

URZĄD MIEJSKI
w Sandomierzu
Wydział Organizacyjny
27-600 SANDOMIERZ, Pl. Poniatowskiego 3
NIP 864-12-03-132*REGON 000523778

Sandomierz, 2006-09-22

Skarbnik Miasta
Naczelnik Wydziału GGiR

W załączeniu przekazuję wystąpienie pokontrolne NIK.
Proszę o zapoznanie się z treścią wystąpienia i podjęcie działań
zmierzających do wyeliminowania uchybień.
Proszę również o udzielenie w wyznaczonym terminie odpowiedzi na
przedstawione wnioski.
Wydział wiodący: GGiR.

NACZELNIK WYDZIAŁU
mgr Leszek Komenda



2006/14349

Kielce, dnia 1 września 2006 r.

DELEGATURA W KIELCACH
Al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4
25-520 KIELCE
tel. 344-55-75, tel./fax. 344-66-15
e-mail: lki@nik.gov.pl

P/06/132
LKI-4106-2-06

Dr.
Jerzy Borowski
Do realizacji

Pan
Jerzy Borowski
Burmistrz Miasta
Sandomierza

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 roku nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Sandomierzu (zwanym dalej „Urzędem”), w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości w latach 2005 – 2006 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 czerwca 2006 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia gospodarowanie przez Pana Burmistrza nieruchomościami gminnymi, w szczególności należącymi do gminnego zasobu nieruchomości.

1. Według stanu na dzień 1 stycznia 2006 r. powierzchnia gruntów gminnych wynosiła ogółem 380,1299 ha, w tym 31,9494 ha (8,4 %) stanowiły grunty o nieuregulowanym stanie prawnym, tj. nabyte przez Gminę z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32,

poz. 191 ze zm.), lecz co do których nie zostały wydane decyzje wojewody stwierdzające ich nabycie.

W wyniku dokonanych w trakcie kontroli korekt (dot. powierzchni 7,9932 ha) w odniesieniu do danych zawartych w prowadzonych przez Urząd ewidencjach, do gminnego zasobu nieruchomości należą grunty o powierzchni 285,2925 ha, (tj. 75,1 % powierzchni ogółem) a w użytkowaniu wieczystym pozostają grunty o powierzchni 62,8880 ha, (16,5 %).

Z gminnego zasobu udostępniono do korzystania nieruchomości o powierzchni 236,7353 ha, (tj. 83,0 % zasobu ogółem), w tym do odpłatnego korzystania udostępniono 30,0788 ha (10,5 %). Z zasobu nieudostępniono nieruchomości o powierzchni 48,5572 ha (17,0 %).

2. Pan Burmistrz wywiązywał się z obowiązku ewidencjonowania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości, stosownie do art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jt. Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 ze zm.) zwanej dalej „ugn”. Poza tym w Urzędzie prowadzona była ewidencja nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste.

W ocenie NIK, sposób ewidencjonowania nieruchomości gminnych, nie w pełni sprzyjał gospodarowaniu nimi zgodnie z zasadą prawidłowej gospodarki wyrażoną w art. 12 ugn.

Urząd nie dysponował jednoznacznymi i rzetelnymi danymi dotyczącymi powierzchni nieruchomości gminnych, w tym w szczególności należącymi do gminnego zasobu, którymi zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 25 ust. 1 ugn gospodaruje burmistrz. W następstwie zawarcia nierzetelnych danych w prowadzonych przez Urząd ww. ewidencjach nieruchomości, zawyżono o 9,7560 ha (tj. o 15,5 %) faktyczną wielkość powierzchni gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste oraz zaniżono o taką samą wielkość, powierzchnię gruntów zaliczonych do gminnego zasobu. W konsekwencji nieprawidłowości te spowodowały nierzetelne sporządzenie sprawozdania SG – 01 *Statystyka gminy* o ww. wielkości.

Ponadto, ewidencja gminnego zasobu nieruchomości, prowadzona przy wykorzystaniu aplikacji *Microsoft Excel*, nie pozwalała na prezentowanie danych według stanu na dowolny dzień, nie zawierała informacji o formie udostępnienia nieruchomości (oddanie w trwały zarząd, użytkowanie, najem, dzierżawa), o istnieniu lub braku obowiązku odpłatności z tytułu udostępnienia oraz wysokości należnych opłat (czynszu).

Badania kontrolne w zakresie legalności i rzetelności ewidencjonowania nieruchomości gminnych, przeprowadzone na podstawie analizy dokumentacji źródłowej dla 50 losowo wybranych działek nie wykazały istotnych nieprawidłowości.

Wszystkie działki były ujęte w ewidencji nieruchomości. Sposób udostępnienia działek odpowiadał zapisom w badanych dokumentach. Niemniej jednak w 2 przypadkach stwierdzono rozbieżności pomiędzy ewidencją a dokumentami źródłowymi, dotyczące powierzchni działek. W przypadku działki nr 426/30 w obrębie 3 w ewidencji nieruchomości wykazano powierzchnię większą o 0,0005 ha, a w odniesieniu do działki nr 730/15 (obręb 3) powierzchnię mniejszą o 0,0547 ha, niż to wynikało z dokumentów źródłowych.

Pomimo iż Urząd posiadał dostęp i systematycznie uzyskiwał od Starosty Sandomierskiego dane o nieruchomościach gminnych, który Starosta ujmował w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie przepisów art. 7d pkt 1, art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2005 r. nr 240, poz. 2078), Pan Burmistrz nie podejmował działań zmierzających do wyjaśnienia i wyeliminowania rozbieżności występujących pomiędzy danymi Starosty a wielkościami ujętymi w ewidencjach prowadzonych przez Urząd.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2006 r. w ewidencjach Urzędu wykazano łącznie 380,1299 ha, tj. mniej o 17,8701 ha (4,5 %) od wielkości ujętych w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Sandomierskiego. Według stanu na dzień 12 kwietnia 2006 r. różnica ta wzrosła do 19,5172 ha, pomimo że w okresie od 1 stycznia do 12 kwietnia 2006 r. Gmina powiększyła stan zasobu nieruchomości tylko o 0,0097 ha.

Największe różnice dotyczyły powierzchni nieruchomości zakwalifikowanych według ewidencji gruntów i budynków do podgrupy rejestrowej 4.1. Według ewidencji prowadzonej w Urzędzie stanowiły one 266,9070 ha, podczas gdy w ewidencji Starosty 129,0000 ha, tj. mniej o 137,9070 ha gruntów (o 51,7 %) oraz w podgrupie 4.3, gdzie w ewidencji Urzędu wykazano 31,9494 ha, a w ewidencji Starostwa Powiatowego 179,0000 ha, tj. o 147,0506 ha gruntów mniej.

Według spisów inwentaryzacyjnych sporządzonych przez Urząd w grudniu 2005 r., powierzchnia gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym wynosiła 31,9494 ha, natomiast w ewidencji Starostwa Powiatowego ujęte było 0,6018 ha.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Gruntami i Rolnictwa nie potrafiła jednoznacznie wskazać przyczyny występowania ww. różnic wyjaśniając, iż pomimo ich występowania Urząd akceptował i przyjmował jako wiarygodne dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę.

3. NIK negatywnie ocenia zaniechanie wykonania przez Pana Burmistrza obowiązku sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, do czego zobowiązuje art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn. Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości sporządzono i wprowadzono do realizacji dopiero 28 kwietnia 2006 r.

Zaniechanie sporządzenia planu wykorzystania zasobu było – zdaniem NIK – istotną przyczyną nieudostępnienia gruntów rolnych o powierzchni co najmniej 14,3218 ha, stanowiącej 29,4 % powierzchni nieudostępnionych nieruchomości ogółem, według stanu na 1 stycznia 2006 r.

4. NIK ocenia jako niewystarczające działania podejmowane przez Gminę w celu komunalizacji nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Do końca 2005 r. gmina nabyła z mocy prawa grunty o powierzchni 348,1805 ha, które objęte zostały decyzjami Wojewody Świętokrzyskiego potwierdzającymi ich nabycie. W 2005 r. Gmina wystąpiła do Wojewody Świętokrzyskiego jedynie z 4 wnioskami o stwierdzenie nabycia prawa własności 4 działek o łącznej powierzchni 0,2049 ha. Według danych Urzędu na dzień 1 stycznia 2006 r. pozostałe grunty podlegające komunalizacji z mocy prawa zajmowały powierzchnię 31,9494 ha.

NIK negatywnie ocenia nieprzekazanie Wojewodzie Świętokrzyskiemu w terminie do 31 grudnia 2005 r., określonym w art. 17a ust. 1 ugn, spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gminy. Powyższy spis dotyczący 191 działek o powierzchni 31,9494 ha został przekazany dopiero w dniu 28 lutego 2006 r., w związku z interwencją Wojewody zawartą w piśmie z dnia 31 stycznia 2006 r.

5. NIK nie wnosi uwag w zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości. Inwentaryzacja według stanu na dzień 31 grudnia 2005 r. przeprowadzona została przed upływem czterech lat od poprzedniej, tj. spełniono wymóg w zakresie terminowości jej przeprowadzenia, określony w art. 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.).

NIK negatywnie ocenia zaniechanie prowadzenia przez Urząd księgowej ewidencji analitycznej gruntów, co uniemożliwiało ustalenie wartości początkowej poszczególnych nieruchomości i było sprzeczne z postanowieniami zawartymi w obowiązującym wówczas rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. nr 153, poz. 1752 ze zm.). Brak ewidencji analitycznej nie pozwalał – w ocenie NIK – na rzetelne przeprowadzenie inwentaryzacji i powiązanie jej wyników metodą porównania z danymi ksiąg rachunkowych i weryfikacji realnej wartości tych składników, do czego zobowiązują przepisy art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Ewidencję analityczną gruntów, stanowiących mienie komunalne o łącznej wartości 81.778.141 zł wprowadzono dopiero w trakcie kontroli NIK.

NIK negatywnie ocenia dopuszczenie do powstania opóźnień w dokonywaniu zapisów księgowych na koncie 011 (środki trwałe – grunty), bowiem do 5 kwietnia 2006 r. nie zaksięgowano zmian ilościowo-wartościowych dotyczących nieruchomości gminnych na łączną kwotę 191.530 zł, w związku z transakcjami nabycia i sprzedaży gruntów, dokonanych w lutym i marcu 2006 r. Powyższym zaniedbaniem naruszono postanowienia art. 24 ustawy o rachunkowości, który stanowi m.in., że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie i bieżąco.

6. Zaniechanie przez Pana Burmistrza, od co najmniej 2000 r., korzystania z uprawnień do aktualizowania z urzędu wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gminnych lub trwałego zarządu, określonych w art. 77 oraz 87 ugn, było sprzeczne z zasadą prawidłowej gospodarki, określoną w art. 12 ustawy.

Analiza obowiązujących kwot opłat przeprowadzona dla 50 działek wykazała, że ostatniej aktualizacji dokonano dla 36 działek przed rokiem 2000 r., (w tym: w jednym przypadku w 1992 r., w 3 w 1993 r., a w 2 w 1994 r.), dla 13 działek w 2000 r. i jednej w 2002 r. W trakcie kontroli dokonano analizy porównawczej wartości 1 m² ww. 50 działek o łącznej powierzchni 27,8858 ha (oddanych w użytkowanie wieczyste oraz trwałe zarząd) i wysokości dotychczasowych stawek opłat rocznych, z aktualnymi cenami (na poziomie minimalnym) 1 m² gruntów w danej miejscowości przyjmowanymi do rozliczeń podatkowych przez właściwy urząd skarbowy. Wyniki analizy jednoznacznie wykazały, iż wartość 1 m² dla 43 (86 %) działek była niższa od cen minimalnych przyjmowanych przez urząd skarbowy, w tym dla 24 od 107 % do 700 %, a zatem – w ocenie NIK – zachodzą przesłanki do zaktualizowania wysokości opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania i trwałego zarządu.

