



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 31 sierpnia 2009 r.

**Pan
Tadeusz Kauch
Burmistrz
Gminy Ujazd**

LOP-410-09-01/2009
P/09/171

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o *NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Gminy Ujazd (zwanym dalej Urzędem) w zakresie zbywania nieruchomości gminnych w latach 2005-2008 przez Gminę Ujazd (zwaną dalej Gminą).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o *NIK*, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Gminy w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

1 NIK pozytywnie ocenia działalność Gminy w zakresie planowania przestrzennego oraz przygotowania nieruchomości gruntowych do zbycia ze względu na działania podjęte dla aktualizacji *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* (ostatnia zmiana z dnia 12 września 2008 r.) oraz uwzględnienie w tym dokumencie terenów służących do realizacji ponadlokalnych celów publicznych, takich jak ochrona naturalnych ekosystemów, modernizacja drogi krajowej nr 88, ochrona wód podziemnych czy budowa zbiornika małej retencji Ujazd na potoku Jordan.

2 W Urzędzie prowadzono rejestr miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a w latach 2005-2008, m.in. w związku z włączeniem obszarów do Strefy Aktywności Gospodarczej, uchwalono cztery zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zwane dalej miejscowymi planami) wraz z każdorazowym ustaleniem opłaty od wzrostu wartości nieruchomości.

3 Burmistrz Ujazdu, na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*² oraz uwzględniając zapisy miejscowych planów, wydał 126 decyzji w sprawie ustalenia tzw. renty planistycznej. NIK wskazuje na decydujący, w kontrolowanym okresie, udział dochodów z tytułu renty planistycznej (6 189,0 tys. zł) w dochodach Gminy z tytułu zbywania i odpłatnego udostępniania nieruchomości (6 704,1 tys. zł), tj. 92,3%.

4 NIK zauważa, że miejscowe plany obejmowały na koniec 2008 r. 76,0 % powierzchni Gminy (6 281,8 ha), a opracowany na rok 2008 plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości (sporządzony 14 stycznia 2008 r.), nie obejmował 3 lat, czego wymaga zapis art. 23 ust. 1 d ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*³ (zwanej dalej ustawą o *gospodarce nieruchomościami*).

5 Gmina w latach 2005-2008 przeprowadziła 30 transakcji zbycia nieruchomości, o powierzchni 20,2169 ha, których wartość wg operatów szacunkowych wynosiła 859,0 tys. zł. Z tytułu zbywania i odpłatnego udostępniania nieruchomości uzyskała odpowiednio w latach 2005-2008 dochody w kwotach: 50,9 tys. zł, 59,2 tys. zł, 176,8 tys. zł oraz 158,5 tys. zł, stanowiące od 1 % (w 2005 r.) do 0,3 % (w 2008 r.) dochodów własnych Gminy oraz od 0,3 % (w 2005 r.) do 0,5 % (w 2008 r.) dochodów ogółem.

² Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

6 NIK pozytywnie ocenia zbycie 11 nieruchomości gminnych (o łącznej powierzchni 4,7601 ha) w trybie przetargowym, pomimo stwierdzonych uchybień, które nie miały jednak wpływu na dalszy tok postępowania i ostateczne rozstrzygnięcia przetargów.

Zbywanie nieruchomości odbywało się na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁴ (zwane dalej rozporządzeniem o przetargach oraz rokowaniach). W szczególności:

- ceny wywoławcze nieruchomości w przetargach (łącznie 417 750,0 zł) wynikały z operatów szacunkowych nieruchomości, sporządzonych przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego,
- Gmina zapewniła jawność postępowań poprzez sporządzanie ogłoszeń o przetargach i podawanie ich do publicznej wiadomości (m.in. ogłoszenia o siedmiu przetargach podano co najmniej na 30 dni przed planowanym terminem przetargu),
- wykazy nieruchomości przeznaczanych do sprzedaży były prawidłowo wywieszane przez okres określony w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w siedzibie Urzędu, a informacje o ich wywieszeniu podawane były w prasie lokalnej oraz publikowane na stronach internetowych (BIP) Urzędu.

7 NIK zauważa, że w okresie od października 2005 r. do listopada 2006 r. podano do publicznej wiadomości cztery ogłoszenia o zbyciu nieruchomości (cena wywoławcza 61 000,00 zł) w terminie od 20 do 25 dni przed wyznaczonym terminem przetargu, pomimo że zgodnie z § 6 pkt 1 ww. rozporządzenia o przetargach oraz rokowaniach publikacja tych ogłoszeń powinna nastąpić co najmniej 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu.

Jako przyczynę powyższego uchybienia w trakcie kontroli NIK wskazywano przeoczenie przez osobę zastępującą nieobecnego pracownika (odpowiedzialnego za organizację przetargów), zmiany przepisów w tym zakresie (z 14 na 30 dni) oraz nagromadzenie obowiązków osoby bezpośrednio nadzorującej pracownika (Kierownika Referatu Gospodarki Gruntami, Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Działalności Gospodarczej).

8 NIK ocenia, że składanie przez kandydatów na członków komisji przetargowych oświadczeń o bezstronności przed ich powołaniem w skład komisji przetargowych i przed zapoznaniem się z nazwiskami ewentualnych oferentów nie zapewniało pełnej bezstronności postępowania – nie można bowiem było wykluczyć możliwości zgłoszenia się do przetargu,

⁴ Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

już po złożeniu tych oświadczeń, oferenta powiązanego np. rodzinnie z członkami tak wyłonionej komisji. W ocenie NIK zasadnym jest zapewnienie możliwości rzetelnego składania oświadczeń przez członków komisji przetargowych (tj. uzyskiwanie ich po powzięciu informacji o oferentach).

9 NIK pozytywnie ocenia zbycie przez Gminę nieruchomości w trybie bezprzetargowym pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ponieważ:

- w objętych badaniem transakcjach zbycia czterech nieruchomości o pow. 0,7240 ha na rzecz przedsiębiorców, będących właścicielami działek sąsiednich położonych w Strefie Aktywności Gospodarczej - w celu poprawy warunków zagospodarowania i efektywności, zastosowano tryb bezprzetargowy zgodnie z art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 207 i 209 a *o gospodarce nieruchomościami*. Warunki zbycia nieruchomości określone zostały w rokowaniach przeprowadzonych z nabywcami, a Gmina uzyskała wpływy w łącznej wysokości 201 800,0 zł (netto), tj. 0,2 % powyżej wartości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego;
- na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 5 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* Gmina prawidłowo dokonała sprzedaży nieruchomości na rzecz jej użytkownika wieczystego oraz przekształciła, na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*⁵, prawo użytkowania wieczystego w prawo własności na rzecz 11 dotychczasowych użytkowników wieczystych - zyskując przy tym w latach 2005-2008 wpływy w kwocie 58 766,0 zł;
- prawidłowo przeprowadziła zamianę dwóch nieruchomości w celu realizacji zadań własnych w zakresie dróg, mostów i organizacji ruchu drogowego, ponieważ czynność tą poprzedziła zleceniem dokonania wyceny przez rzeczoznawcę majątkowego, a nabywca działki o powierzchni 0,3300 ha (firma BWS TB sp. z o.o.) - zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* - dopłacił kwotę 1 769,00 zł do wartości działki o powierzchni 0,1174 ha.

10 NIK, negatywnie ocenia nieprawidłowości, które wystąpiły podczas przekazania na rzecz Skarbu Państwa darowizny, składającej się z 18 działek o powierzchni 6,4225 ha z przeznaczeniem na cel publiczny (budowa zbiornika retencyjnego Ujazd na potoku Jordan). Zawarcie umowy darowizny w dniu 9 stycznia 2006 r. poprzedzone zostało podpisaniem protokołu uzgodnień pomiędzy Starostą Strzeleckim, działającym w imieniu Skarbu Państwa, a Burmistrzem reprezentującym Gminę. W protokole tym ustalono, że przedmiotem

⁵ Dz.U. Nr 175 poz. 1459 ze zm.

darowizny są nieruchomości o łącznej powierzchni 6,4225 ha o wartości 20 000,00 zł. Przeniesienie własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa nastąpiło dwuetapowo:

- w dniu 11 stycznia 2006 r. w umowie darowizny (akt notarialny Rep. A nr 214/2006) Strony zgodnie podały, że wartość darowizny wynosi 20 000,00 zł, pomimo iż znana w tym dniu wartość nieruchomości podlegających zbyciu wg ksiąg rachunkowych wynosiła **321 625,63 zł** (działki nr 829, 830/1, 831/1, 836, 837, 843, 844, 845, 863, 848/1, 849/1, 850/1, 853, 854, 856/1 oraz 7/8 części działek nr: 857/7, 857/9, 857/11 o łącznej powierzchni 6,0044 ha (93,5 % przekazanej powierzchni). Z powyższego wynika, że zadeklarowana w akcie notarialnym wartość darowizny została zaniżona w stosunku do wartości tych samych nieruchomości, ujętej w księgach rachunkowych gminy o kwotę **301 625,63 zł**.

Po tym jak zapisy w księgach rachunkowych dot. wartości darowanych nieruchomości zostały w wyniku niniejszej kontroli NIK skorygowane, różnica pomiędzy wartością księgową działek a wartością wynikającą z aktu notarialnego wynosi **212 297,63 zł** (232 297,63 zł – pomniejszone o kwotę 20 000 zł).

- w drugim etapie, po zakończeniu procedury sądowej związanej z odkupieniem przez *Gminę* 1/8 części działek nr 857/7, 857/9 i 857/11, w dniu 8 grudnia 2006 r. (aktem notarialnym Rep. A nr 9855/2006) nastąpiło przeniesienie własności pozostałej powierzchni 0,4181 ha (6,5 %), której wartość zgodnie z ewidencją księgową określono na 7 988,88 zł.

NIK podkreśla że w każdym przypadku wskazana w akcie notarialnym wartość działek powinna zostać rzetelnie określona. Tymczasem kwota 20 000 zł, na jaką opiewała umowa darowizny abstrahowała zarówno od wartości ewidencyjnej darowanych działek jak i od wartości wynikającej z operatów szacunkowych.

Skoro bowiem wartość ewidencyjna (księgowa) działek objętych darowizną w pierwszym akcie (patrz wyżej – tiret 2) wynosiła **321 625,63 zł**, a oszacowana przez biegłego wartość rynkowa tylko 9 spośród 18 darowanych działek o powierzchni 1,1302 ha⁶, wykupionych przez *Gminę* od osób fizycznych i darowanych wojewodzie, wynosiła 45 885,00 zł to nierzetelne było podanie kwoty 20 tys. zł jako wartości wszystkich 18 działek.

Z wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli wynika, że wartość darowizny była uzgodniona ze Starostą Strzeleckim, a jej zaniżenie miało na celu uniknięcie dodatkowych opłat za akt notarialny. W ocenie NIK jednak, ani *uzgodnienie kwoty*, ani też chęć uniknięcia wysokich

⁶ Działki nr 848/1, 849/1, 850/1, 853, 854, 856/1, 857/7, 857/9 i 857/11

kosztów notarialnych, nie mogły stanowić usprawiedliwienia dla podawania nieprawdziwych danych w umowie darowizny.

11 NIK negatywnie ocenia wykryty przypadek opóźnienia w ujmowaniu w księgach rachunkowych operacji zbycia nieruchomości gminnej (składającej się z pięciu działek o powierzchni 0,4730 ha).

W tym przypadku wartość ewidencyjna ww. nieruchomości kwocie 4 026,72 zł została wyksięgowana z ewidencji księgowej gruntów w dniu 31 stycznia 2009 r., pomimo że jej zbycie nastąpiło 22 grudnia 2008 r. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Skarbnika Gminy, wskazujące, że przyczyną opóźnienia w wyksięgowaniu było spowodowane dodatkowymi obowiązkami związanymi z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, kompleksową kontrolą RIO oraz zwiększeniem zakresu zadań w Referacie Finansowo-Budżetowym pod koniec roku.

Jednocześnie Izba podkreśla że operacje gospodarcze powinny być wprowadzane do ksiąg rachunkowych w okresie sprawozdawczym którego dotyczą, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁷. NIK zwraca uwagę, że zarówno korekta wartości darowanych nieruchomości zgłoszona w wyjaśnieniach (łącznie na kwotę 89 328 zł), jak i powyższy przykład opóźnionego ujęcia w księgach rachunkowych przeprowadzonej operacji wskazują na konieczność podniesienia efektywności działania systemu kontroli finansowej funkcjonującego w Urzędzie Gminy.

12 *Gmina* sporządzała „Informacje o stanie mienia komunalnego”, stanowiące załącznik do projektu uchwały budżetowej, w sposób nie odpowiadający treści art. 180 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*⁸, ponieważ

- informacje te w latach 2005-2008 nie obejmowały danych liczbowych o zmianach składników mienia komunalnego za okres od 1 listopada do 31 grudnia, tj. od daty sporządzenia poprzedniej informacji,
- dane liczbowe dotyczące powierzchni gruntów nabytych i zbytych w danym okresie oraz stanowiących własność *Gminy* na dzień 1 stycznia i 31 października danego roku, podawane były wyłącznie w ujęciu ilościowym, z pominięciem ujęcia wartościowego oraz zawierały błędy rachunkowe, polegające na zaniżeniu powierzchni zbytych nieruchomości o 0,6299 ha w informacji za 2006 r. oraz zawyżeniu powierzchni nieruchomości sprzedanych o 0,0428 ha w informacji za 2008 r.

⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 76 poz. 694 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.

- ponadto w planach wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2005-2008 wystąpiły błędy rachunkowe w sumowaniu danych liczbowych w zakresie powierzchni gruntów. Skutkiem pomyłek było zaniżenie w tych dokumentach w stosunku do danych posiadanych przez Urząd powierzchni gruntów komunalnych w na lata 2005-2006 odpowiednio o 1,5152 ha i 0,2619 ha oraz zawyżenie powierzchni gruntów w planie na 2007 r. o 0,4700 ha.

Według wyjaśnień Kierownika Referatu Gospodarki Gruntami, Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Działalności Gospodarczej plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości i informacje o stanie mienia komunalnego, sporządzane były przez tego samego pracownika, który ze względu na długoletnią pracę na tym stanowisku nie wymagał bezpośredniego nadzoru ze strony kierownictwa, a dodatkowe obowiązki związane z uruchomieniem Strefy Aktywności Gospodarczej uniemożliwiały Kierownikowi nadzorowanie prac wykonywanych przez pracowników Referatu. W trakcie kontroli stwierdzono, że obowiązków w zakresie sporządzania planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości oraz informacji o stanie mienia komunalnego nie przypisano imiennie żadnemu pracownikowi.

Przedstawione powyżej nieprawidłowości zdaniem NIK świadczą o nieskuteczności systemu kontroli wewnętrznej, którą zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu sprawować powinni: Burmistrz, Sekretarz, Skarbnik i kierownicy referatów. Brak skutecznego nadzoru nad wykonywaniem kontrolowanych przez NIK zadań wynikał - według wyjaśnień osób odpowiedzialnych za nadzór - z nadmiaru obowiązków związanych z uruchamianiem nowych przedsięwzięć, istotnych z punktu widzenia interesów *Gminy*.

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

- 1. Sporządzanie planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości oraz informacji o stanie mienia komunalnego, spełniających wymagania określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami i o finansach publicznych.***
- 2. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją zadań przez pracowników Referatu Finansowo-Budżetowego oraz Referatu Gospodarki Gruntami, Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Działalności Gospodarczej.***

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag

i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Opolu 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.