



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL-4112-03-01/2011;S/11/004

Olsztyn, dnia 21 lutego 2012 r.

Pan
Jacek Jankowski
Wójt Gminy Kozłowo

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie skontrolowała w Urzędzie Gminy w Kozłowie (zwanym w dalszej treści „Urzędem”) wykorzystanie przez Gminę Kozłowo nieruchomości gruntowych, otrzymanych nieodpłatnie od Agencji Nieruchomości Rolnych („Agencji” lub „ANR”) w latach 2000-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 1 lutego 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do treści art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia postępowanie Gminy Kozłowo z nieruchomościami gruntowymi otrzymanymi nieodpłatnie od Agencji w latach 2000-2011.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny częściowe i uwagi:

1. W latach 2000-2011 Gmina Kozłowo („Gmina”) otrzymała nieodpłatnie od Oddziału Terenowego ANR w Olsztynie 115 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 46,5437 ha i wartości 1.361,9 tys. zł. Zgodnie z postanowieniami umów zawartych z Agencją, powinny być one przeznaczone na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi, służącymi wykonywaniu zadań własnych Gminy. W umowach tych określono także, że w przypadku zbycia przez Gminę otrzymanych gruntów przed upływem 10 lat od dnia ich otrzymania lub wykorzystania na inny cel, Agencja ma prawo żądać zwrotu aktualnej wartości sprzedanych nieruchomości.

Analiza wykorzystania ww. nieruchomości wykazała natomiast, że w 2008 r. Gmina sprzedała 4 działki (nr 252/73, 939, 940 i 941 położone w obrębie Kozłowo) o łącznej powierzchni 0,5283 ha, a jedną (nr 660/2 o pow. 0,0045 ha) wydzierżawiła na okres trzech lat osobie fizycznej. Działka ta została wydzierżawiona pod budowę garażu, a więc na inny cel, niż przewidywała umowa z Agencją. Należy podkreślić, że sprzedaży oraz wydzierżawienia ww. nieruchomości dokonano przed upływem 10 lat od ich otrzymania, w związku z czym Agencja zażądała sporządzenia przez Gminę wyceny tych nieruchomości i zwrotu ich aktualnej wartości. NIK zwraca uwagę, że może to skutkować uszczupleniem budżetu Gminy.

Uzyskane przez Gminę dochody z tytułu sprzedaży działki nr 252/73 w kwocie 1.480 zł, były o 411 zł niższe od kosztów przygotowania jej do sprzedaży (sporządzenia operatu szacunkowego i podziału geodezyjnego), wynoszących 1.891 zł.

2. Działkę nr 252/73 Gmina sprzedała pod budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego, powołując się na art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹, a więc w trybie bezprzetargowym. Nie wystąpiły jednak wszystkie przesłanki określone w tym przepisie, umożliwiające zastosowanie tego trybu. Sprzedaży nieruchomości przeznaczonej pod budownictwo mieszkaniowe w trybie bezprzetargowym można było bowiem dokonać jedynie podmiotowi realizującemu wyłącznie cel publiczny, dla którego budownictwo mieszkaniowe jest celem statutowym i który dochody przeznaczana w całości na działalność statutową. Nabywca (Przedsiębiorstwo Budowlane „Ciechbud” Sp. z o.o. w Działdowie) nie spełniał natomiast tych wymogów, gdyż nie wykonywał zadań publicznych, a prowadził działalność komercyjną w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Osiągnięte z niej zyski przeznaczał natomiast m.in. na wypłatę dywidend osobom fizycznym będącym udziałowcami spółki. NIK zwraca uwagę, że umowa sprzedaży nieruchomości zawarta w trybie bezprzetargowym, w sytuacji gdy nie było podstaw do jego zastosowania, jest umową nieważną i ma do niej zastosowanie art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego². Niezgodnie z obowiązującymi przepisami, nabywcy udzielono również bonifikaty w kwocie 13,3 tys. zł od ceny ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Pan Wójt, na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, mógł wprowadzić zastosować bonifikatę (za zgodą Rady Gminy), ale tylko wobec podmiotu spełniającego przesłanki określone w art. 37 ust. 3 tej ustawy. Stwierdzono ponadto, że:
- Urząd nie wywiązał się z określonego w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu określającego przeznaczenie działki nr 252/73 do sprzedaży.
 - Niedostatecznie zabezpieczono interesy Gminy na etapie poprzedzającym sprzedaż tej nieruchomości. Nie skorzystano m.in. z określonej w ustawie o gospodarce nieruchomościami możliwości oddania jej w użytkowanie wieczyste, co pozwoliłoby m.in. ustalić termin zagospodarowania nieruchomości, a w przypadku jego niedochowania – żądać rozwiązania umowy. Również na etapie rokowań prowadzonych z nabywcą termin taki nie został określony, a w konsekwencji nie zawarto go także w umowie przeniesienia prawa własności. Do dnia zakończenia kontroli nabywca nie rozpoczął budowy budynku mieszkalnego. Nie osiągnięto zatem priorytetowego celu, jakim według wyjaśnień Pana Wójta było zaspokojenie potrzeb mieszkańców Kozłowa na nowe mieszkania.

Sprzedaż działek o numerach ewidencyjnych 939, 940 i 941 poprzedzona została przeprowadzeniem przetargów ustnych nieograniczonych, tj. w formie przewidzianej art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W odniesieniu do każdej z ww. działek:

- Rada Gminy podjęła uchwałę o wyrażeniu zgody na ich sprzedaż,
- uprawniony rzeczoznawca majątkowy sporządził operaty szacunkowe, na podstawie których ustalone zostały ceny wywoławcze, uwzględniające koszty przygotowania tych działek do sprzedaży,
- sporządzono wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, który zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wywieszony został na tablicy ogłoszeniowej Urzędu, zaś informacja o jego wywieszeniu podana została do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie Kozłowo (wywieszono ją na tablicach ogłoszeniowych w sołectwach),

¹ Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 ze zm.

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 ze zm.).

- ogłoszenie o przetargu podano do publicznej wiadomości 42 dni przed jego terminem, tj. zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości³,
- w zawartych umowach przeniesienia prawa własności, ceny za ww. nieruchomości ustalone zostały w wysokościach odpowiadających najwyższym osiągniętym cenom w przetargach.

Analiza dokumentacji przetargowej wykazała jednak, że:

- w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie określono ich przeznaczenia, a także terminu złożenia wniosków przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, tj. danych wymaganych art. 35 ust. 2 pkt 4 i 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
 - ogłoszenia o przetargach nie zawierały, wymaganych art. 38 ust. 2 ww. ustawy, danych dotyczących przeznaczenia, obciążeń i zobowiązań, których przedmiotem były zbywane nieruchomości,
 - w protokołach z przeprowadzonych przetargów nie podano oznaczeń ww. działek ewidencyjnych według ksiąg wieczystych, informacji o ich obciążeniach i zobowiązaniach, których były przedmiotem, do czego zobowiązywał § 10 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 cytowanego wcześniej rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r.
 - wbrew obowiązкови określönemu w art. 35 ust. 1 ww. ustawy, wykaz nieruchomości nie został podany do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu.
3. Spośród 115 nieruchomości otrzymanych od Agencji, do 30 listopada 2011 r. w księgach rachunkowych Gminy nie ujęto 109 działek ewidencyjnych o łącznej wartości 1.323,9 tys. zł, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴. Przepis ten stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić (w postaci zapisu) każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie. Było to spowodowane niewłaściwym obiegiem dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie. Zawierane przez Gminę umowy nieodpłatnego przeniesienia prawa własności nie były bowiem przekazywane z Referatu Rolnictwa i Gospodarki Terenowej do Referatu Finansowego. Wprawdzie 30 listopada 2011 r. dane dotyczące 109 działek ujęto w księgach rachunkowych, jednak nie zostały one zaksięgowane na podstawie umów zawartych z ANR (dokumentów źródłowych), a w oparciu o nierzetelnie sporządzony „Wykaz mienia komunalnego”. W dokumencie tym, wartość 107 działek odbiegała bowiem od ich wartości wynikającej z umów przeniesienia prawa własności, przy czym w przypadku 94 działek ich wartość została zawyżona o 641,4 tys. zł, zaś 13 działek – zaniżona o 633,9 tys. zł.
- Zaniechanie bieżącego ewidencjonowania nieruchomości pozyskiwanych przez Gminę od Agencji miało wpływ na wiarygodność sprawozdań finansowych (bilansów) sporządzonych za lata 2000-2010. Wartość gruntów pozyskanych i niewykazanych przez Gminę w bilansach za te lata wynosiła bowiem od 186,8 tys. zł (w 2000 r.) do 1.319.446,39 zł (w latach 2008-2010). Zaewidencjonowanie natomiast w 2011 r. błędnych danych dotyczących ww. 109 działek skutkowało nierzetelnymi danymi w księgach rachunkowych.
4. Badanie przeprowadzone na próbie 115 działek otrzymanych od Agencji wykazało, że inwentaryzację gruntów na koniec 2011 r. przeprowadzono niezgodnie z wymogami art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Polegała ona bowiem na porównaniu danych ewidencji księgowej z danymi zawartymi w „Wykazie mienia komunalnego”, który nie jest dokumentem źródłowym, zaś ujęte w nim wartości pozyskanych przez Gminę nieruchomości odbiegały od wartości określonych umowami z Agencją. Należy zauważyć, że Urząd dysponował wszystkimi ww. umowami, a zatem prawidłowo przeprowadzona

³ Dz. U. nr 207, poz. 2108 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223 ze zm.

inwentaryzacja gruntów powinna polegać na porównaniu danych ujętych w ewidencji księgowej z tymi umowami.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Korzystanie z przewidzianej w art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami możliwości odstąpienia od obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości gminnych przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, wyłącznie w przypadku ich sprzedaży podmiotom spełniającym wymogi określone w tym przepisie.
2. Podjęcie działań zmierzających do odzyskania przez Gminę nieruchomości gruntowej (oznaczonej nr 252/73, położonej w obrębie Kozłowo), zbytej z naruszeniem prawa.
3. Gospodarowanie zasobem nieruchomości gruntowych otrzymanych nieodpłatnie od Agencji w sposób zgodny z warunkami zawartych z nią umów.
4. Skorygowanie ksiąg rachunkowych, poprzez ujęcie w nich wartości 107 nieruchomości gruntowych otrzymanych od ANR, w kwotach wynikających z dokumentów źródłowych.
5. Podjęcie działań zapewniających prawidłowy obieg w Urzędzie dokumentów dotyczących pozyskiwania i zbywania przez Gminę nieruchomości gruntowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu bądź o działaniach podjętych w celu realizacji tych wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem