



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4114-006-01/2014

I/14/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/14/010 Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2013 r. do dnia 28 listopada 2014 r. z uwzględnieniem działań wcześniejszych, w zakresie dotyczącym tematyki kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Piotr Fatalski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 90229 z dnia 14 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski, 27-400 Ostrowiec Świętokrzyski, ul. Jana Głogowskiego 3/5 (dalej: Urząd lub UM)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Prezydentem Miasta Ostrowiec Świętokrzyski (dalej: Prezydent Miasta) w okresie objętym kontrolą był Jarosław Wilczyński, a obecnie Prezydentem Miasta jest Jarosław Górczyński. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ , działalność kontrolowanej jednostki w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności: – prowadzenie ewidencji nieruchomości gminy Ostrowiec Świętokrzyski oraz nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości; – wystąpienie w latach 2013-2014 (I półrocze) do wojewody świętokrzyskiego o wydanie decyzji potwierdzających nabycie z mocy prawa własności 53 działek o łącznej powierzchni 7,1508 ha, w trybie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²; – przeprowadzenie inwentaryzacji nieruchomości gminnych, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 i art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³; – rzetelne sporządzenie informacji o stanie mienia komunalnego, stosownie do art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴; – sporządzenie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2013-2015, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵; – rzetelne ustalanie planu dochodów, uwzględniającego dane wynikające z planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości oraz z prognozy dochodów, przekazywanej przez podległe jednostki organizacyjne.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

- uzależnieniu wszczęcia procedury bezprzetargowego zbycia nieruchomości gruntowej, w tym poprzedzonej koniecznością podziału nieruchomości gminy Ostrowiec Świętokrzyski na dwie lub więcej działek, od wpłaty kaucji przez zainteresowanych nabyciem nieruchomości;
- niezawarciu, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 45 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w dwóch spośród 10 badanych decyzji w sprawie ustanowienia trwałego zarządu oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ewidencja nieruchomości gminnych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą regulaminami organizacyjnymi⁶ w strukturze Urzędu wyodrębniono Wydział Mienia Komunalnego (dalej: WMK), do zadań którego należało m.in. prowadzenie ewidencji gruntów stanowiących własność gminy, w tym gminnego zasobu nieruchomości. Powyższe zadania zostały przypisane w zakresie czynności Mariuszowi Stajkowi, inspektorowi WMK. (dowód: akta kontroli str. 17-19, 26-28, 30-31)

Urząd prowadził ewidencję nieruchomości gminnych oraz nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości za pomocą programu komputerowego Microsoft Access, w formie bazy pod nazwą *Baza mienia komunalnego*. Dostęp do ewidencji możliwy był z jednego komputera. W bazie znajdowały się następujące dane: numer działki, powierzchnia działki, numer księgi wieczystej, oznaczenie decyzji, rodzaj nabycia, data uprawomocnienia się decyzji lub data sporządzenia aktu notarialnego, rodzaj władania, podmiot władający, grupa i podgrupa rejestrowa, dzierżawa, sposób wykorzystania, planowane wykorzystanie, przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego oraz data ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości. Program prezentował dane aktualne i nie umożliwiał prezentacji danych według stanu na żądany dzień. W Urzędzie prowadzono również, w formie arkuszy kalkulacyjnych programu Microsoft Excel, rejestry zmian jakie następowały w *Bazie mienia komunalnego* w okresach półrocznych. (dowód: akta kontroli str. 32-35)

Naczelnik Wydziału Informatyki Urzędu Ferdynand Jagiełło wyjaśnił, że celem umożliwienia użytkownikom prezentacji danych według stanu na dowolny dzień gmina Ostrowiec Świętokrzyski zakupiła w 2013 r. program *Mienie 2* firmy GEOBID, który posiada ww. funkcję. Program ten aktualnie znajduje się w fazie wdrożeń. (dowód: akta kontroli str. 724, 728-731)

Według danych udostępnionych przez Urząd, na dzień 1 stycznia 2013 miasto Ostrowiec Świętokrzyski (dalej: Miasto lub Gmina) posiadało 7.098 działek o powierzchni 882,8597 ha. Natomiast na dzień 1 stycznia 2014 r. grunty gminne stanowiły 7.162 działki o powierzchni 883,2615 ha. Grunty zaliczane do zasobu gminnego na 1 stycznia 2013 r. miały powierzchnię 634,6904 ha, a na 1 stycznia 2014 r. – 641,7769 ha. Powierzchnia gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste według stanu na 1 stycznia lat objętych kontrolą wynosiła 170,8720 ha i 163,8458 ha. Grunty nieudostępniione stanowiły odpowiednio 475,5534 ha i 480,2482 ha, co stanowiło 74,92% i 74,83% gruntów zaliczanych do zasobu Miasta. Natomiast grunty o nieuregulowanym stanie prawnym wyniosły odpowiednio 77,2973 ha i 77,6388 ha, co stanowiło odpowiednio 8,75% i 8,79% gruntów Miasta ogółem. (dowód: akta kontroli str. 34-35, 38)

Zgodnie z przekazanym przez starostę ostrowieckiego zbiorczym zestawieniem danych objętych ewidencją gruntów i budynków sporządzonym na dzień 1 stycznia 2014 r., o którym mowa w § 75 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego

⁶ Zarządzenie nr III/132/2012 Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 21 lutego 2012 r., zarządzenie nr III/179/2013 Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 25 marca 2013 r., zarządzenie nr III/373/2013 Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 17 czerwca 2013 r.

i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁷, grunty znajdujące się na terenie Gminy zaliczane do podgrupy rejestrowej 4.1⁸ stanowiły 520 ha, do podgrupy 4.2⁹ – 22 ha, do podgrupy 4.3¹⁰ – 78 ha, a do podgrup 5.1-5.4¹¹ – 165 ha. Natomiast według danych z *Bazy mienia komunalnego* powierzchnie gruntów wynosiły odpowiednio: podgrupa 4.1 – 493 ha, podgrupa 4.2 – 57 ha, podgrupa 4.3 – 74 ha, podgrupy od 5.1 do 5.4 – 164 ha. W *Bazie mienia komunalnego*, poza powierzchnią działek ujętych w ww. podgrupach, wykazano również powierzchnie działek ujętych w podgrupach 41.SP – 75,8020 ha, 43.SP – 2,4646 ha i 55.SP – 0,0349 ha (dowód: akta kontroli str. 34-36, 44)

Naczelnik WMK Anna Targowska wyjaśniła m.in. w celu rozróżnienia nieruchomości przewidzianych do komunalizacji od nieruchomości, które zgodnie z art. 24 ust. 1 należą do zasobu gminnego utworzone zostały grupy rejestrowe 41.SP, 43.SP i 55.SP, co miało uszczegółowić dane o gruntach przewidzianych do komunalizacji. Po wejściu w życie zmian w art. 23 ww. ustawy i doprecyzowaniu jakie informacje o nieruchomościach winny być objęte ewidencjonowaniem, dostosowanie danych *Bazy mienia komunalnego* dotyczyło gruntów wchodzących do gminnego zasobu nieruchomości. Działki przewidziane do komunalizacji, z uwagi na to, że nie została jeszcze wydana stosowna decyzja wojewody, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wchodziły do gminnego zasobu, zatem w *Bazie mienia komunalnego* pozostawione zostały podgrupy 41.SP, 42.SP, 43.SP i 55.SP. Obecnie Gmina zakupiła nowe oprogramowanie do ewidencji mienia gminnego *MIENIE 2*, które współpracuje z programem EWOPIS wykorzystywanym przez organ prowadzący ewidencję gruntów dla Miasta. Program *MIENIE 2* jest w tej chwili wdrażany i po zakończeniu przeniesienia danych z dotychczasowego programu podgrupy rejestrowe będą zgodne z § 18 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. (dowód: akta kontroli str. 725, 743-747)

Wiceprezydent Miasta Paweł Górniak wyjaśnił m.in., że Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim w prowadzonej ewidencji gruntów i budynków na dzień 1 stycznia 2014 r. wykazuje w podgrupie 4.1 m.in. działki będące w posiadaniu samoistnym Gminy i mienie gromadzkie. Gmina przedmiotowe nieruchomości na dzień 1 stycznia 2014 r. wykazywała jako działki o nieuregulowanym stanie prawnym (podgrupa 41.SP) nie zaliczając ich do zasobu gminnego, bowiem nie posiadała do nich tytułu prawnego. W posiadaniu samoistnym w gr. 4.1 w Starostwie są działki o łącznej powierzchni 1,1446 ha, zaś jako mienie gromadzkie działki o łącznej powierzchni 5,0478 ha. Gmina uzyskała tytuł prawny do działek stanowiących mienie gromadzkie na podstawie trzech decyzji wojewody świętokrzyskiego wydanych 26 listopada 2013 r., które zostały opatrzone klauzulą, że są ostateczne w dniu 4 lutego 2014 r. i po tej dacie ujęła je w podgrupie 4.1. Dodatkowo wpływ na różnice powierzchni mają działki, których właścicielem jest gmina Bodzechów, a które znajdują się w granicach administracyjnych gminy Ostrowiec Świętokrzyski – 3 działki o łącznej powierzchni 0,1118 ha, które nie należą do zasobu gminnego Gminy. Ponadto w wykazywanej powierzchni przez Gminę w podgrupie 4.1 zawarta jest powierzchnia gruntów należących do zasobu gminnego gminy Ostrowiec Świętokrzyski, ale położonych na terenie innych gmin, tj. Bodzechowa i Kunowa – łączna powierzchnia 9,8209 ha. Starostwo Powiatowe powierzchnie tej nie wykazuje w podgrupie 4.1 w zestawieniu dla

⁷ Dz. U. Nr 38, poz. 454 ze zm.

⁸ Podgrupa 4.1 - grunty wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości, z wyłączeniem gruntów tego zasobu zaliczonych do podgrup 4.2 i 4.3.

⁹ Podgrupa 4.2 - grunty gmin i związków międzygminnych przekazane w trwały zarząd gminnym jednostkom organizacyjnym oraz grunty, których właściciele nie są znani, znajdujące się we władaniu, na zasadach samoistnego posiadania, gminnych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

¹⁰ Podgrupa 4.3 - grunty zajęte pod drogi gminne.

¹¹ Podgrupy 5.1, 5.2, 5.3, 5.4 - grunty gmin i związków międzygminnych przekazane w użytkowanie wieczyste odpowiednio: osobom fizycznym, gminnym osobom prawnym, spółdzielniom mieszkaniowym i innym osobom.

terenu Gminy. Oprócz tego Starosta Ostrowiecki w prowadzonej ewidencji gruntów i budynków wykazuje działki oddane w trwały zarząd w podgrupie 4.1 zamiast w podgrupie 4.2. W ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego są wpisy, że nieruchomości oddane są w trwały zarząd, natomiast powierzchnia ich zliczana jest jako działki z podgrupy 4.1. Różnice w powierzchni mogą także wynikać z faktu, że część zmian dokonywanych jest na przełomie roku, w związku z czym w *Bazie Mienia Komunalnego* mogła zaistnieć sytuacja, w której zmiany te zostały dokonane przed 31 grudnia 2013 r., natomiast w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostę ostrowieckiego po 1 stycznia 2014 r. Na bieżąco prowadzone są czynności polegające na porównywaniu danych poszczególnych nieruchomości będących w ewidencji zasobu gminnego z ewidencją gruntów i budynków prowadzoną przez starostę. Różnice te są analizowane, wątpliwości uzgadniane są ze Starostwem Powiatowym, a nieprawidłowości poprawiane zgodnie z faktycznym stanem prawnym. Biorąc pod uwagę niedoskonałości systemu obsługującego program *Baza mienia komunalnego* został zakupiony bardziej nowoczesny i funkcjonalny nowy program *Mienie 2*, który jest aktualnie wdrażany. Pozwoli on na dokładniejszą, automatyczną analizę występujących różnic w danych gminnych i powiatowych, co w konsekwencji doprowadzi do zgodności baz. (dowód: akta kontroli str. 763-764, 818-828)

Badaniem szczegółowym objęto 30 działek, których dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostę ostrowieckiego, *Bazy mienia komunalnego* prowadzonej przez Urząd porównano z dokumentacją źródłową. Powierzchnia działek była zgodna. Działki w sposób prawidłowy zostały ujęte w informacji o stanie mienia komunalnego i księgowej ewidencji środków trwałych. (dowód: akta kontroli str. 34-35, 44-232)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Komunalizacja mienia

Opis stanu
faktycznego

Uchwałą nr II/5/90 z dnia 11 czerwca 1990 r. Rada Miejska w Ostrowcu Świętokrzyskim powołała komisję inwentaryzacyjną mienia komunalnego, której zadaniem, zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, było sporządzenie spisów inwentaryzacyjnych mienia znajdującego się w granicach właściwości terytorialnej Gminy. (dowód: akta kontroli str. 233-236)

Kierownik Referatu Geodezji i Komunalizacji WMK Ewa Rogucka wyjaśniła, że z uwagi na upływ czasu i brak dat na spisach inwentaryzacyjnych komunalizowanego mienia nie można obecnie podać liczby spisów, jakie zostały wykonane przez komisję inwentaryzacyjną mienia komunalnego w terminie trzech miesięcy od daty powołania komisji. (dowód: akta kontroli str. 237)

W 2005 r. przed upływem terminu wskazanego w art. 17a ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (31 grudnia 2005 r.), Urząd przekazał wojewodzie świętokrzyskiemu sześć spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, obejmujących łącznie 354 działki o powierzchni 76,7151 ha. (dowód: akta kontroli str. 238)

Na wniosek wojewody świętokrzyskiego, Prezydent Miasta przesłał 27 lutego 2006 r. wykaz 623 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 102,8760 ha, które stały się z mocy prawa własnością Gminy, lecz nie wydane zostały decyzje potwierdzające nabycie prawa własności obejmujące przedmiotowe nieruchomości, ze względu na nieuregulowany stan prawny. (dowód: akta kontroli str. 239-252)

Do dnia 31 grudnia 2012 r. Miasto uzyskało decyzje wojewody świętokrzyskiego potwierdzające nabycie z mocy prawa 5.246 działek o łącznej powierzchni 838,2432 ha, w tym do 31 grudnia 2005 r. – 4.636 działek o powierzchni 721,5936 ha, a po 1 stycznia 2006 r. – 610 działek o powierzchni 116,6496 ha. Na dzień 1 stycznia 2013 r. Gminie

pozostało do skomunalizowania 472 działki o łącznej powierzchni 77,2973 ha, w tym w trybie przepisów ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych – 461 działek o łącznej powierzchni 74,2901 ha oraz 11 działek o łącznej powierzchni 3,0072 ha w trybie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹². Spośród ww. działek przewidzianych do komunalizacji, na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, 449 działek o powierzchni 73,0889 ha posiadało nieuregulowany stan prawny lub występowały niezgodności stanu wieczysto-księgowego ze stanem ewidencji gruntów, a uregulowany stan prawny posiadało 12 działek o powierzchni 1,2012 ha. (dowód: akta kontroli str. 253-268)

Naczelnik WMK wyjaśniła: (...) *Gmina co roku przeznaczają środki budżetowe na sukcesywne zlecenie opracowań geodezyjnych do regulacji stanu prawnego nieruchomości, które pozostały do skomunalizowania, przygotowuje i składa wnioski do Sądu Rejonowego w Ostrowcu Świętokrzyskim o uregulowanie stanu prawnego nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub Gminy (w zależności od udokumentowanego okresu posiadania samoistnego) przez zasiedzenie. Ponadto wnioskują do Starosty Ostrowieckiego o uregulowanie stanu prawnego i urządzenie ksiąg wieczystych dla nieruchomości Skarbu Państwa podlegających komunalizacji na rzecz Gminy, a także wnioskują do Starosty Ostrowieckiego o uznanie nieruchomości za mienie gromadzkie. Obecnie gromadzone są dokumenty, które będą stanowiły materiał dowodowy w siedmiu sprawach dotyczących zasiedzenia prawa własności nieruchomości, dla których opracowania geodezyjne zostały sporządzone w 2013 r. W roku 2014 środki budżetowe zarezerwowane na sporządzenie opracowań geodezyjnych do regulacji stanu prawnego zostały przesunięte na inne cele, bowiem w lutym 2014 roku Sąd Okręgowy w Kielcach wydał postanowienie w sprawie (sygn. akt II Ca 12/14) w prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Ostrowcu Świętokrzyskim z wniosku Starosty Ostrowieckiego o zasiedzenie przez Skarb Państwa prawa własności do nieruchomości stanowiącej drogę publiczną położoną na terenie powiatu, w którym stwierdził, że nie można nabyć przez zasiedzenie dóbr, które nie występują w obrocie cywilnoprawnym tj. dróg publicznych. Rozstrzygnięcie to może rzutować na kolejne rozstrzygnięcia w sprawach o zasiedzenia dróg publicznych w Sadzie Rejonowych w Ostrowcu Świętokrzyskim.* (dowód: akta kontroli str. 724-725, 732-742)

W 2013 r. zostały skomunalizowane 35 działki o łącznej powierzchni 6,0642 ha, na podstawie dziewięciu decyzji wojewody świętokrzyskiego. Natomiast w pierwszym półroczu 2014 r. skomunalizowano 18 działek o łącznej powierzchni 1,0866 ha, na podstawie dziewięciu decyzji wojewody świętokrzyskiego. Ponadto w okresie objętym kontrolą Miasto w stosunku do 10 działek o łącznej powierzchni 0,9591 uregulowało prawo własności w drodze zasiedzenia, a w stosunku do 46 działek o łącznej powierzchni 12,2717 ha prawo własności Miasta regulowane jest w drodze zasiedzenia. (dowód: akta kontroli str. 253, 269-275)

W latach 1999-2011 Miasto nabyło nieodpłatnie, w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹³, 99 działek o powierzchni 26,0284 ha pozostających w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne. Obecnie, w powyższym trybie, przed wojewodą świętokrzyskim toczy się postępowanie w sprawie nabycia czterech działek gruntowych (10/1, 10/6, 10/4, 159/2) zajętych pod drogę publiczną, tj. ulicę Kolejową. Powyższe postępowanie zostało zawieszone 16 grudnia 2010 r. do czasu uregulowania stanu prawnego nieruchomości, poprzez wystąpienie do Sądu Rejonowego w Ostrowcu Świętokrzyskim o zasiedzenie przedmiotowej nieruchomości. W dniu 11 września 2014 r. Sąd Rejonowy w Ostrowcu Świętokrzyskim wydał postanowienie (nieprawomocne)

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

o nabyciu w drodze zasiedzenia przez Skarb Państwa ww. działek. (dowód: akta kontroli str. 276-288)

Starosta ostrowiecki 19 maja 2009 r., zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego¹⁴, przekazał Prezydentowi Miasta w formie elektronicznej (w postaci plików *.xls, na płycie CD) wykaz nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego, a także niestanowiących własności Skarbu Państwa albo własności jednostek samorządu terytorialnego i niepozostających w posiadaniu ich właścicieli, nieruchomości zabudowanych, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁵. (dowód: akta kontroli str. 289)

Po zbadaniu stanu wieczysto-księgowego, na dzień 19 listopada 2007 r., tj. wejścia w życie przepisów ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, Urząd ustalił, że nie zostało ujawnione w księgach wieczystych prawo własności Miasta w odniesieniu do 103 nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowiły własność Gminy. W terminie 24 miesięcy od wejścia w życie ww. ustawy (zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy) Prezydent Miasta złożył w Wydziale Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: Wydział Ksiąg Wieczystych) 129 wniosków, które obejmowały 129 nieruchomości (418 działek). Spośród ww. wniosków, 84 dotyczyły nieruchomości, dla których w prowadzonych księgach wieczystych, na dzień 19 listopada 2007 r. nie było ujawnione prawo własności Gminy, a pozostałe 45 wniosków odnosiło się do ujawnienia prawa własności Gminy, na podstawie decyzji wydanych w latach 2008-2009, dotyczących nabycia własności z mocy prawa. Łączna powierzchnia nieruchomości objętych wnioskami wieczysto-księgowymi wynosiła 30,5216 ha. W tym czasie Wydział Ksiąg Wieczystych rozpatrzył 121 wniosków i ujawnił prawo własności Gminy dla 121 nieruchomości, składających się ze 174 działek. Po dwóch latach od wejścia w życie ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, na terenie Gminy pozostało 19 nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowiły własność Gminy, co do których przed dniem wejścia w życie ww. ustawy nie zostało ujawnione w księgach wieczystych prawo własności Gminy. Złożenie pozostałych wniosków wieczysto-księgowych uzależnione było od sprostowania wpisów w dziale I ksiąg wieczystych, o czym Gmina poinformowała Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim oraz wojewodę świętokrzyskiego. (dowód: akta kontroli str. 290-315)

Starosta ostrowiecki w dniu 27 listopada 2012 r. przesłał do Urzędu płytę CD (dane z systemu IPE¹⁶) z szablonem sprawozdania z procesu ujawniania prawa własności nieruchomości Gminy w trybie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Prezydent Miasta wywiązywał się z obowiązku składania półrocznych sprawozdań, o którym mowa w art. 4a ust. 1 cytowanej wyżej ustawy. (dowód: akta kontroli str. 316-317)

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta na bieżąco kierował do Wydziału Ksiąg Wieczystych wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Gminy. W 2013 r. złożono 28 wniosków o założenie księgi wieczystej lub dokonanie wpisu w księdze wieczystej dotyczącego ujawnienia własności gminy Ostrowiec Świętokrzyski lub podziału działki, a w 2014 r. – 21 wniosków. Podstawę składania wniosków

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1460.

¹⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 150.

¹⁶ System teleinformatyczny stanowiący infrastrukturę techniczną Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN).

w 39 przypadkach stanowiły decyzje wojewody świętokrzyskiego stwierdzające nabycie przez Gminę z mocy prawa nieodpłatnie własności nieruchomości, w ośmiu decyzje Prezydenta Miasta wydane na podstawie art. 98 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami (podział działek pod drogi publiczne), a w dwóch przypadkach postanowienia sądu o nabyciu gruntu przez zasiedzenie. (dowód: akta kontroli str. 318-320)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że pomimo podejmowania przez Prezydenta Miasta działań w celu zakończenia procesu komunalizacji mienia gminy Ostrowiec Świętokrzyski, na dzień 1 stycznia 2014 r. Prezydent Miasta nie wystąpił do wojewody świętokrzyskiego o wydanie decyzji stwierdzających nabycie przez Gminę z mocy prawa nieruchomości o powierzchni 77,6388 ha, chociaż od wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych minęło 23 lata.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Wartość nieruchomości w księgach rachunkowych oraz inwentaryzacja nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

Urząd przeprowadził ostatnią inwentaryzację gruntów według stanu na dzień 30 września 2013 r. Inwentaryzację przeprowadzono poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z ewidencją gruntów Gminy, prowadzoną przez WMK oraz dokumentacją źródłową, tj. w sposób przewidziany w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Urząd dotrzymał terminu przeprowadzenia inwentaryzacji, wynikającego z art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

W wyniku powyższej inwentaryzacji komisja inwentaryzacyjna¹⁷ stwierdziła, że ewidencja księgowa nie obejmuje ośmiu działek, które figurują w ewidencji gruntów prowadzonej przez WMK. Działki te stały się własnością Gminy z mocy prawa, w związku z realizacją inwestycji drogowych. Powyższe różnice wynikły z powodu niewydania przez starostę ostrowieckiego decyzji ustalających wysokość odszkodowania, na rzecz poprzednich właścicieli, za grunty przejęte przez Gminę na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁸. Komisja inwentaryzacyjna stwierdziła również, że w ewidencji księgowej występują pierwotne dwie działki, które uległy podziałowi. W jednym przypadku nastąpiła zmiana grupy rejestrowej. Na wniosek komisji inwentaryzacyjnej, zaopiniowany przez skarbnika Miasta, Prezydent Miasta zdecydował, że działki, których właścicielem stała się Gmina, na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych należy wycenić i ująć wartościowo do ksiąg w 2013 r. oraz w zakresie uporządkowania ewidencji księgowej środków trwałych (grunty) dokonać księgowania na kontach pomocniczych pod datą 31 grudnia 2013 r.

W dniu 27 lutego 2014 r. na koncie Wn 011-0 (środki trwałe – grupa 0) oraz koncie Ma 800-7 (środki trwałe nowo ujawnione) zaksięgowano grunty o wartości 204.928 zł, pod datą 31 grudnia 2013 r. Wartość gruntów ustalono na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych. (dowód: akta kontroli str. 321-351)

W okresie objętym kontrolą nie zlikwidowano żadnej samorządowej jednostki organizacyjnej, wobec czego Urząd nie przejął żadnych nieruchomości po zlikwidowanych jednostkach. (dowód: akta kontroli str. 352)

Wartość gruntów ujętych w ewidencji księgowej Urzędu według stanu na 1 stycznia 2013 r. wyniosła 41.482.191,70 zł (w tym konto 011-0 grunty – 39.938.288,69 zł i 011-0 wieczyste użytkowanie gruntów – 1.543.903,01 zł), a według stanu na 1 stycznia 2014 r. –

¹⁷ Powołana zarządzeniem nr III/565/2013 Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 26 września 2013 r.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 687 ze zm.

46.050.732,50 zł (w tym konto 011-0 grunty – 44.788.554,00 zł i 011-01 wieczyste użytkowanie gruntów – 1.262.178,50 zł). Natomiast wartość gruntów Gminy¹⁹ wyniosła odpowiednio 42.514.727,13 zł i 47.356.000,84 zł. (dowód: akta kontroli str. 352)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Informacje o stanie mienia komunalnego

Opis stanu
faktycznego

Informacje o stanie mienia komunalnego sporządzone przez Prezydenta Miasta, według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. oraz 2013 r., zawierały określone w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych dane o:

- przysługującym gminie prawie własności nieruchomości, użytkowaniu wieczystym oraz o posiadaniu nieruchomości,
- zmianach dotyczących prawa własności, użytkowania wieczystego oraz posiadania nieruchomości, od dnia złożenia poprzedniej informacji,
- dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz wykonywania posiadania.

W informacji według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.²⁰ wykazano m.in.:

- własność nieruchomości o powierzchni 795,80 ha położonych na terenie Ostrowca Świętokrzyskiego i o powierzchni 9,82 ha na terenie innych gmin; z tytułu gospodarowania tymi nieruchomościami uzyskano dochody w łącznej kwocie 7.574.344,54 zł, w tym z tytułu: sprzedaży – 3.598.985,16 zł, opłat za trwały zarząd – 420.492,06 zł, opłat za wieczyste użytkowanie – 1.395.229,55 zł, przekształcenia prawa wieczystego użytkowania na własność – 336.737,18 zł, najmu, dzierżawy – 1.822.900,59 zł;
- użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa – 18,1130 ha; z tytułu najmu i dzierżawy tych nieruchomości uzyskano w 2013 r. dochody w wysokości 16.360 zł;
- posiadanie samoistne (grunty do komunalizacji) – 77,6388 ha, z udostępnienia których uzyskano w 2013 r. dochody w wysokości 20.263,28 zł;
- należności Gminy zabezpieczone hipoteką ustanowioną na nieruchomościach stanowiących własność lub gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste osób fizycznych i prawnych – 507.160,79 zł;
- liczbę i wartość posiadanych udziałów w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnych. (dowód: akta kontroli str. 359-391)

Informacje o stanie mienia komunalnego zostały sporządzone na podstawie danych znajdujących się w *Bazie mienia komunalnego* oraz arkuszach programu Excel, w których zapisywano zmiany w ww. bazie w okresach półrocznych. (dowód: akta kontroli str. 34-35, 397-407)

Prezydent Miasta przekazał ww. informacje o stanie mienia komunalnego Radzie Miasta Ostrowiec Świętokrzyski i Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach w terminach określonych w art. 267 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, tj. do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, za który składał informację. Informacje o stanie mienia komunalnego zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej bip.um.ostrowiec.pl. (dowód: akta kontroli str. 392-396)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁹ Grunty znajdujące się w ewidencji księgowej prowadzonej przez Urząd oraz grunty oddane w trwały zarząd znajdujące się w ewidencjach księgowych jednostek, którym przekazano grunty w trwały zarząd.

²⁰ Dane dotyczące powierzchni nieruchomości były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji nieruchomości gminnych na 1 stycznia 2014 r.

Opis stanu faktycznego

5. Zbywanie i udostępnienie nieruchomości gminnych

Do zadań WMK należało m.in. prowadzenie spraw związanych:

- ze zbyciem nieruchomości gminnych w trybie przetargowym i bezprzetargowym;
- z oddawaniem w użytkowanie wieczyste nieruchomości gminnych w drodze przetargu lub w trybie bezprzetargowym;
- z oddawaniem nieruchomości w trwały zarząd;
- z zawieraniem i przedłużaniem umów najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości;
- z nabywaniem przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości.

Powyższe zadania pracownicy zatrudnieni w WMK mieli przypisane w zakresach czynności. (dowód: akta kontroli str. 6-29, 408-422)

Zarządzeniem nr III/254/2013 z dnia 18 kwietnia 2013 r. Prezydent Miasta, na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 3, w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustalił *Plan Wykorzystania Gminnego Zasobu Nieruchomości na lata 2013-2015*²¹ (dalej: *Plan*). W *Planie* wskazano, że powierzchnia gruntów wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosła 634,6904 ha, z tego grunty stanowiące wyłączną własność gminy (grupa rejestrowa 4.1) – 483,9963 ha, grunty oddane w trwały zarząd (4.2) – 54,5611 ha, grunty oddane w użytkowanie – 74,2927 ha, grunty Skarbu Państwa będące w użytkowaniu wieczystym Gminy – 21.8403 ha. Powierzchnia gruntów będących własnością Gminy, a oddanych w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym, prawnym oraz spółdzielniom mieszkaniowym wynosiła na dzień 31 grudnia 2012 r. łącznie 170,8720 ha. W 2013 r. Urząd zaplanował do sprzedaży, oddanie w najem lub dzierżawę, oddanie w użytkowanie wieczyste, wniesienie aportu do spółki²² 128 działek o łącznej powierzchni 24,9454 ha, w 2014 r.²³ – 124 działki o łącznej powierzchni 20,1284 ha, a w 2015 r. – 125 działek o łącznej powierzchni 26,7931 ha.

Na dzień 31 grudnia 2012 r. powierzchnia gruntów oddanych w dzierżawę wynosiła 28,7792 ha, a na dzień 31 grudnia 2013 r. – 29,0081 ha.

Zgodnie z *Planem* Gmina zamierzała nabyć w latach 2013-2015 grunty o powierzchni 22,4266 ha, w celu realizacji miejskich inwestycji. Ponadto do nabycia w trybie przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych i ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa pozostały grunty o łącznej powierzchni 77,2973 ha. Na rok 2013 Urząd zaplanował regulację stanu prawnego 16 działek przewidzianych do komunalizacji, a na rok 2014 kolejnych 17 działek.

Zgodnie z *Planem* prognozowane wydatki związane z udostępnieniem oraz nabyciem nieruchomości do zasobu miały wynieść w 2013 r. – 3.705.413 zł, a w 2014 r. – 849.113 zł. Natomiast planowane wpływy z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste i trwały zarząd za 2013 r. miały wynieść 1.870.000 zł, a za 2014 r. – 1.810.000 zł. Planowano również sukcesywne prowadzenie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu.

W *Planie* jako sposób zagospodarowania zasobu, wskazano przede wszystkim inwestycje dotyczące dróg. Wskazano również obszary, dla których zaplanowano opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W czerwcu 2014 r. na terenie Miasta obowiązywało 18 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których łączna powierzchnia pokrywała 15% ogólnej powierzchni Gminy. W trakcie opracowania były miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego części Miasta w rejonie ulic: Las Rzeczeki, Ilżecka, Grabowiecka oraz zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla części osiedla Śródmieście i w rejonie ulic: Sienkiewicza, Żeromskiego,

²¹ Zaktualizowany zarządzeniem nr III/314/2014 Prezydenta Miasta Ostrowiec Świętokrzyski z dnia 3 czerwca 2014 r.

²² Miejskie Wodociągi i Kanalizacja sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim

²³ Dane dotyczące lat 2014-2015 po aktualizacji planu.

Dobrej. Zakończenie procedur przewidziano na koniec 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 425-458)

Na dzień 1 stycznia 2013 r. Gmina nie udostępniła 3.586 działek o łącznej powierzchni 475,5534 ha, a na dzień 1 stycznia 2014 r. – 3.671 działek o powierzchni 480,2482 ha. W trakcie 2013 r. nastąpił wzrost nieudostępniionych działek o 85 o łącznej powierzchni 4,6948 ha. Nieudostępniione grunty stanowiły w dniu 1 stycznia 2013 r. 74,92% gruntów zaliczanych do zasobu Miasta, a według stanu na 1 stycznia 2014 r. – 74,83%. (dowód: akta kontroli str. 34, 38)

Wiceprezydent Miasta wyjaśnił m.in., że grunty w gminnym zasobie nieruchomości to grunty przeznaczone przede wszystkim na realizację zadań publicznych, cele rozwojowe oraz przyszłej zorganizowanej działalności inwestycyjnej. Zatem przeważająca część gruntów nie może być przeznaczona do udostępnienia. Z możliwości rozdysponowania wyłączone są grunty zajęte pod urządzone drogi publiczne i drogi wewnętrzne oznaczone jako użytek gruntowy dr (drogi), które stanowią ok. 174 ha. Wskazaną powierzchnię powiększają grunty przeznaczone pod drogi oraz wydzielone pod poszerzenie istniejących pasów drogowych. Użytek gruntowy takich terenów może zostać zmieniony po faktycznym urządzeniu dróg. Z możliwości rozdysponowania wyłączone są również tereny zieleni publicznej (parki, skwery i zieleńce, grunty leśne, grunty zadrzewione i zakrzewione, place zabaw, boiska sportowe, tereny rekreacyjne, cieki wodne, kanały, rowy, wody powierzchniowe wraz z terenami przyległymi), a także cmentarz komunalny, teren byłego składowiska odpadów będący w okresie rekultywacji oraz tereny, które w obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są pod tereny zieleni miejskiej. Uwzględniając rodzaje użytków dla terenów o takim przeznaczeniu, łączną ich powierzchnię szacuje się na ok. 160 ha. Część gruntów nieudostępniionych stanowi zasób, który tworzony jest w celu przyszłościowego zagospodarowania i udostępnienia, po opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wiceprezydent Miasta wskazał również, że w celu przygotowania do udostępnienia gruntów m.in.:

- występowano do starosty o uaktualnianie wpisów w ewidencji gruntów i budynków (dot. zmiany powierzchni gruntów, rodzajów użytków, powierzchni budynków, itp.);
- wnioskowano o ustalenie warunków zabudowy dla terenów nieobjętych planami zagospodarowania przestrzennego;
- wnioskowano o wprowadzenie zmian do obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego;
- zlecano opracowania geodezyjne połączenia i podziału działek;
- występowano do właścicieli nieruchomości przyległych z propozycją sprzedaży gruntów, które nie mogą być samodzielnie zagospodarowane;
- dokonywano analizy gruntów Gminy, czy nie są zajęte przez inne podmioty (tzw. przygródzenia, samowolne zajęcie). (dowód: akta kontroli str. 764-766)

W latach 2013-2014 Prezydent Miasta nie powierzył czynności gospodarowania nieruchomościami gminnymi zarządom nieruchomości, rzeczoznawcom majątkowym, pośrednikom w obrocie nieruchomościami lub podmiotom, które zatrudniają te osoby. W okresie objętym kontrolą obowiązywała umowa o zarządzanie zawarta w dniu 24 grudnia 2007 r. pomiędzy Gminą a Agencją Rozwoju Lokalnego sp. z o.o. (dalej: ARL) z siedzibą w Ostrowcu Świętokrzyskim przy ulicy Sandomierskiej 26A. Zgodnie z umową, w związku z merytorycznym prowadzeniem przez ARL projektu Centrum Przedsiębiorczości i Aktywizacji Zawodowej (dalej: CPIAZ) Miasto powierzyło ARL w zarządzanie nieruchomości CPIAZ obejmującą działki gruntowe oznaczone w ewidencji numerami 113/6, 113/2 i 113/7 (obręb 45, arkusz 3) o łącznej powierzchni 1,2615 ha wraz z budynkami *Inkubatora Przedsiębiorczości* o powierzchni 3.975,80 m² i Centrum Biurowo-Konferencyjnego o powierzchni użytkowej 4.764,46 m². ARL w umowie wskazał, że zatrudnia pracownika uprawnionego do zarządzania nieruchomościami zgodnie z wymogami ustawy o gospodarce nieruchomościami. (dowód: akta kontroli str. 459-479)

Zgodnie z umową spółki ARL jedynym wspólnikiem spółki była Gmina. Celem głównym działania Spółki były wszelkie przedsięwzięcia zmierzające do ożywiania społeczno-

gospodarczego lokalnego rynku, tworzenie sprzyjających warunków do powstawania na nim nowych podmiotów gospodarczych oraz obsługa już istniejących podmiotów gospodarczych, jednostek samorządu terytorialnego i innych organizacji. Spółka podejmuje działania inspirujące, wspomagające oraz promujące rozwój społeczno-gospodarczy z uwzględnieniem standardów europejskich, a także aktywizuje i wspiera przedsiębiorczość ze szczególnym uwzględnieniem sektora małych i średnich przedsiębiorstw, wdraża krajowe i europejskie programy pomocowe. Jednym z celów szczegółowych było prowadzenie CPIAZ, w tym prowadzenie *Inkubatora Przedsiębiorczości* i związane z prowadzeniem CPIAZ, zarządzanie nieruchomościami CPIAZ. (dowód: akta kontroli str. 480-487)

Pracownicy Zespołu Nadzoru Właścicielskiego Urzędu w dniach 8 października – 16 listopada 2012 przeprowadzili kontrolę w zakresie realizacji przez ARL obowiązków wynikających z umowy o zarządzanie nieruchomością, związanych z zawieraniem i rozwiązywaniem umów najmu lokali użytkowych znajdujących się w budynkach *Inkubatora Przedsiębiorczości* i Centrum Biurowo-Konferencyjnego. Po kontroli Urząd zalecił m.in.: bezwzględne przestrzeganie przez ARL obowiązku wpłaty kaucji przez najemcę przed podpisaniem umowy, wyegzekwowanie kaucji od najemców, którzy nie dopełnili tego obowiązku, wypowiedzanie umów w trybie natychmiastowym najemcom, którzy zalegali za dwa pełne okresy płatności. (dowód: akta kontroli str. 488-490)

W okresie objętym kontrolą Gmina zbywała nieruchomości gruntowe w formie sprzedaży, wniesienia aportu do spółek i darowizny. Rada Miasta nie określiła w uchwale podjętej na podstawie art.18 ust. 2 pkt 9 lit. a z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁴ zasad zbywania nieruchomości. Przed zbyciem każdej nieruchomości w okresie objętym kontrolą Rada Miasta wyrażała zgodę na jej zbycie w formie uchwały. W 2013 r. Urząd przeprowadził 40 przetargów nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości gruntowych, a w pierwszym półroczu 2014 r. – siedem postępowań. Badaniem objęto zbycie 21 nieruchomości gruntowych (wszystkich) w latach 2013-2014 (I półrocze). W 2013 r. Gmina sprzedała 10 nieruchomości gruntowych o powierzchni 1,4366 ha za łączną kwotę 4.215.287 zł. Osiem działek o powierzchni 1,4289 ha sprzedano w trybie przetargu nieograniczonego, a dwie o powierzchni 0,0077 ha w trybie bezprzetargowym. Natomiast w pierwszym półroczu 2014 r. sprzedano 11 nieruchomości gruntowych o powierzchni 1,2994 ha za łączną kwotę 625.983,24 zł, z tego dziewięć działek o łącznej powierzchni 1,2896 ha w trybie przetargu nieograniczonego i dwie o powierzchni 0,0098 ha w trybie bezprzetargowym. Przed przystąpieniem do sprzedaży działki, Urząd zlecał rzeczoznawcy majątkowemu, wyłoniłemu na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁵, sporządzenie operatu szacunkowego. Ceny działek wystawionych na sprzedaż, w każdym przypadku były wyższe od ceny wynikającej z operatu szacunkowego (uwzględniano ponoszone przez Urząd koszty operatu szacunkowego i koszt podziału geodezyjnego działki, w przypadku jego poniesienia). Zgodnie z art. 156 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami operaty szacunkowe sporządzane były nie później niż 12 miesięcy przed przetargiem, a w przypadku upływu 12 miesięcy ich aktualność była potwierdzana przez rzeczoznawcę majątkowego. Przed sprzedażą każdej z badanych nieruchomości Urząd zamieszczał na tablicy ogłoszeń na okres 21 dni, zgodnie z art. 35 ust. 1 ww. ustawy, wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, a ponadto informacje o wywieszeniu tego wykazu publikowane były na stronie internetowej Urzędu (www.um.ostrowiec.pl), w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w *Miejskim Informatorze Samorządowym*, stanowiącym dodatek do *Gazety Ostrowieckiej*. Wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zawierał wszystkie elementy określone w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Po uzyskaniu zgody Rady Miasta na sprzedaż nieruchomości gruntowej, Prezydent Miasta zarządzeniem określał warunki sprzedaży, cenę wywoławczą oraz wysokość wadium. Ogłoszenie o przetargu zamieszczano na stronie internetowej Urzędu, w *Miejskim Informatorze*

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Samorządowym stanowiącym dodatek do *Gazety Ostrowieckiej* oraz na tablicy ogłoszeń w Urzędzie, a w przypadku działki 51/4 również w *Dzienniku Gazeta Prawna*. Cena sprzedaży nieruchomości uiszczana była przed zawarciem umowy przenoszącej własność. Nie wystąpiły przypadki rozkładania płatności na raty. Nie sprzedano nieruchomości w drodze rokowań. Nie wystąpiła sprzedaż gruntów rolnych. W przypadku braku chętnych na zakup ogłaszanej nieruchomości Urząd ogłaszał kolejny ustny przetarg nieograniczony, bez obniżania ceny wywoławczej. (dowód: akta kontroli str. 491-507)

Spośród działek sprzedanych przez Miasto w 2013 r., jedna działka o powierzchni 0,6220 ha została sprzedana za kwotę 3.354.210 zł, w trybie ustnego przetargu nieograniczonego na rzecz cudzoziemca – w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców²⁶. Zgodnie z art. 8 ust. 2 tej ustawy oraz na mocy Decyzji Nr 2004/368/EC Rady Europy z dnia 30 marca 2004 r., ww. cudzoziemiec nie wymaga zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabywanie nieruchomości gruntowych, za wyjątkiem nabywania nieruchomości rolnych lub leśnych (prawa użytkowania wieczystego oraz prawa własności tych gruntów). (dowód: akta kontroli str. 500-516)

Zarządzeniem nr II/279/2007 Prezydenta Miasta z dnia 29 marca 2007 r. ustalono tryb postępowania przy bezprzetargowym zbywaniu nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy lub pozostających w użytkowaniu wieczystym Gminy. Zgodnie z ww. zasadami podjęcie czynności zmierzających do zbycia nieruchomości następowało na wniosek zainteresowanego, do którego miał załączyć mapę sytuacyjno-wysokościową z zaznaczoną lokalizacją terenu wraz z odpisem księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości stanowiącej jego własność lub pozostającej w jego użytkowaniu wieczystym. Zainteresowany nieruchomością zobowiązany był do wpłaty kaucji przeznaczonej na zabezpieczenie wydatków, które Gmina musi ponieść w celu przygotowania nieruchomości do zbycia. Wysokość kaucji wynosiła 500 zł w przypadku konieczności wykonania wyceny nieruchomości i 1.500 zł w przypadku konieczności wykonania podziału jednej nieruchomości gruntowej należącej do Gminy na dwie działki, a w przypadku konieczności wykonania podziału na więcej niż dwie działki, za każdą następną działkę powstałą w wyniku podziału kaucja podlegała podwyższeniu o dodatkowe 300 zł. Zgodnie z ww. zarządzeniem projekt uchwały w sprawie zbycia nieruchomości przedkładany był Radzie Miasta, po dokonaniu podziału geodezyjnego gruntu. W przypadku niewyrażenia przez Radę Miasta zgody na zbycie nieruchomości, kaucja podlegała zwrotowi. Cenę nieruchomości ustalano na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę w operacie szacunkowym, powiększonej o koszt sporządzenia operatu szacunkowego i podziału geodezyjnego. Uzyskana wartość po zaokrągleniu w górę do pełnych setek złotych stanowiła cenę netto nieruchomości. Na poczet ustalonej ceny sprzedawanej nieruchomości lub pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu i należnego podatku od towarów i usług zaliczano kwotę wpłaconej przez nabywcę kaucji. (dowód: akta kontroli str. 517-521)

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. Miasto w trybie bezprzetargowym sprzedawało cztery nieruchomości gruntowe, po dwie w każdym roku. W 2013 r. Rada Miasta wyraziła zgodę, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na sprzedaż działki o powierzchni 0,0024 ha na rzecz właściciela nieruchomości sąsiedniej, w celu poprawy warunków jej zagospodarowania, a sprzedawana działka nie mogła być zagospodarowana, jako odrębne nieruchomości. Działkę sprzedano za 5.300 zł. Natomiast w drugim przypadku Rada Miasta wyraziła zgodę na sprzedaż nieruchomości gruntowej o powierzchni 0,0053 ha znajdującej się pod garażem wybudowanym przez najemcę tej działki na podstawie pozwolenia na budowę, co było zgodne z art. 37 ust. 3 ww. ustawy. Tytułem zapłaty za powyższą działkę oraz ustanowienie drogi koniecznej na dojazd do garażu Miasto uzyskało 12.423 zł.

²⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1380.

W 2014 r. (I połowa) Rada Miasta, na podstawie art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wyraziła zgodę na sprzedaż w trybie bezprzetargowym dwóch działek o powierzchni 0,0052 ha i 0,0046 ha dla PGE Dystrybucja pod budowę stacji transformatorowych, w ramach realizacji inwestycji celu publicznego, polegających na budowie linii kablowej. Przed podjęciem przez Radę Miasta uchwał w sprawie zbycia powyższych działek PGE Dystrybucja złożyła oświadczenie, że jest podmiotem, dla którego realizacja powyższych inwestycji jest celem statutowym i którego dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. W wyniku sprzedaży działek dla PGE Dystrybucja Miasto uzyskało 9.963 zł.

Przed sprzedażą działek w trybie bezprzetargowym miasto zleciło rzeczoznawcy majątkowemu oszacowanie wartości działek. Do ceny wynikającej z operatu szacunkowego doliczono koszty jakie poniosło Miasto w związku ze sprzedażą (koszt operatu szacunkowego oraz geodezyjnego podziału działek). Podczas sprzedaży przestrzegano procedur określonych w zarządzeniu z nr II/279/2007 Prezydenta Miasta z dnia 29 marca 2007 r. (dowód: akta kontroli str. 500-507, 517-521)

W 2013 r. Miasto oddało jedną nieruchomość gruntową w użytkowanie wieczyste. Za zgodą Rady Miasta została oddana w wieczyste użytkowanie działka o powierzchni 0,0104 ha użytkownikowi wieczystemu sąsiedniej działki o powierzchni 0,2342 ha, w celu poprawy warunków jej zagospodarowania. Przed przystąpieniem do podziału działki i jej wyceny Urząd pobrał od osoby ubiegającej się o wieczyste użytkowanie działki kaucję w wysokości 2.000 zł. Wykaz nieruchomości przewidzianych do oddania w wieczyste użytkowanie został opublikowany w *Gazecie Ostrowieckiej*, na stronie internetowej Urzędu Miasta oraz tablicy ogłoszeń. W ogłoszeniu wyznaczono 6-tygodniowy termin dla osób ubiegających się o pierwszeństwo nabycia nieruchomości na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ogłoszenie wywieszone było na tablicy ogłoszeń przez 21 dni. Przed oddaniem w wieczyste użytkowanie działki Urząd poinformował nabywcę o wartości działki, wysokości pierwszej opłaty z tytułu wieczystego użytkowania w wysokości 25% ceny działki oraz o opłacie rocznej w wysokości 3% ceny działki. Stawki pierwszej opłaty i opłaty rocznej były zgodne z określonymi w art. 72 ust. 2 i ust. 3 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednocześnie wskazano możliwość rozłożenia pierwszej wpłaty na oprocentowane raty na okres do 10 lat, zaznaczając, że ewentualne raty zostaną zabezpieczone ustanowieniem hipoteki. Wskazano również termin płatności opłaty rocznej oraz możliwość aktualizacji opłaty rocznej co trzy lata. Nabywca przed sporządzeniem umowy oddania ww. gruntu w wieczyste użytkowanie dokonał wpłaty pierwszej opłaty z tytułu wieczystego użytkowania, w wysokości 25% wartości nieruchomości. (dowód: akta kontroli str. 522)

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta nie wydał nowych decyzji dotyczących przekazania w trwały zarząd nieruchomości, a jedynie zmieniał decyzje w części dotyczącej powierzchni gruntu. (dowód: akta kontroli str. 523-527, 529-531)

Badaniem objęto dziesięć decyzji dotyczących oddania nieruchomości w trwały zarząd, na podstawie których Urząd pobierał opłaty w okresie objętym kontrolą. Spośród 10 badanych decyzji, osiem zawierało wszystkie elementy określone w art. 45 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w pozostałych dwóch brak było numerów ksiąg wieczystych. Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu została określona zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (w ośmiu przypadkach – 0,3% i dwóch – 1%). W czterech przypadkach Urząd udzielił bonifikaty w wysokości 80% od opłat rocznych za nieruchomości oddane w trwały zarząd Zakładowi Usług Miejskich w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: ZUM), a przeznaczone na cele mieszkaniowe. Wysokość bonifikaty została określona uchwałą nr XVIII/215/2004 Rady Miasta z dnia 7 kwietnia 2004 r., podjętą na podstawie art. 84 ust. 3 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta nie orzekał, na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, o przekazaniu trwałego zarządu między gminnymi jednostkami organizacyjnymi na ich wniosek, złożony za zgodą organów nadzorujących te jednostki. (dowód: akta kontroli str. 523-527, 530-531)

Rada Miasta uchwałą nr XLI/537/2009 z 30 czerwca 2009 r. określiła szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości lub ich części przekazanych w trwały zarząd gminnym jednostkom organizacyjnym. Zgodnie z uchwałą, zarządca mógł w drodze pisemnej umowy oddawać w dzierżawę, najem lub użyczenie grunt, budynek lub pomieszczenie stanowiące część nieruchomości, zbędne do prowadzenia przez zarządcę jego statutowej działalności. Umowy mogły być zawierane na czas oznaczony nie dłuższy niż trzy lata, z jednoczesnym pisemnym powiadomieniem Prezydenta Miasta. W przypadku zawarcia umowy na czas dłuższy niż trzy lata lub po wygaśnięciu umowy zawartej na czas oznaczony, na zawarcie kolejnej umowy wymagana była zgoda Prezydenta. Zarządcy byli zobowiązani do przekazywania Prezydentowi Miasta dwa razy do roku (do 31 stycznia i 31 lipca) pisemnej informacji dotyczącej użyczenia, wynajmowania, wydzierżawiania nieruchomości i ich części oraz pobieranych opłat z tego tytułu.

W 2013 r. gminne jednostki organizacyjne posiadające w trwałym zarządzie nieruchomości złożyły 36 informacji dotyczących użyczenia, wynajmowania, wydzierżawiania nieruchomości oraz wysokości pobieranych opłat, a w 2014 r. – 22 informacje.

Badaniem objęto trzy umowy użyczenia zawarte w latach 2013-2014 przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: MOSiR) na okres dłuższy niż trzy lata. W każdym przypadku, zawarcie umowy było poprzedzone uchwałą Rady Miasta wyrażającą zgodę na użyczenie. (dowód: akta kontroli str. 533-616)

W latach 2013-2014 (I poł.) Urząd zawarł 47 umów najmu lub dzierżawy. Zasady wydzierżawiania, najmu, użyczenia lub oddawania w użytkowanie gminnych nieruchomości gruntowych zostały określone uchwałą nr XXX/341/2005 Rady Miasta z dnia 14 lutego 2005 r. Badaniem objęto 15 umów zawartych na okres dłuższy niż trzy lata. W każdym z badanych przypadków Urząd Miasta ogłaszał wykaz nieruchomości przeznaczonych do wynajmu w *Gazecie Ostrowieckiej*, na tablicy ogłoszeń i na stronie internetowej www.um.ostrowiec.pl. Wykaz wywieszany był na okres 21 dni. Zgodnie z umowami, najemcy nie mogli zmienić przeznaczenia przedmiotu najmu ani oddać go osobom trzecim bez zgody wynajmującego. Najemcy byli zobowiązani do ponoszenia wszelkich świadczeń publicznych związanych z nieruchomością. W przypadku gdy zaległość w zapłacie czynszu dotyczyła dwóch okresów płatności, wynajmujący mógł wypowiedzieć umowę bez zachowania okresu wypowiedzenia. Gminie służyło prawo aktualizacji czynszu w każdym roku kalendarzowym, gdy wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych wzrosł o 5%. (dowód: akta kontroli str. 627-638)

W okresie objętym kontrolą Miasto nie stosowało podwyższonych stawek procentowych opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o których mowa w art. 76 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. (dowód: akta kontroli str. 617)

W latach 2013-2014 (I półrocze) nie były ustalane, na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dodatkowe opłaty roczne z tytułu niedotrzymania terminu zagospodarowania nieruchomości gruntowych oddanych w wieczyste użytkowanie. W dwóch przypadkach, w których wyznaczony termin zabudowy upłynął w 2013 r., Prezydent Miasta decyzjami wydanymi na podstawie art. 62 ust. 1 ww. ustawy wyznaczył nowe terminy zabudowy nieruchomości, które upłynęły w listopadzie 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 618-623)

Prezydent Miasta w 2013 r. dokonał dwóch darowizn nieruchomości na cele publiczne, po uzyskaniu zgody Rady Miasta zgodnie z art. 13 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na wniosek starosty ostrowieckiego, Miasto przekazało w drodze darowizny z przeznaczeniem na cel publiczny działkę o powierzchni 0,0590 ha. Powyższa działka została darowana w celu poszerzenia pasa drogowego ulicy Mickiewicza (droga powiatowa) do szerokości 25 m. Wartość działki ustalono na 29.500 zł. Na wniosek burmistrza miasta i gminy Kunów, Miasto przekazało w drodze darowizny działkę o powierzchni 0,0760 ha, pod pompownię ścieków komunalnych dla miejscowości Bokszyca oraz na przedłużenie drogi lub zatokę autobusową. Wartość działki ustalono na 12.160 zł. W obu przypadkach brak było operatów szacunkowych określających wartość darowanych działek. Koszty sporządzenia aktów notarialnych ponosili obdarowani. Miasto zastrzegło, że

w przypadku niewykorzystania nieruchomości na uzgodniony cel darowizna podlega odwołaniu. (dowód: akta kontroli str. 624)

W 2013 r. Prezydent Miasta dokonał jednej wymiany gruntów gminnych na grunty należące do Skarbu Państwa. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: US) wystąpił o nieodpłatne przekazanie na rzecz Skarbu Państwa części działki nr 9/4 o powierzchni około 70 m² i części działki nr 9/3 o powierzchni 15 m², jako niezbędnych do racjonalnego zagospodarowania posiadanego terenu pod rozbudowę budynku US. Prezydent Miasta pismem z 16 kwietnia 2012 r. wskazał staroście ostrowieckiemu, jako organowi prowadzącemu gospodarkę nieruchomościami Skarbu Państwa, które grunty chciałby uzyskać w zamian za przekazane na rzecz US. W wyniku wymiany korespondencji pomiędzy Prezydentem Miasta a starostą ostrowieckim ustalono, że Skarb Państwa przekaze grunty o pow. 2.6355 ha, a Gmina grunty o pow. 0,3369 ha. Wartość nieruchomości ustalono w oparciu o operaty szacunkowe służące do celów ustalenia opłat za użytkowanie wieczyste. Wartość przekazywanych przez Gminę nieruchomości była wyższa o 26.523,86 zł.

Starosta ostrowiecki 15 lipca 2013 r. złożył wniosek do wojewody świętokrzyskiego o wyrażenie zgody na zamianę gruntów. Zarządzeniem nr 86/2013 z dnia 22 sierpnia 2013 r. wojewoda świętokrzyski wyraziła zgodę na dokonanie zamiany nieruchomości bez dokonywania dopłat. Akt notarialny został podpisany 6 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 625, 648)

W 2013 r. Miasto dwukrotnie wniosło wkład niepieniężny (aport) w postaci prawa własności nieruchomości gruntowych do spółki Miejskie Wodociągi i Kanalizacja sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: MWiK). W obu przypadkach Rada Miasta wyraziła zgodę na wniesienie aportu. Wartość nieruchomości wnoszonych aportem do MWiK, została oszacowana przez rzeczoznawcę majątkowego. Miasto wniosło aport w postaci prawa własności działek nr 3/10 (obręb 37 arkusz 5) o pow. 0,0778 ha, na której znajduje się przepompownia oraz działek nr 821/12 i 821/13 (obręb Sudół) o łącznej pow. 0,6127 ha, na której planowana jest budowa studni głębinowej. Uchwałą nr 1/2013 z dnia 24 stycznia 2013 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników MWiK podwyższyło kapitał zakładowy spółki o kwotę 34.500 zł, a 319 zł przeniesiono na kapitał zapasowy. Podwyższenie kapitału nastąpiło w formie aportu ww. nieruchomości. Kolejnym aportem Miasto wniosło działkę nr 5/5 (obręb 35, arkusz 3) o powierzchni 0,0090 ha, położonej przy ulicy Reja, zajętej pod przepompownię ścieków. W celu zapewnienia dojazdu do ww. działki Miasto ustanowiło służebność w postaci drogi koniecznej. Uchwałą nr 1/2013 Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników MWiK z dnia 10 października 2013 r. podwyższyło kapitał zakładowy o kwotę 12.500 zł i kapitał zapasowy o kwotę 280 zł. (dowód: akta kontroli str. 626)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zarządzeniem nr II/279/2007 Prezydenta Miasta z dnia 29 marca 2007 r. ustalono tryb postępowania przy bezprzetargowym zbywaniu nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy lub pozostających w użytkowaniu wieczystym Gminy. Zgodnie z punktem 5 załącznika do ww. zarządzenia Prezydent lub Wiceprezydent podpisuje umowę, w której zainteresowany nieruchomością zobowiązuje się do wpłaty kaucji przeznaczonej na zabezpieczenie wydatków, które Gmina musi ponieść w celu przygotowania nieruchomości do zbycia. Wysokość kaucji (punkt 6) wynosiła 500 zł w przypadku konieczności wykonania wyceny nieruchomości i 1.500 zł w przypadku konieczności wykonania podziału jednej nieruchomości gruntowej należącej do Gminy na dwie działki, a w przypadku konieczności wykonania podziału na więcej niż dwie działki, za każdą następną działkę powstałą w wyniku podziału kaucja podlegała podwyższeniu o dodatkowe 300 zł. W przypadku odstąpienia zainteresowanego od wniosku o zbycie nieruchomości, po podjęciu przez Gminę czynności, o których mowa w punktach 5 i 6, kaucja ulega przepadkowi na rzecz Gminy w całości lub w części – stosownie do poniesionych przez Gminę wydatków związanych z realizacją wniosku (punkt 9 załącznika). (dowód: akta kontroli str. 517-521)

Obowiązujące przepisy prawne nie dają organowi wykonawczemu gminy podstaw do uzależnienia wszczęcia procedury zbycia nieruchomości gminnej od uiszczenia przez

potencjalnego nabywcę, na etapie przygotowania nieruchomości do sprzedaży, kaucji w celu zabezpieczenia wydatków, które gmina musi ponieść w celu przygotowania nieruchomości do zbycia, w tym kosztów jej wyceny oraz podziału geodezyjnego.

Stosownie bowiem do art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 i 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości, zapewnia wycenę nieruchomości oraz zbywa nieruchomości należące do zasobu. Z art. 35 ust. 1 i 2 ww. ustawy wynika, że właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, w którym określa się m.in. cenę nieruchomości. Zatem przepisy te nakładają na wójta, burmistrza albo prezydenta miasta obowiązek podania ceny nieruchomości już w chwili przeznaczenia jej do sprzedaży. Określenie wartości nieruchomości, celem wskazania na tej podstawie jej ceny, powinno w związku z tym nastąpić przed podaniem do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Ponadto, zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy, obowiązkiem wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jest m.in. przygotowywanie opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych oraz dokonywanie podziałów nieruchomości. Z powyższych przepisów wynika więc, że wycena i ewentualne dokonanie podziału nieruchomości w celu sprzedaży jej części jest obowiązkiem gminy i brak jest podstaw prawnych do zobowiązywania potencjalnego nabywcy do wpłaty kaucji w celu zabezpieczenia wydatków ponoszonych przez gminę na przygotowanie nieruchomości do sprzedaży.

W orzecnictwie sądów administracyjnych również dominuje pogląd, że koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży, w tym ich wycena, obciążają gminę. Taki pogląd wyrażony został m.in.: w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2012 r. (I OSK 1807/11), wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 10 czerwca 2011 r. (II SA/Gd 401/11) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 września 2012 r. (II SA/Po 681/11).

2. Spośród 10 badanych decyzji w sprawie ustanowienia trwałego zarządu, dwie decyzje (znak: WMK.II.72244/31/1/07 z dnia 2 stycznia 2008 r. oraz znak: WMK.II.J.72244/19/90/04 z dnia 31 maja 2004 r.) nie zawierały oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej, co było niezgodne z art. 45 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. (dowód: akta kontroli str. 530-531, 841-851)

Naczelnik WMK wyjaśniła m.in., że brak numeru księgi wieczystej ww. decyzjach wynika z przeoczenia pracownika. (dowód: akta kontroli str. 852)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

6. Aktualizacja opłat rocznych

Opis stanu faktycznego

Urząd wyznaczał obszary do aktualizacji wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów w poszczególnych latach. W *Planie* na rok 2013 zaplanowano aktualizację opłat rocznych gruntów zabudowanych garażami na osiedlach Stawki i Rosochy oraz nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi, położonymi przy ulicy Mickiewicza 12 i 16 oraz os. Ogrody 4. Natomiast na 2014 r. zaplanowano aktualizację opłat rocznych dla siedmiu nieruchomości: os. Stawki 24 i 27, ul. Mickiewicza 10, 12, 18, 20 i ul. Iłżecka 1/5. Na 2015 r. przewidziano przeprowadzenie aktualizacji opłat rocznych dla nieruchomości, które nie zostały objęte aktualizacją w latach poprzednich. (dowód: akta kontroli str. 425-458)

Naczelnik WMK wyjaśniła m.in., że informacje dotyczące zmian cen nieruchomości pozyskiwane są z operatów szacunkowych wykonanych na zlecenie Gminy, aktów notarialnych oraz ustnych konsultacji z rzeczoznawcami majątkowymi. (dowód: akta kontroli str. 725-726)

W 2013 r. Prezydent Miasta dokonał aktualizacji wysokości opłat rocznych dla 93 użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych zabudowanych garażami i pawilonami handlowymi. Wnioski o ustalenie, że aktualizacja jest niezasadna złożyło 16 użytkowników wieczystych. W postępowaniu prowadzonym przed Samorządowym

Kolegium Odwoławczym w Kielcach (dalej: SKO) zawarto sześć ugód, a w pozostałych dziesięciu przypadkach SKO oddaliło wnioski użytkowników wieczystych. SKO w 2013 r. przeprowadziło również 182 postępowania w sprawie ustalenia zasadności aktualizacji opłat dokonanych w 2012 r. (przeprowadzono 1.152 aktualizacje). SKO w 10 przypadkach wydało orzeczenia o ustaleniu nowej opłaty, w związku ze skorygowaniem w trakcie rozprawy operatów szacunkowych przez rzeczoznawcę, a w pozostałych 172 sprawach oddaliło wnioski.

W 2014 r. Prezydent Miasta dokonał aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych 130 użytkownikom wieczystym. Do dnia 22 września 2014 r. do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek o ustalenie, że aktualizacja była niezasadna, bądź uzasadniona w innej wysokości. (dowód: akta kontroli str. 639)

Badaniem objęto 20 spraw dotyczących aktualizacji wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych obowiązujących w okresie objętym kontrolą. We wszystkich badanych przypadkach Prezydent Miasta, zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wypowiadał na piśmie wysokość dotychczasowej opłaty, do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego i przysyłał równocześnie ofertę przyjęcia jej nowej wysokości. Wskazywał również sposób obliczenia nowej wysokości opłaty i pouczał użytkownika wieczystego o sposobie zakwestionowania wypowiedzenia. Aktualizowanie stawek rocznych każdorazowo odbywało się w oparciu o operat szacunkowy danej nieruchomości. Spośród badanych aktualizacji, w 12 przypadkach użytkownicy wieczystości złożyli do SKO wnioski o ustalenie, że aktualizacja jest niezasadna. W siedmiu przypadkach Prezydent Miasta zawarł ugodę z użytkownikiem wieczystym przed SKO (opłatę obniżano od 10% do 25%), w czterech sprawach SKO oddaliło wnioski, a w jednej użytkownik wieczysty wycofał wniosek.

Spośród 20 objętych badaniem aktualizacji opłat, w 2008 r. dokonano sześciu aktualizacji, w 2013 r. – pięciu, w 2005, 2009 i 2011 r. – po trzy. (dowód: akta kontroli str. 640-645)

Naczelnik WMK wyjaśniła m.in., że aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, stanowiących własność Gminy jest prowadzona sukcesywnie co roku, obejmując wybrane nieruchomości, po dokonaniu wnikliwej analizy zmian cen na rynku nieruchomości. Wyboru nieruchomości objętych aktualizacją dokonuje się na podstawie analizy cen nieruchomości sąsiadujących, bądź o podobnych cechach oraz mając na uwadze zasadność przeprowadzenia aktualizacji przy uwzględnieniu kosztów jej przeprowadzenia i skutków dla budżetu w latach następnych. W przypadku badanych aktualizacji przeprowadzonych w 2005 r. i 2008 r. nie stwierdzono istotnych zmian ceny za 1 m². (dowód: akta kontroli str. 726-727, 748-759)

W *Planie* nie przewidziano aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu. Wskazano, że opłaty mogłyby być aktualizowane jedynie w stosunku do gruntów przekazanych w trwały zarząd ZUM. Zakład ten w poprzednich latach występował o przesunięcie terminu płatności bądź umorzenie opłaty, z uwagi na brak płynności finansowej. Wobec czego zaplanowano aktualizację opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości przekazanych do ZUM, dopiero po uzyskaniu stabilizacji finansowej. W *Planie* wskazano, że *w przypadku pozostałych gruntów oddanych w trwały zarząd, których wartość aktualizowana była w latach 2008-2013 nie ma potrzeby aktualizowania opłat z uwagi na utrzymujący się stały poziom cen.* (dowód: akta kontroli str. 425-458)

Kierownik WMK wyjaśniła, że przeprowadzona analiza wartości nieruchomości przekazanych w trwały zarząd nie wykazała wzrostu ich wartości.. (dowód: akta kontroli str. 532)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

7. Planowanie dochodów z nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

Miasto na 2013 r. zaplanowało dochody w wysokości 194.836 tys. zł, a wykonanie wyniosło 186.883 zł (95,92%). Na 2014 r. zaplanowano dochody w kwocie 194.333 tys. zł, a na dzień 30 czerwca 2014 r. wykonanie wyniosło 93.942 tys. zł (48,34%). Dochody własne wyniosły w 2013 r. – 115.582 tys. zł a w pierwszym półroczu 2014 r. – 54.416 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 93,86% i 44,34% planowanych dochodów własnych.

Dochody ze zbycia i udostępniania nieruchomości gminnych ogółem zaplanowano na 2013 r. w wysokości 8.106 tys. zł, a zrealizowano – 7.324 tys. zł (90,35%). Natomiast na 2014 r. dochody, w powyższym zakresie, zaplanowano w wysokości 7.311 tys. zł, a w pierwszym półroczu 2014 r. zrealizowano w kwocie 3.246 tys. zł (44,40%). Zrealizowane dochody ze zbycia i udostępniania nieruchomości gminnych stanowiły odpowiednio 6,34% i 5,97% wykonanych dochodów własnych.

Dochody ze zbycia i udostępniania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości zostały zaplanowane na 2013 r. w wysokości 6.460 tys. zł., a wykonane – 5.514 tys. zł (85,36%). Natomiast dochody na 2014 r. zaplanowano w wysokości 5.431 tys. zł, a w pierwszym półroczu 2014 r. zrealizowano w kwocie 1.631 tys. zł (11,62%). (dowód: akta kontroli str. 649-683)

Wydział Finansowy Urzędu przy planowaniu dochodów uwzględniał szacunkowe dochody przedstawiane przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu oraz podległe jednostki. WMK opracowując założenia do planów finansowych na lata 2013-2014 założył wpływ w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami z następujących tytułów:

- § 0470 wpływy z opłat za trwałe zarząd, użytkowanie, służebności i użytkowanie wieczyste nieruchomości;
- § 0750 dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze;
- § 0760 wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności;
- § 0770 wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości;
- § 0970 wpływy z różnych dochodów.

Planując dochody na 2013 r. w dziale 700, rozdziale 70005 § 0470 uwzględniono zarówno wzrost opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości zajętych pod budownictwo wielorodzinne, na skutek przeprowadzonej w roku 2012 aktualizacji, jak i spadek opłat ze względu na sprzedaż nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych oraz realizację wniosków o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Dochody z opłat za trwałe zarząd zaplanowano na niższym poziomie, ponieważ planowano wygaszenie trwałego zarządu ZUM na około 1/8 części nieruchomości położonej przy ulicy Świętokrzyskiej. Część ta miała być przeznaczona na potrzeby powstającego Miejskiego Systemu Informacyjnego – Centrum Zarządzania Miastem. Dochody z najmu i dzierżawy zaplanowano po przeprowadzeniu analizy czynszów wynikających z zawartych umów najmu i dzierżawy nieruchomości oraz planowanych do udostępnienia. WMK planował również sprzedaż gruntów pod budownictwo jednorodzinne, działalność inwestycyjną oraz sprzedaż lokali mieszkalnych i użytkowych.

Na 2014 r planowano obniżenie dochodów z opłat za użytkowanie wieczyste ze względu na realizację wniosków o przekształcenie prawa wieczystego użytkowania w prawo własności, zwłaszcza nieruchomości wykorzystywanych pod działalność handlową. Obniżeniu miały ulec również wpływy z opłat z tytułu trwałego zarządu, ze względu na :

- wygaszenie trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości zabudowanych Zakładu Opiekuńczo-Rehabilitacyjnego w Ostrowcu Świętokrzyskim;
- wygaszenie trwałego zarządu w stosunku do terenu parkingu usytuowanego przy pływalni „Rawszczyzna”, będącego dotychczas w trwałym zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji;
- wygaszenie trwałego zarządu ZUM, w związku ze sprzedażą lokali mieszkalnych dotychczasowym użytkownikom wraz z ułamkową częścią w gruncie.

WMK przy planowaniu dochodów z gospodarowania mieniem komunalnym uwzględniał prognozy wynikające z *Planu*.

W projektach budżetów Miasta na lata 2013-2014 uwzględniano dochody z tytułu udostępniania nieruchomości przez jednostki podległe. Dochody te pochodziły z wynajmu pomieszczeń. (dowód: akta kontroli str. 684-722)

W 2013 r. plan finansowy w rozdziale 70005 § 0470, § 0750, § 0760, § 0970 został wykonany, natomiast nie został wykonany w § 0770, w którym zaplanowano dochody w wysokości. 4.543.700 zł, a wykonano w kwocie 3.721.401,30 zł. (dowód: akta kontroli str. 656-683)

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że dochody nie zostały zrealizowane, ponieważ nie zostały sprzedane następujące nieruchomości (planowane i przygotowane do zbycia): lokal mieszkalny przy ulicy Iłżeckiej, nieruchomość położona przy ulicy Reja oraz nieruchomości gruntowe położone przy ulicach: Polnej, Niewiadomej i Gajowej. (dowód: akta kontroli str. 839-840)

Na koniec 2013 r. zaległości ogółem z tytułu zbycia i udostępniania nieruchomości gminnych wyniosły 494 tys. zł, a na koniec czerwca 2014 r. – 655 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 3,2% i 2,4% zaległości w dochodach własnych. (dowód: akta kontroli str. 649)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnioskuje o:

1. Dokonanie zmiany zarządzenia nr II/279/2007 Prezydenta Miasta z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie trybu postępowania przy bezprzetargowym zbywaniu nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy lub pozostających w użytkowaniu wieczystym Gminy, w celu zniesienia obowiązku pobierania od zainteresowanych nabyciem nieruchomości, kaucji na pokrycie kosztów związanych ze sporządzeniem operatu szacunkowego dla potrzeb ustalenia wartości nieruchomości oraz podziałem nieruchomości gruntowej na kilka działek.
2. Zamieszczanie w decyzjach w sprawie ustanowienia trwałego zarządu oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

Piotr Fatałski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis