



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 28 sierpnia 2009 r.

Pan

**Ryszard Zembaczyński
Prezydent Miasta Opola**

LOP-410-09-02/2009
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 Miasta Opola, zwanym dalej „Urzędem” w zakresie zbywania nieruchomości gminnych w latach 2005-2008 przez Gminę Opole, zwane dalej „Gminą”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 sierpnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi 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 ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. W latach 2005-2008 Gmina zbyła 649 nieruchomości gruntowych o powierzchni 183,4814 ha i wartości 156 555,6 tys. zł. Dochody Gminy z tytułu zbywania i odpłatnego udostępniania nieruchomości w ww. okresie wyniosły 56 557,4 tys. zł, a ich udział w dochodach Gminy wahał się w przedziale od 1,3% do 5,5% dochodów ogółem i od 1,9% do 7,6% dochodów własnych.

Odnosząc swoją ocenę do 40 skontrolowanych transakcji zbycia nieruchomości gruntowych (6,2 %), Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zbywanie nieruchomości gminnych oraz ustalanie należności i pobieranie dochodów z tego tytułu.

Zbywanie nieruchomości odbywało się na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*², (zwanej dalej ustawą *o ugn*), zgodnie z uchwałami Rady Miasta Opola, zwanej dalej „Radą” oraz regulacjami wewnętrznymi w tym zakresie wprowadzonymi przez Prezydenta. Gmina sprzedawała nieruchomości na rzecz podmiotów, które w przetargach zaoferowały najwyższe ceny. Zbywanie nieruchomości w trybie bezprzetargowym następowało za ceny ustalone w rokowaniach z nabywcami (zgodnie z art. 28 ust. 2 i art. 67 ust. 3 *o ugn*) z zastosowaniem uchwalonych przez Radę bonifikat.

Dochody Gminy ze zbywania i odpłatnego udostępniania nieruchomości gruntowych stanowiły 36,1% wartości zbytych nieruchomości określonych przez rzeczoznawców, na co wpływ miało m.in. ustalanie cen nieruchomości gruntowych sprzedawanych ich użytkownikom wieczystym z zaliczeniem kwot równych wartości prawa użytkowania wieczystego (zgodnie z art. 69 *o ugn*), udzielenie ulg od cen nabywanych nieruchomości od 55% do 99%, zgodnie z uchwałami Rady, jak również zbywanie nieruchomości gminnych w drodze zamiany, aportu lub darowizny.

Poza dochodami ze zbywania nieruchomości komunalnych, Gmina uzyskiwała dochody z opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości ustalonych na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*³ (w oparciu o procentowe stawki opłat określone przez Radę w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) w wysokości 362 756,00 zł, które stanowiły 98,99 % ustalonych opłat z powyższego tytułu.

² Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

³ Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

2. W ocenie NIK Gmina rzetelnie przygotowywała nieruchomości gruntowe do zbycia.

2.1. Prezydent, realizując obowiązek sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, wynikający z art. 23 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 25 ust. 1 i 2 *o ugn*, przyjął trzy plany na lata 2005, 2006 i 2007. Ustalono natomiast, że Gmina nie posiadała planu obejmującego rok 2008, co według wyjaśnień Kierownika Referatu Prywatyzacji spowodowane było błędną interpretacją art. 23 ust. 1 *d o ugn* (wprowadzającego trzyletni okres opracowania planu) i uznaniem, iż plan na 2007 r. obowiązywał będzie także w latach 2008-2009. Jeszcze w trakcie kontroli został sporządzony plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2009-2011, w szczególności wymaganej art. 23 ust. 1 *d o ugn*.

2.2. Wartość nieruchomości gruntowych przeznaczonych do zbycia określili uprawnieni rzeczoznawcy majątkowi. Zgodnie z uchwalonymi przez Radę zasadami nabywania i zbywania nieruchomości⁴, Prezydent (dla nieruchomości, których wartość przekraczała 1 mln zł), uzyskał wymaganą zgodę Rady na ich sprzedaż. Przeznaczenie nieruchomości do zbycia poprzedzało uzyskanie opinii Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa Urzędu o ich przeznaczeniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej mpzp), a w przypadku braku mpzp w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania. Nieruchomości przeznaczone do sprzedaży oraz oddania w użytkowanie wieczyste ujęto w wykazach, sporządzonych i podanych do publicznej wiadomości zgodnie z wymogami określonymi w art. 35 *o ugn*.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia legalność zbywania nieruchomości w drodze przetargów.

