

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych

Komisja Koordynacji Kontroli

**Realizacja dochodów z mienia gminy  
za lata 2006 - 2007**

**Informacja o wynikach kontroli  
Regionalnych Izb Obrachunkowych**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach  
Czerwiec 2009

**Analiza i opracowanie materiałów:**

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej

Regionalna Izba Obrachunkowa

25 – 520 Kielce

ul. Targowa 18

[kielce@rio.gov.pl](mailto:kielce@rio.gov.pl)

na podstawie dokumentacji kontrolnej, źródłowej  
Regionalnych Izb Obrachunkowych

## SPIS TREŚCI

Wstęp .....	5
<b>I. Synteza wyników kontroli .....</b>	<b>6</b>
<b>II. Szczegółowe ustalenia kontroli .....</b>	<b>11</b>
1. Ewidencjonowanie mienia .....	11
2. Inwentaryzacja mienia .....	14
3. Ustalanie i realizacja dochodów z mienia gminy .....	16
3.1. Sprzedaż i oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości .....	18
3.1.1. Podjęcie procedur zmierzających do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości .....	18
3.1.2. Oszacowanie wartości zbywanych nieruchomości .....	19
3.1.3. Sporządzanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i odda- nia w wieczyste użytkowanie .....	20
3.1.4. Przeprowadzanie postępowania przetargowego .....	23
3.1.5. Przeprowadzanie postępowania w trybie bezprzetargowym .....	29
3.1.6. Realizacja dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości .....	30
3.1.7. Realizacja dochodów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste .....	31
3.2. Trwały zarząd .....	32
3.3. Najem i dzierżawa .....	34
4. Prowadzenie czynności windykacyjnych i egzekucyjnych .....	36
5. Stosowanie ulg w spłacie należności pieniężnych .....	40
6. Ujmowanie w księgach rachunkowych operacji związanych z ustalaniem i pobieraniem dochodów z mienia gminy .....	42
<b>III. Czynności pokontrolne .....</b>	<b>45</b>
1. Wnioski pokontrolne .....	45
2. Zastrzeżenia .....	47
3. Zawiadomienia .....	47
4. Rezultaty finansowe kontroli .....	48
<b>Załącznik Nr 1 – Wykaz gmin objętych kontrolą wg właściwości miejscowej RIO .....</b>	<b>49</b>
<b>Załącznik Nr 2 – Zestawienie dochodów i zaległości z mienia gmin za 2006 i 2007 r. ....</b>	<b>52</b>
<b>Załącznik Nr 3 – Udzielone ulgi w spłacie należności z tytułu dochodów z mienia gminy .....</b>	<b>55</b>
<b>Załącznik Nr 4 – Zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych .....</b>	<b>57</b>
<b>Załącznik Nr 5 - Zawiadomienia skierowane do organów ścigania oraz organów skarbowych .....</b>	<b>61</b>



## Wstęp

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych uchwałą nr 6/2007 z dnia 22.11.2007 r. zobowiązała wszystkie regionalne izby obrachunkowe do przeprowadzenia w 2008 roku kontroli koordynowanej w zakresie realizacji dochodów z mienia gminy za lata 2006 - 2007.

Zasadniczym celem podjętej kontroli koordynowanej była kompleksowa ocena realizacji dochodów z mienia gminy, w szczególności pod kątem:

- przestrzegania ustawowych kompetencji organów gminy w aspekcie gospodarowania zasobem nieruchomości,
- zgodności z przepisami realizowanych procedur w zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości,
- sposobu ustalania, pobierania i windykacji należności z dochodów z mienia,
- prawidłowości udzielania ulg w zapłacie należności z tytułu udostępnienia mienia gminy.

Równocześnie przeprowadzana kontrola miała na celu sprawdzenie:

- poprawności ewidencjonowania majątku, w tym kompletności objęcia ewidencją wszystkich składników majątkowych oraz dokonania prawidłowej wyceny składników majątku,
- przestrzeganie obowiązujących zasad przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji,
- sposobu, terminowości, kompletności ujmowania w księgach rachunkowych należnych i uzyskanych dochodów z mienia gminy.

Kontrolą objęto w szczególności zagadnienia dotyczące realizowanych dochodów z tytułu: sprzedaży i oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości oraz trwałego zarządu, najmu i dzierżawy (z wyłączeniem lokali mieszkalnych) jako najliczniej występują-

cej grupy w obrocie mieniem gminy. Przedmiotową kontrolę przeprowadzono na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, stosownie do kompetencji ustawowych regionalnych izb obrachunkowych.

Do kontroli wytypowano 48 gmin z obszaru całej Polski, statystycznie po 3 z każdego województwa, które uzyskały znaczne dochody z mienia w strukturze dochodów budżetu za badane okresy. Rodzaj i charakter jednostek objętych kontrolą, według właściwości terytorialnej regionalnych izb obrachunkowych, a wskazanych później w przykładach określa załącznik nr 1.

Niniejsza publikacja zawiera syntetyczne omówienie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości dotyczących realizacji dochodów z tytułu sprzedaży i oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, trwałego zarządu, najmu i dzierżawy. Sygnalizuje również szereg ujawnionych nieprawidłowości w zakresie przestrzegania obowiązujących procedur zbywania, udostępniania nieruchomości, stosowania ulg w zapłacie należności pieniężnych z tych tytułów, jak również prowadzenia postępowania windykacyjnego i egzekucyjnego wobec dłużników.

Informacja ta obejmuje ponadto ustalenia kontroli w zakresie prawidłowości ewidencjonowania mienia, ujęcia w księgach rachunkowych operacji gospodarczych związanych ze stanem majątku, jego zmianami oraz ustalaniem i pobieraniem dochodów z tytułu zbycia, udostępnienia mienia gminy.

## **I. Synteza wyników kontroli**

Przeprowadzona kontrola koordynowana wskazała, że w badanym obszarze realizacji dochodów z mienia gminy występują liczne nieprawidłowości.

Z perspektywy wyników kontroli stwierdzić można, że obok błędnej interpretacji, czy nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa, w tym aktów prawa miejscowego oraz zarządzeń organów wykonawczych głównym źródłem ujawnionych nieprawidłowości był na ogół wadliwie funkcjonujący system kontroli finansowej. Potwierdzono w badanej próbie, że uchybienia w funkcjonowaniu systemu kontroli finansowej przybierały zazwyczaj różne formy i kierunki w poszczególnych jednostkach. Do ważniejszych, jednocześnie najliczniej stwierdzanych uchybień w tym względzie zaliczyć należy między innymi:

- brak spójnego, sformalizowanego systemu procedur kontroli finansowej w badanej jednostce,
- niewłaściwy lub niewystarczający opis istniejących procedur kontroli dla skutecznej weryfikacji zachodzących operacji i procesów, ale również
- zaniechanie przestrzegania w bieżącej praktyce jednostki poprawnie ustalonych i optymalnie wystarczalnych procedur kontroli finansowej.

Najczęściej w badanej próbie stwierdzano w trybie kontroli koordynowanych naruszenia przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>1</sup>, ustawy o rachunkowości<sup>2</sup> oraz ustawy o finansach publicznych<sup>3</sup>, jak również aktów wykonawczych do tych ustaw.

Największa skala ujawnionych nieprawidłowości wystąpiła w zakresie realizacji procedur dotyczących sprzedaży nieruchomości, oddawania w użytkowanie wieczyste, najem i dzierżawę. Ujawnione w tym względzie liczne uchybienia obejmowały szereg kierunków i aspektów związanych ze zbyciem czy udostępnianiem mienia gminy. Najistotniejsze z nich dotyczyły wykorzystywania nieaktualnych operatów szacunkowych, zaniechania sporządzania stosownych wykazów nieruchomości lub zawierania niekompletnych danych w sporządzanych wykazach i ogłoszeniach. Również istotną nieprawidłowość stwierdzaną w przeprowadzanych kontrolach stanowiły przypadki zaniżania ceny sprzedaży nieruchomości, wysokości czynszu najmu i dzierżawy, czy też wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd. Wystąpiły także w badanej próbie nieodosobnione przypadki nieprawidłowego udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych z powyższych tytułów.

Równocześnie przeprowadzone kontrole już na wstępie wykazały szereg nieprawidłowości w zakresie rzetelnego prowadzenia ewidencji stanu mienia. Podkreślić tutaj należy, że tego rodzaju uchybienia mogą mieć istotny wpływ z perspektywy analizowanego zagadnienia, jakim jest realizacja dochodów z mienia gminy. Większe lub mniejsze

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.),

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2002 r., Nr 76, poz. 694 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

zaniedbania w tym względzie mogą bowiem stanowić przesłankę braku pożądanej wiedzy o faktycznym stanie posiadania przez osoby zobowiązane do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. A w tym stanie rzeczy, jest bardzo prawdopodobne, że w wielu takich przypadkach wójtowie<sup>4</sup> nie dysponowali w swojej bieżącej działalności kompletnymi danymi czy niezbędną wiedzą w tym zakresie, co z góry już znacząco utrudnia właściwe gospodarowanie zarządzanym majątkiem w aspekcie uzyskania optymalnych dochodów z mienia.

Ponadto stwierdzone nieprawidłowości w zakresie ewidencji mienia w istotnym stopniu przekładały się zarówno na wartość stanu majątku prezentowanego w sporządzanych przez jednostki sprawozdaniach finansowych, ale również na rzetelność informacji o stanie mienia komunalnego (załącznik do projektów uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego). Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że nieprawidłowa ewidencja aktywów trwałych niejednokrotnie stanowiła także pierwotną przyczynę późniejszych, już wtórnych uchybień między innymi w zakresie ustawowego obowiązku przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji majątku.

Równoległe do powyższego w większości kontrolowanych gmin ujawniono szereg nieprawidłowości dotyczących ewidencjonowania operacji gospodarczych związanych z dochodami z majątku, co w efekcie skutkowało nierzetelnością prowadzonych w jednostkach ksiąg rachunkowych.

Zaznaczyć jednak należy, że pomimo szeregu nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli uzyskane dochody z mienia w badanej próbie w latach 2006 - 2007 wykazują wyraźną tendencję wzrostową w liczbach bezwzględnych. Powyższe symptomy mogą stanowić dobrą prognozę na przyszłość. Za takim optymizmem przemawia fakt, że w większości kontrolowanych jednostek potwierdzono podejmowanie procedur postępowania windykacyjnego, co w sposób skuteczny mogło także wpłynąć na zaobserwowany w kontroli malejący poziom stanu zaległości w badanym okresie, tym samym na wzrost dochodów z mienia w 2007 roku, wobec roku 2006.

---

<sup>4</sup> Należy rozumieć odpowiednio Wójta, Burmistrza, Prezydenta.



Niemniej jednak, o czym również należy tutaj wspomnieć, obok tych pozytywnych przykładów stwierdzono także liczne przypadki niepodjęcia ze strony gminy należnych działań w celu windykacji zaległości z dochodów z mienia. Zaobserwowano także nieodosobnione przypadki zaprzestania podjętych procedur windykacji zaległości z dochodów z mienia już na etapie sporządzania i przesłania wezwania do zapłaty. W konsekwencji tego rodzaju zaniedbania i zaniechania wielokrotnie doprowadzały w swoich skutkach do przedawnienia wymagalnych należności gminy z omawianych tytułów.

Kompleksowa analiza wyników kontroli zrealizowanych przez regionalne izby obrachunkowe pozwala wysunąć generalny wniosek, że osoby odpowiedzialne za zarządzanie gminnym zasobem nieruchomości nie przestrzegały na ogół podstawowych zasad prawidłowej gospodarki finansowej, wynikających z obowiązujących przepisów prawa, czego przykładem są licznie ujawnione w tym względzie nieprawidłowości. Powyższe stanowi samo w sobie wyraźny sygnał, co do skali i wagi problemu.

Wspomnieć należy, że właśnie z uwagi na wymierne znaczenie poruszanych tutaj zagadnień przedmiotowe kontrole w zakresie realizacji dochodów z mienia jednostek samorządu terytorialnego wielokrotnie w przeszłości miały już miejsce w ramach szeregu kontroli problemowych, przeprowadzanych obok regionalnych izb obrachunkowych między innymi przez Najwyższą Izbę Kontroli. Równocześnie, co należy podkreślić zagadnienia te pozostają systematycznie monitorowane ze strony właściwych terytorialnie izb obrachunkowych w ramach ich ustawowego obowiązku wykonywania kontroli kompleksowych gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zbiorcze informacje z tego zakresu są cyklicznie sygnalizowane w raportach Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, przedkładanych Sejmowi oraz Senatowi RP przy rocznych sprawozdaniach z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego, sporządzanych na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>5</sup>. Ponadto w 2008 roku Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych odrębnie przedstawiła kompleksową informację o wynikach kontroli w zakresie gospodarki nieruchomościami za lata 2004 – 2007, w skali kraju. Podobną rolę ma spełniać niniejsza publikacja, gdzie każdy jej rozdział

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.).

obrazuje rozmiar ujawnionych nieprawidłowości w badanej próbie kontrolnej oraz najczęściej stwierdzane uchybienia w poszczególnych obszarach zagadnień, stanowiąc tym samym wymierny materiał do wnikliwej analizy omawianej problematyki. Szczegółowe ustalenia kontroli zostały omówione w dalszej części niniejszego raportu.

## II. Szczegółowe ustalenia kontroli

### 1. Ewidencjonowanie mienia

W zakresie ewidencjonowania składników mienia gminy w 23 na 48 kontrolowanych jednostek stwierdzono w trybie kontroli liczne nieprawidłowości. W szczególności polegały one między innymi na:

- zaniechaniu prowadzenia ewidencji nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, zgodnie z art. 25 ust. 2, w związku z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, obligującego wójtów do prowadzenia takiej ewidencji, lub też
- nieprawidłowym sposobie prowadzenia ewidencji nieruchomości zaliczanych do gminnego zasobu nieruchomości, wobec ograniczenia jej wyłącznie do ewidencji gruntów (zaniechanie ujęcia budynków), ale i prowadzeniu takiej ewidencji w sposób nie zawierający wszystkich istotnych elementów, określonych art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Dla przykładu:

*\*\* Kędzierzyn-Koźle - Prowadzona ewidencja gminnego zasobu nieruchomości była nieprawidłowa. Nie zawierała ona bowiem niektórych elementów określonych w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności dotyczących:*

- *wskazania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez gminę praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej,*
- *przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku takiego planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,*
- *wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości,*
- *informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości,*
- *informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.*

W zaistniałym stanie faktycznym przedmiotowe nieprawidłowości w zakresie ewidencji mienia gminy mogły w istotny sposób rzutować na rzetelność sporządzanej przez wójtów informacji o stanie mienia komunalnego, stanowiącej zgodnie z art. 180 ustawy o finansach publicznych załącznik do projektów uchwał budżetowych. Równocześnie nieprawidłowości te w wymiarze formalnym mogły stanowić istotną przesłankę braku niezbędnej wiedzy o faktycznym stanie posiadania jednostki, co w konsekwencji mogło skutkować nie tylko niewłaściwie podjętymi decyzjami w zakresie bieżącego gospodarowania majątkiem gminy, ale też znacząco utrudniać optymalne nim gospodarowanie.

Obok powyższego występowały również inne liczne nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej mienia. Zasadniczo sprowadzały się one do:

- prowadzenia ewidencji środków trwałych w księgach rachunkowych w sposób niekompletny, wskutek nie ujęcia w niej wszystkich posiadanych środków trwałych,
- ujmowania w ewidencji księgowej grup rodzajowych środków trwałych łącznie bez wymaganego wyodrębnienia poszczególnych rodzajów nieruchomości (grunty, budynki, drogi, itp.) - zapisy (ilość, wartość) w księgach rachunkowych nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego obrazującego faktyczny stan mienia danej gminy,
- zaniechania obowiązku bieżącego rejestrowania lub też ujmowania ze znacznym opóźnieniem w ewidencji księgowej zmian w stanie składników majątku, np. z tytułu nabycia czy sprzedaży nieruchomości,
- umarzania środków trwałych w 100% o wartości jednostkowej przekraczającej 3.500 zł w dniu ich nabycia, ale również kwalifikowania do środków trwałych składników majątkowych o wartości początkowej niższej, niż określona w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>6</sup>,
- niedokonywania odpisów amortyzacyjnych majątku podlegającego umorzeniu z jednej strony, ale również stosowania niewłaściwych stawek amortyzacyjnych,

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2000 roku Nr 54 poz. 654 z późn. zm.).

- aktualizowania wartości gruntów, co implikowało nieprawidłowy stan rzeczowych aktywów trwałych w bilansach poszczególnych jednostek.

Wskazane wyżej nieprawidłowości ujawniono między innymi w następujących jednostkach:

*\*\* Horyniec-Zdrój – W księgach rachunkowych Urzędu nieprawidłowo prowadzono ewidencję analityczną między innymi w wyniku:*

- zaniechania ujęcia 1405 obiektów majątku trwałego,
- zaewidencjonowania środków trwałych jako pojedynczych elementów majątku (grunty) bez podziału według oznaczenia klasyfikacyjnego na grupy, podgrupy i rodzaje środków trwałych,
- zaniechania nadania numerów inwentarzowych wprowadzonym do ewidencji pojedynczym elementom majątku,
- braku wskazania w dokonywanych zapisach daty wprowadzenia do ewidencji oraz daty i źródła nabycia środków trwałych.

*\*\* Bolesławiec - W prowadzonej ewidencji księgowej środków trwałych nie dokonywano zmian w stanie mienia gminy, wynikających ze sprzedaży gruntów w latach 2006 - 2007. W tym stanie rzeczy 7 działek sprzedanych w 2006 roku oraz 5 działek sprzedanych w 2007 roku o wartości ewidencyjnej 985.410 zł nie wyksięgowano z konta 011 „Środki trwałe”, co narusza art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.*

*\*\* Hajnówka – Stosowano praktykę corocznego aktualizowania wartości księgowej gruntów według średnich cen dla gruntów znajdujących się w poszczególnych obrębach miasta, przy czym aktualizacją taką obejmowano również grunty nabyte w roku dokonania aktualizacji wyceny. Według ustaleń kontroli wartość gruntów zakupionych w 2006 roku, na koniec tego roku była wyższa od wartości wynikającej z ceny ich nabycia o 526.674 zł, a na koniec 2007 roku o dalsze 572.640 zł. Z kolei wartość gruntów nabytych w 2007 roku po dokonaniu wyceny na koniec tego roku była wyższa o 1.004.178,40 zł od wartości wynikającej z ceny ich nabycia. Na koniec 2006 roku ujęto zwiększenie wartości gruntów w kwocie 5.473.376 zł, zaś w końcu 2007 roku zwiększono wartość gruntów w wysokości 7.321.413,40 zł. Stosowana praktyka corocznego zwiększania wartości gruntów nie znajduje oparcia w obowiązujących*

*przepisach. W zaistniałej sytuacji dokonanie przedmiotowej aktualizacji gruntów było bezpodstawne, skutkowało jednocześnie zawyżeniem wartości aktywów trwałych w bilansie jednostki, naruszając tym samym § 5 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych<sup>7</sup>, zgodnie z którym wartość początkowa środków trwałych i dotychczas dokonane odpisy umorzeniowe podlegają aktualizacji zgodnie z zasadami określonymi w odrębnych przepisach. A przepisy takie w latach 2006 -2007 nie zostały wydane.*

*\*\* Suchedniów - W księgach rachunkowych nie prowadzono ewidencji analitycznej do konta 011 według pozycji dla każdej nieruchomości gruntowej, co narusza zasady prowadzenia ewidencji szczegółowej, zgodnie z którymi nieruchomości (grunty) stanowiące własność gminy należy ujmować ilościowo i wartościowo w ewidencji analitycznej środków trwałych, ewidencjonując odrębnie poszczególne nieruchomości. Środki trwałe, w tym grunty należy klasyfikować do grup, podgrup i rodzajów środków trwałych zgodnie z klasyfikacją środków trwałych określoną rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych<sup>8</sup>, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 40 ust. 3 ustawy o statystyce publicznej<sup>9</sup>. Ponadto w księgach rachunkowych Urzędu prowadzonych za lata 2006 - 2007 nie ujmowano na bieżąco operacji gospodarczych z tytułu zbywania i nabywania środków trwałych. Zapisów księgowych z tego tytułu dokonywano jednorazowo na koniec 2006 roku i odpowiednio 2007 roku, a więc w sposób niezgodny z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.*

## **2. Inwentaryzacja mienia**

W 14 na 48 poddanych kontroli jednostek nie przeprowadzono inwentaryzacji składników majątkowych, bądź nie przestrzegano terminów i częstotliwości jej przeprowadzania, co narusza przepisy rozdziału 3 ustawy o rachunkowości. Jedną z przyczyn

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku 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 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz.U. Nr 112, poz. 1317).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 roku o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439 z późn. zm.).

zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji (np. gruntów) była nieprawidłowa, niekompletna ewidencja składników majątkowych. Równocześnie też nieprzestrzeganie terminów przeprowadzenia inwentaryzacji niejednokrotnie było już przewidziane w zarządzeniach kierowników jednostek.

Obok powyższego w zakresie inwentaryzacji mienia stwierdzono w toku kontroli szereg innych nieprawidłowości polegających głównie na: nieokreśleniu metody inwentaryzacji gruntów, budynków i budowli, przeprowadzaniu inwentaryzacji niewłaściwą metodą, czy zaniechaniu wyjaśnienia i rozliczenia w księgach rachunkowych ujawnionych w toku inwentaryzacji różnic pomiędzy stanem rzeczywistym, a stanem wykazanim w księgach rachunkowych.

Nieprawidłowości tego rodzaju stwierdzono między innymi w następujących gminach:

*\*\* Mysłowice - Na dzień 31 grudnia 2006 roku inwentaryzacją nie objęto:*

- drogą spisu z natury budynków i budowli o łącznej wartości 204.854.037,37 zł, akcji imiennych na łączną wartość 5.000,00 zł oraz depozytów przechowywanych w kasie Urzędu na kwotę 13.448.433,06 zł,*
- drogą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników dla gruntów na łączną kwotę 77.518.349,50 zł.*

*\*\* Zakopane - W Urzędzie nie przeprowadzono na koniec roku obrotowego 2006 oraz 2007 inwentaryzacji gruntów, praw użytkowania wieczystego, finansowego majątku trwałego i środków trwałych w budowie. Równocześnie na koniec 2007 roku zaniechano inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych, natomiast na koniec 2006 roku inwentaryzację wartości niematerialnych i prawnych przeprowadzono w drodze spisu z natury, zamiast w drodze weryfikacji.*

*\*\* Mirzec - W zakresie inwentaryzacji składników majątku stwierdzono następujące nieprawidłowości:*

- na dzień 31 grudnia 2007 roku zaniechano przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów, których nie inwentaryzowano co najmniej w latach 2002 – 2007, co narusza art. 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości,*

- na dzień 31 grudnia odpowiednio 2006 roku oraz 2007 roku nie przeprowadzono inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych, co narusza art. 26 ust. 1 pkt 3 oraz art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości,
- inwentaryzacji konta 080 „Środki trwałe w budowie” (Inwestycje) dokonano metodą spisu z natury, co narusza art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości,
- nie dochowano ustawowych terminów i częstotliwości dokonywania inwentaryzacji środków trwałych (inwentaryzację przeprowadzoną na dzień 31.12.2007 roku poprzedzała inwentaryzacja sporządzona 5 lat wcześniej, tj. na dzień 31.12.2002 roku), co narusza art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym termin i częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymany, jeżeli inwentaryzację środków trwałych znajdujących się na terenie strzeżonym przeprowadzono raz w ciągu 4 lat.

### 3. Ustalanie i realizacja dochodów z mienia gminy

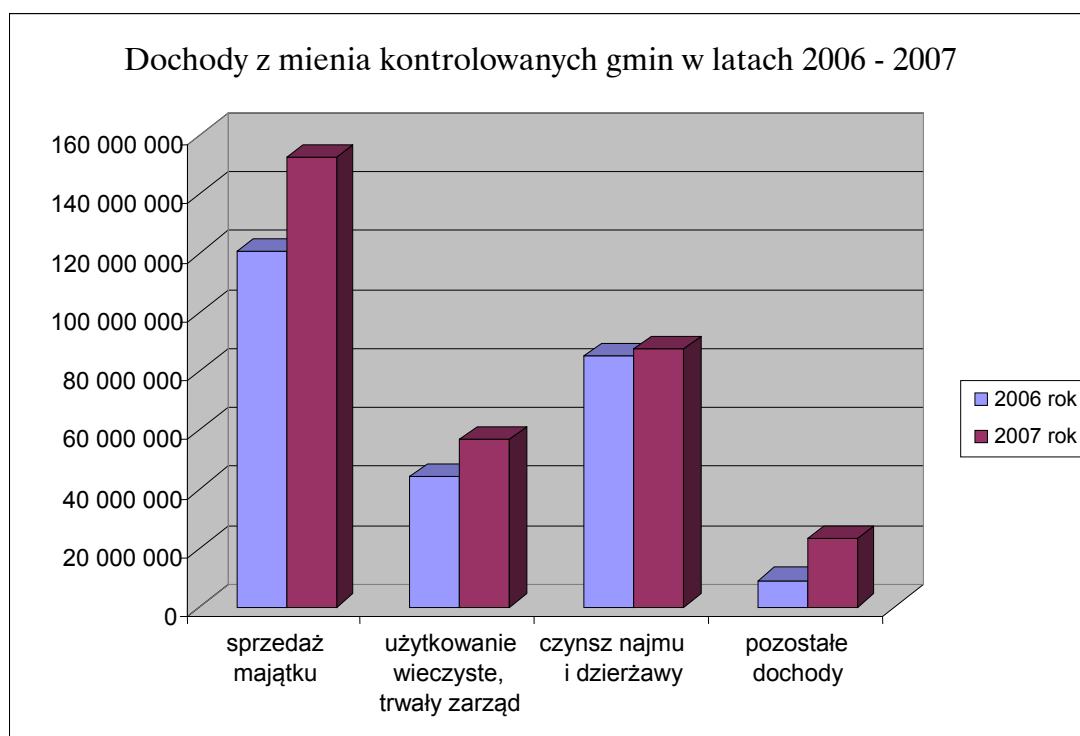
W 48 objętych kontrolą gminach zrealizowano dochody z mienia w latach 2006 - 2007 w kwocie łącznej 578.689.510 zł, z tego w 2006 roku na kwotę 258.711.449 zł, a w 2007 roku 319.978.062 zł. Struktura uzyskanych dochodów w badanym okresie przy uwzględnieniu poszczególnych tytułów przedstawia się następująco:

Lp.	Rodzaj dochodów z mienia	Rok 2006		Rok 2007		Dynamika
		Dochody wykonane	Struktura	Dochody wykonane	Struktura	
1.	sprzedaż majątku	120 391 835	46,5%	152 543 915	47,7%	127%
2.	opłaty za użytkowanie wieczyste	43 760 855	16,9%	56 491 566	17,7%	129%
3.	opłaty za trwałe zarząd	406 476	0,2%	422 973	0,1%	104%
4.	czynsz najmu i dzierżawy	85 183 181	32,9%	87 333 161	27,3%	103%
5.	pozostałe dochody	8 969 102	3,5%	23 186 447	7,2%	259%
	<b>Razem:</b>	<b>258 711 449</b>		<b>319 978 062</b>		<b>124%</b>

Ustalenia przeprowadzonych kontroli wskazują, że dochody z mienia realizowano głównie ze sprzedaży majątku, które stanowiły odpowiednio w 2006 roku 46,5%, a w 2007 roku 47,7% ogółu dochodów objętych kontrolą. W dalszej kolejności były to dochody z tytułu czynszów najmu i dzierżawy, które stanowiły odpowiednio 32,9% w 2006 roku i 27,3% w 2007 roku dochodów z majątku kontrolowanych gmin oraz do-



chody z opłat za wieczyste użytkowanie stanowiące odpowiednio 16,9% w roku 2006 i 17,7% w roku 2007. Z tytułu natomiast pozostałych dochodów z mienia (m.in. odpłatna służebność, dochody za zwrot wywłaszczonych nieruchomości, użytkowanie) uzyskano w latach 2006 – 2007 kwotę 32.155.549 zł, z tego 8.969.102 zł w 2006 roku i 23.186.447 zł w 2007 roku, co stanowi odpowiednio 3,5% w strukturze dochodów za 2006 rok i 7,2% za 2007 rok. Porównanie uzyskanych dochodów z mienia kontrolowanych gmin odpowiednio w latach 2006 - 2007 przedstawia poniższy wykres.



Jak ilustruje powyższy wykres w badanym okresie wystąpiła tendencja wzrostowa w poszczególnych źródłach dochodów z mienia kontrolowanych gmin, które ogółem uzyskały w 2007 roku dochody wyższe o kwotę 61.266.613 zł, niż w analogicznym okresie 2006 roku. Przy czym, największy wartościowo wzrost dochodu w 2007 roku w stosunku do 2006 roku liczony w liczbach bezwzględnych odnotowano ze sprzedaży majątku (32.152.080 zł), natomiast procentowo z tytułu pozostałych dochodów (159%). Należy zauważyć, że we wszystkich badanych obszarach dochodów z mienia wystąpiła znacząca dynamika wzrostu w 2007 roku w stosunku do 2006 roku, odpowiednio od 3% do 159%.

### **3.1. Sprzedaż i oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości**

Nieprawidłowości w zakresie sprzedaży nieruchomości oraz oddania w użytkowanie wieczyste o różnorodnym stopniu i skali stwierdzono w 40 kontrolowanych gminach na 48 objętych kontrolą. Wszystkie ujawnione w badanej próbie uchybienia dotyczyły obszarów, zagadnień regulowanych obowiązującą ustawą o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>10</sup>.

W większości przypadków stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły:

- podjęcia procedur zmierzających do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości,
- oszacowania wartości zbywanych nieruchomości,
- sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i oddania w wieczyste użytkowanie,
- przeprowadzania postępowania przetargowego,
- przeprowadzania postępowania w trybie bezprzetargowym,
- realizacji dochodów gminy z tytułu sprzedaży nieruchomości,
- realizacji dochodów gminy z tytułu użytkowania wieczystego.

W szczególności w powyższych obszarach wystąpiły niżej wskazane i szczegółowo omówione nieprawidłowości.

#### **3.1.1. Podjęcie procedur zmierzających do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości**

Ustalenia kontroli w badanej próbie wskazują, że w związku ze wszczęciem procedur prowadzących do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości organy wykonawcze na ogół posiadały wymaganą art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samo-

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U., Nr 207, poz. 2108).

rządzie gminnym<sup>11</sup> zgodę właściwej Rady wyrażoną w formie uchwały, poza niżej przedstawionym przypadkiem.

*\*\* Warlubie – Wójt dokonał sprzedaży działki, której Rada Gminy nie przeznaczyła do sprzedaży. Poprzez sprzedaż nieruchomości bez zgody organu stanowiącego naruszony został art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu którego do wyłącznej właściwości Rady Gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych.*

Również w jednej gminie wystąpił przypadek wszczęcia procedury sprzedaży w trybie bezprzetargowym bez posiadania stosownej zgody organu stanowiącego, podjętej na podstawie art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. I tak:

*\*\* Luboń - W postępowaniu na sprzedaż nieruchomości gruntowej zabudowanej pawilonem handlowo – usługowym stwierdzono, że sporządzenie i podanie do publicznej wiadomości informacji o sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym nastąpiło w dniu 25 lipca 2006 roku, tj. przed uzyskaniem stosownej zgody Rady określonej art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rada Gminy podjęła przedmiotową uchwałę dopiero w dniu 12 października 2006 roku, co w pewnym stopniu konwalidowało dokonaną wadliwie czynność prawną.*

### **3.1.2. Oszacowanie wartości zbywanych nieruchomości**

Na 48 objętych kontrolą gmin stwierdzono 2 przypadki naruszenia art. 67 ust. 1, w związku z art. 150 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nakładające na zbywcę obowiązek uprzedniego oszacowania przez rzeczoznawcę majątkowego wartości nieruchomości przed jej zbyciem.

Równocześnie w 4 gminach stwierdzono przypadki sprzedaży i oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości na podstawie nieaktualnych wycen lub przy zaniechaniu

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

potwierdzenia ich aktualności przez rzeczoznawców majątkowych, co narusza art. 156 ust. 3 i ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia.

Dla przykładu:

*\*\* Poniatowa - Przy sprzedaży lokali mieszkalnych określono wartość ułamkową części gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste jako średnią wartość 1 m<sup>2</sup> gruntów, wynikającą z operatów szacunkowych gruntów z terenu miasta, zamiast określić tą wartość na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, zgodnie z art. 67 ust. 1, w związku z art. 156 ustawy o gospodarce nieruchomościami*

*\*\* Bolesławiec - Cena nieruchomości przeznaczonej do oddania w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej, nie została ustalona na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego w formie operatu szacunkowego.*

*\*\* Braniewo - Dokonano sprzedaży lokalu w drodze bezprzetargowej za cenę 4.127,80 zł ustaloną na podstawie nieaktualnego operatu szacunkowego. Operat sporządzony został w 2003 roku, a sprzedaży dokonano w 2006 roku.*

### **3.1.3. Sporządzanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i oddania w wieczyste użytkowanie**

W 21 gminach na 48 kontrolowanych stwierdzono szereg formalnych nieprawidłowości dotyczących wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz oddania w użytkowanie wieczyste. Ujawnione w tym zakresie uchybienia dotyczyły w szczególności zaniechania sporządzenia stosownych wykazów, ale również niezawierania w sporządzonych wykazach kompletnych danych określonych katalogiem art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

I tak w sporządzonych wykazach na okoliczność sprzedaży nieruchomości najczęściej nie określano: terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości lub nieprawidłowo wyznaczano taki termin. Również częstym zaniechaniem w sporządzanych wykazach był brak określenia ceny nieruchomości oraz jej opisu.

Z kolei w zakresie wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste najczęściej nie podawano: wysokości stawek procentowych opłat, terminów wnoszenia opłat oraz zasad ich aktualizacji.

Równocześnie zarówno w przypadku sprzedaży nieruchomości, jak też oddania w wieczyste użytkowanie wystąpiły w badanej próbie liczne nieprawidłowości w zakresie: niepodawania do publicznej wiadomości informacji o wywieszeniu wykazów na tablicy ogłoszeń urzędu lub też znaczne opóźnienia w podaniu do publicznej wiadomości informacji o wywieszeniu takich wykazów.

Praktycznie wszystkie wymienione wyżej nieprawidłowości naruszają zasadę jawności w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostki samorządu terytorialnego, wyrażoną wprost w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy tutaj mieć na uwadze, że zaniechania tego typu mogą wzbudzać podejrzenie lokalnej społeczności o świadomym, zamierzonym działaniu polegającym na utrudnianiu równego dostępu do informacji o zbywanych nieruchomościach, lub społeczne przeświadczenie o celowym określaniu warunków zbycia nieruchomości w sposób preferujący niektóre osoby.

Dla przykładu:

*\*\* Ryjewo - Nie sporządzono, a w konsekwencji nie podano do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Przedmiotowa nieprawidłowość dotyczyła 10 nieruchomości gruntowych sprzedanych w trybie przetargu ustnego nieograniczonego oraz 3 nieruchomości gruntowych zbytych w trybie bezprzetargowym. Powyższe narusza art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.*

*\*\* Krosno Odrzańskie - W wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz oddania w użytkowanie wieczyste nie określono: informacji o terminie złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (3 przypadki), wysokości stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego (13 przypadków), terminów wnoszenia opłat (21 przypadków) oraz zasad aktualizacji opłat (21 przypadków).*

*\*\* Horyniec - Zdrój - Przy sprzedaży 32 nieruchomości gruntowych w trybie przetargu ustnego nieograniczonego nie podano do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości w siedzibie Urzędu Gminy, równocześnie nie określono w sporządzonym wykazie terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości.*

*\*\* Warlubie – W wykazach dotyczących 6 nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie wyznaczono terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co narusza art. 35 ust. 2 pkt 12 tejże ustawy. W sporządzonych wykazach wskazywano jednoznacznie, że wszystkie nieruchomości zostaną sprzedane w drodze przetargu nieograniczonego ustnego. Przedmiotowe ustalenie formy zbycia nieruchomości na etapie sporządzenia i wywieszenia wykazu jest sprzeczne z art. 35 ust. 1 i ust. 2, w związku z art. 38 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem przed ogłoszeniem o przetargu rozpatruje się wnioski osób uprawnionych do nabycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia takiego wniosku, informacji o nieruchomości, której ten wniosek dotyczy, nie zamieszcza się w ogłoszeniu o przetargu.*

### 3.1.4. Przeprowadzanie postępowania przetargowego

W 39 gminach na 48 objętych kontrolą stwierdzono przypadki niezachowania obowiązujących zasad postępowania przetargowego przy sprzedaży i oddawaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości. Zasadnicze nieprawidłowości w tym zakresie to:

- **wadliwe sporządzanie treści ogłoszenia o przetargu oraz niezachowanie terminów i sposobu podania ich do publicznej wiadomości**

Najczęściej w ogłoszeniach nie zamieszczano stosownych informacji o obciążeniach nieruchomości i zobowiązaniach dotyczących sprzedawanych oraz oddawanych w użytkowanie wieczyste nieruchomości. Również często w badanej próbie ogłoszenie o przetargu podawano do publicznej wiadomości przed upływem terminów do złożenia wniosków w sprawie pierwokupu lub w terminie krótszym niż 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu. Niejednokrotnie też zaniechano publikowania ogłoszeń o przetargu na stronie internetowej, wystąpił również przypadek bezzasadnego określenia wysokości postąpienia. Przedmiotowe nieprawidłowości skutkowały naruszeniem art. 38 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz odpowiednio § 6, § 13, § 15 ust. 1, § 16, § 24 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.

Dla przykładu:

*\*\* Białystok - W 2 przypadkach odstęp (minimum 6-tygodniowy) pomiędzy dniem wywieszenia wykazu, a dniem podania do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargu nie został zachowany. W pierwszym przypadku upłynęło 5 tygodni i 2 dni, w drugim natomiast 4 tygodnie i 3 dni. Z kolei ogłoszenie podano do publicznej wiadomości na mniej niż 30 dni przed terminem przetargu, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. We wszystkich 13 badanych postępowaniach ogłoszenia o przetargu nie były wywieszane w siedzibie Urzędu, co narusza art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto w dwóch postępowaniach, dotyczących sprzedaży 3 działek, o ustalonej cenie wywoławczej przekraczającej równowartość 100.000 euro, nie dopełniono*

wymogu określonego w § 6 ust. 5 w/w rozporządzenia, tj. zamieszczenia ogłoszenia o przetargu w prasie ogólnokrajowej na co najmniej 2 miesiące przed wyznaczonym terminem przetargu.

*\*\* Poniatowa - W ogłoszeniach o przetargach ustnych nieograniczonych na okoliczność sprzedaży nieruchomości nie zamieszczano: informacji o obciążeniach nieruchomości, zobowiązaniach, których przedmiotem pozostawała nieruchomość oraz oznaczeń nieruchomości według księgi wieczystej. W ogłoszeniu o przetargu pisemnym nieograniczonym opublikowanym w prasie nie zamieszczono informacji o: możliwości i miejscu składania pisemnych ofert, miejscu części jawnej przetargu, wysokości wadium, formach, terminie i miejscu jego wniesienia, skutkach uchylecia się od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości gruntowej oraz zastrzeżeniu o przysługującym właściwemu organowi prawie zamknięcia przetargu bez wybrania którejkolwiek z ofert.*

*\*\* Miłostaw - W ogłoszeniu na sprzedaż nieruchomości o przetargu ustnym ograniczonym nie podano uzasadnienia wyboru formy przetargu, co narusza § 15 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.*

- **nieprawidłowe określanie wysokości oraz form wniesienia wadium, wyznaczanie krótszego terminu niż 3 dni do jego wniesienia, nieterminowe dokonywanie zwrotu wadium osobom, które nie zostały nabywcami nieruchomości**

W kontrolowanych jednostkach stwierdzono szereg nieprawidłowości w zakresie bezzasadnego ograniczania formy wniesienia wadium lub ustalania wadium w nieprawidłowej wysokości. Stwierdzono również przypadki wyznaczania krótszego terminu niż 3 dni do jego wniesienia, czy też nieprzekazania wadium na dochody budżetu lub nieterminowego dokonywania zwrotu wadium osobom, które nie zostały nabywcami nieruchomości.



Dla przykładu :

*\*\* Mysłowice - W ogłoszeniach o ustnych przetargach nieograniczonych na sprzedaż 13 nieruchomości, ograniczono formy wnoszenia wadium wyłącznie do formy pieniężnej, co narusza § 4 ust. 4, w związku z § 4 ust. 3 oraz § 13 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, zgodnie z którym wadium może być wniesione w pieniądzu, obligacjach Skarbu Państwa lub papierach wartościowych dopuszczonych do obrotu publicznego.*

*\*\* Skierniewice - W przypadku ustnego przetargu nieograniczonego na sprzedaż nieruchomości nieprawidłowo ustalono wysokość wadium w kwocie 200,00 zł, stanowiącej 1,28% ceny wywoławczej, zamiast w wysokości nie niższej niż 5% ceny wywoławczej i nie wyższej niż 20% tej ceny. W zaistniałym przypadku wadium od ceny wywoławczej nieruchomości w kwocie 15.687,00 zł powinno być ustalone w wysokości, co najmniej 784,35 zł. Powyższe uchybienie narusza § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.*

*\*\* Tychy - Bezasadnie wprowadzono do umowy zlecenia, z tytułu odpłatnego powierzenia Katowickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej S.A. prowadzenia w imieniu Miasta i na jego rzecz przetargu na sprzedaż nieruchomości zapisu o treści „W przypadku uchylenia się przez wybranego oferenta od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, wadium ulega przepadkowi na rzecz Zarządzającego i Miasta w częściach równych”. W trakcie kontroli ustalono, że KSSE S.A. zaniechała przekazania na konto Urzędu Miasta 50% kwoty wadium, tj. kwoty 23.375,00 zł. Przedmiotowy zapis umowy narusza art. 4 ust. 1 pkt 4, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>12</sup>, zgodnie z którymi dochody z majątku gminy stanowią źródło dochodów własnych gminy. Zatem w zaistniałej sytuacji brak było podstaw prawnych, aby część należnych gminie dochodów własnych przekazać KSSE S.A.*

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2008 r., Nr 88, poz. 539 z późn. zm.).

➤ **nieprawidłowe ustalanie ceny wywoławczej w przetargu oraz wartości postąpienia**

Stwierdzono w kontroli przypadki określenia ceny wywoławczej w innej wysokości, niż wynikała z operatu szacunkowego. Podobnie nieprawidłowo określano kwotę postąpienia w przetargu, a w przypadku sprzedaży lokalu wraz z oddaniem gruntu w użytkowanie wieczyste zaniechano wyodrębnienia w cenie wywoławczej wartości gruntu i lokalu.

I tak:

*\*\* Krosno Odrzańskie - Cenę wywoławczą nieruchomości przeznaczoną do oddania w użytkowanie wieczyste w trybie przetargu ustnego nieograniczonego ustalono w nieprawidłowej wysokości. Z operatu szacunkowego wynika, że wartość rynkowa nieruchomości wynosi 42.110 zł, natomiast w wykazie nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste oraz w ogłoszeniu o przetargu określono wartość tej działki (cenę wywoławczą) w kwocie 31.270 zł, w sposób niezgodny z art. 67 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W zaistniałej sytuacji cena uzyskana w wyniku przetargu wyniosła 31.700 zł. W tym stanie faktycznym powyższe działanie stanowiło przesłankę uszczuplenia dochodów gminy z tego tytułu co najmniej o kwotę 10.410 zł.*

*\*\* Bolesławiec - W przeprowadzonych postępowaniach w formie przetargu ustnego nieograniczonego na sprzedaż i oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gminnych każdorazowo w regulaminie przetargu wskazywano minimalną kwotę postąpienia (wprowadzając zapis o treści: „postąpienie nie może wynieść mniej niż....zł”), która stanowiła średnio kilka procent ceny wywoławczej, np. 3,3%, 6,6%, 4%, co narusza § 14 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, zgodnie z którym o wysokości postąpienia decydują uczestnicy przetargu, a jego wysokość nie może wynosić mniej niż 1% ceny wywoławczej.*

*\*\* Poniatowa - Przy sprzedaży lokalu mieszkalnego wraz z oddaniem w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu zaniechano wyodrębnienia w cenie wywoławczej nieruchomości ceny gruntu albo lokalu, co narusza § 7 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.*

Jeszcze inne z kolei nieprawidłowości ujawnione w kontroli, w obszarze związanym z przeprowadzaniem postępowania przetargowego dotyczyły w szczególności:

- nieprawidłowego wyboru oferty, co skutkowało dokonaniem sprzedaży po zaniżonej cenie,
- unieważnienia przetargu bez podstawy prawnej,
- nieprawidłowego sporządzania protokołów z przetargów,
- bezzasadnego rozpatrzenia oraz uznania skargi na czynności związane z przeprowadzaniem przetargu,
- zaniechania zawiadomienia nabywcy nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy, bądź też powiadomienia nabywcy w terminie innym, niż określony w art. 41 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- zaniechania podania do publicznej wiadomości informacji o wynikach przeprowadzonego przetargu.

Dla przykładu:

*\*\* Lipnica - Sprzedano w drodze ustnego przetargu nieograniczonego nieruchomość poniżej ceny podanej w ogłoszeniu o przetargu na jej zbycie. W ogłoszeniu podano cenę nieruchomości w wysokości 8.070 zł, natomiast cena nabycia ustalona na przetargu przez komisję wyniosła 6.526 zł. W konsekwencji sprzedaży tej dokonano za cenę niższą, niż cena wywoławcza o kwotę 1.544 zł, przy minimalnym postąpieniu w wysokości 80,70 zł. W zaistniałej sytuacji zniżenie dochodów z tego tytułu wynosi co najmniej kwotę 1.624,70 zł. Ponadto w drodze przetargu sprzedano nieruchomość za cenę wywoławczą określoną w ogłoszeniu o przetargu w wysokości 17.158 zł bez dokonania wymaganego minimalnego postąpienia w kwocie 171,58 zł. Powyższe stanowi naruszenie art. 67 ust. 2, w związku z art. 40 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami i § 14 ust. 5 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.*

*\*\* Suchedniów – Przeprowadzony w dniu 18 maja 2005 roku przetarg na zbycie nieruchomości został odroczony przez komisję przetargową. Jako powód odroczenia przetargu wskazano wątpliwości co do opodatkowania licytowanej nieruchomości podatkiem VAT. Na gruncie obowiązujących przepisów nie ma podstaw do odroczenia przetargu z tego tytułu,*

*tym samym stwierdzona nieprawidłowość narusza art. 38 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przetarg wznowiono w dniu 25 sierpnia 2005 roku i pomimo, że jeden z uczestników przetargu dokonał ważnego postąpienia ceny, komisja przetargowa unieważniła przetarg. Przedmiotowe unieważnienie przetargu zostało zatwierdzone przez Burmistrza w sytuacji zaistnienia ważnego postąpienia, co narusza § 14 ust. 5 powołanego wyżej rozporządzenia, zgodnie z którym przetarg jest ważny bez względu na liczbę uczestników przetargu, jeżeli przynajmniej jeden uczestnik zaoferował co najmniej jedno postąpienie powyżej ceny wywoławczej.*

*\*\* Białystok - Sporządzone z przeprowadzonych przetargów protokoły w 10 przypadkach nie zawierały daty ich sporządzenia, ponadto wystąpiły pojedyncze przypadki braku oznaczenia księgi wieczystej nieruchomości, ale i również braku ceny wywoławczej. Wskazane dane w treści protokołu wymagane są zapisem § 10 ust. 1 pkt 2, pkt 7 i pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.*

*\*\* Daleszyce - Warunkiem przetargu na zbycie każdej z 17 działek o numerach ewidencyjnych od 195/58 do 195/74, położonych w Borkowie, była zapłata 1/17 wartości działek o Nr 195/75 i 195/76, które stanowiły drogi dojazdowe (wewnętrzne) do zbywanych nieruchomości. W przetargu przeprowadzonym w dniach 28 i 29 września 2006 roku, nieruchomości te zostały zbyte wraz ze stosownymi udziałami w drogach. Nabywca działki nr 195/73 w dniu 6 października 2006 roku złożył skargę, w której zakwestionował zasadność zapłaty kwoty 2.037 zł za udział w działkach Nr 195/75 oraz 195/76. Wójt Gminy uznał racje skarżącego, a poprzez podpisanie w dniu 23 października 2006 roku umowy sprzedaży, wyraził zgodę na zapłatę ceny za nieruchomość w kwocie niższej o 2.037 zł, niż ustalona w wyniku przetargu. Rozpatrzenie przedmiotowej skargi narusza w zaistniałej sytuacji art. 40 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym zaskarżeniu podlegają tylko czynności związane z przeprowadzeniem przetargu, a nie wysokość wylicytowanej w przetargu ceny. Powyższe narusza również § 11 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, zgodnie z którym w przypadku uznania zasadności skargi organ wykonawczy zobowiązany jest powtórzyć czynności przetargowe lub unieważnić przetarg.*

*\*\* Sępólno Krajeńskie - Nie dopełniono ustawowego obowiązku powiadomienia osób, ustalonych jako nabywców nieruchomości, o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, co narusza art. 41 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym organizator przetargu obowiązany jest zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu, a wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia.*

### **3.1.5. Przeprowadzanie postępowania w trybie bezprzetargowym**

Kontrola wykazała, że w 18 gminach badanej próby przy sprzedaży i oddawaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości w trybie bezprzetargowym wystąpiły zasadniczo dwie istotne nieprawidłowości, sprowadzające się do:

- zastosowania trybu bezprzetargowego, w sytuacji gdy nie występowały żadne przesłanki do jego zastosowania,
- nieprzestrzegania ustawowych zasad zbywania nieruchomości w trybie bezprzetargowym.

Dla przykładu:

*\*\* Ryjewo - W przypadku sprzedaży 3 nieruchomości gruntowych zastosowano tryb bezprzetargowy pomimo, że nie zachodziły żadne przesłanki uzasadniające zastosowanie tego trybu, wynikające z art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.*

*\*\* Miłostaw - Przy sprzedaży lokalu mieszkalnego w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami: najemcę nie zawiadomiono na piśmie o przeznaczeniu zajmowanego lokalu do zbycia i przysługującym mu z tego tytułu pierwszeństwie w nabyciu, pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie w terminie określonym zawiadomieniem. W tej sytuacji najemca nie złożył oświadczenia, że wyraża zgodę na cenę ustaloną przez rzeczoznawcę majątkowego, co było warunkiem skorzystania z pierwszeństwa w nabyciu lokalu, stosownie do art. 34 ust. 4 i ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami.*

### 3.1.6. Realizacja dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości

W trakcie kontroli koordynowanych stwierdzono liczne nieprawidłowości w zakresie ustalania i pobierania należności gminy z tytułu sprzedaży nieruchomości. Polegały one w szczególności na:

- dopuszczeniu do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, pomimo braku zapłaty ceny lub jej części wymaganej do uregulowania przed datą podpisania umowy,
- bezpodstawnym zwiększaniu ceny nieruchomości o poniesione koszty sprzedaży,
- rozłożeniu na raty ceny nabycia nieruchomości ustalonej w drodze przetargu,
- nieprawidłowym obliczeniu oprocentowania raty niespłaconej części ceny nieruchomości sprzedanej w drodze bezprzetargowej.

Dla przykładu:

*\*\* Daleszyce - W dniu 23 października 2006 roku podpisano umowę sprzedaży 4 nieruchomości, pomimo że nabywca wyłoniony w drodze przetargu wpłaty części ceny w wysokości 7.200 zł dokonał w dniu 24 października 2006 roku, a więc dzień po podpisaniu tej umowy. Powyższym naruszono art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.*

*\*\* Sztum – W latach 2006 i 2007 bezpodstawnie obciążono 24 nabywców nieruchomości sprzedanych w drodze bezprzetargowej kosztami ich wyceny, wypisów oraz wyrysów w łącznej kwocie 7.172 zł.*

*\*\* Tychy - Bezpodstawnie zobowiązano przyszłego nabywcę nieruchomości do zapłaty prowizji wynoszącej 4,32% ceny sprzedaży. Stosownie do art. 67 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami ceną nieruchomości jest cena jaką obowiązany jest zapłacić jej nabywca, w wysokości ceny uzyskanej w wyniku przetargu. Miasto Tychy oraz KSSE S.A. nie miały podstaw żądać od nabywców nieruchomości żadnych innych dodatkowych opłat ponad, określonych ustaw o gospodarce nieruchomościami.*

*\*\* Braniewo – W trzech przypadkach w 2006 roku oraz dwóch w 2007 roku nieruchomości zbyto w drodze przetargów, natomiast należność bezpodstawnie rozłożono na raty. Powyższe stanowi naruszenie art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie najpóźniej do dnia zawarcia umowy przenoszącej prawo własności.*

### **3.1.7. Realizacja dochodów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste**

Stwierdzono w czasie kontroli nieprawidłowości w zakresie ustalania i pobierania należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, polegające głównie na:

- niewłaściwym ustalaniu stawki procentowej,
- zaniechaniu pobierania opłat za użytkowanie wieczyste lub też pobieraniu należnych opłat w nieprawidłowej wysokości,
- bezpodstawnym zawyżaniu ceny nieruchomości o koszty pośrednie związane z oddaniem w użytkowanie wieczyste.

Dla przykładu:

*\*\* Szczecin - W przetargu z dnia 8 grudnia 2005 roku na oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej uzyskano cenę 7.340.000 zł, w tym za grunt 7.339.997,71 zł i budynki przeznaczone do rozbiórki 2,29 zł. Opłaty roczne za użytkowanie wieczyste płacone od 2007 roku winny być ustalone w wysokości 3% wartości gruntów. W akcie notarialnym z dnia 9 stycznia 2006 roku, stanowiącym podstawę dokonania przypisu i wpłat, z tytułu oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości opłatę roczną określono nieprawidłowo w wysokości 55.049,98 zł netto, zamiast na poziomie 220.199,93 zł netto. Ustalenie w 2007 roku oraz 2008 roku opłaty rocznej w wysokości 55.049,98 zł, zamiast w kwocie 220.199,93 zł z VAT (niższa od należnej o 165.149,95 zł) uszczupła dochody Miasta z tego tytułu za lata 2007 – 2008 na łączną kwotę netto 330.300 zł. Powyższe narusza art. 189 ust. 1, w związku z art. 138 pkt 1 ustawy o finansach publicznych<sup>13</sup> oraz art. 28 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.*

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U., Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

*\*\* Białystok – Za lata 2004-2006 uszczuplono dochody budżetu Miasta na kwotę 3.171,72 zł (po 1.057,24 zł w każdym roku) z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste 2 działek będących we władaniu Białostockiego Teatru Lalek, które z dniem 1 stycznia 1999 roku, w związku z reformą ustrojową państwa stały się z mocy prawa mieniem Miasta. Do końca 2006 roku wnoszone opłaty roczne traktowane były jako dochody mienia Skarbu Państwa, wskutek czego 75% uzyskanych dochodów bezzasadnie odprowadzono na rachunek dochodów budżetu państwa, a tylko 25% zaliczono do dochodów gminy.*

*\*\* Kutno – Na podstawie art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oddano w użytkowanie wieczyste nieruchomość gruntową. Wartość nieruchomości wg operatu szacunkowego wynosiła 26.000 zł, natomiast jej cenę powiększono o kwotę 300 zł tytułem zwrotu kosztów opracowania mapy, projektu podziału, wskazania działki, operatu szacunkowego oraz ogłoszeń prasowych. Powyższe narusza art. 67 ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej w celu realizacji roszczeń, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości.*

### **3.2. Trwały zarząd**

W 13 gminach badanej próby stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania obowiązujących zasad oddawania nieruchomości w trwały zarząd, jak również ustalania i pobierania należności z tego tytułu. W szczególności ujawnione nieprawidłowości w tym obszarze zagadnień dotyczyły m.in.:

- zaniechania ustanowienia trwałego zarządu w odniesieniu do nieruchomości będących we władaniu jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, co narusza art. 43 ust. 1, w związku z art. 4 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w swojej konsekwencji skutkuje nieustaleniem należnych opłat z tego tytułu,
- bezpodstawnego oddania w trwały zarząd nieruchomości dla instytucji kultury, co skutkowało pobraniem nienależnych opłat za trwały zarząd,



- nieprawidłowego ustalenia wysokości opłat za trwały zarząd, np. w oparciu o wartość księgową, zamiast na podstawie wartości określonej przez rzeczoznawcę w formie operatu szacunkowego,
- ustalenia i pobierania opłat z tytułu trwałego zarządu od jednostek oświatowych ustawowo zwolnionych z takiego obowiązku na podstawie art. 81 ustawy o systemie oświaty<sup>14</sup>.

Dla przykładu:

*\*\* Krosno Odrzańskie - W odniesieniu do nieruchomości będących we władaniu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej stwierdzono, że dla 30 z nich nie ustanowiono trwałego zarządu w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, dla 7 ustanowiono trwały zarząd, określając opłaty roczne w oparciu o wartość księgową nieruchomości. Natomiast w jednym przypadku dla OSiR ustanowiono zarząd nieodpłatny (grunt i budynek na potrzeby administracyjno-socjalne). Zaniechanie ustanowienia trwałego zarządu w odniesieniu do nieruchomości, będących we władaniu ZGKiM narusza art. 43 ust. 1, w związku z art. 4 pkt 10 i art. 45 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z kolei nieustalenie należnej opłaty z tego tytułu narusza art. 83 ust. 1 tej ustawy.*

*Objęte kontrolą 22 decyzje o ustanowieniu trwałego zarządu nie zawierały ceny nieruchomości w rozumieniu art. 45 ust. 2 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W decyzjach wskazano wartość nieruchomości, przy czym była to wartość księgową, na podstawie której w 10 przypadkach ustalono opłaty z tytułu trwałego zarządu, tj. w sposób niezgodny z art. 83 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stwierdzono również, że opłaty określone w 5 decyzjach wydanych na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie podlegały od 1990 roku zmianom. W tej sytuacji opłaty roczne ustalone zostały na podstawie wartości nieruchomości odpowiednio z 1986 roku i 1989 roku w oparciu o wówczas obowiązującą wysokość stawki procentowej opłaty rocznej, inną niż określona w art. 83 ust. 2 pkt 2 obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami.*

---

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2004 roku, Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

*\*\* Chojnów – Decyzją Zarządu Miasta z dnia 4 czerwca 1998 roku oddano w trwałe zarząd nieruchomości dla Miejskiego Domu Kultury (instytucja kultury posiadająca osobowość prawną), pomimo że trwałe zarząd zgodnie z art. 43 ust. 1, w związku z art. 4. pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest prawną formą władania nieruchomościami przez jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej.*

### **3.3. Najem i dzierżawa**

W 41 gminach stwierdzono liczne przypadki nieprawidłowości w zakresie wynajmowania i wdzierżawiania nieruchomości. W szczególności polegały one głównie na:

- wdzierżawianiu, wynajmowaniu nieruchomości na okres powyżej 3 lat bez uprzedniego uzyskania wymaganej zgody organu stanowiącego, jak również przy zaniechaniu zastosowania drogi przetargowej, co narusza art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz odpowiednio art. 37 ust. 1, w związku z ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- nieprzestrzeganiu zasad oddawania nieruchomości w najem, określonych odrębnie przez organy stanowiące lub wykonawcze gminy,
- zaniechaniu sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do wynajmu i dzierżawy, ale również niepodawaniu do publicznej wiadomości informacji o wywieszeniu takiego wykazu w siedzibie urzędu, stosownie do wymogów określonych art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- nienależytym zabezpieczeniu w zawartych umowach dzierżawy i najmu interesów gminy (np. brak określenia zasad waloryzacji czynszu, czy wysokości odsetek za zwłokę),
- nieprawidłowym ustalaniu wysokości czynszu w umowach wobec stawek czynszu określonych obowiązującym zarządzeniem wójta,
- zaniechaniu dokonywania aktualizacji wysokości czynszu najmu i dzierżawy w oparciu o wskaźniki ustalone w zawartych umowach,
- określaniu w fakturach innego terminu płatności czynszu, niż wynikający z zawartej umowy najmu czy dzierżawy.

Dla przykładu:

*\*\* Sępólno Krajeńskie – Kontrola ustaliła, że 6 umów najmu i dzierżawy nieruchomości zostało zawartych przez Burmistrza na czas nieokreślony, pomimo braku zgody Rady Miejskiej, wyrażonej na tę okoliczność w formie podjętej uchwały.*

*\*\* Bolesławiec - Umowy na umieszczenie tablic reklamowych oraz najem lokalu użytkowego zostały zawarte na czas dłuższy niż 3 lata z pominięciem drogi przetargowej, do czego zobowiązywały postanowienia Rady Miasta określone stosownymi uchwałami.*

*\*\* Kędzierzyn-Koźle – W 12 przeprowadzonych postępowaniach na wydzierżawienie nieruchomości nie podano do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia w siedzibie Urzędu, co narusza art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.*

*\*\* Tychy – W okresie od 1 stycznia 2007 roku zaniechano dokonania zmiany wysokości stawki czynszu dzierżawnego określonego umową z dnia 31 października 2005 roku, w związku z Zarządzeniem Prezydenta Miasta z dnia 13 grudnia 2006 roku. Przedmiotem umowy dzierżawy była nieruchomość gruntowa z przeznaczeniem na urządzenie parkingu ogólnodostępnego. W zawartej umowie określono stawkę czynszu dzierżawnego płatną rocznie w wysokości 1,68 zł/m<sup>2</sup> jak dla gruntów przeznaczonych pod place postojowe ogólnodostępne. Natomiast w/w Zarządzeniem wprowadzono stawkę czynszu dzierżawnego gruntu przeznaczonego pod parkingi nieodpłatne związane bezpośrednio z działalnością dzierżawcy w wysokości 1,80 zł/m<sup>2</sup> płatną miesięcznie. Powyższym zaniżono w okresie od 1 stycznia 2007 roku do 29 sierpnia 2008 roku dochody z tytułu czynszu dzierżawnego łącznie o kwotę 28.548 zł.*

*\*\* Poniatowa - W przypadku dzierżawy nieruchomości dla Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. przyjęto w umowie stawkę 1.620 zł rocznie, nie wynikającą z Zarządzenia Burmistrza Miasta, zgodnie z którym miesięczna stawka netto czynszu dzierżawnego za grunty komunalne położone na terenie gminy powinna wynosić 2,00 zł/m<sup>2</sup>. Według tak obliczonej stawki miesięczny czynsz dzierżawy winien wynosić 12.704 zł, a należność łącznie z tytułu tego czynszu za lata 2006 - 2007 powinna wynosić 152.448 zł. Zatem różnica*

między ustaloną w umowie stawką roczną, a należnością roczną, wyliczoną na podstawie stawek określonych zarządzeniem Burmistrza stanowi kwotę 150.828 zł.

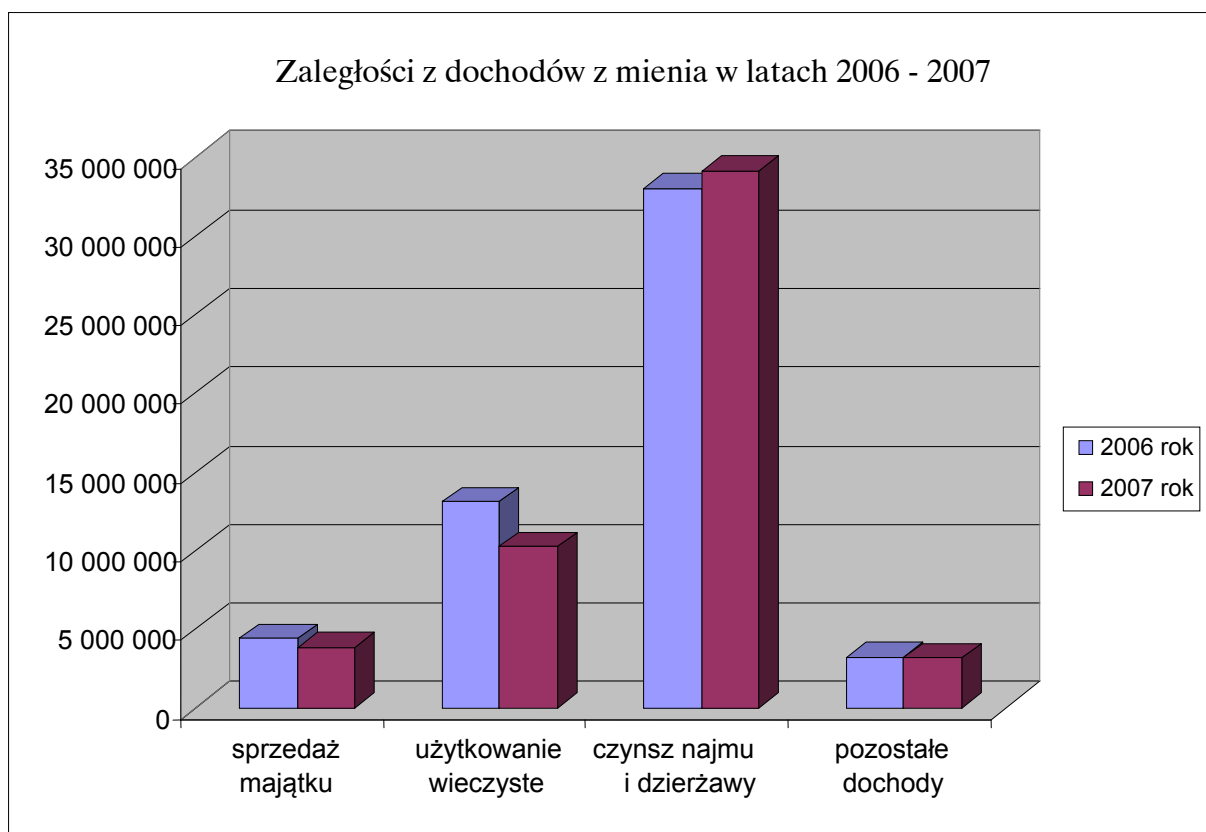
#### 4. Prowadzenie czynności windykacyjnych i egzekucyjnych

Ustalone i nie wpłacone w obowiązujących terminach do budżetów kontrolowanych gmin należności z tytułu zbycia, udostępniania mienia na koniec 2006 roku (zaległości) wyniosły ogółem kwotę 53.698.054 zł, zaś na koniec 2007 roku kwotę 51.344.187 zł. Jednocześnie na koniec 2006 roku zaległości te stanowiły 20,75% w stosunku do zrealizowanych dochodów ze zbycia i udostępnienia mienia oraz odpowiednio 16,05% na koniec 2007 roku. Strukturę tych zaległości przedstawia poniższa tabela:

Lp.	Rodzaj dochodów z mienia	Rok 2006		Rok 2007		Dynamika
		Zaległości	Struktura	Zaległości	Struktura	
1.	sprzedaż majątku	4 401 642	8,2%	3 829 284	7,5%	87%
2.	opłaty za użytkowanie wieczyste	13 085 959	24,4%	10 236 605	19,9%	78%
3.	opłaty za trwałe zarząd	0	0,0%	7	0,0%	
4.	czynsz najmu i dzierżawy	32 985 221	61,4%	34 115 890	66,4%	103%
5.	pozostałe dochody	3 225 232	6,0%	3 162 402	6,2%	98%
	<b>Razem:</b>	<b>53 698 054</b>		<b>51 344 188</b>		<b>96%</b>

Zasadniczo na istniejący stan zaległości składały się głównie nie wpłacone należności z tytułu odpłatnego udostępniania nieruchomości (czynsz najmu, dzierżawy) stanowiące na koniec 2006 roku 61,4% stanu zaległości, zaś na koniec 2007 roku 66,4% i opłat za użytkowanie wieczyste wynoszące 24,4% na koniec 2006 roku i odpowiednio 19,9% na koniec 2007 roku.

Tendencję zaległości w dochodach z mienia w badanej próbie za lata 2006 - 2007 przedstawia poniższy wykres, szczegółowe natomiast zestawienie dochodów i zaległości z majątku dla każdej z badanych gmin określa załącznik nr 2.



Jak wynika z powyższego w większości źródeł dochodów realizowanych z mienia gminy występuje malejąca tendencja zaległości ogółem na koniec 2007 roku w stosunku do analogicznego okresu 2006 roku, za wyjątkiem zaległości z tytułu dochodów z czynszu najmu i dzierżawy, dla których odnotowano w badanym okresie wzrost o 5% w roku 2007 wobec 2006 roku.

W 19 na 48 kontrolowanych gmin stwierdzono niewłaściwie prowadzoną lub też nieskuteczną windykację wymagalnych należności z tytułu realizacji dochodów z mienia gminy. Zasadniczo podstawowym i praktycznie jedynym działaniem wobec dłużników w badanej próbie było kierowanie do nich wezwań do zapłaty lub upomnień. Sporadycznie natomiast w trybie egzekucji występowano na drogę sądową, pomimo licznych przypadków braku reakcji dłużników na otrzymane wezwania. W zaistniałej sytuacji zaniechanie podjęcia procedury postępowania sądowego i egzekucyjnego narusza przepisy kodeksu postępowania cywilnego, wielokrotnie też w swojej konsekwencji skutkowało przedawnieniem należnych gminie roszczeń.

W szczególności, w zakresie prowadzenia działań windykacyjnych stwierdzono w toku kontroli następujące nieprawidłowości:

- niepodejmowanie windykacji wymagalnych należności z mienia lub podejmowanie takich działań ze znacznym opóźnieniem wobec terminów płatności, co niejednokrotnie skutkowało przedawnieniem należności budżetowych z tego tytułu. W wyniku braku odpowiednich, prawem przewidzianych działań w stosunku do dłużników lub prowadzeniu takich działań w sposób niekonsekwentny, nieskuteczny dopuszczono w badanej próbie do przedawnienia należności z mienia za lata 2006 – 2007 na kwotę ogółem 475.532 zł,
- prowadzenie działań w celu egzekwowania należności z umów cywilnych (dzierżawa, najem, sprzedaż i użytkowanie wieczyste) w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji, podczas gdy świadczenia z tych umów nie podlegają egzekucji administracyjnej,
- zaniechanie stosowania wobec dłużników sankcji przewidzianych umowami za nieterminowe regulowanie należnych czynszów.

Dla przykładu:

*\*\* Łęknica - Wobec zaległości z tytułu użytkowania wieczystego stanowiących łącznie kwotę 4.229,16 zł na dzień 31.12.2007 roku stwierdzono, że do wszystkich 34 osób, zalegających z zapłatą należności cywilnoprawnych nie wystosowano prawem przewidzianych wezwań do zapłaty. Osobom tym wysyłano jedynie upomnienia pomimo, że do należności cywilnoprawnych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego<sup>15</sup>.*

*\*\* Wałcz – Po bezskutecznym upływie terminów wyznaczonych w wezwaniach do zapłaty nie skierowano w latach 2006 - 2007 na drogę postępowania sądowego spraw cywilnych dotyczących zaległości z tytułów:*

- *sprzedaży nieruchomości – w łącznej kwocie 70.834,04 zł (14 przypadków na 64 objęte kontrolą),*

---

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

- dzierżawy mienia – w łącznej kwocie 4.982,46 zł (9 przypadków na 42 objęte kontrolą),
- użytkowania wieczystego nieruchomości – w łącznej kwocie 5.101,05 zł (15 przypadków na 23 objęte kontrolą).

*Zaniechanie podejmowania skutecznych działań zmierzających do wyegzekwowania ww. należności świadczy o nieprzestrzeganiu zasad obowiązujących przy pobieraniu dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego oraz braku należytej staranności w wykonywaniu zadań publicznych i dbałości o środki publiczne. Powyższe narusza art. 138 pkt 1, w związku z art. 189 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.*

*\*\* Różan – W latach 2006 - 2007 w stosunku do użytkowników wieczystych posiadających zaległości z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntów, nie podejmowano działań zmierzających do wyegzekwowania wymagalnych należności, wskutek czego na dzień 31.12.2007 roku należność w wysokości 3.279,20 zł uległa przedawnieniu z mocy prawa (art. 118 ustawy kodeks cywilny). Powyższe narusza art. 138 pkt 1, w związku z art. 189 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Kwota ta podczas trwania kontroli została wpłacona.*

*\*\* Krosno Odrzańskie - Kontrola działań windykacyjnych przeprowadzonych w latach 2006 - 2007 wobec 81 zobowiązanych do zapłaty z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste i czynsz dzierżawny wykazała, że do 27 użytkowników wieczystych oraz 2 dzierżawców skierowano w 2007 roku upomnienia lub wezwania po terminie, określonym w obowiązujących procedurach kontroli finansowej Urzędu, natomiast wobec 19 użytkowników wieczystych w 2007 roku podjęto czynności egzekucyjne o charakterze administracyjno-prawnym, zamiast cywilnoprawnym. Powyższym dopuszczono do przedawnienia należności cywilnoprawnych w łącznej kwocie 3.060,53 zł tytułem opłat rocznych za użytkowanie wieczyste i czynsz dzierżawny o terminach płatności przypadających w latach 2002 - 2005, w stosunku do których 3-letni termin przedawnienia wynika z art. 118 ustawy kodeks cywilny.*

Z kolei w 14 gminach na 48 kontrolowanych stwierdzono uchybienia dotyczące poboru odsetek od nieterminowo wniesionych wpłat z tytułu zbycia, udostępnienia mienia gminy. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały głównie na zaniechaniu naliczania, w konsekwencji niepobieraniu odsetek od nieterminowych zapłat, co narusza art. 138 pkt 1, w związku z art. 189 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz odpowiednio art. 481 § 1 i § 2, w związku art. 359 § 2 ustawy kodeks cywilny. Wskutek zaniechania pobierania

odsetek za zwłokę od nieterminowo regulowanych zapłat zaniżono w badanej próbie dochody budżetowe z tego tytułu łącznie o kwotę 11.591 zł. Stwierdzono również w trybie kontroli koordynowanej pobieranie odsetek w nieprawidłowych wysokościach.

I tak na przykład:

*\*\* Wałcz - Należne gminie odsetki za zwłokę z tytułu nieterminowo regulowanych zobowiązań z mienia pobrano w kwotach niższych od należnych ogółem o 2.778,00 zł w 2006 roku (7 przypadków).*

*\*\* Luboń – W latach 2006 – 2007 odsetki za zwłokę od nieterminowo wnoszonych opłat z tytułu użytkowania wieczystego naliczono w nieprawidłowych wysokościach. W zaistniałej sytuacji w 2006 roku zaniżono kwotę odsetek o 334,45 zł, a w 2007 roku o 50,92 zł.*

## **5. Stosowanie ulg w spłacie należności pieniężnych**

Stosowane ulgi w spłacie należności pieniężnych udzielane dłużnikom z tytułu udostępnienia mienia gminy polegały głównie na:

- umarzaniu należności,
- zwalnianiu z wnoszenia przez określony czas opłat ustalonych umowami,
- odraczaniu terminów płatności,
- rozkładaniu zaległych płatności na raty.

Stosowanie przedmiotowych ulg wystąpiło w 39 gminach na 48 kontrolowanych. Łącznie ulgami takimi w latach 2006 – 2007 objęto należności w kwocie ogółem 16.448.403 zł, stanowiące 2,84% zrealizowanych w tym okresie dochodów z mienia. W szczególności, w badanym okresie dokonano umorzenia należności i zwolnienia z opłat na łączną kwotę 3.009.299 zł oraz odroczenia terminów płatności i rozłożenia zaległych płatności na raty na kwotę 13.439.104 zł. Szczegółowe zestawienie udzielonych ulg w dochodach z majątku kontrolowanych gmin przedstawia załącznik nr 3.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami odstąpienie od pobrania należności cywilnoprawnych budżetu gminy w obowiązującym terminie i ustalonej wysokości może na-



stąpić jedynie w przypadku określenia przez organ stanowiący gminy, w trybie art. 43 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania oraz odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy ordynacja podatkowa<sup>16</sup> oraz wskazania organu lub osób do tego uprawnionych.

W 9 na 48 kontrolowanych gmin stwierdzono praktyki udzielania ulg w spłacie należności z tytułu udostępnienia mienia bez zachowania przewidzianej prawem drogi, zasad oraz trybu postępowania na taką okoliczność. Przeprowadzone kontrole wykazały, że w poszczególnych gminach stosowano przedmiotowe ulgi pomimo, że:

- organy stanowiące nie podjęły stosownych uchwał na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy o finansach publicznych,
- przy udzielaniu ulg w spłacie należności nie przestrzegano zasad określonych przez organ stanowiący gminy.

Stwierdzono również umorzenie opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu w trybie uchwały podjętej na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zamiast w oparciu o przepisy ustawy ordynacja podatkowa.

Dla przykładu:

*\*\* Daleszyce – Burmistrz umorzył w 2007 roku odsetki w kwocie 607,30 zł z tytułu nieterminowych wpłat czynszu dzierżawy Ośrodka Zdrowia za lata 2005 – 2006. Przedmiotowego umorzenia dokonano, przy braku określenia przez Radę zasad umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych przypadających jednostce samorządu terytorialnego, do których nie stosuje się przepisów ustawy ordynacja podatkowa, w trybie określonym art. 43 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym umorzenie takie może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych przez organ stanowiący.*

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku ordynacja podatkowa (tj. Dz. U. z 2005 roku, Nr 8, poz. 60 z późn. zm.).

*\*\* Chojnów - Na wniosek dłużnika, po przedłożeniu wymaganych dokumentów, pismem z dnia 26 marca 2006 roku Burmistrz Miasta umorzył zadłużenie w kwocie 33.175,90 zł z tytułu czynszu najmu lokalu użytkowego. W piśmie powołano jednak ogólne przepisy (§ 3 ust. 1 pkt 2) obowiązującej uchwały Rady Miejskiej, przy braku wskazania konkretnej sytuacji uzasadniającej dokonanie takowego umorzenia, czego wymagały zasady określone przedmiotową uchwałą Rady Miejskiej.*

*\*\* Miłostaw - Burmistrz udzielił ulgi w wysokości 40% czynszu przy pominięciu drogi określonej uchwałą Rady Gminy w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania wierzytelności jednostek organizacyjnych Gminy z tytułu należności pieniężnych do których nie stosuje się przepisów ustawy ordynacja podatkowa, oraz udzielania innych ulg w spłacie tych należności, a także organów do tego uprawnionych. Przedmiotowej ulgi udzielono w formie adnotacji na wniosku o treści „wyrażam zgodę na udzielenie 40% ulgi w spłacie czynszu dzierżawnego z powodu strat suszowych”. Stosownie do powołanej wyżej uchwały ulgi w czynszu dzierżawnym należało udzielić w formie ugody.*

## **6. Ujmowanie w księgach rachunkowych operacji związanych z ustalaniem i pobieraniem dochodów z mienia gminy**

W 40 gminach na 48 objętych kontrolą stwierdzono szereg nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania operacji gospodarczych dotyczących realizacji dochodów z mienia gminy. Zasadniczo ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości, w tym obszarze polegały głównie na:

- nieujęciu w zakładowym planie kont wszystkich kont służących do ewidencji majątku i dochodów z tego tytułu, ale również na określeniu zasad funkcjonowania kont w sposób niezgodny z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych,
- zaniechaniu prowadzenia ewidencji analitycznej do kont 130 i 221 według podziałek klasyfikacji budżetowej, co w znaczący sposób uniemożliwia rzetelne sporządzenie sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów,

- nieprzestrzeganiu porządku systematycznego przy dokonywaniu zapisów w księgach rachunkowych - ewidencjonowanie dochodów na niewłaściwych kontach (np. dokonywanie przypisów dochodów z najmu i dzierżawy na innych kontach niż konto 700 oraz przychodów ze sprzedaży majątku na koncie 750 zamiast 760; czy też ujmowanie należności z tytułu dochodów budżetowych na kontach 201 i 240, zamiast na koncie 221),
- dokonywaniu przypisu należności z tytułu sprzedaży, czynszu najmu, dzierżawy, opłat za użytkowanie wieczyste jednorazowo na koncie 221 pod datą 31 grudnia, zamiast dokonywać bieżąco przypisu tych należności według zaistniałych zdarzeń w poszczególnych okresach sprawozdawczych. Powyższe skutkowało brakiem możliwości ustalenia faktycznego stanu salda końcowego, w tym zaległości i nadpłat za poszczególne okresy sprawozdawcze, m.in. dla poszczególnych najemców, dzierżawców,
- nieprowadzeniu ewidencji szczegółowej do konta 221 dla poszczególnych dłużników lub też niezgadnieniu jej z ewidencją syntetyczną, skutkiem czego w wielu przypadkach wystąpiły istotne różnice pomiędzy stanem zaległości wynikającym z ksiąg rachunkowych, a faktycznym stanem zaległości,
- nieujmowaniu w księgach rachunkowych należności długoterminowych,
- nienaliczaniu i nieewidencjonowaniu w księgach rachunkowych Urzędu na koncie 290 należnych odsetek z tytułu nieterminowo regulowanych dochodów,
- ujmowaniu dochodów w niewłaściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej,
- wykazywaniu w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Tego typu nieprawidłowości ujawniono między innymi w następujących przypadkach:

*\*\* Lubrza - W zakładowym planie kont Urzędu nie określono szczegółowo zasad ewidencjonowania dochodów z mienia Gminy, w tym należności z tytułu najmu i dzierżawy, użytkowania wieczystego, należności ze sprzedaży mienia płatnych w roku sprzedaży, oraz których płatność rozłożono na raty (należności długoterminowe) jak również rozłożonych na raty*

*należności z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności (należności długoterminowe).*

*\*\* Miłosław – W Urzędzie w latach 2006-2007 w ewidencji konta 221 dokonywano przypisów należności z tytułu: czynszu dzierżawnego, najmu, zbycia czy opłat za użytkowanie wieczyste, pod datą 31 grudnia danego roku w wysokości dokonanych za dany rok wpłat po rozliczeniu zaległości i nadpłat, co skutkowało brakiem możliwości ustalenia faktycznego stanu należności za poszczególne okresy sprawozdawcze (miesięczne). Nie uzgadniano również ewidencji syntetycznej z ewidencją analityczną, w konsekwencji dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych były niezgodne z ewidencją księgową.*

*\*\* Suchedniów – W Urzędzie nie prowadzono na bieżąco zapisów operacji gospodarczych na kontach 130 „Rachunki bieżące jednostek budżetowych”, 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” i 750 „Przychody i koszty finansowe” w zakresie realizacji przychodów z mienia. W ewidencji ujmowano jednym zapisem na koniec roku budżetowego sumę wszystkich przychodów z mienia gminy, co narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych każdego okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Powyższe narusza również zasady funkcjonowania kont 130, 221 i 750 określonych w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych. Ponadto do konta 130 nie prowadzono ewidencji analitycznej według podziałek klasyfikacji budżetowej w zakresie zrealizowanych przez Urząd dochodów z mienia gminy, co narusza zasady funkcjonowania kont opisane w/w rozporządzeniu, zgodnie z którymi do konta 130 należy na bieżąco prowadzić ewidencję analityczną.*

*\*\* Mysłowice – W Urzędzie zaniechano prowadzenia ewidencji do konta 226 „Długoterminowe należności budżetowe” w zakresie należności objętych hipoteką, co narusza Zakładowy Plan Kont oraz przepisy określone rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych. Należności zabezpieczone hipoteką księgowano na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”.*

### **III. Czynności pokontrolne**

Zgodnie z obowiązującą procedurą określoną przepisami ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli skierowano w ustawowym terminie przedmiotowe wystąpienia pokontrolne, do kierowników kontrolowanych jednostek. W następstwie powyższego, o ile wystąpiły ustawowe przesłanki przekazano stosowne powiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionych czynach mogących stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub też w zależności od rodzaju stwierdzonych nieprawidłowości skierowano odrębnie zawiadomienia o naruszeniu przepisów prawa do organów ścigania i organów skarbowych, o czym niżej.

#### **1. Wnioski pokontrolne**

Przeprowadzone w 48 gminach kontrole koordynowane w zakresie realizacji dochodów z mienia gminy, tylko w 1 przypadku nie zakończyły się sformułowaniem wystąpienia pokontrolnego. W pozostałych 47 wystąpieniach pokontrolnych postawiono łącznie 409 wniosków pokontrolnych. W wystąpieniach pokontrolnych adresowanych do kierowników kontrolowanych jednostek zalecono m.in.:

- objęcie ewidencją księgową wszystkich nieruchomości stanowiących własność gminy oraz bieżące ujmowanie w niej zaistniałych zmian w stanie majątku,
- zaprowadzenie ewidencji analitycznej do konta 011 umożliwiającej identyfikację poszczególnych środków trwałych,
- przestrzeganie obowiązku inwentaryzowania wszystkich składników majątkowych gminy, jak również dotrzymywanie terminów, częstotliwości oraz sposobu przeprowadzania inwentaryzacji aktywów i pasywów, zgodnie z przepisami rozdziału 3 ustawy o rachunkowości,
- dokonywanie przypisów należności z tytułu dochodów z mienia gminy w księgach rachunkowych na bieżąco, zgodnie z faktyczną datą wystąpienia danej operacji gospodarczej,

- prowadzenie ewidencji analitycznej dochodów z mienia w sposób pozwalający na ustalenie przebiegu rozrachunków oraz stanu należności i zobowiązań z poszczególnymi kontrahentami,
- wykorzystywanie operatu szacunkowego do ustalenia wartości rynkowej nieruchomości przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, natomiast po upływie tego terminu wykorzystywanie operatu szacunkowego jedynie po uprzednim potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego w sytuacji natomiast utraty jego aktualności sporządzenie nowego operatu,
- sporządzanie i podawanie do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, najmem czy dzierżawę oraz zamieszczanie w tych wykazach wszystkich wymaganych przepisami ustawy informacji,
- podawanie ogłoszeń o przetargu do publicznej wiadomości co najmniej na 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości,
- ustalanie ceny nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży lub oddania w wieczyste użytkowanie, w sposób określony w art. 67 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- podpisywanie umów na okoliczność zbycia nieruchomości komunalnych z nabywcami wyłonionymi w drodze przetargu wyłącznie po dokonaniu wpłaty ceny, stosownie do art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- sprzedawanie nieruchomości w drodze bezprzetargowej wyłącznie w przypadkach przewidzianych przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- egzekwowanie od użytkowników wieczystych oraz najemców, dzierżawców zaległych opłat, w sposób określony przepisami ustawy kodeks postępowania cywilnego,
- naliczanie i egzekwowanie odsetek od nieterminowo regulowanych należności z tytułu dochodów z mienia gminy, zgodnie z art. 481 § 1 i § 2, w związku z art. 359 § 2 ustawy kodeks cywilny,
- ustalanie wysokości opłat za trwały zarząd, w sposób zgodny z art. 82 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami,

- pisemne uregulowanie procedury obiegu dokumentów w zakresie realizowanych dochodów z mienia,
- ustalenie procedur kontroli finansowej w zakresie realizacji dochodów z mienia gminy, stosownie do art. 47 ustawy o finansach publicznych.

W ustawowym terminie adresaci poszczególnych wystąpień pokontrolnych poinformowali właściwe terytorialnie regionalne izby obrachunkowe o zrealizowaniu 405 wniosków pokontrolnych, podjęciu działań zmierzających do realizacji dalszych 3 wniosków oraz przyczynach niewykonania 1 wniosku.

## **2. Zastrzeżenia**

Na podstawie art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych Prezydenci Miasta (Tychy, Mysłowice) skorzystali z przysługującego im prawa, w następstwie czego zgłosili zastrzeżenia do postawionych wniosków pokontrolnych. W trybie postępowania przed Kolegium Izby w obu tych przypadkach nie uznano wniesionych zastrzeżeń oddalając je w całości.

## **3. Zawiadomienia**

Na podstawie wyników kontroli przedmiotowo właściwe regionalne izby obrachunkowe skierowały łącznie 13 zawiadomień do rzecznika dyscypliny finansów publicznych z tytułu ujawnionego zaistnienia przesłanek czynów określonych ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>17</sup>. Najczęściej rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadamiano o:

- zaniechaniu przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzeniu lub rozliczeniu inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości (10 przypadków),

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 roku Nr 14 poz. 114 z późn. zm.)

- niepobraniu lub niedochodzeniu należności jednostki samorządu terytorialnego albo pobraniu lub dochodzeniu tej należności w wysokości niższej, niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (6 przypadków),
- niezgodnym z przepisami umorzeniu należności jednostki samorządu terytorialnego albo też dopuszczeniu do przedawnienia tej należności (4 przypadki).

Jednocześnie w wyniku przeprowadzonej kontroli koordynowanej do organów ścigania oraz organów skarbowych skierowano odrębnie 4 zawiadomienia o rażącym naruszeniu przepisów prawa, mogących nosić znamiona przestępstwa. Szczegółowe dane w tym zakresie zawierają załączniki nr 4 i nr 5.

#### **4. Rezultaty finansowe kontroli**

W efekcie przeprowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe kontroli koordynowanej z zakresie dochodów z mienia gminy za lata 2006 – 2007 stwierdzono nieprawidłowości finansowe łącznie na kwotę 274.359.649 zł.

Nieprawidłowości te ze względu na rodzaj, w ujęciu kwotowym przedstawiały się następująco:

- nierzetelne dane w ewidencji księgowej lub sprawozdawczości – 252.609.010 zł,
- kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 25.981.259 zł,
- uszczuplenia środków publicznych – 1.742.830 zł.

W wyniku wydanych zaleceń pokontrolnych przez właściwe terytorialnie regionalne izby obrachunkowe, kontrolowane jednostki uzyskały na dzień sporządzenia niniejszego raportu korzyści finansowe w łącznej kwocie 943.115 zł.



## Wykaz gmin objętych kontrolą wg właściwości miejscowej RIO

Lp.	Regionalna Izba Obrachunkowa	Kontrolowana gmina	Rodzaj (typ) gminy
1.	Białystok	Białystok	Miasto na prawach powiatu
2.		Hajnówka	Gmina miejska
3.		Wasilków	Gmina miejsko-wiejska
4.	Bydgoszcz	Sępólno Krajeńskie	Gmina miejsko-wiejska
5.		Świecie	Gmina miejsko-wiejska
6.		Warlubie	Gmina wiejska
7.	Gdańsk	Lipnica	Gmina wiejska
8.		Ryjewo	Gmina wiejska
9.		Szemud	Gmina wiejska
10.		Sztum	Gmina miejsko-wiejska
11.	Katowice	Mysłowice	Miasto na prawach powiatu
12.		Tychy	Miasto na prawach powiatu
13.	Kielce	Daleszyce	Gmina miejsko-wiejska
14.		Mirzec	Gmina wiejska
15.		Suchedniów	Gmina miejsko-wiejska
16.	Kraków	Oświęcim	Gmina miejska
17,		Wieliczka	Gmina miejsko-wiejska
18,		Zakopane	Gmina miejska

19.	Lublin	Krzywdza	Gmina wiejska
20.		Lublin	Miasto na prawach powiatu
21.		Poniatowa	Gmina miejsko-wiejska
22.	Łódź	Bełchatów	Gmina miejska
23.		Kutno	Gmina miejska
24.		Skierniewice	Miasto na prawach powiatu
25.	Olsztyn	Bartoszyce	Gmina miejska
26.		Braniewo	Gmina wiejska
27.		Lidzbark	Gmina miejsko-wiejska
28.	Opole	Brzeg	Gmina miejska
29.		Gorzów Śląski	Gmina miejsko-wiejska
30.		Kędzierzyn Koźle	Gmina miejska
31.	Poznań	Kotlin	Gmina wiejska
32.		Luboń	Gmina miejska
33.		Miłosław	Gmina miejsko-wiejska
34.	Rzeszów	Czarna	Gmina wiejska
35.		Horyniec Zdrój	Gmina wiejska
36.		Stubno	Gmina wiejska
37.	Szczecin	Szczecin	Miasto na prawach powiatu
38.		Trzebiatów	Gmina miejsko-wiejska
39.		Wałcz	Gmina miejska
40.	Warszawa	Gostynin	Gmina miejska
41.		Mińsk Mazowiecki	Gmina miejska
42.		Różan	Gmina miejsko-wiejska

43.	Wrocław	Bolesławiec	Gmina miejska
44.		Chojnów	Gmina miejska
45.		Rudna	Gmina wiejska
46.	Zielona Góra	Krosno Odrzańskie	Gmina wiejska
47.		Lubrza	Gmina miejsko-wiejska
48.		Łęknica	Gmina miejska

## Zestawienie dochodów i zaległości z mienia gmin

Lp.	RIO	Kontrolowana jednostka	Rok 2006		Rok 2007	
			Dochody wykonane	Zaległości	Dochody wykonane	Zaległości
1.		Białystok	33 294 753	2 897 300	27 030 796	3 032 623
2.	Białystok	Hajnówka	885 035	57 168	1 681 269	57 225
3.		Wasilków	1 024 557	99 390	2 332 322	152 458
4.		Sępólno Krajeńskie	1 111 010	71 894	927 210	66 985
5.	Bydgoszcz	Świecie	1 564 678	177 249	3 651 934	175 338
6.		Warlubie	125 272	6 603	92 319	433
7.		Lipnica	276 586	0	254 743	31 167
8.		Ryjewo	163 754	63 622	132 450	28 039
9.	Gdańsk	Szemud	2 023 226	1 874	629 188	1 874
10.		Sztum	835 061	464 618	791 927	532 169
11.		Mysłowice	7 086 022	1 405 798	10 038 603	2 319 598
12.	Katowice	Tychy	23 116 264	1 064 295	30 746 793	305 644
13.		Daleszyce	1 041 061	5 133	517 082	2 602
14.	Kielce	Mirzec	25 526	300	210 463	751 088
15.		Suchedniów	110 804	10 840	126 825	5 688
16.		Oświęcim	9 384 184	390 504	14 626 756	413 177
17.	Kraków	Wieliczka	2 575 037	103 343	2 645 095	92 141
18.		Zakopane	7 103 205	1 085 236	6 140 914	1 128 278

19.		Krzywdza	34 456 862	2 886 744	28 613 103	2 055 270
20.	Lublin	Lublin	265 452	6 982	97 612	4 544
21.		Poniatowa	494 925	21 771	776 056	21 289
22.		Bełchatów	12 054 334	2 835 300	4 404 866	2 847 058
23.	Łódź	Kutno	2 559 187	181 419	11 634 071	166 527
24.		Skiermiewice	2 242 239	369 314	3 965 263	351 734
25.		Bartoszyce	3 969 421	41 491	4 955 062	21 940
26.	Olsztyn	Braniewo	313 869	163 821	340 514	221 826
27.		Lidzbark	743 298	1 374	726 249	1 590
28.		Brzeg	11 347 834	15 193 975	16 347 444	15 199 075
29.	Opole	Gorzów Śląski	567 983	579	203 244	4 011
30.		Kędzierzyn Koźle	12 864 308	7 889 517	16 899 951	8 567 186
31.		Kotlin	212 648	12 565	2 415 422	16 616
32.	Poznań	Luboń	1 011 058	160 722	1 197 124	111 061
33.		Miłosław	85 414	114 506	156 036	97 647
34.		Czarna	598 644	336 807	1 144 757	557 584
35.	Rzeszów	Horyniec Zdrój	466 200	1 683	485 028	21 105
36.		Stubno	427 369	1 295	443 507	23 000
37.		Szczecin	53 539 521	9 788 501	75 431 034	7 298 397
38.	Szczecin	Trzebiatów	4 074 435	253 360	4 967 709	212 286
39.		Wałcz	2 436 876	471 170	6 917 669	323 586
40.		Gostynin	1 429 195	485 539	1 887 071	130 749
41.	Warszawa	Mińsk Mazowiecki	1 882 117	63 270	7 776 890	40 633
42.		Różan	129 497	10 772	143 494	10 856

43.		Bolesławiec	10 671 522	2 684 728	16 609 576	2 362 422
44.	Wrocław	Chojnów	1 178 041	45 615	1 990 159	41 662
45.		Rudna	724 933	4 891	787 481	6 676
46.		Krosno Odrzańskie	1 372 646	1 395 367	1 420 315	1 204 367
47.	Zielona Góra	Lubrza	54 959	38 516	118 097	34 988
48.		Łęknica	4 790 627	331 293	4 546 569	291 975
<b>Razem</b>			<b>258 711 449</b>	<b>53 698 054</b>	<b>319 978 061</b>	<b>51 344 187</b>

## Zestawienie udzielonych ulg w dochodach z majątku kontrolowanych gmin

Lp.	RIO	Kontrolowana jednostka	2006						2007					
			Umorzenie		Pozostałe ulgi		Umorzenie		Pozostałe ulgi					
			Ilość	Kwota	Ilość	Kwota	Ilość	Kwota	Ilość	Kwota				
1.	Białystok	Białystok	424	108 511	112	487 582	41	12 750	80	492 857				
2.		Wasilków	0	0	0	0	2	5 519	0	0				
3.	Bydgoszcz	Świecie	1	52	0	0	0	0	0	0				
4.		Szemud	1	3 964	0	0	0	0	0	0				
5.	Gdańsk	Sztum	3	1 371	0	0	2	895	0	0				
6.		Mysłowice	4	15 239	2	52 801	1	590	2	544				
7.	Katowice	Tychy	1	5 121	7	141 737	2	1 683	10	143 185				
8.		Daleszyce	0	0	0	0	1	607	0	0				
9.	Kielce	Mirzec	1	1 380	0	0	0	0	0	0				
10.		Suchedniów	2	352	1	1 890	2	4 405	1	1 470				
11.	Kraków	Oświęcim	0	0	1	9 771	2	4 476	0	0				
12.		Wieliczka	1	3 470	2	9 794	0	0	1	12 545				
13.	Lublin	Zakopane	1	2 042	0	0	0	0	0	0				
14.		Lublin	3	2 625	0	0	3	4 097	1	9 833				
15.	Lublin	Krzywdą	0	0	1	10 406	0	0	1	10 406				
16.		Poniatowa	10	1 547	0	0	2	1 000	0	0				
17.	Łódź	Bełchatów	163	87 231	2	5 431	38	62 643	0	0				
18.		Kutno	3	1 290	2	6 304	2	97 086	3	53 357				
19.		Skierzwice	0	0	5	21 304	0	0	6	22 408				

20.		Bartoszyce	6	15 624	11	49 919	59	102 114	14	51 788
21.	Olsztyn	Braniewo	0	0	4	8 057	1	2 083	2	1 777
22.		Lidzbark	2	2 216	1	477	1	124	1	239
23.	Opole	Brzeg	23	52 833	33	270 375	57	281 502	59	567 495
24.		Kędzierzyn Koźle	2	1 725	17	57 912	1	1 400	11	55 408
25.	Poznań	Kotlin	0	0	0	0	0	0	1	2 973
26.		Luboń	8	8 342	1	29 389	6	13 817	12	17 448
27.	Rzeszów	Miłosław	0	0	1	468	0	0	0	0
28.		Czarna	4	2 519	1	491	2	31 368	1	526
29.	Szczecin	Horyniec Zdrój	1	150	0	0	0	0	2	3 082
30.		Szczecin	38	1 121 756	1087	5 392 481	267	794 494	845	4 883 162
31.	Szczecin	Trzebiatów	0	0	62	7 075	0	0	50	2 850
32.		Wałcz	10	23 282	11	18 366	5	6 075	14	37 060
33.	Warszawa	Gostynin	1	85	5	39 685	1	284	3	12 388
34.		Mińsk Mazowiecki	0	0	0	0	1	8 921	0	0
35.	Wrocław	Bolesławiec	1	167	6	16 206	0	0	4	3 132
36.		Chojnów	1	596	6	7 078	29	52 253	8	172 896
37.	Zielona Góra	Rudna	1	2 527	61	90 210	0	0	46	78 124
38.		Krosno Odrzańskie	20	41 998	4	31 357	6	8 184	4	9 751
39.		Łęknica	2	1 405	7	7 001	8	1 508	8	18 829
<b>Razem</b>			<b>738</b>	<b>1 509 419</b>	<b>1453</b>	<b>6 773 569</b>	<b>542</b>	<b>1 499 879</b>	<b>1 190</b>	<b>6 665 536</b>



## Zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

Stwierdzone naruszenie dyscypliny finansów publicznych		Naruszony przepis ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych		
Lp	Izba przeprowadzająca kontrolę	Kontrolowana gmina	Zarzucony czyn	
1.	Katowice	Mysłowice	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji wszystkich składników majątkowych.</li> </ul>	Art. 18 pkt 1
2.	Kielce	Daleszyce	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Niezgodne z przepisami umorzenie należności jednostki samorządu terytorialnego,</li> </ul>	Art. 5 ust. 1 pkt 3
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nie ustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego,</li> </ul>			Art. 5 ust. 1 pkt 2	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dopuszczenie do przedawnienia należności jednostki samorządu terytorialnego.</li> </ul>			Art. 5 ust. 1 pkt 3	
3.		Mirzec	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów, wartości niematerialnych i prawnych oraz przeprowadzenie inwentaryzacji konta 080 „Środki trwałe w budowie” (Inwestycje) metodą spisu z natury,</li> <li>➤ Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.</li> </ul>	Art. 18 pkt 1  Art. 18 pkt 2

4.	Kielce	Suchedniów	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów.</li> <li>➤ Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej,</li> <li>➤ Nie ustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego.</li> </ul>	<p>Art. 18 pkt 1</p> <p>Art. 18 pkt 2</p> <p>Art. 5 ust. 1 pkt 2</p>
5.	Kraków	Zakopane	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów, finansowego majątku trwałego i środków trwałych w budowie.</li> </ul>	<p>Art. 18 pkt.1</p>
6.	Poznań	Luboń	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nie ustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego albo ustalenie należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia,</li> <li>➤ Nie wyjaśnienie i nie rozliczenie różnicy inwentaryzacyjnej między stanem rzeczywistym a stanem wykazanym w księgach rachunkowych.</li> </ul>	<p>Art. 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 2</p> <p>Art. 18 pkt 1</p>
7.	Rzeszów	Miłosław	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Zaniechanie przeprowadzenia w inwentaryzacji środków trwałych,</li> <li>➤ Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.</li> </ul>	<p>Art. 18 pkt. 1</p> <p>Art. 18 pkt 2</p>
8.	Rzeszów	Horyniec-Zdrój	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nie przeprowadzenie inwentaryzacji gruntów oraz nie rozliczenie inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych.</li> </ul>	<p>Art.18 pkt. 1</p>
9.		Stubno	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nie przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych.</li> </ul>	<p>Art.18 pkt. 1</p>

10.	Szczecin	Wałcz	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Niepodejmowanie skutecznych działań zmierzających do wyegzekwowania należności.</li> </ul>	Art. 5 ust. 2
11.		Lubrza	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych.</li> <li>➤ Nie pobranie i nie dochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego</li> </ul>	Art. 18 pkt 1 Art. 5 ust. 1 pkt 2
12.	Zielona Góra	Łęknica	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nie pobranie i nie dochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego oraz dopuszczenie do przedawnienia tych należności.</li> </ul>	Art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3
13.		Krosno Odrzańskie	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dopuszczenie do przedawnienia należności cywilnoprawnych,</li> <li>➤ Zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych.</li> <li>➤ Ustalenie należności gminy w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.</li> </ul>	Art. 5 ust.1 pkt 3 Art. 18 pkt 1 Art. 5 ust. 1 pkt 1



## Zawiadomienia skierowane do organów ścigania oraz organów skarbowych

Lp.	Izba przeprowadzająca kontrolę	Kontrolowana gmina	Opis czynu	Kwalifikacja prawna	Zawiadomiony organ
1.	Katowice	Mysłowice	Brak ewidencji szczegółowej do gruntów na koncie 011 „Środki trwałe” oraz zaniechanie bieżącego ujmowania w księgach rachunkowych zmian w stanie posiadania majątku trwałego	Nie wskazano	Prokuratura Rejonowa
2.	Kielce	Suchedniów	Bezpodstawne unieważnienie przetargu na sprzedaż nieruchomości oraz zbycie nieruchomości na rzecz osoby która winna być wykluczona z postępowania.	Art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.)	Prokuratura Rejonowa
3.	Poznań	Miłosław	Prowadzenie w Urzędzie ksiąg rachunkowych nierzetelnie i wadliwie.	Art. 61 § 1 i 3 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.)	Naczelnik Urzędu Skarbowego
4	Kraków	Zakopane	Niedopełnienie obowiązków i dopuszczenie do przedawnienia należności z tytułu czynszów.	Nie wskazano	Policja

