

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W KIELCACH

LKI-4106-06

Nr ewid. 9/2006/P/06/132/LKI

I n f o r m a c j a **o wynikach kontroli gospodarowania** **gminnym zasobem nieruchomości**

K i e l c e

l u t y

2 0 0 7 r .

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach

Tadeusz Poddębniak

Zatwierdzam:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Józef Górny

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel/fax 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. Ważniejsze wyniki kontroli	10
3.1. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	10
3.2. Istotne ustalenia kontroli	10
3.2.1. Komunalizacja nieruchomości	10
3.2.2. Ewidencjonowanie nieruchomości gminnych	13
3.2.3. Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gminnych	15
3.2.4. Aktualizacja opłat rocznych	19
3.2.5. Inwentaryzacja nieruchomości	20
3.2.6. Planowanie dochodów i sprawozdawczość	22
3.2.7. Windykacja należności	23
3.2.8. Informacje o stanie mienia komunalnego	24
3.2.9. Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej	25
3.2.10. Inne ustalenia kontroli	25
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	28
4.1. Przygotowanie kontroli	28
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	28
5. Załączniki	31
5.1. Charakterystyka stanu prawnego	31
5.1.1. Zasady prowadzenia ewidencji gruntów i budynków	31
5.1.2. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi	31
5.1.3. Gminny zasób nieruchomości	32
5.1.4. Zasady zbycia, oddania w trwałą zarząd, wieczyste użytkowanie, w najem, dzierżawę lub w użytkowanie nieruchomości gminnych	33
5.1.5. Nabywanie przez gminy nieruchomości z mocy prawa	37
5.1.6. Odpowiedzialność za niezgodne z przepisami inwentaryzowanie nieruchomości gminnych i dochodzenie należności budżetowych	38
5.1.7. Zasady ewidencjonowania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami gminnymi	39
5.1.8. Przepisy dotyczące finansów publicznych	40
5.2. Tabele i wykresy	40
5.3. Wykaz skontrolowanych podmiotów	44
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	45

1. Wprowadzenie

Temat: Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości.

Numer kontroli: P/06/132 – kontrola koordynowana.

Celem kontroli była ocena gospodarowania przez wójtów¹ gminnym zasobem nieruchomości, w tym: zaawansowania komunalizacji, ewidencjonowania nieruchomości gminnych, prawidłowości ich zbywania i udostępniania oraz planowania wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

Obszar kontroli dotyczył realizacji przez wójtów zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami gminnymi określonych w ustawach z: 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami², 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³, 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁴, 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁵ i 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców⁶.

Kontrola koncentrowała się także na ujawnianiu mechanizmów korupcjogennych, takich jak: bezpodstawne zaniechania aktualizacji stawek opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu i wieczystego użytkowania nieruchomości gminnych oraz naruszanie obowiązującego trybu zbywania i udostępniania nieruchomości, a także udzielanie ulg w spłacie należności z tego tytułu.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 1 marca do 16 sierpnia 2006 r. w 29 jednostkach, tj. 9 urzędach miast, 17 urzędach miast i gmin oraz 3 urzędach gmin⁷.

Badaniami kontrolnymi objęto działalność ww. jednostek w latach 2005 – 2006 (I kwartał), z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności.

Przeprowadzenie kontroli uzasadniały wyniki wcześniejszych kontroli NIK⁸, wskazujące na występowanie nieprawidłowości polegających m.in. na niesporządzaniu planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, niepodejmowaniu wystarczających działań w celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości oraz zwiększania dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami gminnymi.

¹ Określenie „wójt” oznacza także: prezydenta miasta oraz burmistrza.

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

³ Dz.U. nr 32, poz. 191 ze zm.

⁴ Dz.U. nr 133, poz. 872 ze zm.

⁵ Dz.U. nr 64, poz. 592.

⁶ Dz.U. z 2004 r. nr 167, poz. 1758 ze zm.

⁷ Szczegółowy wykaz skontrolowanych podmiotów zamieszczono w załączniku do niniejszej *Informacji*.

⁸ Kontrole nr: P/00/183 w zakresie realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów z majątku, koordynowana przez ówczesny Departament Samorządu Terytorialnego NIK, P/03/149 w zakresie zbywania nieruchomości komunalnych, koordynowana przez Delegaturę NIK w Lublinie, K/05/001 - kontrola doraźna sprawdzająca, przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Kielcach.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości. Stwierdzone nieprawidłowości świadczą, iż wójtowie gospodarowali gminnym zasobem nieruchomości w sposób sprzeczny z zasadą prawidłowej gospodarki.

Wójtowie w ponad 2/3 liczby skontrolowanych gmin nie posiadali pełnej wiedzy o nieruchomościach gminnych z uwagi na nieprowadzenie lub nierzetelne prowadzenie ewidencji tych nieruchomości. Stwierdzono również rozbieżności danych zawartych w gminnych ewidencjach nieruchomości, geodezyjnych ewidencjach gruntów i budynków prowadzonych przez starostów, urządzeniach księgowych i informacjach o stanie mienia komunalnego.

Większość wójtów (69%) sporządzała informacje o stanie mienia komunalnego niezgodnie z przepisami. Tylko co piąty zrealizował ustawowy obowiązek sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

Stwierdzony powyżej stan faktyczny wpływał również na trwający od 1990 r., proces komunalizacji nieruchomości. Proces ten nie został zakończony w blisko 70% objętych kontrolą gminach.

Wójtowie nie wykorzystywali możliwości zwiększania dochodów gmin, ponieważ nie podejmowali wystarczających działań w zakresie udostępniania nieruchomości do korzystania oraz aktualizacji wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomościami.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W latach 1990-2005 w objętych kontrolą 29 gminach skomunalizowano nieruchomości o powierzchni 42.134 ha.

W 9 gminach (31%) proces komunalizacji uznano za zakończony. Różnorodne problemy towarzyszące komunalizacji spowodowały, iż w 16 gminach (55,2%) pozostało jeszcze do skomunalizowania co najmniej 4.276 ha nieruchomości gruntowych, a w 4 (13,8%), wójtowie nie byli w stanie podać powierzchni nieruchomości podlegających komunalizacji.

Wójtowie 13 gmin (44,8%) nie wywiązaali się z obowiązku określonego w art. 17a ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę

o pracownikach samorządowych i do 31 grudnia 2005 r. nie przekazali wojewodom spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gminy.

Wojewodowie (poza 2 przypadkami) nie wszczynali po 1 stycznia 2006 r. z urzędu postępowań w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy własności nieruchomości, które nie zostały objęte spisami inwentaryzacyjnymi, do czego zobowiązywały ich postanowienia art. 17a ust. 3 ww. ustawy. Mogło to wynikać z niewłaściwej interpretacji tego przepisu przez wojewodów (*str. 10-12 informacji*).

2. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi przez wójtów nie było zgodne z zasadą prawidłowej gospodarki, o której mowa w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ocenę taką uzasadniają następujące ustalenia:

- 21 wójtów (72,4%) nie posiadało pełnej wiedzy o nieruchomościach gminnych z uwagi na nieprowadzenie lub nierzetelne prowadzenie ewidencji tych nieruchomości,
- 13 wójtów (44,8%) nie ewidencjonowało nawet nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości, pomimo że obowiązek taki wynika z art. 23 ust. 1 pkt 1 (w zw. z art. 25 ust. 2) ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- wójtowie 23 gmin (79,3%) nie sporządzali planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, do czego zobowiązywał ich art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- aż 26 wójtów (89,7%) w trakcie kontroli przedstawiło dane dotyczące powierzchni nieruchomości gminnych, różniące się (od 0,2% do 38,8%) od danych ujętych w geodezyjnej ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów. Wynikało to m.in. z niedostosowania przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁹ w zakresie ewidencjonowania gminnego zasobu nieruchomości do znowelizowanej ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁰ (*str. 13-16 informacji*).

3. Ustalenia kontroli wskazują, że działania wójtów w zakresie udostępnienia nieruchomości i zwiększenia dochodów gmin z tego tytułu były nierzetelne. Ponadto, z przedstawionych przez wójtów danych wynikało, że z gminnego zasobu (o pow. 38,9 tys. ha) nie udostępniono do korzystania 17,7 tys. ha nieruchomości (45,8%). Dane te – zdaniem NIK - są nierzetelne, gdyż dotyczą również nieruchomości faktycznie rozdysponowanych, a w szczególności zajętych pod drogi. W niektórych gminach przedstawione przez wójtów dane miały jedynie charakter szacunkowy.

⁹ Dz.U. nr 38, poz. 454.

¹⁰ Ustawą z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw – Dz.U. z 2004 r. nr 141, poz. 1492 ze zm.

NIK ocenia jako niegospodarne zaniechanie przez 16 wójtów (55,2%) aktualizacji wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego lub trwałego zarządu nieruchomości. Zdaniem NIK, istniała możliwość zwiększenia z tego tytułu dochodów co najmniej o kwotę 1,3 mln zł (*str. 15-20 informacji*).

4. W 10 gminach zbywano lub udostępniano nieruchomości zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami. W pozostałych 19 gminach (65,5%) stwierdzono nieprawidłowości polegające głównie na naruszeniu art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez niepublikowanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i do oddania w najem lub dzierżawę. Najwyższa Izba Kontroli ocenia takie działania jako działania sprzyjające możliwości wystąpienia korupcji (*str. 17-19 informacji*).

5. Przeprowadzona w 14 urzędach gmin (48,3%) inwentaryzacja gruntów spełniała wymogi określone w ustawie z 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹. Inwentaryzację w 8 urzędach gmin (27,5%) przeprowadzono niezgodnie z przepisami, a w 7 urzędach (24,1%) inwentaryzacja nie obejmowała gruntów (wszystkich lub niektórych) jako składników majątkowych gmin (*str. 20-21 informacji*).

6. Ewidencja księgowa gruntów prowadzona była prawidłowo w 10 urzędach gmin (34,5%). W 6 urzędach (20,7%) w ogóle nie prowadzono księgowej ewidencji analitycznej, a w 13 (44,8%) – ewidencję tę prowadzono niezgodnie z przepisami (obowiązującego do 30 czerwca 2006 r.) rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹². Konsekwencją powyższych nieprawidłowości było nierzetelne przeprowadzenie inwentaryzacji i niemożność porównania jej wyników z danymi ksiąg rachunkowych, do czego zobowiązywały przepisy art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości (*str. 21-22 informacji*).

Stwierdzone nieprawidłowości finansowe wynikające z nierzetelnie prowadzonej ewidencji księgowej polegały przede wszystkim na: nieuzasadnionym zwiększeniu wartości nieruchomości w księgach rachunkowych, co miało wpływ na sprawozdawczość finansową gmin, nieujmowaniu wartości niektórych środków trwałych, niewprowadzaniu zmian w ewidencji w związku ze zbyciem lub nabyciem nieruchomości. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły nieruchomości o łącznej wartości 2,2 mld zł (*str. 26-27 informacji*).

¹¹ Dz.U. z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.

¹² Dz.U. nr 153, poz. 1752 ze zm.

7. Wójtowie 20 gmin (69%) sporządzili informacje o stanie mienia komunalnego niezgodnie z art. 120 i 121 ust. 1 i 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹³. Informacje te nie mogły być wykorzystywane jako istotny element planowania rozwoju gmin. Do czasu rozpoczęcia kontroli, 14 wójtów (48,3%) nie opublikowało informacji o majątku gminy na stronie biuletynu informacji publicznej, przez co naruszyli art. 8 ust. 3 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁴ (*str. 24-25 informacji*).

8. Dane opisujące nieruchomości zawarte w ewidencjach gminnych, urządzeniach księgowych i informacjach o stanie mienia komunalnego były nieporównywalne ze sobą i dlatego w trakcie kontroli nie było możliwe sprawdzenie ich wzajemnej zgodności (*str. 21, 25 informacji*).

9. W 23 skontrolowanych jednostkach ujawniono również nieprawidłowości finansowe (poza wskazanymi w pkt 3 i 6) związane z niezyskaniem przez gminy należnych dochodów (w wysokości 2,2 mln zł), uzyskaniem lub wydatkowaniem środków finansowych z naruszeniem przepisów prawa (0,1 mln zł) oraz inne na kwotę 2,8 mln zł (*str. 27-28 informacji*).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Zwiększenie efektywności gospodarowania nieruchomościami gminnymi i wyeliminowanie nieprawidłowości, uwarunkowane jest m.in. pełną realizacją wniosków pokontrolnych przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek¹⁵.

Analiza stwierdzonych nieprawidłowości wskazuje ponadto na potrzebę zmian w obowiązującym prawie. W związku z powyższym NIK wnioskuje o:

1. Opracowanie przez właściwych ministrów oraz przedstawienie Radzie Ministrów projektów nowelizacji następujących ustaw:

- 1) ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami tak, aby przepisy tej ustawy zobowiązywały wójtów do ewidencjonowania wszystkich nieruchomości gminnych, w sposób umożliwiający wyodrębnienie nieruchomości gminnego zasobu i zapewniający zgodność danych dotyczących nieruchomości gminnych zawartych w ewidencjach wójtów z danymi geodezyjnej ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów;

¹³ Dz.U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.

¹⁴ Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.

¹⁵ Omówionych w punkcie pt. *Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli*.

- 2) ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych tak, aby przepisy tej ustawy jednoznacznie wskazywały, kto jest zobowiązany do sporządzenia spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, które stały się własnością gmin w sytuacji nieprzekazania tych spisów przez gminy do końca 2005 r.;
2. Opracowanie przez właściwych ministrów nowelizacji:
- 1) rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków tak, aby przepisy tego rozporządzenia dostosowały sposób prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, w zakresie wykazywania nieruchomości w odpowiednich podgrupach rejestrowych, do postanowień ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁶ określających pojęcie zasobów nieruchomości. Wniosek taki NIK przedstawiła już w *Informacji o wynikach kontroli gospodarowania przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa*¹⁷;
 - 2) przepisów z zakresu rachunkowości tak, aby sposób prowadzenia ewidencji księgowej zapewniał możliwość porównywania danych o nieruchomościach zawartych w tej ewidencji z danymi ewidencji nieruchomości gminnych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca się też do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie zobowiązania wojewodów do podjęcia działań w celu ustalenia, w których gminach proces komunalizacji nieruchomości został zakończony, a w których nadal zachodzi konieczność wydania decyzji potwierdzających nabycie przez gminy własności nieruchomości, w trybie art. 17a ust. 3 i art. 18 ust. 1 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

Ponadto NIK uznaje za celowe, rozważenie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji potrzeby zobowiązania prezesów regionalnych izb obrachunkowych do zwiększenia nadzoru nad sporządzaniem przez wójtów informacji o stanie mienia komunalnego tak, aby dane w nich zawarte w zakresie nieruchomości gminnych były zgodne z danymi wykazywanymi w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości i urządzeniach księgowych oraz z danymi ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów, stanowiącej podstawę m.in. gospodarki nieruchomościami, stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

¹⁶ Uwagi w tym zakresie zamieszczono także w *Charakterystyce stanu prawnego*, pkt 5.1.3.

¹⁷ Nr ewid.: 168/2005/P/05/132/LKI.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Gospodarowaniu nieruchomościami gminnymi w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki nie sprzyjają obowiązujące regulacje prawne.

Przepisy dotyczące ewidencjonowania nieruchomości gminnych, wykazywania ich w urządzeniach księgowych i sporządzania informacji o stanie mienia komunalnego, nie tworzą spójnego systemu. Nie można porównywać danych dotyczących nieruchomości zawartych w tych ewidencjach i informacjach. W związku z tym wójtowie niejednokrotnie nie posiadają pełnej wiedzy o nieruchomościach, którymi powinni gospodarować.

Ograniczona jest również możliwość wykorzystywania w procesie gospodarowania nieruchomościami gminnymi danych ujmowanych w geodezyjnej ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów. Jest to wynikiem m.in. niespójności przepisów dotyczących prowadzenia tej ewidencji z ustawą o gospodarce nieruchomościami, w zakresie nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości.

Łączna wartość księgowa nieruchomości gruntowych, którymi gospodarowali wójtowie skontrolowanych gmin wynosiła według stanu na 1 stycznia 2005 r. – 4,6 mld zł i wzrosła na koniec roku do kwoty 6,0 mld zł, tj. wzrosła o 32,3%.

Udział uzyskanych w 2005 r. dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami gminnymi w dochodach skontrolowanych gmin był zróżnicowany i wynosił od 0,4% do 25,9%, a w dochodach własnych od 1,0% do 33,7%.

Zaległości w realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami gminnymi wynosiły na koniec 2005 r. od 5,0 tys. zł do 4,6 mln zł i stanowiły od 1,5% do 55,1% dochodów uzyskanych z tytułu zbycia i udostępnienia nieruchomości gminnych.

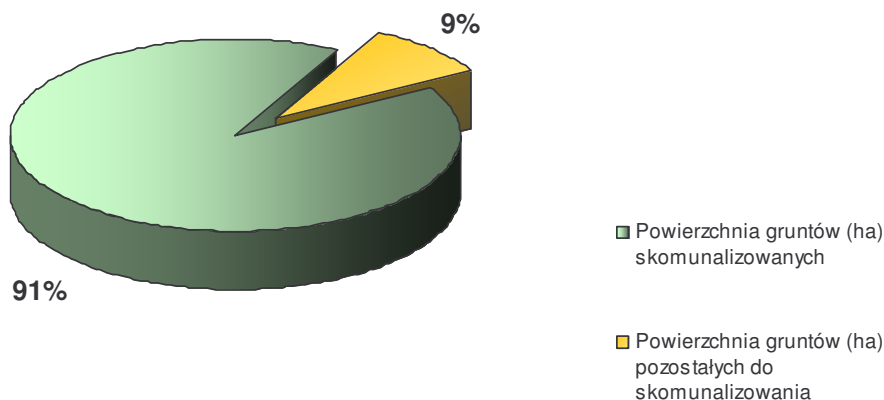
Według stanu na 1 stycznia 2006 r. wójtowie skontrolowanych 29 gmin udostępnili do odpłatnego korzystania od 1,5% do 66,3% (przeciętnie 29%) powierzchni nieruchomości gminnych. Jednakże 16 wójtów nie korzystało z możliwości znacznego zwiększenia dochodów budżetu gminy poprzez zaktualizowanie wysokości opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu i wieczystego użytkowania nieruchomości.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Komunalizacja nieruchomości

W latach 1990-2005 skontrolowane gminy nabyły z mocy prawa, na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych i w wyniku potwierdzenia tego nabycia

decyzjami wojewodów, nieruchomości gruntowe o powierzchni 42.134 ha. Powierzchnia nieruchomości pozostałych do skomunalizowania – zgodnie z danymi przedstawionymi przez wójtów – według stanu na dzień 1 stycznia 2006 r. wynosiła co najmniej 4.276 ha¹⁸.



Proces komunalizacji mienia na podstawie ww. przepisów został zakończony w 9 gminach¹⁹ (31%).

Wójtowie 4 objętych kontrolą gmin²⁰ (13,8%) nie posiadali wiedzy o liczbie nieruchomości gruntowych podlegających komunalizacji.

Spośród pozostałych 16 wójtów – 13²¹ nie wywiązało się z obowiązku określonego w art. 17a ust. 1 ww. ustawy i do 31 grudnia 2005 r. nie przekazało wojewodom spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gmin.

Poza zaniedbaniami organów wykonawczych gmin, przyczyną przedłużania się procesu komunalizacji był brak wystarczającej, źródłowej wiedzy o wszystkich gruntach podlegających komunalizacji, nieuregulowany stan prawny wielu nieruchomości (brak dokumentów potwierdzających własność Skarbu Państwa, niezgodność danych dotyczących nieruchomości np. w decyzjach wywłaszczeniowych z wpisami w księgach wieczystych), znaczna pracochłonność i koszty postępowań wyjaśniających zmierzających do uregulowania stanu prawnego, duża liczba nieruchomości o niewielkich powierzchniach, szczupła obsada kadrowa komórek organizacyjnych zajmujących się tą problematyką²².

Niektóre gminy nie były zainteresowane potwierdzeniem nabycia własności nieruchomości i nie czyniły w tym kierunku żadnych starań²³.

¹⁸ Dane te są niepełne, gdyż prezydenci: Torunia, Sopotu, Kielc oraz Burmistrz Miasta i Gminy Muszyna nie byli w stanie podać informacji w tym zakresie.

¹⁹ Gminy: Olsztyn, Piła, Toruń, Miastko, Gołdap, Orneta, Międzyzlesie, Bystrzyca Kłodzka, Święta Katarzyna.

²⁰ Gminy: Toruń, Sopot, Kielce, Muszyna.

²¹ Gminy: Ustka, Tuchola, Kcynia, Zabrze, Kielce, Sandomierz, Busko-Zdrój, Chęciny, Chmielnik, Czarny Dunajec, Muszyna, Kostrzyn, Wieleń.

²² Np. Burmistrz Gminy Wieleń, Wójt Gminy Czarny Dunajec, Burmistrz Gminy Piwniczna.

²³ Np. miasta i gminy: Wieleń, Busko-Zdrój, Chmielnik, Piwniczna-Zdrój.

Stwierdzono tylko 2 przypadki²⁴ wszczęcia po 1 stycznia 2006 r. przez wojewodów z urzędu postępowania w celu potwierdzenia nabycia przez gminy z mocy prawa własności nieruchomości gruntowych, nieobjętych spisami inwentaryzacyjnymi przekazanymi do 31 grudnia 2005 r.

W toku kontroli ujawniono również nieprawidłowe podejście do wykonania przez wojewodę obowiązku podejmowania z urzędu postępowania w stosunku do nieruchomości, nieobjętych spisami inwentaryzacyjnymi, które stały się własnością gmin z mocy prawa. NIK w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Wojewody Świętokrzyskiego negatywnie oceniła zaniechanie wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie potwierdzenia nabycia z mocy prawa przez gminę Chęciny własności nieruchomości.

Według Wojewody Świętokrzyskiego *warunkiem podjęcia przez wojewodę z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminę własności nieruchomości jest przedłożenie przez gminę kompletnej dokumentacji niezbędnej do wydania decyzji komunalizacyjnej*. Powołując się na opinię Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojewoda stwierdził także, iż (...) *obowiązek sporządzenia inwentaryzacji mienia, przygotowania dokumentacji i przekazania jej wojewodzie ciąży na gminie*.

NIK nie podziela takiego stanowiska, ponieważ jego przyjęcie oznaczałoby, iż wbrew dyspozycji art. 17a ust. 3 ww. ustawy, praktyka działania wojewodów nie uległa zmianie. Wprowadzenie od 22 września 2004 r.²⁵ art. 17a ustawy miało przecież na celu przyspieszenie i zakończenie procesu komunalizacji nieruchomości, poprzez zobowiązanie gmin do przedłożenia spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości do końca 2005 r., a w przypadku niewywiązania się z tego obowiązku – poprzez zobowiązanie wojewodów do podejmowania z urzędu, bez tych spisów, postępowań w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy z mocy prawa własności nieruchomości²⁶.

Nie został uregulowany przez 11 wójtów²⁷ stan prawny nieruchomości o powierzchni ponad 860 ha, pozostających w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu gmin, a zajętych pod drogi publiczne, które z dniem 1 stycznia 1999 r. z mocy przepisów art. 73 ust. 1 i 3 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, stały się z mocy prawa własnością tychże gmin za odszkodowaniem.

²⁴ Dotyczą one Wojewody Dolnośląskiego i Wojewody Pomorskiego.

²⁵ Ustawą z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

²⁶ Zasadność takiego stanowiska wynika również z uzasadnienia projektu ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

²⁷ Prezydenci, burmistrzowie i wójtowie gmin: Kcynia, Toruń, Tuchola, Zabrze, Kielce, Busko-Zdrój, Czarny Dunajec, Chmielnik, Kostrzyn, Piwniczna, Wieleń.

3.2.2. Ewidencjonowanie nieruchomości gminnych

Według przedstawionych w czasie kontroli danych, objęte kontrolą gminy były właścicielami nieruchomości gruntowych o powierzchni 45,3 tys. ha, z tego 38,9 tys. ha należało do gminnego zasobu nieruchomości, a 6,4 tys. ha oddane było w użytkowanie wieczyste.

W okresie objętym kontrolą, 6 gminom²⁸ przysługiwało prawo własności 90 nieruchomości lokalowych i 51 nieruchomości budynkowych.

W wieczystym użytkowaniu 7 gmin²⁹ pozostawało 39 nieruchomości o powierzchni 60,9 ha, stanowiących własność Skarbu Państwa.

Prawidłowo ewidencjonowano nieruchomości gminne tylko w 8 urzędach gmin³⁰ (27,6%). Natomiast w 21 urzędach (72,4%)³¹ przede wszystkim ze względu na ograniczone środki finansowe i niewielką obsadę kadrową, nie ewidencjonowano lub nierzetelnie ewidencjonowano nieruchomości. Z tego powodu wójtowie nie dysponowali jednoznacznymi i rzetelnymi danymi dotyczącymi liczby i powierzchni nieruchomości gminnych.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje co prawda obowiązku ewidencjonowania wszystkich nieruchomości gminnych (w tym oddanych w użytkowanie wieczyste, znajdujących się w samoistnym posiadaniu gminy), jednakże nieprowadzenie takiej ewidencji i brak pełnego rozeznania o liczbie i powierzchni nieruchomości, nie pozwala, zdaniem NIK, gospodarować nieruchomościami w sposób zgodny z zasadą prawidłowej gospodarki (art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Analiza dokumentacji 1.535 działek o największych powierzchniach, którymi gospodarowali objęci kontrolą wójtowie wykazała, iż w przypadku ww. 21 gmin dla 469 działek (30,6%) w ewidencji wykazano nieprawidłowe lub nieaktualne dane, tj. m.in.:

- nie ujmowano w ewidencji wszystkich nieruchomości stanowiących własność gmin,
- wykazywano jako grunty gminne działki stanowiące własność osób fizycznych,
- nie dokonano zmian w ewidencji w związku z przekształceniem prawa wieczystego użytkowania w prawo własności na rzecz osób fizycznych i spółdzielni mieszkaniowych.

²⁸ Gminy: Miastko (3 lokalowe), Pilica (2 lokalowe), Sandomierz (21 lokalowych, 6 budynkowych), Orneta (45 lokalowych, 15 budynkowych), Kostrzyn (5 lokalowych), Bystrzyca Kłodzka (14 lokalowych).

²⁹ Gminy: Sopot (6 działek – pow. 0,1085 ha), Miastko (5 – 0,8944 ha), Zabrze (55,6786 ha), Gołdap (3 – 0,1934 ha), Olsztyn (19 – 2,2983 ha), Orneta (1 – 0,0860 ha), Kostrzyn (5 – 1,6539 ha).

³⁰ W miastach i gminach: Miastko, Bystrzyca Kłodzka, Pilica, Piwniczna-Zdrój, Olsztyn, Orneta, Wieleń, Piła.

³¹ W miastach i gminach: Sopot, Ustka, Toruń, Kcynia, Jelenia Góra, Święta Katarzyna, Chorzów, Częstochowa, Zabrze, Kielce, Czarny Dunajec, Gołdap, Mosina, Tuchola, Międzyzlesie, Sandomierz, Busko-Zdrój, Chęciny, Chmielnik, Muszyna, Kostrzyn.

Ustalono, że 13 wójtów (44,8%)³² nie wywiązało się z określonego w art. 23 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązku ewidencjonowania gminnego zasobu nieruchomości. Wójtowie ci nie prowadzili odrębnej ewidencji zasobu lub na podstawie prowadzonej przez nich ewidencji wszystkich nieruchomości, nie było możliwe wyodrębnienie nieruchomości należących do zasobu. Spośród 8 skontrolowanych prezydentów miast na prawach powiatu, tylko Prezydent Olsztyna prowadził odrębną ewidencję gminnego zasobu nieruchomości. Pozostałych 7 prezydentów miast³³ ograniczyło się do prowadzenia geodezyjnej ewidencji gruntów i budynków.

W 26 skontrolowanych urzędach gmin³⁴ (89,7%) wystąpiły rozbieżności pomiędzy danymi urzędów gmin a danymi ujętymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez właściwych starostów. Wynikały one z utrzymywania błędnych danych o nieruchomościach gminnych wprowadzonych wiele lat temu, nieinformowania starostów o bieżących zmianach dotyczących nieruchomości oraz niedostosowania przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków w zakresie ewidencjonowania gminnego zasobu nieruchomości do ustawy o gospodarce nieruchomościami (po zmianie z dnia 22 września 2004 r.). Rozbieżności przekraczające przyjęty próg istotności (więcej niż 5% danych o nieruchomościach było rozbieżnych) stwierdzono w ewidencjach prowadzonych przez 7 wójtów³⁵.

Różnice w powierzchni gruntów pomiędzy danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów a danymi urzędów gmin prezentuje wykres, stanowiący załącznik do *Informacji*.

Niektórzy wójtowie³⁶ dopiero w trakcie kontroli podjęli działania w celu wyjaśnienia i wyeliminowania powyższych rozbieżności.

Nierzetelne prowadzenie ewidencji nieruchomości gminnych, było m.in. przyczyną, iż 12 wójtów³⁷ wykazało błędne dane o powierzchni nieruchomości w sprawozdaniach SG-01 *Statystyka gminy*.

³² Prezydenci miast: Chorzowa, Częstochowy, Jeleniej Góry, Kielc, Sopotu, Torunia, Zabrze; burmistrzowie gmin: Gołdap, Kcynia, Mosina; wójtowie gmin: Czarny Dunajec, Święta Katarzyna, Ustka.

³³ Prezydenci miast: Sopotu, Torunia, Jeleniej Góry, Chorzowa, Częstochowy, Zabrze, Kielc.

³⁴ Nie stwierdzono rozbieżności danych pomiędzy ewidencją gruntów i budynków prowadzoną przez właściwego starostę a prowadzonymi przez: prezydentów Chorzowa i Jeleniej Góry oraz Wójta Gminy Święta Katarzyna.

³⁵ Urząd Miejski w Kostrzynie (38,8%); Urząd Miasta i Gminy w Chmielniku (20,1%); Urząd Miasta w Częstochowie (13,3%); Urząd Miasta i Gminy Uzdrowskiej w Muszynie (7,8%); Urząd Gminy i Miasta w Chęcinach (7,4%); Urząd Miejski w Mosinie (6,7%); Urząd Miejski w Tucholi (5,3%).

³⁶ Burmistrzowie Miast i Gmin: Piwniczna oraz Międzyzlesie.

³⁷ Gminy: Zabrze, Toruń, Orneta, Międzyzlesie, Sandomierz, Chęciny, Chmielnik, Busko-Zdrój, Orneta, Mosina, Święta Katarzyna, Bystrzyca Kłodzka.

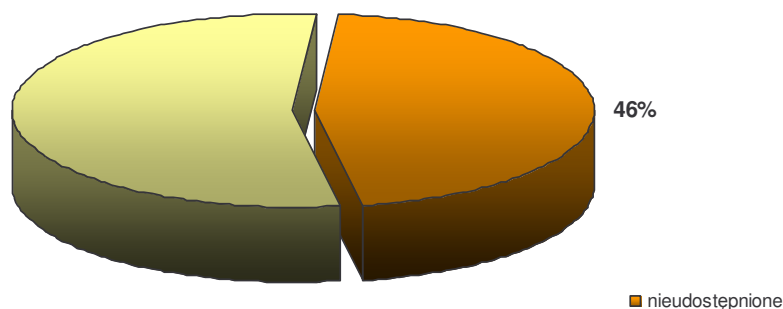
3.2.3. Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gminnych

Z przedstawianych przez wójtów dokumentów wynikało, iż spośród ponad 45,3 tys. ha wszystkich nieruchomości gminnych, trwale rozdysponowano, tj. oddano w użytkowanie wieczyste 6,4 tys. ha (14,1%), a pozostałe 38,9 tys. ha tworzyły gminny zasób nieruchomości.

Z gminnego zasobu udostępniono do korzystania 21 tys. ha nieruchomości (54%), przy czym 7,2 tys. ha (18,5%) do korzystania odpłatnego.

Najwięcej nieruchomości do odpłatnego korzystania udostępniły gminy: Międzyzlesie (48%), Wieleń (47%), Bystrzyca Kłodzka (33%), natomiast najmniej – gminy: Ustka (0,5%), Święta Katarzyna (0,9%), Piwniczna-Zdrój Zdrój (1,0%).

Pozostałe 17,9 tys. ha (46% gminnego zasobu nieruchomości) – wg danych przedstawionych przez wójtów – stanowiły nieruchomości nieudostępnione.



Najwyższa Izba Kontroli nie uznaje powyższych danych za wiarygodne, gdyż przedstawiane, przez poszczególnych wójtów, szczegółowe dane w tym zakresie były wielokrotnie w trakcie kontroli kwestionowane (opisy w przykładach poniżej). Jednocześnie, ze względu na ograniczony zakres kontroli (tylko próbka nieruchomości podlegała badaniom szczegółowym), Izba nie jest w stanie dokonać jednoznacznej ogólnej oceny problemu nieudostępniania nieruchomości.

Większość wójtów (21, tj. 72,4% objętych kontrolą) nie posiadała podstawowych informacji, niezbędnych do właściwego gospodarowania nieruchomościami. Dopiero na potrzeby kontroli informacje takie, na podstawie materiałów źródłowych, były wyszukiwane i przygotowywane.

Nie tylko nie były tworzone perspektywiczne plany rozwoju gmin uwzględniające posiadane nieruchomości, nie sporządzano wieloletnich czy rocznych planów ich wykorzystania, ale nawet nie były znane rzeczywiste dane o wielkości gminnych zasobów nieruchomości.

Jak już wskazano w p. 3.2.2., wójtowie 21 gmin (72,4%) nie dysponowali jednoznacznymi i rzetelnymi danymi dotyczącymi liczby i powierzchni nieruchomości,

którymi gospodarują, a 13 wójtów (44,8%) nie ewidencjonowało nieruchomości należących do gminnego zasobu, pomimo że obowiązek taki wynika z art. 23 ust. 1 pkt 1 (w zw. z art. 25 ust. 2) ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z ustaleń kontroli wynika, że tylko 6 wójtów³⁸ (20,7%) sporządziło – zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Można zatem stwierdzić, iż decydowali oni o wykorzystaniu nieruchomości gminnych i o osiągniętych z tego tytułu wpływach do budżetu gminy w sposób przemyślany i planowy. Działania pozostałych wójtów miały charakter przypadkowy.

Powyższe okoliczności spowodowały, iż w gminach występuje niski procent udostępnianych nieruchomości.

Burmistrz Miasta i Gminy Busko Zdrój nie podejmował żadnych działań w celu udostępnienia gruntów rolnych o powierzchni 127,3875 ha (90,1% powierzchni nieudostępnionych nieruchomości ogółem). Ponadto burmistrz nie posiadał informacji o rolniczym wykorzystywaniu 3 działek oraz że na 1 działce o pow. 12,8 ha miała miejsce nielegalna eksploatacja kopalni, co stwierdzono w wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin.

*Zaniechanie sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości było istotną przyczyną nieudostępnienia z zasobu na terenie **gminy Chmielnik** użytków rolnych o powierzchni 15,6542 ha (53,3% ogółem nieudostępnionych) oraz 3,3260 ha (0,9%) łąk i pastwisk.*

*Brak planu wykorzystania zasobu nieruchomości **gminy Kostrzyn** utrudniał prowadzenie racjonalnej polityki w zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości komunalnych. Na terenie gminy nie zagospodarowano łącznie 152 działki o pow. 81,3479 ha, z tego 47 działek o pow. 7,1934 ha przeznaczonych było pod zabudowę lub do sprzedaży, dzierżawy i użytkowania. Z wyjaśnień burmistrza wynikało, że urząd dopiero „szczegółowo przeanalizuje wykaz nieruchomości rolnych nieudostępnionych i zawiadomi w sposób zwyczajowo przyjęty rolników o możliwości udostępnienia tych działek w formie dzierżawy”.*

Wyjaśniając przyczyny nieudostępnienia nieruchomości (np. użytków rolnych) wójtowie stwierdzali, że powodem tego był brak zainteresowania tymi nieruchomościami. Nie potrafili jednak udokumentować podejmowanych ewentualnie działań w celu zagospodarowania nieruchomości³⁹.

Sporządzając informacje o nieruchomościach nieudostępnionych, wójtowie wykazali w kilku przypadkach również nieruchomości faktycznie rozdysponowane.

W Urzędzie Miasta w Kielcach początkowo znana była tylko powierzchnia ogólna nieruchomości nieudostępnionych (wynikała z różnicy między wszystkimi nieruchomościami a nieruchomościami udostępnionymi). W przedstawionym później w trakcie kontroli wykazie nieruchomości, które nie zostały udostępnione zawarto nierzetelne dane, gdyż w wyniku

³⁸ Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości sporządzili: Prezydent Olsztyna oraz burmistrzowie gmin: Miastko, Tuchola, Pilica, Piwniczna, Mosina.

³⁹ Np. w urzędach miast w Gołdapi, Kcynii.

przeprowadzonych oględzin stwierdzono, iż 18 działek o powierzchni 5,867 ha zlokalizowanych w miejscowości Cedzyna była wykorzystywana rolniczo (uprawa zboża i ziemniaków) bez wiedzy i zgody Urzędu, a 5 działek o powierzchni 0,4434 ha położonych na terenie miasta oddano w dzierżawę, w tym na 4 w ścisłym centrum miasta funkcjonuje parking samochodowy.

Urząd Miasta w Częstochowie wykazał 1.235 ha gruntów jako nieudostępniene. Tymczasem podczas kontroli stwierdzono m.in., że 639 ha z tych nieruchomości zajęte było pod drogi gminne, a 59,5 ha przekazano w użyczenie Zakładowi Gospodarki Komunalnej „TBS” w Częstochowie Sp. z o.o.

Urząd Gminy Uzdrawiskowej w Muszynie wykazując nieruchomości o powierzchni 1.371,2 ha jako nieudostępniene, zaliczył do nich m.in. 202,5 ha gruntów zajętych pod drogi.

Spośród nieruchomości o pow. 2.113 ha, które nie zostały udostępniene według danych **Urzędu Miasta w Zabrze**, 350 ha zajętych było pod drogi gminne, a 108 ha gruntów to tereny zabudowane (np. cmentarze, szkoły).

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie zbywania lub udostępniania nieruchomości w 10 gminach objętych kontrolą⁴⁰, natomiast w 19 gminach (65,5%), na 392 zbadanych nieruchomości stwierdzono 197 nieprawidłowości (50,3%). Dotyczyły one niepodawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz oddania w najem i dzierżawę, tj. naruszenia art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, bądź niewłaściwego dokumentowania prowadzonego postępowania w sprawie udostępnienia nieruchomości⁴¹.

Burmistrz Gminy Uzdrawiskowej Muszyna nie zamieścił w lokalnej prasie wykazów obejmujących 72 nieruchomości przeznaczone do wydzierżawienia i wynajmu, tj. aż 80% nieruchomości objętych wykazami.

Urząd Miasta w Częstochowie stosował praktykę, która ograniczała liczbę potencjalnych zainteresowanych zakupem nieruchomości gminnych, oferowanych do nabycia w drodze przetargów. W związku z brakiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla większości obszaru miasta, sposób zagospodarowania 5 zbadanych nieruchomości, określono poprzez uwzględnienie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, o które wcześniej wystąpili przyszli nabywcy i we wszystkich ww. przypadkach, przeznaczenie terenu określone w ogłoszeniach o przetargu było tożsame z postanowieniami decyzji o warunkach zagospodarowania i zabudowy terenu. Każdy z przetargów rozstrzygnięto na korzyść osób, które uprzednio wystąpiły z wnioskiem o wydanie ww. decyzji. W przypadku jednej nieruchomości, z wnioskiem o ustalenie ww. warunków wystąpił w imieniu osoby fizycznej, zastępca naczelnika Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu.

Zdaniem NIK, powyższe nieprawidłowości mogą wskazywać na występowanie mechanizmów korupcyjnych takich jak nierówność w dostępie do informacji o zbywanych i udostępnianych nieruchomościach, dowolność w postępowaniu urzędników oraz określanie warunków zbycia nieruchomości w sposób preferujący niektóre osoby.

⁴⁰ Jelenia Góra, Zabrze, Tuchola, Miastko, Pilica, Orneta, Wielęń, Bystrzyca Kłodzka, Międzyzlesie, Święta Katarzyna.

⁴¹ Gminy: Kcynia, Chorzów, Częstochowa, Busko-Zdrój, Chęciny, Czarny Dunajec, Muszyna, Gołdap, Kostrzyn, Mosina, Piła.

Stwierdzono, że w 126 przypadkach (32,1%)⁴² naruszono art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ponieważ w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, wdzierżawienia, oddania w trwały zarząd lub użytkowanie wieczyste, nie ujęto niektórych wymaganych elementów (m.in. nie podawano ceny nieruchomości, wysokości i terminów wnoszenia opłat).

Prezydenci 2 miast naruszyli przepisy art. 43-45 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez:

- ustanowienie trwałego zarządu w sytuacji, gdy gminna jednostka organizacyjna nie wystąpiła z wnioskiem⁴³,
- objęcie nieruchomości w trwały zarząd bez sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego i nieokreślenie w decyzjach o ustanowieniu trwałego zarządu cen nieruchomości przekazywanych w trwały zarząd⁴⁴.

Stwierdzono przypadki przekazywania w sposób nieformalny nieruchomości do korzystania gminnym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej.

Prezydent Miasta Olsztyna przekazał gminnym jednostkom organizacyjnym nieruchomości o powierzchni ponad 2 tys. ha, w tym Miejskiemu Zarządowi Dróg, Mostów i Zieleni w Olsztynie grunty zajęte pod drogami publicznymi oraz zakładowi budżetowemu „Las Miejski w Olsztynie” działki o funkcji użytkowej określonej jako lasy.

Prezydent Miasta Kielce do czerwca 2006 r. nie wydał decyzji i nie oddał w trwały zarząd Miejskiemu Zarządowi Dróg w Kielcach zdecydowanej większości gruntów zajętych pod drogi gminne, pomimo złożonych w latach 2001-2005 wniosków przez ww. zarząd dróg gminnych. Do czasu kontroli, Prezydent Miasta przekazał MZD w trwały zarząd jedynie 16 działek o łącznej powierzchni 0,9672 ha.

W 3 przypadkach⁴⁵, w sytuacji gdy rada gminy nie określiła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁶ zasad udostępniania nieruchomości gminnych, ich udostępnienie było nielegalne, gdyż nastąpiło bez wymaganej zgody rady. Ponadto w jednym przypadku⁴⁷ bez zgody rady miejskiej udzielono bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości.

Stawki pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu oddania nieruchomości gminnych w użytkowanie wieczyste oraz opłat rocznych w przypadku trwałego zarządu, ustalano zgodnie z zasadami określonymi w art. 67, 71-73 i art. 82-84 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁴² Gminy: Sopot, Ustka, Kielce, Busko-Zdrój, Muszyna, Piwniczna, Kostrzyn.

⁴³ Prezydent Miasta Chorzowa.

⁴⁴ Prezydent Miasta Częstochowy.

⁴⁵ Urząd Miasta w Częstochowie, Urząd Miasta i Gminy w Busku Zdroju, Urząd Miejski w Kcynii.

⁴⁶ Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁴⁷ Burmistrz Miasta i Gminy Busko-Zdrój.

We wszystkich 26 transakcjach sprzedaży nieruchomości rolnych, urzędy gmin⁴⁸ wywiązały się z przewidzianego ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązku powiadomienia Agencji Nieruchomości Rolnych o możliwości skorzystania przez nią z prawa pierwokupu.

W jednym zbadanym przypadku⁴⁹ sprzedaży cudzoziemcowi nieruchomości o pow. 4,7036 ha uzyskano wymaganą przepisami ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, zgodę Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

3.2.4. Aktualizacja opłat rocznych

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli tylko 6 wójtów (20,7%)⁵⁰ w okresie objętym kontrolą podejmowało prawidłowe działania w zakresie aktualizacji wysokości opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu lub użytkowania wieczystego nieruchomości gminnych. Działania podejmowane w tym zakresie przez pozostałych wójtów były niewystarczające. Od co najmniej 2003 r. z tego uprawnienia nie korzystało 16 wójtów (55,2%), w tym 12 (41,4%) ostatniej aktualizacji dokonało przed 2000 r.

Zdaniem NIK, zaniechanie aktualizacji wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gminnych lub oddania ich w trwały zarząd, w sytuacji wzrostu wartości nieruchomości, było działaniem niegospodarnym. Brak było bowiem racjonalnego uzasadnienia dla odstąpienia od aktualizacji i tym samym nie wykorzystano możliwości uzyskania dodatkowych dochodów budżetowych.

Większość wójtów nie dysponowała dokumentacją wskazującą na planowanie zadań dotyczących aktualizacji opłat rocznych i określania potrzeb finansowych niezbędnych do ich wykonania.

Przeprowadzona w toku kontroli, we wszystkich skontrolowanych urzędach gmin, analiza porównawcza wartości 1 m² działek o łącznej powierzchni ponad 499 ha, oddanych w trwały zarząd oraz w użytkowanie wieczyste i wysokości dotychczasowych stawek opłat rocznych, z aktualnymi cenami (na poziomie minimalnym) 1 m² gruntów w danej miejscowości przyjmowanymi do rozliczeń podatkowych przez urzędy skarbowe, wykazała, iż wartość powyższych działek wzrosła, a zatem zachodziły przesłanki do zaktualizowania wysokości opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania i trwałego zarządu, zgodnie z art. 77 ust. 1 i 87 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁴⁸ Urzędy Miejskie w Olsztynie, Mosinie oraz Kostrzynie, Urząd Gminy w Czarnym Dunajcu.

⁴⁹ Urząd Miasta i Gminy w Ornece.

⁵⁰ Pozytywnie oceniono działania podejmowane przez Prezydentów Miast: Torunia, Częstochowy, Olsztyna i Piły, Burmistrza Mosiny oraz Wójta Świętej Katarzyny.

Gdyby ustalona przez rzeczoznawców majątkowych, w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, wartość analizowanych nieruchomości ukształtowała się na poziomie ww. cen stosowanych przez urzędy skarbowe i w przypadku przeprowadzenia aktualizacji w 2005 r., łączna kwota opłat rocznych mogłaby wzrosnąć szacunkowo nawet o 1,3 mln zł.

Wójtowie nie kwestionowali potrzeby zaktualizowania opłat rocznych z tytułu udostępnienia nieruchomości oddanych w trwałe zarząd lub w użytkowanie wieczyste. Wyjaśniając przyczyny zaniedbań, wskazywali głównie na znaczne koszty sporządzenia operatów szacunkowych i szczupłą obsadę kadrową stanowisk zajmujących się tą problematyką.

W postępowaniu dotyczącym aktualizacji wysokości rocznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego lub trwałego zarządu, wójtowie przestrzegali trybu i zasad przewidzianych przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 77, 78 i 87). Stwierdzona w 1 przypadku nieprawidłowość dotyczyła sposobu wyboru wykonawcy operatów szacunkowych nieruchomości⁵¹.

W 3 gminach⁵² w ramach tych samych obrębów ewidencyjnych, występowały przypadki znacznych rozpiętości ceny 1m² nieruchomości, stanowiącej podstawę do wyliczenia opłaty rocznej.

Różnica w cenie 1 m² powierzchni działek położonych w tych samych obrębach na terenie Gminy Jelenia Góra dochodziła nawet do ponad 1000% (w obrębie nr 19 działka nr 163/1 cena za 1 m² - 149,91 zł, działka nr 113 cena 1 m² - 1,91 zł). Wynikało to z braku aktualizacji wysokości opłat za niektóre nieruchomości nawet od 1991 r.

Zaniechanie korzystania z uprawnienia do aktualizowania z urzędu wysokości opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania lub trwałego zarządu nieruchomości gminnych, przy wzroście wartości nieruchomości, wskazuje na możliwość istnienia mechanizmu korupcjogennego polegającego na dowolności w postępowaniu urzędników.

3.2.5. Inwentaryzacja nieruchomości

W 14 urzędach gmin (48,3%) przeprowadzono inwentaryzację gruntów zgodnie z wymogami art. 26 ust. 1 i 3 ustawy o rachunkowości, w 7 urzędach gmin (24,1%)⁵³ nie przeprowadzono inwentaryzacji gruntów jako składników majątku od 1990 r.,

⁵¹ Urząd Miasta w Sopocie.

⁵² Miasta: Jelenia Góra, Kielce, Piła.

⁵³ Urząd Miasta w Sopocie, Urzędy Miejskie w Miastku oraz Mosinie; Urząd Miast i Gmin w: Busku Zdroju, Chmielniku, Muszynie oraz Urząd Gminy w Ustce.

a w 1 urzędzie⁵⁴ po raz pierwszy inwentaryzację przeprowadzono w 2004 r. Z kolei w 7 urzędach⁵⁵ gmin (24,1%) inwentaryzacja gruntów została przeprowadzona nierzetelnie.

W Urzędzie Gminy w Świętej Katarzynie podczas inwentaryzacji przeprowadzonej w 2003 r., w arkuszach spisowych nie ujęto 143 działek o powierzchni 689,4438 ha, oddanych w użytkowanie wieczyste. Zasadniczą przyczyną nieprawidłowości był brak ewidencji nieruchomości gminnych, co uniemożliwiło ustalenie powierzchni gruntów i liczby nieruchomości metodą porównania danych.

Zgodnie z art. 18 pkt 1 obowiązującej od 1 lipca 2005 r. ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁶, przeprowadzenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Do 30 czerwca 2005 r., naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było, zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, dokonanie inwentaryzacji w sposób niezgodny ze stanem rzeczywistym.

W 10 urzędach gmin⁵⁷ (34,5%) nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych ewidencjach księgowych nieruchomości gruntowych.

Ewidencje księgowe prowadzone zgodnie z przepisami dotyczącymi rachunkowości, z uwagi na brak szczegółowego oznaczenia nieruchomości (położenia działki, jej numeru, powierzchni), nie mogły być jednak weryfikowane i porównywane z prowadzoną przez wójtów ewidencją nieruchomości gminnych, w tym ewidencją gminnego zasobu nieruchomości.

W 6 urzędach gmin⁵⁸ (20,7%) nie prowadzono księgowej ewidencji analitycznej gruntów, co uniemożliwiało ustalenie wartości początkowej poszczególnych nieruchomości i było sprzeczne z postanowieniami obowiązującego do 30 czerwca 2006 r. rozporządzenia Ministra Finansów z 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.

Ewidencje finansowo-księgowe w zakresie gminnych nieruchomości gruntowych, prowadzone w 13 urzędach gmin zawierały nierzetelne dane. Dlatego też nie było możliwe m.in. ustalenie wartości nieruchomości gminnych oraz wartości nieruchomości będących we władaniu gmin i gminnych jednostek organizacyjnych.

⁵⁴ Urząd Miasta w Toruniu.

⁵⁵ Urzędy Miast w: Jeleniej Górze, Częstochowie, Zabrzu, Kielcach; Urząd Miejski w Kostrzynie; Urząd Gminy i Miasta w Chełcinach; Urząd Gminy w Świętej Katarzynie.

⁵⁶ Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.

⁵⁷ Gminy: Toruń, Tuchola, Kcynia, Bystrzyca Kłodzka, Pilica, Kielce, Czarny Dunajec, Piwniczna, Wieleń, Piła.

⁵⁸ Gminy: Sopot, Miastko, Sandomierz, Busko-Zdrój, Chmielnik, Święta Katarzyna.

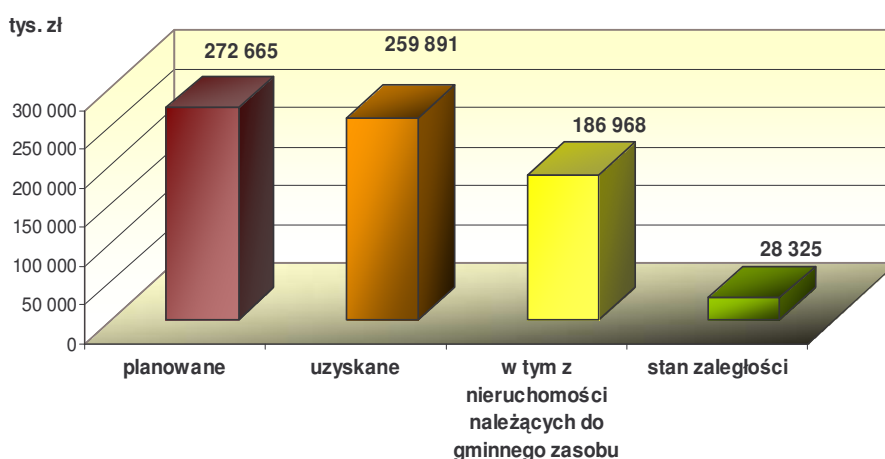
Z powodu braku księgowej ewidencji analitycznej lub nierzetelnego jej prowadzenia, nie było możliwe przeprowadzenie inwentaryzacji i powiązanie jej wyników metodą porównania z danymi ksiąg rachunkowych i weryfikacji realnej wartości nieruchomości, do czego zobowiązuje art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

3.2.6. Planowanie dochodów i sprawozdawczość

W ponad połowie (51,7%) objętych kontrolą gmin nie wykazywano należytej dbałości w zakresie realizacji planowanych w 2005 r. dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami gminnymi. W 15 gminach⁵⁹ uzyskano dochody z tytułu zbycia i udostępnienia nieruchomości gminnych niższe od zaplanowanych, od 0,2% do 51,8%.

Szczegółowe dane dotyczące dochodów ogółem, dochodów własnych, w tym ze zbycia i udostępniania nieruchomości gminnych w 2005 r. objętych kontrolą gmin, przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik do *Informacji*.

Dane w zakresie planowanych i zrealizowanych dochodów ogółem w 2005 r. z tytułu zbycia i udostępnienia nieruchomości gminnych, prezentuje poniży wykres.



Średni udział dochodów z tytułu zbycia i udostępniania nieruchomości gminnych w dochodach własnych gminy wynosił 12,4%.

Planując dochody na lata 2005-2006 z tytułu gospodarowania nieruchomościami gruntowymi nie wykorzystano wszystkich możliwości w tym zakresie. Świadczy o tym m.in. niesporządzanie w 23 gminach (79,3%) planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

⁵⁹ Urzędy miast lub gmin w: Gołdapi, Sandomierzu, Chęcinach, Toruniu, Zabrzdu, Międzyzlesiu, Kielcach, Częstochowie, Świętej Katarzynie, Ustce (wiejska), Muszynie, Chmielniku, Piwnicznej Zdroju, Bystrzycy Kłodzkiej, Chorzowie.

W 27 urzędach gmin ewidencja księgową należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami gminnymi prowadzona była zgodnie z wymogami art. 9 – 25 ustawy o rachunkowości. Ewidencjonowanie uzyskiwanych dochodów było niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych w 2 urzędach gmin⁶⁰. W jednym z tych urzędów stwierdzona nieprawidłowość polegała na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3.2.7. Windykacja należności

Zaległości w uzyskiwaniu dochodów z tytułu udostępniania i sprzedaży gminnych nieruchomości gruntowych wystąpiły we wszystkich 29 skontrolowanych urzędach gmin. Według stanu na 31 grudnia 2005 r. zaległości wynoszące 28,3 mln zł stanowiły 10,4% dochodów planowanych oraz 10,9% uzyskanych. Zaległości te na dzień 30 kwietnia 2006 r. osiągnęły kwotę 38,8 mln zł, tj. wzrosły o 37%.

W 5 skontrolowanych gminach⁶¹ (17,2%) ujawniono nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach windykacyjnych (m.in. niedokonywanie bieżącej kontroli stanu należności, zaniechanie wysyłania dłużnikom wezwań do zapłaty i niepodjęcie lub opieszale podejmowanie czynności egzekucyjnych).

W jednej ze skontrolowanych gmin⁶² na skutek niepodjęcia przez okres ponad 3 lat egzekucji zaległości przedawnieniu uległy, zgodnie z art. 118 Kodeksu cywilnego, należności w kwocie 6,6 tys. zł. Dopuszczenie do przedawnienia należności budżetowych stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych przewidziane w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Nie stwierdzono przypadków nielegalnego umorzenia zaległości lub stosowania ulg w opłatach za korzystanie z nieruchomości gminnych.

Wyniki kontroli w Urzędzie Miasta Torunia wskazują natomiast na możliwość występowania mechanizmu korupcyjnego polegającego na dowolności w postępowaniu urzędników.

*Analiza dokumentacji 56 lokali mieszkalnych, zbytych w latach 1998-2004 z zasobu **gminy Toruń**, z zastosowaniem bonifikaty od 70 do 85%, o łącznej wartości wg cen sprzedaży – 2,5 mln zł i sumie udzielonych bonifikat 1,8 mln zł, wykazała m.in., że 14 mieszkań (25%) nabytych przez dotychczasowych najemców za łączną kwotę 0,5 mln zł (20,3%) i z bonifikatą o wartości 0,4 mln zł (20,6 %), zostało sprzedanych w obrocie wtórnym przez*

⁶⁰ Gminy: Chęciny i Chmielnik.

⁶¹ Gminy: Sandomierz, Święta Katarzyna, Kielce, Toruń, Zabrze.

⁶² Gmina Chmielnik.

nabywców lub spadkobierców, przed upływem ustawowego 5 - letniego terminu, tj. niezgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powyższe spełniało przesłanki żądania przez gminę zwrotu udzielonych bonifikat. Zaledwie w 1 przypadku przeprowadzono postępowanie egzekucyjne.

Istotny wpływ na niewykonanie należnych dochodów i wzrost zaległości miała także – jak wynika z wyjaśnień kontrolowanych wójtów – trudna sytuacja ekonomiczno-finansowa dłużników.

Wszystkie skontrolowane urzędy gmin prowadziły ewidencję dłużników korzystających z nieruchomości gminnych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 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. Niemniej jednak sposób prowadzenia tej ewidencji nie zawsze gwarantował terminowe i skuteczne egzekwowanie należności⁶³.

3.2.8. Informacje o stanie mienia komunalnego

Sporządzone przez 20 wójtów (69%)⁶⁴ informacje o stanie mienia komunalnego za 2004 i 2005 r. były nierzetelne, gdyż nie zawierały niektórych danych wymaganych art. 120 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (obecnie art. 180 ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r.). Informacje sporządzone przez 19 z ww. liczby wójtów uzyskały pozytywne opinie regionalnych izb rachunkowych.

Informacje nie zawierały m.in. danych o powierzchni gruntów oddanych w trwałe zarząd, o przysługującym gminom prawie własności, innych niż własność prawach majątkowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach i akcjach w spółkach oraz o posiadaniu nieruchomości. Stwierdzono przypadki pominięcia w informacjach danych o uzyskanych dochodach z tytułu gospodarowania nieruchomościami gminnymi oraz niewykazania, innych poza gruntami, rzeczowych składników majątkowych. Istotną przyczyną nieprawidłowości w sporządzaniu informacji były nierzetelne dane o nieruchomościach stanowiących własność gmin lub znajdujących się w ich posiadaniu.

Wójtowie 14 gmin⁶⁵ (48,3%) wbrew art. 8 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 5c ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, nie udostępnili informacji o stanie mienia komunalnego na stronach biuletynu informacji publicznej.

⁶³ Np. w Urzędzie Miasta w Zabrze.

⁶⁴ Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w informacja sporządzonych w urzędach miast i gmin: Sopot, Ustka, Toruń, Jelenia Góra, Bystrzyca Kłodzka, Pilica, Piwniczna-Zdrój, Wieleń, Piła.

⁶⁵ Urzędy gmin w: Miastku, Toruniu, Bystrzycy Kłodzkiej, Międzylesiu, Chorzowie, Pilicy, Busku Zdroju, Chęcinach, Czarnym Dunajcu, Ornece, Gołdapi, Kostrzyna, Wielenia, Mosiny.

W skontrolowanych urzędach gmin stwierdzono znaczną różnorodność źródeł danych o nieruchomościach ujętych w informacjach o stanie mienia komunalnego. Obok prowadzonych w różnej formie urządzeń ewidencyjnych i urządzeń księgowych, podstawą tych danych były dość przypadkowe i trudne do zweryfikowania źródła.

Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miejskiego w Kielcach wyjaśnił, że „(...) dane wykazywane w sprawozdaniach o stanie mienia komunalnego uzyskiwane są na podstawie: ewidencji gruntów i budynków, dokumentacji i rejestrów znajdujących się u pracowników tut. Wydziału, informacji ustnych przekazywanych przez pracowników i kierownictwo tut. Wydziału, sprawozdań finansowych, informacji ustnych z Wydziału Budżetu, informacji pisemnych oraz ustnych z Miejskiego Zarządu Budynków w Kielcach”.

Sporządzane przez większość wójtów informacje o stanie mienia komunalnego, z uwagi na ich opisowy, typowo księgowy charakter, nie mogły być wykorzystywane jako istotne narzędzia służące do określania kierunków i strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gmin oraz wspomagające bieżące i długofalowe zarządzanie majątkiem gminnym. Nie stanowią one uzupełnienia uchwał budżetowych w zakresie wykorzystania majątku rzeczowego.

3.2.9. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej

W 24 urzędach gmin (82,8%) nie była wykonywana kontrola wewnętrzna (funkcjonalna) w zakresie gospodarowania nieruchomościami gminnymi. Tylko w 2 urzędach gmin⁶⁶ przeprowadzono kontrole wewnętrzne w ww. zakresie.

Systemy kontroli wewnętrznej przyjęte w pozostałych 3 urzędach gmin⁶⁷ były nieskuteczne i nie zapobiegły powstaniu nieprawidłowości w zakresie gospodarowania nieruchomościami gminnymi.

Burmistrz Gminy Miastko nie zatrudnił audytora wewnętrznego, pomimo że w strukturze organizacyjnej urzędu ustalonej regulaminem organizacyjnym (obowiązującym od dnia 1 sierpnia 2005r.) przewidziano takie stanowisko.

W Urzędzie Miasta w Zabrze żadna z komórek organizacyjnych, którym powierzono wykonywanie funkcji kontroli wewnętrznej w okresie objętym kontrolą, nie planowała i nie przeprowadzała kontroli w urzędzie oraz w podmiotach sprawujących zarząd nieruchomościami gminnymi.

3.2.10. Inne ustalenia kontroli

W wyniku kontroli ujawniono nieprawidłowości finansowe w 23 skontrolowanych urzędach gmin (79,3%)⁶⁸.

⁶⁶ Urzędy Miast i Gmin w: Międzyzlesiu oraz Pilicy.

⁶⁷ Urzędy Miast w Częstochowie i Olsztynie oraz Urząd Miejski w Kostrzynie.

⁶⁸ Nieprawidłowości w wymiarze finansowym nie stwierdzono w urzędach miast i gmin w: Sopocie, Ustce, Miastku, Pilicy, Pile, Wieleniu.

1. Nieprawidłowości wynikające z nierzetelnie prowadzonej ewidencji księgowej polegały przede wszystkim na: nieuzasadnionym zwiększeniu wartości nieruchomości w księgach rachunkowych, co miało wpływ na sprawozdawczość finansową gmin, nieujmowaniu wartości niektórych środków trwałych, niewprowadzaniu zmian w ewidencji w związku ze zbyciem lub nabyciem nieruchomości⁶⁹.

W Urzędzie Miasta w Częstochowie w wyniku nierzetelnego rozliczenia różnic inwentaryzacyjnych wprowadzono do ksiąg rachunkowych kwotę 449,3 mln zł i o tę samą kwotę zostało zawyżone sprawozdanie finansowe za 2004 r. Ponadto zaniżono bilanse gminnych jednostek organizacyjnych łącznie o kwotę 13,3 mln zł w związku z nieujęciem w nich gruntów i budynków przekazanych w trwały zarząd tym jednostkom.

W Urzędzie Miasta w Chorzowie w następstwie nieuprawnionego przeszacowania wartości nieruchomości gminy Chorzów (bez sporządzania operatów szacunkowych), poprzez stosowanie do jej wyliczenia wskaźnika wzrostu cen towarów konsumpcyjnych i usług, podawanego corocznie przez GUS w bilansach za 2004 i 2005 r., zawyżono wartość nieruchomości o kwotę, odpowiednio – 279,9 mln zł i 283,9 mln zł. Według stanu na koniec 2005 r. nie zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych środki trwałe o wartości 19,6 mln zł. Ponadto nieprawidłowo ujęto w księgach rachunkowych nieruchomości i budynki o łącznej wartości 21,6 mln zł, które zostały udostępnione do korzystania jednostkom organizacyjnym gminy (oddane w trwały zarząd, dzierżawę).

Podobnie w Urzędzie Miasta w Zabrzu w wyniku nieuzasadnionego przeszacowania wartości nieruchomości gminnych, w bilansach za 2004 i 2005 r. zawyżono wartość nieruchomości o kwotę, odpowiednio – 227,8 mln zł i 234,4 mln zł. Ponadto, w ewidencji finansowo-księgowej nie ujęto danych dotyczących 179 działek o wartości 7,5 mln zł, nabytych przez gminę na podstawie decyzji komunalizacyjnych Wojewody Śląskiego.

W Urzędzie Miejskim w Sandomierzu nie prowadzono księgowej ewidencji analitycznej gruntów, co uniemożliwiło ustalenie wartości początkowej poszczególnych nieruchomości i rzetelne przeprowadzenie inwentaryzacji oraz powiązanie jej wyników metodą porównania z danymi ksiąg rachunkowych i weryfikacji realnej wartości tych składników. Ewidencję analityczną gruntów gminnych o łącznej wartości 81,8 mln zł wprowadzono dopiero w trakcie kontroli NIK. Do czasu kontroli NIK, nie zaksięgowano zmian ilościowo-wartościowych nieruchomości gminnych na łączną kwotę 0,2 mln zł, związanych z transakcjami nabycia i sprzedaży gruntów.

W Urzędzie Miasta w Olsztynie prowadzono nierzetelnie ewidencję księgową w zakresie nieruchomości gminnych, gdyż na koncie 011 - środki trwałe nie wprowadzono zmian wartości nieruchomości po ich nabyciu lub sprzedaży, na łączną kwotę

⁶⁹ W sumie ww. nieprawidłowości wyniosły 2,2 mld zł.

21,6 mln zł. Ponadto zaksięgowano na niewłaściwym koncie mienie po zlikwidowanych jednostkach samorządowych o wartość 8,8 mln zł oraz nie ujęto nieruchomości budynkowej o wartości 0,1 mln zł.

Urząd Miejski w Kostrzynie nierzetelnie przeprowadził i rozliczył inwentaryzację nieruchomości gminnych, wskazując jedynie sumaryczną ich wartość (15,2 mln zł), bez wykazywania danych źródłowych o poszczególnych nieruchomościach, co uniemożliwia powiązanie wyników inwentaryzacji z zapisami w księgach rachunkowych.

2. Skontrolowane gminy nie uzyskały należnych dochodów na łączną kwotę 2,2 mln zł, w tym m.in.:

Urząd Miasta w Toruniu utracił należne dochody w kwocie 0,4 mln zł, gdyż nie podejmował skutecznych działań w celu dochodzenia zwrotu należności z tytułu bonifikat udzielonych nabywcom, którzy zbyli lokale mieszkalne w obrocie wtórnym przed upływem 5 lat od ich zakupu.

W Urzędzie Miasta w Kielcach nie zostały podjęte do czasu kontroli czynności windykacyjne wobec 7 dłużników zalegających z opłatami za wieczyste użytkowanie nieruchomości w kwocie 0,4 mln zł.

Urząd Miasta w Częstochowie nie otrzymał od niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej należnych dochodów w kwocie 0,8 mln zł z tytułu czynszów dzierżawnych za udostępnione nieruchomości gminne.

3. Dwie gminy uzyskały z naruszeniem prawa łącznie 21,8 tys. zł. W Urzędzie Miasta i Gminy Uzdrowskiej w Muszynie w 3 przypadkach naliczono użytkownikom wieczystym nieruchomości opłaty według nieprawidłowej stawki, co spowodowało zawyżenie należności o 9,3 tys. zł.

Urząd Miasta w Kostrzynie dokonał sprzedaży 4 nieruchomości lokalowych o wartości 12,5 tys. zł z naruszeniem trybu postępowania określonego przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

4. Z naruszeniem prawa wydatkowano łącznie kwotę 0,1 mln zł. M.in. w Urzędzie Miasta w Chorzowie nierzetelnie udokumentowano fakt udzielenia zamówienia dostawcy oprogramowania służącego prowadzeniu ewidencji. Zarówno wniosek o udzielenie zamówienia, jak i zgoda na modernizację oprogramowania zostały podpisane przez sekretarza miasta w dniu 13 lipca 2005 r., to jest 2 dni po faktycznym udzieleniu zamówienia dostawcy (podpisaniu umów) o wartości 0,1 mln zł.

5. Ujawniono ponadto inne nieprawidłowości finansowe na łączną kwotę 2,8 mln zł, w tym m.in.:

W Urzędzie Miasta w Chorzowie przed zbyciem nieruchomości o wartości 0,6 mln zł, nie podano do publicznej wiadomości, poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej, informacji o wywieszeniu w urzędzie wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 uogn.

Urząd Miasta w Gołdapi wbrew umowie o administrowanie komunalnym zasobem mieszkaniowym, zawartej 31 marca 2005 r., nie utworzył wyodrębnionego rachunku bankowego dla gromadzenia wpływów z tytułu pobieranych w jej imieniu i na jej rzecz opłat czynszowych. Dochody z tego tytułu, wynoszące w okresie objętym kontrolą 2,0 mln zł, nie były w związku z tym ujęte w planach finansowych gminy oraz księgach rachunkowych urzędu.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Dobór gmin do skontrolowania został dokonany przez jednostkę koordynującą, w porozumieniu z uczestnikami, według kryterium najwyższego procentowego udziału powierzchni nieruchomości zaliczonych do gminnego zasobu w nieruchomościach ogółem.

Doboru próby do badania prawidłowości kwalifikowania nieruchomości do gminnego zasobu dokonano w sposób celowy, wybierając nieruchomości o największych powierzchniach.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wszyscy kierownicy skontrolowanych jednostek podpisali protokoły kontroli.

Kierownicy 4 skontrolowanych jednostek⁷⁰ zgłosili łącznie 25 zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Zgłoszone zastrzeżenia kwestionowały zamieszczone w wystąpieniach uwagi, oceny i wnioski dotyczące m.in.: nieprowadzenia ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, braku planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, nieprzeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości gminnych, nierzetelnego sporządzania informacji o stanie mienia komunalnego. W wyniku ich rozpatrzenia, ostatecznymi uchwałami komisji odwoławczych, a w jednym przypadku –

⁷⁰ Zastrzeżenia wnieśli prezydenci: Częstochowy, Jeleniej Góry oraz Sopotu oraz wójtowie: Ustki i Świętej Katarzyny.

uchwałą komisji rozstrzygającej, uwzględniono w całości 2 zastrzeżenia, uwzględniono częściowo 4 i oddalono w całości 19 zastrzeżeń.

W związku z kontrolą zasięgnięto informacji w 64 jednostkach niekontrolowanych (głównie w starostwach powiatowych i urzędach skarbowych).

Podczas kontroli zwołano 3 narady, zaś wyniki kontroli omówiono podczas 12 narad pokontrolnych.

Na podstawie ustaleń kontroli NIK przekazała 29 wójtom, 6 starostom i 1 wojewodzie wystąpienia pokontrolne, które zawierały łącznie 258 wniosków pokontrolnych.

Wystąpienia pokontrolne skierowane do wójtów zawierały wnioski dotyczące m.in.:

- podjęcia działań mających na celu wyjaśnienie i wyeliminowanie nieprawidłowości w ewidencjonowaniu nieruchomości, w tym należących do zasobu gminnego,
- sporządzania planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości,
- uregulowania zasad rachunkowości w sposób zapewniający prawidłową ewidencję nieruchomości gminnych i pozwalający na ich inwentaryzację, zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości,
- podjęcia odpowiednich działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości,
- rzetelnego sporządzania sprawozdań SG-01 *Statystyka gminy* i sprawozdań Rb-27S z wykonania dochodów oraz informacji o stanie mienia komunalnego,
- korzystania w daleko większym zakresie z uprawnienia do aktualizowania z urzędu stawek opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania i trwałego zarządu,
- podjęcia działań zmierzających do zwiększenia zakresu odpłatnego udostępniania nieruchomości z gminnego zasobu,
- zamieszczania na stronach Biuletynu Informacji Publicznej informacji o stanie mienia komunalnego, zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej,
- przestrzegania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami przy zbywaniu i oddawania nieruchomości w najem lub dzierżawę.

Do starostów⁷¹ Izba wnioskowała m.in. o wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości w ewidencjonowaniu nieruchomości gminnych, podjęcie działań w celu utrzymania ewidencji gruntów i budynków w stanie aktualności, stosownie do wymogów § 44 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków, zaprzestanie wykazywania nierzetelnych danych w zbiorczych zestawieniach gruntów.

⁷¹ Buskiego, Kieleckiego, Nakielskiego, Sandomierskiego, Tucholskiego, Zawierciańskiego.

W skierowanym do Wojewody Świętokrzyskiego wystąpieniu pokontrolnym (w związku z kontrolą przeprowadzoną w jednym z urzędów miasta i gminy), NIK wniosła o podejmowanie z urzędu, zgodnie z art. 17a ust. 3 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, postępowań w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy z mocy prawa własności nieruchomości.

Kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali właściwe delegatury NIK o podejmowanych działaniach dla realizacji wszystkich 258 wniosków. Do czasu sporządzenia niniejszej *Informacji*, zrealizowano 73 wnioski, a 116 było w trakcie realizacji. Do zrealizowania pozostaje 99 wniosków, głównie długofalowych, których realizacja jest na bieżąco monitorowana przez delegatury NIK.

W treści odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, wójtowie informowali Najwyższą Izbę Kontroli m.in. o podjętych działaniach mających na celu: prowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości; wyeliminowanie nieprawidłowego zaliczania nieruchomości do ww. zasobu; opracowanie planów wykorzystania zasobów nieruchomości; wyeliminowanie niezgodności zapisów między danymi będącymi w posiadaniu gmin a ewidencją gruntów i budynków prowadzoną przez właściwego starostę; rzetelne sporządzanie informacji o stanie mienia komunalnego; sprawowanie skutecznego nadzoru i kontroli nad działalnością komórek organizacyjnych urzędów gmin, realizujących zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami gminnymi; objęcie większej liczby nieruchomości gminnych aktualizacją opłat rocznych; wyeliminowanie zaległości w dochodach z tytułu gospodarowania nieruchomościami.

W związku ze stwierdzeniem popełnienia w 8 kontrolowanych jednostkach czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, delegatury NIK skierowały lub zamierzają skierować zawiadomienia do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych⁷².

Delegatury NIK we Wrocławiu i w Olsztynie skierowały do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia czynów zabronionych z art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości i z art. 61 § 1 ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy⁷³, dotyczących nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych i prowadzenia ksiąg niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.

⁷² Na podstawie zawiadomienia Delegatury NIK w Poznaniu, rzecznik dyscypliny finansów publicznych wystąpił do właściwej regionalnej komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z wnioskiem o ukaranie osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w związku z nieprzeprowadzeniem inwentaryzacji gminnych nieruchomości gruntowych na dzień 31.12.2004 r., tj. za czyn z art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w czasie popełnienia czynu stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych).

⁷³ Dz.U. nr 83, poz. 930 ze zm.

5. Załączniki

5.1. Charakterystyka stanu prawnego

5.1.1. Zasady prowadzenia ewidencji gruntów i budynków

Ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷⁴ w art. 1 określa zakres regulacji tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, ustawa reguluje m.in. innymi sprawy ewidencji gruntów i budynków. Stosownie do art. 2 pkt 8 ustawy, ewidencja gruntów i budynków jest to jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami.

Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami i ewidencji gospodarstw rolnych (art. 21 ust. 1 ustawy). Ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą starostowie (art. 7d pkt 1, art. 22 ust. 1).

Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, w wykonaniu art. 26 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, wydał rozporządzenie z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w którym określił m.in. grupy rejestrowe właścicieli i władających, będących podmiotami ewidencyjnymi oraz podgrupy rejestrowe, do których zaliczone zostały osoby, organy i jednostki organizacyjne posiadające prawa do nieruchomości należących do poszczególnych podmiotów ewidencyjnych.

Podmioty ewidencyjne z 4 grupy rejestrowej, dzieli się na 3 podgrupy: 4.1 – organy gmin gospodarujące gminnymi zasobami nieruchomości, 4.2 – jednostki organizacyjne gmin i związków międzygminnych i 4.3 – osoby i jednostki organizacyjne inne niż wymienione w pkt 1 i 2.

Użytkowników wieczystych gruntów należących do podmiotów ewidencyjnych z 5 grupy rejestrowej, dzieli się na 4 podgrupy: 5.1 – osoby fizyczne, 5.2 – gminne osoby prawne, 5.3 – spółdzielnie mieszkaniowe, 5.4 – inne osoby, niż wymienione w pkt 1 - 3.

5.1.2. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gmin zostały określone w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy organem reprezentującym gminy w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. Jeżeli przepisy ustawy wymagają udzielenia zgody przez radę, wyrażenie zgody, za wyjątkiem, o którym mowa

⁷⁴ Dz.U. z 2005 r. nr 240, poz. 2027 ze zm.

w art. 46 ust. 4, następuje w drodze uchwały rady. Zgodnie art. 12 ustawy wójt jest zobowiązany do przestrzegania zasad prawidłowej gospodarki⁷⁵.

5.1.3. Gminny zasób nieruchomości

Definicję pojęcia zasobu nieruchomości, w tym gminnego, ustawodawca przedstawił w art. 4 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w art. 24 określił, że do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Z przepisu tego (w brzmieniu obowiązującym od 22 września 2004 r., nadanym ustawą z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw) wynika, że poza gminnym zasobem nieruchomości aktualnie pozostają tylko nieruchomości trwale rozdysponowane poprzez oddanie w użytkowanie wieczyste.

W wyniku nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami (ww. ustawą z 28 listopada 2003 r.), zasób nieruchomości obejmuje m.in. nieruchomości oddane w trwały zarząd komunalnym jednostkom organizacyjnym, które nie posiadają osobowości prawnej oraz nieruchomości obciążone prawem użytkowania na rzecz innych osób. Zgodnie z rozporządzeniem z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, nieruchomości gminne pozostające w trwałym zarządzie i nieruchomości obciążone użytkowaniem powinny być ewidencjonowane odpowiednio w podgrupie rejestrowej 4.2. i 4.3. Mając na uwadze źródła gminnego zasobu nieruchomości określone w znowelizowanej ustawie o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości takie powinny być ewidencjonowane jednak w podgrupie 4.1. (do której zalicza się nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości). Ponadto, od 22 września 2004 r., w trwały zarząd mogą być oddawane nieruchomości nie tylko stanowiące własność gminy, ale również pozostające w użytkowaniu wieczystym gminy. Mogą zatem pojawić się

⁷⁵ Pojęcie prawidłowej gospodarki (występujące również w przepisach innych aktów prawnych) nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane. Przy rozumieniu tego pojęcia należy posilkować się poglądami doktryny, tj. m.in.: Treść pojęcia zasad prawidłowej gospodarki obejmuje czynności faktyczne i prawne. Do pierwszych należy zaliczyć czynności zabezpieczające nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, a więc zachowanie ich w stanie niepogorszonym, z czym wiąże się obowiązek czynienia uzasadnionych gospodarczo inwestycji dla sprawnego spełniania funkcji, jakie wiążą się ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości. Chodzi tu przede wszystkim o utrzymanie nieruchomości w stanie zdatnym do dobrego użytku. Nieruchomości powinny przynosić korzyści przekraczające koszty utrzymania. Ma to być gospodarowanie efektywne z punktu widzenia oceny właściciela i z punktu widzenia interesu społecznego. Ujmując problem syntetycznie, sprowadza się on do możliwości osiągnięcia maksymalnych korzyści i największej użyteczności społecznej przy małych nakładach pracy i środków finansowych, z wyłączeniem marnotrawstwa. Do zakresu prawidłowego gospodarowania można przykładowo zaliczyć czynności prawne zmierzające do ustalenia prawa własności, do ochrony własności nieruchomości w wypadkach jej naruszeń, rozgraniczenia nieruchomości, dokonywanie podziałów i scaleń oraz podziałów nieruchomości, jak również wyposażanie ich w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Powierzenie zarządu nad nieruchomością osobie legitymującej się licencjonowanymi kwalifikacjami oraz wyłonienie zarządcy w trybie zamówień publicznych może stanowić wyraz troski o prawidłowe gospodarowanie nieruchomością (J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, Gospodarka nieruchomościami Komentarz, Warszawa 2003, str. 55).

wątpliwości, czy nieruchomości, których wieczystym użytkownikiem jest gmina oddane w trwały zarząd należy ewidencjonować w podgrupie 4.1, czy też 4.2, a może w podgrupie rejestrowej 2.4 lub 12.4 albo 14.4 (grunty – odpowiednio – Skarbu Państwa, powiatów i województw przekazane w użytkowanie wieczyste innym osobom niż wymienione w pozostałych podgrupach grup rejestrowych 2, 12 i 14, w zależności od tego czyją własność stanowią grunty, które wieczyście użytkuje gmina). Mając na uwadze, że nieruchomość pozostająca w użytkowaniu wieczystym gminy stanowi nadal własność Skarbu Państwa, powiatu lub województwa, należy uznać, że nieruchomości takie powinny być ewidencjonowane we właściwych dla Skarbu Państwa oraz wymienionych j.s.t. grupach i podgrupach rejestrowych. Wynika jednak z tego, że wbrew postanowieniom rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, nie wszystkie nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu, będą ewidencjonowane w podgrupie 4.1.

Stosownie do treści art. 25 ust. 1 (w związku z art. 23) ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz, prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich (w miarę możliwości) w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej.

5.1.4. Zasady zbycia, oddania w trwały zarząd, wieczyste użytkowanie, w najem, dzierżawę lub w użytkowanie nieruchomości gminnych

Ustawa o gospodarce nieruchomościami, w art. 13, zawiera katalog czynności, na podstawie których nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności mogą one być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako aporty do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw komunalnych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Umowy sprzedaży, najmu, dzierżawy, użyczenia, zamiany to umowy uregulowane w księdze trzeciej Kodeksu cywilnego (odpowiednio – art. 535-602, 659-692, 693-709, 710-719, 603-604). Użytkowanie wieczyste i użytkowanie zostały również uregulowane w Kodeksie cywilnym (odpowiednio w art. 232-243 i 252-284). Zasady władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną w formie trwałego zarządu, określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z przepisami art. 13 ust. 2-3 ustawy, nieruchomości może być przedmiotem darowizny dokonanej przez wójta za zgodą rady gminy na cele publiczne określone w art. 6 ustawy, a także darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a j.s.t. oraz między j.s.t. W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomości jest darowana. Darowizna podlega odwołaniu w razie niewykorzystania nieruchomości na cel określony w umowie.

Z art. 14 ustawy wynika, że nieruchomości gminne mogą być sprzedawane Skarbowi Państwa lub j.s.t. za cenę niższą niż ich wartość rynkowa lub oddawane w użytkowanie wieczyste bez pobierania pierwszej opłaty. Nieruchomości takie mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa i j.s.t. ograniczonymi prawami rzeczowymi oraz mogą być przedmiotem zamiany między Skarbem Państwa a j.s.t. bez obowiązku dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości.

Ustawa w art. 15 daje podstawę do dokonywania zamiany nieruchomości gminnych na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub osób prawnych. W przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości stosuje się dopłatę, której wysokość jest równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości. Istnieje także możliwość dokonywania pomiędzy j.s.t. a osobami fizycznymi i prawnymi zamiany własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczystego lub prawa użytkowania wieczystego na własność nieruchomości, a także wzajemnej zamiany praw użytkowania wieczystego, jak też zamiany udziałów we współwłasności lub we współużytkowaniu wieczystym nieruchomości.

W art. 18 ustawy przewidziano zamknięty katalog form udostępniania nieruchomości jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, tj. oddawanie w trwałe zarząd, najem i dzierżawę oraz użyczenie na cele związane z ich działalnością.

Sprzedaż albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego (art. 27 ustawy). Do skuteczności oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste i przeniesienia tego prawa w drodze umowy, wymagany jest wpis w księdze wieczystej. Z art. 28 ustawy wynika, że sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej. Warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu, natomiast warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą. Protokół z przeprowadzonego przetargu oraz protokół z rokowań stanowią podstawę do zawarcia umowy. Oddawanie nieruchomości gminnych w użytkowanie, dzierżawę lub najem na czas dłuższy niż 3 lata również następuje w drodze przetargu. Odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia tych umów wymaga uzyskania zgody rady gminy (art. 37 ust. 4).

Przesłanki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej z mocy prawa określa art. 37 ust. 2 ustawy, natomiast art. 37 ust. 3 upoważnia radę gminy do przyznawania zwolnień z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości związanych z celami budownictwa mieszkaniowego.

Nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej m.in., jeżeli jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, które określone zostało w art. 34 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy, właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę.

Przepisy art. 38-41 ustawy dotyczą ogłaszania, organizowania i przeprowadzania przetargów oraz ich formy.

Szczegółowe regulacje dotyczące ww. przetargów i rokowań zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁷⁶.

Przepisy rozdziału 8 ustawy (przepisy art. 67-90) dotyczą zasad ustalania cen nieruchomości, opłat i rozliczeń z tytułu sprzedaży i udostępnienia nieruchomości.

Stosownie do przepisów art. 71 ustawy, za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się opłatę pierwszą i opłaty roczne. Pierwsza opłata za oddanie nieruchomości w drodze przetargu podlega zapłacie jednorazowo, nie później niż do dnia zawarcia umowy. W drodze bezprzetargowej opłata ta może być rozłożona na oprocentowane raty. Opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Nie pobiera się jej za rok, w którym użytkowanie wieczyste ustanowiono. Wójt na wniosek użytkownika wieczystego może ustalić inny termin zapłaty opłaty rocznej, nieprzekraczający danego roku kalendarzowego. Powyższy wniosek należy złożyć nie później niż 14 dni przed upływem terminu płatności. Opłaty ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej (art. 72 ustawy). Istnieje możliwość udzielenia bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych (art. 73-75).

Wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości uległa zmianie. Wieczysty użytkownik, w terminie 30 dni od otrzymania pisemnego wypowiedzenia wysokości dotychczasowej opłaty, może złożyć do właściwego samorządowego kolegium odwoławczego wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (art. 78). Od orzeczenia kolegium

⁷⁶ Dz.U. nr 207, poz. 2108

przysługuje właściwemu organowi lub użytkownikowi wieczystemu prawo wniesienia sprzeciwu do sądu (art. 80).

Zgodnie z art. 7 ustawy, jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału 1 działu V ustawy.

W przepisach art. 43-50 ustawy uregulowano zasady i tryb oddawania nieruchomości w trwały zarząd jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Z przepisów tych wynika zakres uprawnień jednostek organizacyjnych do gospodarowania nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd. Istnieje możliwość oddawania gminnym jednostkom organizacyjnym w trwały zarząd nieruchomości nie tylko stanowiących własność gminy, ale i stanowiących przedmiot użytkowania wieczystego gminy. Trwały zarząd ustanawia, na wniosek jednostki organizacyjnej na czas oznaczony lub czas nieoznaczony, właściwy organ w drodze decyzji (art. 44). Trwały zarząd wygasa z upływem okresu, na który został ustanowiony, albo na skutek wydania decyzji właściwego organu o jego wygaśnięciu (art. 46). Likwidacja jednostki organizacyjnej sprawującej trwały zarząd powoduje jego wygaśnięcie lub jego przejście na następcę prawnego jednostki (art. 49). Za nieruchomość oddaną w trwały zarząd pobiera się opłaty roczne. Opłaty te pobiera się przez cały okres trwałego zarządu, w terminie do 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Na wniosek jednostki organizacyjnej, złożony nie później niż 14 dni przed upływem terminu uiszczenia opłaty (od 22 września 2004 r.) właściwy organ może ustalić inny termin uiszczenia opłaty nieprzekraczający danego roku kalendarzowego. Wysokość opłaty ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości. Wysokość opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości uległa zmianie (art. 82, 83, 87). W odniesieniu do nieruchomości gminnych oddanych w trwały zarząd, wójt może, za zgodą rady gminy, udzielać bonifikat od opłat rocznych, jeżeli nieruchomość wykorzystywana jest na wymienione w przepisie szczególne cele (art. 84).

Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego przewiduje istotne ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy, w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja Nieruchomości Rolnych, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki: umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana, co najmniej 3 lata, licząc od tej daty i jeżeli nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej. W przypadku braku uprawnionego do pierwokupu albo niewykonania przez niego tego prawa, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy ww. Agencji, działającej na rzecz Skarbu Państwa (art. 3 ust. 4 ustawy).

Zgodnie z ustawą z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia, wydawanego w drodze decyzji administracyjnej, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 1 ust. 1).

Zezwolenie jest wydawane na wniosek cudzoziemca, jeżeli nabycie przez niego nieruchomości nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa oraz jeżeli wykaże, że zachodzą okoliczności potwierdzające jego więzi z Rzeczypospolitą Polską (art. 1a ust. 1).

5.1.5. Nabywanie przez gminy nieruchomości z mocy prawa

W dniu wejścia w życie ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, właściwe gminy - zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 - stały się z mocy prawa właścicielami mienia ogólnonarodowego (państwowego) należącego do:

- 1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, rad narodowych miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich,
- 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcję organu założycielskiego,
- 3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1.

Zgodnie z art. 17 ww. ustawy, rady gmin powołują komisje inwentaryzacyjne, których zadaniem jest sporządzenie (w ciągu trzech miesięcy od daty powołania) spisów inwentaryzacyjnych mienia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 i 2. Spisy inwentaryzacyjne mienia wyklada się do publicznego wglądu w siedzibie organu wykonawczego gminy przez okres 30 dni, informując o tym w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie.

Natomiast w art. 17a (dodanym ustawą z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw), zobowiązano gminy do przekazania wojewodom spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, które stały się własnością gmin z mocy prawa na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ww. ustawy, w terminie do 31 grudnia 2005 r.

W stosunku do nieruchomości, nieobjętych powyższymi spisami przekazanymi do dnia końca 2005 r., wojewoda wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy własności nieruchomości.

Wojewoda wydaje decyzje w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa, w sprawie jego przekazania - w zakresie unormowanym ustawą (art. 18).

Zgodnie z art. 73 ust. 1 i 3 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, nieruchomości pozostające 31 grudnia 1998 r. we władaniu jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością j.s.t. za odszkodowaniem.

5.1.6. Odpowiedzialność za niezgodne z przepisami inwentaryzowanie nieruchomości gminnych i dochodzenie należności budżetowych

Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą ponosi kierownik jednostki, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą.

Przepisy dotyczące odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawarte były w dziale V ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było m.in.:

- zaniechanie ustalenia należności j.s.t. albo pobranie, ustalenie ich lub dochodzenie poniżej sum wynikających z prawidłowego obliczenia oraz niezgodne z przepisami ich umarzanie, lub dopuszczenie do przedawnienia (art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy),
- zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonanie inwentaryzacji w sposób niezgodny ze stanem rzeczywistym (art. 138 ust. 1 pkt 13),
- wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 138 ust. 1 pkt 14).

Od 1 lipca 2005 r. obowiązuje ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych określony został w art. 5-18 ustawy. Wskazane wyżej czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone zostały w art. 5 ust. 1 i art. 18 tej ustawy.

Stosownie do art. 82 § 1 ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy⁷⁷, narażenie finansów publicznych na uszczuplenie poprzez nienależną wypłatę, pobranie lub niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji lub subwencji, zagrożone jest karą grzywny.

⁷⁷ Dz.U. nr 83, poz. 930 ze zm.

5.1.7. Zasady ewidencjonowania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami gminnymi

Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości ma zastosowanie m. in. do gmin i ich związków, a także gminnych jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, funduszy celowych, z zastrzeżeniem art. 80 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 10 ustawy, jednostki powinny posiadać dokumentację opisującą przyjęte przez nią zasady rachunkowości, a w szczególności: zakładowy plan kont i przyjęte zasady księgowania operacji na kontach bilansowych i pozabilansowych, wykaz stosowanych ksiąg rachunkowych, dokumentację systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera i jej zmiany, obejmujące głównie: wykaz programów wraz z pisemnym stwierdzeniem dopuszczenia przez jednostkę każdego nowego lub zmienionego programu do stosowania, opis przeznaczenia każdego programu, sposobu jego działania, zasady ochrony danych oraz zasady ewidencji i przebiegu przetwarzania danych.

Przepisy rozdziału 3 ustawy o rachunkowości stanowią, że grunty winny być objęte inwentaryzacją przeprowadzaną metodą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, a budynki i budowle - metodą spisu z natury (art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3). Zasadą jest coroczna inwentaryzacja środków trwałych (nieruchomości), przy czym częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymaną, jeżeli inwentaryzację środków trwałych znajdujących się na terenie strzeżonym przeprowadzono jeden raz w ciągu 4 lat (art. 26 ust.1 pkt 1 i ust. 3 pkt 3). Wyniki inwentaryzacji należy udokumentować, powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych a ewentualne różnice między stanem faktycznym i ewidencyjnym wyjaśnić i rozliczyć (art. 27). Rozporządzenie Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych stanowi (§ 2 pkt 5), iż środkami trwałymi gminy są te, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, jak również te środki trwałe, w stosunku do których gmina wykonuje uprawnienia właścicielskie, niezależnie od sposobu ich wykorzystania (np. w formie gospodarstwa pomocniczego lub zakładu budżetowego samorządowej jednostki budżetowej). Rozporządzenie określa zasady ewidencjonowania operacji finansowych i funkcjonowania kont.

W rozporządzeniu Ministra Finansów z 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷⁸ określono m.in. rodzaje, formy, terminy i zasady sporządzania sprawozdań budżetowych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

⁷⁸ Dz.U. nr 24, poz. 279 ze zm.

5.1.8. Przepisy dotyczące finansów publicznych

Zgodnie z art. 187 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zarząd j.s.t. sprawuje ogólny nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu tej jednostki. Do 31 grudnia 2005 r. regulacje w tym zakresie zawierał art. 127 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Dochody z wydzierżawiania nieruchomości (także z wynajmu i innych form ich udostępniania) mogą być pobierane, poza urzędem j.s.t., przez samorządowe jednostki i zakłady budżetowe. Przepisy ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. stanowią, że samorządowe jednostki budżetowe pobrane dochody w całości odprowadzają na rachunek budżetu j.s.t. (art. 20 ust. 1, w ustawie z 26 listopada 1998 r. – art. 18 ust. 1). Samorządowe zakłady budżetowe wykonują odpłatnie wyodrębnione zadania, pokrywają koszty swojej działalności z przychodów własnych a do budżetu j.s.t. wpłacają tylko nadwyżkę środków obrotowych ustaloną na koniec okresu rozliczeniowego (art. 24 ust. 1 i 9, poprzednio art. 19 ust. 1 i 11 ustawy z 26 listopada 1998 r.).

Zgodnie z obowiązkami określonymi w art. 120 i 121 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zarząd j.s.t. (wójt, burmistrz, prezydent miasta) opracowuje informację o stanie mienia komunalnego.

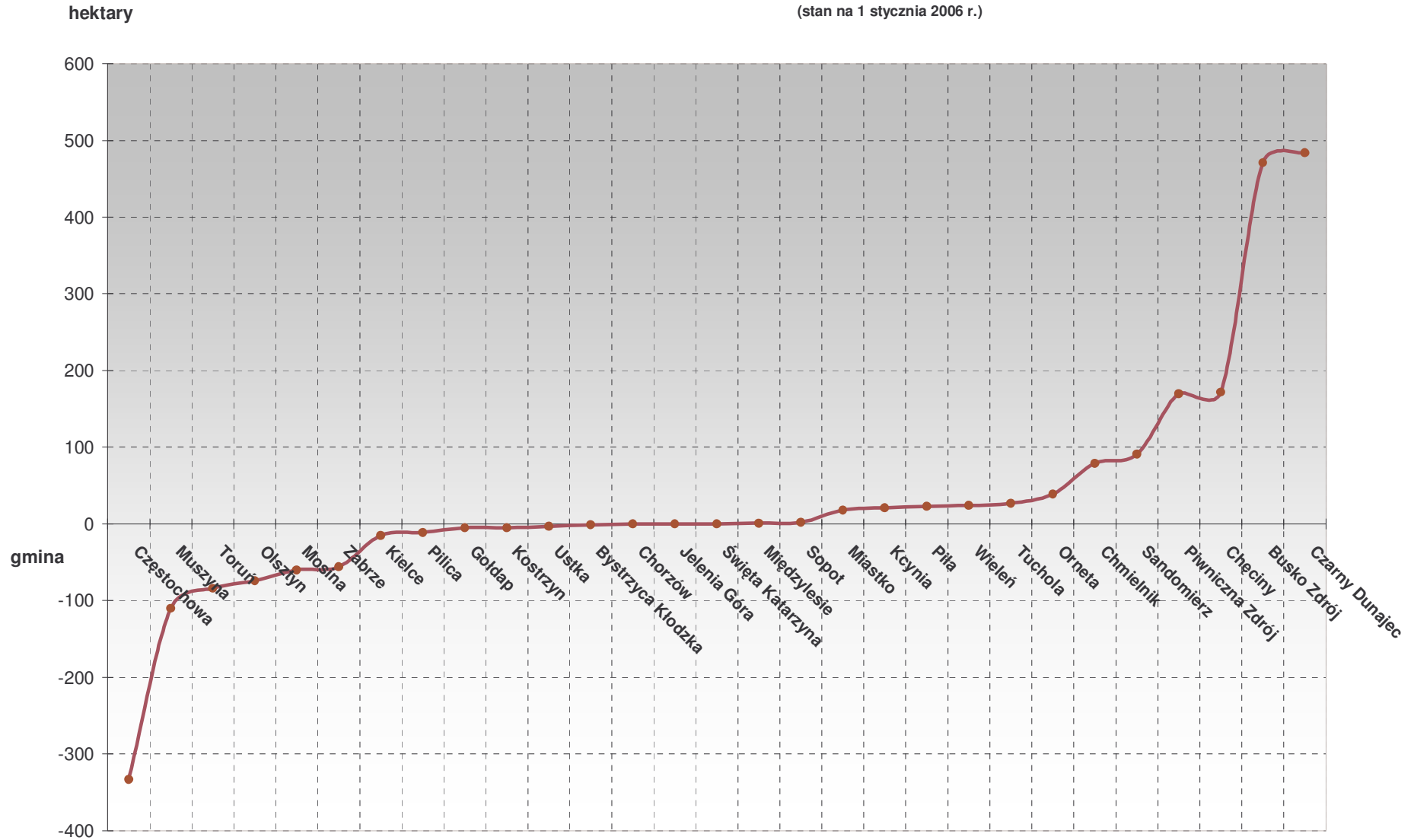
Najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, informację tę zarząd j.s.t. przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej i objaśnieniami regionalnej izby obrachunkowej celem zaopiniowania oraz organowi stanowiącemu j.s.t. Opinię regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej zarząd j.s.t. powinien przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu tej jednostki.

Obecnie regulacje dotyczące sporządzania informacji o stanie mienia komunalnego uregulowane są w art. 180 i 181 ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r.

5.2. Tabele i wykresy

Różnice powierzchni nieruchomości gminnych zawartych w ewidencji gruntów i budynków prowadzonych przez starostów
w stosunku do ewidencji urzędów gmin

(stan na 1 stycznia 2006 r.)



Udział dochodów z tytułu zbycia i udostępniania nieruchomości gminnych zrealizowanych w 2005 r.

(w tys. zł)

Lp.	Nazwa urzędu gminy	Ogółem	W tym:					Procentowe relacje (kolumny)				
			dochody własne	z tego z tytułu zbycia i udostępnienia nieruchomości gminnych				(6: 3)	(6: 4)	(7: 4)	(8: 6)	(8: 5)
				planowane	uzyskane	w tym, należące do gminnego zasobu	stan zaległości					
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.
1.	Urząd Miejski w Kcynii	27.571	7.599	436	473	440	131	1,7	6,2	5,8	27,7	30,0
2.	Urząd Miasta w Toruniu	515.828	273.679	20.441	19.418	0	2.557	3,8	7,1	0,0	13,2	12,5
3.	Urząd Miejski w Tucholi	34.178	15.604	606	686	591	84	2,0	4,4	3,8	12,2	13,8
4.	Urząd Miasta w Sopocie	167.344	128.504	39.117	43.293	40.397	4.503	25,9	33,7	31,4	10,4	11,5
5.	Urząd Miejski w Miastku	34.244	14.121	834	909	831	200	2,7	6,4	5,9	22,0	24,0
6.	Urząd Gminy w Ustce	21.211	14.607	4.701	3.716	3.544	75	17,5	25,4	24,3	2,0	1,6
7.	Urząd Miasta w Chorzowie	191.924	127.338	27.654	13.324	7.787	2.918	6,9	10,5	6,1	21,9	10,6
8.	Urząd Miasta w Częstochowie	601.330	348.190	10.272	8.251	5.995	1.634	1,4	2,4	1,7	19,8	15,9
9.	Urzędu Miasta i Gminy w Pilicy	16.820	5.316	234	248	244	5	1,5	4,7	4,6	2,0	2,1
10.	Urząd Miasta w Zabrze	493.771	286.905	89.677	84.917	83.458	2.456	17,2	29,6	29,1	2,9	2,7
11.	Urząd Miasta w Kielcach	348.691	227.113	11.682	10.177	1.058	1.805	2,9	4,5	0,5	17,7	15,5
12.	Urząd Miejski w Sandomierzu	52.070	46.279	6.469	6.354	343	120	12,2	13,7	0,7	1,9	1,9
13.	Urząd Miasta i Gminy w Busku Zdroju	50.981	28.845	1.429	1.744	1.416	26	3,4	6,0	4,9	1,5	1,8
14.	Urząd Gminy i Miasta w Chęcinach	22.255	7.853	199	195	185	46	0,9	2,5	2,4	23,6	23,1
15.	Urząd Miasta i Gminy w Chmielniku	21.379	5.918	464	336	306	10	1,6	5,7	5,2	3,0	2,2

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.
16.	Urząd Gminy w Czarnym Dunajcu	35.644	6.044	750	770	566	76	2,2	12,7	9,4	9,9	10,1
17.	Urząd Miasta i Gminy Uzdrawiskowej w Muszynie	23.092	10.334	1.257	918	841	97	4,0	8,9	8,1	10,6	7,7
18.	Urząd Miasta i Gminy w Piwnicznej Zdroju	19.046	6.006	2.329	1.559	1.526	135	8,2	26,0	25,4	8,7	5,8
19.	Urząd Miejski w Gołdapi	38.748	13.083	618	617	434	50	1,6	4,7	3,3	8,1	8,1
20.	Urząd Miasta w Olsztynie	319.638	221.029	17.719	22.392	8.696	4.599	7,0	10,1	3,9	20,5	26,0
21.	Urząd Miasta i Gminy w Ornecie	21.688	6.451	761	934	890	301	4,3	14,5	13,8	32,2	39,5
22.	Urząd Miejski w Kostrzynie	23.378	11.368	339	342	141	10	1,5	3,0	1,2	3,0	3,0
23.	Urząd Miejski w Mosinie	40.553	24.937	2.950	3.162	3.154	1.033	7,8	12,7	12,6	32,7	35,0
24.	Urząd Miasta w Pile	134.061	91.892	9.899	10.164	8.532	906	7,6	11,1	9,3	8,9	9,2
25.	Urząd Miejski w Wieleniu	24.613	10.142	92	99	76	55	0,4	1,0	0,7	55,1	59,2
26.	Urząd Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej	31.198	13.334	2.000	1.150	162	184	3,7	8,6	1,2	16,0	9,2
27.	Urząd Miasta w Jeleniej Górze	225.617	119.740	16.818	21.380	13.129	3.802	9,5	17,9	11,0	17,8	22,6
28.	Urząd Miasta i Gminy w Międzyzlesiu	13.255	4.871	262	229	211	11	1,7	4,7	4,3	4,9	4,2
29.	Urząd Gminy w Świętej Katarzynie	28.920	19.808	2.656	2.133	2.015	497	7,4	10,8	10,2	23,3	18,7
Razem:		3.579.048	2.096.910	272.665	259.891	186.968	28.325	7,3	12,4	8,9	10,9	10,4

5.3. Wykaz skontrolowanych podmiotów

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Kontrolowany podmiot	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miejski w Kcynii	Burmistrz – Tomasz Szczepaniak
		Urząd Miasta w Toruniu	Prezydent Miasta – Michał Zaleski
		Urząd Miejski w Tucholi	Burmistrz – Edmund Kowalski
2.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Miasta w Sopocie	Prezydent Miasta – Jan Karnowski
		Urząd Miejski w Miastku	Burmistrz – Roman Ramion
		Urząd Gminy w Ustce	Wójt – Tomasz Wszółkowski
3.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Miasta w Chorzowie	Prezydent Miasta – Marek Kopel
		Urząd Miasta w Częstochowie	Prezydent Miasta – Tadeusz Wrona
		Urzędu Miasta i Gminy w Pilicy	Burmistrz – Michał Otrębski
		Urząd Miasta w Zabrze	Prezydent Miasta – Jerzy Gołubowicz
4.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Miasta w Kielcach	Prezydent Miasta – Wojciech Lubawski
		Urząd Miejski w Sandomierzu	Burmistrz – Jerzy Borowski
		Urząd Miasta i Gminy w Busku Zdroju	Burmistrz – Witold Gajewski
		Urząd Gminy i Miasta w Chęcinach	Burmistrz – Witold Pobocho
		Urząd Miasta i Gminy w Chmielniku	Burmistrz – Jarosław Zatorski
5.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Gminy w Czarnym Dunajcu	Wójt – Józef Babicz
		Urząd Miasta i Gminy Uzdrawiskowej w Muszynie	Burmistrz – Waldemar Serwiński
		Urząd Miasta i Gminy w Piwnicznej Zdroju	Burmistrz – Edward Bogaczyk
6.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Miejski w Gołdapi	Burmistrz – Marek Miros
		Urząd Miasta w Olsztynie	Prezydent Miasta Czesław Jerzy Małkowski
		Urząd Miasta i Gminy w Ornecie	Burmistrz – Jarosław Kogut
7.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miejski w Kostrzynie	Burmistrz – Paweł Iwański
		Urząd Miejski w Mosinie	Burmistrz – Zofia Springer
		Urząd Miasta w Pile	Prezydent Miasta – Zbigniew Kosmatka
		Urząd Miejski w Wieleniu	Burmistrz – Zbigniew Stochaj
8.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej	Burmistrz – Bogdan Krynicki
		Urząd Miasta w Jeleniej Górze	Prezydent Miasta – Józef Kusiak
		Urząd Miasta i Gminy w Międzylesiu	Burmistrz – Tomasz Korczak
		Urząd Gminy w Świętej Katarzynie	Wójt – Jerzy Fitek

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Skarbu Państwa
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
13. Minister Finansów
14. Minister Budownictwa
15. Główny Geodeta Kraju
16. Wojewodowie
17. Regionalne Izby Obrachunkowe
18. Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej
19. Związek Powiatów Polskich
20. Związek Miast Polskich
21. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej