



Obszary turystyczne województwa zachodniopomorskiego

Gospodarowanie nieruchomościami w samorządach

ADAM BOROWSKI, BOGUSŁAW WÓJCIK

Nieruchomości należą do najbardziej wartościowych składników majątku jednostek samorządu terytorialnego (JST), a ich sprzedaż jest ważnym źródłem dochodów. Gospodarowanie gminnym, powiatowym i wojewódzkim zasobem nieruchomości stanowi więc ważny element działalności samorządów. Kontrola przeprowadzona przez NIK w miejscowościach turystycznych województwa zachodniopomorskiego¹ ujawniła, że brakuje kompleksowych, długofalowych programów i analiz uwzględniających skutki zbycia lub udostępnienia nieruchomości. Ogranicza to możliwość efektywnego wykorzystania posiadanego przez nie majątku. JST nie wyeliminowały też nieprawidłowości stwierdzonych we wcześniejszych kontrolach Izby.

Na zasób nieruchomości Skarbu Państwa (SP) lub JST składają się te, które stanowią ich własność i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa.

Za prawidłowe gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości odpowiada wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W wypadku zasobu powiatowego lub wojewódzkiego – odpowiednio zarząd powiatu lub województwa. Dodatkowo starostowie,

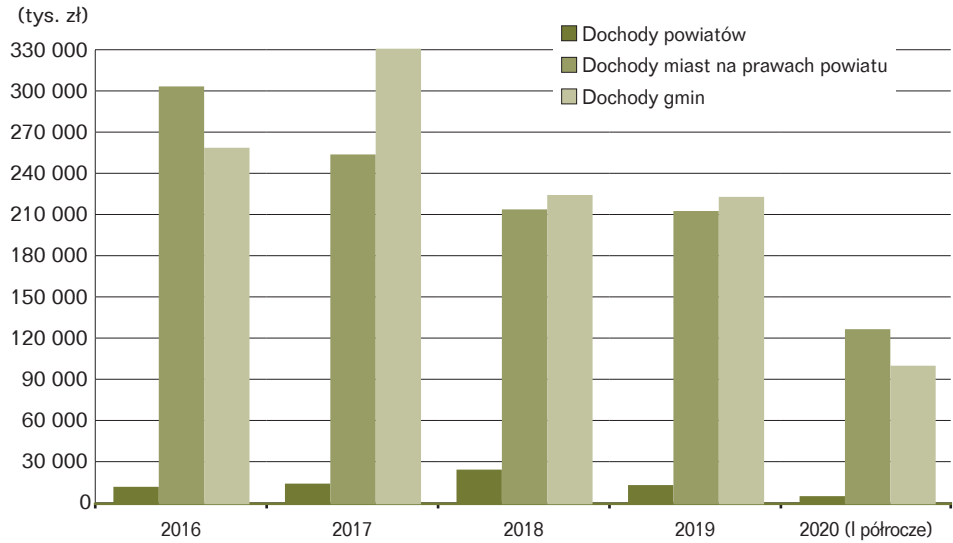
w ramach realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, są odpowiedzialni za gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (dalej także: zasób nieruchomości SP).

Zadania dotyczące gospodarowania nieruchomościami określono w art. 23 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami². Należy do nich m.in.: ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z ich katastrzem; zapewnienie ich wyceny; sporządzanie planów wykorzystania

¹ Artykuł przygotowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Gospodarowanie nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego w miejscowościach turystycznych województwa zachodniopomorskiego*, nr ewid. P/20/083/LSZ, Delegatura NIK w Szczecinie, marzec 2021 r.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami, dalej także ugn.

Rysunek 1. **Dochody ogółem powiatów, miast na prawach powiatu i gmin województwa zachodniopomorskiego z gospodarowania nieruchomościami w latach 2016–2020 (I półrocze)**



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań Rb-27S JST województwa zachodniopomorskiego.

gminnych, powiatowych lub wojewódzkich zasobów nieruchomości; przygotowanie planów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa; naliczanie należności za nieruchomości udostępnione oraz prowadzenie windykacji należności; zbywanie³ i udostępnianie⁴

nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

Dochody z gospodarowania nieruchomościami

Analiza dochodów samorządów województwa zachodniopomorskiego⁵, wykazała

³ Zbywanie lub nabywanie nieruchomości – zgodnie z art. 4 pkt 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami jest to dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste.

⁴ Udostępnianie nieruchomości – oddanie w dzierżawę, najem lub użyczenie nieruchomości wchodzącej w skład gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego zasobu nieruchomości, a także w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

⁵ Tj. samorządu województwa, powiatów, miast na prawach powiatu, gmin, ujętych w sprawozdaniach Rb-27S (sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego) w rozdziale 70005 (Gospodarka gruntami i nieruchomościami), z wyłączeniem dochodów dotacyjnych (paragrafy rozpoczynające się od cyfry 2 lub 6), z wyłączeniem dochodów z gospodarowania nieruchomościami SP.



m.in., że najwyższe dochody z gospodarowania nieruchomościami osiągnęły one w 2017 r., było to 627 203,3 tys. zł. W kolejnych latach zauważalna jest tendencja malejąca, dochody z tego tytułu wyniosły odpowiednio: 469 105,2 tys. zł w 2018 r. (spadek o 25%) i 455 025,7 tys. zł w 2019 r. (spadek o 3% w odniesieniu do 2018 r.). W I półroczu 2020 r. było to 236 061,1 tys. zł.

Udział dochodów z gospodarowania nieruchomościami w dochodach ogółem JST województwa zachodniopomorskiego w kontrolowanym okresie wynosił odpowiednio – 5,9% w 2017 r., 4,1% w 2018 r. i 3,8% w 2019 r. Największy stanowiły te ze zbycia nieruchomości. W 2017 r. wyniosły 319 535,9 tys. zł (51% dochodów z gospodarowania nieruchomościami), a w 2019 r. – 170 078,8 tys. zł (tj. 37,4%).

Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych JST w 2017 r. sięgnęły 146 187,3 tys. zł (23,3%), zaś w 2019 r. – 148 767,5 tys. zł (32,7%).

Wpływy z tytułu rocznych opłat za użytkowanie wieczyste w 2017 r. wyniosły 63 266 tys. zł (10,1%), a w 2019 r. – 52 450,6 tys. zł (11,5%). Ich spadek w 2019 r. wynikał z trwającego od stycznia tego roku procesu przekształcania prawa użytkowania gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo ich własności.

Dochody z tytułu przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w 2017 r. wyniosły 5 792 tys. zł (0,9%), a w 2019 r. – 22 350,7 tys. zł (4,9%). Wzrost wynikał ze wskazanego wyżej procesu przekształceń.

Dochody samorządów z pozostałych tytułów w 2017 r. wyniosły 92 422,1 tys. zł (14,7%), a w 2019 r. – 61 378 tys. zł (13,5%).

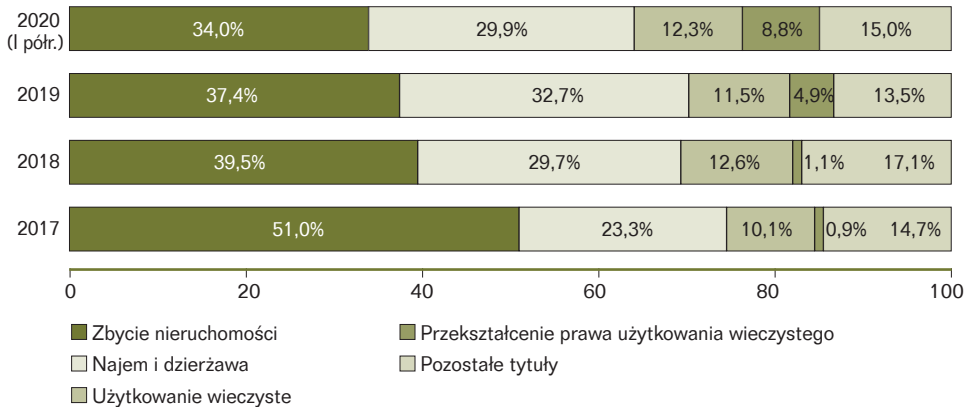
Mimo że w latach 2017–2019 zasób nieruchomości samorządowych ulegał zmniejszeniu (łącznie dochody z tytułu ich zbycia wyniosły 685 672,4 tys. zł), dochody z dzierżawy i najmu utrzymywały się w kolejnych latach na zbliżonym poziomie ponad 146 mln zł.

Obszary turystyczne w województwie

W województwie zachodniopomorskim najważniejszym i dominującym turystycznie obszarem jest strefa nadmorska ze 185 km pasem wybrzeża Bałtyku, z którego większość (ok. 135 km) posiada dobre lub bardzo dobre warunki dla rozwoju turystyki wypoczynkowej. Głównym atutem są tam szerokie piaszczyste plaże oraz liczne kąpieliska.

Dodatkowo ten obszar charakteryzuje się bardzo korzystnymi warunkami bioklimatycznymi, co w połączeniu z obecnością surowców uzdrowiskowych (źródeł solanek, torfów borowinowych) stwarza dogodne warunki do rozwoju turystyki uzdrowiskowej.

Drugim istotnym z tego punktu widzenia obszarem (ok. 35% powierzchni obszaru województwa) jest pas pojezierzy: Drawskiego, Myśliborskiego, Waleckiego, Wełtyńskiego, Choszczeńskiego, Ińskiego i Szczecińskiego. Charakteryzują się one malowniczym krajobrazem, dużym zalesieniem, zróżnicowaniem wysokości oraz znaczną liczbą jezior o dużych powierzchniach (pow. 20 ha). Dodatkowa atrakcyjność wynika z połączeń wodnych (sieci hydrograficznej) niektórych akwenów ciekami wodnymi, co sprzyja uprawianiu sportów wodnych.

Rysunek 2. **Struktura dochodów z gospodarowania nieruchomościami w dochodach JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2017–2020 (I półrocze)**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań Rb-27S JST województwa zachodniopomorskiego.

Ponadto według danych Głównego Urzędu Statystycznego⁶ na 11 251 obiektów noclegowych, jakie w 2019 r. funkcjonowały w Polsce, 1604 (14,3%) znajdowało się w województwie zachodniopomorskim, co plasowało je na drugiej pozycji pod tym względem. Oferowały one 145 414 (17,5%) miejsc noclegowych. Dla porównania, w województwie pomorskim było ich 119 521 (14,5%), a w małopolskim – 104 921 (12,7%).

Wskazane uwarunkowania turystyczne powodują, że popyt na nieruchomości jest tam szczególnie duży, co nie pozostaje bez wpływu na ceny. Dodatkowo może też powodować nieprawidłowości w gospodarowaniu nimi przez JST, szczególnie dotyczy to ich zbywania i udostępniania.

Zakres kontroli

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania do kontroli wytypowano:

- sześć gmin nadmorskich (Międzyzdroje, Wolin, Rewal, Trzebiatów, Ustronie Morskie, Będzino) oraz trzy gminy w pasie pojezierzy (Kobyłanka, Ińsko, Szczecinek);
- po jednym powiecie nadmorskim (gryficki) i w pasie pojezierzy (drawski);
- jedno miasto na prawach powiatu, położone nad morzem (Świnoujście).

W dziewięciu gminach kontrolą objęto gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości, w dwóch starostwach – gospodarowanie zarówno powiatowym zasobem nieruchomości, jak i zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, a w Świnoujściu gospodarowanie gminnym,

⁶ Przedstawionych w opracowaniu *Turystyka w 2019 r.*



powiatowym, a także zasobem nieruchomości SP.

Dochody kontrolowanych samorządów z tytułu gospodarowania nieruchomościami stanowiły w badanym okresie 20% dochodów wszystkich JST województwa zachodniopomorskiego z tego tytułu.

Prowadzenie ewidencji

Wyniki kontroli wskazują, że gminy i powiaty nie przywiązywały należytej wagi do rzetelnego prowadzenia gminnych i powiatowych ewidencji zasobów nieruchomości. W połowie skontrolowanych urzędów oraz w jednym starostwie prowadzone ewidencje gminnego zasobu nieruchomości (dalej GZN) lub powiatowego zasobu nieruchomości (dalej PZN) nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu w odniesieniu do gruntów będących własnością lub współwłasnością gminy/powiatu. Dotyczyło to m.in. nieujęcia w ewidencjach wszystkich działek gruntowych będących własnością lub współwłasnością JST oraz wykazywania działek sprzedanych lub podzielonych. Prowadziło to do rozbieżności pomiędzy ewidencjami GZN lub PZN, a ewidencjami gruntów i budynków (katastrami nieruchomości) prowadzonymi przez właściwych starostów na podstawie art. 7d pkt 1 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷, w których, zgodnie z art. 2 pkt 8 ww. ustawy, gromadzi się, aktualizuje i udostępnia informacje m.in. o właścicielach gruntów, budynków i lokali.

Podkreślenia wymaga, że rozbieżności te wystąpiły, pomimo że pracownicy urzędów, odpowiedzialni za prowadzenie ewidencji GZN, mieli zapewniony dostęp do ewidencji we właściwych starostwach. Ponadto w ośmiu skontrolowanych jednostkach (z 12) nie były one kompletne, gdyż nie zawierały danych dotyczących m.in. przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej MPZP), a w przypadku jego braku w studium oraz oznaczenia księgi wieczystej urzędzonej dla danej nieruchomości. Stwierdzono również przypadki wykazywania w nich nieaktualnych danych, szczególnie dotyczących: powierzchni nieruchomości, jej oznaczenia czy nieaktualnego numeru księgi wieczystej.

Najbardziej jaskrawym przykładem nierzetelnego realizowania zadań w tym obszarze było niezakończenie i nieprowadzenie ewidencji GZN w jednym ze skontrolowanych urzędów. Pozostałe 11 jednostek posiadało je, jednak pomimo obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸, nie zamieszczono na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej informacji o nich oraz o zasadach udostępniania zawartych tam danych.

Zakres danych jaki powinien być ujęty w ewidencji GZN, PZN lub zasobu nieruchomości SP został określony w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tymczasem ewidencje zasobów nieruchomości, które powinny zawierać wszystkie niezbędne dane do opracowania

⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 2052, ze zm.

⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 2176, ze zm.

planu wykorzystania zasobu nieruchomości, były niekompletne i nieaktualne.

Plany wykorzystania zasobów

Zasady prawidłowej gospodarki wymagają od gmin i powiatów sporządzania planów wykorzystania zasobów nieruchomości, które są istotnym narzędziem długofalowej polityki rozwoju w obszarze gospodarowania nieruchomościami. W art. 25 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami określono jakie dane powinny obejmować. Tymczasem z ustaleń kontroli wynika, że w większości skontrolowanych jednostek (w siedmiu) takie plany nie zostały sporządzone, a w tych, w których obowiązywały, część nie zawierała wszystkich wymaganych danych, w tym tak istotnego elementu jak Program zagospodarowania nieruchomości. Biorąc pod uwagę liczbę jednostek, w których nie były sporządzane trzyletnie plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, można mówić o nieprawidłowości o charakterze systemowym. Powinny być one istotnym narzędziem polityki rozwoju gminy i wieloletniego prognozowania finansowego oraz służyć urealnianiu planowanych na każdy rok dochodów budżetowych. Dodatkowo należy mieć na uwadze, że dla opracowania tych planów znaczenie ma także informacja o stanie mienia komunalnego, sporządzana na podstawie art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹.

Podkreślenia wymaga również nieopracowanie przez Radę Ministrów (RM) wytycznych dotyczących gospodarowania

nieruchomościami SP, które powinny stanowić podstawę Planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami SP, przygotowanego przez starostów. Obowiązek ten nałożono na RM w art. 10a ugn (jest realizowany na wniosek ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa). Wobec braku takich wytycznych w trakcie kontroli NIK nie była oceniana prawidłowość sporządzania przez starostów planów realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami SP.

Zdaniem NIK istotą opracowania takich planów powinno być ograniczenie ryzyka podejmowania przez JST decyzji przypadkowych i doraźnych.

Zasady i skutki zbywania oraz udostępniania nieruchomości

Jawności i przejrzystości polityki zbywania i udostępniania nieruchomości nie sprzyjał brak ustalonych szczegółowych zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, których możliwość przyjęcia wynika z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰ oraz z art. 12 pkt 8 lit. a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹. Z prawa przyjęcia zasad we wskazanym zakresie skorzystały jedynie trzy rady gminy i jedna rada powiatu. Ponadto dwie rady gminy i jedna rada powiatu określiły te zasady jedynie częściowo.

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1372.

¹¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.



O braku przemyślanej, spójnej i przejrzystej polityki w powyższym zakresie świadczył także brak udokumentowanych analiz skutków zbywania lub udostępniania nieruchomości, zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej. Pomimo że obowiązek ich sporządzania nie został nałożony ani na wójtów, ani na zarządy powiatów, to takie analizy mogą być pomocne przy gospodarowaniu nieruchomościami oraz stanowić punkt wyjścia do sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Nieudokumentowane analizy przeprowadzono jedynie na potrzeby przygotowania projektów uchwał rady gminy zezwalających na zbycie bądź udostępnienie konkretnej nieruchomości.

Spadek dochodów

Spadek dochodów samorządów z gospodarowania nieruchomościami, zaobserwowany w latach 2017–2019 ogółem dla JST województwa zachodniopomorskiego, w przypadku jednostek objętych kontrolą, odnotowano w dochodach z gospodarowania GZN oraz nieruchomościami SP.

Dochody z gospodarowania GZN zmniejszyły się o 74,1% (ze 155 230 tys. zł w 2017 r.¹² do 40 159 tys. zł w 2019 r.). Istotnie obniżyły się wpływy ze sprzedaży nieruchomości gminnych – ze 131 184 tys. zł w 2017 r. do 18 521 tys. zł w 2019 r., tj. o 85,9%. Nieznacznie spadły m.in. również te z dzierżawy i najmu nieruchomości gminnych – ze 14 455 tys. zł w 2017 r. do 13 913 tys. zł w 2019 r., tj. o 3,7%.

W odniesieniu do gospodarowania nieruchomościami SP spadek wyniósł 12,1% (z 12 863 tys. zł w 2017 r. do 11 306 tys. zł w 2019 r.). Było to spowodowane m.in. zmniejszeniem wpływów ze sprzedaży nieruchomości SP (z 2240 tys. zł w 2017 r. do 1680 tys. zł w 2019 r., tj. o 25%) oraz nieznacznym wzrostem wpływów z opłat za użytkowanie wieczyste (z 7262 tys. zł w 2017 r. do 7456 tys. zł w 2019 r., tj. o 2,7%).

Natomiast dochody z gospodarowania PZN w tym samym okresie wzrosły z 2399 tys. zł w 2017 r. do 2544 tys. zł w 2019 r., tj. o 6%. Było to m.in. wynikiem zwiększenia wpływów ze sprzedaży nieruchomości powiatowych (z 873 tys. zł w 2017 r. do 1162 tys. zł w 2019 r., tj. o 33,1%) oraz dzierżawy i najmu nieruchomości (z 1140 tys. zł w 2017 r. do 1344 tys. zł w 2019 r., tj. o 17,9%).

Wykazy nieruchomości

W skontrolowanych jednostkach w latach 2017–2020 (do 30 kwietnia) sporządzono łącznie 1440 wykazów obejmujących 3208 nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia. Badanie dotyczyło 242 wykazów (16,8%), w tym 113 nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz 129 do udostępnienia. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły 70 wykazów (28,9% zbadanych) w ośmiu jednostkach (66,7% jednostek skontrolowanych). W trzech urzędach i w jednym starostwie nie przestrzegano wymagań co do miejsca i terminu ich publikacji, określonych

¹² Na kwotę tę składa się m.in. jedna sprzedaż nieruchomości w gminie Rewal za kwotę ponad 50 mln zł.

w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (np. te dotyczące nieruchomości bez zamieszczenia wymaganego ogłoszenia w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, zamieszczenie wykazów na stronach internetowych urzędów na okres krótszy niż wymagane 21 dni). W pięciu urzędach i jednym starostwie w wykazach nie uwzględniono wszystkich wymaganych danych określonych w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (np. wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie zawierały terminu złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w ich nabyciu, bądź termin ten był określany nieprawidłowo; wykazy nieruchomości, które miały być oddane w użytkowanie wieczyste nie zawierały terminu zagospodarowania nieruchomości oraz wysokości stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego; wykazy nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia nie zawierały opisu nieruchomości, zasad aktualizacji opłat, określonej wysokości opłat z tytułu najmu bądź dzierżawy). W trzech urzędach ceny nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży ustalono niezgodnie z art. 67 ugn (np. wartość została ustalona na podstawie operatu szacunkowego wykonanego dla innego podmiotu; wartości nieruchomości wskazywane w wykazach tych przeznaczonych do zbycia były niższe względem wartości określonych w operatach

szacunkowych). W jednym urzędzie stawki czynszu za dzierżawę lub najem nieruchomości ustalono w wysokości niższej od określonej w przyjętych gminnych dokumentach określających minimalne stawki czynszu.

Postępowania dotyczące zbycia lub udostępnienia

W skontrolowanych jednostkach w latach 2017–2020 (do 30 kwietnia) zawarto łącznie 3270 umów zbycia lub udostępnienia nieruchomości, w tym 592 umowy sprzedaży, 2461 dzierżawy, 48 najmu, 130 użyczenia nieruchomości oraz 27 umów oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Badaniem kontrolnym objęto 262 postępowania poprzedzające zbycie lub udostępnienie nieruchomości, z tego 217 w miejscowościach o charakterze turystycznym (83%). W wyniku kontroli ww. postępowań poprzedzających zawarcie 261 umów (8% wszystkich zawartych umów)¹³, nie stwierdzono żadnego przypadku sprzedaży nieruchomości bez wymaganego trybu przetargowego. Nieprawidłowości stwierdzono w 29 postępowaniach (11,1% skontrolowanych). Najistotniejsze dotyczyły: ustalania cen nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży na podstawie nieaktualnego operatu szacunkowego, tj. z naruszeniem art. 156 ust. 3 i 4 ustawy ugn (w dwóch postępowaniach); ustalania cen z naruszeniem art. 67 ustawy, tj. w kwocie

¹³ W tym 101 postępowań poprzedzających zawarcie 101 umów sprzedaży (17% z ogólnej liczby umów sprzedaży), 128 postępowań poprzedzających zawarcie 127 umów dzierżawy (5% z ogólnej liczby umów dzierżawy), 16 postępowań poprzedzających zawarcie 16 umów najmu (33% z ogólnej liczby umów najmu), 17 postępowań poprzedzających zawarcie 17 umów użyczenia (13% z ogólnej liczby umów użyczenia).



niższej od wynikającej z prawidłowego obliczenia (w jednym postępowaniu); zawarcia umów udostępnienia nieruchomości bez wcześniejszego ujęcia ich w wykazach, tj. z naruszeniem art. 35 ust. 1 ustawy ugn (w 19 postępowaniach); zmiany zapisów w umowie na korzyść zamawiającego, po terminie wpłaty wadium a przed przetargiem, pomimo że wpłata wadium oznaczała akceptację treści umowy załączonej do ogłoszenia o przetargu (w jednym postępowaniu). Tego rodzaju nieprawidłowości wystąpiły w pięciu urzędach i jednym starostwie.

W wyniku przeprowadzonych postępowań zawarto umowy z wybranymi podmiotami. Nie stwierdzono, aby w umowie sprzedaży przyjęto cenę inną niż ustalona w postępowaniu. Ujawniono natomiast sześć przypadków (2,3% skontrolowanych postępowań) ujęcia w nich stawek czynszu za dzierżawę lub najem nieruchomości niższych od minimalnych przyjętych w gminie – w dwóch urzędach.

Zabezpieczanie interesu prawnego i ekonomicznego JST

Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego zabezpieczały w umowach swoje interesy prawne i ekonomiczne. Określano w nich konsekwencje nieuregulowania lub nieterminowego regulowania należności, bądź wykorzystywania udostępnionej nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem. Dotyczyło to również umów sprzedaży nieruchomości w przypadku rozłożenia ceny sprzedaży na raty. Nienależyte zabezpieczenie interesów jednostki stwierdzono jedynie w dwóch urzędach. W jednym odnosiło się do nieokreślenia konsekwencji

prawnych lub ekonomicznych, w sytuacji nieuiszczenia czynszu przez dzierżawcę bądź najemcę nieruchomości (66,8% zbadanych umów), a w drugim nieokreślenia konsekwencji w przypadku stwierdzenia wykorzystywania nieruchomości udostępnionej w sposób niezgodny z przeznaczeniem (100% zbadanych umów).

Egzekwowanie należności

To, jak istotne znaczenie ma należyte zabezpieczenie interesów JST w umowach potwierdzają przypadki nieterminowego bądź niepełnego regulowania należności z tytułu czynszu za dzierżawę lub najem bądź z tytułu spłaty rozłożonej na raty ceny nieruchomości, co stwierdzono w 10 (spośród 12) skontrolowanych jednostkach.

Dłużnikom naliczano wówczas odsetki, a w celu wyegzekwowania zaległości wysyłano upomnienia i wezwania do zapłaty oraz podejmowano postępowania sądowe. W wyniku tych działań większość należności wyegzekwowano do czasu rozpoczęcia kontroli NIK. W dwóch urzędach wystąpiły jednak przypadki niepodejmowania działań służących rozwiązaniu czterech umów z powodu kilkumiesięcznego nieuiszczenia czynszu. Po zakończeniu okresu obowiązywania umowy dzierżawy lub najmu nieruchomości nie zawsze dochodzono jej zwrotu, w czterech przypadkach doprowadzając do bezumownego korzystania z niej (w dwóch urzędach). Z tego tytułu dzierżawców i najemców wezwano do zaniechania naruszeń, wydania nieruchomości i zapłaty odszkodowań w łącznej wysokości 15 tys. zł. Stwierdzono także jeden przypadek (w gminie Szczecinek) zawarcia kolejnej umowy najmu, pomimo niewyegzekwowania

dotychczasowych zaległości w zapłacie czynszu, wynoszących 8 tys. zł. Gmina nie skorzystała z możliwości jej wypowiedzenia w trybie natychmiastowym, co przewidywały postanowienia umowy.

Kontrole prawidłowości wykorzystywania

Ogledziny przeprowadzone przez pracowników NIK na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o NIK¹⁴ wykazały przypadki wykorzystywania nieruchomości niezgodnie z postanowieniami umów¹⁵. W ośmiu badanych jednostkach (spośród 12), takie kontrole nie były prowadzone albo dokumentowane. W jednym z urzędów, wbrew przyjętym procedurom, kontrolą objęto realizację tylko części umów.

Ocena gospodarowania zasobem

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że gospodarowanie nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w miejscowościach turystycznych było prowadzone na podstawie niepełnych i nieaktualnych ewidencji zasobu nieruchomości, często bez wymaganego planu jego wykorzystania. Postępowania dotyczące zbywania i udostępniania nieruchomości na ogół przeprowadzane były prawidłowo. Podejmowano je przede wszystkim w związku z zainteresowaniem konkretnego podmiotu daną nieruchomością.

Brakowało kompleksowych i długofalowych programów i analiz uwzględniających skutki zbycia lub udostępnienia nieruchomości. Ograniczało to możliwość efektywnego wykorzystania posiadanego majątku.

Wyniki wcześniejszych kontroli

Z porównania wyników omawianej kontroli i kontroli przeprowadzonej w 2001 r.¹⁶ wynika, że zmniejszył się odsetek jednostek, w których dochodziło do naruszenia obowiązujących zasad ustalania cen na zbywane nieruchomości – w 2001 r. nieprawidłowości te stwierdzono w 54% skontrolowanych jednostek, obecnie w 25%. Zwiększył się natomiast poziom nieprawidłowości jeśli chodzi o przestrzeganie procedur zapewniających jawność postępowań związanych ze zbywaniem lub udostępnianiem nieruchomości – z 38% skontrolowanych jednostek w 2001 r. do 42% obecnie. Pogorszeniu uległa także terminowość windykacji należności z tego tytułu. W 2001 r. nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 13% jednostek, obecnie w 16% jednostek.

Wnioski

Mając na uwadze konieczność zapewnienia w gminach i powiatach efektywnego wykorzystania posiadanego majątku, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie działań w celu:

¹⁴ Ustawa z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

¹⁵ Przykładowo: w Międzyzdrojach w trzech przypadkach dzierżawcy wykorzystywali teren o powierzchni większej, niż wynikało to z zawartych umów, a w Świnoujściu na działce rekreacyjno-warzywnej posadowiono nowy blaszany garaż (na świeżej wylewce cementowej).

¹⁶ *Gospodarowanie nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych*, nr ewid. P/01/168.



- zapewnienia rzetelnego i zgodnego z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzenia ewidencji ich zasobu,
- sporządzania planów wykorzystania zasobów nieruchomości z uwzględnieniem programu gospodarowania nimi,
- gospodarowania nieruchomościami z zachowaniem procedur zapewniających jawność postępowań związanych z ich zbywaniem i udostępnianiem,
- kontrolowania prawidłowości wykorzystania udostępnionych nieruchomości.

Ogółem, na 77 sformułowanych wniosków, zrealizowano 69, tj. 89,6%, a pozostałych osiem jest w trakcie realizacji. Dotyczyły one: uzupełnienia ewidencji zasobu gminnego, powiatowego lub Skarbu Państwa o dane na temat przeznaczenia

nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w wypadku jego braku – w studium oraz o wskazanie ksiąg wieczystych lub jeśli ich nie ma – dokumentów potwierdzających posiadanie przez JST prawa własności; założenia ksiąg wieczystych dla wszystkich nieruchomości gminnego zasobu nieruchomości; przeprowadzenia weryfikacji treści ksiąg wieczystych założonych dla nieruchomości w gminach pod względem zgodności ze stanem faktycznym i aktualizacji zgodnie z przepisami prawa.

ADAM BOROWSKI,
BOGUSŁAW WÓJCİK,
Delegatura NIK w Szczecinie

Słowa kluczowe: gospodarowanie, nieruchomości, JST, zbywanie, udostępnianie.

ABSTRACT

Management of Real Estate in Self-Governments – Tourist Areas of the Zachodniopomorskie Region

The management of real estate makes one of the most important aspects of the activities of local self-government units. The findings of the audit conducted in 2020 in the area of the Zachodniopomorskie Region showed that the irregularities indicated by NIK in previous audits had not been eliminated. Insufficient attention is paid to real estate recording and making plans for their use. The regulations setting forth the contents of real estate registers – as for their sale or use, as well as the place and timing of their publication – were not complied with. Frequently, the requirements on the manner of setting the price of real estate on sale were not met, as well as those related to setting rent or lease prices. Local self-government units do not always controlled whether the lessees or tenants used the properties in an appropriate manner.

Adam Borowski, Bogusław Wójcik, Regional Branch of NIK in Szczecin

Key words: management, real estate, local self-government units (JST), sale, make available