



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4112-002-01/2014  
S/14/004

Tekst ujednolicony uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 15 maja 2015 r.

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* S/14/004 – Gospodarowanie wybranymi składnikami majątkowymi przez Gminę Orneta w latach 2009 - 2014

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie

*Kontrolerzy* 1. Jerzy Gomoła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90937z dnia 21.11.2014 r.  
2. Piotr Koszczał, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90936 z dnia 21.11.2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1 - 4)

*Jednostka kontrolowana* Urząd Miejski w Ornece, 11 – 130 Orneta, ul. Plac Wolności 26.

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Ireneusz Popiel, Burmistrz Miasta Orneta.

(Dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zakresie gospodarowania wybranymi składnikami majątkowymi Gminy.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła uzyskane do dnia zakończenia kontroli dochody Gminy z tytułu zagospodarowania przejętych składników majątkowych w łącznej wysokości 292,7 tys. zł oraz potencjalne pozytywne skutki społeczne w postaci utworzenia nowych miejsc pracy, mieszkań socjalnych i placówki opieki geriatrycznej. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- nienależytym nadzorze nad przebudową budynku kotłowni na świetlicę wiejską w miejscowości Dąbrówka, w wyniku czego wykonawcy nie naliczono kary umownej w kwocie do 247,5 tys. zł za nieterminowe wykonanie przedmiotu zamówienia,
- niedochowaniu należytej staranności na etapie poprzedzającym dokonanie zamiany przez Gminę składników jej majątku w postaci sieci ciepłowniczej na część budynku biurowego będącego własnością PEC Sp. z o.o. w Lidzbarku Warmińskim, ponieważ decyzji o zamianie nie poprzedzono analizą możliwych sposobów zagospodarowania przejmowanej do zasobu Gminy nieruchomości, a w szczególności nie oszacowano związanego z tą transakcją ryzyka,
- nieoszacowaniu przez rzeczoznawcę majątkowego wartości działki Nr 163/1, co naruszało wymóg art. 7 w związku z art. 149 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>2</sup>,
- nieskutecznym nadzorze nad niektórymi nieruchomościami gruntowymi ze strefy przedsiębiorczości przy ul. Przemysłowej w Ornece, co skutkowało

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

<sup>2</sup> Tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 518; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

bezumownym korzystaniem z nich przez nieuprawniony podmiot. Ponadto stwierdzono, że w decyzji z dnia 28 lutego 2013 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie instalacji do ekologicznej mineralizacji odpadów przemysłowych, niebezpiecznych, komunalnych i innych o charakterze organicznym, błędnie przyjęto, że może być ono realizowane również na działce nr 102/76, mimo że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla działki tej przewidziano inne przeznaczenie.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### **Realizacja i rozliczenie zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa budynku kotłowni na świetlicę wiejską w miejscowości Dąbrówka”, realizowanego w 2012 r.**

Opis stanu faktycznego

1.1. W wyniku rozstrzygnięcia postępowania w sprawie zamówienia publicznego w formie przetargu nieograniczonego, w dniu 8 maja 2012 r., Urząd zawarł umowę<sup>3</sup> z PP-U „Termobud”<sup>4</sup> (Wykonawcą) na realizację inwestycji pod nazwą: „Przebudowa budynku kotłowni na świetlicę wiejską w miejscowości Dąbrówka”. Warunki realizacji inwestycji ustalono następująco:

- umowa została zawarta na warunkach określonych w ofercie z dnia 20 lutego 2012 r.,
- zgodnie z § 2 umowy, zakończenie inwestycji powinno nastąpić nie później niż do dnia 30 sierpnia 2012 r.,
- jako podstawę uznania inwestycji za zakończoną przyjęto pisemne zgłoszenie przez Wykonawcę przedmiotu umowy do odbioru końcowego, wraz z potwierdzeniem inspektora Nadzoru Inwestorskiego o gotowości do odbioru,
- wraz z ww. zgłoszeniem, Wykonawca powinien był przekazać Urzędowi (Zamawiającemu) dokumenty, o których mowa w § 7 umowy, tj. przede wszystkim dziennik budowy, protokoły i zaświadczenia z przeprowadzonych badań, prób i sprawdzeń oraz obmiar robót i kosztorys powykonawczy, sprawdzone przez inspektora nadzoru,
- wartość robót ustalono na kwotę 550,0 tys. zł brutto (§ 5 umowy),
- zabezpieczeniem interesów Urzędu był zapis w umowie (§ 9), o prawie do naliczenia kary umownej w wysokości 1% wynagrodzenia brutto (tj. 5,5 tys. zł) za każdy dzień zwłoki w zakończeniu przedmiotu umowy, począwszy od dnia 30 sierpnia 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 25 - 38, 270 - 281)

Po przedłożeniu projektu budowlanego, Urząd uzyskał jego zatwierdzenie wraz z wymaganym pozwoleniem na budowę<sup>5</sup>. Czynności nadzoru inwestorskiego, po przeprowadzeniu postępowania w sprawie o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego, Urząd powierzył przedsiębiorstwu „Elprojekt”<sup>6</sup> (umowa z dnia 12 marca 2012 r.). Zgodnie z § 12 ust. 6 tej umowy, Gmina zobowiązała Elprojekt do odpowiedzialności za wyrządzone szkody będące następstwem niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań objętych umową.

(Dowód: akta kontroli str. 294 - 320)

Realizacja zamówienia przez Wykonawcę przebiegała następująco:

- 1) teren budowy przekazano Wykonawcy w dniu 21 maja 2012 r. (wpis w dzienniku budowy),

<sup>3</sup> Nr 272/33/ZP/2012

<sup>4</sup> Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowe „Termobud” Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie

<sup>5</sup> Decyzją Starosty Lidzbarskiego nr Or/225/2009 z dnia 24 września 2009 r.

<sup>6</sup> Przedsiębiorstwo „Elprojekt” Sp. z o.o. z siedzibą w Elblągu

- 2) opóźnienia w prowadzeniu prac zostały ujawnione w dniu 1 sierpnia 2012 r. Wykonawca, stosownie do zalecenia zawartego w protokole rady budowy, przedłożył program naprawczy mający na celu terminowe zakończenie prac,
- 3) opóźnienie prac budowlanych, mogące spowodować niedotrzymanie przez Wykonawcę umownego terminu zakończenia budowy i oddania budynku do użytkowania stwierdzono w dniu 16 sierpnia 2012 r. (protokół rady budowy),
- 4) w dniu 16 sierpnia 2012 r. kierownik budowy dokonał obmiaru powykonawczego dotychczas wykonanych prac budowlanych oraz sporządził protokół odbioru częściowego, wyceniając wykonane prace na kwotę 120 tys. zł, tj. 21,9% wartości umownej; na tej podstawie Urząd dokonał płatności na rzecz Wykonawcy i Nadzoru Inwestorskiego<sup>7</sup>,
- 5) w dniu 30 sierpnia 2012 r. kierownik budowy oraz przedstawiciele firmy Elprojekt, działając w ramach nadzoru inwestorskiego, w dzienniku budowy potwierdzili zakończenie robót budowlanych; w tym samym dniu kierownik budowy dokonał obmiaru powykonawczego, z którego wynikało, że zrealizowano 100% prac określonych w projekcie,
- 6) z treści oświadczenia kierownika budowy wynika, że wg stanu na ww. dzień, roboty wykonano zgodnie ze sztuką budowlaną, projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę, a teren budowy, jego otoczenie, a także drogi, ulice i sąsiednie nieruchomości doprowadzono do należytego stanu i porządku.

Dokumenty powyższe zostały zatwierdzone przez inspektora nadzoru i na ich podstawie wystawiono faktury o płatność. Pracownicy Referatu Inwestycyjnego i Funduszy Pomocowych Urzędu opisując je potwierdzili wykonanie prac zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, w związku z tym Urząd dokonał na rzecz Wykonawcy oraz Nadzoru Inwestorskiego płatności w łącznej kwocie 440 tys. zł.<sup>8</sup>, obejmującej pozostałe 78,1% wartości zamówienia.

(Dowód: akta kontroli str. 23 - 24, 49 - 132)

**1.2.** Łączne koszty realizacji inwestycji wyniosły 593,5 tys. zł, na co składały się koszty wykonania dokumentacji projektowej – 30,5 tys. zł, wynagrodzenie wykonawcy – 550,0 tys. zł oraz koszty czynności nadzoru inwestorskiego – 13,0 tys. zł. Źródłem finansowania inwestycji były środki Unii Europejskiej (PROW)<sup>9</sup> w wysokości 362,0 tys. zł oraz wkład własny Gminy w kwocie 231,5 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 6 - 20)

**1.3.** Protokół odbioru końcowego z 30 sierpnia 2012 r., został podpisany przez kierownika budowy oraz trzech inspektorów nadzoru. Obsługą inwestycji realizowanych przez Gminę Miejską Orneta zajmowało się dwóch pracowników Referatu Inwestycyjnego i Funduszy Pomocowych Urzędu Miejskiego (referatu liFP). Do zakresu ich obowiązków należało, m.in.:

- planowanie i przygotowanie do realizacji zadań inwestycyjnych,
- opracowywanie dokumentów dla prowadzonych inwestycji do czasu ich zakończenia i rozliczenia,
- koordynację przebiegu procesu inwestycyjnego,
- rozliczanie realizowanych zadań inwestycyjnych,
- sprawozdawczość i monitoring inwestycji,
- przeprowadzanie przeglądów gwarancyjnych i pogwarancyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 139 - 142, 173 - 176)

<sup>7</sup> Faktura VAT nr 83/12 Termobud na kwotę 120 178,06 zł i Faktura VAT nr 29/12 Elprojekt na kwotę 2 838,05 zł.

<sup>8</sup> Faktura VAT nr 102/12 Termobud na kwotę 429 865,75 zł i Faktura VAT nr 39/12 Elprojekt na kwotę 10 150,75 zł.

<sup>9</sup> Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013

Jak wynika z wyjaśnień inspektora ds. inwestycji do zadań, którego należał nadzór nad ww. inwestycją, był on na placu budowy w trakcie jego przekazania wykonawcy w maju 2012 r., odbywał tam konsultacje z nadzorem inwestorskim („około dwa razy”) oraz uczestniczył w odbiorze końcowym w dniu 21 września 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 241 - 245)

Z wyjaśnień drugiego z pracowników referatu liFP, tj. głównego specjalisty ds. inwestycji wynika, że zastępował swojego kolegę w czasie jego nieobecności oraz był nieformalnym kierownikiem zespołu. On także nie dokonywał oględzin na placu budowy w dniu 30 sierpnia 2012 r. Stwierdził przy tym, że sprawdzanie stanu zaawansowania inwestycji polegało tylko, „na badaniu przedłożonej dokumentacji”.

1.4. Komisyjnego odbioru inwestycji dokonano w dniu 21 września 2012 r. W protokole odbioru końcowego, podpisanym przez pracowników referatu liFP, zastępcę burmistrza, inspektorów nadzoru, przedstawicieli wykonawcy oraz sołtysa wsi Dąbrówka, stwierdzono m.in., iż inwestycja została wykonana „zgodnie z dokumentacją projektową oraz pod względem technicznym i sztuką budowlaną”. W załączniku do protokołu wskazano jednak, iż:

- „Schody zewnętrzne do pomieszczenia świetlicy i schody do kotłowni zostały wykonane niezgodnie z projektem. Kwalifikują się do rozebrania i ponownego wykonania”.
- „Zadaszenie tarasu zostało wykonane w sposób niezgodny ze sztuką budowlaną”. „Płyty warstwowe oraz płatwie drewniane należy rozebrać i po wykonaniu czynności naprawczych ponownie zmontować i zgłosić do odbioru”.
- „Posadzka tarasu została wykonana w sposób bardzo niestaranny”. Płytki „w różnych odcieniach, różnych szerokościach, nierówne ułożenie na znacznej powierzchni dyskwalifikują ten element obiektu do odbioru. Taki stan ma miejsce na ok. 70% powierzchni tarasu, a w związku z tym posadzkę na tej powierzchni należy rozebrać i wykonać od nowa.”
- „Tynki i wymalowania ścian i sufitów w 6 pomieszczeniach wykonano bardzo niestarannie. Widoczne są miejsca, gdzie nie wykonano w ogóle gładzi gipsowych”. Ościeża okienne i drzwiowe niestaranne, widoczna pianka montażowa. „Okna w trzech pomieszczeniach nie zostały zamontowane pionowo.”

Komisja wyznaczyła Wykonawcy dwutygodniowy (do 5 października 2012 r.) termin usunięcia ww. usterek.

Jak wynika z wyjaśnień inspektora ds. inwestycji, ww. zastrzeżenia, co do sposobu wykonania inwestycji zakwalifikowano jedynie, jako usterki nie wpływające na możliwość użytkowania tego budynku oraz jego eksploatacji. Stwierdził ponadto, że „Wymienione usterki, łącznie ze schodami, nie rzutowały na możliwość użytkowania obiektu. Z uwagi na porę roku nie było potrzeby wchodzenia do kotłowni w tamtym czasie, a wykończenie, to bardziej względy estetyczne nie mające wpływu na odbiór budynku”.

Również główny specjalista ds. inwestycji stwierdził, że „mimo wszystko nie rzutowało to na bezpieczne użytkowanie tego obiektu” oraz, że to „inspektor nadzoru miał obowiązek kontrolowania wszystkich kwestii technicznych z racji nadzoru bezpośredniego”.

(Dowód: akta kontroli str. 133 - 137, 241 - 253)

Po upływie ww. terminu, komisja w składzie: kierownik budowy, inspektor nadzoru inwestorskiego i inspektor ds. inwestycji Urzędu, potwierdziła protokolarnie usunięcie wszystkich „usterek” i zakończenie w związku z tym inwestycji (Wykonawca wystawił kartę gwarancyjną).

(Dowód: akta kontroli str. 137, 241 - 253)

1.5. Ze zgromadzonej w toku kontroli NIK dokumentacji wynika, że po 30 sierpnia 2012 r., tj. terminie wykonania zamówienia, realizowane były prace m.in.:

- we wrześniu 2012 r. zamontowano wentylatory, faktura VAT nr 181/9/2012 z 11 września 2012 r., karta gwarancyjna z września 2012 r.,
- w dniu 13 września 2013 r. dokonano zakupu i montażu drzwi zewnętrznych PCV w ZP OKNAL s.c. przez pracownika tej firmy, które odebrano protokolarnie w tym dniu, faktura VAT nr 135/2012 z 14 września 2012 r.,
- w dniu 18 września 2012 r. dokonano protokolarnego odbioru wykonania balustrad zewnętrznych, wyjaśnienia przedstawiciela podwykonawcy z 14 stycznia 2015 r., umowa nr 1/07/2012/117 z 3 września 2012 r., faktura VAT nr 14/12 z 18 września 2012 r.
- w dniu 28 września 2012 r. dokonano prób instalacji elektrycznej i sporządzono protokół odbioru tej instalacji,
- w dniu 24 października 2012 r. dokonano technicznego odbioru robót, które obejmowały m.in. prace ujęte w obmiarze robót z 30 sierpnia 2012 r. pod poszczególnymi pozycjami jako wykonane, tj.: docieplenie elewacji (poz. 3.5), izolacja dachu (poz. 3.6), pochylnie dł. 300 cm i dł. 1.443 cm (poz. 2.6), taras (poz. 3.3), glazura w kuchni (poz. 3.1), komin (poz. 2.4), konstrukcja wiaty (poz. 2.3), izolacja pionowa piwnic (poz. 3.7.2), roboty betonowe w stropie (poz. 2.2), faktura VAT nr 4/2012 z 18 października 2012 r., wyjaśnienia przedstawiciela podwykonawcy z 9 stycznia 2015 r.,

Kierownik budowy w swych wyjaśnieniach przyznał, że już po dokonaniu pisemnego zgłoszenia przedmiotu umowy do odbioru, trwały jeszcze prace związane z poprawkami występujących usterek oraz związane z urządzaniem terenu wokół budynku. Na polecenie projektanta wykonywano również dodatkowe stężenia słupów (wrzesień 2012 r.).

(Dowód: akta kontroli str. 181 - 240)

Pismami z dnia 18 września 2012 r., Burmistrz w poinformował Państwową Inspekcję Sanitarną i Państwową Straż Pożarną o zakończeniu budowy obiektu budowlanego w celu przystąpienia do jego użytkowania. Urząd nie otrzymał od Wykonawcy wraz z pisemnym zgłoszeniem przedmiotu umowy do odbioru końcowego wymaganych umową dokumentów wskazanych w § 7 ust. 5, które stanowiły zgodnie z § 1 ust 2, pkt 2 jeden z elementów przedmiotu umowy. Burmistrz (pismem z dnia 7 września 2012 r.) zwrócił się do PP-U „Termobud” z żądaniem ich dostarczenia w nieprzekraczalnym terminie do 18 września 2012 r., zaznaczając iż w przeciwnym przypadku nastąpi odmowa dokonania odbioru końcowego.

(Dowód: akta kontroli str. 164 - 169, 257 - 258)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

Nadzór nad realizacją ww. inwestycji był niedostateczny. W wyniku czego wykonawcy wypłacono wynagrodzenie w pełnej wysokości 550,0 tys. zł i nie naliczono - stosowanie do postanowień § 9 umowy - kary w kwocie do 247,5 tys. zł, mimo że w wymaganym umową terminie (30 sierpnia 2012 r.) nie wykonał on w pełnym zakresie przedmiotu zamówienia. Roboty budowlane, jak wykazała kontrola NIK, faktycznie zakończone zostały, bowiem dopiero 15 października 2012 r., a np. wymagane umową pomiary elektryczne wykonano 28 września 2012 r., tj. po dokonaniu odbioru robót. Podkreślić należy, że już w połowie sierpnia 2012 r. Urząd posiadał wiedzę o istniejącym zagrożeniu wykonania tej inwestycji w terminie określonym w umowie. Potwierdza to m.in. protokół nr 2 z rady budowy z 16 sierpnia 2012 r., podpisany przez głównego specjalistę ds. inwestycji, w którym stwierdzono, że zrealizowano wówczas prace stanowiące ok 22% wartości inwestycji.

Inspektor ds. inwestycji w referacie liFP wyjaśnił, że w związku z tym, iż „budowa ta nie była problemowa”, nie wymagała jego udziału na budowie. Ponadto jego zdaniem „od tego jest nadzór inwestorski”.

(Dowód: akta kontroli str. 241-249)

Burmistrz wyjaśnił natomiast, że „otrzymywał informacje od swoich pracowników, że wszystko przebiega zgodnie z umową i terminowo”, a z dokumentacji wynika, iż „wszystko zostało zrealizowane zgodnie z projektem”.

(Dowód: akta kontroli str. 25-35, 94-130, 158-163, 250-260)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie brak nadzoru nad realizacją ww. inwestycji.

## **2. Zamiana majątku Gminy (nieruchomości i środków trwałych) na nieruchomości innych podmiotów (Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej i Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego)**

### **Postępowania o dokonanie zamian**

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Zadania w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości realizowali pracownicy referatu rolnictwa, zagospodarowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami (referat RZPiGN).

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą referat nie sporządzał planów wykorzystania zasobu oraz nie ewidencjonował nieruchomości gminnych zgodnie z katastrzem nieruchomości, o czym mowa w art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Decyzje dotyczące sprzedaży, zamiany lub nabycia nieruchomości podejmowane były każdorazowo przez Radę Miejską w Ornece. Podjęto już jednak prace nad sporządzeniem planu wykorzystania zasobu gminy Ornetą. Projekt planu wykorzystania zasobu przedłożony zostanie Radzie Miejskiej w Ornece celem uchwalenia.

Z wyjaśnienia kierownika referatu RZPiGN wynika, że wg stanu na dzień rozpoczęcia kontroli (31-10-2014), dane dotyczące nieruchomości znajdowały się w różnych zbiorach. Dopiero w 2015 roku zamierza się podjąć działania w celu rozszerzenia programu EW-OPIS o moduły pozwalające zebranie w jednej bazie danych wszystkich informacji o każdej z nieruchomości.

(Dowód: akta kontroli str. 323 - 326)

**2.2.** W badanym okresie, problematykę gospodarowania nieruchomościami gminnymi regulowała uchwała Rady Miejskiej<sup>10</sup>. W § 3 ust. 1 uchwały określono, że gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy należy do Burmistrza, który decyduje o „przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, oddaniu w użytkowanie wieczyste, oddaniu w najem lub dzierżawę, użyczenie, oddaniu w trwałe zarząd, zrzeczenie się, zamiany, wnoszeniu, jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek prawa handlowego utworzonych przez gminę oraz darowiznach na cele publiczne, a także obciążeniach nieruchomości poprzez ustanawianie na nich ograniczonych praw rzeczowych, takich jak: hipoteka, służebność, użytkowanie, wybierając formę prawną w obrocie tymi nieruchomościami”.

(Dowód: akta kontroli str. 327 - 335)

### **2.3. Zamiana dokonana z Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej**

W dniu 10 czerwca 2009 r., Andrzej Ołtuszewski – ówczesny Burmistrz Ornety<sup>11</sup> dokonał w porozumieniu z Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej Sp. Z o.o. z siedzibą w Lidzbarku Warmińskim, zamiany miejskiej sieci ciepłej składającej się

<sup>10</sup> Nr XXVI/211/08 Rady Miejskiej w Ornece z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Ornetą.

<sup>11</sup> Funkcję tę pełnił w okresie od 5 grudnia 2006 r. do 14 grudnia 2010 r.

z magistral przesyłowych, kompaktowych węzłów ciepłych jedno oraz dwufunkcyjnych, o łącznej wartości 1.162,1 tys. zł (ustalonej metodą księgową), na udział w nieruchomości zabudowanej<sup>12</sup> o wartości 662.2 tys. zł (ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego). W rezultacie zamiany Gmina otrzymała także 500 tys. zł z tytułu różnicy wartości przedmiotów zamiany.

Na dokonanie powyższej zamiany wyraziła zgodę Rada Miejska w Ornece stosowną uchwałą<sup>13</sup>. W przedłożonej do kontroli dokumentacji dotyczącej tej zamiany brak było jednak wskazania – zgodnie z zasadą gospodarności – przesłanek ekonomicznych uzasadniających omawianą zamianę. Zwraca przy tym szczególnie to, iż ustalona metodą księgową wartość przekazywanej sieci mogła być istotnie niższa od jej wartości rynkowej<sup>14</sup> oraz fakt, iż Gmina nie sporządziła wnikliwej analizy sposobu wykorzystania przejmowanej nieruchomości.

W wyjaśnieniu dotyczącym braku powyższej analizy, Andrzej Ołtuszewski podał, że:

- celem zamiany była potrzeba rozbudowy sieci ciepłowniczej w Ornece i żądania stawiane przez PEC, uzależniające rozbudowę sieci i kotłowni od zamiany instalacji ciepłowniczej w części miasta,
- w wyniku dokonanej zamiany nastąpiła likwidacja 11 lokalnych oraz jednej zdekapitalizowanej kotłowni osiedlowej,
- po likwidacji kotłowni i rozbudowie sieci za przeszło 3 mln zł, umożliwiono korzystanie z centralnego ogrzewania mieszkańcom kilkunastu budynków,
- przed dokonaniem zamiany PEC dokonał remontu dachu, wymiany rynien i rur spustowych w budynku przekazanym Gminie,
- rozpatrywano kilka sposobów wykorzystania przejmowanej nieruchomości, m.in. prowadząc rozmowy z Wyższą Szkołą Informatyki i Ekonomii w Olsztynie na temat utworzenia filii uczelni w przejmowanym obiekcie, ogłaszając przetarg na sprzedaż tego obiektu, a po jego niepowodzeniu rozważając koncepcję utworzenia biblioteki multimedialnej, czy też adaptację na mieszkania socjalne.

Składający wyjaśnienie, w odpowiedzi na pytanie, dlaczego wartość sieci ciepłowniczej przekazywanej przez miasto określono na podstawie jej wartości księgowej, podczas gdy wartość nieruchomości przejmowanej ustalono w oparciu o wycenę rzeczoznawcy majątkowego, stwierdził iż „nie pamięta”.

Również skarbnik Gminy podała, że ze względu na upływ czasu nie pamięta dlaczego posłużono się metodą księgową dla określenia wartości oddawanej PEC sieci ciepłowniczej.

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że po dokonaniu zamiany Urząd podejmował następujące działania w celu zagospodarowania przejętej nieruchomości:

- w I półroczu 2010 r. ogłoszono dwa przetargi nieograniczone na sprzedaż nieruchomości, zmniejszając w drugim przetargu cenę wywoławczą z 643 tys. zł do 322 tys. zł. Obydwa przetargi nie doszły do skutku, ze względu na brak oferentów,
- na wniosek prezesa zarządu Orneckiego Stowarzyszenia Wspierania Osób Niepełnosprawnych (OSWON), w lutym 2014 r. Rada Miejska Ornece wyraziła zgodę na udzielenie 99% bonifikaty na sprzedaż Stowarzyszeniu (na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego), części nieruchomości. Mimo

---

<sup>12</sup> Na działce Nr 136/7.

<sup>13</sup> Z dnia 29.03.2009 r.

<sup>14</sup> O wartości rynkowej składnika majątkowego generującego wymierne dochody decyduje przede wszystkim wysokość skapitalizowanych dochodów z jego eksploatacji (tu z odpłatności za przesył ciepła) w ustalonym, przeciętnym okresie zwrotu inwestycji



tego, Stowarzyszenie zrezygnowało z nabycia części nieruchomości (do dnia kontroli) użytkowało ją nadal na zasadzie użyczenia.

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że koszty obciążające budżet Gminy z tytułu własności przejętej nieruchomości (od momentu jej przejęcia do dnia zakończenia kontroli) wyniosły ok. 21 tys. zł, z tego ok. 19 tys. zł stanowił podatek od nieruchomości naliczany od 2013 r., przy czym ww. podatek od nieruchomości stanowił zarówno wydatek, jak i dochód w budżecie Gminy.

Oględziny nieruchomości, o której mowa wyżej wykazały m.in., że:

- część pierwszego piętra od strony dworca PKP pozostawała w użytkowaniu OSWON,
- w pomieszczeniach należących do Gminy stwierdzono ślady po wymontowanych grzejnikach, armaturze oświetleniowej oraz wyposażeniu pomieszczeń sanitarnych,
- na obu kondygnacjach stwierdzono odklejone płytki PCV, złuszczone lamperie na znacznej powierzchni, odpadający tynk w miejscach gdzie były zacieki, zwłaszcza na drugim piętrze i klatce schodowej od strony ulicy Dworcowej,
- na zewnątrz przy złączu dachu z ścianą zewnętrzną (nad wejściem do pomieszczeń współużytkownika nieruchomości) ubytki tynku na powierzchni kilku metrów kwadratowych.

Z wyjaśnienia Ireneusza Popiela, Burmistrza Ornety wynika, że wobec braku zainteresowania nieruchomością ze strony potencjalnych nabywców lub najemców, Miasto nie posiadało aktualnej (wg stanu na dzień kontroli NIK) koncepcji jej zagospodarowania.

(Dowód: akta kontroli str. 336 - 399)

#### **2.4. Zamiana nieruchomości z Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim**

W następstwie zgody Rady Miejskiej<sup>15</sup> i po negocjacjach między stronami, dokonano zamiany stanowiących własność Gminy Orneta dwóch niezabudowanych działek gruntu<sup>16</sup> o łącznej powierzchni 9,2 ha, o oszacowanej wartości rynkowej 2.446,9 tys. zł, na nieruchomość zabudowaną o powierzchni 6,7 ha będącą własnością Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie<sup>17</sup>, której wartość rynkową oszacowano na 2.337,0 tys. zł.

W uzasadnieniu ww. uchwały podano m.in., że „w wyniku prowadzonych od kilku lat negocjacji pomiędzy Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim a Gminą Orneta na temat zagospodarowania nieruchomości zabudowanej położonej w Orniecie, przy ul. Braniewskiej, po dawnych koszarach wojskowych, mając na celu zapobieżenie postępującemu niszczeniu opuszczonych budynków, postanowiono dokonać zamiany nieruchomości”. Jeden z trzech warunków, pod którymi Rada akceptowała zamianę określał, że przed zawarciem umowy notarialnej, Burmistrz Ornety przedstawi Radzie ekspertyzę techniczną dotyczącą wykonanych przez Uniwersytet prac zabezpieczających budynki (wykonanie tych ekspertyz sfinansować miał Uniwersytet).

Kontrola wykazała, że w dniu 27 czerwca 2011 r. Burmistrz wystąpił do Przewodniczącego Rady Miejskiej z wnioskiem o odstąpienie od wymogu przedłożenia przez Uniwersytet ekspertyzy technicznej wykonanych prac zabezpieczających budynki pokoszarowe. Radni w składzie 15 osób (100%) na wspólnym posiedzeniu komisji stałych Rady Miejskiej jednogłośnie zdecydowali o przyjęciu przedmiotowego wniosku. W dniu 31 sierpnia 2011 r. spisany został z

<sup>15</sup> Uchwała z dnia 30.03.2011 r.

<sup>16</sup> Usytuowanych przy ulicy Elbląskiej.

<sup>17</sup> Nieruchomość pokoszarowa przy ulicy Braniewskiej, zabudowana 12 budynkami.

udziałem przedstawicieli obydwu stron protokół odbioru robót zabezpieczających budynki przy ul. Braniewskiej, który w dniu 19 września został przedłożony przewodniczącemu Rady.

Zamiany nieruchomości dokonano w dniu 19 stycznia 2012 r., w wyniku czego Gmina uzyskała od Uniwersytetu również kwotę 109,9 tys. zł z tytułu różnicy wartości zamienianych nieruchomości.

Po dokonaniu zamiany Urząd podejmował następujące działania celem zagospodarowania nabytej nieruchomości:

- w 2012 r. dwukrotnie ogłoszono przetargi nieograniczone na sprzedaż całej nieruchomości, przy czym w drugim przetargu cenę wywoławczą zmniejszono z 2.337 tys. zł do 1.986,4 tys. zł. W obydwu przypadkach przetargi nie zostały rozstrzygnięte, ze względu na brak oferentów,
- począwszy od stycznia 2013 r., dla ułatwienia zbycia lub innego wykorzystania nieruchomości dokonywano jej podziału, początkowo przez wydzielenie dziewięciu działek, a następnie dalszych pięciu.

W wyniku działań Urzędu, stan zagospodarowania wydzielonych działek na dzień kontroli<sup>18</sup>, przedstawiał się następująco:

- jedną działkę zabudowaną (na podstawie umowy z dnia 27 czerwca 2013 r.) oddano w użyczenie na okres trzech lat Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim, z przeznaczeniem na utworzenie ośrodka opieki długoterminowej,
- dwie działki sprzedano w drodze przetargów, działkę niezabudowaną z przeznaczeniem na drogę dojazdową za kwotę 5.662 zł + VAT, tj. wartość działki według operatu szacunkowego, natomiast działkę zabudowaną sprzedano za 32.000 zł, przy wartości według wyceny rzeczoznawcy majątkowego 7.950 zł,
- pięć działek (w tym cztery zabudowane), po dwóch nieskutecznych przetargach, sprzedano w wyniku negocjacji. Ich cena wyniosła od 45,7 do 48,5% wartości określonych przez rzeczoznawcę majątkowego<sup>19</sup>, a zapłatę rozłożono na 10 lat. Ponadto kupujący zobowiązali się do ustanowienia na nabytych nieruchomości hipoteki umownej, do wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

Wskutek ww. działań Urzędu do budżetu Gminy wpłynęło 292,7 tys. zł dochodów, w tym 259,7 tys. zł z tytułu sprzedaży i zamiany nieruchomości oraz 33 tys. zł z tytułu podatku od nieruchomości.

Analiza dokumentacji dotyczącej egzekwowania przez Urząd zobowiązań od nabywców ww. działek wykazała m.in., że nabywca działki nr 3/42 nie wpłacił pierwszej raty należności w wysokości 12.857 zł, której termin płatności przypadał na 30 listopada 2014 r. Po ujawnieniu tego faktu przez kontrolera NIK, Urząd w dniu 9 grudnia 2014 r. wystąpił z wezwaniem do uregulowania należności na łączną kwotę 14.759,45 zł (łącznie z odsetkami za zwłokę). Mimo, że Urząd nie wyraził zgody na prośbę dłużnika na przedłużenie terminu spłaty raty, do dnia zakończenia kontroli nie dokonano wpłaty należności.

Pięć działek pozostało we własności Gminy, w tym dwie na które nie znaleziono nabywców, kolejne dwie ze względu na wydzielenie ich pod drogi wewnętrzne oraz jedna zabudowana, z przeznaczeniem położonego na niej budynku na mieszkania socjalne.

---

<sup>18</sup> 30.11.2014 r.

<sup>19</sup> W myśl art. 67 ust. 2 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, cenę nieruchomości ustala się w rokowaniach z nabywcą w wysokości nie niższej jednak, niż 40% jej wartości.

W wyjaśnieniu dotyczącym koncepcji (planu) zagospodarowania przejętej w wyniku zamiany z UW-M nieruchomości, Burmistrz podał, że chodziło przede wszystkim o „stworzenie mieszkań socjalnych” oraz użyczenie pomieszczeń na potrzeby „opieki geriatrycznej”. Pozostałe budynki przeznaczono do sprzedaży (przetargi w trakcie realizacji). Ponadto, w części niezabudowanej nieruchomości rozpatrywano możliwość wybudowania osiedla budynków mieszkalno-użytkowych.

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że w ramach działań zmierzających do zagospodarowania pozostałych przejętych od U-WM nieruchomości, Gmina podpisała list intencyjny z Towarzystwem Budownictwa Społecznego – Administrator sp. z o.o. w Ornece (TBS), w którym potwierdzono chęć podjęcia wspólnych działań inwestycyjnych oraz ustalono sposób finansowania zadania polegającego na przystosowaniu jednego z przejętych budynków w wyniku zamiany z UW-M, do funkcji lokali socjalnych. Na realizację tego zadania w budżecie Gminy na 2014 r. przyznano 50 tys. zł, a w projekcie budżetu na 2015 r. przewidziano na ten cel 200 tys. zł, jako wkład Gminy na rozpoczęcie robót remontowych. Pozostałe środki ma stanowić dofinansowanie, o które Gmina zamierza wystąpić w 2015 r.

Ogłędziny nieruchomości przy ulicy Braniewskiej wykazały m.in., że:

- Teren posesji zarośnięty był samosiewami, trawa niekoszona, chodniki oraz drogi wewnętrzne miejscami uszkodzone (dziury) lub zarośnięte.
- Budynki oddane w użyczenie nie wykazywały cech wskazujących na prowadzenie tam jakichkolwiek prac adaptacyjno-remontowych.
- Na działce gruntowej nr 3/52 składowano różne materiały budowlane z rozbiórek oraz ziemię. W wyjaśnieniu Burmistrz podał, że składowany materiał budowlany pochodził z robót rozbiórkowych nawierzchni utwardzonych, wykonywanych w ramach realizacji dwóch inwestycji na terenie Gminy. O składowaniu tych materiałów zdecydował brak innego miejsca na terenie Ornece. Materiały te po selekcji w 2015 r. mają być wykorzystane „do poprawy technicznej infrastruktury gminnej”.
- Budynki należące do Gminy (nr 3 – działka nr 3/38 oraz nr 8 i nr 10 – działka nr 3/49) były zabezpieczone przed dostępem osób postronnych. Pokrycia dachowe budynków były w części uszkodzone (brak lub pęknięcia dachówek). Wewnątrz budynków były grzejniki, wyposażenie sanitariatów (stwierdzono brak pojedynczych sztuk umywalk, baterii umywalkowych oraz opraw oświetleniowych). W budynku numer 3 w kilku pomieszczeniach ślady po zaciekach, w tych miejscach odpadł tynk, odklejone płytki PCV, lamperie na klatkach schodowych złuszczone na znacznej powierzchni.

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że dotychczasowe koszty obciążające budżet Gminy z tytułu własności przejętej od UW-M nieruchomości (licząc od czasu przejęcia do dnia 30.11.2014 r.) wyniosły 104,1 tys. zł, w tym 74,5 tys. zł z tytułu podatku od nieruchomości (naliczany od 2013 r.), 16,8 tys. zł jako opłaty za media oraz 6 tys. zł za zamieszczenie w prasie ogłoszeń w sprawie sprzedaży tych nieruchomości.

(Dowód: akta kontroli str. 400-611, 858-868)

W kontekście omawianej zamiany, podkreślenia wymaga fakt, iż Burmistrz zatwierdził<sup>20</sup> projekt podziału jednej z działek przekazanych Uniwersytetowi na 23 działki budowlane. Ustalono przy tym, że Urząd był w trakcie procedury naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości.

(Dowód: akta kontroli str. 400 - 611)

---

<sup>20</sup> Decyzją z dnia 11.12.2013 r.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, zastosowanie metody księgowej do wyceny sieci ciepłowniczej, przekazanej w zamian za udział w nieruchomości zabudowanej, nie zapewniało ustalenia rzeczywistej wartości zbytego majątku, zwłaszcza, że po przekazaniu sieci utracono dochody pochodzące z jej eksploatacji.

Stwierdzone nieprawidłowości

Pracownicy Gminy nie dochowali należytej staranności na etapie poprzedzającym decyzję o dokonaniu zamiany składników majątku Gminy w postaci sieci ciepłowniczej na część budynku biurowego będącego własnością PEC Sp. z o.o. w Lidzbarku Warmińskim. Przedmiotowej decyzji nie poprzedzono analizą możliwości zagospodarowania przejętej nieruchomości, a także nie oszacowano związanego z tą transakcją ryzyka.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym wyżej zakresie.

### 3. Postępowanie w sprawie budowy spalarni odpadów

Opis stanu faktycznego

W 2010 r. Gmina, na wniosek<sup>21</sup> Prezesa Zarządu firmy MINERALIZACJA GP S.A. z siedzibą w Warszawie, wszczęła postępowanie w sprawie przedsięwzięcia polegającego na budowie instalacji do ekologicznej mineralizacji odpadów przemysłowych, niebezpiecznych, komunalnych i innych o charakterze organicznym (dalej spalarnia odpadów). Jako miejsce lokalizacji przedsięwzięcia wskazane zostały działki Nr 102/65 i 102/76, obręb Krzykały.

Postępowanie to przeprowadzono następująco:

- Realizując obowiązek określony w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>22</sup>, w styczniu 2012 r. Urząd zamieścił na stronie BIP oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu, jak również przekazał do dwóch sołectw – Drwęczno i Krzykały (sąsiadujących z działkami inwestycyjnymi), obwieszczenie Burmistrza Ornety o wszczętym postępowaniu administracyjnym oraz wydanym postanowieniu o konieczności przeprowadzenia w pełnym zakresie oceny i opracowania w jej wyniku raportu o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko (zawieszając postępowanie w sprawie wydania decyzji administracyjnej do dnia przedłożenia przez inwestora tego raportu).
- Na wniosek dotychczasowego inwestora, we wrześniu 2012 r., nastąpiła zmiana podmiotu zamierzającego realizować przedsięwzięcie (firmę MINERAL S.A. 00-613 Warszawa INTRACO 2, zastąpiła firma BALENA Sp. z o.o. S.K.A. 00-819 Warszawa). Wraz z wnioskiem o zmianę inwestora, nowy podmiot złożył do Urzędu raport o oddziaływaniu na środowisko, sporządzony zgodnie z zakresem określonym w postanowieniu Burmistrza o konieczności jego opracowania.
- W następstwie przedłożenia ww. raportu, Urząd podał do publicznej wiadomości informację o możliwości zapoznania się z jego treścią, która została przekazana zainteresowanym mieszkańcom za pośrednictwem sołtysów wsi Drwęczno i Krzykały. W obowiązującym terminie do treści raportu nie zostały zgłoszone uwagi. Jednocześnie, w terminie do końca 2012 r. nastąpiło uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia przez Powiatowego Państwowego Inspektora Sanitarnego w Lidzbarku Warmińskim oraz Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Olsztynie (RDOŚ).
- Po uzyskaniu powyższych uzgodnień, Burmistrz wydał w dniu 28 lutego 2013 r. decyzję ostateczną o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia

<sup>21</sup> Wniosek wiceprezesa Zarządu firmy MINERAL S.A. z siedzibą w Warszawie z dnia 29.11.2011 r. wskazujący lokalizację przedsięwzięcia na działkach Nr 102/65 i 102/76

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.).

polegającego na budowie instalacji do mineralizacji odpadów przemysłowych, niebezpiecznych, komunalnych i innych o charakterze organicznym. Jako miejsce lokalizacji przedsięwzięcia wskazane zostały działki Nr 102/65 i 102/76, obręb Krzykały, gmina Orneta.

- W kwietniu 2013 r. do Burmistrza Ornety złożony został zbiorowy protest mieszkańców gminy Orneta przeciw realizacji ww. przedsięwzięcia. Mieszkańcy wnosili o wstrzymanie – ich zdaniem - szkodliwej dla środowiska inwestycji i przekazanie ich protestu do organów wymienionych w rozdzielniku protestu.
- Jednocześnie zostały złożone wnioski o wznowienie postępowania zakończonego wydaniem ww. decyzji ostatecznej z 28 lutego 2013 r. Złożyli je:
  - współwłaściciele działki przylegającej do działki na której planowane jest przedsięwzięcie wnosząc o ponowne wszczęcie postępowania oraz wnioskując o uznanie ich jako stronę postępowania i uchylenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (wniosek z dnia 20.05.2013 r.),
  - właściciele działek nie przylegających do działki, na której planowane jest przedsięwzięcie, ale na użytkowanie, których (wg wnioskodawców) będzie ono oddziaływać negatywnie, wnosząc o uznanie ich jako stronę postępowania (wniosek z dnia 22.05.2013 r.),
  - Stowarzyszenie Orneckie „Agrorelax” w Orniecie, jako organizacja statutowo podejmująca działania na rzecz ekologii, wnosząc o wznowienie postępowania i wstrzymanie wykonania decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia (wniosek z dnia 27.05.2013 r.).
- Burmistrz Ornety wznowił - zgodnie z ww. wnioskami - postępowanie o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji spalarni, uchylając w dniu 9 kwietnia 2014 r. uprzednio wydaną decyzję w tej sprawie z 28 lutego 2013 r. W uzasadnieniu decyzji, podano m.in., że „(...) za niedopuszczalną należy uznać (...) sytuację, w której określenie warunków środowiskowych na korzystanie ze środowiska dla instalacji mogącej zawsze znacząco oddziaływać na środowisko mogłoby być oparte na informacjach i dokumentach niewyczerpujących w pełni warunków rzetelnej analizy środowiska rejonu lokalizacji przedsięwzięcia oraz rzeczywistych uwarunkowań i skutków zastosowania proponowanej do zastosowania technologii. (...) Wszystkie zgromadzone w toku postępowania wznowieniowego informacje (...) wskazały na duże nieścisłości zapisów raportu o oddziaływaniu na środowisko z rzeczywistym stanem środowiska naturalnego na terenie i w obrębie inwestycji. Szczegółowe ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego eliminują możliwość realizacji tego typu inwestycji na działce Nr 102/65 i 102/76, obręb Krzykały, które wskazane zostały przez inwestora, jako miejsce lokalizacji planowanego przedsięwzięcia.”

Wg stanu na dzień zakończenia kontroli, decyzja Burmistrza uchylająca uprzednio wydaną decyzję z dnia 28 lutego 2013 r., pozostawała - w wyniku postępowań prowadzonych przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym, a następnie Wojewódzkim Sądem Administracyjnym – decyzją ostateczną lecz nieprawomocną, gdyż inwestorowi przysługiwało prawo do złożenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sadu Administracyjnego.

(Dowód: akta kontroli str. 612 - 663)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W decyzji Burmistrza Ornety z dnia 28 lutego 2013 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie instalacji do mineralizacji odpadów przemysłowych, niebezpiecznych, komunalnych i innych o charakterze organicznym, błędnie przyjęto, że inwestycja ta może być realizowana na działkach oznaczonych Nr 102/65 i 102/76, obręb Krzykały, gmina Orneta.

Zgodnie bowiem z postanowieniami planu przestrzennego zagospodarowania dla terenu przyszłej inwestycji, tylko działka 102/65 przewidziana została pod lokalizację działalności o charakterze uciążliwym dla środowiska. W przypadku realizacji inwestycji o takim oddziaływaniu, działka 102/76 przewidziana była jako jedna z działek powiększających strefę ograniczonego działania.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym wyżej zakresie.

#### 4. Gospodarowanie niektórymi nieruchomościami gruntowymi w strefie przedsiębiorczości

Opis stanu  
faktycznego

Ustanawiając, a następnie organizując tzw. strefę przedsiębiorczości w rejonie ul. Przemysłowej w Ornece, w dniu 24 sierpnia 2012 r. Urząd wypowiedział pięciu dotychczasowym użytkownikom dzierżawę siedmiu działek należących do Gminy, z terminem wypowiedzenia na 28 lutego 2013 r. Kontrola wykazała, iż:

- Wg stanu na 30 listopada 2014 r., mimo upływu terminu wypowiedzenia (w dniu 28 lutego 2013 r.) spółka, która była dotychczasowym dzierżawcą jednej z tych działek (Nr 162/6), nadal użytkowała wydzieloną jej część, tj. działkę 162/15, za którą opłacała podatek od nieruchomości. Burmistrz zawarł wprawdzie z tym użytkownikiem kolejną umowę dzierżawy ww. działki na okres od 1 stycznia do 31 marca 2015 r., z przeznaczeniem jej na prowadzenie działalności gospodarczej, nastąpiło to jednak dopiero w dniu 31 grudnia 2014 r.,
- Wyżej wymieniona spółka, bezumownie wykorzystywała także część działek nr 163/2 i 162/17. Wobec ujawnienia tego faktu przez kontrolę NIK, w dniu 12 stycznia 2015 r. Urząd obciążył spółkę kwotą 18.228 zł z tytułu z tytułu bezumownego korzystania z tych działek w okresie od 1 sierpnia do 31 grudnia 2014 r. Według wyjaśnienia Burmistrza bezumowne korzystanie z powyższych działek, a tym samym składowanie różnego rodzaju materiałów, miało miejsce po zakończeniu inwestycji, tj. po 11.07.2014 r.,
- W dniu ogłoszenia przetargu na sprzedaż działek nr 163/2 i 162/17<sup>23</sup> były one także użytkowane bezumownie i nadal składowano tam różnego rodzaju elementy betonowe i ziemię. Dopiero na sześć dni przed terminem przetargu (w dniu 16 grudnia 2014 r.) Urząd wezwał użytkującego bezumownie te działki do ich uprzątnięcia w terminie do dnia 22 grudnia 2014 r. Burmistrz wyjaśnił, iż spóźnione wezwanie do uprzątnięcia działek wynikało z błędnego przekonania, co do przebiegu ich granic (zakładano, że tereny nieuprzątnięte nie są częścią tych działek). Działki te nie znalazły jednak nabywcy, a z przeprowadzonych w dniu 9 stycznia 2015 r. oględzin wynika, że do tego czasu pozostawały nadal nieuprzątnięte,
- W związku z ostateczną decyzją Starosty Lidzbarskiego, udzielającego zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w ramach kompleksowego przygotowania terenów inwestycyjnych przy ul. Przemysłowej w Ornece<sup>24</sup>, na mocy, której nieruchomości przewidziane pod realizację tej inwestycji przeszły z mocy prawa na rzecz Gminy Orneka. W dniu 27 sierpnia 2013 r. podpisano porozumienie z właścicielami<sup>25</sup> dwóch nieruchomości (działki 162/10 i 162/11), na podstawie, którego zrzekli się oni w całości z odszkodowania w formie

<sup>23</sup> Działka Nr 163/2 o powierzchni całkowitej 0,9626 ha, której cenę wywoławczą netto ustalono na 294.110 zł oraz działka nr 162/17 o powierzchni całkowitej 0,7224 ha za cenę netto 220.720 zł (ceny wywoławcze ustalono w oparciu o operaty szacunkowe)

<sup>24</sup> Decyzja Nr Or/131/213 z dnia 3 czerwca 2013 r.

<sup>25</sup> Osoby pozostające we współwłasności małżeńskiej.

finansowej w zamian za spełnienie przez Gminę enumeratywnie wyszczególnionych siedmiu warunków, w tym przeniesienia na nich prawa własności nieruchomości gruntowej wydzielonej z działki nr 163 oraz wykonania na ich rzecz innych świadczeń polegających m.in. zniwelowaniu i utwardzeniu terenu oraz dokonania przyłączy. Na przeniesienie prawa własności działki nr 163/1 o powierzchni 0,0297 ha (odpowiadającej łącznej powierzchni działek 162/10 i 162/11) wydzielonej z działki nr 163, wyraziła zgodę Rada Miejska w Ornece uchwałą z dnia 19 grudnia 2013 r.

- W postępowaniu przed Starostą Lidzbarskim Gmina zawarła w dniu 31 grudnia 2013 r. z właścicielami wywłaszczanych działek ugodę administracyjną (zatwierdzoną postanowieniem Starosty z dnia 7 stycznia 2014 r.), na mocy, której odszkodowanie w wysokości 23.950 zł (wartość działek 162/10 i 162/11 ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego, powiększona 5% ich wartości z tytułu określonego w art. 18 ust. 1e ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>26</sup>), powinno zostać zamienione „na niezabudowaną działkę gruntową (...) Nr, 163/1 (...) której wartość, powierzchnia jest zgodna z działkami przejętymi z mocy prawa przez Gminę Ornetę, tj. działek 162/10 i 162/11)<sup>27</sup>. W treści ugody administracyjnej oraz wydanego postanowienia o jej zatwierdzeniu nie wskazano zobowiązania do wykonania przez Gminę na rzecz właścicieli działek 162/10 i 162/11, dodatkowych świadczeń, o których mowa w porozumieniu z sierpnia 2013 r. (w wyszczególnieniu enumeratywnym poz. 2 – 7). W treści ugody zawarto natomiast klauzulę o treści: „(...) ustalenia niniejszej ugody wyczerpują w całości wszelkie roszczenia dotyczące skutków decyzji Starosty Lidzbarskiego (...) w stosunku do działek 162/10 i 162/11.
- Postępowanie w sprawie wywłaszczenia działek 162/10 i 162/11 zakończono podpisaniem w dniu 28 lutego 2014 r. umowy w formie aktu notarialnego, mocą której Gmina dokonała przeniesienia praw własności do działki nr 163/1 w zamian za nabycie takich praw do ww. działek. Gmina oświadczyła m.in., że jest stroną porozumienia z sierpnia 2013 r. z właścicielami działek podlegających wywłaszczeniu, w którym zobowiązała się do dokonania zamiany praw własności ww. nieruchomości gruntowych oraz do innych świadczeń na ich rzecz (§ 4, pkt 4).
- Burmistrz oświadczył, iż w ramach „porozumienia notarialnego” w związku z zamianą praw własności do ww. nieruchomości, Gmina w ramach zadania „Kompleksowe przygotowanie terenów inwestycyjnych przy ul. Przemysłowej w Ornece”, na rzecz właścicieli wywłaszczonych działek wykonano „utwardzenie terenu od ul. Przemysłowej do warsztatu samochodowego z wjazdami oraz niwelację terenu”. Burmistrz oświadczył, iż Gmina nie posiada rozeznania, co do rzeczywistej powierzchni terenu, który został utwardzony, więc wartość wykonanych prac określa szacunkowo na ok. 20 tys. zł. Burmistrz oświadczył, iż zobowiązanie wobec właścicieli wywłaszczonych działek, zawarte w porozumieniu z sierpnia 2013 r., polegające na podłączeniu instalacji kanalizacyjnej do ich budynku zostanie zrealizowane w przyszłości.
- Zastępca Burmistrza, odpowiadając na pytanie, dlaczego zobowiązano się do wykonania na rzecz właścicieli wywłaszczanych działek dodatkowych świadczeń, mimo iż zgodnie z ugodą administracyjną, zamiana działek wyczerpywała ich wszelkie roszczenia z tytułu wywłaszczenia podał, że dokonano tego celem

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. z 2013 r. poz. 687 ze zm.)

<sup>27</sup> W postępowaniu uczestniczył też Getin Noble Bank S.A., który na warunkach uzgodnionych z właścicielami działek 162/10 i 162/11, zgodził się na wygaśnięcie hipoteki ustanowionej na tych działkach (kwota odszkodowania za wywłaszczenie tych działek wchodziła w całości w skład wierzytelności zabezpieczonej ustanowioną na nich hipoteką).

uniknięcia opóźnień w realizacji zadania „Kompleksowe przygotowanie terenów inwestycyjnych przy ul. Przemysłowej w Ornece”, co mogłoby mieć miejsce gdyby niespełnienie żądań właścicieli wymusiło realizację wywłaszczenia w „procedurze długotrwałej”.

(Dowód: akta kontroli str.- 664 – 810 i 825)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Gmina w podpisanym 27 sierpnia 2013 r. porozumieniu zawartym z właścicielami wywłaszczonych nieruchomości zobowiązała się do dodatkowych świadczeń na ich rzecz. Jednocześnie Gmina w tym okresie nie miała rozeznania co do wartości działki Nr 163/1 przekazywanej w zamian za działki wywłaszczone.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

- 1) W ocenie NIK, Urząd nie zachował należytej staranności w zakresie nadzoru nad sposobem wykorzystania posiadanych w obrębie strefy przedsiębiorczości przy ul. Przemysłowej w Ornece nieruchomości gruntowych, w wyniku czego były one bezumownie wykorzystywane, m.in. poprzez składowanie na nich różnego rodzaju odpadów. Nieuprzątnięcie z tych odpadów działek Nr 163/2 i Nr 162/17, mogło być jedną z przyczyn niepowodzenia ich sprzedaży przez Gminę.
- 2) Dokonując, za zgodą Rady przeniesienia prawa własności do działki będącej własnością Gminy tytułem zaspokojenia roszczeń właścicieli działek przejętych w drodze wywłaszczenia, wbrew postanowieniom art. 7 w zw. z art. 149 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie określono jej wartości przez rzeczoznawcę majątkowego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym wyżej zakresie.

#### 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 Kontroli<sup>28</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją gminnych zadań inwestycyjnych oraz dochodzenie od wykonawcy zadania inwestycyjnego polegającego na przebudowie kotłowni na świetlicę wiejską w miejscowości Dąbrówka kary umownej za zwłokę w wykonaniu przedmiotu zamówienia.
2. Ustalanie wartości zbywanych przez Gminę nieruchomości na podstawie wycen rzeczoznawców majątkowych oraz poprzedzanie decyzji dotyczących zamiany lub zbycia składników majątku Gminy analizą możliwości ich zagospodarowania.
3. Zwiększenie nadzoru nad gminnym zasobem nieruchomości w celu ochrony przed nieuprawnionym wykorzystaniem przez inne podmioty oraz niezwłoczne dochodzenie roszczeń z tytułu bezumownego użytkowania.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.



## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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 uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych w tym celu działaniach lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Olsztyn, dnia .....czerwca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor  
Andrzej Zyśk

.....  
*podpis*