Z powyższego wynika, że Pan Burmistrz w niewystarczającym stopniu korzystał z uprawnienia do aktualizowania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu w przypadku wzrostu wartości nieruchomości, co ograniczało możliwość uzyskiwania wyższych dochodów z tego tytułu.

Gdyby ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego, w trybie przepisów ugn, wartość analizowanych nieruchomości ukształtowała się na poziomie ww. cen stosowanych przez urząd skarbowy i w przypadku przeprowadzenia aktualizacji w 2005 r., łączna kwota opłat rocznych mogłaby wzrosnąć szacunkowo nawet o co najmniej 88.323,28 zł.

O wzroście wartości nieruchomości świadczy także to, iż w wyniku przeszacowania dokonanego przez Urząd w grudniu 2005 r., wartość gminnych nieruchomości gruntowych wzrosła z 25.039,3 tys. zł do 81.778,1 tys. zł, tj. o 227 %.

7. Sporządzone w latach 2004 i 2005 informacje o stanie mienia komunalnego były nierzetelne, gdyż nie zawierały danych w zakresie powierzchni gruntów oddanych w trwały zarząd oraz o posiadaniu. Wymóg zamieszczania danych w tym zakresie określony został w art. 120 wówczas obowiązującej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.), a obecnie w art. 180 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.).

Dane o majątku gminy udostępniono w Biuletynie Informacji Publicznej, tj. zgodnie z art. 8 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

8. NIK nie wnosi uwag w zakresie sprzedaży nieruchomości oraz ich udostępnienia w formie dzierżawy. W okresie objętym kontrolą Pan Burmistrz zbył 6 nieruchomości, w tym jedną wniesiono do spółki akcyjnej w formie aportu oraz zawarł 18 umów dzierżawy. Sprzedaży nieruchomości dokonywano za zgodą Rady Miasta z zachowaniem wymaganych form przetargowych, natomiast dzierżawa gruntów następowała zgodnie z przyjętymi zasadami określonymi w uchwałach Rady Miasta. W okresie objętym kontrolą, Pan Burmistrz wydał 3 decyzje, o ustanowieniu trwałego zarządu na rzecz jednostek organizacyjnych gminy.

Uwagi NIK dotyczą nieokreślenia przez Pana Burmistrza ceny nieruchomości oznaczonej nr ewid. działek 1394/1 i 1394/2 o łącznej powierzchni 2,6128 ha w decyzji nr G.72244-1/05 z 31 marca 2005 r. o ustanowieniu trwałego zarządu na rzecz Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Sandomierzu i naruszenia w ten sposób przepisu art. 45 ust. 2 pkt 7 ugn.

9. W 2005 r. Urząd wykonał plan dochodów ze zbycia i udostępnienia nieruchomości gminnych na poziomie 98 %.

NIK negatywnie ocenia wzrost zaległości w uzyskiwaniu dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami z kwoty 119,9 tys. zł na koniec 2005 r. do kwoty 154,8 tys. zł według stanu na dzień 30 kwietnia 2006 r., tj. o 22,5 %.

Analiza podejmowanych przez Urząd czynności windykacyjnych wobec należności przekraczających kwotę 1.000 zł wykazała, że wg stanu na dzień 30 kwietnia 2006 r. w 5 przypadkach Urząd nie podejmował skutecznych działań wobec 13 dłużników zalegających z opłatami od 4 do 36 miesięcy w celu wyegzekwowania należności w łącznej kwocie 88,0 tys. zł.

10. Pan Burmistrz nie sprawował w należyty sposób nadzoru nad działalnością poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu, realizujących zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami gminnymi, co – zdaniem NIK – nie pozostawało bez wpływu na skalę stwierdzonych nieprawidłowości. Rozwiązania przyjęte

w *Regulaminie Organizacyjnym* Urzędu nie przewidywały funkcjonowania komórki kontroli wewnętrznej, a zaplanowane i zrealizowane (do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK) przez audytora wewnętrznego zadania w okresie objętym kontrolą, nie uwzględniały zagadnień związanych z gospodarowaniem nieruchomościami gminnymi oraz uzyskiwaniem dochodów z tego tytułu.

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

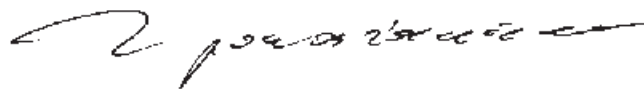
1. Rozważenie wykazywania w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości danych dotyczących m.in.: formy udostępnienia nieruchomości, odpłatności z tytułu udostępnienia, kwoty opłat oraz daty ostatniej ich aktualizacji.
2. Podjęcie działań mających na celu wyjaśnienie i wyeliminowanie nieprawidłowości w ewidencjonowaniu nieruchomości, w tym w zakresie prowadzenia ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem wyjaśnienia i usunięcia różnic dotyczących wielkości powierzchni nieruchomości gminnych występujących pomiędzy danymi wykazanymi w ewidencji Urzędu a ewidencją gruntów i budynków prowadzoną przez Starostę Sandomierskiego.
3. Sporządzanie planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
4. Wyeliminowanie opóźnień w księgowaniu na koncie 011 (środki trwałe – grunty), zmian ilościowo-wartościowych nieruchomości gminnych.
5. Podjęcie odpowiednich działań (organizacyjnych, finansowych) mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, w szczególności wobec tych nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością Gminy.
6. Rzeczne sporządzanie sprawozdań SG-01 (*Statystyka gminy*) oraz informacji o stanie mienia komunalnego uwzględniających dane o powierzchni gruntów oddanych w trwały zarząd i o posiadaniu.
7. Korzystanie w daleko większym zakresie z uprawnienia określonego w art. 77 ust. 3 oraz art. 87 ust. 2 ugn, do aktualizowania z urzędu stawek opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania lub trwałego zarządu nieruchomości, w przypadku wzrostu ich wartości.
8. Przestrzeganie obowiązku określonego w art. 45 ust. 2 pkt 7 ugn w zakresie wskazywania w decyzjach o ustanowieniu trwałego zarządu ceny nieruchomości.
9. Zmianę decyzji nr G.72244-1/05 z dnia 31 marca 2005 r. o ustanowieniu trwałego zarządu na rzecz Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Sandomierzu, dla nieruchomości oznaczonej nr ewid. działek 1394/1 i 1394/2 o łącznej powierzchni 2,6128 ha, poprzez uwzględnienie ceny tej nieruchomości.

10. Podjęcie skutecznych działań w celu wyegzekwowania zaległości w kwocie 88,0 tys. zł z tytułu opłat za udostępnianie nieruchomości oraz przeciwdziałanie powstawaniu takich zaległości.
11. Sprawowanie skutecznego nadzoru i kontroli nad działalnością komórek organizacyjnych urzędu, realizujących zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami gminnymi, w tym poprzez wykorzystanie działalności audytora wewnętrznego.

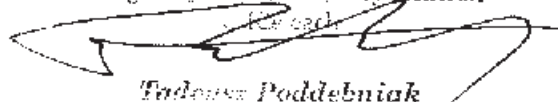
Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub 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 Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach 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 wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.



DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
Kielce



Tadeusz Poddębniak