



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI-4114-006-02/2014
I/14/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 zakończenia kontroli, 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 90249 z dnia 3 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta i Gminy Busko-Zdrój; 28-100 Busko-Zdrój, ul. Adama Mickiewicza 10 (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Burmistrzem Miasta i Gminy Busko-Zdrój (dalej: Burmistrz) od 5 grudnia 2010 r. jest Waldemar Sikora. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Urząd prawidłowo ewidencjonował nieruchomości gminne, w tym nieruchomości należące do gminnego zasobu nieruchomości.

W latach 2013-2014 Gmina skomunalizowała 176 działek o łącznej powierzchni 55,5759 ha. Do skomunalizowania nadal jednak pozostaje 86,6326 ha gruntów.

Burmistrz wywiązywał się z obowiązku składania półrocznych sprawozdań z procesu ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Gminy, o którym mowa w art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego¹. W okresie objętym kontrolą Burmistrz skierował do Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Busku-Zdroju 45 wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Gminy. Jednak dwa wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności trzech działek gminnych, złożono ze znacznym opóźnieniem, tj. po 1.318 i 4.174 dniach od uprawomocnienia się decyzji wojewody świętokrzyskiego, stwierdzających nabycie przez Gminę ww. działek z mocy prawa. Burmistrz nie złożył wniosku o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości gruntowej 12/3 obręb 10 o powierzchni 0,0154 ha, stanowiącej własność gminy Busko-Zdrój (dalej: Gmina) na podstawie decyzji wojewody świętokrzyskiego SP.III.7729-155/05 z dnia 1 września 2005 r., wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 23 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami².

Urząd w sposób prawidłowy, przeprowadzał inwentaryzację nieruchomości gminnych. W księgach rachunkowych Urzędu ujmowane były grunty, które zostały wcześniej przekazane w trwały zarząd podległym jednostkom organizacyjnym, tj. wbrew postanowieniom § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1460.

² Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

Burmistrz terminowo sporządzał *Informacje o stanie mienia komunalnego* za lata 2012-2014 i przekazywał je Radzie Miejskiej w Busku-Zdroju, w terminie określonym w art. 267 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Informacje publikowane na stronie internetowej Urzędu. Jednak sporządzane przez Burmistrza *Informacje o stanie mienia komunalnego* nie uwzględniały danych o będących własnością Gminy budynkach i budowlach oraz o wierzytelnościach zabezpieczonych hipoteką⁴ (innych niż własność prawach majątkowych), pomimo wymogu określonego w art. 267 ust. 1 pkt 3 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. W *Informacji o stanie mienia komunalnego* za 2014 r. wykazano nierzetelne dane dotyczące liczby i powierzchni sprzedanych działek.

Burmistrz, 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*. Prawidłowo, zgodnie z przepisami ww. ustawy, Gmina zbywała i udostępniała nieruchomości. Burmistrz, w ramach sprawowanego nadzoru, nie wyegzekwował przekazywania przez dyrektora BOSiR informacji o zawieranych umowach dotyczących udostępniania nieruchomości gminnych będących w trwałym zarządzie BOSiR.

Urząd właściwie planował aktualizację opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości. Badane 22 aktualizacje opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości zostały dokonane zgodnie z ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami.

Gmina planowała dochody z gospodarowania nieruchomościami, uwzględniając dane wynikające z *Planu* oraz prognozę dochodów przekazywaną przez podległe jednostki organizacyjne. Plan dochodów uwzględniał wszystkie źródła dochodów związanych ze zbyciem i udostępnianiem nieruchomości gminnych.

Spośród 20 wniosków pokontrolnych po kontroli przeprowadzonej przez NIK w Urzędzie w 2006 r., w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości w latach 2005-2006 (I kwartał), Urząd w pełni zrealizował 16 wniosków, natomiast ponownie nie ustrzegł się błędów dotyczących ewidencjonowania nieruchomości, regulowania stanu prawnego nieruchomości, sporządzania *Informacji o stanie mienia komunalnego* oraz nastąpił wzrost zaległości z tytułu opłat za udostępnianie nieruchomości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ewidencja nieruchomości gminnych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą regulaminami organizacyjnymi Urzędu⁶ prowadzenie spraw związanych z gospodarowaniem nieruchomościami komunalnymi należało do zadań Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, Utrzymania Mienia i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu (w okresie od 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.), a następnie do zadań Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Nadzoru Właścicielskiego (dalej: WGN). Do zadań ww. Wydziałów należało m.in.:

- opracowywanie projektów zagospodarowania nieruchomości komunalnych;
- prowadzenie ewidencji składników nieruchomości komunalnych i środków trwałych;
- sporządzanie informacji o stanie mienia komunalnego dla potrzeb Burmistrza;
- załatwianie formalności prawnych związanych ze sprzedażą i oddawaniem w użytkowanie wieczyste, trwałą zarząd, dzierżawę lub najem składników nieruchomości komunalnych.

Powyższe zadania zostały przypisane w zakresie czynności poszczególnym pracownikom zatrudnionym w WGN. (dowód: akta kontroli str. 7-89)

Urząd prowadził ewidencję nieruchomości gminnych za pomocą komputera w formie plików tekstowych. Rejestr podzielony był na cztery foldery: *Rejestr wieś*, *Rejestr terenów miejskich*, *Rejestr terenów przeznaczonych do komunalizacji* oraz *Rejestr terenów*

⁴ Na 31 grudnia 2013 r. – 5.199.052,59 zł i na 31 grudnia 2014 r. – 5.264.220,74 zł.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁶ Wprowadzonymi zarządzeniami Burmistrza nr 150/2011 z dnia 21 grudnia 2011 r., nr 4/2013 z dnia 15 stycznia 2013 r., 148/2013 z 31 grudnia 2013 r. i 23/2014 z dnia 28 lutego 2014 r.

oddanych w wieczyste użytkowanie. Rejestr wieś zawierał odrębne pliki dla każdej wsi oraz łączne zestawienie powierzchni według stanu na 1 stycznia 2014 r. Natomiast w plikach dotyczących poszczególnych wsi znajdował się: numer działki, jej powierzchnia, wartość, tytuł prawny, sposób zagospodarowania oraz przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego. Rejestr dla terenów miejskich prowadzony był oddzielnie dla każdego obrębu i poza informacjami znajdującymi się w Rejestrze wsi, zawierał informacje o użytkowniku, jeżeli teren był wydzierżawiony. Rejestr terenów przeznaczonych do komunalizacji podzielony był również na tereny wiejskie i miejskie oraz obręby (miasto) i sołectwa (wieś). Rejestr terenów przeznaczonych do komunalizacji zawierał rubryki dotyczące numeru działki, jej powierzchni, wartości, tytułu prawnego oraz sposobu zagospodarowania (rubryki dotyczące tytułu prawnego i sposobu zagospodarowania były puste). Rejestr terenów oddanych w wieczyste użytkowanie prowadzony był w podziale na miasto oraz wieś i zawierał numer obrębu i działki, powierzchnię i wartość działki, tytuł prawny, oznaczenie użytkownika wieczystego, przeznaczenie terenu w planie zagospodarowania przestrzennego, datę ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania oraz miejsce na uwagi. (dowód: akta kontroli str. 90)

Naczelnik WGN Robert Osiński wyjaśnił m.in.: każdorazowo przy aktualizacji ewidencji w systemie elektronicznym wersja poprzednia (przed aktualizacją) zapisywana jest jako archiwalna. System komputerowy automatycznie generuje datę zapisu. W związku z tym jest możliwość prezentacji danych wg stanu na dowolny dzień, w szczególności wykonywania wydruków. Należy także zaznaczyć, że przepisy prawa nie definiują, w jaki sposób należy prowadzić ewidencję nieruchomości gminnych ani jakie dane ta ewidencja powinna zawierać. Ewidencja prowadzona przez Gminę zawiera wszelkie dane niezbędne do prawidłowego gospodarowania składnikami mienia komunalnego. W bieżącej działalności praktycznie nie korzysta się z ewidencji archiwalnej, potrzebna jest ona jedynie do opracowania informacji o stanie mienia komunalnego, do celów sprawozdawczych GUS lub do celów kontrolnych. (dowód: akta kontroli str. 335)

Według danych udostępnionych przez Urząd, na dzień 1 stycznia 2013 Gmina była posiadaczem 3.850 działek o powierzchni 1001,6893 ha. Natomiast na dzień 1 stycznia 2014 r. grunty gminne stanowiły 3.695 działek o powierzchni 936,7299 ha. Grunty zaliczane do zasobu gminnego na 1 stycznia 2013 r. miały powierzchnię 607,2307 ha, a na 1 stycznia 2014 r. – 606,6761 ha. Powierzchnia gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste na dzień 1 stycznia lat objętych kontrolą wynosiła 76,8278 ha i 67,4854 ha. Grunty nieudostępnione stanowiły odpowiednio 353,9325 ha i 346,2157 ha, co stanowiło 58,29% i 57,07% gruntów zaliczanych do zasobu Gminy. Natomiast grunty o nieuregulowanym stanie prawnym wyniosły odpowiednio 317,6308 ha i 262,5684 ha, co stanowiło odpowiednio 31,71% i 28,03% gruntów Gminy ogółem. (dowód: akta kontroli str. 90-93)

Burmistrz wyjaśnił: podstawą wystąpienia do Wojewody Świętokrzyskiego o wydanie decyzji komunalizacyjnej jest wcześniejsze potwierdzenie prawa własności wnioskowanej nieruchomości przez Skarb Państwa. Nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym nie podlegają komunalizacji. Urząd podejmuje systematycznie działania zmierzające do regulacji stanów prawnych tych nieruchomości, jednakże jest to proces skomplikowany i kosztowny. Większość nieruchomości wymaga regulacji w trybie postępowania sądowego o zasiedzenie. Sądy bardzo rygorystycznie rozpatrują takie sprawy i wymagają przekonujących dowodów potwierdzających władanie w wymaganym okresie. Urząd reguluje te sprawy w miarę posiadanych możliwości. W 2014 roku uzyskano decyzje komunalizacyjne w stosunku do 173 nieruchomości o powierzchni 55,0624 ha. Do Sądu Rejonowego złożono ostatnio 1 wniosek o zasiedzenie, w przygotowaniu są kolejne wnioski. (dowód: akta kontroli str. 339)

Zgodnie z przekazanym przez marszałka województwa świętokrzyskiego zbiorczym zestawieniem danych objętych ewidencją według stanu na dzień 1 stycznia 2014 r., o którym mowa w § 75 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁷, grunty

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 542.

znajdujące się na terenie Gminy zaliczane do podgrupy rejestrowej 4.1⁸ stanowiły 581 ha, do podgrupy 4.2⁹ – 203 ha, do podgrupy 4.3¹⁰ – 12 ha, a do podgrup 5.1-5.4¹¹ – 67 ha. Udostępnione przez Urząd ewidencji nie zawierają informacji do jakiej grupy i podgrupy rejestrowej należą wykazane w ewidencji działki. W sporządzonym na potrzeby niniejszej kontroli zestawieniu Naczelnik WGN wykazał powierzchnie gruntów w podziale na poszczególne podgrupy rejestrowe. na podstawie podglądu z ewidencji gruntów i budynków (dalej: EGIB) prowadzonej przez Starostę Buskiego. (dowód: akta kontroli str. 90-91, 94-95, 558-569)

Badaniem szczegółowym objęto 30 działek, których dane wynikające ewidencji 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. W przypadku dwóch działek (działki nr 12/3 obręb 10 i działki nr 4/2 obręb Baranów), w obu ewidencjach brak było numerów ksiąg wieczystych. (dowód: akta kontroli str. 97-141)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezłożeniu przez Burmistrza do Sądu Rejonowego w Busku-Zdroju wniosku o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości gruntowej 12/3 obręb 10 o powierzchni 0,0154 ha stanowiącej własność Gminy na podstawie decyzji wojewody świętokrzyskiego nr SP.III.7729-155/05 z dnia 1 września 2005 r. Powyższym zaniechaniem Burmistrz naruszył art. 23 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z którego wynika, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) gospodarując gminnym zasobem nieruchomości zobowiązany jest składać wnioski o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości gminnych. (dowód: akta kontroli str. 97-101)

Burmistrz wyjaśnił, że *działka nr 12/3 obręb 10 to część ul. Młyńskiej, nabyta przez Gminę Busko-Zdrój w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Warunkiem ujawnienia w księdze wieczystej prawa własności na rzecz Gminy jest odłączenie tej działki z księgi wieczystej poprzedników prawnych. Pomimo kilkakrotnej kwerendy w Wydziale Ksiąg Wieczystych nie udało ustalić aktualnego numeru księgi wieczystej poprzedników prawnych, w której ujawniona jest ta działka.* (dowód: akta kontroli str. 340)

Ocena częściowa

Urząd prawidłowo prowadził ewidencję gminnych nieruchomości, w tym nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości. Burmistrz nie złożył do Sądu Rejonowego w Busku-Zdroju wniosku o założenie księgi wieczystej dla ww. nieruchomości gruntowej oznaczonej numerem 12/3, która w 2005 r. stała się własnością Gminy na podstawie decyzji wojewody świętokrzyskiego.

2. Komunalizacja mienia

Opis stanu
faktycznego

Uchwałą nr 12/90 z dnia 18 czerwca 1990 r. Rada Gminy w Busku-Zdroju 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 samorządowych¹², było sporządzenie spisów inwentaryzacyjnych mienia znajdującego się w granicach właściwości terytorialnej Gminy. (dowód: akta kontroli str. 96)

Naczelnik WGN wyjaśnił, że w terminie trzech miesięcy od powołania komisja inwentaryzacyjna nie sporządziła żadnego spisu. (dowód: akta kontroli str. 349)

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.

¹² Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

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 212 spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, obejmujących łącznie 2.041 działek o powierzchni 715,2615 ha. (dowód: akta kontroli str. 348-350)

Na wniosek wojewody świętokrzyskiego, Burmistrz przesłał 27 lutego 2006 r. wykaz nieruchomości gruntowych, które stały się z mocy prawa własnością Gminy, lecz nie zostały wydane decyzje potwierdzające nabycie prawa własności obejmujące przedmiotowe nieruchomości, ze względu na nieuregulowany stan prawny. (dowód: akta kontroli str. 351-352)

Do dnia 31 grudnia 2012 r. Gmina uzyskiwała decyzje wojewody świętokrzyskiego potwierdzające nabycie nieruchomości z mocy prawa 1.882 działek o łącznej powierzchni 665,1315 ha. Na dzień 1 stycznia 2013 r. Gminie pozostało do skomunalizowania 243 działki o łącznej powierzchni 101,3799 ha. Prowadzona ewidencja gruntów podlegających komunalizacji nie zawierała informacji, w jakim trybie podlegają komunalizacji poszczególne działki, tj. na podstawie przepisów ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹³, czy też art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹⁴.

Naczelnik WGN poinformował, że około 60% gruntów podlegających komunalizacji podlega komunalizacji na podstawie przepisów ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych i po około 20% na podstawie art. 13 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i art. 73 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. (dowód: akta kontroli str. 349)

W ewidencji gruntów przewidzianych do komunalizacji, przy żadnej z działek nie wpisano numeru księgi wieczystej. (dowód: akta kontroli str. 90, 348-349)

Burmistrz wyjaśnił, że *grunty przeznaczone do komunalizacji, które miały uregulowany stan prawny i założone księgi wieczyste, zostały już w przeszłości skomunalizowane. Pozostałe do komunalizacji grunty mają nieuregulowany stan prawny, i dlatego nie mają założonych ksiąg wieczystych. Regulacja stanów prawnych tych gruntów wymaga w zdecydowanej większości przypadków kosztownych postępowań sądowych. Już samo przygotowanie wniosków do Sądu wymaga wykonania szeregu kosztownych przedsięwzięć, jak choćby specjalistycznych opracowań geodezyjno-prawnych, wyrysów synchronizacyjnych, potwierdzenia sprawowania przez Gminę faktycznego władania nieruchomością za pomocą dokumentów archiwalnych czy zeznań świadków. Starosta Buski, który został zobowiązany w ustawie do ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa (w tym podlegających komunalizacji) reguluje w pierwszej kolejności grunty podlegające komunalizacji na rzecz Powiatu Buskiego. Grunty podlegające komunalizacji na rzecz Gminy musimy regulować we własnym zakresie.* (dowód: akta kontroli str. 534)

W 2013 r. zostały skomunalizowane trzy działki o łącznej powierzchni 0,5135 ha, na podstawie jednej decyzji wojewody świętokrzyskiego. Natomiast w 2014 r. skomunalizowano 173 działek o łącznej powierzchni 55,0624 ha, na podstawie 18 decyzji wojewody świętokrzyskiego. W 2015 r. Gmina złożyła jeden wniosek do Sądu Rejonowego w Busku-Zdroju o stwierdzenie zasiedzenia własności nieruchomości gruntowej (działka 445 o powierzchni 0,3600 ha) zabudowanej budynkiem byłego przedszkola. (dowód: akta kontroli str. 348, 353-364)

W latach 1999-2012 Gmina nabyła nieodpłatnie, w trybie art. 73 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną 17 działek o powierzchni 5,4459 ha pozostających w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

publiczne. Obecnie Urząd przygotowuje w powyższym trybie, wniosek do wojewody świętokrzyskiego o nabycie 45 działek gruntowych zajętych pod drogę gminną Nowy Szczaworyż – Nowa Wieś-Polesie 314032T (odcinek na granicy wsi Błonie i Szczaworyż). (dowód: akta kontroli str. 348, 365)

Urząd nie posiada wykazu 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, który starosta buski, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, powinien przekazać Burmistrzowi. (dowód: akta kontroli str. 366)

Naczelnik WGN wyjaśnił, że w aktach archiwalnych Urzędu nie odzyskano takiego wykazu. Z uzyskanych informacji od pracowników wynika, że wykaz taki nie został Gminie przekazany. (dowód: akta kontroli str. 349)

Starosta buski poinformował, że ww. wykaz przekazał do Urzędu w dniu 18 maja 2009 r. (dowód: akta kontroli str. 536-538)

W terminie 24 miesięcy od wejścia w życie przepisów ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (zgodnie z art. 2 ust. 3 tej ustawy), tj. do 19 listopada 2009 r. Burmistrz złożył w Wydziale Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Busku-Zdroju (dalej: Wydział Ksiąg Wieczystych) 86 wniosków, które obejmowały 226 działek o powierzchni 42,1795 ha. (dowód: akta kontroli str. 348-350)

Burmistrz wywiązywał się z obowiązku składania półrocznych sprawozdań z procesu ujawniania prawa własności nieruchomości Gminy, o którym mowa w art. 4a ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. (dowód: akta kontroli str. 367-378)

W latach 2013-2014 Burmistrz skierował do Wydziału Ksiąg Wieczystych 45 wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Gminy. W 2013 r. złożono 11 wniosków, w tym dwa o założenie księgi wieczystej i dziewięć o dokonanie wpisu w księdze wieczystej dotyczącego ujawnienia własności Gminy, a w 2014 r. – 34 wnioski, odpowiednio pięć i 29 wniosków. Podstawę złożenia 45 wniosków stanowiły:

- w 22 przypadkach decyzje wojewody świętokrzyskiego stwierdzające nabycie przez Gminę z mocy prawa nieodpłatnie własności nieruchomości;
- w 16 przypadkach decyzje Burmistrza wydane na podstawie art. 98 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami (podział działek pod drogi publiczne);
- w sześciu przypadkach decyzje zezwalające na realizację inwestycji drogowej wydane przez starostę buskiego na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁶;
- w jednym przypadku uchwała Rady Miejskiej o scaleniu i podziale nieruchomości.

Dwa spośród ww. 45 wniosków zostały złożone do sądu ze znacznym opóźnieniem, tj. odpowiednio po 1.318 i 4.174 dniach od uprawomocnienia się decyzji wojewody świętokrzyskiego stwierdzających nabycie przez Gminę z mocy prawa nieodpłatnie własności nieruchomości. (dowód: akta kontroli str. 353-359, 379-391).

Badaniem objęto 11 działek, znajdujących się w ewidencji gruntów podlegających komunalizacji. Dwie spośród ww. działek zostały skomunalizowane na podstawie art. 73 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną i ujawniono ich własność w księgach wieczystych. Jedna działka stanowi własność województwa

¹⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 150.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.

świętokrzyskiego na podstawie decyzji wydanej w oparciu o przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. W pozostałych przypadkach grunty posiadają nieuregulowany stan prawny. (dowód: akta kontroli str. 392-420).

Burmistrz wyjaśnił, że w stosunku do ww. działek przeprowadzono kwerendę w archiwach oraz kwerendę dokumentów archiwalnych, ale nie odszukano żadnych materiałów. W stosunku do działek nr 191 obręb 01 i 43/3 obręb 06 wymagane jest wystąpienie do Sądu o zasiedzenie. W pozostałych przypadkach, w miejscowościach gdzie znajdują się działki, nie było prowadzone scalenie gruntów, tak więc regulację stanów prawnych tych dróg można przeprowadzić w postępowaniu sądowym o zasiedzenie, po wcześniejszym zweryfikowaniu przebiegu dróg ze stanem ujawnionym w ewidencji gruntów. (dowód: akta kontroli str. 533-534)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na złożeniu przez Burmistrza ze znacznym opóźnieniem wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności trzech działek gminnych:

- wniosek o założenie księgi wieczystej dla działki 1342 obręb 032 (Szaniec) o powierzchni 0,0900 ha został złożony w Sądzie Rejonowym w Busku-Zdroju w dniu 22 maja 2014 r., tj. po 4.174 dniach od uprawomocnienia się decyzji wojewody świętokrzyskiego RR.IX.7723-5-7/02 z dnia 22 listopada 2002 r. stwierdzającej nabycie przez Gminę ww. działki z mocy prawa.
- wniosek o wpis w księdze wieczystej K118/00007752/2 Gminy jako właściciela działek nr 1402/1 i 1402/2 obręb 015 (Kołaczkowice) o łącznej powierzchni 0,7624 ha, w miejsce dotychczasowego – Skarbu Państwa, Burmistrz złożył 2 maja 2015 r., tj. po 1.318 dniach od uprawomocnienia się decyzji wojewody świętokrzyskiego IG.IV.7723-5-8/09 z dnia 2 września 2009 r. stwierdzającej nabycie przez Gminę ww. działek z mocy prawa. (dowód: akta kontroli str. 379-391).

Burmistrz wyjaśnił, że *Gmina ujawnia prawomocne decyzje komunalizacyjne wojewody świętokrzyskiego systematycznie, w miarę otrzymywania. Zdarzają się przypadki, że ujawnienie w księdze wieczystej prawomocnej decyzji komunalizacyjnej wymaga wcześniejszej aktualizacji działu pierwszego księgi wieczystej. Nie można wykluczyć, że w pojedynczych przypadkach wnioski zostały złożone z pewnym opóźnieniem wynikającym z innych przyczyn. Należy zauważyć, że prawomocna decyzja komunalizacyjna jest wystarczającym tytułem prawnym do nieruchomości komunalnej, umożliwiającym skuteczne gospodarowanie tą nieruchomością. W przeszłości występowały przypadki sprzedaży nieruchomości komunalnych bez konieczności ujawniania decyzji komunalizacyjnych w księgach wieczystych, gdyż ten problem rozstrzygał notariusz w akcie notarialnym.* (dowód: akta kontroli str. 532)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Burmistrza podejmował działania w celu zakończenia procesu komunalizacji mienia Gminy. Jednak do 31 grudnia 2014 r. nie wystąpił do wojewody świętokrzyskiego o wydanie decyzji stwierdzających nabycie przez Gminę z mocy prawa nieruchomości o powierzchni 86,6326 ha, pomimo iż od wejścia w życie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych minęło 25 lat.

Ocena częściowa

W latach 2013-2014 Gmina skomunalizowała 176 działek o łącznej powierzchni 55,5759 ha. Burmistrz wywiązywał się z obowiązku składania półrocznych sprawozdań z procesu ujawniania prawa własności nieruchomości Gminy, o którym mowa w art. 4a ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Burmistrz skierował do Wydziału Ksiąg Wieczystych 45 wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Gminy. Dwa spośród wniosków dotyczące działek oznaczonych numerami 1342, 1402/1 i 1402/2 zostały złożone ze znacznym opóźnieniem. Do skomunalizowania pozostaje 86,6326 ha gruntów.

3. Wartość nieruchomości w księgach rachunkowych oraz inwentaryzacja nieruchomości

Opis stanu faktycznego

Urząd, w okresie objętym kontrolą, przeprowadził inwentaryzację gruntów według stanu posiadania na dzień 31 grudnia 2013 r. i 31 grudnia 2014 r. Inwentaryzację przeprowadzono poprzez porównanie danych w księgach rachunkowych z danymi wynikającymi z dokumentów, tj. w sposób przewidziany w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁷. Urząd dotrzymał terminu przeprowadzenia inwentaryzacji, ponieważ poprzednia inwentaryzacja została przeprowadzona wg stanu posiadania na dzień 31 grudnia 2012 r., a zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości, inwentaryzacji nieruchomości zaliczanych do środków trwałych dokonuje się raz w ciągu czterech lat.

Po przeprowadzeniu inwentaryzacji gruntów według stanu posiadania na dzień 31 grudnia 2013 r. komisja inwentaryzacyjna wniosła o:

- sprostowanie błędnej powierzchni 18 działek;
- wpisanie powierzchni 14 działek;
- poprawienie trzech numerów działek;
- wyksięgowanie 35 działek o wartości 387.632,00 zł, dwukrotnie ujętych w ewidencji księgowej;
- wyksięgowanie dziewięciu działek o wartości 255.701,44 zł, ponieważ nie występowały w ewidencji gruntów;
- zwiększenie wartości gruntów o wartość 21 działek oddanych w użytkowanie wieczyste, a będących własnością Gminy, tj. o kwotę 182.930 zł;
- zwiększenie wartości gruntów o wartość 17 działek nieujętych w księdze inwentarzowej będących własnością Gminy i wycenionych na kwotę 1.620.920,00 zł, operatem szacunkowym z 10 marca 2014 r.

W dniu 24 marca 2014 r., pod datą 31 grudnia 2013 r., dokonano stosownych księgowania na kontach 011 – środki trwałe, 240 – pozostałe rozrachunki oraz 800 – fundusz jednostki. (dowód: akta kontroli str. 146-171)

Po przeprowadzeniu inwentaryzacji gruntów według stanu posiadania na dzień 31 grudnia 2014 r. komisja inwentaryzacyjna wniosła o:

- uaktualnienie w książce inwentarzowej danych opisujących 56 działek;
- wyksięgowanie działki o wartości 3.780 zł, która jest własnością osoby fizycznej;
- zwiększenie wartości gruntów o wartość 18 działek nieujętych w księdze inwentarzowej będących własnością gminy Busko-Zdrój i wycenionych na kwotę 1.620.920,00 zł w operacie szacunkowym z 20 marca 2015 r.

W dniu 25 marca 2015 r., pod datą 31 grudnia 2014 r., dokonano stosownych księgowania na kontach 011 – środki trwałe, 800 – fundusz jednostki. (dowód: akta kontroli str. 172-187)

Zasady wyceny nieruchomości, w celu ujęcia ich w ewidencji środków trwałych, zostały określone zarządzeniem nr 40/2008 Burmistrza Miasta i Gminy Busko-Zdrój z dnia 19 maja 2008 r. w sprawie określenia wartości nieruchomości jako środków trwałych. Zarządzeniem powołano pięcioosobowy zespół, którego zadaniem była wycena nieruchomości komunalnych, których wartość nie została ujawniona w ewidencji środków trwałych oraz których wartość ujawniona w księdze środków trwałych nie odpowiadała jej rzeczywistej wartości. Zespół określał wartość nieruchomości w oparciu o dane wynikające z operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, a w przypadku braku operatu szacunkowego na podstawie najlepszej wiedzy i doświadczenia członków zespołu. (dowód: akta kontroli str. 188-189)

Wartość gruntów ujętych w ewidencji księgowej Urzędu według stanu na 31 grudnia 2012 r., 2013 r. i 2014 r. wyniosła odpowiednio 46.696.329,64 zł, 46.473.099,60 zł i 51.939.226,07 zł. W sporządzonych bilansach na koniec lat 2012-2014 Gmina wykazała ww. wartości gruntów, pomniejszone o odpis z tytułu umorzenia wieczystego użytkowania gruntów.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

Urząd w Książce Inwentarzowej Środków Trwałych ujmował grunty przekazane w trwały zarząd. (dowód: akta kontroli str. 190-202, 421-471)

W okresie objętym kontrolą nie zlikwidowano żadnej samorządowej jednostki organizacyjnej, wobec czego Gmina nie przejęła żadnych nieruchomości po zlikwidowanych jednostkach. (dowód: akta kontroli str. 203)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na ujęciu w księgach rachunkowych Urzędu 46 nieruchomości gruntowych, które zostały wcześniej przekazane w trwały zarząd podległym jednostkom organizacyjnym¹⁸, tj. wbrew postanowieniom § 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. (dowód: akta kontroli str. 190-202, 421-471)

Skarbnik Miasta i Gminy Busko-Zdrój Artur Tokarz (dalej: Skarbnik) wyjaśnił, że było to spowodowane nieprawidłową interpretacją § 2 pkt 5 ww. rozporządzenia. (dowód: akta kontroli str. 526)

W dniu 22 kwietnia 2015 r. Urząd, na podstawie *protokołów przekazania-przejęcia środka trwałego*, przekazał nieruchomości o łącznej wartości księgowej 3.145.210 zł do ww. jednostek podległych, które użytkowały te nieruchomości na podstawie wcześniejszych decyzji Burmistrza o oddaniu nieruchomości w trwały zarząd. (dowód: akta kontroli str. 421-471)

Ocena cząstkowa

Urząd w sposób prawidłowy, zgodnie art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości, przeprowadzał inwentaryzację nieruchomości gminnych. Urząd dopiero podczas niniejszej kontroli przekazał podległym jednostkom organizacyjnym protokołami *przekazania-przejęcia środka trwałego*, nieruchomości o łącznej wartości księgowej 3.145.210 zł. Jednostki użytkowały te nieruchomości na podstawie wcześniejszych decyzji Burmistrza o oddaniu nieruchomości w trwały zarząd. Powyższe grunty zostały również wyksięgowane z *Książki Inwentarzowej Środków Trwałych* prowadzonej w Urzędzie.

4. Informacje o stanie mienia komunalnego

Opis stanu
faktycznego

Burmistrz sporządził *Informacje o stanie mienia komunalnego* według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r., 2013 r. oraz 2014 r.¹⁹ i przekazał Radzie Miejskiej w Busku-Zdroju, w terminie określonym w art. 267 ust. 1 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 na stronie internetowej www.umig.busko.pl.

W informacjach według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. i 2014 r. wykazano m.in.:

- własność nieruchomości o powierzchni 606,6761 ha (w tym 135,1344 ha na terenie miasta oraz 471,5417 ha na terenie wiejskim) za 2013 r. i 660,9970 ha (134,9001 ha na terenie miasta i 526,0969 ha na terenie wiejskim) za 2014 r.;
- użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa – 0,8842 ha (teren miasta) za 2013 r. i 2014 r.;

¹⁸ Buski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Busku-Zdroju, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Busku-Zdroju, Publiczne Przedszkole nr 2 w Busku-Zdroju, Publiczne Przedszkole nr 3 w Busku-Zdroju, Samorządowe Gimnazjum w Podgajach, Samorządowe Gimnazjum nr 1 w Busku-Zdroju, Szkoła Podstawowa nr 2 w Busku-Zdroju, Szkoła Podstawowa w Dobrowodzie, Szkoła Podstawowa w Kołaczkowicach, Szkoła Podstawowa w Siesławicach, Zespół Placówek Oświatowych w Szańcu, Zespół Placówek Oświatowych w Zbludowicach, Zespół Placówek Oświatowych nr 1 w Busku-Zdroju.

¹⁹ Za rok 2014 informacje zmian dotyczących prawa własności, użytkowania wieczystego oraz posiadania nieruchomości i dochodach znajdowały się w *Informacji na temat sprzedaży, dzierżawy i najmu składników mienia komunalnego w 2014 roku oraz stanu majątku gminnego na koniec 2014 r.*

- grunty pozostające w posiadaniu o nieuregulowanym stanie prawnym – 100,6955 ha, (w tym 22,4041 ha na terenie miasta i 78,2914 ha na terenie wiejskim) za 2013 r. i 86,6326 ha (22,4041 ha na terenie miasta i 64,2285 ha na terenie wiejskim) za 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 204-221)

Powierzchnia gruntów o nieuregulowanym stanem prawnym wykazana w powyższych informacjach była mniejsza od wykazanej w zestawieniu sporządzonych na potrzeby niniejszej kontroli odpowiednio o: 216,9353 ha za 2013 r. i 175,9358 ha za 2014 r.

Naczelnik WGN wyjaśnił m.in., że w informacji o stanie mienia za 2013 r. i 2014 r. wykazano jedynie grunty, które w rejestrze ewidencji gruntów zostały ujawnione w pozycji: *Urząd Miasta i Gminy – Władający (Posiadacz)*, natomiast w zestawieniu sporządzonym na potrzeby kontroli wykazano grunty, które potencjalnie podlegają komunalizacji ujawnione w rejestrze ewidencji gruntów pod pozycjami: *Urząd Miasta i Gminy (władanie)*, *Państwowy Fundusz Ziemi (PFZ)*, *Skarb Państwa – PFZ*, *osoba fizyczna/Skarb Państwa – PFZ*, *Skarb Państwa, osoba fizyczna/PFZ*, *Skarb Państwa/PFZ*. (dowód: akta kontroli str. 92)

Z tytułu gospodarowania składnikami mienia komunalnego uzyskano w 2013 r. dochody w wysokości 6.335.540 zł, w tym z tytułu sprzedaży nieruchomości komunalnych i mieszkań komunalnych – 4.772.668 zł., dzierżawy gruntu i najmu lokali – 357.595 zł, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 712.373 zł, opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania i zarządu gruntów komunalnych – 466.142 zł oraz wpływy z różnych dochodów – 4.918 zł.

Z tytułu gospodarowania składnikami mienia komunalnego uzyskano w 2014 r. dochody w wysokości 4.791.077 zł, w tym z tytułu sprzedaży nieruchomości komunalnych i mieszkań komunalnych – 999.357 zł., dzierżawy gruntu i najmu lokali – 939.651 zł, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 1.285.095 zł, opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania i zarządu gruntów komunalnych – 417.288 zł oraz wpływy z różnych dochodów – 1.025.010 zł.

W ww. informacjach wykazano zmiany dotyczące prawa własności, użytkowania wieczystego oraz posiadania nieruchomości, od dnia złożenia poprzedniej informacji. Wykazano również udziały w spółkach prawa handlowego. Natomiast nie wykazano budynków należących do Gminy ani należności zabezpieczonych poprzez ustanowienie hipoteki.

Informacje o stanie mienia komunalnego zostały sporządzone na podstawie rejestrów mienia komunalnego prowadzonych przez WGN. (dowód: akta kontroli str. 90, 209-220, 222-226)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nierzetelnym sporządzeniu *Informacji o stanie mienia komunalnego* za lata 2013 i 2014.

Informacje o stanie mienia komunalnego za lata 2013 i 2014 nie uwzględniały danych o będących własnością Gminy budynkach i budowlach oraz o wierzytelnościach zabezpieczonych hipoteką²⁰ (innych niż własność prawach majątkowych), pomimo wymogu określonego w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. (dowód: akta kontroli str. 204-220)

Burmistrz wyjaśnił: *przepisy prawa nie określają precyzyjnie, jakie informacje powinny być zawarte w informacji o stanie mienia komunalnego. W efekcie informacje te w poszczególnych gminach znacznie się różnią pod względem zawartości. Do 2009 roku informacja o stanie mienia komunalnego stanowiła załącznik do projektu budżetu i była przekazywana do Regionalnej Izby Obrachunkowej. Zakres tej informacji, przekazywany przez Gminę Busko-Zdrój, nigdy nie był kwestionowany. Z treści art.267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wynika, że informacja o stanie mienia komunalnego powinna zawierać także dane dotyczące innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności dane o wierzytelnościach. W związku z tym informacja o stanie mienia*

²⁰ Na 31 grudnia 2013 r. – 5.199.052,59 zł i na 31 grudnia 2014 r. – 5.264.220,74 zł.

komunalnego Gminy Busko-Zdrój zostanie uzupełniona o dane, o których mowa. (dowód: akta kontroli str. 340)

W *Informacji o stanie mienia komunalnego za 2014 r.* wykazano, że Gmina sprzedała 18 działek o łącznej powierzchni 5,7690 ha, pomimo że faktycznie sprzedała 13 działek o powierzchni 5,6416 ha. (dowód: akta kontroli str. 214-220)

Burmistrz wyjaśnił: w *informacji o stanie mienia komunalnego* podano sprzedaż 18 działek. W tym było 5 działek, w których udziały sprzedano wraz ze sprzedażą mieszkań komunalnych w blokach położonych na tych działkach. W *informacji sporządzonej dla potrzeb kontroli* wykazano sprzedaż 13 działek, gdyż zgodnie z poleceniem kontrolującego nie ujmowano sprzedaży ułamkowej części działek sprzedawanych wraz z lokalami komunalnymi. Różnica w podanej powierzchni wynikała z błędu rachunkowego. (dowód: akta kontroli str. 340)

Ocena cząstkowa

Burmistrz sporządzał *Informacje o stanie mienia komunalnego* za lata 2012-2014 i przekazywał je Radzie Miejskiej w Busku-Zdroju, w terminie określonym w art. 267 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. *Informacje* publikowane były na stronie internetowej Urzędu. Jednak *Informacje* nie uwzględniały danych, o będących własnością Gminy budynkach i budowlach oraz o wierzytelnościach zabezpieczonych hipoteką²¹ (innych niż własność prawach majątkowych), pomimo wymogu określonego w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. W *Informacji o stanie mienia komunalnego za 2014 r.* wykazano nierzetelne dane dotyczące liczby i powierzchni sprzedanych działek.

5. Zbywanie i udostępnienie nieruchomości gminnych

Opis stanu faktycznego

Do zadań WGN należało m.in. załatwianie formalności prawnych związanych ze sprzedażą i oddawaniem w użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, dzierżawę, najem lub użyczenie składników nieruchomości komunalnych. Powyższe zadania pracownicy zatrudnieni w WGN mieli przypisane w zakresach czynności. (dowód: akta kontroli str. 7-89)

Zarządzeniem nr 11/2013 z dnia 4 lutego 2013 r. Burmistrz, 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*. W *Planie* wskazano, że powierzchnia gruntów wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosła 607,2807 ha, w tym 135,0694 ha na terenie miasta i 472,2113 ha na terenie wiejskim. Gmina przekazała w dzierżawę, najem i użyczenie grunty o łącznej powierzchni 117,2766 ha, w wieczyste użytkowanie osobom fizycznym i prawnym – 76,8278 ha, a w trwały zarząd – 13,4602 ha. Natomiast powierzchnia gruntów będących własnością Skarbu Państwa i pozostających w wieczystym użytkowaniu Gminy wynosiła 0,8842 ha. Urząd zaplanował sprzedaż 63 lokali mieszkalnych na rzecz najemców, dwa lokale mieszkalne w trybie przetargowym, natomiast nie planował sprzedaży lokali użytkowych. Na lata 2013-2015 Urząd planował sprzedaż 29 działek o łącznej powierzchni 7,1381 ha. W zakresie przekazywania gruntów w dzierżawę i użyczenie Gmina zakładała kontynuację dotychczasowych umów, w przypadku tych nieruchomości, które nie zostały przeznaczone do sprzedaży. Urząd nie planował przekazywania gruntów w trwały zarząd oraz w wieczyste użytkowanie. Plan zakładał coroczne wydatki związane z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu na poziomie 75,0 tys. zł. Zakładane wpływy ze sprzedaży, najmu oraz dzierżawy miały wynieść 7.739,8 tys. zł., a z opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu – 465,7 tys. zł.

Urząd planował w latach 2013-2015 zakup gruntów w pierwszej kolejności na potrzeby inwestycyjne, a do zasobu w miarę posiadanych środków. Planowano wykup gruntu pod drogi w miejscowościach Siesławice, Welecz, Łagiewniki oraz Busko-Zdrój (pod boczne ulice od ul. Reymonta i 1-go Maja). (dowód: akta kontroli str. 227-244)

W *Planie* wskazano, że powierzchnia gruntów wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosła 607,2807 ha, pomimo że powierzchnia

²¹ Stan wierzytelnościach zabezpieczonych hipoteką wynosił na dzień 31 grudnia 2013 r. – 5.199.052,59 zł oraz na 31 grudnia 2014 r. – 5.264.220,74 zł.

gruntów wynikająca z zasobu wynosiła 607,2307 ha, tj. o 0,0500 ha mniej niż w *Planie*. (dowód: akta kontroli str. 204-208, 227-244)

Burmistrz wyjaśnił, że różnica w powierzchni wynika z błędu pisarskiego. (dowód: akta kontroli str. 532-533)

Według stanu na dzień 1 stycznia 2013 r. Gmina nie udostępniła 2.085 działek o łącznej powierzchni 353,9325 ha, a według stanu na dzień 1 stycznia 2014 r. – 2.047 działek o powierzchni 346,2157 ha. W trakcie 2013 r. zmniejszyła się liczba nieudostępniionych działek o 38 o powierzchni 7,7168 ha. Według stanu na 1 stycznia 2013 r. nieudostępnione grunty stanowiły 58,27% gruntów zaliczanych do gminnego zasobu nieruchomości, a według stanu na 1 stycznia 2014 r. – 57,07%. (dowód: akta kontroli str. 93)

Burmistrz wyjaśnił: *około 60% gruntów będących w zasobie Gminy stanowią grunty użyteczności publicznej (ulice, place, grunty pod obiektami użyteczności publicznej, drogi gospodarcze, drogi dojazdowe do pól itp.). Grunty takie nie podlegają udostępnieniu do indywidualnego korzystania, o którym mowa. Gmina przeznacza do udostępnienia te grunty z zasobu, na które jest zapotrzebowanie. Udostępnienie gruntów, np. w formie sprzedaży, wymaga podjęcia szeregu czynności, w tym w szczególności określenia wartości tych gruntów przez rzeczoznawców majątkowych (wartość gruntu określona przez rzeczoznawcę obowiązuje przez 1 rok, po upływie tego czasu podlega aktualizacji, co w praktyce sprowadza się do opracowania nowego operatu). Od kilku lat obserwuje się bardzo małe zainteresowanie gruntami komunalnymi, czego dowodem są choćby niedoszłe do skutku przetargi na sprzedaż tych gruntów. W związku z tym Gmina ponosi koszty udostępnienia gruntów, które nie zwracają się w przypadku negatywnych przetargów (wycena gruntu, ogłoszenie w prasie). Dlatego też przeznacza się do udostępnienia głównie te grunty, na które jest zapotrzebowanie wnioskodawców lub potencjalnych inwestorów.* (dowód: akta kontroli str. 340)

W latach 2013-2014 Burmistrz nie powierzył czynności gospodarowania gminnymi nieruchomościami gruntowymi zarządom nieruchomości, rzeczoznawcom majątkowym, pośrednikom w obrocie nieruchomościami lub podmiotom, które zatrudniają takie osoby. (dowód: akta kontroli str. 203)

Uchwałą VIII/73/2007 z dnia 26 czerwca 2007 r. Rada Miejska w Busku-Zdroju, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²², określiła zasady nabycia, zbycia, obciążania oraz wydzierżawiania i wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata nieruchomości stanowiących własność Gminy. Rada Miejska wyraziła zgodę Burmistrzowi na nabycie na rzecz Gminy nieruchomości, o wartości poniżej 25.000 zł oraz sprzedaż i oddanie w wieczyste użytkowanie nieruchomości o wartości poniżej 50.000 zł, bez zgody Rady Miejskiej. Odrębna zgoda Rady Miejskiej wymagana była w przypadku:

- dokonania darowizny nieruchomości na cele publiczne, na rzecz Skarbu Państwa lub innej jednostki samorządu terytorialnego;
 - nieodpłatnego oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste Skarbowi Państwa, innej jednostce samorządu terytorialnego lub innej jednostce na cel publiczny;
 - dokonania zamiany gruntów pomiędzy Gminą a Skarbem Państwa, inną jednostką samorządu terytorialnego bez obowiązku dokonania dopłaty w przypadku, gdy nieruchomość stanowiąca własność Gminy ma większą wartość;
 - nieodpłatnego obciążenia nieruchomości Gminy ograniczonym prawem rzeczowym na rzecz Skarbu Państwa lub innej jednostki samorządu terytorialnego;
 - zbywania nieruchomości lub lokalu mieszkalnego w trybie bezprzetargowym.
- (dowód: akta kontroli str. 245-249)

W okresie objętym kontrolą Gmina zbywała nieruchomości gruntowe w formie sprzedaży, zamiany i darowizny.

W 2013 r. Gmina sprzedała 15 nieruchomości gruntowych o powierzchni 2,5407 ha za łączną kwotę 5.333.559 zł. Dwie działki o łącznej powierzchni 0,0342 ha sprzedano w trybie bezprzetargowym, a pozostałe 13 działek o powierzchni 2,5065 ha sprzedano w trybie

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

przetargu nieograniczonego. W 2014 r. sprzedano 13 nieruchomości gruntowych o powierzchni 5,6416 ha za łączną kwotę 649.903 zł, z tego 11 działek o łącznej powierzchni 5,5626 ha w trybie przetargu nieograniczonego i dwie o powierzchni 0,0790 ha w trybie bezprzetargowym.

Badaniem szczegółowym objęto sprzedaż 15 działek²³ o łącznej powierzchni 3,0474 ha, w tym dwóch o łącznej powierzchni 0,0592 ha, w trybie bezprzetargowym oraz 13 działek o łącznej powierzchni 2,9882 ha, w trybie przetargu ustnego nieograniczonego. Przed przystąpieniem do sprzedaży działki, Urząd każdorazowo zlecał rzeczoznawcy majątkowemu 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 wcześniej 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.umig.busko.pl) oraz w dzienniku *Gazeta Wyborcza*. Wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zawierał wszystkie elementy określone w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Po uzyskaniu zgody Rady Miejskiej na sprzedaż nieruchomości gruntowej i dokonaniu wyceny nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego, Burmistrz ogłaszał przetarg nieograniczony. Ogłoszenie o przetargu zamieszczano na tablicy ogłoszeń oraz w dzienniku *Gazeta Wyborcza*. Przetarg przeprowadzała komisja przetargowa powołana zarządzeniem 138/2011 Burmistrza Miasta i Gminy Busko-Zdrój z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie powołania komisji przetargowej do przeprowadzania przetargów na sprzedaż, oddanie w wieczyste użytkowanie lub dzierżawę nieruchomości będących własnością gminy Busko-Zdrój.

W przypadku sześciu z 15 badanych sprzedaży, w związku z brakiem chętnych na zakup ogłaszanej nieruchomości, Urząd ogłosił kolejny przetarg ustny nieograniczony. W czterech z powyższych przypadków cena wywoławcza w drugim przetargu została obniżona, a w dwóch podniesiona. Nie wystąpiły przypadki rozkładania płatności na raty. Nie sprzedano nieruchomości w drodze rokowań. Nie wystąpiła sprzedaż gruntów rolnych.

W przypadku działek 411/10 i 411/12 (obręb 9) podmiot, który wygrał przetarg odmówił zakupu ww. działek. Urząd zatrzymał wadium w wysokości 510.000 zł i ponownie ogłosił przetarg.

Spośród badanych 15 działek, dwie zostały sprzedane w trybie bezprzetargowym. W obu przypadkach działki zostały sprzedane na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej. Przed sprzedażą działek w trybie bezprzetargowym Gmina zleciła rzeczoznawcy majątkowemu oszacowanie wartości działek. Do ceny wynikającej z operatu szacunkowego doliczano koszty jakie poniosła Gmina w związku ze sprzedażą. (dowód: akta kontroli str. 209-220, 250-257)

Gmina w latach 2013-2014 nie zbywała nieruchomości gruntowej na rzecz cudzoziemca – w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców²⁴.

W latach 2013-2014 Gmina nie oddawała nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste. (dowód: akta kontroli str. 332)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie wydawał decyzji dotyczących przekazania w trwały zarząd nieruchomości. (dowód: akta kontroli str. 258-260)

Badaniem objęto 22 decyzje dotyczące oddania nieruchomości w trwały zarząd, obowiązujące w okresie objętym kontrolą. Spośród badanych decyzji, jedna decyzja przekazującej nieruchomość w trwały zarząd BOSiR, zawierała wszystkie elementy

²³ Dziewięciu działek w 2013 r. i sześciu w 2014 r.

²⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1380.

określone w art. 45 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ww. decyzji, wysokość stawki procentowej opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu została określona zgodnie z art. 83 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. w wysokości 0,3%. W pozostałych 21 decyzjach, dotyczących przekazania nieruchomości w trwały zarząd szkołom, nie określono wartości nieruchomości. Szkoły zwolniono z opłaty z tytułu trwałego zarządu, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁵. (dowód: akta kontroli str. 258-266)

Naczelnik WGN Robert Osiński wyjaśnił m.in.: *określenie wartości nieruchomości przekazywanych w trwały zarząd niezbędne jest wyłącznie w celu określenia wysokości opłaty za trwały zarząd. Zgodnie z art. 81 ustawy o systemie oświaty placówki oświatowe są z mocy prawa zwolnione z opłaty za trwały zarząd. W tej sytuacji określanie wartości nieruchomości jest niecelowe, bowiem naruszałoby to art. 44 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do realizowania wydatków budżetowych w sposób celowy i oszczędny.* (dowód: akta kontroli str. 335-336)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz 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. 332)

Zasady wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości stanowiących własność Gminy zostały określone w uchwale Rady Miejskiej nr VIII/73/2007 z dnia 26 czerwca 2007 r. Rada Miejska określiła przypadki, w jakich Burmistrz może odstąpić od przeprowadzenia przetargu na oddanie nieruchomości gminnej w dzierżawę. Rada Miejska upoważniła również Burmistrza do wydzierżawiania nieruchomości gminnych, bez zgody Rady na okres do pięciu lub do dziesięciu lat, w ściśle określonych przypadkach. Burmistrz został upoważniony do określania w drodze zarządzenia minimalnych stawek czynszu dzierżawy gruntu i najmu komunalnych lokali użytkowych, z uwzględnieniem podziału na miasto (strefa centralna i peryferyjna) i wieś, w tym także do określenia sposobu waloryzacji czynszu. W latach 2013-2014 Burmistrz czterokrotnie zmieniał obowiązujące stawki czynszu dzierżawy gruntu²⁶, W zarządzeniach określających minimalne stawki czynszu dzierżawy gruntu i najmu komunalnych lokali użytkowych wysokość stawek uzależniona była od położenia gruntu oraz sposobu jego wykorzystania. Ze względu na sposób wykorzystania gruntów ustalono stawki: pod działalność gospodarczą, usługowo-handlową, rozrywkową, kulturalno-oświatową, garaże, zabudowę, cele rolne. (dowód: akta kontroli str. 245-249, 267-272, 472-487)

W latach 2013-2014 Urząd zawarł 330 umów najmu lub dzierżawy. Badaniem objęto pięć umów obowiązujących w okresie objętym kontrolą, w tym trzech zawartych na okres do trzech lat i dwóch zawartych na ponad trzy lata. Na zawarcie umów, w trybie bezprzetargowym, na okres dłuższy niż trzy lata Rada Miejska wyraziła zgodę w formie uchwały. W jednym przypadku Miasto wydzierżawiło dotychczasowemu dzierżawcy działkę o powierzchni 0,0090 ha na 10 lat, z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gospodarczej. Na ww. działce dzierżawca wcześniej wznosił budynek, na podstawie pozwolenia na budowę. W drugim przypadku na wniosek *Sanatorium Słowacki* dokonano zmiany umowy dzierżawy, przedłużając okres dzierżawy z 10 do 25 lat. W uzasadnieniu do uchwały Rady Miejskiej wskazano, że wydłużenie okresu dzierżawy było niezbędne do pozyskania funduszy unijnych na remont obiektu. W czterech (bez *Sanatorium Słowacki*) z pięciu badanych przypadków Urząd ogłaszał wykaz nieruchomości przeznaczonych do wynajmu w dzienniku *Gazeta Wyborcza*, na tablicy ogłoszeń i na stronie internetowej www.umig.busko.pl. Wykaz wywieszany był na okres 21 dni. We wszystkich badanych umowach zapisano, że czynsz dzierżawny może być waloryzowany corocznie proporcjonalnie do wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłoszonych we właściwym dzienniku urzędowym, a w przypadku braku takiego wskaźnika,

²⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

²⁶ Zarządzenie nr 47/2014 z 29.04.2014 r., zarządzenie nr 118/2012 z dnia 12 września 2012 r., zarządzenie nr 90/2013 z dnia 9 sierpnia 2013 r., zarządzenie nr 47/2014 z dnia 29 kwietnia 2014 r.

proporcjonalnie do wzrostu ceny gruntu wynikającej z opinii biegłego. Czynsz miał być płacony z góry. Za zwłokę określono odsetki w wysokości ustawowej. Wyzierającemu przysługiwało prawo przeprowadzania wszechstronnej kontroli wydzierżawionej nieruchomości w każdym czasie. Po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy dzierżawca miał obowiązek pozostawić teren w stanie zgodnym z zasadami prawidłowej gospodarki. (dowód: akta kontroli str. 488-513)

Placówki oświatowe, posiadające w trwałym zarządzie nieruchomości, w przypadku nieodpłatnego wynajmowania sal lekcyjnych, występowały o zgodę na wynajęcie do Burmistrza. Natomiast w przypadku odpłatnego wynajmowania powierzchni w placówkach oświatowych, umowę podpisywał Burmistrz. Wnioski o zawarcie umów były opiniowane przez dyrektorów szkół. W przypadku pomieszczeń na sklepiki szkolne Burmistrz podawał do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Urząd nie posiadał informacji jakie umowy najmu lub dzierżawy i na jaki okres zawarł Buski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Busku-Zdroju, który posiadał w trwałym zarządzie nieruchomości zabudowane pływalnią miejską. (dowód: akta kontroli str. 366)

W latach 2013-2014 Gmina nie stosowała podwyższonych stawek procentowych opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o których mowa w art. 76 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W powyższym okresie 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. (dowód: akta kontroli str. 514)

Burmistrz, po uzyskaniu zgody Rady Miejskiej, w 2014 r. dokonał jednej darowizny na cele publiczne, zgodnie z art. 13 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Gmina darowała działkę 45/13 (obręb 09) o powierzchni 0,1397 ha na rzecz Komunalnego Związku Ciepłownictwa „Ponidzie” w Busku-Zdroju (dalej: KZC „Ponidzie”), którego członkiem jest Gmina. Ww. działka zabudowana była budynkiem wymiennikowni i pozostawała we władaniu KZC „Ponidzie”. Znajdujące się na terenie nieruchomości urządzenia i obiekty ciepłownicze stanowią własność KZC „Ponidzie” na podstawie decyzji wojewody świętokrzyskiego. Wartość przedmiotu darowizny ustalono na kwotę 167.640 zł. (dowód: akta kontroli str. 515-520)

Naczelnik WGN wyjaśnił m.in.: w wyniku likwidacji Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej w Kielcach Wojewoda Świętokrzyski powołał związek międzygminny o nazwie Komunalny Związek Ciepłownictwa „Ponidzie” z siedzibą w Busku-Zdroju, któremu przekazał majątek zlikwidowanego WPEC położony na obszarach gmin Busko-Zdrój, Pińczów i Kazimierza Wielka, tworzących ten związek. Przedmiotem przekazania były budynki, budowle, wyposażenie i nieruchomości, ale tylko te, które miały uregulowany stan prawny. Działka nr 45/13 miała nieuregulowany stan prawny, a znajdująca się na niej kotłownia stała się własnością KZC „Ponidzie”. Po uregulowaniu przez Gminę stanu prawnego nieruchomości i jej komunalizacji możliwe stało się jej przekazanie na rzecz KZC „Ponidzie”. W akcie notarialnym uwzględniono jedynie wartość gruntu, gdyż budynki i budowle były już wcześniej własnością KZC „Ponidzie”. Wartość gruntu określono na podstawie porównania z wartością gruntów przyległych, będących w użytkowaniu wieczystym Spółdzielni Mieszkaniowej. W tym celu posłużono się operatem określającym wartość gruntu do aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste. (dowód: akta kontroli str. 335)

W latach 2013-2014 Burmistrz dwukrotnie dokonał wymiany gruntów gminnych na grunty należące do osób fizycznych. W 2013 r. Gmina dokonała zamiany nieruchomości gruntowej nr 24/2 (obręb 5) o powierzchni 0,3367 ha na działkę nr 25/1 o powierzchni 0,3367 ha należącą do osoby fizycznej. Zamianę gruntów uzasadniono potrzebą dysponowania przez Gminę gruntem pod realizację inwestycji pn. Zagospodarowanie terenu „Zimne Wody”. Wartość zamienianych gruntów określono na 33.670 zł. W 2014 r. Gmina dokonała zamiany niezabudowanych nieruchomości gminnych, położonych w miejscowości (obrębie) Zbludowice, tj. działek 53 i 150 o łącznej powierzchni 0,3408 ha na działki 83/10 i 256/9

o łącznej powierzchni 0,3419 ha.. Działki gminne znajdowały się na terenach przeznaczonych pod las, natomiast grunty osoby fizycznej na terenach przeznaczonych pod zabudowę pensjonatowo-mieszkalną. Wartość zamienianych gruntów określono na 200.000 zł. Na powyższe zamiany wyraziła zgodę Rada Miejska, na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zamian dokonano na warunkach ekwiwalentnych i nie stosowano żadnych dopłat. (dowód: akta kontroli str. 521)

W latach 2013-2014 Gmina nie wносиła wkładu niepieniężnego (aportu) w postaci prawa własności nieruchomości gruntowych do spółek komunalnych. (dowód: akta kontroli str. 332)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niewyegzekwowaniu przez Burmistrza, w ramach sprawowanego nadzoru, przekazywania przez dyrektora BOSiR informacji o zawieranych umowach dotyczących udostępniania nieruchomości gminnych będących w trwałym zarządzie BOSiR. Zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednostka organizacyjna ma prawo korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd; zgoda jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. BOSiR zawarł w 2013 r. cztery umowy oraz w 2014 r. dwie umowy wynajmu powierzchni pod usługi świadczone na terenie obiektu Pływalni Miejskiej, na okres do trzech lat. (dowód: akta kontroli str. 522-524)

Burmistrz wyjaśnił, że *dyrektor BOSiR posiada pełnomocnictwo do zawierania w imieniu Burmistrza umów udostępniania składników mienia komunalnego będących w bezpośrednim zarządzie lub administracji tej jednostki, na okres nie dłuższy niż 3 lata. Z uzyskanych informacji wynika, że wszystkie umowy zawierane przez dyrektora BOSiR, spełniały wymóg terminu do 3 lat. Dyrektor BOSiR został pouczone o obowiązku informowania Burmistrza o zawieranych umowach, zgodnie z art.43 ust.2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.* (dowód: akta kontroli str. 533)

Ocena częściowa

Burmistrz, 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*. Prawidłowo, zgodnie z przepisami ww. ustawy, Gmina zbywała i udostępniała nieruchomości. Burmistrz, w ramach sprawowanego nadzoru, nie wyegzekwował przekazywania przez dyrektora BOSiR informacji o zawieranych umowach, dotyczących udostępniania nieruchomości gminnych będących w trwałym zarządzie BOSiR.

6. Aktualizacja opłat rocznych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 4 pkt 8 uchwały VIII/73/2007 Rady Miejskiej w Busku-Zdroju z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia, obciążania oraz wydzierżawiania i wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata nieruchomości stanowiących własność gminy Busko-Zdrój, aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego miała następować wówczas, gdy suma wzrostu opłat za trzy kolejne lata będzie większa, niż rzeczywiste koszty poniesione przez Gminę (koszty operatu szacunkowego, korespondencji, itp.) na podwyżkę opłat. (dowód: akta kontroli str. 246)

Urząd nie wskazywał obszarów do aktualizacji wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów w poszczególnych latach. W *Planie* wskazano, że aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest dokonywana systematycznie, w zależności od środków przeznaczonych na ten cel oraz potrzeb wynikających z analizy cen kształtujących się na rynku nieruchomości. Zakładano wzrost opłat z tytułu użytkowania wieczystego, w związku z ich aktualizacją o 18% w ciągu trzech lat (2013-2015). Równocześnie planując obniżenie sumarycznego poziomu opłat z tytułu

użytkowania wieczystego, w związku z wykupem gruntów na własność przez użytkowników wieczystych i przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. (dowód: akta kontroli str. 242)

Naczelnik WGN wyjaśnił m.in.: *rozważając możliwość podwyższania opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów komunalnych korzystano z wielu źródeł. Wykorzystywano informacje zawarte w operatach Urzędu Skarbowego do celu wymiaru podatków, informacje zawarte w dostępnych aktach notarialnych, informacje udzielane przez podmioty zajmujące się pośrednictwem w obrocie nieruchomościami, pomocniczo dane zawarte w operatach szacunkowych sporządzanych na zlecenie tut. Urzędu do sprzedaży, do naliczania opłat adiacenckich, do sprzedaży lokali wraz ze sprzedażą ułamkowej części gruntu itp.* (dowód: akta kontroli str. 336)

W 2013 r. Burmistrz dokonał aktualizacji wysokości opłat rocznych dla 15 użytkowników wieczystych gminnych nieruchomości gruntowych. Żaden z użytkowników nie złożył wniosku do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach (dalej: SKO) o ustalenie, że aktualizacja jest niezasadna. W 2014 r. Burmistrz nie dokonał żadnej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych. (dowód: akta kontroli str. 327)

Naczelnik WGN wyjaśnił m.in.: *w 2014 roku nie dokonano aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, gdyż znaczącej aktualizacji dokonano w 2013 roku. Do ewentualnej aktualizacji pozostały pojedyncze działki, w stosunku do których nie ma jednoznacznych przesłanek o wzroście ich wartości. Zlecenie operatu szacunkowego określającego wartość nieruchomości w tych przypadkach wiązałoby się z koniecznością wydatkowania środków, których w żaden sposób nie rekompensuje skala wzrostu opłat za użytkowanie wieczyste.* (dowód: akta kontroli str. 540)

Badaniem objęto 22 sprawy, dotyczące aktualizacji wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, obowiązujących w okresie objętym kontrolą. We wszystkich badanych przypadkach Burmistrz, zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wypowiadał na piśmie wysokość dotychczasowej opłaty, do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego i przesyłał 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 pięciu przypadkach użytkownicy wieczystości złożyli do SKO wnioski o ustalenie, że aktualizacja jest niezasadna. W wszystkich przypadkach Burmistrz zawarł ugodę z użytkownikiem wieczystym przed SKO.

Spośród 22 objętych badaniem aktualizacji, w 2013 r. dokonano 13 aktualizacji, w 2012 r. – czterech, w 2008 r. – trzech, w 2007 r. i 2009 r. – po jednej. (dowód: akta kontroli str. 328-331)

Naczelnik WGN, odnośnie braku aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego czterech nieruchomości, odpowiednio od 2008 r. i 2009 r.²⁷ wyjaśnił m.in.: *są one położone peryferyjnie, a więc prawdopodobieństwo wzrostu cen w tych przypadkach nie jest duże. Zlecenie operatu szacunkowego określającego wartość nieruchomości w tych przypadkach wiązałoby się z koniecznością wydatkowania środków, których w żaden sposób nie rekompensuje skala wzrostu opłat za użytkowanie wieczyste. Niemniej Urząd jest na etapie analizy opłat, szczególnie w przypadku, gdy nie były podwyższane w ciągu ostatnich 5 lat. W przypadku prawdopodobieństwa wzrostu wartości tych gruntów od ostatniej aktualizacji zostanie wszczęta stosowna procedura. Należy zaznaczyć, że od pewnego czasu obserwuje się na naszym terenie nie tyle wzrost wartości nieruchomości, ile raczej obniżenie wartości. Świadczą o tym choćby nie dochodzące do skutku przetargi na sprzedaż nieruchomości komunalnych czy nieruchomości Skarbu Państwa. Także w aktach notarialnych sprzedaży nieruchomości obserwuje się raczej niewielki spadek cen, niż ich wzrost.* (dowód: akta kontroli str. 336)

²⁷ Działka w stosunku, do której nie aktualizowano opłat od 2007 r. została sprzedana.

W *Planie* nie przewidziano aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu. (dowód: akta kontroli str. 242-243)

Naczelnik WGN wyjaśnił m.in., że *aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu nie przeprowadzano w latach 2013 i 2014 z uwagi, że w tym czasie nie odnotowano wzrostu wartości nieruchomości oddanych w trwałą zarząd.* (dowód: akta kontroli str. 540)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Urząd planował i dokonał w 2013 r. aktualizacji wysokości 15 opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości gminnych. Badaniem objęto aktualizację wysokości 22 opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości, które wykazało, że aktualizację przeprowadzono zgodnie z ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami.

7. Planowanie dochodów z nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

Gmina na 2013 r. zaplanowała dochody ogółem w wysokości 101.708 tys. zł, a wykonanie wyniosło 102.065 tys. zł (100,35%). Na 2014 r. zaplanowano dochody ogółem w kwocie 119.363 tys. zł, a wykonanie wyniosło 108.093 tys. zł (90,56%). Dochody własne wyniosły w 2013 r. – 34.526 tys. zł a w 2014 r. – 37.602 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 108,01% i 109,13% planowanych dochodów własnych.

Dochody ze zbycia i udostępniania nieruchomości gminnych ogółem zaplanowano na 2013 r. w wysokości 6.803 tys. zł, a zrealizowano – 7.012 tys. zł (103,07%). Natomiast na 2014 r. dochody, w powyższym zakresie, zaplanowano w wysokości 2.923 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 3.641 tys. zł (124,56%). Zrealizowane dochody ze zbycia i udostępniania nieruchomości gminnych stanowiły odpowiednio 20,31% i 9,68% wykonanych dochodów własnych.

Dochody ze zbycia i udostępniania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości zostały zaplanowane na 2013 r. w wysokości 6.340 tys. zł., a wykonane – 6.546 tys. zł (103,25%). Natomiast dochody na 2014 r. zaplanowano w wysokości 2.523 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 3.224 tys. zł (127,78%). Dochody wykonane w powyższym zakresie w 2014 r. stanowiły 49,25% dochodów wykonanych w 2013 r. z tego tytułu. (dowód: akta kontroli str. 273-303)

Skarbnik wyjaśnił m.in.: w 2013 roku gmina dokonała sprzedaży atrakcyjnych działek przy ul. Grotta w Busku-Zdroju (strefa uzdrowskowa). W 2014 roku takiej sprzedaży nie było. (dowód: akta kontroli str. 526)

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

- § 0470 wpływy z opłat za trwałą zarząd, użytkowanie, służebności i użytkowanie wieczyste nieruchomości;
- § 690 wpływy z różnych opłat;
- § 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;
- § 870 wpływy ze sprzedaży składników majątkowych (składniki majątkowe niebędące nieruchomościami);
- § 0970 wpływy z różnych dochodów. (dowód: akta kontroli str. 304-310)

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. 311-326)

Zarówno w 2013 r., jak i w 2014 r. plan finansowy w rozdziale 70005 § 0470, § 690, § 0750, § 0760, § 0770, § 870 i § 0970 został wykonany. (dowód: akta kontroli str. 274-303)

Na koniec 2013 r. zaległości ogółem z tytułu zbycia i udostępniania nieruchomości gminnych wyniosły 584 tys. zł, a na koniec 2014 r. – 786 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 12,67% i 15,87% zaległości w dochodach własnych. Największy wzrost zaległości netto o 201 tys. zł nastąpił w § 0750 (dowód: akta kontroli str. 273)

Skarbnik wyjaśnił m.in., że pomimo wdrażanych egzekucji gminie Busko-Zdrój jest trudno ww. zaległości ściągnąć. Często osoby zalegające nie posiadają dochodów, są bezrobotnymi, mają na utrzymaniu rodziny. (dowód: akta kontroli str. 526)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Gmina planowała dochody z gospodarowania nieruchomościami, uwzględniając dane wynikające z *Planu* oraz prognozę dochodów przekazywaną przez podległe jednostki organizacyjne. W planie dochodów uwzględniono wszystkie źródła dochodów związanych ze zbyciem i udostępnianiem nieruchomości gminnych.

8. Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli P/06/132

Opis stanu
faktycznego

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie w 2006 r. w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości w latach 2005 – 2006 (I kwartał) sformułowano 20 wniosków pokontrolnych. Burmistrz w całości zrealizował 16 wniosków, a pozostałe cztery zrealizował częściowo, a mianowicie:

- nie zostały wyeliminowane nieprawidłowości w ewidencjonowaniu nieruchomości gminnych (działka 12/3);
- nie w pełni uregulowano stan prawny nieruchomości;
- *Informacje o stanie mienia komunalnego za lata 2013-2014* zostały sporządzone niezgodnie w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
- w latach 2013-2014 nastąpił wzrost zaległości z tytułu opłat za udostępnianie nieruchomości. (dowód: akta kontroli str. 527-529)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepełnym zrealizowaniu czterech z 20 wniosków pokontrolnych. (dowód: akta kontroli str. 527-529)

Ocena częściowa

Spośród 20 wniosków pokontrolnych Urząd w pełni zrealizował 16 wniosków, natomiast ponownie nie ustrzegł się błędów dotyczących ewidencjonowania nieruchomości, regulowania stanu prawnego nieruchomości, sporządzania *Informacji o stanie mienia komunalnego* oraz nastąpił wzrost zaległości z tytułu opłat za udostępnianie nieruchomości.

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 Kontroli²⁸, wnioskuje o:

1. Złożenie wniosku o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości gruntowej nr 12/3 w obrębie 10.
2. Składanie wniosków o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości Gminy niezwłocznie po uzyskaniu decyzji wojewody świętokrzyskiego, stwierdzającej nabycie nieruchomości z mocy prawa.

²⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

3. Wykazywanie w *Informacji o stanie mienia komunalnego* danych o będących własnością Gminy budynkach i budowlach oraz wierzytelnościach zabezpieczonych hipoteką.
4. Egzekwowanie od dyrektora BOSiR przekazywania informacji o zawieranych umowach dotyczących udostępniania nieruchomości będących w trwałym zarządzie ww. jednostki.
5. Podjęcie działań w celu zrealizowania dotychczas niewykonanych w pełni czterech wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli nr P/06/132.

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.

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 czerwca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
podpis

Piotr Fatalski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis