

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

LBY-4101-26-00/2010
136/2011/P/10/127/LBY

Informacja o wynikach kontroli dysponowania mieniem komunalnym przez gminy województwa kujawsko- pomorskiego

Bydgoszcz sierpień 2011 r.

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

Wizja *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*

Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy



Jarosław Wenderlich

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12
85-950 Bydgoszcz
tel./fax: (52) 567-58-00 / (52) 567-58-60
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	5
2.3. Uwagi końcowe	7
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	8
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	8
3.2. Istotne ustalenia kontroli	15
3.2.1. Gminny zasób nieruchomości.....	15
3.2.2. Ewidencja mienia komunalnego. Sprawozdawczość	16
3.2.3. Sprzedaż i dzierżawa mienia komunalnego.....	19
3.2.4. Skuteczność egzekwowania należności za zbywane i wydzierżawiane mienie komunalne	21
3.2.5. Nabywanie mienia komunalnego. Inwentaryzacja	23
3.2.6. Funkcjonowanie audytu i kontroli wewnętrznej.....	24
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	26
4.1. Przygotowanie kontroli.....	26
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	26
5. Załączniki	29
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów	29
5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	30
5.3. Wykaz aktów prawnych	31
5.4. Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli	32

1. Wprowadzenie

Temat kontroli P/10/127: Dysponowanie mieniem komunalnym przez gminy województwa kujawsko-pomorskiego

Ogólne tło badanej problematyki:

Celem kontroli było dokonanie oceny sposobu gospodarowania przez gminy mieniem komunalnym.

Ponadto celem kontroli było ustalenie i ocena ewidencji mienia komunalnego, gminnego zasobu nieruchomości, nadzoru nad mieniem przekazywanym w użytkowanie podległym gminie jednostkom. Ocenie poddano również prawidłowość przeprowadzania przetargów na sprzedaż mienia komunalnego oraz skuteczność egzekwowania należności za zbywane i wydierżawiane mienie komunalne, a także funkcjonowanie kontroli wewnętrznej i audytu.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Temat kontroli mieści się w priorytetowych kierunkach kontroli i głównych obszarach badań kontrolnych NIK w 2010 r.: Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi: skuteczność działań administracji w dziedzinie pozyskiwania i gospodarowania środkami publicznymi¹.

Oceny kontrolowanej działalności dokonano z punktu widzenia legalności, rzetelności i gospodarności.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 listopada 2010 r.

Czynności kontrolne przeprowadzono od 26 listopada 2010 r. do 31 marca 2011 r. w 10 jednostkach samorządu terytorialnego województwa kujawsko-pomorskiego, co stanowiło 6,9% gmin w województwie.

Zasięganie informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. W toku kontroli zasięgano informacji w trzech starostwach powiatowych.

¹ Priorytety kontroli NIK na lata 2009-2011

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami², dysponowanie mieniem komunalnym przez objęte kontrolą gminy województwa kujawsko-pomorskiego w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 listopada 2010 r.

Pozytywnie oceniono: przestrzeganie obowiązujących zasad, form i trybów nabywania mienia komunalnego, przekazywanie w użytkowanie mienia komunalnego jednostkom podległym gminie.

Pozytywnie z nieprawidłowościami oceniono:

- ewidencję gminnego zasobu nieruchomości,
- przestrzeganie obowiązujących zasad przy sprzedaży gruntów gminnych,
- egzekwowanie należności za zbywane i wydzierżawiane mienie komunalne,
- naliczanie odsetek od nieterminowo spłacanych należności za zbywane i wydzierżawiane mienie,
- przeprowadzanie inwentaryzacji mienia komunalnego,
- funkcjonującą kontrolę wewnętrzną i audyt.

Ustalone nieprawidłowości w zakresie egzekwowania należności i naliczania odsetek od nieterminowych płatności miały swoje źródło w okresie wcześniejszym i trwały również w czasie objętym kontrolą.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. W trzech kontrolowanych jednostkach gminna ewidencja nieruchomości była prowadzona niezgodnie z wymogami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³, zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”. (str. 16)

² Stosowana przez NIK czterostopniowa skala ocen to: ocena pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

³ Dz. U z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

2.2.2. W czterech jednostkach samorządu terytorialnego brak było zgodności ewidencji gminnego zasobu nieruchomości z katastrzem nieruchomości prowadzonym przez starostwo powiatowe. (str. 16)

2.2.3. W trzech kontrolowanych urzędach nie opracowano 3-letniego planu zagospodarowania (wykorzystania) gminnego zasobu nieruchomości. (str. 16)

2.2.4. W ewidencji księgowej czterech jednostek nie ujmowano wszystkich środków trwałych, błędnie księgowano ich wartość uniemożliwiając w ten sposób ustalenie wartości poszczególnych nieruchomości. (str. 18)

2.2.5. Na kontach księgi głównej trzech kontrolowanych jednostek nie wykazywano należności z tytułu czynszów za najem mieszkań i lokali oraz wartości posiadanych przez gminy udziałów w spółkach. Nierzetelnie wykazywano, w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów, zaległości z tytułu czynszów za najem lokali mieszkalnych. (str. 18)

2.2.6. Przy sprzedaży gruntów w pięciu gminach nie przestrzegano zasad określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁴, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie przetargów”. (str. 20-21)

2.2.7. W dwóch kontrolowanych jednostkach błędnie, tj. nierzetelnie naliczono opłaty roczne za użytkowanie wieczyste gruntów. (str. 21)

2.2.8. W badanych jednostkach w okresie objętym kontrolą wzrosły o 28,5% nieuregulowane należności za sprzedawane i wydzierżawiane mienie komunalne, przy jednoczesnym spadku o 48,4% dochodów z jego sprzedaży. Nieuregulowane należności: na dzień 31 grudnia 2008 r. stanowiły 18,5% dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego, a na dzień 30 listopada 2010 r. aż 46,2% w 2010 r. (str. 22)

2.2.9. W siedmiu jednostkach objętych kontrolą nieskutecznie windykowano należności za zbywane i wydzierżawiane mienie komunalne. (str. 22-23)

⁴ Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

2.2.10. W dwóch jednostkach działano niegospodarnie, tj. nie naliczano i nie ewidencjonowano odsetek od nieterminowo spłacanych należności za sprzedawane grunty oraz wydzierżawiane mieszkania i lokale. (str. 22-23)

2.2.11. W żadnej z jednostek nie stwierdzono nieprawidłowości w procesie nabywania mienia komunalnego. (str. 23-24)

2.2.12. W jednej z kontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości w zakresie terminowości przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów i posiadanych udziałów w spółce. (str. 24)

2.2.13. W dwóch jednostkach nie realizowano obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego wynikającego z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, zwanej dalej „uofp z 2009”. (str. 25-26)

2.2.14. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontroli wewnętrznej stwierdzono w dwóch jednostkach. (str. 24-26)

2.2.15. W toku kontroli ujawniono nieprawidłowości w wymiarze finansowym w łącznej kwocie 4.734,3 tys. zł. (str. 27-28)

2.3. Uwagi końcowe

Uwzględniając wyniki kontroli – niezależnie od konieczności pełnej realizacji wniosków szczegółowych przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (str. 29-30) – w celu uzyskania poprawy w zakresie kontrolowanej działalności oraz zwrócenia uwagi na problem gospodarowania i ewidencjonowania mieniem komunalnym, niezbędne jest, zdaniem NIK, przekazanie niniejszej Informacji Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy. Zasadnym jest doprowadzenie do zgodności ewidencji gruntów prowadzonych w gminach z ewidencją w starostwach powiatowych.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Zgodnie z podziałem administracyjnym Polski, wg stanu na dzień 31 grudnia 2009 r., w województwie kujawsko-pomorskim funkcjonowały 144 gminy w tym: 17 gmin miejskich, 92 wiejskich i 35 miejsko-wiejskich.

W okresie objętym kontrolą gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego podlegała rygorom wynikającym m.in. z następujących ustaw:

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶

Procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem regulowała w okresie objętym kontrolą uofp z 2009 r. (do dnia 31 grudnia 2009 r. obowiązywała ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷, zwana dalej „uofp z 2005 r.”).

Jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w uofp z 2009 r. Plany kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględniać, że odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału. (art. 40 ust 1 i ust 2 pkt 3 uofp z 2009 r. oraz art. 17 ust 1 pkt 3 uofp z 2005 r.)

Kontrola finansowa w jednostkach sektora finansów publicznych dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Kontrola finansowa obejmuje:

- przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków;
- badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych;

- prowadzenie gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur dotyczących ww. procesów. (art. 47 uofp z 2005 r.)

Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem. (art. 68 uofp z 2009 r.)

Audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokości 40.000 tys. zł. (art. 274 ust. 3 uofp z 2009 r. oraz art. 49 ust 5 uofp z 2005 r.)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

Zgodnie z art. 23 ust. 1 m.in.: zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w szczególności:

- 1) ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości;
- 2) zapewniają wycenę tych nieruchomości;
- 3) sporządzają plany wykorzystania zasobu;
- 4) zabezpieczają nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;
- 5) wykonują czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzą windykację tych należności;

- 6) współpracują z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- 7) zbywają oraz nabywają, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzące w skład zasobu, z zastrzeżeniem art. 17;
- 7a) wydierżawiają, wynajmują i użyczają nieruchomości wchodzące w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody; zgoda wojewody jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość;
- 8) podejmują 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;
- 9) składają wnioski o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej.

Obowiązek ewidencjonowania, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, dotyczy również nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste. (art. 23 ust. 1b)

Ewidencjonowanie, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1, obejmuje w szczególności:

- 1) oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości;
- 2) powierzchnie nieruchomości;
- 3) wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej;
- 4) przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- 5) wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa;
- 6) informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości;
- 7) informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. (art. 23 ust. 1c)

Plany wykorzystania zasobu, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 3, opracowuje się na okres 3 lat. Plany zawierają w szczególności:

- 1) zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste;
- 2) prognozę:
 - a) dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu,
 - b) poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu,
 - c) wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa,
 - d) dotyczącą aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa;
- 3) program zagospodarowania nieruchomości zasobu. (art. 23 ust. 1 d)

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. (art. 24 ust. 1)

Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. (art. 25 ust.1)

Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na ewidencjonowaniu nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości. (art. 25 ust. 2)

Warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu. Protokół z przeprowadzonego przetargu oraz protokół z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowią podstawę do zawarcia umowy. (art. 28 ust. 2 i 3)

Właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informacje o wywieszeniu tego wykazu podaje się do

publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu. (art. 35 ust. 1)

Nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu z zastrzeżeniem wynikającym z art. 37 ust. 2 i 3. (art. 37 ust. 1)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.

Właściwy organ ustala wysokość wadium, które nie może być niższe niż 5 % ceny wywoławczej i wyższe niż 20 % tej ceny. (§4 ust. 2)

Właściwy organ podaje do publicznej wiadomości ogłoszenie o przetargu co najmniej na 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu. (§6 ust. 1)

W przypadku przetargu na zbycie nieruchomości, której cena wywoławcza jest wyższa niż równowartość 10.000 euro, ogłoszenie o przetargu zamieszcza się w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest zbywana nieruchomość, ukazującej się nie rzadziej niż raz w tygodniu. (§6 ust. 4)

W przetargu nie mogą uczestniczyć osoby wchodzące w skład komisji przetargowej oraz osoby bliskie tym osobom, a także osoby, które pozostają z członkami komisji przetargowej w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może budzić to uzasadnione wątpliwości co do bezstronności komisji przetargowej. (§9)

Protokół przeprowadzonego przetargu podpisują przewodniczący i członkowie komisji przetargowej oraz osoba wyłoniona w przetargu jako nabywca nieruchomości. (§10 ust. 3)

O wysokości postąpienia decydują uczestnicy przetargu, z tym że postąpienie nie może wynosić mniej niż 1 % ceny wywoławczej, z zaokrągleniem w górę do pełnych dziesiątek złotych. (§14 ust. 3)

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸

Zgodnie z art. 4 ww. ustawy odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszą m.in.:

- osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych;
- kierownicy jednostek sektora finansów publicznych;
- pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych.

Naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone zostały w art. 5 pkt 1 i 2, art. 18 pkt 1 oraz art. 18a ww. ustawy⁹.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ww. ustawy, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia i której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰

Źródłami dochodów własnych gminy są m.in.: dochody z majątku gminy oraz odsetki od nieterminowo przekazywanych należności. (art. 4 ust. 1 pkt 4 i 9)

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹¹, zwana dalej „kc”

Zgodnie z art. 117 § 1 i 2 ww. ustawy, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu. Po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego

⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁹ Wymienione naruszenia dotyczyły stwierdzonych nieprawidłowości w toku kontroli.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia. Jednakże zrzeczenie się zarzutu przedawnienia przed upływem terminu jest nieważne.

Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi lat dziesięć, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata. Terminy przedawnienia nie mogą być skracane ani przedłużane przez czynność prawną. (art. 118 i następne ustawy)

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹², zwana dalej „ustawą o rachunkowości”

Konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności m.in. dla środków trwałych, w tym także środków trwałych w budowie, wartości niematerialnych i prawnych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. (art. 17 ust. 1 pkt 1)

Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. (art. 20 ust. 1)

Księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. (art. 24 ust. 1)

Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. (art. 24 ust. 2)

Jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację m.in. środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. (art. 26 ust. 1 pkt 3)

Termin i częstotliwość inwentaryzacji, określone w ust. 1, uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację nieruchomości zaliczonych do środków trwałych oraz

¹² Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

inwestycji, jak też znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - przeprowadzono raz w ciągu 4 lat. (art. 26 ust. 3 pkt 3)

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Gminny zasób nieruchomości

W okresie objętym kontrolą powierzchnia gruntów ogółem w kontrolowanych jednostkach zmniejszyła się o 3,4%, a grunty zarządzane bezpośrednio przez urzędy stanowiły 92,9% zasobów gmin. Największy wzrost gminnego zasobu nieruchomości wystąpił w gminie Solec Kujawski (o 5,6%), a najbardziej zasób nieruchomości zmniejszył się (o 25,0%) w gminie Gniewkowo. Zwiększenia zasobów wynikały przede wszystkim z zakupów gruntów, nieodpłatnego przejmowania dróg od Agencji Nieruchomości Rolnych i nieodpłatnego przejmowania dróg na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹³. Na zmniejszenie gminnego zasobu nieruchomości wpływ miała sprzedaż gruntów oraz sprzedaż lokali mieszkalnych wraz z udziałem w gruncie. Powierzchnię gruntów skontrolowanych jednostek w układzie podmiotowym prezentuje poniższa tabela.

Tabela nr 1

Dysponent gruntów	Powierzchnia gruntów (ha)		%
	01.01.2008 r.	31.12.2010 r.	
1	2	3	4
Zarządzane bezpośrednio przez Urząd Gminy	3.231,33	3.108,92	96,2
Placówki oświaty	47,84	56,36	117,8
Placówki kultury	2,53	2,53	100
Placówki opieki społecznej	0,29	0,61	210,3
Sołectwa, OSP (inne)	182,67	176,92	96,9

¹³ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

Ogółem powierzchnia gruntów (zasób gminy)	3.464,66	3.345,34	96,6
--	-----------------	-----------------	-------------

Źródło: Opracowanie własne na podstawie protokołów kontroli.

Spośród 10 jednostek samorządu terytorialnego objętych niniejszą kontrolą w 9 stwierdzono nieprawidłowości¹⁴. Polegały one na:

- nieopracowaniu 3-letniego planu zagospodarowania (wykorzystania) gminnego zasobu nieruchomości, co było niezgodne z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 3 i ust. 1d ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁵;
- nieuwjęciu w ewidencji księgowej środków trwałych działek gruntowych, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 pkt 1 i art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości¹⁶;
- nieprowadzeniu gminnej ewidencji nieruchomości zgodnie z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁷;
- braku zgodności ewidencji gminnego zasobu nieruchomości z katastrem zasobu w starostwie powiatowym. Zadania w zakresie ewidencji gruntów i budynków należą do kompetencji starostów, jednak art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że ewidencja zasobu gminnego powinna być zgodna z katastrem nieruchomości¹⁸.

3.2.2. Ewidencja mienia komunalnego.

Sprawozdawczość

Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Gmina jako właściciel ma pełne prawo do zarządzania swoim mieniem w granicach określonych prawem. Istotnym jest więc aby gmina miała pełną

¹⁴ Nieprawidłowości stwierdzono w: Urzędzie Miejskim w Gniewkowie; w Urzędach Miasta i Gminy w Janikowie, Solcu Kujawskim, Izbicy Kujawskiej, Sępólnie Krajeńskim i Kowalewie Pomorskim oraz w Gminach: Bobrowniki, Sicienko i Zławieś Wielka.

¹⁵ Nieprawidłowości stwierdzono w: Urzędzie Miejskim w Sępólnie Krajeńskim, Urzędzie Miasta i Gminy w Solcu Kujawskim, Urzędach Gminy i Miasta w: Izbicy Kujawskiej i Janikowo, Urzędzie Gminy Bobrowniki.

¹⁶ Nieprawidłowości stwierdzono w: Urzędzie Miejskim w Kowalewie Pomorskim i Urzędzie Gminy Bobrowniki.

¹⁷ Nieprawidłowości stwierdzono w: Urzędzie Miejskim Gniewkowie, Urzędzie Gminy i Miasta w Izbicy Kujawskiej i Urzędzie Gminy Zławieś Wielka.

¹⁸ Nieprawidłowości stwierdzono w Urzędach Gmin: Bobrowniki, Sicienko, Zławieś Wielka.

i rzetelną wiedzę o posiadanym mieniu komunalnym. Stan mienia komunalnego winien być udokumentowany w ewidencji księgowej.

Tabela nr 2

Majątek trwały skontrolowanych gmin (po umorzeniach)

Rodzaj środka trwałego	Wartość środków trwałych na dzień (w tys. zł)				% (kol. 4:2)
	01.01.2008 r.	31.12.2008 r.	31.12.2009 r.	30.11.2010 r.	
1	2	3	4	5	6
Grunty	62.882	63.784	66.463	78.817	105,7
Budynki	138.844	143.427	154.185	X	111,0
Drogi i ulice, inne budowle, maszyny i urządzenia	157.226	172.593	221.775	X	141,1
Środki transportu	5.246	6.529	6.962	X	132,7
Razem:	364.198	386.333	449.385	X	123,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie protokołów kontroli.

Największy wzrost majątku trwałego w kontrolowanych gminach, o 64.549 tys. zł (tj. o 41,1%), wystąpił w grupie „drogi, ulice i inne budowle”, których wartość stanowiła 49,4% majątku ogółem tych gmin. W okresie kontrolowanym gminy zakończyły inwestycje, które zwiększyły wartość posiadanego majątku trwałego. Największy wzrost majątku trwałego wystąpił w:

- w Gminie Sadki o 342,0% - budowa kanalizacji, modernizacja dróg gminnych, budowa boiska sportowego „Orlik” o łącznej wartości 13.179,0 tys. zł;
- w Gminie Gniewkowo o 332,2% - budowa boiska sportowego, placów zabaw, deszczowni, wodociągów i modernizacji ulic o łącznej wartości 14.827,6 tys. zł;
- w Gminie Bobrowniki o 71,1% - budowa trzech dróg, boiska sportowego „Orlik”, boiska sportowego wielofunkcyjnego o łącznej wartości 3.662,8 tys. zł.

W 5 kontrolowanych gminach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencji mienia komunalnego i sprawozdawczości¹⁹. Polegały one na:

Przykładowo:

- w Gminie Bobrowniki 8 działek gruntowych nie zostało ujętych w ewidencji środków trwałych. Łączna powierzchnia tych nieruchomości wynosiła 2,62 ha, co stanowiło 11,5% gruntów będących w ewidencji. Naruszono tym samym art. 17 ust. 1 pkt 1 i art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Skutkiem tego m.in. zaniżono wartość środków trwałych, co miało wpływ na dane finansowe wykazywane w bilansie Gminy;
- w Urzędzie Miasta i Gminy Solec Kujawski w sprawozdaniu Rb 27S z wykonania planu dochodów za 2009 rok i za III kwartały 2010 r. bezzasadnie ujmowano stan należności czynszowych za najem lokali mieszkalnych dłużników, których spłata została rozłożona na raty, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 37 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁰. W ten sposób stan zaległości czynszowych w ww. sprawozdaniach zawyżono odpowiednio o 498,4 tys. zł i o 380,5 tys. zł, tj. o kwoty niestanowiące zaległości;
- w Urzędzie Miejskim w Gniewkowie nierzetelnie wykazano w sprawozdaniu finansowym za 2009 rok wartości wniesionych do spółki udziałów w wysokości 200,0 tys. zł, tj. w kwocie niższej o 3.649,2 tys. zł od faktycznej. Spowodowane zostało to nie ujęciem w księgach rachunkowych wszystkich posiadanych w spółce udziałów.
- w Urzędzie Miejskim w Kowalewie Pomorskim w ewidencji księgowej błędnie wykazywano wartość gruntów pod drogami oraz budynków mieszkalnych. Między innymi ewidencja księgowa nie odzwierciedlała faktycznych zmniejszeń praw Gminy do budynków i gruntów, na jakich zostały posadowione, wynikających z dokonanych w okresie kontrolowanym sprzedaży 5 lokali mieszkalnych. W toku kontroli, w wyniku weryfikacji ewidencji księgowej dokonano odpowiednich zwiększeń i zmniejszeń: wartości dróg, lokali mieszkalnych i amortyzacji. Powyższe zmiany

¹⁹ Nieprawidłowości stwierdzono w: Urzędach Miejskich w Gniewkowie i Kowalewie Pomorskim; Urzędzie Miasta i Gminy w Solcu Kujawskim oraz Gminach Bobrowniki i Zławieś Wielka.

²⁰ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

spowodowały wzrost aktywów i pasywów o kwotę 508,7 tys. zł, co miało wpływ również na dane wykazane w bilansie Gminy sporządzonym na koniec 2010 roku.

Powyższe dwa przykłady naruszały zasady określone w art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

3.2.3. Sprzedaż i dzierżawa mienia komunalnego

W okresie objętym kontrolą nastąpił wyraźny, bo aż o 48,4%, spadek dochodów gmin ze sprzedaży mienia komunalnego. W strukturze sprzedaży mienia komunalnego największą pozycję zajmowały grunty (54,5%) oraz budynki (40,4%). Sprzedaż mienia komunalnego w 2008 roku stanowiła 2,8% majątku trwałego (po umorzeniach) kontrolowanych gmin, a w roku 2009 tylko 1,5%. Wzrost dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego wystąpił: 16-krotny w Gminie Sadki oraz w Gminie Miejskiej Sępólno Krajeńskie o 25,8%. W pozostałych gminach występował spadek dochodów ze sprzedaży mienia, w tym w Gminie Bobrowniki i Gminie Izbica Kujawska w 2010 r. nie dokonano żadnej sprzedaży mienia komunalnego. Dochody ze sprzedaży mienia komunalnego w skontrolowanych gminach prezentuje poniższa tabela (w tys. zł).

Tabela nr 3

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	2010 r. ²¹	Razem (kol. 2+3+4)	% (4:2)
1	2	3	4	5	6
Grunty	6.358,6	6.664,9	3.332,1	16.690,2	52,4
Budynki	5.879,3	3.484,6	2.844,7	12.381,0	48,4
Środki transportu	28,5	10,0	2,1	44,1	7,4
Maszyny i urządzenia	12,0	-	-	12,0	0
Pozostałe	578,8	484,1	455,7	1.518,6	78,7
Łącznie sprzedaż	12.857,2	10.643,6	6.634,6	30.645,9	51,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie protokołów kontroli.

²¹ Wg stanu na dzień 30 listopada 2010 r.

W 5 kontrolowanych gminach stwierdzono nieprawidłowości przy sprzedaży i dzierżawie mienia komunalnego²². Polegały one przede wszystkim na nieprzestrzeganiu, przy sprzedaży gruntów, zasad określonych w rozporządzeniu w sprawie przetargów.

Przykładowo:

- w Urzędzie Gminy Zławieś Wielka, w której badaniami kontrolnymi objęto sprzedaż trzech działek o wartości 587,2 tys. zł, stanowiąca 36,1% dochodów Gminy ze sprzedaży mienia komunalnego stwierdzono, że w żadnym z przetargów nie zachowano wymogu publikacji informacji o sprzedaży z 30-dniowym wyprzedzeniem, a informacji o jednym z ww. przetargów nie opublikowano w prasie lokalnej, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie przetargów. Zgodnie z § 9 rozporządzenia w sprawie przetargów w przetargu nie mogą uczestniczyć osoby wchodzące w skład komisji przetargowej oraz osoby bliskie tym osobom, a także osoby, które pozostają z członkami komisji przetargowej w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może budzić to uzasadnione wątpliwości co do bezstronności komisji przetargowej. Dokumentacje przetargowe nie potwierdzały o bezstronności osób wchodzących w skład komisji. Protokoły z przetargów nie były podpisane przez nabywców nieruchomości, a w protokole jednego z nich brak było podpisu członka komisji przetargowej, co stanowiło naruszenie § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przetargów,

- w Urzędzie Gminy w Gniewkowie naruszono zasady sprzedaży nieruchomości gruntowych poprzez ustalenie ceny wywoławczej dla sześciu działek w wysokości od 30% do 38% wartości nieruchomości określonej w operacie szacunkowym, w wyniku czego nastąpiło uszczuplenie dochodów gminy na łączną kwotę 11,3 tys. zł. Ponadto zawyżono o 17,7 tys. zł wadium na działkę ogłoszoną do sprzedaży. Wadium to określone zostało w wysokości 42,0 tys. zł, tj. 34,5% ceny wywoławczej, a zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów wadium nie może przekroczyć 20% ceny wywoławczej. W dwóch przetargach ustalono postąpienia w wysokości mniejszej niż 1%, tj. niższej od wymaganego § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przetargów, konsekwencją powyższego było uszczuplenie dochodów

²² Nieprawidłowości stwierdzono w Urzędzie Miejskim w Gniewkowie; w Urzędach Miasta i Gminy w Solcu Kujawskim, Izbicy Kujawskiej, Sępólnie Krajeńskim i Kowalewie Pomorskim oraz

Gminy o 0,2 tys. zł. Ponadto zawarto umowę sprzedaży nieruchomości przenoszącej własność pomimo niedokonania przez nabywcę zapłaty za nabyte nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 16 uchwały Rady Miejskiej w Gniewkowie, zgodnie z którą „zapłata ceny musi nastąpić przed zawarciem umowy notarialnej”. Należność za nieruchomość w kwocie 588,4 tys. zł nabywca zapłacił po podpisaniu umowy. Nie zamieszczono ogłoszenia o kolejnych czterech przetargach w prasie lokalnej pomimo, że ceny wywoławcze zbywanych nieruchomości były wyższe niż równowartość 10 tys. euro, czym naruszono § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie przetargów,

- w Urzędzie Gminy w Bobrownikach nie dokonano zmiany opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste działki, którą dotychczasowy użytkownik podzielił i w części to prawo zbył (przed okresem objętym kontrolą). W okresie kontrolowanym całość opłaty za użytkowanie wieczyste wносił dotychczasowy użytkownik wieczysty. Zgodnie z art. 238 kc wieczysty użytkownik uiszcza opłatę roczną przez cały czas trwania swego prawa.

3.2.4. Skuteczność egzekwowania należności za zbywane i wydzierżawiane mienie komunalne

Źródłami dochodów własnych gminy są m.in.: dochody z majątku gminy oraz odsetki od nieterminowo przekazywanych należności. Narzędziem usprawniającym uzyskiwanie dochodów z tego tytułu jest skuteczna egzekucja należności za zbywane i wydzierżawiane mienie komunalne.

Tabela nr 4

Zestawienie nieuregulowanych należności

(w tys. zł)

Stan na dzień	Należności nieuregulowane ogółem	w tym z tytułu:	
		sprzedaży mienia	dzierżawy i najmu mienia
31 grudnia 2008 r.	2.383,3	64,7	2.248,3
w tym powyżej 3 miesięcy	2.164,7	54,7	2.039,7

31 grudnia 2009 r.	2.641,8	44,9	2.563,3
w tym powyżej 3 miesięcy	2.525,9	37,9	2.455,2
30 listopada 2010 r.	3.062,6	45,4	2.997,1
w tym powyżej 3 miesięcy	2.922,8	35,5	2.867,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie protokołów kontroli.

W okresie objętym kontrolą należności nieuregulowane wzrosły o 28,5%, w tym o 35,0% zaległości powyżej 3 miesięcy. W tym samym okresie nastąpił spadek o 48,4% dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego w kontrolowanych gminach. Nieuregulowane, przez co najmniej 3 miesiące, należności za sprzedane i wydzierżawiane mienie komunalne na dzień 31 grudnia 2008 r. stanowiły 16,8% dochodów ze sprzedaży i dzierżawy mienia komunalnego w tym samym roku, a 44,1% na koniec 2010 r. ze sprzedaży i dzierżawy mienia w 2010 r. Przyczyną powyższego był brak skutecznej windykacji za zbywane i wydzierżawiane mienie.

W 7 kontrolowanych gminach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie egzekwowania należności za zbyte i wydzierżawione mienie komunalne²³. Nie egzekwowanie należności stanowiło naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Ponadto nie naliczano i nie ewidencjonowano odsetek od nieterminowo spłacanych należności, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

Przykładowo:

- w Urzędzie Gminy Zławień Wielka nieskutecznie prowadzono działania windykacyjne w celu wyegzekwowania należności Gminy za wynajmowane lokale oraz wydzierżawiane grunty, dopuszczając tym samym do upływu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 118 kc. Badaniami kontrolnymi objęto 9 najwyższych kwotowo należności, wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., nieuregulowanych przez trzy miesiące o łącznej wartości 20,6 tys. zł. Z kwoty tej 10,3 tys. zł to zaległości powstałe przed 2008 r., a 3,3 tys. zł przed 2002 r. Działania

²³ Nieprawidłowości stwierdzono w Urzędzie Miejskim w Gniewkowie; w Urzędach Miasta i Gminy w Solcu Kujawskim, Izbicy Kujawskiej, Janikowie oraz w Gminach: Sadki, Sicienko i Zławień Wielka.

windykacyjne prowadzone w Urzędzie polegały jedynie na wysyłaniu dłużnikom co pół roku zawiadomienia o aktualnej kwocie zadłużenia. Ponadto w Urzędzie nie przestrzegano ustaw: uofp z 2005 r. i uofp z 2009 r. w zakresie naliczania i ewidencjonowania odsetek od nieterminowych płatności dłużników za sprzedawane i wydierżawiane mienie komunalne. Urząd nie naliczając odsetek nie tylko nie przestrzegał obowiązujących przepisów prawa, ale działał niegospodarnie pozbywając się należnych dochodów z tytułu odsetek od nieterminowo regulowanych należności. Badaniami kontrolnymi objęto nieterminowe płatności 22 dłużników, których opóźnienia płatności wynosiły od 292 do 1.116 dni. Urząd z tego tytułu winien naliczyć odsetki w łącznej kwocie 9,9 tys. zł,

- w Urzędzie Gminy Sicienko nieskutecznie prowadzono windykację należności za wydierżawiane mieszkania dopuszczając tym samym do upływu terminu przedawnienia roszczeń, czym naruszono art. 118 kc. Badaniami kontrolnymi objęto 3 najwyższe kwotowo zaległości dłużników, na dzień 31 grudnia 2010 r., w łącznej kwocie 84,0 tys. zł, co stanowiło 61,7% należności nieuregulowanych co najmniej przez 3 miesiące. Z kwoty tej 44,1 tys. zł (52,6%) stanowiły zadłużenia powstałe przed 1 stycznia 2008 r. Działania windykacyjne Urzędu polegały na wysyłaniu dłużnikom raz do roku wezwań do zapłaty, w których informowano, że w przypadku nie wpłacenia zaległej kwoty w terminie 7 dni zostanie wszczęte postępowanie windykacyjne. Żadnego postępowania windykacyjnego w kontrolowanym okresie nie wszczęto. Dopiero w trakcie kontroli (28 stycznia 2011 r.) skierowano pozew do sądu przeciwko trzem dłużnikom, a Sąd Rejonowy w Nakle n. Notecią w dniu 31 stycznia 2011 r. na posiedzeniu niejawnym wydał nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym,

- w Urzędzie Gminy w Sadkach nieskutecznie egzekwowano należności od najemców lokali. W okresie objętym kontrolą wysyłano do 8 najemców lokali 37 wezwań do zapłaty, ale pomimo narastających zaległości nie kierowano pozwów do sądu, czym dopuszczono do upływu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 118 kc, na łączną kwotę 1,5 tys. zł.

3.2.5. Nabywanie mienia komunalnego. Inwentaryzacja

W żadnej z kontrolowanych jednostek nie stwierdzono nieprawidłowości przy nabywaniu mienia komunalnego. W zamówieniach publicznych dotyczących zakupu

ruchomości przestrzegano obowiązujące zasady i tryby wynikające z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁴. Zakupy mienia komunalnego znajdowały pełne uzasadnienie i pokrycie w środkach finansowych gmin.

Nieprawidłowości nie stwierdzono również w zakresie terminowości i rzetelności przeprowadzania inwentaryzacji majątku trwałego w kontrolowanych gminach za wyjątkiem Urzędu Miejskiego w Gniewkowie, w którym:

- nie przeprowadzono w latach 2007-2010 inwentaryzacji gruntów, pomimo obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości;
- nie przeprowadzono rocznej inwentaryzacji, wg stanu na dzień 31 grudnia 2009 r., udziałów (w kwocie 3.849,2 tys. zł) posiadanych w gminnej spółce Przedsiębiorstwo Komunalne „Gniewkowo” Sp. z o.o., pomimo obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości dotyczącego przeprowadzania inwentaryzacji aktywów drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Powyższe nieprawidłowości stanowiły naruszenie art. 18 pkt 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

3.2.6. Funkcjonowanie audytu i kontroli wewnętrznej

Kontrola wewnętrzna jest to zbiór procedur, instrukcji, wytycznych kierownictwa, zakresów obowiązków (zakresy powinny uwzględniać przepisy i standardy kontroli finansowej), których realizacja pozwoli na zapewnienie, że prowadzone w ww. zakresie działania przyniosą oczekiwane rezultaty. Tak rozumiany system kontroli wewnętrznej powinien być wbudowany w strukturę jednostki i zapewnić ochronę przed niegospodarnością, nadużyciem i złym zarządzaniem środkami publicznymi. Ma on wspomagać i dostarczyć kierownictwu informacji, że procesy, za które odpowiada, przebiegają w sposób minimalizujący ww. negatywne zjawiska.

W pięciu gminach objętych kontrolą stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontroli wewnętrznej i kontroli zarządczej obowiązującej od 1 stycznia 2010 r.²⁵.

²⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

²⁵ Nieprawidłowości stwierdzono w: Urzędzie Miejskim w Gniewkowie, Urzędzie Miasta i Gminy w Solcu Kujawskim, Urzędzie Gminy i Miasta w Janikowie oraz w Urzędach Gminy Sicienko i Zławieś Wielka.

Polegały one na:

- nieustaleniu procedur kontroli wewnętrznej, w tym kontroli finansowej, w celu zapewnienia efektywnej i zgodnej z prawem realizacji zadań,
- źle funkcjonującej kontroli wewnętrznej,
- niezrealizowaniu obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego, wynikającego z art. 274 ust. 3 uofp z 2009 r.

Przykładowo:

- w Urzędzie Gminy w Złejwsu Wielkiej od 22 maja 2003 r. nie wprowadzono w życie żadnych wewnętrznych procedur kontroli wewnętrznej regulujących funkcjonowanie Urzędu, pomimo dwóch kolejnych zmian, w tym okresie, ustawy o finansach publicznych (z 2005 r. i z 2009 r.). Ponadto w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono żadnej udokumentowanej kontroli wewnętrznej gospodarowania mieniem Gminy, zarówno w referatach Urzędu jak i w podległych Gminie jednostkach. Wprowadzony w życie Regulamin kontroli wewnętrznej (od 22 maja 2003 r.) był sprzeczny ze stanem organizacyjnym Urzędu. Regulamin ten przewidywał, że kontrolę funkcjonalną w Urzędzie sprawuje komórka kontroli wewnętrznej, której nie utworzono do czasu zakończenia niniejszej kontroli,
- w Urzędzie Miejskim w Gniewkowie nie dostosowano wewnętrznych procedur kontroli w związku ze zmianą przepisów dotyczących kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 uofp z 2009 r., skutkiem czego było między innymi: nie opodatkowanie podatkiem od nieruchomości nabywcy lokalu mieszkalnego sprzedanego z gminnego zasobu oraz podpisanie trzech nowych umów dzierżawy gruntów pomimo iż dzierżawcy ci zalegali z płatnościami czynszu dzierżawnego. Ponadto w Urzędzie od III kwartału 2010 r. nie prowadzono audytu wewnętrznego wymaganego art. 49 ust. 5 uofp z 2005 r. Czyn ten stanowił naruszenie art. 18a ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie podjęto działań zmierzających do zatrudnienia audytora wewnętrznego;
- W Urzędzie Miasta i Gminy w Solcu Kujawskim nie zrealizowano obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego, wynikającego uofp z 2009 r. Według uchwał budżetowych Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim planowane na lata 2008-2010

kwoty dochodów i wydatków przekraczały kwotę 40 tys. zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 18a ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych;

- w Urzędzie Gminy i Miasta w Janikowie nie opracowano wewnętrznych procedur zamówień publicznych oraz procedur windykacji należności z tytułu dzierżawy i najmu mienia komunalnego, niezbędnych do funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, zgodnej z art. 68 ust. 2 pkt 2 uofp z 2009 r.

W kontrolowanych jednostkach nie były przeprowadzone żadne kontrole zewnętrzne w zakresie dysponowania mieniem komunalnym.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Dobierając (typując) jednostki (gminy) do kontroli kierowano się wskaźnikiem dochodów z majątku do dochodów ogółem jakie gmina uzyskała w 2009 roku. Wskaźnik ten w 2009 r. w gminach województwa kujawsko-pomorskiego wynosił od 0,1% do 15,4%. Przeciętnie wskaźnik dochodów z majątku, dla wszystkich gmin województwa kujawsko-pomorskiego wynosił 3,5%. Kontrolą zostały objęte:

- 3 gminy, w których wskaźnik dochodów ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem wynosił mniej niż 3,0%,
- 4 gminy, w których wskaźnik dochodów ze sprzedaży majątku mieścił się w granicach od 3,0% do 4,0%,
- 3 gminy, w których wskaźnik ten był wyższy od 4,0%.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wszyscy kierownicy skontrolowanych jednostek podpisali protokoły kontroli bez zastrzeżeń. Po zakończeniu kontroli do kierowników wszystkich jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, wydając 2 oceny negatywne, 5 ocen pozytywnych z nieprawidłowościami oraz 3 oceny pozytywne z uchybieniami.

W 10 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 38 wniosków dotyczących m.in.:

- opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości;
- doprowadzenia do zgodności ewidencji gminnego zasobu nieruchomości z katastrem nieruchomości w starostwie powiatowym;
- założenia ewidencji gminnego zasobu nieruchomości zgodnie z wymogami ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- ujęcia w ewidencji księgowej środków trwałych wszystkich nieruchomości, których gmina jest właścicielem;
- prawidłowego, zgodnego z obowiązującymi przepisami, przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących mienie gminne;
- naliczania opłat za użytkowanie wieczyste podmiotom, które są w posiadaniu tego prawa;
- uzyskania prawa własności do nieruchomości, których stan jest nieuregulowany, a znajdują się we władaniu gminy;
- prowadzenia skutecznej windykacji należności gminy za wydzierżawiane i sprzedawane mienie komunalne;
- naliczania, ewidencjonowania i dochodzenia należnych gminie odsetek za dzierżawione i sprzedawane mienie komunalne;
- prowadzenia audytu w gminie;
- opracowania i wdrożenia zasad kontroli wewnętrznej.

Spośród sformułowanych 38 wniosków, według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. zrealizowano 31 wniosków, a 7 było w trakcie realizacji. Z treści udzielonych odpowiedzi wynika m.in., że kierownicy jednostek podjęli działania niezbędne do wyeliminowania występowania ww. nieprawidłowości.

W wyniku przeprowadzonych kontroli NIK planuje skierować do rzecznika dyscypliny finansów publicznych, 5 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 4.734,3 tys. zł, w tym:

- uszczuplenia środków lub aktywów	78,1 tys. zł,
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	4.147,6 tys. zł,
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	508,6 tys. zł,

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów

1. Urząd Miejski w Gniewkowie
2. Urząd Miejski w Kowalewie Pomorskim
3. Urząd Miejski w Sępólnie Krajeńskim
4. Urząd Gminy i Miasta w Izbicy Kujawskiej
5. Urząd Gminy i Miasta w Janikowie
6. Urząd Miasta i Gminy w Solcu Kujawskim
7. Urząd Gminy w Bobrownikach
8. Urząd Gminy w Sadkach
9. Urząd Gminy w Sicienku
10. Urząd Gminy w Złejwsi Wielkiej

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Kierownikami jednostek kontrolowanych w badanym okresie byli:

Jednostka kontrolowana	Kierownicy jednostek kontrolowanych
Urząd Miejski w Gniewkowie	Adam Roszak (burmistrz)
Urząd Miejski w Kowalewie Pomorskim	Andrzej Grabowski (burmistrz)
Urząd Miejski w Sępólnie Krajeńskim	Waldemar Stupałkowski (burmistrz)
Urząd Gminy i Miasta w Izbicy Kujawskiej	Marek Śledziński (burmistrz)
Urząd Gminy i Miasta w Janikowie	Andrzej Brzeziński (burmistrz)
Urząd Miasta i Gminy w Solcu Kujawskim	Antoni Nawrocki (burmistrz)
Urząd Gminy w Bobrownikach	Tadeusz Grzegorzewski (wójt)
Urząd Gminy w Sadkach	Zygmunt Gliszczyński (wójt)
Urząd Gminy w Sicienku	Jan Wach (wójt)
Urząd Gminy w Złejwsi Wielkiej	Tadeusz Smarz (wójt) – do 4 grudnia 2010 r. Jan Antoni Surdyka (wójt) – od 5 grudnia 2010 r.

5.3. Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 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 ze zm.).

5.4. Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Wojewoda Kujawsko-Pomorski
2. Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego
3. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy