



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W OLSZTYNIE

Nr ewid.: 148/2005/P/05/141/LOL

INFORMACJA o wynikach kontroli obrotu nieruchomościami gruntowymi, realizowanego przez gminy o walorach turystycznych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2002 - 2004

Misją: *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość
o gospodarność i skuteczność w służbie
publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją: *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się
powszechnym autorytetem najwyższy organ
kontroli państwowej, którego raporty będą
oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji
dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja

**o wynikach kontroli obrotu nieruchomościami gruntowymi,
realizowanego przez gminy o walorach turystycznych na terenie
województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2002 - 2004**

Dyrektor Delegatury:

Antoni STUPIŃSKI

Zatwierdzam:

Jacek JEZIEŃSKI

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia 2005 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-444 5000
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	3
2. Podsumowanie wyników kontroli	3
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	3
2.2. Synteza wyników kontroli	3
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	3
3. Ważniejsze wyniki kontroli	3
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych	3
3.1.1. Stan prawny	3
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne.....	3
3.2. Istotne ustalenia kontroli	3
3.2.1. Strategia wykorzystania gminnych zasobów nieruchomości gruntowych	3
3.2.2. Postępowanie w zakresie przygotowania do zbywania nieruchomości gruntowych	3
3.2.3. Zbywanie nieruchomości gruntowych	3
3.2.4. Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gruntowych członkom organów gmin oraz pracownikom urzędów	3
3.2.5. Wnoszenie nieruchomości gruntowych jako aportów do spółek prawa handlowego	3
3.2.6. Realizacja dochodów ze zbywania nieruchomości	3
3.2.7. Inne ustalenia w zakresie kontrolowanej problematyki	3
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	3
4.1. Przygotowanie kontroli	3
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	3
5. Załączniki.....	3
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów	3
5.2. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli:.....	3
5.3. Wykaz osób odpowiedzialnych za działalność kontrolowanych jednostek.....	3
5.7. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących przeprowadzonej kontroli	3

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: **P/05/141 „Obrót nieruchomościami gruntowymi, realizowany przez gminy o walorach turystycznych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2002 - 2004”**

Kontrola planowa niekoordynowana, podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli w ramach zawartego w planie kontroli NIK na 2005 r. priorytetowego kierunku „*deficyt budżetowy i dług publiczny*” oraz obszaru badań „*pozyskiwanie dochodów w jednostkach samorządu terytorialnego*”.

Uzasadnieniem podjęcia kontroli były sygnały prasowe i skargi, potwierdzające występowanie negatywnych zjawisk w obrocie nieruchomościami gruntowymi, polegających głównie na nieprzestrzeganiu przepisów prawa oraz zachowaniach korupcyjnych. Sygnalizowane zjawiska dotyczyły zwłaszcza gmin oferujących grunty atrakcyjne pod względem turystyczno-rekreacyjnym, tj. położone w pobliżu jezior i lasów.

Podstawowym celem kontroli była ocena wybranych aspektów gospodarowania przez gminy posiadające szczególne walory turystyczno-rekreacyjne zasobami nieruchomości gruntowych, stanowiącymi ich majątek własny, zwłaszcza w zakresie zbywania tych nieruchomości w drodze sprzedaży, przenoszenia prawa wieczystego użytkowania oraz wnoszenia aportem do spółek prawa handlowego.

Ocenie poddano również:

- zgodność zbywania nieruchomości gruntowych z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz obowiązującymi w tym zakresie procedurami i zasadą gospodarności,
- rzetelność prowadzenia ewidencji rzeczowej i finansowej, dotyczącej zbywania gruntów komunalnych.

Kontrolę, którą objęto lata 2002 – 2004, przeprowadziła Delegatura NIK w Olsztynie w okresie od 14 stycznia do 31 maja 2005 r.

Kontrolą, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, objęto 10 gmin woj. warmińsko-mazurskiego, charakteryzujących się szczególnymi walorami turystyczno-rekreacyjnymi. Głównym kryterium wyboru jednostek do kontroli było dysponowanie przez nie największymi zasobami nieruchomości gruntowych oraz ich zbycie w latach 2002 – 2004 (III-kwartał) w ilości co najmniej 10 ha.

Wykaz skontrolowanych jednostek przedstawiono w załączniku nr 5.1. do niniejszej Informacji.

W Informacji wykorzystano również dane o kształtowaniu się cen sprzedaży nieruchomości gruntowych na rynkach lokalnych, uzyskane w trybie art. 29 pkt 2 lit. „f” ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, z właściwych miejscowo urzędów skarbowych.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia proces zbywania i udostępniania w latach 2002 – 2004 przez badane gminy nieruchomości gruntowych. Ujawnione przypadki nieprawidłowości i uchybień, polegały zwłaszcza na:

- niewypełnieniu ustawowego obowiązku opracowania planów wykorzystania zasobu nieruchomości,
- nieprzestrzeganiu procedur i terminów obowiązujących przy sprzedaży nieruchomości w trybie przetargowym,
- nienależytym zabezpieczeniu interesów gmin przy sprzedaży nieruchomości, głównie w zakresie realizacji zobowiązań nakładanych na ich nabywców w umowach sprzedaży,
- nieuprawnionym stosowaniu pierwszeństwa zakupu.

W ocenie NIK, badane gminy nie we wszystkich przypadkach wykorzystały możliwości zbycia nieruchomości w przetargach poprzedzających rokowania, bądź uzyskania wyższych cen w tych rokowaniach. Nieprawidłowemu zbywaniu posiadanego zasobu, niekiedy „za wszelką cenę”, sprzyjała także konieczność zaspokojenia bieżących potrzeb finansowych gmin. Oferowano bowiem do zbycia nieruchomości, pomimo braku zainteresowania nimi potencjalnych nabywców co spowodowało, że w drodze rokowań uzyskiwano za nie niższe ceny, bądź zbywano je w rokowaniach po upływie kilku lat od momentu ogłoszenia decyzji o ich sprzedaży w drodze przetargu, bez uprzedniego zaktualizowania wyceny nieruchomości.

Do głównych przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości należy zaliczyć brak w badanym okresie precyzyjnych uregulowań prawnych, dotyczących głównie jawności postępowania, zwłaszcza podczas ustalania w drodze rokowań nabywców nieruchomości i warunków cenowych zawieranych transakcji, a także niedostateczne funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w urzędach gmin.

Zdaniem NIK, były to przesłanki mogące sprzyjać zachowaniom korupcyjnym.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Tylko jedna z 10 objętych kontrolą gmin (Elk) posiadała, wymagany przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (ugn), plan wykorzystania zasobu nieruchomości. Pozostałe gminy dysponowały jedynie planami sprzedaży gruntów, sporządzanymi corocznie w ramach przygotowywania projektów ich budżetów.

Plany sprzedaży podporządkowane były zatem bieżącym potrzebom budżetowym gmin, przez co uwzględniały tylko finansowy aspekt wykorzystania zasobów nieruchomości. Zdaniem NIK, zasady prawidłowej gospodarki nieruchomościami,

wynikające z postanowień ugn, obligują organy wykonawcze gmin m.in. do sporządzenia planów wykorzystania zasobu nieruchomości, uwzględniających nie tylko nieruchomości przeznaczone do zbycia (lub udostępniania innym podmiotom) ale również niezbędne do realizacji inwestycji celu publicznego, w tym w ramach zadań własnych gminy.

(str. 3)

- 2. Wszystkie kontrolowane gminy wywiązywały się z obowiązku podawania do publicznej wiadomości, poprzez wywieszanie w siedzibach ich urzędów, wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, oddania w wieczyste użytkowanie, najem lub dzierżawę. W 3 gminach (Frombork, Ilawa i Nidzica) stwierdzono jednak przypadki nierzetelnego sporządzenia takich wykazów, gdyż nie ujęto w nich wszystkich nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, lub nie określono terminów do składania wniosków przez osoby, którym przysługiwało pierwszeństwo zakupu nieruchomości.**

W 3 innych gminach (Ruciane-Nida, Sorkwity i Stawiguda), ujawniono natomiast przypadki niezamieszczenia w prasie lokalnej informacji o sporządzeniu omawianych wykazów, co było niezgodne z wymogami ugn.

(str. 3 - 3)

- 3. We wszystkich badanych gminach dokonywano oszacowania wartości rynkowej zbywanych nieruchomości przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych, wyłonionych w 9 gminach zgodnie z przepisami regulującymi udzielanie zamówień publicznych. Tylko w gminie Wydmyny stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.**

W 3 kontrolowanych gminach (Elk, Nidzica i Ostróda) wystąpiły także przypadki sprzedaży nieruchomości bez zaktualizowania ich wyceny.

Nie spełniono przez to określonego w ugn wymogu gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Od sporządzenia takich wycen przez rzeczoznawców do zawarcia umów sprzedaży upłynęły 2 – 3 lata, a w 1 przypadku nawet 7 lat, w związku z czym gminy te nie posiadały rozeznania o rzeczywistej wartości nieruchomości w czasie finalizowania transakcji.

(str. 3 - 3)

- 4. Badane gminy prawidłowo informowały potencjalnych nabywców o określonym w planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczeniu zbywanych nieruchomości, a także dokonywały transakcji zbycia zgodnie z tymi planami. Stosownie do wymogów ugn, dane w tym zakresie zamieszczano bowiem w wykazach podawanych do publicznej wiadomości oraz - poza jednym przypadkiem - w umowach sprzedaży.**

(str. 3)

- 5. W latach 2002 – 2004 kontrolowane gminy zbyły ogółem 1.263 nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 213,73 ha, w tym 1.145 (90,7%) poprzez przeniesienie prawa własności, a 118 (9,3%) - oddanie w wieczyste użytkowanie.**

W trybie przetargowym sprzedano łącznie 744 nieruchomości gruntowe o powierzchni ogółem 145,10 ha, co stanowiło 58,9% zbytych w tym czasie nieruchomości oraz 67,9% ich powierzchni.

Spośród 124 zbadanych transakcji (16,7 % zawartych z nabywcami wyłoniłymi w przetargach) w 123 prawidłowo, tj. zgodnie z wymogami ugn, zastosowano formę przetargu nieograniczonego. W 1 przypadku, spółdzielni mieszkaniowej, za 131.400 zł, sprzedano natomiast grunty w przetargu ograniczonym, mimo braku przesłanek wymaganych przepisami ugn. W 2 gminach stwierdzono również nieprawidłowości polegające na niespełnieniu wszystkich wymagań obowiązujących przy organizacji przetargów.

Polegały one na:

- ogłoszeniu przetargów w terminach niezgodnych z obowiązującymi przepisami oraz nierzetelnym sporządzeniu ogłoszeń o przetargach, poprzez podanie w nich informacji o nieruchomościach nie w pełni zgodnych ze stanem faktycznym (Frombork),
- niesporządzeniu protokołów z przetargów, do których nikt nie przystąpił (Stawiguda).

W drodze rokowań, przeprowadzonych w następstwie negatywnego rozstrzygnięcia co najmniej 2 kolejnych przetargów, kontrolowane gminy zbyły aż 230 nieruchomości, tj. 30,9% przeznaczonych do sprzedaży w badanym okresie w trybie przetargowym. Ceny nieruchomości uzyskane w rokowaniach były niższe od oszacowanej przez rzeczoznawców wartości rynkowej przeciętnie o 26,3 %, a w niektórych przypadkach znacznie niższe.

W 2 gminach (Ostróda i Węgorzewo) stwierdzono przypadki działań niegospodarnych, polegających na nienależytym zabezpieczeniu interesów gminy przy sprzedaży nieruchomości. Skutkowało to głównie niezrealizowaniem przez nabywców zobowiązań inwestycyjnych podjętych w wyniku rokowań oraz odsprzedażą nabytych gruntów ze znacznym zyskiem.

(str. 3 - 3)

- 6. W trybie bezprzetargowym badane gminy zbyły ogółem 519 nieruchomości gruntowych (41,1 %) o łącznej powierzchni 68,63 ha (32.1%). W 2 gminach (Frombork i Ruciane-Nida) przy sprzedaży 5 działek (8,9 % zbadanych transakcji zawartych w trybie bezprzetargowym) tryb ten zastosowano nielegalnie. Niezgodnie z wymogami ugn, nieuprawnionym nabywcom umożliwiono bowiem skorzystanie z prawa pierwszeństwa zakupu nieruchomości. Uzyskane z tych transakcji dochody ww. gmin wyniosły łącznie 62.553 zł.**

(str. 3- 3)

- 7. W 7 kontrolowanych gminach (Elk, Nidzica, Ostróda, Ruciane-Nida, Sorkwity, Węgorzewo i Wydminy) nieruchomości gruntowe z zasobu gminnego zbywano i udostępniano również członkom organów tych gmin oraz pracownikom urzędów. Osobom tym zbyto łącznie 54 nieruchomości (4,3% zbytych ogółem), a wyboru nabywców lub użytkowników dokonano zgodnie z ugn, tj. w trybie przetargowym,**

bądź bezprzetargowo na podstawie prawa pierwszeństwa zakupu lub na poprawę zagospodarowania przyległej nieruchomości.

Stwierdzono jednocześnie, że radny Rady Miejskiej Nidzicy, któremu gmina - jako zarządzającemu podmiotem gospodarczym - udostępniła 2 nieruchomości komunalne, nie złożył w wymaganym terminie mandatu radnego.

Dopiero w wyniku kontroli NIK Rada Miejska podjęła uchwałę o wygaśnięciu tego mandatu.

(str. 3 - 3)

- 8. Spośród kontrolowanych gmin, 2 (Iława i Węgorzewo) wykorzystały w badanym okresie posiadane uprawnienia do wnoszenia nieruchomości gminnych do spółek prawa handlowego, jako wkładów niepieniężnych (aportów). Wniosły one 4 nieruchomości o łącznej powierzchni 2.331 m² i wartości 138 tys. zł do utworzonych przez siebie spółek.**

Czynności związane z wniesieniem aportów przeprowadzone zostały zgodnie z prawem, tj. m.in. po uprzednim uzyskaniu zgody organów stanowiących tych gmin.

(str. 3 - 3)

- 9. Dochody skontrolowanych gmin ze sprzedaży i udostępniania w latach 2002 – 2004 nieruchomości gruntowych wyniosły łącznie 38.456 tys. zł i stanowiły przeciętnie 11,7% ich dochodów własnych. W poszczególnych gminach udział dochodów z tego tytułu był znacznie zróżnicowany i wynosił od 5% w gminie Ostróda do ponad 29% w gminie Frombork. Uzyskane środki zostały wykorzystane na sfinansowanie wydatków bieżących badanych gmin. Na ogół prawidłowo podejmowały one działania w celu wyegzekwowania należności z tytułu sprzedaży lub udostępniania nieruchomości. Tylko w gminie Nidzica, na skutek nieprawidłowości w ewidencji księgowej, działania windykacyjne wobec zaległości w kwocie 17,1 tys. zł podjęto dopiero w wyniku kontroli NIK.**

W 2 gminach (Iława i Wydminy) stwierdzono natomiast przypadki nierzetelnego sporządzenia sprawozdań budżetowych, w których nie ujęto należności i zaległości z tytułu sprzedaży i udostępniania nieruchomości na łączną kwotę 1.379.575 zł.

(str. 3 - 3)

- 10. W ocenie NIK, istotną przyczyną sprzyjającą nieprawidłowościom i uchybieniom w zbywaniu nieruchomości gruntowych było niedostateczne wykorzystywanie systemu kontroli wewnętrznej w badanych gminach. Tylko bowiem w gminie Ruciane-Nida, w latach 2002 – 2004, prowadzono corocznie kontrole obejmujące gospodarkę nieruchomościami, na podstawie których wydawano udokumentowane zalecenia.**

(str. 3 - 3)

- 11. W wyniku kontroli ujawniono nieprawidłowości w wymiarze finansowym na łączną kwotę 1.573.528 zł, obejmującą:**

- dochody uzyskane z naruszeniem prawa – 193.953 zł,

- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo księgowej lub sprawozdawczości - 1.379.575 zł.

Korzyści finansowe wyniosły natomiast 17.100 zł i stanowiły wyegzekwowaną w wyniku kontroli zaległość z tytułu sprzedaży nieruchomości.

(str. 3, 3 - 3 oraz 3- 3)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W wyniku nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami¹, a także wydania przez Radę Ministrów nowego rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzenia przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości², wyeliminowane zostały istotne przyczyny sprzyjające nieprawidłowościom ujawnionym w wyniku kontroli, polegające na braku precyzyjnych uregulowań prawnych, dotyczących zwłaszcza wyboru w drodze rokowań nabywców nieruchomości i warunków cenowych zawieranych transakcji.

Ustalenia kontroli wskazują, że niezależnie od szczegółowych wniosków skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek, niezbędne jest również podjęcie przez organy stanowiące i wykonawcze gmin działań porządkujących w dalszym ciągu proces zbywania nieruchomości gruntowych, w szczególności poprzez:

- rzetelne analizowanie zasadności sprzedaży nieruchomości nie tylko w aspekcie pozyskiwania dochodów budżetowych na bieżące wydatki, ale także z uwzględnieniem wszystkich skutków zbywania „za wszelką cenę” majątku komunalnego,
- wzmocnienie kontroli wewnętrznej wraz z objęciem problematyki gospodarki nieruchomościami audytem wewnętrznym.

¹ t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

² dane promulgacyjne p. przypis 13

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

3.1.1.1. Ogólne zasady gospodarowania nieruchomościami gminnymi

Podstawowym aktem prawnym określającym w badanym okresie zasady gospodarki nieruchomościami będącymi w zasobach gmin była *ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ugn)*³, która we wrześniu 2004 została znowelizowana⁴. W myśl przepisów art. 4 pkt 1 tej ustawy, jako nieruchomość gruntową rozumie się grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności.

Definicje nieruchomości oraz nieruchomości rolnej zawarto również w przepisach Kodeksu cywilnego (k.c.)⁵, którego stosowne zapisy stanowią, że:

- **nieruchomościami** są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności (art. 46 § 1).
- **nieruchomościami rolnymi** (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej (art. 46¹).

Z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w k.c., do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania (art. 48).

W zakresie dysponowania nieruchomościami, w tym również ich zbywania, przepisy znowelizowanej ugn⁶ stanowią m.in., że:

- 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 fundacji. Prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być przedmiotem wkładu niepieniężnego (aportu) wnoszonego do spółki (art. 13 ust. 1).

³ j.t. Dz.U. z 2000 r. Nr 46 poz. 543 ze zm.

⁴ j.t. Dz.U. z 2004 r. Nr 261 poz. 2603 ze zm.

⁵ Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

⁶ W przypadku nieoznaczenia jednostki redakcyjnej inną nazwą aktu prawnego, oznacza to ustawę o gospodarce nieruchomościami.

- Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą, z zastrzeżeniem art. 59 ust.1 ugn⁷, być przedmiotem darowizny na cele publiczne oraz darowizny dokonanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami. Mogą być także sprzedawane Skarbowi Państwa lub innym jednostkom samorządu terytorialnego za cenę obniżoną albo oddawane im nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste, mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi, mogą być też przedmiotem zamiany między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami, bez obowiązku dokonania dopłat w przypadku różnej wartości zamienionych nieruchomości.
- Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego 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 ust. 1).

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt burmistrz, albo prezydent miasta i jest on organem reprezentującym gminę jako właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości (art.11 ust. 1). Art. 25 ust 2. ugn stanowi, że gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ugn ust. 1, tj.:

- ewidencji nieruchomości,
- zapewnienia wyceny tych nieruchomości,
- sporządzania planów wykorzystania zasobu,
- zabezpieczenia nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem,
- wykonywania czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępnione z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności,
- współpracy z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa,
- zbywania oraz nabywania nieruchomości wchodzące w skład zasobu,
- wydzierżawiania, wynajmowania i użyczania nieruchomości wchodzących w skład zasobu,
- podejmowania czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie oraz o wpis w księdze wieczystej,

a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej.

Organem uprawnionym do zarządzania mieniem komunalnym oraz sprawami majątkowymi

⁷ zgodnie z art. 13 ust. 2 ugn darowizna musi być wykorzystana zgodnie z celem określonym przez darczyńców.

gminy w zakresie tzw. „zwykłego zarządu” - zgodnie z art. 18 ust 2 oraz art. 30 ust.2 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (usg)⁸ - jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)⁹, a w pozostałych sprawach – rada gminy. Do spraw przekraczających „zwykły zarząd”, wymienionych w art. 18 ust.2, pkt. 9 ugn, które należą do wyłącznej właściwości rady gminy, należą m.in.:

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

Kompetencje wójta (burmistrza prezydenta miasta) w zakresie gospodarowania nieruchomościami w płaszczyźnie cywilnoprawnej obejmują czynności, które gmina podejmuje jako właściciel w formach przewidzianych przez prawo cywilne. Te reguły obowiązują również gdy wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jako organ reprezentujący gminę – dokonuje czynności cywilnoprawnych w sferze gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Chodzi tutaj o nabywanie nieruchomości w drodze umowy, zbywanie nieruchomości w drodze sprzedaży, darowizny, zamiany, oddawania w użytkowanie wieczyste, wniesienia wkładu niepieniężnego do spółki.

Sposób składania oświadczeń woli w imieniu gminy określają przepisy art. 46 ustawy o samorządzie gminnym, które stanowią, że:

- oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą (ust.1).
- jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej (ust. 3)
- skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), który odmówił kontrasygnaty, dokona jej jednak na pisemne polecenie zwierzchnika, powiadamiając o tym radę gminy oraz regionalną izbę obrachunkową (ust. 4)

Określony w art. 46 usg, sposób składania oświadczeń w imieniu gminy obowiązuje również przy innych czynnościach takich jak np. wypowiedzenie dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (art. 78 ust. 1 ugn), wypowiedzenie dotychczasowej stawki

⁸ tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁹ do dnia 27 października 2002 r. (tj. do dnia wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w związku z zakończeniem kadencji tych organów wybranych w dniu 11 października 1998 r.), zgodnie z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym (t.j. ustawy z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) organem wykonawczym był zarząd gminy .

procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (art. 73 ust. 2 ugn). Druga sfera działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości obejmuje decyzje administracyjne np. oddanie nieruchomości w trwały zarząd, ustalenie opłat za trwały zarząd, ustalenie dodatkowych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste.

Kompetencje rady gminy dotyczą stanowienia w drodze uchwały zasad, czyli podstawowych reguł postępowania, które wiążą wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przy gospodarowaniu mieniem komunalnym. Natomiast art. 30 ust. 2 pkt 2 usg upoważnia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do określenia sposobu wykonania uchwał rady. Uchwały dotyczą m.in. zasad gospodarowania nieruchomościami gruntowymi. Obok nabycia, zbycia lub obciążenia prawa własności takiej nieruchomości, zasady te dotyczą także umów dzierżawy i najmu zawieranych na okres dłuższy niż 3 lata. Na podstawie przepisów art. 30 ust. 3 usg, w realizacji zadań własnych gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta) podlega wyłącznie radzie gminy.

Rada gminy ma prawo wypowiadać się w sprawach majątkowych gminy jedynie w formie uchwały stanowiącej określone zasady działania oraz w wypadkach enumeratywnie wymienianych w przepisach (art. 18 ust. 2 pkt 9a usg).

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).

Organy jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12). Przez zasady prawidłowej gospodarki należy rozumieć takie reguły zarządzania, korzystania i rozporządzania nieruchomościami, które pozostają zgodne z przepisami działu II ugn, który reguluje gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi między innymi własność jednostek samorządu terytorialnego), a zarazem są uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia¹⁰.

3.1.1.2. Zbywanie nieruchomości gruntowych

Obowiązuje zasada zbywania, tj. sprzedawania lub oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, w drodze przetargu (art. 37 ust. 1 ugn), z wyjątkami określonymi w art. 37 ust. 2 tej ustawy¹¹.

- Przetarg przeprowadza się w formie ustnej (tj. w formie licytacji mającej na celu uzyskanie najwyższej ceny) lub przetargu pisemnego nieograniczonego lub ograniczonego (tj. w formie pisemnych ofert mających na celu wybór najkorzystniejszej oferty).

¹⁰ Str. 86 aut. G. Bieniek, A. Hopfer, Z. Marmaj, E. Mzyk i R. Żróbek. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wydanie II – Zachodnie Centrum Organizacji.

¹¹ Wyjątki te przytoczono na str. 3 niniejszej informacji

Szczegółowe zasady i tryb organizowania przetargów w zakresie sprzedaży mienia komunalnego w okresie objętym kontrolą określały postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w *sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzenia przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy*¹², a od dnia 22 września 2004 r. przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w *sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości*¹³, wydane na podstawie art. 42 ugn. W myśl przepisów pierwszego z tych rozporządzeń, w przypadku zakończenia pierwszego przetargu wynikiem negatywnym, drugi należało zorganizować po upływie jednego miesiąca, nie później jednak niż 6 miesięcy od daty zamknięcia pierwszego przetargu (§ 2 ust. 2). W przypadku uchybienia sześciomiesięcznemu terminowi istniał obowiązek zorganizowania przetargu po raz drugi. W przepisach rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. zasada ta sprowadza się do wymogu przeprowadzenia ponownie pierwszego przetargu jeżeli w terminach, o których mowa w art. 39 ugn¹⁴, właściwy organ nie zorganizuje kolejnego przetargu lub nie przeprowadzi rokowań (§3 ust. 2).

Przepisy przywołanego wyżej rozporządzenia RM z 14 września 2004 r. określiły dodatkowo sposób i tryb przeprowadzania rokowań po drugim przetargu zakończonym wynikiem negatywnym, na zbycie nieruchomości stanowiących m.in. własność jednostek samorządu terytorialnego (Rozdział 6, §25 - §30). W sprawach dotyczących komisji przeprowadzającej rokowania, a także sposobu i trybu przeprowadzania rokowań, stosuje się przepisy dotyczące postępowania przetargowego. Takich regulacji w rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 stycznia 1998 r. nie było.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 – 3 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 ugn¹⁵. W ogłoszeniu o przetargu podaje się informacje zamieszczone w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia (p. pkt. 3.1.1.3. niniejszego rozdziału) oraz czas, miejsce i warunki przetargu. Ogłoszenie o przetargu wywiesza się w siedzibie właściwego

¹² Dz.U. Nr 9, poz. 30 ze zm.

¹³ Dz.U. Nr 207 poz. 2108

¹⁴ Jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż 2 tygodnie, ale 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. Natomiast jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, właściwy organ w okresie nie krótszym niż 2 tygodnie, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo zorganizować kolejny przetarg.

¹⁵ Termin dla złożenia wniosku przez osobę, której przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości nie może być krótszy, niż 6 tygodni od dnia wywieszenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Osoby, którym przysługuje wskazane wyżej prawo zawiadamia się na piśmie o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, a przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

urzędu, a ponadto informację o ogłoszeniu przetargu podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości;

- 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;
- Właściwy organ może odwołać ogłoszony przetarg jedynie z ważnych powodów, niezwłocznie podając informację o odwołaniu przetargu do publicznej wiadomości, w ten sam sposób, który ustawa przewiduje dla ogłoszeń o przetargu. W informacji podaje się także przyczynę odwołania przetargu.

Warunkiem niezbędnym do wzięcia udziału w przetargu jest wpłacenie wadium (§ 4 ust. 1 obu ww. rozporządzeń RM). W przetargu nie mogą uczestniczyć członkowie komisji przetargowej i osoby im bliskie¹⁶ (§7 rozporządzenia z 1998 r. i §9 rozporządzenia z 2004 r.). 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 (odpowiednio §13 ust. 5 i §14 ust. 5).

- Bez przetargu nieruchomość może być zbyta w przypadkach określonych przepisami art. 37 ust. 2 ugn, tj. gdy:
 - jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34 ugn¹⁷,
 - zbycie następuje między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami,
 - jest zbywana na rzecz osób, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2 ugn¹⁸,
 - zbycie następuje w drodze zamiany lub darowizny,
 - sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego,

¹⁶ Przez osoby bliskie należy rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiające i przysposobione, małżonka, który nie pozostaje w wspólności ustawowej ze sprzedającym nieruchomość lub prawo użytkowania wieczystego oraz osobę, która pozostaje ze sprzedającym faktycznie we wspólnym pożyciu – art. 4 pkt 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹⁷ wg przywołanego przepisu, pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości (z zastrzeżeniem nieruchomości wyszczególnionych w art. 216a ugn) przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków:

- 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;
- 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;
- jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony.

¹⁸ tj. osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego.

- przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, niezbędne do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości,
- ma stanowić wkład niepieniężny (aport) do spółki albo wyposażenie nowo tworzonej państwowej lub samorządowej osoby prawnej, lub majątek tworzonej fundacji,
- jest zbywana na rzecz zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną, na której terenie jest położona,
- przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości,
- jest zbywana na rzecz kościołów i związków wyznaniowych, mających uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej,
- rada lub sejmik - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, zwolnią z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych 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. Przepis ten stosuje się również, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę. Przepisu tego nie stosuje się, w przypadku gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający powyższe warunki.

Przy sprzedaży bezprzetargowej właściwy organ może (nie musi) udzielić za zgodą rady tzw. bonifikaty (tj. upustu w cenie nieruchomości, ustalając tą cenę w wysokości niższej niż wartość nieruchomości) jeżeli nieruchomość jest sprzedawana:

- pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych,
- osobom fizycznym i prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą lub sportowo-turystyczną na cele nie związane z działalnością zarobkową,
- organizacjom zrzeszającym działkowców – z przeznaczeniem na ogródki działkowe,
- poprzedniemu właścicielowi lub jego następcom prawnym (dot. nieruchomości przejętych przed dniem 5 grudnia 1990 r.),
- na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, kościołom i związkom wyznaniowym.

3.1.1.3. Procedury w zakresie zbywania nieruchomości gruntowych

Właściwy organ gminy 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 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 (art. 35 ust. 1 ugn).

W wykazie, o którym mowa wyżej, określa się odpowiednio (art. 35 ust. 2 ugn):

- oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości,
- powierzchnię nieruchomości,
- opis nieruchomości,
- przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania,
- termin zagospodarowania nieruchomości,
- cenę nieruchomości,
- wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego,
- wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy,
- terminy wnoszenia opłat,
- zasady aktualizacji opłat,
- informacje o przeznaczeniu do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę,
- termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ugn¹⁹.

Sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego (art. 27 ugn). W przepisie tym chodzi o sprzedaż nieruchomości gruntowych, budynkowych i lokalowych będących własnością jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast przedmiotem oddania w użytkowanie wieczyste może być tylko „nieruchomość gruntowa” w rozumieniu art. 4 pkt 1 ugn, przez którą rozumie się „grunt wraz z częściami składowymi”, z wyłączeniem budynków i lokali, o ile stanowią odrębny przedmiot własności. Nieruchomość gruntowa może być niezabudowana, lecz także zabudowana. W przypadku oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości zabudowanej musi równocześnie nastąpić sprzedaż położonych na niej budynków i urządzeń (art. 31 ugn).

Elementami istotnymi każdej umowy sprzedaży są przedmiot i cena. Przedmiot umowy będący nieruchomością musi być 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 ugn określają sposób ustalenia ceny sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego. 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 ugn²⁰. Obowiązek określenia wartości nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych określa natomiast art. 7 tej ustawy. Wartością rynkową

¹⁹ p. przypis nr. 15

²⁰ Procedury wyceny nieruchomości w badanym okresie określały *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego: z dnia 7 lipca 1998 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 612) oraz z dnia 27 listopada 2002 r. (obowiązujące od dnia 7 stycznia 2003 r. - Dz.U. Nr 230, poz. 1924) oraz rozporządzenie z dnia 21 września 2004 r w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 207, poz. 2109)*

nieruchomości jest jej przewidywana cena możliwa do uzyskania na rynku, ustalona z uwzględnieniem cen transakcyjnych uzyskanych przy spełnieniu następujących warunków(art. 151 ust. 1):

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

3.1.1.3. Regulowanie należności za nabycie lub użytkowanie nieruchomości z zasobu gminnego

Cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości (art. 67 ust.1 ugn). Przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu stosuje się następujące zasady ustalania cen (art. 67 ust.2 ugn):

- cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości,
- cenę wywoławczą w drugim przetargu ustala się w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50 % tej wartości,
- cenę nieruchomości, którą jest obowiązany zapłacić jej nabywca, ustala się w wysokości ceny uzyskanej w wyniku przetargu,
- jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, cenę nieruchomości ustala się w rokowaniach z nabywcą w wysokości nie niższej niż 40 % jej wartości.

Przy sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym:

- cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość. Jeżeli jednak nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy przepisów ugn lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości;
- ustaloną, zgodnie z art. 67 ugn, cenę nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków obniża się o 50 % (art. 68 ust 3 ugn);
- cena nieruchomości podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność (art. 70 ust. 1 ugn);
- cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2 ugn, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. 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. 1 ugn);
- rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. Rada gminy może wyrazić zgodę na zastosowanie, innej stopy procentowej (art. 70 ust. 3 i 4 ugn).

Niezależnie od trybu sprzedaży, na poczet ceny nieruchomości gruntowej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określoną według stanu na dzień sprzedaży (art. 69 ugn);

Za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty

roczne. W przypadku oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, pierwsza opłata podlega zapłacie jednorazowo w terminie j.w., natomiast pierwszą opłatę w przypadku oddania bezprzetargowego można rozłożyć na oprocentowane raty.

Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego obniża się o 50% w przypadku wpisania nieruchomości do rejestru zabytków.

3.1.1.5. Gospodarowanie zasobem nieruchomości gruntowych w świetle przepisów regulujących gospodarkę przestrzenną

Zgodnie z art. 24 ust 3 ugn, podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalane na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W okresie objętym kontrolą podstawowe zasady gospodarki przestrzennej regulowały przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym* (uzp)²¹ oraz (od 11 lipca 2003 r.) przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (upzp)²².

Zgodnie z aktualnie obowiązującą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

- kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy (art. 3. ust 1 upzp).
- wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem (art. 15 ust. 1 upzp).

W planie miejscowym obowiązkowo określa się m.in.:

- przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
- wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
- szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów (art. 15 ust.2 upzp).

W stosunku do ładu przestrzennego w gminach, ustalonego przed wejściem w życie upzp, jej przepisy stanowią m.in., że:

²¹ j.t. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz.139 ze zm.

²² Dz.U. Nr 80 poz. 717 ze zm.

- studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz plany miejscowe uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r. zachowują moc (art. 87 ust. 1),
- obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. (art. 87 ust. 3),
- (...) gminy, które dotychczas nie sporządziły studium, sporządzą i uchwalą (...) studium, w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy, zgodnie z jej wymaganiami (art. 87 ust. 4).

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
 - sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 upzp).
- Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 upzp).
 - Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:
 - zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich;
 - ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych (art. 6 ust. 2 upzp).

Rzeczoznawcy majątkowi działający w oparciu o przepisy ugn zobowiązani są do wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości z uwzględnieniem m.in. przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 154 ust.1). W przypadku braku takiego planu przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 154 ust.3).

3.1.1.6. Ograniczenia w prowadzeniu przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego działalności gospodarczej z udziałem mienia komunalnego

Zakazy zapobiegające ewentualnemu wykorzystaniu mandatu w celu ułatwienia dostępu do mienia komunalnego oraz wynikające z nich obowiązki zawarto w art. 24f i 24h, usg. Wprowadziły one zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego, a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w takiej działalności.

Pojęcie „wykorzystanie mienia” było przedmiotem powszechnie obowiązującej wykładni Trybunału Konstytucyjnego²³. Oznacza ono prawo do dysponowania substratem materialnym (majątkiem) stanowiącym własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Dysponowanie może być odpłatne albo nieodpłatne. Zakres dysponowania mieniem może być różny – od wszelkich praktycznie praw właściciela, jak przy użytkowaniu wieczystym, do używania jedynie rzeczy bez pobierania korzyści. Grunt będący w użytkowaniu wieczystym „wykorzystywany” jest w prowadzeniu działalności gospodarczej, np. gdy została na nim ustanowiona hipoteka dla zabezpieczenia kredytu na inwestycje w prowadzonym przedsiębiorstwie.

Ograniczenie wyrażone w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obejmuje także zarządzanie przez radnego działalnością gospodarczą prowadzoną z wykorzystaniem mienia komunalnego i bycie przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Być zarządcą oznacza bycie osobą prowadzącą i reprezentującą działalność gospodarczą²⁴. Zarządzanie, jako podejmowanie (administrowanie, kierowanie, prowadzenie spraw) czynności odnosi się do stosunków wewnętrznych, natomiast reprezentacja oznacza dokonywanie czynności prawnych z osobami trzecimi.

*Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*²⁵ wprowadziła katalog zakazów różnych działań związanych z członkostwem w zarządzie jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy on osób zajmujących stanowiska: wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Zainteresowanie potencjalnych nabywców nieruchomości gruntowych regionem Warmii i Mazur wynika m.in. z faktu, iż stanowi on jeden z najbardziej atrakcyjnych turystycznie obszarów Polski. Występuje tu bowiem ok. 2,6 tys. jezior o powierzchni prawie 142 tys. ha, tj. ponad 40% wód powierzchniowych w kraju oraz wysokie zalesienie (ok. 31% powierzchni regionu). Zainteresowanie nabywców odnosi się również do gruntów stanowiących własność gmin, przeznaczonych zwłaszcza pod budownictwo o charakterze rekreacyjnym. Należy jednak podkreślić, że zasoby gruntów komunalnych pod budownictwo

²³ Uchwała TK z dnia 2 czerwca 1993 r. W 17/93 w sprawie wykładni przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” z 1993 r. Nr 2, poz. 44 oraz Dz.U. Nr 50, poz. 233 (*po wejściu w życie Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny nie uchwała wykładni legalnej*).

²⁴ M. Guziński „Dopuszczalność udziału radnego jako reprezentanta spółki cywilnej w organizowanych przez gminę przetargach dotycząca mienia komunalnego”. Zeszyty Samorządowe z 1998 r. nr 1 str. 13

²⁵ Dz. U. z 1999 r. Nr 106, poz. 679 ze zm.

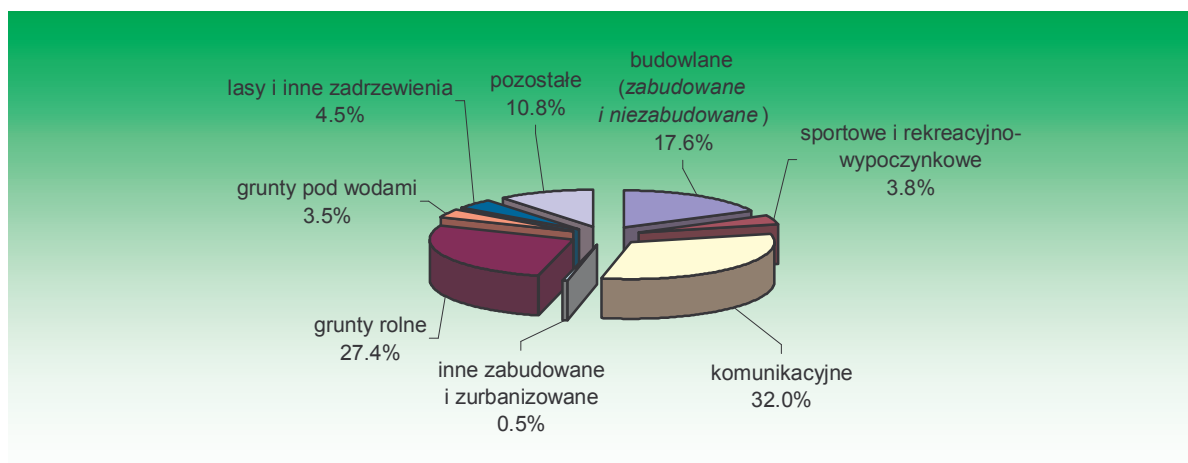
rekreacyjne są obecnie ograniczone ze względu na wymagania środowiska²⁶ oraz trwający od lat 90-tych ubiegłego stulecia „wykup działek rekreacyjnych”.

W tych warunkach notuje się większe zainteresowanie ze strony inwestorów nabyciem gruntów pod realizację kompleksowych obiektów o charakterze turystyczno-rekreacyjnym. Same gminy skłonne są także preferować takich nabywców, którzy – mimo również negatywnych przykładów w tym względzie - bardziej poddają się regułom prawidłowego zagospodarowania nabywanych gruntów²⁷.

Obrót nieruchomościami gruntowymi z zasobów gmin województwa warmińsko-mazurskiego nie sprowadza się jednak tylko do terenów rekreacyjnych. Decyduje o tym bowiem struktura posiadanych gruntów oraz naturalne potrzeby mieszkańców.

Powierzchnia nieruchomości stanowiących mienie komunalne skontrolowanych 10 gmin, wg stanu na koniec 2004 r., wynosiła łącznie 6.050 ha, z czego 5.170 ha wchodziło w skład gminnych zasobów nieruchomości²⁸.

Strukturę nieruchomości gruntowych, stanowiących mienie komunalne tych gmin, ze względu na sposób ich wykorzystania, prezentuje poniższy wykres:



W wyniku reformy ustrojowej dokonanej w 1990 r., gminy uzyskały prawo do pozyskiwania dochodów oraz swobodnego dysponowania nimi²⁹.

Wg danych Urzędu Statystycznego w Olsztynie, gminy woj. warmińsko-mazurskiego osiągnęły w 2003 r. dochody w łącznej kwocie 1.642.747,1 tys. zł, w tym dochody własne w wysokości 658.683,5 tys. zł (40,1 %)³⁰.

Sprzedając nieruchomości gruntowe ze swych zasobów, gminy realizują dwa podstawowe

²⁶ Obszary prawnie chronione obejmujące 8 parków krajobrazowych, 96 rezerwatów przyrody i tereny chronionego krajobrazu, stanowią aż 53% powierzchni województwa warmińsko-mazurskiego.

²⁷ <http://www.wmgn.pl/> (strona informacyjna Warmińsko-Mazurskiej Giełdy Nieruchomości)

²⁸ W myśl art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy.

²⁹ Art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dane promulgacyjne p. przypis nr 8)

³⁰ Rocznik Statystyczny województwa warmińsko-mazurskiego (podregiony, powiaty gminy) 2004 r.

cele: osiąganie dochodów budżetowych oraz zgodne z interesem lokalnym zagospodarowanie gruntów. O ile jednak realizacja pierwszego z tych celów nie budzi na ogół wątpliwości (przemawia za tym konieczność pokrywania zwiększających się wydatków budżetowych), to drugi wywołuje niekiedy kontrowersje i skargi odnoszące się zwłaszcza do wyboru nabywców. Niektórzy z nich nie podejmują bowiem inwestycji, do których się zobowiązali aktem kupna, lub podejmują działania zmierzające do zabudowania nabytych działek w sposób niezgodny z planami zagospodarowania przestrzennego. Uwzględnianie oczekiwań tej grupy inwestorów, np. poprzez zmiany w planach zagospodarowania przestrzennego, odbierane jest jako nieuzasadnione ich uprzywilejowanie i stwarza podejrzenie o istnieniu powiązań korupcyjnych. Informacje o zaistnieniu kilku takich przypadków NIK uzyskała bezpośrednio przed przystąpieniem do niniejszej kontroli.

Gospodarowanie przez samorządy mieniem komunalnym było w ostatnich latach przedmiotem 2 kontroli, które Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2002 i 2003 roku.

Pierwsza z nich (P/01/168 – koordynowana przez Delegaturę NIK w Szczecinie) wykazała, że w gospodarce nieruchomościami komunalnymi występowało szereg nieprawidłowości, polegających głównie na nieprzestrzeganiu obowiązujących przepisów w zakresie zbywania nieruchomości oraz niedostatecznym uwzględnianiu założeń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nieprawidłowości związane ze zbywaniem nieruchomości stwierdzono w prawie 80% kontrolowanych gmin i dotyczyły one przede wszystkim naruszania obowiązujących w tym zakresie procedur, a często także zasad gospodarności. Niektóre z tych nieprawidłowości miały też podłoże korupcyjne³¹.

W oparciu o wyniki drugiej z tych kontroli (P/03/149 – koordynowanej przez Delegaturę NIK w Lublinie), Najwyższa Izba Kontroli sformułowała m.in. wnioski *de lege ferenda*, zmierzające do:

- pełniejszej realizacji zasady jawności zbywania nieruchomości publicznych oraz zwiększenie gwarancji równego dostępu do informacji o nieruchomościach przeznaczonych do zbycia,
- doprecyzowania istniejących uregulowań, służących przede wszystkim wyeliminowaniu pojawiających się w praktyce rozbieżności interpretacyjnych,
- odpowiedniego unormowania zasad szczegółowego wyłaniania nabywców w drodze rokowań prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami³².

Zmiany, jakie z dniem 22 września 2004 r. wprowadzono do ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazują, że większość wniosków legislacyjnych sformułowanych na podstawie tej kontroli została uwzględniona³³.

³¹ „Informacja o wynikach kontroli gospodarowania nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych” (31/2002/P/01/168 LSZ)

³² „Informacja o wynikach kontroli zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy” (174/2003P/03/149/LLU)

³³ R. Padrak „Wyniki kontroli a zmiany legislacyjne” - Kontrola Państwowa, nr 2/2005

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Strategia wykorzystania gminnych zasobów nieruchomości gruntowych

Z ustaleń kontroli wynika, że poza jedną gminą (*Elk*), pozostałych 9 nie posiadało planów wykorzystania nieruchomości gruntowych z zasobu komunalnego. W ocenie NIK, zasady prawidłowego gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, wynikające z art. 25 ust. 2, w związku z art. 23 ust. 1 ugn obligują organy wykonawcze gmin m.in. do sporządzenia planu wykorzystania tego zasobu. Należy przy tym podkreślić, że plan taki, określający strategię gospodarowania nieruchomościami, powinien określać nie tylko nieruchomości przeznaczone do sprzedaży i udostępniania innym podmiotom, ale również ustalać nieruchomości niezbędne do realizacji inwestycji celu publicznego. Zdaniem NIK, tylko w ten sposób można uniknąć sytuacji, w której sprzedana nieruchomość okaże się następnie niezbędną dla gminy, m.in. do wykonania jej własnych zadań inwestycyjnych.

Brak planów wykorzystania zasobów, wójtowie (burmistrzowie) skontrolowanych gmin uzasadniali najczęściej posiadaniem innych opracowań, spełniających ich zdaniem podobną rolę, tj. zwłaszcza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego czy też strategii rozwoju gospodarczego. Wskazywali oni przy tym na brak przepisów wykonawczych lub wykładni, określającej szczegółowo wymagania merytoryczne i formalne wobec tych planów.

Kontrola wykazała, że w gminach nieposiadających wymaganego planu, nieruchomości przeznaczone do zbycia, bądź udostępnienia w danym roku (przed ich zamieszczeniem w wykazach sporządzanych m.in. w ramach obowiązującej procedury sprzedaży), wyszczególniano jedynie w założeniach do planów dochodów budżetowych, np. w formie planów sprzedaży gruntów komunalnych. Takie plany sprzedaży uwzględniały zatem tylko finansowy aspekt wykorzystania zasobu nieruchomości gruntowych, co oznacza, że głównym motywem wyzbywania się nieruchomości była potrzeba zapewnienia niezbędnych wpływów do budżetu gminy.

Stwierdzono przy tym, iż dążąc do osiągnięcia zaplanowanego poziomu dochodów, gminy zbywały znaczną część nieruchomości nieujętych w ww. założeniach, podczas gdy planowane do sprzedaży pozostawały nadal w ich zasobach. Na przykład:

- *W gminie Stawiguda, spośród zaplanowanych do sprzedaży w latach 2002 – 2004 ogółem 89 nieruchomości, sprzedano faktycznie 27 (30,3%). Jednocześnie sprzedano w tym czasie 91 innych nieruchomości, które nie były ujmowane w planach sprzedaży. Inspektor ds. gospodarki nieruchomościami wyjaśniła, że mimo podejmowanych przez gminę starań, nie zbyt wielu działek ujętych w planach sprzedaży ze względu na brak zainteresowania nimi potencjalnych nabywców. Sprzedaż 91 działek „poza planem” pozwoliła natomiast osiągnąć zaplanowane dochody ze zbywania nieruchomości.*

3.2.2. Postępowanie w zakresie przygotowania do zbywania nieruchomości gruntowych

Analiza dokumentacji zbycia 281 nieruchomości gruntowych (21,4% ogółu zbytych w badanym okresie) wykazała, że wszystkie skontrolowane gminy zbyły je za zgodą swych organów stanowiących, wyrażoną w formie stosownych uchwał³⁴.

Na podstawie dokumentacji postępowań przetargowych zgromadzonych w urzędach gmin ustalono, że na ogół respektowano zasadę jawności w tym zakresie, informując o zamiarze zbycia nieruchomości poprzez sporządzanie i wywieszanie ich wykazów w swoich siedzibach. Wykazy te, w 7 gminach obejmowały wszystkie wymagane przepisami art. 35 ust. 2, pkt 1 - 12 ugn informacje, w tym dotyczące uprawnień potencjalnych nabywców. W 3 pozostałych gminach miały natomiast miejsce nieprawidłowości w tym zakresie. I tak, w:

- *Urządzie Miasta i Gminy we **Fromborku**, w większości z tych wykazów (96,2% skontrolowanych) z naruszeniem art. 35 ust. 2 pkt. 12 ugn nie określono terminów do składania wniosków przez osoby, którym przysługiwało pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy. Z wyjaśnień inspektora ds. geodezji, gospodarki gruntami i nieruchomościami wynika, że nieprawidłowość ta spowodowana była jego "nieświadomym przeoczeniem".*
- *Urzędzie Miejskim w **Ilawie**, w dokumentacji dotyczącej zbycia 3 nieruchomości sprzedanych na poprawę warunków zagospodarowania, brak było potwierdzenia, że ujęte one były w sporządzonych wykazach, a z wyjaśnienia inspektora ds. nieruchomości w Urzędzie wynika, że „wykazy te najprawdopodobniej nie zostały sporządzone”. Było to niezgodne z art. 35. ust. 1 ugn, który nakłada obowiązek sporządzania wykazów dla wszystkich nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, oddania w wieczyste użytkowanie, wynajem lub dzierżawę.*
- *Urzędzie Miejskim w **Nidzicy**, w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia, nie umieszczono działki oznaczonej nr 62/15, przez co naruszony został art. 35 ust. 1 ugn. Nastąpiło to wskutek omyłkowego, dwukrotnego umieszczenia w wykazie innej działki, jednak omyłki tej nie skorygowano przed wywieszeniem wykazu w siedzibie Urzędu.*

Ustalono ponadto, że w 3 spośród zbadanych gmin (**Ruciane-Nida, Sorkwity, Stawiguda**) podawano wprawdzie do publicznej wiadomości informacje o wywieszeniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia, lecz w sposób niezgodny z wymogami art. 35 ust. 1 ugn. Informacje te podawano bowiem na stronach internetowych gmin lub w formie obwieszczeń w sołectwach (na terenie których znajdowały się zbywane nieruchomości), natomiast nie zamieszczano ich w prasie lokalnej.

Z pobranych w toku kontroli wyjaśnień wynika m.in., że zaniechano podawania

³⁴ W myśl art. 18 usg, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

przedmiotowych informacji w prasie lokalnej, ponieważ w większości przypadków zbywano grunty rolne, którymi zainteresowani byli przede wszystkim właściciele pobliskich gospodarstw. Argumentacji takiej nie można uwzględnić, gdyż zbywane działki znajdowały się w gminnych zasobach nieruchomości, a procedura ich zbywania podlegała wszystkim rygorom ugn.

Należy zauważyć, iż naruszenie procedur zbywania nieruchomości poprzez nierzetelne sporządzenie wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz nieogłaszanie w prasie lokalnej informacji o ich wywieszeniu w siedzibach urzędów, mogło doprowadzić do nieważności *ex lege* zawartych umów. Nieprawidłowe informowanie potencjalnych nabywców o przysługujących im uprawnieniach rodzi natomiast, określoną w art. 36 ugn., odpowiedzialność gmin na zasadach ogólnych.

Badane gminy przestrzegały określonego w art. 150 ust. 5 ugn obowiązku oszacowania wartości rynkowej nieruchomości przeznaczonych do zbycia, przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych. W 9 badanych gminach, wyboru rzeczoznawców dokonywano zgodnie z przepisami regulującymi prowadzenie postępowań o zamówienia publiczne³⁵. Tylko w gminie **Wydminy** kontrola wykazała przypadki nieprawidłowości w tym zakresie. Stwierdzono bowiem, że:

- *W latach 2002 i 2003 naruszono przepisy art. 27b ust. 2 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, w ten sposób, że unieważniając postępowania przetargowe z powodu wpływu mniej niż 2 ważnych ofert, nie poinformowano o tym oferentów, a w protokołach z przeprowadzonych postępowań nie podano podstawy prawnej tego unieważnienia. Wójt gminy wyjaśnił, że unieważnienie przetargów nie „zablokowało” możliwości wyboru rzeczoznawcy, a zastosowany tryb z wolnej ręki uzasadniony był m.in. tym, iż na obszarze gminy oraz w jej okolicach funkcjonowała tylko jedna firma, która świadczyła oczekiwane przez gminę kompleksowe usługi z zakresu wyceny nieruchomości i prac geodezyjnych.*

Kontrola wykazała, że nierzetelnie, bez zachowania należytej staranności, odebrano wszystkie z 24 operatów szacunkowych wykonanych przez tę firmę w latach 2002 – 2004. Zostały one bowiem odebrane pomimo, iż były niekompletne, gdyż nie zawierały uzasadnienia sposobu dokonanej wyceny, wymaganego przepisem § 52 ust. 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego³⁶. Z wyjaśnień wójta wynika, że nie miał on wiedzy pozwalającej na „weryfikację” operatów szacunkowych, jednakże nie korzystał w tym zakresie z pomocy radcy prawnego.

Spośród badanych gmin, w 3 (**Elk, Nidzica i Ostróda**), stwierdzono łącznie 9 przypadków nieaktualizowania wycen nieruchomości mimo, że od ich sporządzenia przez

³⁵ - ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (j.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.) a następnie ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.)

³⁶ zob. przypis nr 20

rzeczoznawców majątkowych do dnia ustalenia cen transakcji, upłynęło nawet kilka lat. Zdaniem NIK, gminy te nie posiadały przez to rozeznania o faktycznej wartości nieruchomości w czasie finalizowania transakcji ich zbycia. Dotyczyło to głównie nieruchomości sprzedawanych w drodze rokowań, po dwóch nieskutecznych przetargach.

Na przykład:

- *Gmina Nidzica, w maju 2002 r. sprzedała działkę o powierzchni 1117 m², oznaczoną numerem geodezyjnym 54/1, za cenę 3000 zł, która wprawdzie przewyższała jej wartość oszacowaną przez rzeczoznawcę majątkowego (2570 zł), jednakże wycena ta sporządzona była 7 lat wcześniej (w 1995 r.). Sprzedaży dokonano w wyniku rokowań po przeprowadzeniu 4 nieskutecznych przetargów. W innym przypadku, w czerwcu 2002 r. sprzedano działkę o powierzchni 2100 m² również za kwotę wyższą od wartości oszacowanej (tj. za 3250 zł, wobec wartości szacunkowej wynoszącej 1980 zł), jednak jej wycena sporządzona była 2 lata wcześniej.*

W wyniku sprzedaży 4 innych działek w 2003 r., uzyskano natomiast ceny znacznie niższe od ich wartości szacunkowej, określonej przez rzeczoznawcę kilka lat wcześniej. I tak:

- *po upływie ponad 3 lat od daty sporządzenia wycen, na podstawie protokołu rokowań z dnia 30.07.2003 r., po dwóch bezskutecznych przetargach (z dnia 31.08.2000 r. i 26.10.2000 r.), sprzedano w ramach jednej transakcji dwie działki (nr 62/8 i 62/9), których łączna powierzchnia wynosiła 3.927 m². Sprzedaży dokonano za cenę 50 tys. zł, podczas gdy operat szacunkowy sporządzony w maju 2000 r. określał ich wartość na 106 tys. zł;*
- *po upływie 2 lat od oszacowania ich wartości sprzedano działki nr 491 i nr 492 o łącznej powierzchni 1.225 m², na podstawie protokołu rokowań z dnia 8.07.2003 r. (po dwóch bezskutecznych przetargach z dnia 08.11.2001 r. i 22.01.2002 r.) za kwotę 2 tys. zł. Wg operatu szacunkowego sporządzonego w sierpniu 2001 r. wartość ww. nieruchomości wynosiła 29,4 tys. zł.*

Wg wyjaśnień z-cy burmistrza Nidzicy, nie aktualizowano operatów szacunkowych, gdyż dokonywanie ponownych wycen naraziłoby gminę na dalsze koszty (wynagrodzenia rzeczoznawców), podczas gdy w drodze negocjacji uzyskiwano i tak ceny niższe od określonych pierwotnie przez rzeczoznawców.

NIK nie podziela takiego stanowiska. Należy bowiem zauważyć, że wprawdzie wymóg aktualizowania operatów szacunkowych po upływie 12 miesięcy od daty ich sporządzenia wprowadziły dopiero przepisy znowelizowanej ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁷, obowiązujące od 22 września 2004 r., jednak potrzeba aktualizacji wycen była uzasadniona również wcześniej. Wynikała ona zarówno z zawartego w art. 12 ugn obowiązku gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, jak i z dużych zmian cen na rynku nieruchomości. Wg informacji uzyskanych w trybie art. 29 pkt. 2f ustawy o NIK z urzędów skarbowych właściwych miejscowo dla badanych gmin,

³⁷ - w myśl art. 156 ust. 3 i 4 znowelizowanej ugn, operat szacunkowy jest ważny w ciągu 12 miesięcy od daty sporządzenia, a w przypadku jego wykorzystania w okresie późniejszym, musi zawierać klauzulę potwierdzającą aktualność, sporządzoną przez rzeczoznawcę, który go wykonał. (dane promulgacyjne znowelizowanej ustawy - p. przypis nr 3)

średnioroczny, przeciętny wskaźnik wzrostu ceny 1m² gruntów kształtował się w latach 2002 – 2004 na poziomie 4 – 4,5 %, a w przypadku szczególnie atrakcyjnych nieruchomości (pod zabudowę komercyjną) wskaźnik ten był nawet 2, 3-krotnie wyższy.

Badane gminy prawidłowo informowały potencjalnych nabywców o przeznaczeniu zbywanych nieruchomości, zamieszczając w wykazach tych nieruchomości oraz (poza jednym przypadkiem) w notarialnych umowach sprzedaży, informacje o funkcji określonej dla nich w planach zagospodarowania przestrzennego.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2 gminach - na podstawie stosownych uchwał ich rad – dokonano w ww. planach zmian funkcji 3 wcześniej zbytych nieruchomości. I tak:

- *W gminie Węgorzewo, spośród analizowanych 30 nieruchomości gruntowych, które zostały zbyte w okresie objętym kontrolą, w 2 przypadkach dokonano zmiany ich przeznaczenia z „usług oświatowych” (nieruchomości zlokalizowane na terenie zajmowanym przez byłą szkołę) na „zabudowę jednorodzinną”. Wynikało to z potrzeby zaktualizowania planu zagospodarowania przestrzennego w związku z likwidacją szkoły, poprzez dostosowanie funkcji tych nieruchomości do faktycznego sposobu ich użytkowania.*
- *W gminie Ostróda, w odniesieniu do działki nr 363 o pow. 8.638 m², przeznaczonej pierwotnie pod zabudowę basenu krytego z infrastrukturą towarzyszącą, poprzez zmianę planu dokonaną po zawarciu transakcji sprzedaży ww. działki, rozszerzono jej funkcję o możliwość realizacji obiektu handlowego o powierzchni do 2000 m². Wg wyjaśnień burmistrza Ostródy, zmiana planu dokonana została na jego wniosek w celu umożliwienia nabywcy przedmiotowej nieruchomości spełnienia zamiaru inwestycyjnego, polegającego na budowie nie tylko basenu, ale również obiektu handlowego.*

Negatywnie natomiast należy ocenić wydanie w lipcu 2002 r. przez ówczesnego burmistrza Ostródy Jana W. decyzji (wraz z późniejszym aneksem) o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu działek nr nr 363 i 121/7. Decyzja ta, ustalająca możliwość realizacji na działce nr 363 nie tylko basenu krytego ale również pomieszczeń handlowych i biurowych w rozmiarze przekraczającym potrzeby jego obsługi, wydana została bowiem przed opisaną wyżej zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który nie przewidywał takiej możliwości.

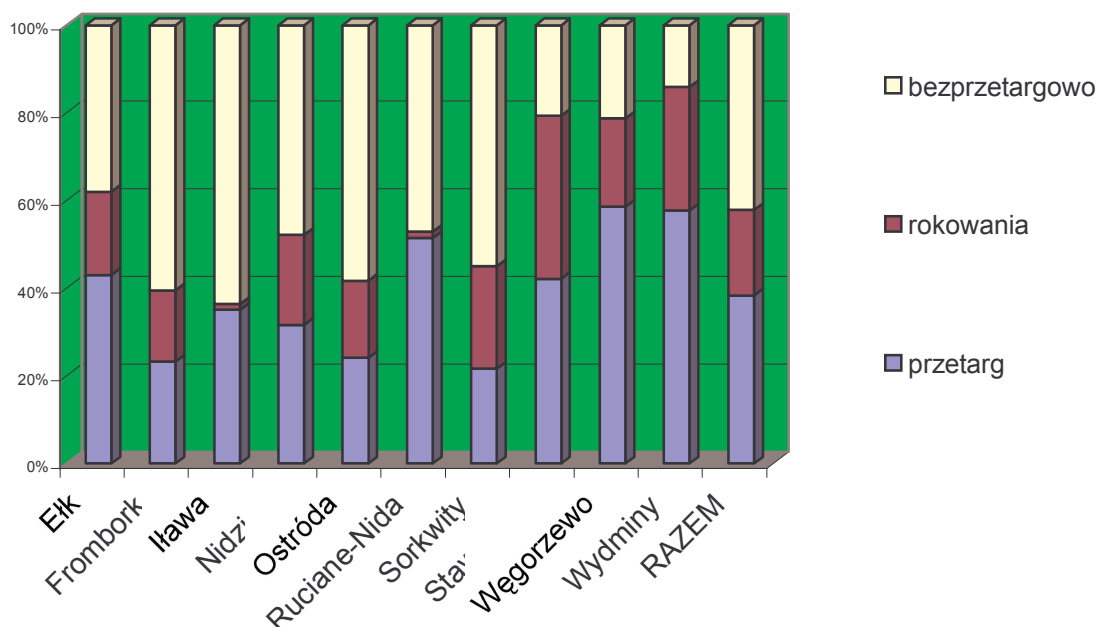
Powyższa decyzja oraz aneks do niej wydane zostały z naruszeniem art. 42 ust. 1 pkt 2 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i wywołały skutek prawny, gdyż na jej podstawie Starosta Ostródzki udzielił nabywcy działek 363 i 121/7 pozwolenia na budowę. Zdaniem NIK, wydana przez burmistrza decyzja przysparzała również nienależnej korzyści nabywcy nieruchomości, zatem trudno ją uznać za bezstronną.

3.2.3. Zbywanie nieruchomości gruntowych

W okresie objętym kontrolą, badane gminy zbyły łącznie 1.263 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 213,73 ha, w tym 1.145 (90,7%) poprzez przeniesienie

prawa własności, zaś 118 (9,3%) – przekazanie w wieczyste użytkowanie.

Odsetek transakcji zawartych w tym okresie przez badane gminy z nabywcami wyłoniionymi w trybie przetargowym, w rokowaniach oraz w trybie bezprzetargowym, prezentuje poniższy wykres:



3.2.3.1. Tryb przetargowy

W myśl art. 37 ust. 1 ugn, obowiązuje zasada zbywania nieruchomości w drodze przetargu, z wyjątkami określonymi w art. 37 ust. 2 tej ustawy. W trybie przetargowym, w latach 2002 – 2004, skontrolowane gminy zbyły ogółem 744 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 145,10 ha, co stanowiło odpowiednio 58,9% ilości zbytych nieruchomości oraz 67,9% ich powierzchni, w tym:

- 514 nieruchomości (69,1% zbytych w trybie przetargowym) w wyniku rozstrzygniętych przetargów,
- 230 nieruchomości (30,9%) w drodze rokowań po przeprowadzeniu co najmniej dwóch bezskutecznych przetargów.

W wyniku analizy dokumentacji przetargowej dotyczącej zbycia w tym trybie 189 nieruchomości (25,4% ogółu) stwierdzono, że w 188 przypadkach prawidłowo dokonano wyboru tego trybu postępowania.

Tylko gmina **Iława**, ogłosiła 20 września 2004 r. przetarg ograniczony na sprzedaż nieruchomości niezabudowanej o powierzchni 2.725 m², położonej w Iławie przy ul. Wiejskiej (działka nr 533/2), niezgodnie z § 25 rozporządzenia 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 gminy³⁸, ograniczając udział w przetargu do spółdzielni mieszkaniowych działających na terenie Iławy. Przywołany przepis stanowi bowiem, że pisemny przetarg ograniczony przeprowadza się, jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób. Naruszono również § 26 ust. 1 ww. rozporządzenia, gdyż nie podano uzasadnienia wyboru tej formy przetargu. Gmina nie określiła zatem, jakie warunki przetargu spełniały wyłącznie spółdzielnie mieszkaniowe z terenu Iławy, nie wskazując jednocześnie, iż zasadność tego ograniczenia wynikała z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nieruchomość została sprzedana jednemu oferentowi za 131.400 zł, tj. za cenę wyższą o jedno postąpienie (100 zł) od ceny wywoławczej.

W 2 badanych gminach wystąpiły nieprawidłowości w zakresie przestrzegania procedur obowiązujących przy zbywaniu nieruchomości w drodze przetargu, polegające na:

- niesporządzeniu protokołów z przetargów zakończonych wynikiem negatywnym,
- ogłoszeniu przetargów w terminach niezgodnych z przepisami ugn,
- podaniu nie w pełni zgodnych ze stanem faktycznym. informacji o zbywanych nieruchomościach.

Ww. nieprawidłowości mogły wywołać skutek nieważności zawartych umów sprzedaży.

I tak:

- *W gminie **Stawiguda**, spośród 14 analizowanych przypadków w 13 nie udokumentowano przyczyn nierozstrzygnięcia I lub II przetargu, ponieważ nie sporządzono protokołów z ich przeprowadzenia. Było to niezgodne z wymogami § 9 ust. 1 rozporządzenia 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 gminy³⁹. Z wyjaśnień kierownika referatu gospodarki gruntami i ochrony środowiska urzędu wynika, że było to spowodowane błędną interpretacją ww. przepisu zakładającą, iż obowiązek sporządzenia protokołu dotyczył wyłącznie przetargów rozstrzygniętych. Informacje o nierozstrzygniętych przetargach podawano natomiast w protokołach uzgodnień z nabywcami wyłonionymi w rokowaniach po 2 nieskutecznych przetargach.*
- *W gminie **Frombork** podawano do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargach przed upływem 6 tygodni od dnia wywieszenia wykazów, co było niezgodne z art. 38 ust. 2 ugn. Dotyczyło to 10 z 13 skontrolowanych transakcji zbycia gruntów w drodze przetargu lub w wyniku rokowań po dwóch bezskutecznych przetargach. W ogłoszeniach o drugim przetargu oraz w protokołach z rokowań, przy sprzedaży 2 nieruchomości (dz. nr. 6/6 i 6/7 obręb Frombork 3), nierzetelnie podano informację, iż działki te nie są obciążone żadnymi długami ani ciężarami, podczas gdy w czasie*

³⁸ w brzmieniu obowiązującym z dniem 7 lutego 2003 r.

³⁹ dane promulgacyjne p. przypis nr 12

sporządzania tych dokumentów, na ww. nieruchomościach ustanowiona była hipoteka zwykła z tytułu zaciągniętej przez gminę pożyczki. W 3 innych przypadkach, w ogłoszeniach o przetargach nie podano w ogóle wymaganych informacji, tj. czy działki nr nr 50, 67 i 73 (obręb Frombork 2) są obciążone. Wg wyjaśnień inspektora ds. geodezji, gospodarki gruntami i nieruchomościami, nieprawidłowości te powstały w sposób niezamierzony w wyniku jego przeoczenia.

We wszystkich zbadanych 189 przypadkach, zgodnie z wymogami ugn, cena wywoławcza nieruchomości zbywanych w przetargach ustalona została na podstawie wartości rynkowej, oszacowanej przez rzeczoznawców majątkowych.

Analiza 124 transakcji sprzedaży nieruchomości nabywcom wyłonionym w rozstrzygniętych przetargach (24,1% ogółu) wykazała, że ceny uzyskiwane w tych transakcjach były przeciętnie o ok. 12 % wyższe od oszacowanych wartości rynkowych.

W sytuacji, gdy co najmniej dwa przetargi na zbycie nieruchomości gruntowych były nieskuteczne, wszystkie skontrolowane gminy korzystały, aczkolwiek w różnym stopniu, z określonej w art. 39 ust.2 ugn możliwości ich sprzedaży w drodze rokowań z oferentami. Ogółem, w latach objętych kontrolą, po przeprowadzeniu rokowań sprzedano 230 działek, tj. 30,9% przeznaczonych do sprzedaży w trybie przetargowym.

Z analizy dokumentacji 65 transakcji zawartych z nabywcami wyłonionymi po przeprowadzeniu rokowań (28,3% ogółu) wynika, że ceny nieruchomości osiągnięte w rokowaniach były przeciętnie o 26,3 % niższe od wartości oszacowanych przez rzeczoznawców majątkowych. W niektórych przypadkach, uzyskane w drodze rokowań ceny były znacznie niższe od wartości wykazanych w operatach szacunkowych.

Na przykład:

- *Gmina **Ostróda**, w wyniku rokowań przeprowadzonych w maju 2002 r., sprzedała 2 niezabudowane nieruchomości (oznaczone jako działki nr nr 363 i 121/7) o łącznej powierzchni 8.638 m², za kwotę 250 tys. zł, stanowiącą 35,7% ich wartości rynkowej oszacowanej przez rzeczoznawcę majątkowego. Przeprowadzone wcześniej dwa przetargi (w marcu i kwietniu 2002 r.), mimo obniżenia ceny do 500 tys. zł, nie przyniosły rezultatu.*
- *Gmina **Hawa**, w drodze rokowań (po dwóch nieskutecznych przetargach) sprzedała w marcu 2004 r. miejscowemu przedsiębiorstwu budowlanemu, nieruchomość zabudowaną (działka nr 59 o pow. 0,24 ha) za cenę 275 tys. zł, tj. o 38,9 % niższą od jej oszacowanej wartości rynkowej. Nieruchomość ta, na wniosek gminy, została jej nieodpłatnie przekazana 18 m-cy wcześniej przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, z przeznaczeniem na potrzeby Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej.*
- *Gmina **Nidzica**, w postępowaniu przetargowym na zbycie w 2001 r. dwóch niezabudowanych nieruchomości gruntowych oznaczonych numerami 491 i 492, ustaliła ich cenę wywoławczą na poziomie równym wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego, tj. odpowiednio na 15,8 i 13,6 tys. zł. Po dwóch bezskutecznych przetargach, w wyniku rokowań przeprowadzonych w 2004 r., uzyskano za nie cenę w łącznej wysokości 2 tys. zł, co stanowiło zaledwie 6,7% wartości szacunkowej tych*

nieruchomości.

- *Gmina Elk, w 2003 r. sprzedała w wyniku rokowań, po dwóch nierozstrzygniętych przetargach, nieruchomość gruntową o powierzchni 1,71 ha oznaczoną jako działka nr 4/3.*

Cena wywoławcza w I i II przetargu, które przeprowadzono w 2002 r. ustalona została – zgodnie z wyceną - na 188 tys. zł. Do obydwu przetargów nikt nie przystąpił. Kolejne dwa przetargi na sprzedaż tej nieruchomości ogłoszono więc w 2003 r., ustalając cenę wywoławczą w wysokości obniżonej do 150 tys. zł. Przetargi te także nie doprowadziły do sprzedaży działki. W rezultacie, działkę sprzedano po rokowaniach - przeprowadzonych z jednym tylko oferentem - za 120 tys. zł (66,7% wartości wyceny). Zwraca uwagę fakt, iż uzyskana cena za 1 m² działki (która posiadała walory rekreacyjne) wyniosła 7 zł, podczas, gdy przeciętna cena 1 m² działki o tym charakterze kształtowała się (wg informacji US w Elku) na poziomie ok. 15 zł.

Wszystkie badane gminy zawierały z nabywcami nieruchomości gruntowych umowy sprzedaży w formie aktów notarialnych, wymaganej art. 27 ugn. Kontrola wykazała jednak, że w gminie *Nidzica* wystąpiły 2 przypadki (na 39 analizowanych) niewykazania w tych umowach obowiązków lub ograniczeń ujętych w protokołach z rozstrzygnięcia przetargów, przez co nie spełniono wymogu art 28 ust. 3 ugn. W umowie sprzedaży działki nr 193/27 nie zamieszczono bowiem klauzuli, nakładającej na nabywcę obowiązek przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych, wynikający z prawomocnej decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków, natomiast w umowie sprzedaży działki nr 54/2 nie określono przeznaczenia zbywanych gruntów wg ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego.

W 2 gminach, przy sprzedaży dwóch nieruchomości nie zastosowano dopuszczalnych prawnie form umów, skutecznie zabezpieczających ich interesy lub cele, dla realizacji których nieruchomości te sprzedano za znacznie obniżoną cenę. W ocenie NIK, skutkowało to niegospodarnością, gdyż gminy te utraciły korzyści wynikające z możliwości uzyskania odszkodowania od nabywców w przypadku niewywiązania się z nałożonych na nich obowiązków lub nierespektowania ograniczeń. I tak:

- *Gmina Węgorzewo, ogłaszając w marcu 2003 r. czwarty przetarg nieograniczony na sprzedaż nieruchomości gruntowej nr 244/8 o powierzchni 1.998 m², zabudowanej budynkiem hotelowym w stanie nieukończonym, jednoznacznie określiła cel, na realizację którego ją sprzedaje. Zastrzegła bowiem, iż na nabywcy będzie ciążył obowiązek dokończenia budowy hotelu wraz z przebudową dachu budynku. Cenę wywoławczą nieruchomości ustalono na 140 tys. zł. Przetarg ten zakończył się wynikiem pozytywnym, w związku z czym, w maju 2003 r. podpisana została notarialna umowa sprzedaży nieruchomości za 146 tys. zł, zawierająca m.in. zobowiązanie nabywcy o dokończeniu budowy hotelu. W umowie nie określono terminu realizacji tego zobowiązania.*

Należy zaznaczyć, że trzy wcześniejsze przetargi (przeprowadzone w okresie od kwietnia 2001 r. do lutego 2003 r.) nie doprowadziły do wyłonienia nabywcy ze względu na brak oferentów. Cena wywoławcza w pierwszym przetargu ustalona została na 1.195 tys. zł, co

odpowiadało łącznej wartości odtworzeniowej budynku oraz rynkowej gruntu, oszacowanej przez rzeczoznawcę majątkowego. W kolejnych dwóch przetargach cenę wywoławczą obniżono odpowiednio do 700 tys. zł i 350 tys. zł. Ponadto, w okresie między drugim a trzecim przetargiem, prowadzono rokowania z 3 oferentami, którzy proponowali nabycie przedmiotowej nieruchomości za kwotę 100 tys. zł (2 oferentów) oraz 150 tys. zł (w ostatnim przypadku - pod warunkiem wyrażenia przez gminę zgody na zmianę przeznaczenia budynku na cele mieszkalne).

Z ustaleń kontroli wynika, że nabywca nie wywiązał się z umownego zobowiązania, odsprzedając w październiku 2004 r. ww. nieruchomość za kwotę niewspółmierną do ceny nabycia (tj. za 2.050 tys. zł), bez przeniesienia tego zobowiązania na nowego nabywcę. Po upływie 3 dni od zawarcia transakcji, przedmiotowa nieruchomość została ponownie odsprzedana, tym razem za 2.623 tys. zł, zaś jej kolejny nabywca, w maju 2005 r. wystąpił do gminy z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu działki nr 244/8, dla inwestycji polegającej na zmianie sposobu użytkowania budynku hotelu i jego przebudowie na cele mieszkalne, z możliwością prowadzenia usług.

- **Gmina Ostróda**, w I kwartale 2002 r. przeprowadziła dwa przetargi na sprzedaż działek oznaczonych numerami 363 i 121/7, które – w myśl szczegółowych ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - przeznaczone były pod budowę „basenu krytego z infrastrukturą towarzyszącą i salą konferencyjną”. Przeznaczenie obu działek na ten cel było jednym z warunków przetargu, zaś ich wartość rynkowa, po uwzględnieniu planowanej funkcji, została oszacowana przez rzeczoznawcę majątkowego na 700 tys. zł. W pierwszym przetargu, cenę wywoławczą działek ustalono w wysokości odpowiadającej ich wartości szacunkowej, natomiast w drugim została obniżona do 500 tys. zł. Przetargi te nie wyłoniły nabywców, wobec czego gmina przystąpiła do rokowań z jedynym oferentem, proponując cenę 500 tys. zł. W wyniku rokowań, po uprzednim uzyskaniu zgody rady gminy, cenę sprzedaży działek obniżono jednak do wysokości proponowanej przez oferenta, tj. do 250 tys. zł. Obniżenie ceny uzasadniono głównie potrzebą zrealizowania ujętej w planie zagospodarowania przestrzennego i oczekiwanej przez mieszkańców inwestycji, a także jej niską rentownością.

W umowie sprzedaży, zawartej w lipcu 2002 r., zamieszczono wprawdzie zapis o przeznaczeniu o planowanym przeznaczeniu obu działek, jednak w żadnej dopuszczalnej prawnie formie nie zabezpieczono interesu gminy na wypadek, gdyby nabywca nie zrealizował celu, w związku z którym dokonano obniżenia ceny sprzedaży, lub też podjął próbę realizacji inwestycji w innym zakresie, niż to określono to w protokole uzgodnień z rokowań.

Na potrzebę takiego zabezpieczenia wskazuje fakt, iż nabywca obu działek, już w miesiącu zawarcia transakcji, wystąpił do gminy z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji, której zakres - w części dotyczącej realizacji obiektów handlowych niezwiązanych bezpośrednio z obsługą basenu – w sposób

istotny wykraczał poza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W rezultacie, w październiku 2004 r. dokonano w planie zagospodarowania przestrzennego zmiany polegającej na rozszerzeniu funkcji działki nr 363 o możliwość realizacji na niej obiektu handlowego o powierzchni do 2000 m².

Z powyższego wynika, że gmina nie tylko nie zabezpieczyła swego interesu na wypadek działań nabywcy wykraczających poza ustalenia umowy sprzedaży, ale wręcz umożliwiła osiągnięcie przez niego nienależnych korzyści z nabycia nieruchomości za obniżoną cenę.

3.2.3.2. Tryb bezprzetargowy

W trybie bezprzetargowym badane gminy zbyły łącznie 519 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 68,63 ha, tj. odpowiednio 41,1% ogółu zbytych w badanym okresie nieruchomości oraz 32,1% ich powierzchni.

Na podstawie analizy dokumentacji sprzedaży w trybie bezprzetargowym 56 nieruchomości (10,8% ogółu) ustalono, że tryb ten w 8 gminach zastosowano prawidłowo, tj. wyłącznie w przypadkach wyszczególnionych w art. 37 ust. 2 pkt 1-6 oraz ust 3 ugn, głównie w celu zbycia nieruchomości gruntowych dotychczasowym użytkownikom wieczystym, na poprawę warunków zagospodarowania sąsiednich nieruchomości, osobom, którym przysługiwało pierwszeństwo w ich nabyciu (przede wszystkim najemcom lokali mieszkalnych) oraz na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i celu publicznego.

W 2 gminach ujawniono natomiast przypadki nielegalnego zastosowania tego trybu przy sprzedaży 5 nieruchomości, bowiem niezgodnie z wymogami ugn umożliwiono nieuprawnionym nabywcom skorzystanie z prawa pierwszeństwa zakupu. Zdaniem NIK może to skutkować nieważnością zawartych umów. I tak:

- *Gmina **Frombork** nieprawidłowo zastosowała tryb bezprzetargowy przy zbywaniu działek nr: 19 obręb Krzyżewo, 27/4 obręb Frombork 9 i 96/2 obręb Frombork 4. Dwie pierwsze nieruchomości, będące gruntami rolnymi, zostały sprzedane ich dzierżawcom z zastosowaniem art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴⁰, który przyznawał prawo pierwokupu osobom dzierżawiącym nieruchomości rolne na podstawie umowy dzierżawy zawartej w formie pisemnej, posiadającej datę pewną i wykonywanej co najmniej trzy lata. W przypadku tych transakcji, określone w ww. ustawie prawo pierwokupu niewłaściwie zostało zinterpretowane jako pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, o którym mowa w art. 37 ust. 2 pkt. 1 ugn, gdyż przepis art. 3 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego uprawnia jedynie do skorzystania z prawa pierwokupu nieruchomości przez spełniających określone warunki dzierżawców zbywanych nieruchomości za cenę ustaloną dla osoby trzeciej. Działka nr 96/2 obręb Frombork 4 sprzedana została natomiast w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 37 ust. 3 ugn, pomimo, że nie został spełniony jeden z dwóch wymogów określonych w tym przepisie, warunkujących odstąpienie od procedury przetargowej. Ustalono bowiem, że*

⁴⁰ Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.

zbywana nieruchomość zabudowana została bez zezwolenia na budowę. Stosownie zaś do treści ww. przepisu, zbycie nieruchomości w drodze bezprzetargowej może nastąpić na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy dzierżawy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę. Dochody gminy ze sprzedaży 3 ww. nieruchomości wyniosły 16.653 zł.

- *Gmina **Ruciane–Nida**, sprzedała w badanym okresie 2 działki na podstawie art. 3 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Kontrola wykazała, że błędnie zastosowano ww. przepis, jako uprawniający do ich zbycia bez przeprowadzenia przetargu, gdyż - jak wykazano wyżej - uprawniał on tylko osoby spełniające warunki określone w ustawie do skorzystania z prawa pierwokupu za cenę ustaloną dla osoby trzeciej. Należy przy tym podkreślić, iż nabywcy obu działek nie spełniali również warunków pierwokupu, bowiem nie upłynął jeszcze wymagany, trzyletni okres wykonywania dzierżawy.*

Należy przy tym podkreślić, iż błędne zastosowanie trybu bezprzetargowego nastąpiło w obu przypadkach za zgodą Rady Gminy, która stosownymi uchwałami wyraziła zgodę na bezprzetargową sprzedaż działek w oparciu o ww. przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dochody gminy ze sprzedaży ww. 2 działek wyniosły 45.900 zł.

3.2.4. Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gruntowych członkom organów gmin oraz pracownikom urzędów

W 7 skontrolowanych gminach (**Elk, Nidzica, Ostróda, Ruciane-Nida, Sorkwity, Węgorzewo i Wydminy**) członkom organów tych gmin oraz niektórym pracownikom urzędów gmin sprzedano nieruchomości gruntowe będące ich własnością. Zbywanie nieruchomości gruntowych, lub udziałów w tych nieruchomościach na rzecz tej grupy nabywców, odbywało się prawidłowo, na zasadach ogólnie obowiązujących, tj. najczęściej w trybie przetargowym, bądź bezprzetargowo na podstawie pierwszeństwa zakupu lub na poprawę zagospodarowania przyległej nieruchomości. I tak, m.in.:

- *W gminie **Wydminy** sprzedano ogółem 7 nieruchomości gruntowych członkom organów gminy oraz sekretarzowi, skarbnikowi i jego zastępcy. Ponadto 2 nieruchomości sprzedano innym pracownikom urzędu gminy i jednostek podległych gminie. Spośród tych nieruchomości, 8 sprzedanych było w trybie przetargowym (w tym 5 w drodze rokowań), natomiast 1 nieruchomość - w drodze pierwszeństwa zakupu, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt. 1 ugn.*
- *W gminie **Ruciane-Nida** wydzierżawiono dwie nieruchomości (o powierzchni 1.030 m² i 420 m²) pracownikom urzędu gminy oraz jednostki podległej gminie, z przeznaczeniem na „drobne uprawy rolne”. Ponadto, na wniosek pracownika Referatu Gospodarki i Inwestycji Urzędu dokonano zamiany działki o porównywalnej powierzchni (1,25 ha) w celu scalenia gruntów należących do wnioskodawcy. Odbyło się to za zgodą rady gminy, po dokonaniu niezbędnych wycen oraz umieszczeniu zamienianej nieruchomości w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Dokonujący zamiany wpłacił do budżetu gminy kwotę równą różnicy wartości zamienianych działek oraz pokrył koszty*

przeprowadzonej wyceny.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2 badanych gminach (**Sorkwity i Nidzica**) wystąpiły przypadki udostępnienia w ww. formach trzech nieruchomości członkom ich organów, w celu prowadzenia działalności gospodarczej. I tak:

- W gminie **Sorkwity**, w 2004 r. zawarto z radnym umowę dzierżawy działki nr 97/6 na okres do 2006 r. W umowie nie określono wprost przeznaczenia działki, jednakże z zamieszczonego w tym dokumencie zapisu określającego obowiązki dzierżawcy wynika, iż jest ona wykorzystywana na cele rolne, co nie naruszało przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Wysokość czynszu dzierżawnego ustalona w umowie na 100 zł rocznie + VAT, (tj. ok. 1 gr za 1m² gruntu) była niewspółmiernie niska do potencjalnych pożytków z użytkowania działki. Wójt gminy wyjaśnił, że działka ta została skomunalizowana w celu dokonania odwiertu studni, a wcześniej była dzierżawiona przez rodzinę nabywcy od Agencji Nieruchomości Rolnej Skarbu Państwa. Uzasadnieniem udostępnienia tej działki radnemu było pozyskanie przez gminę jakichkolwiek korzyści (czynsz dzierżawny i podatek rolny) do czasu zmiany sposobu jej użytkowania.

- Radny gminy **Nidzica**, jako zarządzający Powszechną Spółdzielnią Spożywców „SPOŁEM” w tej gminie, zawarł z nią 2 umowy dzierżawy i najmu nieruchomości z zasobu gminnego, nie składając przy tym mandatu radnego. W związku z powyższym NIK zwróciła uwagę, że w świetle przepisów art. 24 f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, sprawowanie mandatu radnego i jednocześnie zarządzanie działalnością gospodarczą prowadzoną z wykorzystaniem mienia komunalnego jest niedopuszczalne. W myśl art. 24 f ust. 1a przywołanej ustawy radny, który przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził taką działalność, był zobowiązany do zaprzestania jej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie tego obowiązku, stanowiło podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 190 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.⁴¹

3.2.5. Wnoszenie nieruchomości gruntowych jako aportów do spółek prawa handlowego

W badanym okresie, 2 spośród skontrolowanych gmin, wykorzystwały uprawnienia określone w art. 13 ust. 1 ugn, do wnoszenia nieruchomości gruntowych jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek prawa handlowego. Czynności związane z wniesieniem aportów przeprowadzono stosownie do wymogów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a”, tj. po uprzednim uzyskaniu zgody organów stanowiących tych gmin, wyrażonej w formie uchwał. I tak:

⁴¹ Dz. U. Nr 95, poz. 602 i Nr 160, poz. 1060 oraz z 2001 r. Nr 45, poz. 497 i Nr 89, poz. 971.

- *Gmina Węgorzewo, jako jedyny wspólnik spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą „Zakład Usług Komunalnych w Węgorzewie”, w 2003 r. objęła 500 nowych udziałów w tej spółce na kwotę 82 tys. zł. Zostały one w części (36 tys. zł) pokryte poprzez ustanowienie na rzecz Spółki prawa wieczystego użytkowania działek gruntu oznaczonych nr 641/1 i 26/18, o łącznej powierzchni 562 m².*
- *Gmina Iława wniosła w 2002 r. do utworzonej przez Urząd Miasta w 1999 r. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością „Iławskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego – Zarząd Gospodarki Lokalami”, 3 nieruchomości gruntowe o łącznej pow. 1.769 m², uzyskując z tego tytułu 102 udziały o wartości 102.000 zł.*

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że w październiku 2002 r., 2 członków ówczesnego zarządu gminy **Iława** (burmistrz i jego zastępca) podpisało z niemiecką firmą Oetken Projektentwicklung GmbH z siedzibą w Stubbenweg („Oetken”), dokument pn. „List intencyjny”, w którym strony wyraziły wolę współpracy w celu realizacji projektu związanego z budową centrum turystyczno – rekreacyjnego w Iławie oraz utworzenia w tym celu spółki. Jednym z warunków podjęcia współpracy było wniesienie przez gminę do przyszłej spółki 5 nieruchomości o łącznej powierzchni 102,3 ha w formie aportu.⁴²

Do utworzenia spółki i wniesienia aportu jednak nie doszło, bowiem władze gminy, wybrane w listopadzie 2002 r. uznały, że realizacja postanowień „Listu intencyjnego” nie leży w jej interesie. Jednocześnie burmistrz złożył zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie (RIO) o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz Prokuratury Rejonowej w Iławie w sprawie przekroczenia uprawnień przez byłych członków zarządu gminy.

Komisja Orzekająca przy RIO uniewinniła byłego burmistrza Iławy i jego zastępcę od zarzutu naruszenia art. 138 ust. 1 pkt. 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Również postępowanie przygotowawcze prowadzone przez Prokuraturę Rejonową w Iławie w sprawie przekroczenia przez zarząd gminy uprawnień i wyrządzenia szkody majątkowej, tj. o czyn z art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny zakończyło się umorzeniem śledztwa, wobec braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia ww. czynu. Postępowania te nie zostały dotychczas zakończone ostatecznymi rozstrzygnięciami.

Przed Sądem Arbitrażowym przy Krajowej Izbie Gospodarczej w Warszawie toczy się natomiast postępowanie w następstwie pozwu skierowanego w styczniu 2004 r., przeciwko gminie Iława, w którym firma „Oetken” wystąpiła o zasądzenie kwoty 261.228,32 EURO wraz z należnymi odsetkami do dnia zapłaty, tytułem poniesionych przez tę firmę kosztów, kary umownej oraz wyrównania szkody w postaci zwrotu utraconych korzyści, jakie firma ta

⁴² Największą z nieruchomości stanowiła wyspa Wielka Żuława o powierzchni 82,1 ha (w tym własność gminy - 76,6 ha), położona na jeziorze Jeziorak.

mogłaby osiągnąć w przypadku realizacji projektu. Do zakończenia kontroli Sąd Arbitrażowy nie wydał werdyktu w tej sprawie.

3.2.6. Realizacja dochodów ze zbywania nieruchomości

Wpływy ze zbycia i udostępniania nieruchomości innym użytkownikom stanowiły we wszystkich skontrolowanych gminach istotne źródło ich dochodów. W badanym okresie wyniosły one łącznie 38.456 tys. zł (przeciętnie 6,1% dochodów ogółem badanych gmin), w tym z tytułu: sprzedaży - 32.374 tys. zł (84,2%), opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości gruntowych - 2.832 tys. zł (7,4%) oraz wydzierżawiania - 3.250 zł (8,4%). Udział tych dochodów w dochodach własnych gmin ukształtował się przeciętnie na poziomie 11,7% i w poszczególnych gminach był znacznie zróżnicowany, gdyż wynosił od 5,0 % w gminie **Ostróda** do 29,4 % w gminie **Frombork**.

Dochody uzyskane ze zbycia lub udostępnienia nieruchomości gruntowych nie stanowiły w badanych gminach wyodrębnionej grupy środków, w związku z czym zostały wykorzystane na sfinansowanie ich wydatków bieżących.

Badane gminy podejmowały działania zgodne z prawem oraz ich uprawnieniami, mające na celu wyegzekwowanie zaległości z tytułu zbycia lub udostępniania nieruchomości. Jedynie w gminie **Nidzica**, w przypadku 1 transakcji (na 16 zbadanych), do czasu kontroli NIK nie podjęto żadnych działań w celu odzyskania niezapłaconej części (11 tys. zł) ceny nieruchomości sprzedanej w 2003 r. Było to spowodowane nieprawidłowym zaksięgowaniem należności z tego tytułu, której płatność została rozłożona na raty. Stwierdzono bowiem, że księgowania należności długoterminowych dokonywano na podstawie tzw. przypisów, co było niezgodne z art. 20 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴³, który stanowi m.in., że podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody źródłowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczych. Dopiero w toku kontroli wysłano do dłużnika wezwanie do zapłaty 17,1 tys. zł, w tym należności głównej, odsetek umownych w kwocie 0,7 tys. zł oraz naliczonych od dnia 01.07.2003 r. odsetek karnych w wysokości 5,4 tys. zł. Zaległość ta została wyegzekwowana wraz z odsetkami.

We wszystkich skontrolowanych gminach prawidłowo, tj. zgodnie z przepisami art. 70 ugn, rozkładano na raty należności od nabywców nieruchomości wyłonionych w trybie bezprzetargowym oraz w drodze rokowań.

W jednym przypadku (w gminie **Ilawa**) nabywcy nieruchomości zabudowanej hotelem, któremu w 2001 r. rozłożono na raty pozostałą należność gminy w kwocie 450 tys. zł, w maju 2003 r. wydłużono o 4 lata wcześniej ustalony okres jej spłaty, poprzez zmianę umowy sprzedaży (w formie aneksu podpisanego przed notariuszem) w części dotyczącej warunków spłaty tej należności. W ocenie NIK, decyzja burmistrza wydłużająca okres spłaty

⁴³ j.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 76 poz. 694 ze zm.

należności z zachowaniem mechanizmu jej waloryzacji, mieściła się w zakresie zwykłego zarządu i była zgodna z prawem oraz zasadą gospodarności. Kontrola wykazała bowiem, że nabywca zwrócił się do gminy o przejęcie przez nią sprzedanej nieruchomości, uzasadniając to brakiem możliwości dokonania spłaty zobowiązań, a do czasu kontroli wywiązywał się w pełni z nowych warunków płatności.

W 2 gminach stwierdzono natomiast przypadki nierzetelnego⁴⁴ sporządzenia sprawozdań budżetowych Rb–27 S o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Nie ujęto w nich bowiem należności i zaległości z tytułu sprzedaży i udostępniania nieruchomości na łączną kwotę 1.379.575 zł, wynikających z ewidencji księgowej. I tak:

- W gminie **Ilawa**, w ogóle nie wykazano należności oraz zaległości w sprawozdaniach za rok 2002 i 2003. Na koniec 2002 r. należności te wynosiły 335.798 zł, a na koniec 2003 r. 101.487 zł, natomiast zaległości odpowiednio: 282.950 zł i 101.487 zł. W toku kontroli skorygowano ww. sprawozdania.
- W gminie **Wydminy**, w sprawozdaniu za 2002 r. nie wykazano części należności z tytułu zbycia i udostępnienia nieruchomości w kwocie 557.800 zł. Sprawozdania tego nie skorygowano, natomiast ww. kwotę uwzględniono w sprawozdaniu za I kwartał 2003 r.

3.2.7. Inne ustalenia w zakresie kontrolowanej problematyki

W ocenie NIK, istotną przyczyną sprzyjającą ujawnionym nieprawidłowościom było niedostateczne wykorzystywanie systemu kontroli wewnętrznej w badanych gminach. Mimo, że zasady funkcjonowania takiej kontroli były określone w regulaminach organizacyjnych wszystkich kontrolowanych urzędów gmin, to jednak tylko w gminie **Ruciane-Nida** udokumentowano przeprowadzenie kontroli wewnętrznej obejmującej gospodarkę nieruchomościami, a także wydawano zalecenia pokontrolne.

W latach 2002 – 2004, w 4 badanych gminach, kontrole gospodarki nieruchomościami przeprowadziła Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie. W wyniku tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości, polegające głównie na:

- nie zamieszczaniu w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży informacji o terminie składania wniosków przez osoby, którym przysługiwało pierwszeństwo w ich nabyciu oraz nie zawiadamianiu nabywców w formie pisemnej o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości (**Frombork**),
- nie zamieszczaniu w prasie lokalnej informacji o wywieszaniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia (**Sorkwity, Stawiguda, Wydminy**),
- nie sporządzaniu protokołów z przetargów zakończonych wynikiem negatywnym (**Stawiguda**).

⁴⁴ Paragraf 10 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279 ze zm.) zobowiązuje kierowników jednostek do rzetelnego sporządzania sprawozdań, które powinny być zgodne z danymi w ewidencji księgowej.

Z ustaleń niniejszej kontroli wynika, że w okresie po zakończeniu kontroli RIO, w ww. gminach nie wystąpiły już przypadki takich nieprawidłowości.

W badanym okresie, w 2 gminach objętych niniejszą kontrolą, problematyka gospodarki nieruchomościami gruntowymi mieściła się w zakresie tematyki innych kontroli NIK⁴⁵. W ich wyniku sformułowano wnioski zobowiązujące:

- Burmistrza **Nidzicy** do wyegzekwowania należności w kwocie 6.728 zł za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez przyszłego nabywcę, w okresie poprzedzającym jej zakup.
- Wójta Gminy **Wydminy** do uregulowania - zgodnie wymogami określonymi w art. 45 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami - stanu prawnego nieruchomości z zasobu gminy, będących w administrowaniu samorządowych jednostek organizacyjnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że Burmistrz Nidzicy w pełni wykonał wniosek pokontrolny NIK, natomiast Wójt Gminy Wydminy podjął działania zmierzające do wykonania wniosku dopiero w trakcie niniejszej kontroli.

⁴⁵ W Urzędzie Miejskim w Nidzicy - kontrola nr S/04/003 przeprowadzona w II półroczu 2004 r.
W Urzędzie Gminy w Wydminach – kontrola nr P/03/149 przeprowadzona w 2003 r.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola przygotowana została w oparciu o ustalenia poprzednich kontroli NIK w zakresie badanej problematyki⁴⁶, sygnały, które NIK uzyskała z jednostek samorządu terytorialnego, organów wymiaru sprawiedliwości, osób prywatnych, publikacji prasowych, jak również w oparciu analizę stanu prawnego przedmiotu kontroli.

W ramach analizy przedkontrolnej, w trybie art. 29 pkt 2 lit. „f” ustawy o NIK, Delegatura w Olsztynie wystąpiła do 32 gmin w woj. warmińsko-mazurskim o nadesłanie podstawowych danych, charakteryzujących obrót nieruchomościami gruntowymi w latach 2002 – 2004 r (III-kwartał). Dane te stanowiły kryterium uzupełniające dla wyboru jednostek do kontroli.

Zgodnie z założeniami przyjętymi w programie kontroli, obszar badań obejmował:

- ustalanie strategii zbywania nieruchomości gruntowych oraz przestrzeganie ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- prawidłowość wyboru trybu zbywania nieruchomości,
- przestrzeganie wymagań formalnych oraz procedur obowiązujących dla każdego trybu zbywania nieruchomości,
- legalność zbywania i udostępniania nieruchomości członkom organów gmin oraz ich wnoszenie w formie aportu do spółek prawa handlowego,
- prawidłowość postępowania i skuteczność windykacji należności oraz gospodarowanie środkami finansowymi uzyskanymi ze sprzedaży nieruchomości,
- skuteczność kontroli wewnętrznych i zewnętrznych w zakresie gospodarki nieruchomościami.

Kontrola prawidłowości miała na celu ustalenie stopnia przestrzegania przepisów prawa oraz uregulowań wewnętrznych dotyczących gospodarki nieruchomościami. Obejmowała ona również prawidłowość ustalania, ewidencjonowania oraz egzekwowania dochodów ze sprzedaży lub przekazywania nieruchomości gruntowych, w ramach wszystkich przewidzianych prawem trybów ich zbycia.

Dobór prób do kontroli był przeprowadzany zgodnie ze standardami kontroli NIK, zawartymi w „Podręczniku kontrolera”. W szczególności, ze względu na niewielką liczebność populacji, zastosowano metody niestatystyczne z wnioskowaniem niematematycznym⁴⁷.

⁴⁶ - kontrole: P/01/168 „Gospodarowanie nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych” oraz P/03/149 „Zbywanie nieruchomości komunalnych przez gminy”

⁴⁷ - Podręcznik kontrolera – część B.5. – Dobór próby do kontroli, pkt. 1.3 i pkt. 4.1.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W toku kontroli, w trybie art. 29 pkt 2 lit. „f” ustawy o NIK, w urzędach skarbowych właściwych miejscowo dla skontrolowanych gmin, pobrano informacje o kształtowaniu się w okresie objętym kontrolą cen nieruchomości gruntowych na rynkach lokalnych.

W trybie art. 40 ustawy o NIK pobierano również wyjaśnienia od osób odpowiedzialnych za występujące nieprawidłowości, a w trybie art. 42 ust. 1 i 2 tej ustawy, dokonano przesłuchania 3 osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości powstałe w czasie, gdy były one zatrudnione w kontrolowanych gminach lub pełniły funkcje w ich organach.

W żadnej z kontrolowanych jednostek nie zgłoszono, w trybie art. 56 ustawy o NIK, zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli. Wszystkie protokoły kontroli zostały obustronnie podpisane.

W 4 skontrolowanych jednostkach (na 10 objętych kontrolą) zorganizowano, na podstawie art. 58 ustawy o NIK, narady pokontrolne, podczas których omówiono nieprawidłowości i wnioski wynikające z ustaleń kontroli.

Do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek skierowane zostały wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny i uwagi oraz łącznie 23 wnioski pokontrolne. Wniosków pokontrolnych nie sformułowano w wystąpieniu skierowanym do wójta gminy Elk, gdzie kontrola nie wykazała nieprawidłowości i istotniejszych uchybień.

Wystąpienia pokontrolne skierowano ponadto do organów stanowiących 2 skontrolowanych gmin, gdzie miało miejsce naruszenie przepisów prawa, skutkujące koniecznością zajęcia stanowiska przez rady tych gmin.

Żaden z kierowników kontrolowanych jednostek nie zgłosił zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Wnioski skierowane do wójtów i burmistrzów 9 skontrolowanych gmin dotyczyły:

- opracowania planu wykorzystania gminnych nieruchomości, wymaganego przepisami art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- organizowania przetargów ograniczonych na zbycie nieruchomości gruntowych wyłącznie w przypadkach przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w sposób określony stosownymi przepisami wykonawczymi,
- podawania do publicznej wiadomości, również poprzez ogłoszenia w prasie lokalnej, informacji o wywieszeniu wykazów nieruchomości gruntowych przeznaczonych do zbycia oraz ich sporządzanie zgodnie z wymogami prawa,
- egzekwowania od rzeczoznawców majątkowych, wykonania przez nich operatów szacunkowych, spełniających wszystkie wymogi określone w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami,
- podjęcia działań zapewniających należyte zabezpieczenie interesów gmin przy

sprzedaży nieruchomości oraz wywiązywanie się przez nabywców ze szczególnych obowiązków nakładanych na nich przy sprzedaży nieruchomości,

- stosowania trybu bezprzetargowego na zbycie nieruchomości wyłącznie do przypadkach określonych w art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- sporządzania protokołów z postępowania przetargowego, również w przetargach zakończonych wynikiem negatywnym,
- ewidencji należności z tytułu zbycia nieruchomości wyłącznie na podstawie dowodów źródłowych,
- zapewnienia pełnej zgodności treści notarialnych umów sprzedaży nieruchomości gruntowych, z ustaleniami zawartymi w dokumentach stanowiących podstawę zawarcia transakcji zbycia tych nieruchomości.

Do 2 rad gmin wnioskowano natomiast o:

- podjęcie działań w celu wykonania dyspozycji art. 24f ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, w stosunku do radnego, który - sprawując mandat - zarządzał jednocześnie podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy,
- wnikliwe analizowanie przedstawianych radzie projektów uchwał, zwłaszcza pod kątem ich zgodności z prawem.

NIK otrzymała odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne od wszystkich kierowników jednostek kontrolowanych oraz od przewodniczących obu rad gmin, do których skierowano wystąpienia pokontrolne.

Z treści odpowiedzi wynika, że adresaci przyjęli do realizacji wszystkie wnioski pokontrolne, z czego 16 zostało już wykonanych, a 7 znajduje się w trakcie realizacji. Przedstawiając sposób realizacji poszczególnych wniosków, poinformowali oni, że we wszystkich gminach przystąpiono do opracowania planów wykorzystania nieruchomości. Podali oni również, że podjęto działania zapewniające:

- podawanie w prasie lokalnej informacji o wywieszeniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia,
- uzyskanie pełnej zgodności zapisów w umowach notarialnych sprzedaży z postanowieniami, zawartymi w dokumentach stanowiących podstawę zbycia nieruchomości gruntowych,
- zachowanie terminów obowiązujących przy publikacji ogłoszeń o przetargach,
- przestrzeganie zasady stosowania trybu bezprzetargowego zbycia nieruchomości gruntowych, wyłącznie do przypadków określonych w art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami,

Przewodniczący Rady Miejskiej w Nidzicy poinformował natomiast, że Rada podjęła uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu radnego, który sprawując mandat „naruszył

ustawowy zakaz wykonywania, określonych w odrębnych przepisach, funkcji i działań”.

W związku z ustaleniami kontroli:

- przekazano do Prokuratury Rejonowej w Ostródzie zawiadomienie o ujawnieniu faktów wskazujących na popełnienie przestępstwa, polegającego na przekroczeniu uprawnień poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z naruszeniem art. 42 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym;
- do rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie przygotowano 2 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez osoby odpowiedzialne za nierzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych;
- do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Giżycku skierowano wniosek o dokonanie kontroli zasadności i sposobu rozliczeń podatku od towarów i usług (VAT), w związku z ujawnieniem 2 kolejnych odsprzedaży nieruchomości zbytej w 2002 r. przez gminę Węgorzewo, za ceny niewspółmierne do ceny sprzedaży jej przez gminę.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów

1	Urząd Gminy w Elku
2	Urząd Miasta i Gminy we Fromborku
3	Urząd Miejski w Iławie
4	Urząd Miejski w Nidzicy
5	Urząd Miejski w Ostródzie
6	Urząd Miasta i Gminy w Rucianem-Nidzie
7	Urząd Gminy w Sorkwicach
8	Urząd Gminy w Stawigudzie
9	Urząd Miejski w Węgorzewie
10	Urząd Gminy w Wydminach

5.2. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli:

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego
Posłowie i Senatorowie z woj. warmińsko-mazurskiego

5.3. Wykaz osób odpowiedzialnych za działalność kontrolowanych jednostek:

Gmina	Wójt\Burmistrz	Pełnienie funkcji w okresie objętym kontrolą
Elk	Bernard Walenciej	od 15.06.1990 r.
Frombork	Eugeniusz Procyk Krystyna Ryszarda Lewańska	do 18.11.2002 r. od 19.11.2002 r.
Ława	Adam Żyliński Jarosław Maśkiewicz	do 19.11.2002 r. od 20.11.2002 r.
Nidzica	Ryszard Kumelski	od 1.12.1998 r.
Ostróda	Jan Wasilewski Jan Nosewicz	do 11.11.2002 r. od 12.11.2002 r.
Ruciane-Nida	Jan Paweł Skulmowski Leszek Marek Gryciuk	od 9.11.2002 r. do 10.11.2002 r.
Sorkwity	Piotr Wołkowicz	od 6.09.1999 r.
Stawiguda	Teodozy Jerzy Marcinkiewicz	od 12.07.1994 r.
Węgorzewo	Władysław Anchim Antoni Piotrowski	do 9.11.2002 r. od 10.11.2002 r.
Wydminy	Tadeusz Pieluchowski	od 15.12.2000 r.

5.7. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących przeprowadzonej kontroli

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592).
5. Ustawa z dnia 24 marca 1920 o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (j.t. Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758).
6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (j.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność skarbu państwa lub własność gminy (Dz.U. Nr 9, poz. 30 ze zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. Nr 207, poz. 2108).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 230, poz. 1924).