



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4112-001-01/2014
S/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli S/14/001 – Prawidłowość działań podejmowanych przez organy gminy w zakresie sprzedaży wybranych nieruchomości gminnych, w latach 1998 – 2013.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Kontroler Lech Popławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr 88346 z dnia 14 lutego 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1 – 2]

Jednostka
kontrolowana Urząd Miejski w Opocznie, ul. Staromiejska 6 /kod 26 – 300 Opoczno/, Regon 000 523 755, zwany „Urzędem”.

Kierownik jednostki
kontrolowanej Jan WIERUSZEWSKI, Burmistrz Opoczna od dnia 29 października 1998 r.

[Dowód: akta kontroli str. 3 – 9]

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na powyższą ocenę wpłynęło głównie ewidentne naruszenie przepisów art. 136 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹, zwanej „ugn”. Użycie wywłaszczonych w latach 1978 – 1979 działek na rzecz Skarbu Państwa, na potrzeby byłych Opoczyńskich Zakładów Materiałów Ogniotrwałych, na inny cel niż określony w decyzjach wywłaszczeniowych (zbycie podmiotom gospodarczym działek o łącznej pow. 48,8354 ha) oraz niewystąpienie do byłych właścicieli lub ich spadkobierców z zawiadomieniami o takim zamiarze, spowodowało, że w okresie od 2009 r. do 20 marca 2014, wpłynęło 85 wniosków o zwrot 218 działek o łącznej pow. 16,1480 ha. W ocenie NIK, intencje Gminy, zgodnie z którymi, celem zbycia nieruchomości podmiotom gospodarczym, było doprowadzenie do ożywienia gospodarczego, w tym spadku bezrobocia, nie mogą być usprawiedliwieniem dla naruszenia obowiązującego prawa w zakresie ochrony własności. Również sprawą naganną było nie podjęcie przez Gminę w latach 2010 – 2013 przynajmniej próby działań, w celu doprowadzenia do sytuacji, że przedmiotowe działki, ponownie znajdą się we władaniu Gminy (w celu ich zwrotu), przerzucając w konsekwencji powstały problem na Starostę Opoczyńskiego, pomimo, że to Gmina złamała obowiązujące ww. przepisy ugn.

¹ Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

Biorąc pod uwagę, że część działek zbytych podmiotom gospodarczym była przedmiotem obrotu wtórnego, a część została zabudowana, jak również złożoność procedur administracyjnych i sądowych, wynik działań mających na celu zwrot nieruchomości, jest trudny do przewidzenia, zarówno co do rozstrzygnięcia jak i terminu ostatecznego ich załatwienia. Zdaniem NIK może to być źródłem niezadowolenia stron, podważającego zaufanie do władzy publicznej.

Pozostałe nieprawidłowości o znacznie mniejszym ciężarze gatunkowym, dotyczyły: ujawnionego przypadku nienależytej dbałości o nieruchomości będące własnością Gminy; przypadków niezawiadomiania osób, ustalonych jako nabywcy nieruchomości, o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży przed upływem 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu, co było niezgodnie z art. 41 ust. 1 ugn oraz pomijanie od szeregu lat w audytach i kontrolach wewnętrznych spraw dotyczących gospodarki gruntami oraz planowania przestrzennego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Przygotowanie organizacyjno – prawne Urzędu, w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Urzędu, zadaniami z zakresu gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, zajmował się Wydział Rolnictwa i Gospodarki Gruntami, zwanym „Wydziałem RiGG”. Zakres działania Wydziału RiGG obejmował czynności wymienione w art. 23 ust. 1 ugn, w tym zbywanie nieruchomości, jak również scaleń i podziałów gruntów oraz pozostałe zadania dotyczące nieruchomości komunalnych, wynikające z przepisów ugn.

W Wydziale RiGG sprawami gospodarowania nieruchomościami zajmowało się 6 pracowników, w tym naczelnik wydziału, posiadający odbyte specjalistyczne szkolenia związane z gospodarowaniem nieruchomościami.

[Dowód: akta kontroli str. 10 – 32]

Wydział RiGG prowadził ewidencję zasobu nieruchomości Gminy Opoczno, zwanej „Gminą”, w formie elektronicznej, przy użyciu programu pn. „Ewidencja mienia komunalnego”. W wyniku sprawdzenia ww. programu, stwierdzono, że ewidencja ta zawierała informacje wymagane art. 23 ust. 1c ugn. Sporządzano plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, które od 2009 r. opracowywane były na okresy 3 lat – wprowadzone zarządzeniami Burmistrza Opoczna, zwanego „Burmistrzem”. Stwierdzono, że ww. plany posiadały zestawienia nieruchomości zasobu oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz wymagane ugn prognozy. W planach tych zawarte były również programy zagospodarowania zasobu nieruchomości. Z powyższych ustaleń wynika, że 3 - letnie plany wykorzystania zasobu nieruchomości, sporządzone były zgodnie z art. 23 ust. 1 d ugn. Przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw², gdzie do art. 23 dodano ust. 1d, z którego m.in. wynika, że plany wykorzystania zasobu powinny być sporządzone na okres 3 lat, w latach wcześniejszych Wydział RiGG sporządzał plany wykorzystania zasobu na okresy roczne. Plany te

² Dz.U. z 2007 r., Nr 173, poz. 1218

obejmowały wpływy z tytułu gospodarowania mieniem komunalnym, w tym z tytułu przewidywanego zbycia nieruchomości oraz planowane wydatki.

[Dowód: akta kontroli str. 33 – 34]

Rada Miejska w Opocznie, zwana „Radą Miejską”, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, w trybie uchwał, ustalała zasady nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata. W badanym okresie obowiązywały uchwały: Nr II/13/98 z dnia 20 marca 1998 r., ze zm., Nr XXVII/114/01 z dnia 27 marca 2001 r., Nr XXV/246/05 z dnia 30 marca 2005 r. i Nr V/37/11 z dnia 30 marca 2011 r. W zakresie sprzedaży nieruchomości, powyższe uchwały, odwoływały się w szczególności do przepisów ugn, w części je uszczegółowiając.

[Dowód: akta kontroli str. 35 – 49]

Ustalono, że Rada Miejska uchwałą Nr XXXV/188/02 z dnia 21 lutego 2002 r. wyraziła zgodę na utworzenie podstrefy „Opoczno”, w ramach Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, zwanej „ŁSSE”, w celu zmniejszenia bezrobocia i aktywizacji gospodarczej Gminy-Miasta Opoczno. Obszar podstrefy obejmował grunty komunalne w obrębie 5 o pow. 40,3585 ha, w rejonie ul. Przemysłowej. Obszary podstrefy ulegały zmianom, w kolejnych uchwałach Rady Miejskiej. W uchwale Nr XII/133/03 z dnia 29 października z 2003 r., obszar podstrefy w obrębie 5 został ograniczony do 14,9992 ha, natomiast uchwałą Nr XX/209/04 z dnia 26 października 2004 r., powróciła do obszaru 40,3585 ha. Z kolei uchwałą Nr XXVI/242/09 z dnia 20 marca 2009 r., utworzono dwa kompleksy podstrefy. Kompleks I zlokalizowany przy ul. Przemysłowej obejmujący działki gruntu w obrębie 5 i 9, o łącznej pow. 59,3903 ha, a Kompleks II zlokalizowano przy ul. Ogrodowej obejmujący działki w obrębie 18, o łącznej pow. 4,6033 ha. W obowiązującej w czasie kontroli NIK uchwale Nr XXVII/252/09 z dnia 22 kwietnia 2009 r., Kompleks I przy ul. Przemysłowej nie uległ zmianie, natomiast zwiększono Kompleks II przy ul. Ogrodowej, do pow. 7,5579 ha.

[Dowód: akta kontroli str. 50 – 61]

Urząd posiadał opracowaną Zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Opoczno, zwanego dalej „studium”, przyjętego uchwałą Nr X/73/2011 Rady Miejskiej z dnia 26 sierpnia 2011 r. Powyższe studium opracowane zostało na podstawie uchwały Nr XV/145/08 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 5 lutego 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium. Stwierdzono, że obowiązujące studium opracowano w formie ujednoliconego tekstu i rysunków w granicach administracyjnych gminy, odrębnie dla obszaru miasta i odrębnie dla obszarów wiejskich gminy Opoczno. Ustalono, że powyższe studium opracowane zostało zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴.

Z rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego m.in. wynika, że łączna powierzchnia planów miejscowych na terenie miasta wynosi 657,15 ha, co stanowi 26,6% pokrycia planami miejscowymi (2.474 ha), natomiast na obszarach wiejskich – pokrycie 1.580,93 ha, tj. w 9,5% (16.595 ha).

³ Dz.U. z 2013 r., poz.594 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2012 r, poz. 647 ze zm.

Ustalono, że spośród uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwałą Nr V/39/11 Rady Miejskiej z dnia 30 marca 2011 r. przyjęto plan zagospodarowania przestrzennego dla strefy przemysłowej w rejonie ulicy Przemysłowej. W planie tym ustalono tereny zabudowy produkcyjnej, składów i magazynów. Tereny te wchodziły w skład Kompleksu I działek zlokalizowanych przy ul. Przemysłowej, gdzie na mocy ww. uchwały Nr XXVII/252/09 Rady Miejskiej z dnia 22 kwietnia 2009 r. utworzono podstrefę „Opoczno” ŁSSE. Z kolei wcześniejszą uchwałą Nr IV/36/98 Rady Miejskiej z dnia 9 czerwca 1998 r., w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Opoczno, ustalono m.in. teren zabudowy magazynowo – składowej, z obiektami infrastruktury technicznej rozszerzającym się o strefę produkcyjno-usługową w rejonie ul. Ogrodowej. Tereny te wchodziły w skład Kompleksu II działek zlokalizowanych przy ul. Ogrodowej, gdzie na mocy ww. uchwały Nr XXVII/252/09 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 22 kwietnia 2009 r. utworzono podstrefę „Opoczno” ŁSSE.

[Dowód: akta kontroli str. 62 – 86]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym obszarze.

2. Skarga dot. sprzedaży wybranych nieruchomości.

Opis stanu
faktycznego

W listopadzie 2013 r. wpłynęła do NIK skarga, dot. sprzedaży wybranych nieruchomości gruntowych w rejonie ul. Przemysłowej w Opocznie. Były to nieruchomości, które znajdowały się na terenie Kompleksu I ŁSSE (opisanego w pkt. 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Tereny te decyzją Wojewody Łódzkiego z dnia 7 lutego 2000 r., wydaną na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁵ (tzw. decyzją o komunalizacji), Miasto Opoczno nabyło nieodpłatnie własność nieruchomości gruntowych, tj. działek o numerach 397 i 398 o łącznej pow. 48,8354 ha, w obrębie 5 w Opocznie, w rejonie ul. Przemysłowej, stanowiących własność Skarbu Państwa. Powyższe działki decyzjami Burmistrza Opoczna o podziale nieruchomości w latach 2000 – 2003, zostały podzielone na 15 działek. Działki te zostały przeznaczone do zbycia, z których w latach 2000 – 2006 zbyto 12, o łącznej pow. 47,7666 ha, z tego: jedna działka o pow. 1,0781 ha została aportem wniesiona do spółki komunalnej, a 11 działek o łącznej powierzchni 46,6885 ha – sprzedano podmiotom gospodarczym. Natomiast 3 działki o łącznej pow. 1,0688 ha, do czasu niniejszej kontroli NIK, pozostały własnością Gminy Opoczno. W 2008 r. jedna ze sprzedanych działek, w wyniku decyzji Starosty Opoczyńskiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁶, została podzielona, w wyniku czego wydzielono działkę o pow. 0,1428 ha pod budowę drogi.

[Dowód: akta kontroli str. 87 –103]

⁵ Dz.U. z 1990 r., Nr 32, poz. 191, ze zm.

⁶ Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 721 ze zm.

Z dokumentów Wydziału RiGG dotyczące terenów rejonu ul. Przemysłowej w Opocznie, wynika, że otrzymane działki nr 397 i nr 398, pochodziły z wywłaszczeń z 1978 r. i 1979 r., dokonanych decyzjami byłego Naczelnika Miasta i Gminy Opoczno na rzecz Skarbu Państwa na potrzeby byłych Opoczyńskich Zakładów Materiałów Ogniotrwałych w Opocznie. Z wykazów działek gruntu które zostały wywłaszczone, wynika, że w lokalizacji działek o numerach 397 i 398 o łącznej pow. 48,8354 ha, pierwotnie (przed wywłaszczeniem) było 515 działek o „starej” numeracji, tj. przed modernizacją ewidencji gruntów, które wywłaszczono 132 decyzjami (średnia pow. jednej wywłaszczonej działki wynosiła 0,0948 ha).

[Dowód: akta kontroli str. 104 – 117]

Starosta Opoczyński, zwany „Starostą”, w związku z toczącymi się postępowaniami administracyjnymi w trybie art. 136 ust. 3 ugn, z wniosków spadkobierców byłych właścicieli działek gruntu w obrębie 5, wywłaszczonych na rzecz Skarbu Państwa, pismem z dnia 10 grudnia 2010 r., zwrócił się do Burmistrza o udzielenie informacji, czy w związku z przeniesieniem przez Gminę własności tych nieruchomości na rzecz osób trzecich, przed ich zbyciem, wystąpiono do byłych właścicieli lub ich spadkobierców, zgodnie z art. 136 ust. 2 ugn, z informacjami o zamiarze użycia wywłaszczonych nieruchomości na inny cel niż określony w decyzjach o wywłaszczeniu oraz możliwości zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. W odpowiedzi, Burmistrz poinformował, że Gmina zbywając działki położone w obrębie 5, nie występowała indywidualnie do każdego z byłych właścicieli lub ich spadkobierców w trybie art. 136 ust. 2 ugn, z takimi informacjami. Powyższa sytuacja, według stanowiska Burmistrza, podyktowana była tym, iż podczas modernizacji ewidencji gruntów miasta Opoczno, połączono bardzo dużą liczbę wąskich działek o małej powierzchni w jedną nieruchomość, a w związku z tym nastąpiły trudności w identyfikacji tych działek oraz problemy z ustaleniem danych osobowych spadkobierców byłych właścicieli.

Z dalszej korespondencji w powyższej sprawie wynika, że Starosta zwrócił się do Burmistrza o zajęcie stanowiska w sprawie ewentualnego doprowadzenia do sytuacji, że przedmiotowe działki znajdują się we władaniu Gminy Opoczno. Prośbę tą uzasadniono, że postanowieniem wezwano spadkobierców do wystąpienia z roszczeniami do sądu, jednocześnie zawieszając postępowanie do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Od postanowienia tego złożono zażalenie do Wojewody Łódzkiego, który uchylił to postanowienie i zalecił Staroście, by doprowadzić, aby odpowiednie działki znalazły się ponownie we władaniu Gminy. W powyższej sprawie Burmistrz zajął jednoznaczne stanowisko, iż nie podjęte zostaną tego rodzaju działania. Zdaniem Gminy interes prawny mają jedynie byli właściciele i to oni winni ewentualnie wnieść powództwo i udowodnić przed sądem swoje żądania. Zwrócono również uwagę, że działki te były przedmiotem kolejnego obrotu cywilnego, a zatem stosownie do art. 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych⁷, w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionych w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe (rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych). Dlatego Gmina nie ma podstaw i żadnego interesu do podejmowania jakichkolwiek działań zmierzających do wyeliminowania z obrotu prawnego zawartych umów zbycia nieruchomości.

⁷ Dz.U. z 2001 r., Nr 124, poz. 1361 ze zm.

Z kolejnej korespondencji pomiędzy Starostą a Burmistrzem wynika, że Burmistrz zajął negatywne stanowisko, w sprawie załatwienia wniosku o zwrot nieruchomości, poprzez przyznanie nieruchomości zamiennej lub wypłaty rekompensaty. Powyższe stanowisko uzasadniono, że właściwy organ decyzją wywłaszczeniową, już ustalił i przyznał odszkodowanie na rzecz byłego właściciela, a żaden przepis ugn nie określa odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości, które zostały następnie zbyte na rzecz osób trzecich.

[Dowód: akta kontroli str. 118 – 130]

Z uzyskanej w toku kontroli NIK informacji od Starosty, dotyczących prowadzonych przez Starostwo Powiatowe w Opocznie postępowań w sprawie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości gruntowych na rzecz Skarbu Państwa przy ul. Przemysłowej, wynika, że skala tych roszczeń była duża. Od 2009 r. do końca 2013 r. wpłynęło 80 wniosków o zwrot 199 wywłaszczonych działek, o łącznej pow. 15,0429 ha. Kolejne wnioski wpływały również w 2014 r. (do dnia 20 marca 2014 r. wpłynęło 5, o zwrot 19 działek, o łącznej pow. 1,1051 ha). Stąd do dnia 20 marca 2014 r., wpłynęło ogółem 85 wniosków o zwrot 218 działek, o łącznej pow. 16,1480 ha, co stanowi 33,1% pow. wywłaszczonych w latach 1978 – 1979 działek gruntu (48,8354 ha). Powierzchnie działek o zwrot których wystąpiono, były od 1 m² do 6.385 m², przy średniej pow. 948 m². O złożoności tych spraw świadczy przykład jednego wniosku o zwrot działki o pow. 0,1917, który w części dotyczy jednej działki pozostającej w dalszym ciągu własnością Gminy, lecz pozostała część wnioskowanej działki, przechodzi przez dwie następne działki, które Gmina już zbyła. Starosta prowadząc postępowania o zwrot wnioskowanych nieruchomości, mając na uwadze jednoznaczne stanowisko Gminy – niepodjęcia działań mających na celu, aby przedmiotowe działki ponownie znalazły się we władaniu Gminy oraz mając na uwadze interes społeczny i skalę tych roszczeń (ponad 1.000.000 zł), w oparciu o przepis art. 8 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa⁸, wystąpił do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa o zastępstwo procesowe w sprawie unieważnienia 4 umów. Były to umowy: z dnia 22 sierpnia 2000 r., 19 maja 2005 r., 5 października 2005 r. i 12 czerwca 2006 r. – sprzedaży 9 działek gruntu przez Gminę podmiotom gospodarczym, o łącznej pow. 46,3741 ha oraz łącznej wartości wg cen sprzedaży – 2.961.150 zł. Z korespondencji pomiędzy Starostą, a Prokuratorem w powyższej sprawie, z okresu czerwiec 2013 – luty 2014, wynika, że sprawy te są na etapie wstępnych analiz oraz kompletowania dokumentów i informacji (do dnia 20 marca 2014 r., nie skierowano do sądu żadnego pozwu, w sprawie unieważnienia powyższych 4 umów).

[Dowód: akta kontroli str. 131 – 164]

Ustalono, że spośród 11 działek o łącznej pow. 46,6885 ha sprzedanych przez Gminę w latach 2000 – 2006, 10 działek o łącznej pow. 40,5301 ha, było poddanych obrotowi wtórnemu (w latach 2010 – 2013, działki te zostały odsprzedane kolejnym podmiotom). Podobnie było z jedną działką o pow. 1,0781 ha, wniesioną przez Gminę aportem do spółki komunalnej, której udziały Gmina sprzedała w 2002 r., następnie likwidator byłej spółki komunalnej w 2004 r. przeniósł majątek spółki do podmiotu będącego właścicielem tej spółki, który z kolei w 2012 r. majątek ten wniósł aportem do tworzonej przez ten podmiot spółki.

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 1150.

Z powyższych ustaleń wynika, że do skutecznego doprowadzenia do stanu, aby Gmina stała się właścicielem sprzedanych działek i przekazanej aportem jednej działki, również unieważnione musiałyby być przez sąd umowy, z tzw. obrotu wtórnego tych działek.

[Dowód: akta kontroli str.165 – 230]

Z wyjaśnienia Naczelnika Wydziału RiGG w sprawie przyczyny niewystąpienia w trybie art. 136 ust. 2 ugn, do byłych właścicieli lub ich spadkobierców, wywłaszczonych w latach 1978 – 1979 działek gruntu w obrębie 5 w rejonie ul. Przemysłowej na rzecz Skarbu Państwa, na potrzeby byłych Opoczyńskich Zakładów Materiałów Ogniotrwałych w Opocznie, z informacją o zamiarze użycia ich na inny cel niż w decyzjach wywłaszczeniowych, przed ich zbyciem przez Gminę w latach 2000 – 2006, na rzecz osób trzecich, wynika, że powyższa nieprawidłowość spowodowana była dużymi trudnościami organizacyjnymi, z uwagi na bardzo dużą ilość wywłaszczonych działek (515) oraz trudnościami ustalenia miejsc zamieszkania byłych właścicieli lub ich spadkobierców. Dodatkowym czynnikiem była niska ocena tych działek, jako działki o znikomej wartości rynkowej (działki bardzo wąskie, niektóre o szerokości około 2 - 3 m, bez dostępu do dróg publicznych, grunty niskich klas: 5 – 6, w żadnym wypadku nienadające się do zabudowy). Byliśmy przekonani, że po dokonaniu tych zawiadomień, co bardzo przedłużyłoby czas zawarcia umów z inwestorami, żaden z byłych właścicieli ani ich spadkobierców, nie byłby zainteresowany zwrotem takich nieatrakcyjnych działek.

Z wyjaśnienia Burmistrza w powyższej sprawie wynika, że w części spowodowane zostało to sytuacją, że nieruchomości te były wywłaszczone pod przemysł, a ponieważ nie zmieniano przeznaczenia tych terenów, nie widziano konieczności takich działań. Z drugiej strony, przeprowadzenie tych procedur, przy nieuregulowanych stanach prawnych części działek, mogłoby pochłonąć bardzo dużo czasu, co uniemożliwiłoby podjęcie szybkich decyzji o sprzedaży tych terenów dla inwestorów. Na tamten czas, byliśmy przekonani wyższymi racjami, tj. umożliwieniem realizacji inwestycji przemysłowych, co w części zostało zrealizowane.

[Dowód: akta kontroli str. 459 – 463]

Z wyjaśnienia Burmistrza w sprawie przyczyn niepodjęcia na wniosek Starosty działań, mających na celu doprowadzenie do sytuacji w wyniku której działki gruntu, o których zwrot występują byli właściciele lub ich spadkobiercy, znalazłyby się ponownie we władaniu Gminy, wynika, że stanowisko Gminy w tym zakresie oparto na przekonaniu, że przy tak skomplikowanych sprawach, najbardziej właściwe będzie oczekiwanie, na rozstrzygnięcia w trybie wyroków sądowych.

Z kolei z wyjaśnienia Burmistrza, czy Gmina jest przygotowana finansowo, na wypłatę ewentualnych odszkodowań na rzecz osób trzecich, którym w latach 2000 – 2006 sprzedano działki gruntu w rejonie ul. Przemysłowej, jeżeli w wyniku wyroków sądowych, dojdzie do unieważnienia umów sprzedaży tych nieruchomości, wynika, że Gmina jest w pełni przygotowana do wypłaty takich odszkodowań.

[Dowód: akta kontroli str. 461 – 463]

Ustalono, że poza wpływem do budżetu Gminy z tytułu sprzedaży podmiotom gospodarczym, 11 działek o łącznej pow. 46,6885 ha w latach 2000 – 2006, za łączną kwotę 3.011.150 zł (ceny za 1 m² – od 5,45 zł do 16,11 zł) oraz wniesieniem aportem w 2001 r. jednej działki o pow. 1,0781 ha do spółki komunalnej, budżet

Gminy z tytułu opodatkowania podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁹, gruntów (o łącznej pow. 47.7666 ha) oraz budynków i budowli (znajdujących się na części działek), uzyskał łączne dochody za lata 2000 – 2013, w kwocie 13.397.579 zł. Czyli łączne wpływy (ze sprzedaży działek i podatku od nieruchomości) do budżetu Gminy w latach 2000 – 2013, wyniosły 16.408.729 zł. Natomiast gdyby Gmina sprzedała te działki w latach 2010 – 2013, ze sprzedaży tych działek mogłaby uzyskać kwotę ok. 9.758.000 zł (największa uzyskana kwota przy obrocie wtórnym tych działek – 20,09 zł/m²). Powyższe wyliczenia wartości uzyskanych dochodów przez Gminę w latach 2000-2013, przedstawione zostały w wartościach ich realizacji (nieuwzględniających waloryzacji, z tytułu zmiany wartości pieniądza w czasie).

[Dowód: akta kontroli str. 103, 231 – 232, 165 – 230]

W toku kontroli NIK dokonano oględzin zagospodarowania 15 działek gruntu o pow. ogółem 48,6926 ha w obrębie 5 w rejonie ul. Przemysłowej (nabytych przez Gminę wyżej opisaną decyzją o komunalizacji), wchodzące w skład Kompleksu I, podstrefy „Opoczno” ŁSSE. Spośród 15 działek, 4 działki o łącznej pow. 7,4081 ha (15,2%), były zagospodarowane (wzniesione budynki i budowle), natomiast 11 działek o łącznej pow. 41,2845 ha (84,8%) nie były zagospodarowane (porośnięte chwastami i samosiewami drzew, w części wykorzystywane na dzikie wysypiska odpadów). Stwierdzono, że spośród 3 działek pozostających nadal własnością Gminy, jedna z nich i część drugiej działki była rolniczo zagospodarowana, bez zawartej umowy dzierżawy z Gminą. Z kolei z oględzin 9 działek gruntu o pow. ogółem 7,5579 ha w obrębie 18 w rejonie ul. Ogrodowej, wchodzące w skład Kompleksu II, podstrefy „Opoczno” ŁSSE, wynika, że wszystkie działki były zagospodarowane (wzniesiono na nich budynki i budowle).

[Dowód: akta kontroli str. 233 – 243]

Z wyjaśnienia Naczelnika Wydziału RiGG w sprawie nienależytej dbałości o nieruchomości będące własnością Gminy (działka nr 397/2 o pow. 0,2474 ha i część działki nr 398/1 o pow. 0,5041 ha – rolniczo zagospodarowane bez zawartej umowy dzierżawy z Gminą), wynika, że nieprawidłowość ta spowodowana została niestarannym przeprowadzeniem przeglądów nieruchomości będących własnością Gminy. Pracownicy Wydziału RiGG przeglądy takie przeprowadzają 2 razy w roku, wiosną i jesienią. W przyszłości dolożona będzie należyta staranność, aby nie powtarzały się takie przypadki, a stwierdzona w toku kontroli NIK nieprawidłowość, zostanie niezwłocznie wyjaśniona i usunięta.

Z wyjaśnienia Burmistrza w powyższej sprawie, wynika, że sprawa ww. działek zostanie niezwłocznie wyjaśniona i uporządkowana.

[Dowód: akta kontroli str. 459 – 463]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Użycie wywłaszczonych działek (515 działek gruntu), na inny cel niż określony w decyzjach wywłaszczeniowych (niezgodnie z art. 136 ust. 1 ugn) oraz niewystąpienie do byłych właścicieli lub ich spadkobierców z zawiadomieniami o zamiarze użycia tych działek na inny cel, nie informując równocześnie o możliwości zwrotu tych działek (niezgodnie z art. 136 ust. 2 ugn).

⁹ Dz.U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 ze zm.

2. Niepodjęcie przez Gminę działań, w celu doprowadzenia do sytuacji, że użyte działki na inny cel niż w decyzjach wywłaszczeniowych, ponownie znajdują się we władaniu Gminy.
3. Nienależyta dbałość o nieruchomości będące własnością Gminy.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym obszarze.

3. Przygotowanie i sprzedaż nieruchomości gminnych.

Opis stanu faktycznego

Z zestawień sprzedanych działek gruntu przez Gminę, operatów szacunkowych wartości nieruchomości oraz aktów notarialnych umów sprzedaży ustalono, że w latach 2000 – 2013 Gmina sprzedała następujące liczby działek nieruchomości gruntowych (nie badano sprzedaży budynków i lokali stanowiących odrębny przedmiot własności):

- 1) Rok 2000 – sprzedano 38 działek, o łącznej pow. 10,4428 ha, średnia pow. jednej działki 0,2748 ha (najmniejsza działka 0,0071 ha, największa działka 6,0156 ha), których wartość oszacowano na łączną kwotę 871.942 zł, uzyskane ceny netto - łącznie 1.174.732 zł (134,7% wartości wg operatów szacunkowych), *dalej analogicznie*,
- 2) Rok 2001 – 29 działek, pow. 1,8819 ha, średnia pow. 0,649 ha (0,0019 ha, 0,2809 ha), wartość 654.162 zł, uzyskane ceny – 697.416 zł (106,6%),
- 3) Rok 2002 – 5 działek, pow. 0,7584 ha, średnia pow. 0,1517 ha (0,0039 ha, 0,4497 ha), wartość 64.421 zł, uzyskane ceny – 84.300 zł (130,8%),
- 4) Rok 2003 – 11 działek, pow. 0,9492 ha, średnia pow. 0,0863 ha (0,0103 ha, 0,4074 ha), wartość 187.657 zł, uzyskane ceny – 450.027 zł (239,8%),
- 5) Rok 2004 – 26 działek, pow. 1,3434 ha, średnia pow. 0,0517 ha (0,0009 ha, 0,4093 ha), wartość 189.150 zł, uzyskane ceny – 203.284 zł (107,5%),
- 6) Rok 2005 – 47 działek, pow. 33,7604 ha, średnia pow. 0,7183 ha (0,0008 ha, 15,0764 ha), wartość 2.145.442 zł, uzyskane ceny – 2.165.674 zł (100,9%),
- 7) Rok 2006 – 27 działek, pow. 14,0884 ha, średnia pow. 0,5218 ha (0,0014 ha, 6,7349 ha), wartość 825.352 zł, uzyskane ceny – 837.582 zł (101,5%),
- 8) Rok 2007 – 30 działek, pow. 0,8751 ha, średnia pow. 0,0292 ha (0,0002 ha, 0,1200 ha), wartość 94.088 zł, uzyskane ceny – 181.187 zł (192,6%),
- 9) Rok 2008 – 35 działek, pow. 0,9012 ha, średnia pow. 0,0257 ha (0,0001 ha, 0,4588 ha), wartość 801.153 zł, uzyskane ceny – 1.579.136 zł (197,1%),
- 10) Rok 2009 – 35 działek, pow. 1,4774 ha, średnia pow. 0,0422 ha (0,0002 ha, 0,9978 ha), wartość 370.449 zł, uzyskane ceny – 401.339 zł (108,3%),
- 11) Rok 2010 – 58 działek, pow. 3,4111 ha, średnia pow. 0,0588 ha (0,0020 ha, 0,5089 ha), wartość 1.105.365 zł, uzyskane ceny – 1.350.297 zł (122,2%),
- 12) Rok 2011 – 51 działek, pow. 1,2461 ha, średnia pow. 0,0244 ha (0,0020 ha, 0,3982 ha), wartość 556.065 zł, uzyskane ceny – 650.347 zł (117,0%),
- 13) Rok 2012 – 21 działek, pow. 5,2662 ha, średnia pow. 0,2508 ha (0,0019 ha, 3,7100 ha), wartość 618.771 zł, uzyskane ceny – 876.049 zł (141,6%),
- 14) Rok 2013 – 43 działek, pow. 4,6848 ha, średnia pow. 0,1089 ha (0,0028 ha, 1,2467 ha), wartość 1.200.963 zł, uzyskane ceny – 1.473.762 zł (122,7%),

W latach 2000 – 2013 sprzedano ogółem 456 działek gruntu, o łącznej pow. 81,0864 ha, z tego: 217 działek o pow. do 100 m² (47,6%), 131 działek o pow. od 101 m² do 1.000 m² (28,7%), 95 działek o pow. od 1001 m² do 1 ha (20,8%) oraz 13 działek powyżej 1 ha (2,9%). Wynika stąd, że najczęściej sprzedano działek bardzo

małych (do 100 m²), co potwierdza ustalenia z pkt 2 niniejszego wystąpienia, o dużym rozdrobnieniu nieruchomości gruntowych na terenie miasta Opoczno.

[Dowód: akta kontroli str. 244 – 279]

Na podstawie akt spraw zbycia nieruchomości gruntowych Gminy z Wydziału RiGG Urzędu, sprawdzono wybrane transakcje zbycia nieruchomości gruntowych. Dokonano wyboru celowego, tj. 12 działek z Kompleksu I Podstrefy „Opoczno” ŁSSE, z których 11 sprzedano podmiotom gospodarczym w latach 2000 – 2006, a jedną wniesiono aportem do spółki komunalnej w 2001 r. oraz 18 innych działek sprzedanych osobom fizycznym w latach 2000 – 2013 (o najwyższych cenach sprzedaży). W wybranych sprawach, w szczególności sprawdzono przestrzeganie przepisów „ugn”, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r., w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości¹⁰, zwanym dalej „rozporządzeniem z dnia 14 września 2004 r.”, oraz wcześniejszego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy¹¹, zwanym „rozporządzeniem z dnia 13 stycznia 1998 r.”.

W sprawie sprzedaży 29 działek, ustalono, że 27 działek sprzedano w drodze przetargów, zgodnie z art. 37 ust. 1 ugn, a 2 w drodze bezprzetargowej, z tego: jedną na powiększenie nieruchomości przyległej, zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, a drugą na podstawie art. 231 § 2 Kodeksu cywilnego (wartość naniesień budowlanych, przewyższała wartość gruntów). Ceny ustalono w wysokościach uzyskanych w I lub II przetargach ustnych nieograniczonych, w jednym przypadku w przetargu pisemnym ograniczonym oraz w dwóch przypadkach w drodze rokowań (dot. drogi bezprzetargowej). Przed wystawieniem do sprzedaży nieruchomości, dokonano wyceny ich wartości rynkowej, w formie operatów szacunkowych, sporządzonych przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych, tj. zgodnie z art. 150 ust. 1 pkt 1, art. 156 ust. 1 i 3 i art. 174 ust. 2 ugn. Przed sprzedażą działki zamieszczone były w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży podanym przez Burmistrza Opoczna do publicznej wiadomości, które były wywieszane na okres 21 dni w siedzibie Urzędu, a informacje o wywieszeniu podawano w prasie lokalnej oraz na stronie internetowej BIP Urzędu. W wykazach tych podano również wymagane informacje wymienione w art. 35 ust. 2 ugn, w tym informacje o terminie złożenia wniosków przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 i 2 ugn. W ogłoszeniach o przetargach, ceny wywoławcze w przetargach ustalone były zgodnie z art. 67 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 ugn, a wadium zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. (§ 4 ust. 3 rozporządzenia z dnia 13 stycznia 1998 r.). Czynności związane z przeprowadzeniem przetargów wykonywały komisje przetargowe, w składzie 3 – osobowym, powołane spośród pracowników Urzędu na podstawie uchwał Zarządu Miejskiego w Opocznie¹², a następnie na podstawie zarządzeń Burmistrza¹³. Członkowie komisji składali pisemne oświadczenia, że w przetargach, nie uczestniczą bliskie im osoby, a także osoby, które pozostają w stosunku prawnym lub faktycznym, mogące budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności pracy w komisji przetargowej, zgodnie

¹⁰ Dz.U. z 2004 r., Nr 207, poz. 2108 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 1998 r., Nr 9 poz. 30 ze zm.

¹² Uchwały: Nr 45/99 z dnia 15 grudnia 1999 r., Nr 1/2002 z dnia 3 stycznia 2002 r., Nr 55/2002 z dnia 19 sierpnia 2002 r.

¹³ Zarządzenia Burmistrza Opoczna: Nr 68/2004 z dnia 16 grudnia 2004, Nr 126/2008 z dnia 12 sierpnia 2008 r.

z § 8 i § 9 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. (§ 7 i § 8 rozporządzenia z dnia 13 stycznia 1998 r.). Po przetargach, sporządzone były protokoły z przetargów, które zawierały informacje, wymienione w § 10 ust. 1 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. (§ 9 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 stycznia 1998 r.). Protokoły sporządzone były w 3 egzemplarzach i podpisane przez członków komisji oraz osoby wyłonione w przetargach jako nabywcy nieruchomości, zgodnie z § 10 ust. 2 i 3 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. (§ 9 ust. 3 rozporządzenia z 13 stycznia 1998 r.). Urząd zawiadomił osoby ustalone jako nabywcy nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży (w formie aktu notarialnego), przed upływem 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu, a wyznaczony termin był nie krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, zgodnie z art. 41 ust. 1 ugn, za wyjątkiem dwóch przypadków, gdzie nabywcy zostali zawiadomieni po upływie 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargów. W zawiadomieniach tych, również informowano, że jeżeli osoby te nie przystąpią bez usprawiedliwienia do zawarcia umów, organizator przetargu może odstąpić od zawarcia umów, a wpłacone wadnia nie będą podlegać zwrotowi, zgodnie z art. 41 ust. 2 ugn.

[Dowód: akta kontroli str. 280 – 386, 387 – 411, 420 – 432]

Jak nadmieniono wyżej, jedną z pośród 12 działek z Kompleksu I Podstrefy „Opoczno” ŁSSE, Gmina wniosła aportem do spółki komunalnej w 2001 r. Była to zabudowana działka o pow. 1,0781 ha wraz z naniesieniami i towarzyszącą infrastrukturą techniczną. Powyższy aport wniesiono na podstawie uchwały Nr XXV/92/01 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 25 stycznia 2001 r., wyrażającej zgodę na wniesienie aportu do spółki komunalnej. Umowa przeniesienia własności aportu zawarta została w dniu 12 kwietnia 2001 r., w formie aktu notarialnego.

[Dowód: akta kontroli str. 412 – 419]

Z wyjaśnienia Naczelnika Wydziału RiGG w sprawie przyczyn występowania przypadków niezawiadamiania osób ustalonych jako nabywcy nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, przed upływem 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu, zgodnie z wymaganiami art. 41 ust. 1 ugn, wynika, że nieprawidłowości te spowodowano nienależytą starannością pracowników wydziału prowadzących poszczególne sprawy. Zadeklarowano dołożenie należytej staranności, aby wyeliminować takie nieprawidłowe przypadki.

[Dowód: akta kontroli str. 459 – 460]

W sprawdzonych umowach sprzedaży, poza ogólnymi stwierdzeniami o przeznaczeniu terenu na którym znajdowały się działki (na podstawie planów miejscowych lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), nie były zawarte inne klauzule dotyczące sposobu i terminu ich zagospodarowania, w tym zabezpieczające interes Gminy w przypadkach niewywiązania się nabywców z zagospodarowania działek w wyznaczonym terminie. Ustalono, w rejonie ul. Przemysłowej, Kompleksu I Podstrefy „Opoczno” ŁSSE, w latach 2000 – 2103 były wykonane inwestycje infrastrukturalne (drogi, sieci wodno-kanalizacyjne, sieci energetyczne). Część inwestycji była w trakcie realizacji. Do końca 2013 r. poniesiono nakłady w kwocie ogółem 12.252 tys. zł, w tym nakłady Gminy – 5.226 tys. zł (pozostałe środki – Unia Europejska, spółka komunalna Gminy i Zakład Energetyczny w Opocznie).

[Dowód: akta kontroli str. 280 – 411, 420 – 434]

Z wyjaśnienia Naczelnika Wydziału RiGG, dlaczego w umowach sprzedaży nieruchomości gruntowych, w tym w rejonie ul. Przemysłowej, nie były ustalane terminy zagospodarowania działek oraz nie stosowano klauzul zabezpieczających interes Gminy, w przypadkach niewywiązania się nabywców z ustalonych w umowach terminów, szczególnie w sytuacjach, jeżeli w rejonie sprzedawanych działek, Gmina planowała realizację inwestycji infrastrukturalnych, wynika, że nie było takiego obowiązku wynikającego z przepisów ugn. Z drugiej strony istniały obawy, że w przypadku zawarcia w umowach takich warunków, mogłoby okazać się to trudne do wyegzekwowania przez Gminę. Również dotychczasowe doświadczenia w zbywaniu nieruchomości gruntowych, nie skłaniały Gminę do stosowania tego rodzaju zabezpieczeń.

Burmistrz w złożonym wyjaśnieniu w powyżej sprawie, przedstawił takie same stanowisko, co Naczelnik Wydziału RiGG.

[Dowód: akta kontroli str. 459 – 463]

Ustalono, że wyboru wykonawców usług w zakresie wyceny nieruchomości Gminy (rzeczoznawców majątkowych sporządzających operaty szacunkowe) w latach 2011 – 2013, dokonano na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴. Przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargów nieograniczonych, w wyniku których zawierano umowy na wykonywanie wycen nieruchomości, na okres jednego roku. W analizie przeprowadzonych postępowań w szczególności zwrócono uwagę na prawidłowość powoływania komisji przetargowych, sporządzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), w tym kryteriów wyboru ofert (100% cena), zgodności złożonych ofert z wymaganiami SIWZ, wyboru najkorzystniejszych ofert na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ, właściwego dokumentowania postępowań przetargowych, informacji wykonawców o wyborze najkorzystniejszych ofert, zgodności zawartych umów z wybranymi wykonawcami ze złożonymi ofertami, w tym postanowień zabezpieczających interesy zamawiającego na wypadek niewywiązania się wykonawcy z umowy lub wadliwego jej wykonania.

Ustalono, że w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym od 2004 r., zarejestrowano do dnia 26 marca 2014 r. łącznie 82 skargi, kierowane do Burmistrza oraz Rady Miejskiej. Z analizy treści zarejestrowanych skarg z powyższego okresu wynika, że nie było skarg dotyczących sprzedaży nieruchomości gruntowych będących własnością Gminy (wyjątek stanowiła skarga do NIK, opisana w pkt. 2 wystąpienia pokontrolnego).

[Dowód: akta kontroli str. 435 – 437]

Dokonano m.in. sprawdzenia, czy uzyskane środki pieniężne z tytułu sprzedaży wybranych nieruchomości gruntowych (wyżej opisanych 29 nieruchomości), wpłynęły w wymaganych terminach na rachunek bankowy Urzędu (konto 130). Na podstawie rejestrów dochodów budżetowych z lat 2000 – 2003 oraz wyciągów/zestawień bankowych z lat 2005 – 2013 ustalono, że zostały wpłacone ustalone wadium przed przystąpieniem wybranych oferentów do przetargów oraz następnie ceny za sprzedane nieruchomości gruntowe, w kwotach pomniejszonych o kwoty wpłaconych wadium, w terminach przed podpisaniem aktów notarialnych.

[Dowód: akta kontroli str. 438 – 439]

¹⁴ Dz.U. z 2013 r., poz.907 ze zm.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK, o niestosowaniu w umowach sprzedaży nieruchomości gruntowych, ewentualnych klauzul zabezpieczających interes Gminy, w przypadkach niewywiązania się nabywców z ustalonych w umowach terminów, nie może przesądzać brak takiego obowiązku w przepisach ugn. Strony umów sprzedaży, będących umowami cywilno-prawnymi, mogą dowolnie kształtować wzajemne zobowiązania, o ile nie są one sprzeczne z przepisami prawa, w tym przepisami ugn. Nie znaczy to, że w każdej umowie sprzedaży gruntów, byłoby uzasadnione stosowanie takich klauzul. Jednak mogą być nieruchomości gruntowe, gdzie poza ceną uzyskaną ze sprzedaży, Gminie może zależeć na odpowiednim zagospodarowaniu takiej nieruchomości, w określonym terminie.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przypadki niezawiadomiania osób, ustalonych jako nabywcy nieruchomości, o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, przed upływem 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu, co było niezgodnie z art. 41 ust. 1 ugn.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

4. Funkcjonowanie kontroli zarządczej i audytu w zakresie spraw objętych kontrolą.

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że w związku z przepisem art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵, zwanej „ustawa o finansach publicznych”, Burmistrz wydał zarządzenie Nr 176/2011 z dnia 29 września 2011 r., w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy oraz zasad jej koordynacji.

W powyższym zarządzeniu uregulowano: zagadnienia ogólne, w tym znaczenie użytych pojęć dotyczących kontroli zarządczej; cele, funkcje i sposoby sprawowania kontroli zarządczej; elementy kontroli zarządczej; koordynację kontroli zarządczej oraz przepisy końcowe. Do elementów kontroli zarządczej zaliczono: kontrole instytucjonalne prowadzone przez zewnętrzne uprawnione instytucje kontrolne, audyt wewnętrzny, kontrole finansowe, kontrole funkcjonalne, kontrole wewnętrzne i zewnętrzne (np. podmioty zewnętrzne na zasadzie zawartych umów cywilnoprawnych) oraz samokontrolę. W powyższym zarządzeniu określono podstawy formalno-prawne kontroli zarządczej, które w szczególności stanowiły wymienione regulaminy i inne dokumenty, wprowadzone zarządzeniami Burmistrza.

Ustalono, że spośród elementów kontroli zarządczej wymienionych w ww. zarządzeniu Burmistrza, sprawy z zakresu gospodarki gruntami w Wydziale RiGG oraz sprawy z zakresu planowania przestrzennego w Wydziale Rozwoju Miasta i Zamówień Publicznych – od dnia 29 września 2011 r. do czasu niniejszej kontroli NIK, realizowana była kontrola funkcjonalna, przez naczelników ww. wydziałów oraz samokontrola, przez pracowników ww. wydziałów.

[Dowód: akta kontroli str. 440 – 455]

¹⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm..

Z rocznych sprawozdań o symbolu RB-NDS o nadwyżce/deficycie Gminy wynikało, że z uwagi na osiągnięte dochody ogółem oraz wydatki ogółem (powyżej 40.000 tys. zł), Gmina zobowiązana była do prowadzenia audytu wewnętrznego, zgodnie przepisem art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. W regulaminie organizacyjnym Urzędu, w strukturze organizacyjnej przewidziane było stanowisko audytora wewnętrznego, podległego bezpośrednio Burmistrzowi. Do zadań audytora, należało wykonywanie audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej Urzędu oraz pozostałych jednostek organizacyjnych Gminy. Stanowisko audytora, zostało obsadzone od kwietnia 2006 r. (w okresie wcześniejszym nie było zatrudniono audytora wewnętrznego).

Na podstawie rocznych planów audytu wewnętrznego na lata 2007 – 2014 zatwierdzonych przez Burmistrza Opoczna, w których zaplanowane były audyty kontrolne oraz rocznych sprawozdań z wykonania audytów kontrolnych Gminy za lata 2006 – 2013, ustalono, że sprawy z zakresu gospodarki gruntami oraz sprawy z zakresu planowania przestrzennego, nie były zaplanowane do przeprowadzenia audytów wewnętrznych lub kontroli wewnętrznych oraz nie przeprowadzono takich audytów i kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 456]

Z wyjaśnienia audytora wewnętrznego w sprawie przyczyny nieplanowania audytów wewnętrznych i kontroli wewnętrznych oraz ich nieprzeprowadzenia w zakresie spraw gospodarki gruntami i z zakresu planowania przestrzennego w okresie od kwietnia 2006 r. do czasu niniejszej kontroli NIK, wynika, że nieprawidłowość ta spowodowana została przyjęciem ogólnej zasady, zaakceptowanej przez Burmistrza, że największą uwagę należy poświęcić pozostałym jednostkom organizacyjnym Gminy, ponieważ Urząd częściej był kontrolowany przez organy kontroli zewnętrznej, np. RIO (w ramach 4 letnich kontroli kompleksowych). W tej sytuacji, zadeklarowano, że w przyszłym planie audytów i kontroli, powyższe zagadnienia zostaną uwzględnione.

Wyjaśnienia Burmistrza w powyższej sprawie potwierdzają, że w minionych latach największą uwagę poświęcono pozostałym jednostkom organizacyjnym Gminy, ponieważ Urząd częściej był kontrolowany przez organy kontroli zewnętrznej. Natomiast obecnie również komórki organizacyjne Urzędu będą objęte audytami i kontrolami, w tym powyższe zagadnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 457 – 468, 461 – 463]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pomijanie od szeregu lat (od 2006 r.) w audytach i kontrolach wewnętrznych, spraw dotyczących gospodarki gruntami oraz planowania przestrzennego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Zbywanie nieruchomości pochodzących z wyłączeń, z zachowaniem wymagań przepisów art. 136 ust. 1 i 2 ugn.
2. Uporządkowanie sprawy dwóch działek rolniczo zagospodarowanych, bez zawartej umowy dzierżawy z Gminą.
3. Zawiadamianie osób ustalonych jako nabywcy nieruchomości, o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, przed upływem 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu, zgodnie z art. 41 ust. 1 ugn.
4. Uwzględnianie w planach audytów i kontroli spraw dotyczących gospodarki gruntami oraz planowania przestrzennego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 22 kwietnia 2014 r.

Kontroler
Lech Popławski
Główny Specjalista
Kontroli Państwowej


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis

¹⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.