



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA- 410.006.01.2018
P/18/100

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/100 – Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura NIK w Warszawie
Kontroler	Ilona Bożek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/69/2018 z 16 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli tom I str.1, 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Brwinów ² , ul. Grodziska 12, 05-840 Brwinów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Kosiński, Burmistrz Gminy Brwinów (dowód: akta kontroli tom. I str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób prowadzenia w Urzędzie ewidencji nieruchomości gminnych. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych ewidencja nie zawierała niektórych elementów wskazanych w art. 23 ust. 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴, a dane w niej zawarte były niespójne z danymi wykazanymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Pruszkowskiego i ewidencji księgowej Gminy. Gmina nie sporządziła planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości obejmującego lata 2016-2017. W okresie objętym kontrolą nieruchomości gminne były oddawane w najem lub dzierżawę z naruszeniem przepisów ugn i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵. Kontrola 20 umów najmu i dzierżawy wykazała m.in. trzy przypadki zawarcia umów z pominięciem trybu przetargowego (bez zgody Rady Miejskiej w tym zakresie), siedem przypadków niesporządzenia wykazów nieruchomości, pięć przypadków nieopublikowania w prasie lokalnej informacji o wykazach nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy oraz siedem przypadków nieujęcia w wykazach terminów opłat. W ocenie NIK, w świetle stwierdzonych nieprawidłowości, Burmistrz sprawował niewystarczający nadzór w zakresie ewidencjonowania i oddawania nieruchomości w najem i dzierżawę.

Gmina rzetelnie ustalała wysokość czynszu oraz dokonywała jego aktualizacji, zgodnie z postanowieniami umów. W umowach w sposób należyty zabezpieczano interes prawny i ekonomiczny Gminy. W sposób prawidłowy prowadzono egzekucję należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości.

NIK zwraca uwagę, że w uchwale w sprawie zasad gospodarowania zasobem Rada Miejska bezprawnie wyraziła generalną zgodę na odstąpienie przez Burmistrza od trybu przetargowego w przypadku nieruchomości gminnych oddawanych w najem lub dzierżawę. W konsekwencji Burmistrz odstąpił od trybu przetargowego w przypadku 10 umów najmu zawartych na okres powyżej trzech lat.

¹ Okres objęty: lata 2016-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. 15 czerwca) oraz ewentualnie okres wcześniejszy, jeżeli miał wpływ na kontrolowaną działalność.

² Zwany dalej także UG Brwinów lub Urzędem.

³ W toku niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli stosuje następującą skalę ocen: pozytywna bądź negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej lub częściowej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną lub częściową o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 121, ze zm. Dalej ugn.

⁵ Dz.U. 2018 r. poz. 994, ze zm. Dalej ustawa o samorządzie gminnym.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/100 – Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura NIK w Warszawie
Kontroler	Ilona Bożek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/69/2018 z 16 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli tom I str.1, 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Brwinów ² , ul. Grodziska 12, 05-840 Brwinów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Kosiński, Burmistrz Gminy Brwinów (dowód: akta kontroli tom. I str. 3-5)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób prowadzenia w Urzędzie ewidencji nieruchomości gminnych. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych ewidencja nie zawierała niektórych elementów wskazanych w art. 23 ust. 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴, a dane w niej zawarte były niespójne z danymi wykazanymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Pruszkowskiego i ewidencji księgowej Gminy. Gmina nie sporządziła planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości obejmującego lata 2016-2017. W okresie objętym kontrolą nieruchomości gminne były oddawane w najem lub dzierżawę z naruszeniem przepisów ugn i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵. Kontrola 20 umów najmu i dzierżawy wykazała m.in. trzy przypadki zawarcia umów z pominięciem trybu przetargowego (bez zgody Rady Miejskiej w tym zakresie), siedem przypadków niesporządzenia wykazów nieruchomości, pięć przypadków nieopublikowania w prasie lokalnej informacji o wykazach nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy oraz siedem przypadków nieujęcia w wykazach terminów opłat. W ocenie NIK, w świetle stwierdzonych nieprawidłowości, Burmistrz sprawował niewystarczający nadzór w zakresie ewidencjonowania i oddawania nieruchomości w najem i dzierżawę.

Gmina rzetelnie ustalała wysokość czynszu oraz dokonywała jego aktualizacji, zgodnie z postanowieniami umów. W umowach w sposób należyty zabezpieczano interes prawny i ekonomiczny Gminy. W sposób prawidłowy prowadzono egzekucję należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości.

NIK zwraca uwagę, że w uchwale w sprawie zasad gospodarowania zasobem Rada Miejska bezprawnie wyraziła generalną zgodę na odstąpienie przez Burmistrza od trybu przetargowego w przypadku nieruchomości gminnych oddawanych w najem lub dzierżawę. W konsekwencji Burmistrz odstąpił od trybu przetargowego w przypadku 10 umów najmu zawartych na okres powyżej trzech lat.

¹ Okres objęty: lata 2016-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. 15 czerwca) oraz ewentualnie okres wcześniejszy, jeżeli miał wpływ na kontrolowaną działalność.

² Zwany dalej także UG Brwinów lub Urzędem.

³ W toku niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli stosuje następującą skalę ocen: pozytywna bądź negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej lub częściowej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną lub częściową o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 121, ze zm. Dalej ugn.

⁵ Dz.U. 2018 r. poz. 994, ze zm. Dalej ustawa o samorządzie gminnym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ewidencja nieruchomości i plany wykorzystania nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, ewidencja gminnego zasobu nieruchomości prowadzona była przez Referat Gospodarki Nieruchomościami (RGN) w arkuszach kalkulacyjnych MS Excel⁶. Odrębnie dla każdego obrębu, rejestrowano podstawowe informacje dotyczące nieruchomości tj. numer działki zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, jej położenie, powierzchnię w m², wartość, wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie praw do nieruchomości, przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ewidencja nie zawierała informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. Ewidencja, ze względu na formę w jakiej była prowadzona, przedstawiała stan zasobu nieruchomości gminnych aktualny na moment jej przeglądania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6, 22, 66, 67, 72-107)

Jak poinformował Geodeta Gminny, w RGN przyjęto praktykę zapisywania i zamykania ewidencji na 31 grudnia. W oparciu o skopiowaną bazę z końca roku tworzone nową ewidencję na kolejny rok i to w niej dokonywano na bieżąco zmian.

(dowód: akta kontroli tom I str. 67)

Zmiany odnoszące się do konkretnych działek, polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu powierzchni i wartości, były rejestrowane w odrębnych zestawieniach prowadzonych w arkuszach MS Excel (oddzielnie dla każdego roku).

(dowód: akta kontroli tom I str. 220, 224-236)

Referat prowadził również bazę nieruchomości gminnych oddanych w użytkowanie wieczyste wraz ze wskazaniem daty aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz ewidencję działek o nieuregulowanym stanie prawnym⁷.

(dowód: akta kontroli tom I str. 66, 108-111)

Jak poinformował Geodeta, baza z wykazem nieruchomości gminnych znajdowała się na serwerze dającym możliwość wglądu wszystkim pracownikom RGN oraz umożliwiała szybkie pozyskanie danych dotyczących konkretnych nieruchomości. Ewidencja nie dawała jednak możliwości agregacji wybranych danych z różnych okresów czasu. Wiedza pracowników i dokumentacja znajdująca się w RGN pozwalała, poprzez cykliczne zestawienia, na analizowanie procesu nabywania lub zbywania nieruchomości, wysokości zysków, planowanie sprzedaży i prognozowanie wpływów związanych z aktualizacją opłat za użytkowanie wieczyste.

(dowód: akta kontroli tom I str. 68)

Od 19 lutego 2018 r., upoważnieni pracownicy Urzędu, uzyskali możliwość bezpośredniego wglądu⁸, poprzez internetowy system informacji przestrzennej e-mapa.net, do baz danych ewidencji gruntów i budynków, obejmujących teren Gminy Brwinów. Jak poinformował Geodeta, takie rozwiązanie dawało pracownikom Urzędu możliwość korzystania z aktualnych baz danych na bieżąco⁹.

(dowód: akta kontroli tom I str. 68-71)

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości wykazano 1 423 nieruchomości o łącznej powierzchni 261,2011 ha i wartości 55 842,6 tys. zł¹⁰.

(dowód: akta kontroli tom I str. 72-107, 125)

W wyniku porównania danych o nieruchomościach wykazanych na 31 grudnia 2017 r. w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości z danymi ujętymi na ten dzień w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Pruszkowskiego stwierdzono, że w ewidencji Starosty było o 1 354 działek więcej, a łączna powierzchnia nieruchomości była większa o 100,3253 ha.

(dowód: akta kontroli tom I str. 123-125)

W celu wyjaśnienia przyczyn różnic przeprowadzono szczegółową analizę danych z wybranych dwunastu z 40 obrębów¹¹. Wykazała ona m.in., że na 879 działek (o łącznej powierzchni

⁶ Stworzono cztery bazy danych: drogi na terenie miasta Brwinowa, drogi na terenach wiejskich, pozostałe nieruchomości na terenie miasta Brwinowa i pozostałe nieruchomości na terenach wiejskich.

⁷ Głównie drogi niepubliczne tzw. drogi powszechnego korzystania lub działki pozostające we władaniu gminy bądź o nieustalonym właścicielu.

⁸ Na podstawie umowy nr WGN-2/2018 z 19 lutego 2018 r. zawartej ze Starostą Pruszkowskim.

⁹ W okresie wcześniejszym system podlegał aktualizacji co trzy miesiące.

¹⁰ Bez mieszkaniowego zasobu gminy.

153,8863 ha) wykazanych w ewidencji gruntów i budynków, 461 (o łącznej powierzchni 108,9853 ha) zostało zarejestrowanych również w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, a 397 działek (o łącznej powierzchni 35,4063 ha) nie zostało w niej zarejestrowanych, ponieważ nie wchodziły w skład gminnego zasobu nieruchomości¹².

Jednakże w ewidencji prowadzonej przez Gminę nie ujęto 21 działek (o łącznej powierzchni 9,4947 ha), mimo iż zaliczały się do gminnego zasobu nieruchomości i zostały ujęte w rejestrze Starosty Pruszkowskiego.

Ponadto w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości podwójnie zaksięgowano osiem nieruchomości (w tym siedem także w ewidencji środków trwałych).

(dowód: akta kontroli tom I str. 123, 125, 128-167)

Zgodnie z przyjętą w Urzędzie polityką rachunkowości¹³, za prowadzenie analitycznej ewidencji środków trwałych w zakresie gruntów odpowiadał Referat Gospodarki Nieruchomościami, który prowadził ją w arkuszach kalkulacyjnych MS Excel¹⁴. Natomiast Referat Budżetowo-Finansowo-Podatkowy (RBFP) prowadził ewidencję środków trwałych w programie SIGNITY STRES w sposób syntetyczny, tj. z podziałem na trzy rodzaje: grunty niezabudowane, grunty zabudowane i drogi. Kierownik RBFP poinformował, że podstawą dokonywania zmian w ewidencji prowadzonej przez RBFP były akty notarialne, dokumenty OT, pisma otrzymywane na bieżąco z RGN.

Na koniec 2017 r. stan środków trwałych, wykazany w ewidencji księgowej RBFP, w zakresie gruntów wynosił 381,7095 ha o wartości 73 745,2 tys. zł. Stan środków trwałych w zakresie gruntów został potwierdzony (uzgodniony) w drodze spisu inwentarzowego zakończonego 4 stycznia 2018 r.¹⁵ Ww. dane zostały ujęte w Informacji sporządzonej przez Burmistrza na podstawie art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶ oraz w sprawozdaniu SG-01.

(dowód: akta kontroli tom I str. 168-222, 246-254; tom II str. 10-51)

Analiza ewidencji gminnego zasobu nieruchomości i ewidencji środków trwałych według stanu na 31 grudnia 2017 r. wykazała, że w ewidencji środków trwałych wykazano nieruchomości o powierzchni i wartości większej o 120,5084 ha i 17 902,5 tys. zł w stosunku do ewidencji zasobu. Różnice te wynikały m.in. z tego, że:

- do środków trwałych zaliczono grunty oddane w użytkowanie wieczyste (niewchodzące do zasobu gminnego), drogi publiczne będące w zarządzie gminy, które ze względu na brak dokumentów potwierdzających własność¹⁷ nie wchodziły do zasobu, natomiast nie zaliczono do nich gruntów, które zostały oddane w trwałą zarząd (o powierzchni 372,5069 ha i wartości 17 141,2 tys. zł),
- do środków trwałych zaliczono grunty wchodzące do gminnego zasobu, które nie zostały zarejestrowane w ewidencji gminnego zasobu (o powierzchni 9,0158 ha i wartości 851,0 tys. zł) oraz nie zaliczono gruntów, które zostały wykazane w ewidencji zasobu (o powierzchni 0,1868 ha i wartości 10,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom I str. 220-222, 224, 237)

W kontrolowanym okresie obowiązywał Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2018-2020¹⁸, który zawierał wszystkie elementy określone w art. 25 ust. 2a ugn, przy czym informacje ujęte w planie cechował wysoki stopień ogólności. Wskazano, że w pierwszej kolejności zasób będzie wykorzystywany na potrzeby socjalno-bytowe i realizację zadań publicznych. Przewidywano kontynuację dotychczasowych umów najmu i dzierżawy. W planie nie wskazano jednak m.in. kwoty przewidywanych dochodów i wydatków, liczby nieruchomości, które

¹¹ Tj. obręby na terenie miasta Brwinów nr 1, 3, 5, 6, 9, 14 i 16 oraz obręby na terenach wiejskich nr 1 (Biskupice), nr 6 (Grudów), nr 7 (Kanie), nr 13 (Moszna-Wieś) i nr 17 (Parzniew).

¹² Było to 14 działek o powierzchni 11 487 m² stanowiących własność gminy oddanych w użytkowanie wieczyste, 54 działki o powierzchni 108 792 m² będące własnością osób trzecich lub będąc własnością osób trzecich pozostawały w użytkowaniu gminy, 13 działek o powierzchni 25 211 m² stanowiących własność Skarbu Państwa lub Powiatu Pruszkowskiego, tj. działki pod autostradą, drogami powiatowymi, 316 działek o powierzchni 208 573 m², do których gmina nie posiada tytułu prawnego mimo zapisu w ewidencji gruntów i budynków jako własność gminy bądź użytkownika działek o nieustalonym właścicielu.

¹³ Zgodnie z § 21 ust. 7 załącznika nr 3 do zarządzenie nr 13.2017 Burmistrza Gminy Brwinów z 27 marca 2017 r.

¹⁴ Były to ewidencja gminnego zasobu nieruchomości, wykaz nieruchomości gminnych oddanych w użytkowanie wieczyste i ewidencja działek o nieuregulowanym na rzecz Gminy stanie prawnym.

¹⁵ Zespół spisowy powołany zarządzeniem nr 61.2017 Burmistrza Gminy Brwinów z 9 października 2017 r.

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

¹⁷ Drogi, które podlegają regulacji stanu prawnego dróg w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

¹⁸ Zarządzenie nr 83/2017 Burmistrza Gminy Brwinów z 29 grudnia 2017 r. Dalej: Plan.

mogą zostać nabyte lub zbyte. Nie można go było powiązać lub porównać z żadnymi dokumentami strategicznymi i finansowymi Gminy.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-6)

Jak poinformował Burmistrz, plan został opracowany głównie w oparciu o prowadzone przez RGN ewidencje oraz analizę dokumentacji z lat poprzednich dotyczącą m.in. wycen nieruchomości. Ponadto wskazał, że plan nie może ściśle określać danych odnoszących się do prognoz wydatków, wpływów, liczby nieruchomości przewidywanych, np. pod dzierżawę, najem, gdyż sprawy dotyczące zasobu nieruchomości gminnych muszą się elastycznie dopasować do wzmoczonej działalności Gminy i wynikających z tego potrzeb.

(dowód: akta kontroli tom. II str. 6, 8, 9)

W latach poprzednich, tj. 2016-2017 nie opracowano planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Z wyjaśnień Burmistrza wynika m.in., że gospodarka gminnym zasobem nieruchomości prowadzona była na bieżąco. Poziom wydatków związany z udostępnianiem i nabywaniem nieruchomości do zasobu był określany na podstawie poprzedniego roku i modyfikowany w czasie w zależności od bieżącego zapotrzebowania. Nabywanie nieruchomości w tym okresie było uzależnione od potrzeb inwestycyjnych. Nieruchomości przeznaczone do udostępnienia były na bieżąco uzgadniane przez pracowników Urzędu z Burmistrzem i jego zastępcami.

(dowód: akta kontroli tom II str. 6, 8)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzona przez RGN ewidencja gminnego zasobu nieruchomości nie zawierała informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych, co było niezgodne z art. 23 ust. 1c pkt 6 i 7 ugn.

Burmistrz podał w wyjaśnieniach m.in., że przyczyną braku informacji we wskazanym zakresie było przeoczenie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 66, 67, 72-106, 220, 224)

2. Dane wykazane w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości na koniec 2017 r., były niespójne z danymi wykazanymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę i w ewidencji księgowej Gminy. W ewidencji zasobu nieruchomości gminnych nie ujęto 21 nieruchomości o łącznej powierzchni 9,4947 ha wykazanych w ewidencji prowadzonej przez Starostę oraz nie wykazano nieruchomości o powierzchni 9,0158 ha i wartości 851,0 tys. zł znajdujących się w ewidencji środków trwałych. Ponadto w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości podwójnie wykazano osiem nieruchomości.

Nierzetelność prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości gminnych oraz ewidencji księgowej środków trwałych skutkowałą niezgodnością ze stanem faktycznym danych wykazanych w sprawozdaniu do GUS oraz informacją o stanie mienia gminnego.

Geodeta Gminny podał w wyjaśnieniach m.in., że niezgodność ewidencji zasobu ze stanem faktycznym wynika z faktu, że ewidencja prowadzona jest w programie MS Excel, który nie pozwala na automatyczne kontrolowanie numeracji gruntów, trudne warunki lokalowe oraz dużą liczbę i różnorodność zagadnień prowadzonych w ostatnich latach w RGN. W trakcie czynności kontrolnych NIK ww. rozbieżności zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli tom I str. 123, 124, 128, 166, 167, 220, 224, 237, 245)

3. Ewidencja środków trwałych w zakresie gruntów prowadzona była nierzetelnie i niezgodnie z obowiązującą w Urzędzie polityką rachunkowości. W ewidencji środków trwałych, na koniec 2017 r., nie ujęto nieruchomości o powierzchni 0,1868 ha i wartości 10,3 tys. zł wykazanych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, podwójnie zaewidencjonowano siedem nieruchomości, a wartość dwóch nieruchomości została zaniżona o 64,2 tys. zł.

Analityczna ewidencja środków trwałych była prowadzona przez RGN w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel, podczas gdy zgodnie z § 21 ust. 7 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy Brwinów, określonej w Polityce rachunkowości, ewidencję tę prowadzi się w programie SINITY STRES „Ewidencja środków trwałych” oraz w programie „OPTIest”.

Sposób prowadzenia ewidencji (tj. dwa odrębne, niepowiązane ze sobą zbiory) uniemożliwił stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald), a w szczególności udokumentowanie zapisów nie pozwalało na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania

w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych, jak również nie zabezpieczało przed dokonywaniem modyfikacji zapisów, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹.

Burmistrz podał w wyjaśnieniach m.in., że analityczna ewidencja środków trwałych w zakresie gruntów nie była prowadzona w programie SINGNITY STRES, ponieważ nie pozwalały na to możliwości tego programu. Prowadził ją pracownik RBFP w sposób syntetyczny. W trakcie czynności kontrolnych zdecydowano prowadzić analityczną ewidencję w programie OPTIest.

(dowód: akta kontroli tom. I str. 123-163, 168-220, 223, 224, 237)

4. W latach 2016-2017 Burmistrz nie opracował planu wykorzystania nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, co było niezgodne z art. 25 ust. 2a ugn²⁰.

Burmistrz poinformował m.in., że przyczyną nieopracowania planu była dynamika rozwoju gminy w ostatnich latach i chęć nadrobienia braków w infrastrukturze gminnej w porównaniu z innymi gminami powiatu pruszkowskiego. Cały zasób ludzki Referatu Gospodarki Nieruchomościami był wykorzystywany do regulacji spraw własnościowych zadawnionych, niepokojących i niezbędnych do budowy gminnej infrastruktury technicznej.

(dowód: akta kontroli tom II str.6. 8)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Opracowany na lata 2018-2020 Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości zawierał wszystkie elementy wymagane w myśl art. 25 ust. 2a ugn, jednak został sporządzony w sposób ogólny. Zdaniem NIK może to stanowić utrudnienie w procesie racjonalnego gospodarowania nieruchomościami.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanych zakresie.

Ocena cząstkowa

2. Oddawanie nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości w najem, dzierżawę i użyczenie

Opis stanu faktycznego

Według danych z ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, w skład zasobu²¹, wchodziły grunty o łącznej powierzchni: 96,3336 ha wg stanu na 31 grudnia 2016 r.; 98,2421 ha na 31 grudnia 2017 r. i 100,1788 ha na 31 marca 2018 r.

Przedmiotem dzierżawy, najmu i użyczenia były nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni: 10,8125 ha w 2016 r., 12,9443 ha w 2017 r. i 12,8615 ha w I kwartale 2018 r., co stanowiło odpowiednio 11,2%, 13,2% i 12,8% zasobu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 53-76)

W poszczególnych latach objętych kontrolą obowiązywało:

- w 2016 r. 84 umów, z czego 14 najmu, 69 dzierżawy i jedna umowa użyczenia,
- w 2017 r. 76 umów, z czego 13 najmu, 62 dzierżawy i jedna umowa użyczenia,
- w I kwartale 2018 r. 66 umów, z czego 11 najmu, 54 dzierżawy i jedna umowa użyczenia.

(dowód: akta kontroli tom II str. 54-76)

Dochody osiągnięte z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, z wyłączeniem nieruchomości mieszkaniowego zasobu gminy (wraz z odsetkami) wyniosły: 524,8 tys. zł w 2016 r., 540,1 tys. zł w 2017 r. i 112,8 tys. zł w I kwartale 2018 r., stanowiąc odpowiednio 13,3%, 10,8% i 32,7% dochodów z nieruchomości gminnych, a ich udział w dochodach Gminy ogółem stanowił: 0,45%, 0,41% i 0,32%.

(dowód: akta kontroli tom II str. 52)

W kontrolowanym okresie obowiązywała uchwała Rady Miejskiej w Brwinowie Nr XXXI.319.2012 z 26 października 2012 r., w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Brwinów oraz ich wydzierżawiania, najmu lub oddawania w użytkowanie na okres oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony²². W uchwale udzielono Burmistrzowi zgody na oddanie w najem, użytkowanie lub dzierżawę nieruchomości wchodzących w skład zasobu na okres powyżej trzech lat lub na czas nieoznaczony po przeprowadzeniu przetargu. Jednocześnie Rada wyraziła zgodę na odstąpienie od trybu przetargowego w określonych w uchwale przypadkach.

¹⁹ Dz.U z 2018 r. poz. 395, ze zm.

²⁰ Przed 1 stycznia 2017 r. obowiązek sporządzania planu wynikał z art. 23 ust. 1 ugn.

²¹ Z wyłączeniem mieszkaniowego zasobu gminy.

²² Dz.Ur. Woj. Maz. z 2012 r. poz. 9734. Dalej także uchwała w sprawie zasad gospodarowania zasobem.

(dowód: akta kontroli tom II str. 80-84)

W toku kontroli dokonano szczegółowego badania 20 umów obowiązujących w latach 2016-2018 I kwartał (13 umów dzierżawy i siedem umów najmu), w tym sześć zawartych na okres od trzech miesięcy do trzech lat i 14 powyżej trzech lat albo na czas nieokreślony. Nieruchomości dzierżawiono lub wynajmowano z przeznaczeniem na działalność gospodarczą, rolniczą, hodowlaną, na dojazdy i dojścia do sąsiednich posesji, składowanie urządzeń i maszyn, a także do prowadzenia działalności w zakresie sportu. Wynajmowane od Gminy lokale przeznaczano na prowadzenie działalności gospodarczej, handlowej lub usługowej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 54-59, 61, 65-68, 97-100)

Analiza tych umów wykazała, że w 13 przypadkach przed zawarciem umów sporządzono wykazy nieruchomości, o których mowa w art. 35 ust. 1 ugn. Wykazy zostały udostępnione w siedzibie Urzędu na okres co najmniej 21 dni oraz na stronie internetowej Gminy, przy czym tylko w ośmiu przypadkach informację o wykazach opublikowano w prasie o zasięgu co najmniej powiatu, natomiast w pozostałych pięciu przypadkach informacje o wykazach nie zostały opublikowane w prasie. Wykazy zawierały elementy określone art. 35 ust. 2 ugn, z wyjątkiem siedmiu, w których nie podano terminów wnoszenia opłat. W sześciu wykazach dane w nich zawarte zostały przedstawione w sposób niepełny (nie określono dokładnej powierzchni nieruchomości lub zamiast wysokości opłaty z tytułu najmu lub dzierżawy umieszczono odwołanie do zarządzenia w sprawie stawek czynszu²³).

(dowód: akta kontroli tom II str. 97-100, 103, 104)

Szczegółowa analiza wykazała, że w przypadku 13 umów zawartych na okres powyżej trzech lat lub na czas nieoznaczony Burmistrz uzyskał zgodę Rady Miejskiej na ich zawarcie²⁴, a w pozostałych siedmiu przypadkach zgoda nie była wymagana (umowy zawarte na okres do trzech lat).

(dowód: akta kontroli tom II str. 97-100)

Spośród 20 zbadanych umów, trzy zostały zawarte po przeprowadzeniu przetargu ustnego nieograniczonego, zgodnie z art. 37 ust. 4 i art. 40 ust. 1 pkt 1 ugn. Postępowania zostały przeprowadzone z zachowaniem zasad jawności i konkurencyjności. W 10 przypadkach nie przeprowadzono przetargu, z uwagi na wyrażoną w uchwale w sprawie zasad gospodarowania zasobem, generalną zgodę na odstąpienie od trybu przetargowego. Cztery umowy, zawarto na okres do trzech lat w trybie bezprzetargowym, gdyż jego przeprowadzenie nie było wymagane. W trzech przypadkach zawarto umowy w trybie bezprzetargowym bez uzyskania wymaganej w tym zakresie zgody Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 97-100, 109)

W kontrolowanym okresie w bezpłatnym użyczeniu²⁵ pozostawała jedna nieruchomość o powierzchni 0,1441 ha, zabudowana budynkiem z pomieszczeniami użytkowymi i dwoma garażami, która była wykorzystywana jako siedziba Komisariatu Policji w Brwinowie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 97-100, 109)

Zbadane umowy najmu i dzierżawy zostały zawarte przez Burmistrza lub osoby posiadające stosowne upoważnienia. W umowach w sposób odpowiedni zabezpieczano interesy gminy. Określono terminy płatności i zasady aktualizacji czynszu, prawo naliczania odsetek w przypadku zalegania z płatnościami, prawo gminy do wypowiedzenia umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku niewywiązywania się przez użytkownika z obowiązków wynikających z umowy. Dzierżawców obciążano podatkiem od nieruchomości. Wymagano zgody Gminy na poddzierżawienie/podnajem lub oddanie nieruchomości w bezpłatne używanie. Zastrzeżono, że po wygaśnięciu umowy Gmina nie będzie miała obowiązku zwrotu kosztów poniesionych przez dzierżawców. W przypadku najmu lokali użytkowych najemców obciążano kosztami eksploatacyjnymi związanymi z użytkowaniem lokali, zobowiązywano ich do dokonywania bieżących remontów na własny koszt. W przypadku niezwrócenia lokalu po wygaśnięciu umowy zastrzeżono prawo naliczenia opłaty za bezumowne korzystanie w wysokości 200% czynszu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 97-100)

²³ Zarządzenia Burmistrza nr 79/2015 z 7 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia stawek miesięcznego czynszu z tytułu dzierżawy gruntów będących własnością lub we władaniu Gminy Brwinów oraz opłat za bezumowne korzystanie z gruntu.

²⁴ W tym 11 umów na podstawie uchwały w sprawie zasad gospodarowania zasobem, a dwóch umów na mocy indywidualnych uchwał.

²⁵ Umowa użyczenia nr 9/WNKSP/05 zawarta 11 marca 2005 r. na czas nieokreślony.

W kontrolowanym okresie obowiązywało zarządzenie nr 79/2015 Burmistrza z 7 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia stawek miesięcznego czynszu z tytułu dzierżawy gruntów będących własnością lub we władaniu Gminy Brwinów oraz opłat za bezumowne korzystanie z gruntu. W zarządzeniu określono stawki, których wysokość uzależniono od sposobu i celu wykorzystania gruntu. Ponadto poszczególne stawki zróżnicowano w zależności od atrakcyjności terenu, na którym położona jest nieruchomość²⁶. W zarządzeniu zastrzeżono prawo Burmistrza do ustalania stawek w sposób indywidualny, w przypadku gdy grunt będzie dzierżawiony z przeznaczeniem innym niż określony w załączniku do Zarządzenia. Stawki podlegały podwyższeniu o 100% w przypadku bezumownego korzystania z gruntu. Przewidziano również 10% rabatu w przypadku, gdy dzierżawca jest podmiotem zameldowanym lub posiadającym siedzibę na terenie Gminy Brwinów. Odnośnie wynajmu lokali użytkowych obowiązywała Uchwała nr 162-III Rady Miejskiej z dnia 14 kwietnia 2000 r. w sprawie określenia stawek czynszu za lokale użytkowe²⁷.

(dowód: akta kontroli tom II str. 95, 96)

Spośród 20 umów poddanych szczegółowemu badaniu, w 17 określono czynsz pieniężny²⁸, a w trzech tytułem czynszu określono świadczenie w naturze.

W przypadku pięciu umów najmu lokali użytkowych, które stanowiły kontynuację umów z dotychczasowymi najemcami, wysokość czynszu ustalano w wysokości obowiązującej po ostatniej aktualizacji. Natomiast we wszystkich tych umowach pierwotna wysokość czynszu ustalana była w drodze postępowania przetargowego²⁹, w którym kwotę wywoławczą ustalano w oparciu o ceny rynkowe, standard lokali i ich stan techniczny.

We wszystkich przypadkach, zgodnie z postanowieniami umów, dokonywano aktualizacji czynszu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za poprzedni rok kalendarzowy, w sytuacji gdy wskaźnik był dodatni.

(dowód: akta kontroli tom II str. 101, 102, 110-130)

Umowy, w których tytułem czynszu określono świadczenie w naturze, dotyczyły dzierżawy działki na cele sportowe (jedna umowa) i najmu boiska sportowego (dwie umowy):

- w umowie dzierżawy³⁰ kontrahent zobowiązał się zagospodarować dzierżawioną nieruchomość przez jej zabudowę docelowo pięcioma kortami tenisowymi ceglasytymi wraz z zapleczem technicznym, tj. budynkiem pomocniczym wolnostojącym (zaplecze szatniowo-sanitarne) i urządzeniem terenu zielonego jako terenu rekreacyjnego, w tym placu zabaw oraz 15 miejsc parkingowych. Od 1 września 2018 r. zobowiązał się świadczyć nieodpłatnie usługi polegające na: prowadzeniu w ustalonym wymiarze lekcji tenisa ziemnego dla uczniów i młodzieży SP w Żółwinie oraz umożliwieniu dzieciom i młodzieży do 18 roku życia, zamieszkałym na terenie Gminy, korzystania nieodpłatnie w okresie letnich wakacji z kortów tenisowych w zamian za pomoc przy ich pielęgnacji.
- w umowie najmu z 14 stycznia 2016 r., zawartej na czas określony do 31 marca 2021 r., w zamian za korzystanie z boiska, na którym najemca instalował halę pneumatyczną w okresach jesienno-zimowych (tj. od 15 października do 15 marca każdego roku), najemca miał udostępniać Szkole nieodpłatnie halę na cele edukacji sportowej w każdym dniu roboczym w tygodniu w godzinach 8.00-16.00, zapewniając warunki użytkowania takie jak te uzyskiwane przez najemcę w godzinach prowadzenia przez niego działalności gospodarczej (wynajmowanie odpłatnie hali w godzinach 16.00-22.00 w dni robocze oraz 8.00-22.00 w dni wolne). W kolejnej umowie najmu z 1 marca 2016 r. zawartej na czas nieokreślony, w zamian za użytkowanie boiska na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie zajęć piłkarskich w okresach wiosenno-letnich (tj. od 15 marca do 30 czerwca i od 1 sierpnia do 15 października każdego roku), najemca przeprowadzał dwukrotnie w ciągu roku na własny koszt zabiegi pielęgnacyjne boiska.

(dowód: akta kontroli tom II str. 101, 102, 131-138, 151-167, 177-187, 202-252)

²⁶ Stawki wyższe określono w odniesieniu do nieruchomości położonych na terenie miasta Brwinów. Tereny wiejskie podzielono na dwie grupy – sołectwa bardziej atrakcyjne lokalizacyjnie (tj. Otrębusy, Kanie, Owczarnia i Żółwin) i mniej atrakcyjne (pozostałe sołectwa), gdzie stawki były niższe.

²⁷ Uchwała ta nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

²⁸ 12 umów dzierżawy i pięć umów najmu lokali użytkowych.

²⁹ Przetargi przeprowadzone przed 2016 r.

³⁰ Umowa dzierżawy działki nr 271 w Żółwinie o powierzchni 0,8500 ha na cele sportowe, nr 3.D.07.2017 z 6 lipca 2017 r. zawarta na 20 lat.

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

1. Burmistrz zawarł pięć umów najmu lokali użytkowych³¹ oraz dwie umowy najmu boiska sportowego³², nie sporządzając, i nie podając do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do wynajmu, a w przypadku pięciu³³ z 20 poddanych kontroli umów, nie podano w prasie lokalnej informacji o wykazach nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ugn.

Z wyjaśnień złożonych przez Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej³⁴ wynika, że przyczyną było przyjęcie praktyki, że wykaz nie jest konieczny w przypadku kontynuacji umów. Odnośnie umów najmu boiska sportowego Burmistrz poinformował m.in., że w ocenie Gminy charakter prawny umów (z uwagi na treść wzajemnych świadczeń rzeczowych, tj. barter) nie pozwala na zakwalifikowanie ich do żadnej z kategorii działań mieszczących się w pojęciu gospodarowania nieruchomościami, a tym samym reżim określony przepisami ugn nie dotyczył tych umów. Odnośnie do braku publikacji wykazów Burmistrz poinformował, że przyczyną nieprawidłowości było prawdopodobnie niedopatrzenie odpowiedzialnego w tym zakresie pracownika.

(dowód: akta kontroli tom II str. 97-100, 103, 104, 126, 176, 177, 180-182, 202, 204)

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje wyjątków w zakresie gospodarowania mieniem gminnym, dlatego umowy najmu boiska, tak jak wszystkie dotyczące nieruchomości, podlegają zasadom i procedurom w niej określonym, a ustalenie w umowie wzajemnych (barterowych) świadczeń nie może powodować wyłączenia stosowania ugn.

2. Analiza 13 wykazów nieruchomości wykazała, że w siedmiu przypadkach nie określono w nich terminów wnoszenia opłat³⁵, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 2 pkt 9 ugn. W sześciu wykazach dane w nich zawarte zostały przedstawione w sposób niepełny, np.: nie podano powierzchni nieruchomości przeznaczonej do dzierżawy (podano jedynie całkowitą powierzchnię gruntu, podczas gdy do dzierżawy przeznaczono jej część); nie wskazano wysokości czynszu³⁶; odwołano się do zarządzenia Burmistrza nr 79/2015 z 7 grudnia 2015 r. jako podstawy ustalenia wysokości czynszu, podczas gdy, zawierając umowy, zastosowano stawki ustalane w sposób indywidualny³⁷; podano wysokości czynszu bez wskazania, że jest to czynsz roczny³⁸.

Geodeta Gminny podał w wyjaśnieniach m.in., że brak podania terminów opłat spowodowany był niedopatrzeniem. Odnośnie niepełnych danych ujętych w sześciu wykazach poinformował, że wykazy były sporządzane w formie tabeli i aby nie tracić ich czytelności musiały mieć charakter zwięzły (informacje w nich zawarte uległy ograniczeniu do niezbędnych). Pod wykazami były podawane numery telefonów, pod którymi osoby zainteresowane miały możliwość uzyskać szczegółowych informacji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 103-107, 108)

W ocenie NIK, zamieszczanie w wykazach niepełnych i nieprecyzyjnych informacji mogło skutkować wprowadzeniem w błąd potencjalnych zainteresowanych i stanowić naruszenie

³¹ Umowy najmu lokali użytkowych zawierane były z dotychczasowymi najemcami. Umowa nr GK.7151.1.1.2016 z 08.07.2016 r. zawarta na 3 lata i cztery umowy zawarte na czas nieokreślony nr GK.7151.U.2.2016 z 01.02.2016 r., nr GK.7151.U.1.2017 z 20.11.2017 r., nr GK.7151.U.2.2017 z 29.12.2017 r. i nr GK.7151.U.1.2016 z 01.01.2016 r.

³² Umowy najmu boiska sportowego dotyczyły części nieruchomości, która 28 lipca 2015 r. oddana została w trwały zarząd Zespołowi Szkół nr 1 w Brwinowie. Umowa z 14 stycznia 2016 r. zawarta na 5 lat i z 1 marca 2016 r. – zawarta na czas nieoznaczony.

³³ Dotyczy to umów dzierżawy: nr GN.7224.D.16.2008 z 01.12.2008, nr GN.6845.1.9.2013 z 27.05.2013, nr GN.6845.1.15.2014 z 24.09.2014, nr GN.6845.1.9.2014 z 22.04.2014, nr GN.68.1.15.2013 z 06.12.2013

³⁴ Dalej zwany także RGK.

³⁵ Dotyczy to umów obowiązujących w kontrolowanym okresie: nr GN.6845.8.2016 z 8 lipca 2016 r., nr GN.6845.11.2016 z 21 lipca 2016 r., nr GN.7224.D.16.2008 z 1 grudnia 2008 r., nr GN.6845.1.9.2013 z 27 maja 2013 r., nr GN.6845.1.15.2014 z 24 września 2014 r., nr GN.6845.8.2017 z 28 kwietnia 2017 r., nr GN.6845.6.2016 z 20 lipca 2016 r.

³⁶ Dotyczy to dwóch przypadków (umowy nr GN.6845.8.2016 z 8 lipca 2016 r., nr GN.6845.11.2016 z 21 lipca 2016 r.), w których podano informację, że podstawę ustalenia wysokości opłat stanowi zarządzenie Burmistrza nr 79/2015 z 7 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu miesięcznego... oraz jednego przypadku (umowa nr GN.6845.17.2015 z 26 stycznia 2016 r.), w którym podano dwie różne miesięczne stawki stosowane do poszczególnych części przeznaczonych do dzierżawy – 3,50 zł – część przeznaczona na dojazd i 0,15 zł – część tereny zielone) bez wskazania wielkości powierzchni, do których odnosiły się wskazane stawki.

³⁷ Dotyczy to dwóch umów: nr GN.6845.8.2017 z 28 kwietnia 2017 r. – w umowie zastosowano stawkę indywidualną, z uwagi na to, że w zarządzeniu nie było przewidzianej stawki dla nieruchomości przeznaczonych pod uprawy rolne oraz nr GN.6845.6.2016 z 20 lipca 2016 r. – w umowie zastosowano stawkę, która nie wynikała z zarządzenia – została ustalona w sposób indywidualny 1 zł za 1 m².

³⁸ Dotyczy to jednego przypadku – umowy nr GN.6845.1.15.2014 z 24 września 2014 r.

zasady jawności i konkurencyjności postępowania w zakresie oddawania nieruchomości gminnych w dzierżawę.

3. Trzy umowy spośród 20 poddanych szczegółowemu badaniu zostały zawarte w trybie bezprzetargowym, bez uzyskania wymaganej w tym zakresie zgody Rady Miejskiej na odstąpienie od trybu przetargowego, co było niezgodne z art. 37 ust. 4 ugn. Dotyczy to umowy dzierżawy Nr GN.7224.D.16.2008 z 1 grudnia 2008 r. zawartej na czas nieokreślony, oraz dwóch umów najmu boiska sportowego zawartych 14 stycznia 2016 r. na okres do 31 marca 2021 r. i w dniu 1 marca 2016 r. zawartej na czas nieokreślony³⁹.

Odnosnie umowy z 2008 r. Geodeta Gminny poinformował m.in., że odstąpienie od przetargu nie wpływało na naruszenie zasady konkurencyjności, ponieważ położenie działki (dojazd do działki sąsiedniej, na której prowadzona jest działalność gospodarcza przez dzierżawcę) powodował, że nikt inny poza przedsiębiorcą nie był zainteresowany.

Odnosnie umów najmu boiska sportowego Burmistrz podał w wyjaśnieniach, że w ocenie Gminy charakter prawny umów (z uwagi na treść wzajemnych świadczeń rzeczowych, tj. barter) nie pozwala na zakwalifikowanie ich do żadnej z kategorii działań mieszczących się w pojęciu gospodarowania nieruchomościami, a tym samym reżim określony przepisami ugn, w tym zastosowanie trybu przetargowego nie dotyczył tych umów.