3.1. Gmina zbyła w drodze przetargów 63 nieruchomości o pow. 36,8800 ha, za cenę 38 629 528,00 zł. Odnosząc swoją ocenę do 13 skontrolowanych postępowań (20,6%), NIK stwierdziła, że w trakcie ich prowadzenia przestrzegane były przepisy *o ugn* oraz procedury określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w *sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości*⁵. Ceny wywoławcze nieruchomości w pierwszym przetargu ustalono na podstawie aktualnych operatów szacunkowych, w wysokości odpowiadającej od 100,1% do 109,4% ich wartości (zgodnie z art. 67 ust. 2 pkt 1 *o ugn*). Gmina zapewniła jawność postępowań poprzez

⁴ Uchwała Nr LI/486/98 Rady Miasta Opola z dnia 26 lutego 1998 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania komunalnych nieruchomości gruntowych oraz zasad ich wydzierżawiania na okres dłuższy, niż 3 lata.

⁵ Dz.U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

sporządzenie ogłoszeń o przetargach w szczególowości określonej w § 13, 15 ust. 1 i § 16 ww. rozporządzenia oraz ich publikację w terminach i publikatorach wymaganych § 6 ww. rozporządzenia. Przetargi przeprowadziły komisje powołane przez Prezydenta, a ich przebieg (udokumentowany w sporządzonych protokołach z przetargów) był zgodny z procedurą określoną w § 14, 19 i 22 ust. 1 ww. rozporządzenia. Uzyskane w wyniku przetargów ceny sprzedaży nieruchomości, były wyższe od cen wywoławczych od 1% do 941,4%.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zbywanie nieruchomości w trybie bezprzetargowym, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

4.1. Gmina zbyła w drodze bezprzetargowej 586 nieruchomości o powierzchni 146,6014 ha i wartości 117 926 161,00 zł. W objętych badaniem 24 transakcjach zbycia nieruchomości, tryb bezprzetargowy zastosowano zgodnie z art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 207 i 209 a o *ugn*. Warunki zbycia nieruchomości określone zostały w rokowaniach przeprowadzonych z nabywcami, a ich ceny (zgodnie z art. 67 ust. 3 o *ugn*) ustalono w wysokości stanowiącej od 100% do 110,2% wartości nieruchomości. W przypadkach rozłożenia ceny nieruchomości na raty, warunki spłaty oraz zabezpieczenie wierzytelności ustalono zgodnie z wymogami określonymi w art. 70 ust. 2 i 3 o *ugn*.

Stwierdzona przez NIK nieprawidłowość dotyczyła ustalenia pierwszej opłaty oraz opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oznaczonej – działki nr 146/1 i 150/1 km 5 obr. Kolonia Gosławicka - o pow. 0,0072 ha w oparciu o wartość nieruchomości (6 618,00 zł), określoną przez rzeczoznawcę 1 września 2001 r., tj. 4 lata i 6 miesięcy przed zawarciem umowy wieczystego użytkowania ww. nieruchomości. Izba zwraca uwagę, że zgodnie z art. 156 ust. 3 i 4 o *ugn*, operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, a po upływie tego okresu po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego. Wskazane w wyjaśnieniach inspektora Referatu Prywatyzacji Urzędu (działającej w imieniu Gminy przy sprzedaży ww. nieruchomości) podpisanie protokołu uzgodnień w dniu 4 września 2003 r., tj. przed wprowadzeniem obowiązku potwierdzenia aktualności operatu oraz przesunięcie terminu zawarcia umowy oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste z przyczyn niezależnych od stron w ocenie Izby nie może stanowić usprawiedliwienia dla odstąpienia od potwierdzenia aktualności posiadanej wyceny po wprowadzeniu takiego ustawowego obowiązku.

4.2. Skontrolowane transakcje zbycia 8 nieruchomości w drodze: rokowań (3), zamian (3) i wniesienia aportów (2) w ocenie NIK były legalne oraz zostały rzetelnie udokumentowane.

4.2.1. Rokowania przeprowadzono po nieskutecznych przetargach, zgodnie z procedurą określoną w rozdziale 6 rozporządzenia w sprawie sposobu przeprowadzania przetargów i rokowań, a uzyskane ceny stanowiły od 41,2% do 104,5% wartości zbytych nieruchomości.

4.2.2. Gmina zbyła, w wyniku 14 zamian, grunty o łącznej powierzchni 2,2126 ha i wartości 3 623 775,00 zł, uzyskując dopłaty (z tytułu różnicy wartości nieruchomości) w kwocie 227 674,82 zł. Nabyła jednocześnie z przeznaczeniem za realizację zadań własnych grunty o łącznej powierzchni 6,6230 ha i wartości 3 684 494,23 zł za dopłatą z tytułu różnicy wartości nieruchomości 282 532,05 zł. Zamiany dwóch z ww. nieruchomości (ze Skarbem Państwa i Województwem Opolskim) nastąpiły bez dokonywania dopłat, zgodnie z art. 14 ust. 3 *o ugn*.

4.3. NIK pozytywnie ocenia dokonywanie przez Gminę darowizn nieruchomości, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

W latach 2005-2008 Gmina darowała na cele publiczne 17 nieruchomości o łącznej powierzchni gruntów 10,4160 ha i powierzchni użytkowej usytuowanych na nich budynków - 1 366,30 m², których wartość określona przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych wynosiła 3 203 779,00 zł. Darowizn tych dokonywano bez wymaganej art. 13 ust. 2a *o ugn* zgody Rady Miejskiej. NIK podziela pogląd prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych⁶, iż obowiązek uzyskania przez organ wykonawczy zgody rady na dokonanie czynności z zakresu gospodarki nieruchomościami takich jak darowizny, sprzedaż za obniżoną cenę, zbycie bezprzetargowe, czy przyznanie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości najemcom lub dzierżawcom, istnieje również po podjęciu przez radę uchwał ustalających zasady zbywania nieruchomości.

5. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób ewidencjonowania nieruchomości gminnych.

5.1. Zaprowadzona przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami, Geodezji i Kartografii (zwany dalej GNGiK) w dniu 30 stycznia 2007 r. (po zaleceniach pokontrolnych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu oraz po kontroli wewnętrznej) ewidencja gminnego zasobu nieruchomości nie zawierała informacji wymienionych w art. 23 ust. 1c pkt 4-7 *o ugn*, tj. nie oznaczono w niej:

- przeznaczenia nieruchomości w mpzp, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,

⁶ II SA/Łd 1518/03, I OSK 1823/07

- daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu,
- informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych.

W ocenie NIK, wskazany w wyjaśnieniach złożonych przez Kierownika Referatu Gospodarki Gruntami Urzędu fakt zakupu programu do prowadzenia ewidencji gminnego zasobu nieruchomości przed nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami w której Ustawodawca szczegółowo określił sposób prowadzenia ww. ewidencji (która nastąpiła 22 października 2007 r.), jak również problemy związane z obsługą i aktualizacją zakupionego oprogramowania oraz planowana jego zmiana nie mogą usprawiedliwiać braku działań zmierzających do dostosowania sposobu prowadzenia ewidencji gminnego zasobu nieruchomości do obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

5.2. Ewidencja szczegółowa środków trwałych prowadzona była w sposób niezgodny z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w *sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*⁷ (zał. nr 2 do rozporządzenia, część II – opis strony Ma konta 011), ponieważ zarówno z danych o wartości gruntów, posiadanych przez Referat Księgowości Wydatków Budżetowych, jak i danych o ich ilości gromadzonych w GNGiK nie można było uzyskać informacji o wartości początkowej poszczególnych obiektów środków trwałych (działek). Pierwsza z ww. komórek organizacyjnych dysponowała bowiem jedynie informacjami zbiorczymi o wartości łącznej gruntów Gminy, druga zaś – informacjami zbiorczymi o ich powierzchni. NIK podkreśla, że prowadzenie ewidencji w ten sposób uniemożliwiało jednocześnie przestrzeganie zasady indywidualnej wyceny poszczególnych środków trwałych, określonej w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*⁸, zwanej dalej ustawą o *rachunkowości*.

W tych warunkach wskazany w wyjaśnieniach Skarbnika Miasta Opola brak danych o wartościach poszczególnych działek w zasobie (który został zinwentaryzowany w 1997 r.), nie może w ocenie NIK usprawiedliwiać odstępiania (w celu zapewnienia jednolitości prowadzonej ewidencji) od wykazywania wartości początkowej nieruchomości nabytych po 1997 r., których wartości była już jednak znana. Ponadto do 31 grudnia 2008 r. w ww.

⁷ Dz.U. Nr 142, poz.1020 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

ewidencji z wartością początkową ujęte były grunty przejęte od zlikwidowanej jednostki budżetowej – Miejskiego Zarządu Budynków.

5.3. W wyniku braku wiedzy o wartości początkowej poszczególnych obiektów środków trwałych, w przypadku zbywania gruntów dokonywano zmniejszenia ogólnej wartości środków trwałych - gruntów o ustaloną w okresach półrocznych średnią wartość 1 ha gruntów przemnożoną przez powierzchnię zbytej nieruchomości.

W ocenie NIK postępowanie takie, wskazane w wyjaśnieniach Skarbnika Miasta Opola jako sposób na uzyskanie wartości rozchodu najbardziej zbliżonych do wartości, które zostałyby zdjęte z ewidencji, gdyby znane były wartości początkowe poszczególnych działek gruntu, doprowadziło do tego, że zapisy w księgach rachunkowych nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego w zakresie dotyczącym wartości gruntów, a jedynie – stan *przybliżony*, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Co więcej, stosowanie takiego sposobu księgowania w odniesieniu do obiektów środków trwałych, których wartość początkowa **była już znana** stanowiło naruszenie zasady wiernego obrazu wyrażonej w art. 4 ust 2 ustawy o rachunkowości, który nakazuje by operacje gospodarcze, ujmowane były w księgach rachunkowych i wykazywane w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną i podważało rzetelność ksiąg rachunkowych Gminy w części dotyczącej należących do niej aktywów. Tymczasem np.: w księgach rachunkowych Urzędu ujęto transakcje nabycia i jednoczesnego zbycia nieruchomości oznaczonej nr działki 2272/157 km 2 obręb Wróblin w różnych kwotach:

- W związku z nabyciem tej nieruchomości w księgach odnotowano zwiększenie wartości środków trwałych w kwocie 79 700,00 zł, odpowiadającej wartości wynikającej z aktu notarialnego,
- W związku ze zbyciem tej nieruchomości odnotowano już jednak zmniejszenie w kwocie 14 551,70 zł., wyliczonej poprzez przemnożenie *średniej wartości rozchodowej 1 ha gruntu* przez jego zbywaną powierzchnię.

Podkreślić należy, iż w ten sposób w latach 2005-2008 w Urzędzie dokonano zmniejszenia wartości środków trwałych łącznie o kwotę 9 479 018,48 zł.

5.4. Zmniejszania wartości środków trwałych - gruntów księgowano na koniec każdego półrocza, a tym samym zdarzenia dotyczące zbycia nieruchomości nie były ujmowane w księgach rachunkowych na bieżąco, do czego zobowiązuje art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 5 ustawy o rachunkowości.

Do ksiąg rachunkowych nie były też wprowadzane w okresach sprawozdawczych (miesięcznych) zmniejszenia środków trwałych wynikające z 244 transakcji zbycia

nieruchomości gruntowych o powierzchni 66,8925 ha, których ustalona przez Referat Księgowości Wydatków Budżetowych wartość wynosiła 5 482 758,04 zł.

Ponadto w księgach rachunkowych Urzędu za 2007 r. nie uwzględniono dokonania zwrotu nieruchomości oznaczonej nr działek 545 i 546 km 6 obręb Kolonia Gosławicka na podstawie decyzji GN.UL.7221-1/06 (która stała się ostateczna w dniu 11 września 2007 r.), co wg wyjaśnień Kierownika Referatu Gospodarki Gruntami spowodowane było przeoczeniem w ujęciu ww. nieruchomości w wykazie gruntów zbytych w II półroczu 2007 r. Stwierdzono, że nieruchomość została wyksięgowana z ewidencji środków trwałych z wartością 2 085,80 zł w dniu 30 czerwca 2008 r.

Taki sposób prowadzenia przez Urząd ewidencji środków trwałych – gruntów oraz ujmowania w księgach rachunkowych transakcji zbycia nieruchomości gminnych jest sprzeczny z zasadą rzetelnego, bezbłędnego i bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, określony w art. 24 ust. 2, 3 i 5 ustawy o rachunkowości.

Dokonywanie przez Urząd zmniejszenia wartości środków trwałych (wynikającego z transakcji zbycia nieruchomości) w okresach półrocznych, natomiast zmian w ewidencji ilościowej środków trwałych na bieżąco, powoduje w ocenie NIK wewnętrzną niespójność prowadzonej ewidencji analitycznej środków trwałych – gruntów i także negatywnie wpływa na rzetelność ksiąg rachunkowych Gminy w tym zakresie.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Dokonywanie darowizn nieruchomości gminnych po uprzednim uzyskaniu zgody Rady.**
- 2. Prowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1 c ustawy o gospodarce nieruchomościami.**
- 3. Prowadzenie ewidencji analitycznej środków trwałych – gruntów zgodnie z klasyfikacją środków trwałych oraz w sposób umożliwiający ustalenie wartości początkowej poszczególnych obiektów.**
- 4. Bieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie ujmowania w nich zdarzeń dot. zbywania gruntów gminnych.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta 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.