



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia lutego 2011 r.

**Pan
Adam Roszak
Burmistrz Gniewkowa**

P/10/127
LBY-4101-26-04/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Gniewkowie, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę w zakresie dysponowania mieniem komunalnym przez gminę w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 listopada 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 stycznia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Pana Burmistrza w kontrolowanym zakresie.

Na negatywną ocenę wpływ miało:

- 1) nie prowadzenie ewidencji nieruchomości Gminy Gniewkowo, która zawierałby elementy wymienione w art. 23 ust. 1c w zw. z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami², zwanej dalej „ustawą.
- 2) prowadzenie ewidencji analitycznej środków trwałych (konto 011 „Środki trwałe” – grupa 0 „grunty”) w sposób uniemożliwiający ustalenie wartości księgowej poszczególnych nieruchomości. Konsekwencją powyższego było:

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

² Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

- a) dokonywanie zmniejszenia wartości środków trwałych w okresie od stycznia do listopada 2010 r. (sprzedanych gruntów), poprzez wyksięgowane z wartości środków trwałych, uzyskanej ceny sprzedaży zamiast wartości ewidencyjnej (początkowej) działek³ na łączną kwotę 366,0 tys. zł.;
- b) zdjęcie z majątku gminy (konto Wn 800/ Ma 011) działek⁴ na łączną kwotę 78,8 tys. zł poprzez obliczanie wartości ewidencyjnej gruntów z zastosowaniem stawek (cena m2 gruntu – „ilość ha x wskaźnik”) zamiast wartości księgowej poszczególnych działek, pomimo iż zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r.⁵, zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 28 lipca z 2006 r.”, ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 011 powinna umożliwić ustalenie wartości początkowej poszczególnych środków trwałych.
- 3) brak przeprowadzenia w latach 2007 – 2010 inwentaryzacji gruntów, pomimo obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶, zwanej dalej „ustawą o rachunkowości” oraz części III pkt 3 i części IV Instrukcji Inwentaryzacyjnej⁷ zwanej dalej „Instrukcją”, dotyczącej przeprowadzania inwentaryzacji gruntów na ostatni dzień każdego roku obrotowego (wg przywołanej ustawy – raz na 4 lata) drogą porównania ksiąg rachunkowych z „odpowiednimi” dokumentami. W Instrukcji nie wskazano z jakimi „odpowiednimi” dokumentami należy porównać stan ewidencyjny wykazany w księgach rachunkowych, wskazano natomiast dział księgowości jako dokonujący inwentaryzacji gruntów. W zakresach czynności osób z działu księgowości nie przypisano obowiązków dotyczących przeprowadzania inwentaryzacji gruntów, natomiast Skarbnik Gminy dnia 01.04.2008 r. otrzymała na piśmie obowiązek i odpowiedzialność w zakresie nadzoru i kierowania pracą Referatu Finansowego.
- 4) nierzetelne prowadzenie ewidencji księgowej konta 030 „Finansowy majątek trwały” poprzez nie ujęcie na dzień 31.12.2009 r. w księgach rachunkowych jednostki wartości

³ Działki nr 60/7, 60/11, 60/12, 60/14, 60/15, 95, 97, 98/2, 100/1, 102/4, 102/5, 102/8, 103

⁴ Działki nr 604/10, 605/12, 605/11, 605/13, 605/10, 387/6 387/7 387/8 110/4, 110/3 110/5 133/2 133/3

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.) - uchylony z dniem 31.07.2010 r. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861) – obowiązujący od dnia 31.07.2010 r.

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁷ Stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 63 Burmistrza Gniewkowa z dnia 24 października 2006 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości – obowiązujące od 01.11.2006 r.

udziałów na kwotę 3.649,2 tys. zł posiadanych przez Gminę w gminnej spółce - Przedsiębiorstwo Komunalne „Gniewkowo” Sp. z o.o. Udziały te w formie pieniężnej i aportem gmina wniosła do spółki w latach 2007-2008. Powyższy sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych niezgodny był z zasadami określonymi w art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Konsekwencją tego było:

- a) nie przeprowadzenie rocznej inwentaryzacji udziałów posiadanych w ww. spółce wg stanu na dzień 31.12.2009 r. w kwocie 3.849,2 tys. zł, pomimo obowiązku wynikającego z art. 26. ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości dotyczącego przeprowadzania inwentaryzacji aktywów drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników,
- b) nierzetelne wykazanie w sprawozdaniu finansowym za 2009 r. wartości wniesionych do spółki udziałów w wysokości 200,0 tys. zł, tj. w kwocie niższej o 3.649,2 tys. zł od należnej. Spowodowane zostało to nie ujęciem w księgach rachunkowych wszystkich posiadanych w spółce udziałów.

Na uwagę zasługuje fakt ujęcia do ksiąg rachunkowych w 2010 r. udziałów na łączną kwotę 4.132,7 tys. zł (w tym 3.649,2 tys. zł – udziały wniesione do spółki w latach 2007-2008 r. oraz - 483,5 zł – udziały wniesione do spółki w 2010 r.).

- 5) dopuszczenie do upływu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 118 kc⁸ w odniesieniu do należności na łączną kwotę 732,66 zł⁹ w wyniku przeprowadzonej nieskutecznie windykacji należności z tytułu dzierżaw i najmu za lata 2006-2007 wobec trzech dzierżawców gruntów.
- 6) nie prowadzenie od III kwartału 2010 r. do dnia kontroli (tj. 09.12.2010 r.) w Urzędzie audytu wewnętrznego wymaganego art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”, oraz nie podjęcie działań zmierzających do zatrudnienia audytora wewnętrznego;
- 7) nie dostosowanie wewnętrznych procedur kontroli w związku ze zmianą przepisów dotyczących kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust 1 ustawy o finansach publicznych. W Urzędzie stwierdzono przypadki nieprawidłowego przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi, skutkiem czego było:

⁸ Dz. U. z 1964r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

⁹ Zaległość przedawniona na kwotę 88,50 zł wpłacona została w trakcie trwania kontroli.

¹⁰ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. – obowiązujący od 01.01.2010r.

- a) nie opodatkowanie podatkiem od nieruchomości nabywcy¹¹ lokalu mieszkalnego sprzedanego z gminnego zasobu,
 - b) nie opodatkowanie trzech dzierżawców gruntów, dzierżawiących z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gospodarczej (w tym 9 umów dzierżawy) podatkiem od nieruchomości wg stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej¹²,
 - c) podpisanie trzech nowych umów dzierżawy gruntów pomimo iż dłużnicy o nr ewidencyjnych 40125¹³ oraz 40082¹⁴ zalegali na dzień podpisania umowy dzierżawy z płatnością czynszu dzierżawnego na łączną kwotę 569,50 zł (w tym kwota 206,20 zł uległa przedawnieniu);
- 8) ewidencjonowanie w okresie od stycznia 2008 r. do marca 2010 r. przypisów należności z tytułu czynszów i dzierżaw na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w okresach kwartalnych pomimo obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz § 14 a ust 2 rozporządzenia z dnia 28 lipca 2006 r., zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego (miesięcznego) należy wprowadzić każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Na uwagę zasługuje fakt, że od kwietnia 2010 r. przypisy należności dokonywano w okresach miesięcznych;
- 9) sprzedaż działek o nr 604/10, 605/12, 605/11, 605/13, 605/10, 387/6, 387/7, 387/8, 110/4, 110/3, 110/5, 133/2, 133/3, 60/7, 60/11, 60/12, 60/14, 60/15, 95, 97, 98/2, 100/1, 102/4, 102/5, 102/8, 103 przeprowadzono zgodnie z trybem określonym w ustawie, jednak sprzedaże te dokonane zostały z naruszeniem przepisów ww. ustawy polegającymi na:
- a) naruszeniu zasad sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących mienie gminne poprzez ustalenie ceny wywoławczej dla sześciu działek¹⁵ w wysokości od 30% do 38% wartości nieruchomości określonej w operacie szacunkowym. W wyniku

¹¹ nabywca który wykupił lokal mieszkalny od Gminy Gniewkowo na podstawie aktu notarialnego repertorium A nr 1387/2010 r. z dnia 24.02.2010r.

¹² dotyczy: działka nr 445/1 o powierzchni 15 m2 dzierżawa na okres od 01.01.2008r. – 31.12.2010r., działka nr - 387/2 o powierzchni 50m2 dzierżawa na okres od 01.07.2009r. – 30.04.2010r., działka nr 22/27 o powierzchni 394 m2 dzierżawa na okres od 01.01.2008r. do 31.12.2008r. (opodatkowany został grunt wg stawki „grunty pozostałe”).

¹³ Umowy z dnia 01.09.2007r. oraz 31.08.2009r.,

¹⁴ Umowa z dnia 01.09.2007r.

¹⁵ działki nr 60/15, 95, 97, 98/2, 102/4, 103,

powyższego dopuszczono do uszczuplenia dochodów gminy na łączną kwotę 11.340 zł,

- b) zawarciu umowy sprzedaży nieruchomości¹⁶ pomimo nie dokonania przez nabywcę zapłaty za nabyte nieruchomości do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Powyższe stanowi naruszenie art. 70 ust 1 ustawy oraz § 16 uchwały Rady Miejskiej w Gniewkowie¹⁷ zgodnie z którą: „zapłata ceny musi nastąpić przed zawarciem umowy notarialnej”. Łączna kwota 588,4 tys. zł zapłacona została dopiero po podpisaniu umów,
- c) zawyżeniu o kwotę 35,3 tys. zł¹⁸ wadium na działkę nr 133/2 ogłoszoną do sprzedaży za cenę wywoławczą 121,7 tys. zł w I i II przetargu¹⁹. Powyższe wadium określone zostało w wysokości 42,0 tys. zł tj. 34,5% ceny wywoławczej pomimo, że zgodnie z § 4 ust 2 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r.²⁰, zwanego dalej „rozporządzeniem” wadium nie może przekroczyć 20% ceny wywoławczej,
- d) podaniu do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargu²¹ w terminie krótszym niż termin, o którym mowa w §6 ust. 1 rozporządzenia, tj.: opublikowano ogłoszenie o przetargu na stronie internetowej Urzędu odpowiednio 29 i 27 dni przed wyznaczonym terminem przetargu,
- e) ustaleniu w ogłoszeniu o przetargu na sprzedaż działek nr 604/10 i 605/12 postąpienia (wadium) w wysokości 2,0 tys. zł, tj. w wysokości mniejszej niż wymagana w § 14 ust. 3 rozporządzenia (minimum 1% ceny wywoławczej), działek wycenionych na kwotę 244,3 tys. zł. Konsekwencją powyższego było uszczuplenie dochodów gminy o kwotę 244 zł,
- f) zaniżeniu o 0,3 tys. zł w I przetargu ceny wywoławczej działki nr 60/14 przy wartości nieruchomości wg operatu szacunkowego 118,7 tys. zł oraz cenie wywoławczej w I przetargu 118,4 tys. zł, co było niezgodne z art. 67 ust. 2 pkt 1 ustawy,

¹⁶ Dotyczy sprzedaży działek nr 387/6, 387/7, 387/8, 110/4, 110/3, 110/5, 133/2, 133/3, 60/7, 60/11, 60/12, 60/14, 60/15, 95, 97, 98/2, 100/1, 102/4, 102/5, 102/8, 103.

¹⁷ Uchwała Nr XXII/182/2008 Rady Miejskiej w Gniewkowie z dnia 30 kwietnia 2008r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Gniewkowo.

¹⁸ Liczone od maksymalnej wielkości dopuszczalnego wadium w kwocie 24.240 zł tj: 20% ceny wywoławczej.

¹⁹ Zawyżenie wadium o 17.660 zł w I przetargu (cena wywoławcza 121.700 zł) oraz zawyżenie wadium o 17.660 zł w II przetargu (cena wywoławcza 121.700 zł).

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.).

²¹ Przetarg na sprzedaż działek nr 604/10, 605/12, 605/11, 605/13, 605/10

- g) nie zamieszczeniu w ogłoszeniach o przetargu II, III, IV i V informacji o terminach przeprowadzenia poprzednich przetargów, pomimo obowiązku określonego w art. 38 ust. 2 ustawy,
 - h) nie zamieszczeniu ogłoszenia o I, II, III i IV przetargu w prasie o zasięgu lokalnym, na terenie którego położona jest zbywana nieruchomość pomimo, że ceny wywoławcze sprzedawanych nieruchomości²² były wyższe niż równowartość 10.000 euro, co było niezgodne z § 6 ust. 4 rozporządzenia. W prasie lokalnej zamieszczano jedynie „informację, że na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego oraz na stronie internetowej Urzędu wywieszono warunki” poszczególnych przetargów,
 - i) wykorzystaniu operatów szacunkowych z dnia 23.03.2009 r.²³ po okresie 13 miesięcy i 3 dni od daty ich sporządzenia, oraz nie potwierdzeniu aktualności operatu poprzez umieszczenie stosownej klauzuli w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę, który go sporządził, co było niezgodne z art. 156 ust. 3 i 4 ustawy,
 - j) zawiadomieniu nabywcy działek²⁴ o miejscu i terminie zawarcia umowy z opóźnieniem wynoszącym od 51 do 121 dni pomimo obowiązku wynikającego z art. 41 ust. 1 ustawy oraz wyznaczenie w ww. zawiadomieniu terminu zawarcia umowy krótszego niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia,
 - k) nie zamieszczeniu przy dwóch sprzedażach lokali mieszkalnych, w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, oznaczenia nieruchomości wg księgi wieczystej oraz wg katastru nieruchomości, pomimo obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy.
- 10) powierzenie Spółce „Przedsiębiorstwo Komunalne” Sp. z o.o. zarządzania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy bez zawarcia stosownej umowy, o której mowa w art. 185 ust. 2 ustawy.

Zdaniem NIK powierzenie, o którym mowa w art. 189 ustawy może nastąpić na rzecz podmiotów powołanych przez gminę do wykonywania zadań gminy wynikających ze sfery użyteczności publicznej. Z umowy Spółki wynika, iż przedmiot jej działalności (zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi) wykraczał poza cel określony w art. 189 ustawy.

²² Działki nr 387/6, 387/7, 133/2, 110/3, 110/4, 110/5, 60/7, 60/14, 60/15, 100/1, 102/5, 102/8;

²³ dotyczy określenia wartości rynkowej działek nr 60/7, 60/11, 60/12, 60/14, 60/15, 102/4, 102/5, 102/6, 102/8 przy sprzedaży dokonanej na podstawie aktu notarialnego repertorium A nr 2732/2010 z dnia 26.04.2010r.

²⁴ dotyczy działek nr 387/6 387/7 387/8 110/4, 110/3 110/5 133/2 133/3,

NIK zwraca uwagę na fakt nie uregulowania w przepisach wewnętrznych sposobu monitorowania zmian właścicieli lokali mieszkalnych sprzedanych z zastosowaniem bonifikaty z gminnego zasobu nieruchomości oraz nie przypisanie żadnemu pracownikowi obowiązków w powyższym zakresie. Gmina w latach 2008-11.2010 r. zbyła 74 lokale mieszkalne na rzecz dotychczasowych najemców z zastosowaniem ulg w sprzedaży w wysokości od 85-95% wartości lokalu mieszkalnego ustalonej w drodze operatu szacunkowego.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do działań Pana Burmistrza dotyczących:

- naliczania opłat rocznych za użytkowanie wieczyste zgodnie z przepisami art. 72 ust. 1 w związku z art. 67 ustawy oraz opłat za dzierżawy gruntów zgodnie z zawartymi umowami oraz zarządzeniami Burmistrza Gniewkowa;
- prowadzenia ewidencji analitycznej osób zalegających z płatnościami za wydzierżawione i wynajmowane mienie komunalne na wyodrębnionych kontach analitycznych prowadzonych z podziałem dla poszczególnych dzierżawców, najemców i osób które wykupiły lokal mieszkalny na raty. Ewidencja ta pozwalała, na ustalenie przypisów, wpłat, stanu zaległości początkowej oraz końcowej z podziałem na poszczególne lata;
- podjęcia działań windykacyjnych z tytułu czynszów i dzierżaw wynikających z zaległości z lat 2008 – 2010 r.;
- prawidłowego ewidencjonowania dochodów z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste w § 047²⁵ oraz dochodów z dzierżaw w § 075²⁶;
- ewidencjonowania wpłat wadium na wydzielonym rachunku bankowym na kontach Wn 139 „*Inne rachunki bankowe*” Ma 240 „*Pozostałe rozrachunki*” zwroty wadium oraz przekazanie wadium na dochody księgowano na kontach Wn 240/ Ma 139;
- sprzedaży sześciu lokali mieszkalnych w latach 2008-2010 w drodze bezprzetargowej na rzecz dotychczasowych najemców zgodnie z ustawą oraz Uchwałą Rady Miejskiej w Gniewkowie²⁷.

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

1. Przeprowadzenie inwentaryzacji gruntów gminnych oraz udziałów wniesionych do spółki.

²⁵ „Wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste (...)”

²⁶ „Dochody z najmu i dzierżawy (...)”,

²⁷ Uchwała Nr VII/47/2007 Rady Miejskiej w Gniewkowie z dnia 29 marca 2007r. w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Gniewkowo na rzecz najemców.

2. Zaprorowadzenie rzetelnej ewidencji nieruchomości gminnych, zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1c ustawy.
3. Podjęcie działań zmierzających do prawidłowego przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących mienie gminne.
4. Podjęcie działań zmierzających do zatrudnienia lub zlecenia prowadzenia audytu w gminie, usprawnienie funkcjonowania kontroli wewnętrznej oraz podjęcie działań dla zapewnienia realizacji celów i zadań kontroli zarządczej.
5. Podjęcie działań mających na celu przestrzeganie zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych określonych w ustawie o rachunkowości oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.²⁸ poprzez prowadzenie ewidencji konta 011 „Środki trwałe” w sposób umożliwiający ustalenie wartości początkowej poszczególnych nieruchomości.
6. Podjęcie działań mających na celu prowadzenie postępowań windykacyjnych w stosunku do osób zalegających z regulowaniem należności z tytułu dzierżaw.
7. Podjęcie działań zmierzających do zawarcia z Przedsiębiorstwem Komunalnym Sp. z o.o. umowy, o której mowa w art. 185 ust. 2 ustawy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust.1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

²⁸ Dz. U. z 2010r. Nr 128, poz. 861.