędzy wartością nieruchomości a ceną sprzedaży, a w przypadku nie wyrażenia zgody na powyższe przez spółkę rozważana będzie możliwość wystąpienia do sądu o stwierdzenie nieważności umowy sprzedaży (Mikołajki),
- zamiarze bądź podjęciu działań w celu sporządzenia planu wykorzystania nieruchomości będących w zasobie nieruchomości komunalnych (Siedlce, Przysucha, Kórnik, Ryn, Kielce, Tarnowskie Góry),

- zobowiązaniu Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami do prowadzenia negocjacji ze wszystkimi oferentami w przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie rokowań i składania Prezydentowi informacji z ich przebiegu (Tarnowskie Góry),
- zobowiązaniu Naczelników Wydziałów Architektury oraz Gospodarki Nieruchomościami do zapewnienia zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego treści ogłoszeń o przetargach oraz wydawanych następnie decyzji administracyjnych, a także o stwierdzeniu na wniosek Urzędu nieważności przez SKO decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – działki nr 296/7 (Tarnowskie Góry),
- stosowaniu kaucji zabezpieczających celem egzekwowania zobowiązań od nabywców nieruchomości (Gniezno),
- wystąpieniu do nabywców nieruchomości przy ul. Powstańców Warszawskich z przedsądowym wezwaniem do zwrotu kwoty 84.096 zł (Tarnowskie Góry),
- aktualizowaniu wycen nieruchomości będących przedmiotem zbycia w przypadku dalszego ich podziału geodezyjnego (Kórnik),
- sporządzaniu protokołów z przetargów zawierających uzasadnienia dokonanych rozstrzygnięć (Kórnik).

**Dyrektor
Delegatury NIK w Lublinie**

(-) Marian Cichosz
Lublin, dnia 30 grudnia 2003 r.

Zatwierdzam:
**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

(-) Zbigniew Wesółowski
Warszawa, dnia 30 grudnia 2003 r.

Załącznik nr 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą

1. Miasto i Gmina Buk
2. Miasto Chełm
3. Miasto Gliwice
4. Miasto Gniezno
5. Miasto Jaworzno
6. Miasto Kielce
7. Miasto Kórnik
8. Miasto Kutno
9. Miasto Leszno
10. Miasto Lubartów
11. Miasto Łuków
12. Miasto i Gmina Mikołajki
13. Miasto i Gmina Olsztynek
14. Miasto Otwock
15. Miasto Poddębice
16. Miasto i Gmina Przysucha
17. Miasto Radom
18. Miasto i Gmina Ryn
19. Gmina Rzgów
20. Miasto Skarżysko-Kamienna
21. Miasto Skierniewice
22. Miasto Siedlce
23. Miasto Sosnowiec
24. Miasto Tarnowskie Góry
25. Gmina Wydminy
26. Miasto Zamość