(dowód: akta kontroli tom II str. 97-100, 111, 177, 180-182, 202, 204)

Zdaniem NIK ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje wyjątków w zakresie gospodarowania mieniem gminnym. Dlatego wszystkie umowy najmu lub dzierżawy, bez względu na treść wzajemnych świadczeń, podlegają zasadom i procedurom w niej określonym.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Rada Miejska w § 4 ust. 5 uchwały w sprawie zasad gospodarowania zasobem udzieliła Burmistrzowi generalnej zgody na odstąpienie od trybu przetargowego przy zawieraniu umów najmu lub dzierżawy na czas nieoznaczony albo na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata.

Zdaniem NIK powyższy zapis uchwały Rady Miejskiej naruszał art. 18 ust. 2 pkt 9 i art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 37 ust. 4 i 4a ugn, zgodnie z którymi zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na okres oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Jedynie Rada Miejska, w konkretnych przypadkach, może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego. Umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy na okres oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, zawiera się w drodze bezprzetargowej, jeżeli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest organizacja pożytku publicznego lub użytkownikiem nieruchomości jest stowarzyszenie ogrodowe w rozumieniu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Z art. 37 ust. 4 ugn wynika, że wyrażenie zgody na tryb bezprzetargowy jest wyjątkiem od generalnej zasady przeprowadzania przetargów. W związku z powyższym każdorazowe odstąpienie od trybu przetargowego musi być wyrażone w uchwale Rady Gminy odnoszącej się do konkretnej nieruchomości.

Ponadto należy zauważyć, że wyrażenie w uchwale generalnej zgody na odstąpienie od trybu przetargowego zawierania umów prowadzi do utraty przez Radę jej ustawowych obowiązków w zakresie kontroli dysponowania majątkiem Gminy. Powyższe stanowisko zostało wielokrotnie potwierdzone w wyrokach sądów oraz rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów⁴⁰. Burmistrz, korzystając z upoważnienia wyrażonego w uchwale, zawarł w trybie bezprzetargowym 10 umów najmu i dzierżawy (z 20 poddanych badaniu).

Przewodniczący Rady Miejskiej poinformował m.in., że *zgoda czy zezwolenie Rady na wybrane tryby wskazane w uchwale wynikają z uprawnień jakie posiada rada, na podstawie art. 18 ust. 2 i art. 40 i 41 ustawy o samorządzie gminnym. (...) z ww. cytowanych przepisów wynika uprawnienie rady do określenia zasad i procedur zarządzania mieniem gminy, w tym również do ogólnej zgody na odstąpienie od trybu przetargowego w określonych przez Radę przypadkach. Podejmując uchwałę mieliśmy na względzie liczbę wpływających wniosków do rady w sprawie wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości – było ich dużo w tym czasie. (...) Chodziło*

³⁹ Boisko sportowe stanowiło część nieruchomości oddanej w trwały zarząd Zespołowi Szkół nr w Brwinowie 25.08.2015 r.

⁴⁰ Np. wyroki: WSA w Opolu z 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 49/09; WSA w Lublinie z 1 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 605/09; WSA w Lublinie z 8 marca 2011 r., sygn. akt. II SA/Lu 74/11; WSA w Rzeszowie z 4 listopada 2014 r., sygn. akt. II SA/Rz 1034/14; WSA w Olsztynie z 24 lutego 2015 r., sygn. akt. II SA/OI 1365/14; WSA w Olsztynie z 1 października 2015 r., sygn. akt. II SA/OI 859/15; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 29 marca 2017 r. LEX-O.4131.11.2017.AD; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 5 lutego 2018 r. PNIK-I.4131.63.18.

o usprawienie prac na styku Rada Miejska – Burmistrz tak, aby wnioskujący o przedłużenie umowy uzyskiwał stanowisko jak najwcześniej. Zawsze na Burmistrzu ciążył obowiązek oceny należytego wykonywania umowy przez dzierżawców lub najemców. (...).

(dowód: akta kontroli tom II str. 80-84, 89-94)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Burmistrz wynajmował i wdzierżawiał nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości z naruszeniem przepisów ugn. Kontrola 20 umów najmu i dzierżawy wykazała m.in., trzy przypadki zawarcia umów z pominięciem trybu przetargowego (pomimo braku zgody Rady Miejskiej w tym zakresie), siedem przypadków niesporządzenia wykazów nieruchomości, pięć przypadków nieopublikowania w prasie lokalnej informacji o wykazach nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy oraz siedem przypadków nieujęcia w wykazach terminów opłat. Tym samym ograniczono jawność i konkurencyjność postępowania przy wyborze najemców i dzierżawców nieruchomości gminnych.

Burmistrz rzetelnie ustalał wysokość czynszu oraz dokonywał jego aktualizacji, zgodnie z postanowieniami umów. W umowach w sposób należyty zabezpieczano interes prawy i ekonomiczny Gminy.

3. Egzekucja należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie nie wprowadzono procedur w zakresie kontroli terminowości zapłaty należności z tytułu najmu i dzierżawy oraz ich windykacji.

Zadania w tym zakresie były wykonywane przez RBFP, RGN (w zakresie należności z umów dzierżawy i najmu nieruchomości gruntowych) oraz RGK (m.in. w zakresie należności z umów najmu lokali użytkowych)

(dowód: akta kontroli tom II str. 260-262)

Jak poinformował Sekretarz Gminy, RBFP korzystał z systemu „Dzierżawa i Najem”, w którym wprowadzano dane z umów dzierżawy i najmu zawieranych w ramach zakresu działań RGN. Dane te przenoszone były automatycznie do systemu Rejestr VAT, w którym pracownik RGK wystawiał faktury na podstawie zawartych umów. Księgowania wpłat dokonywał na bieżąco RBFP w programie komputerowym „Księgowość zobowiązań”. W okresach kwartalnych RBFP przekazywał do RGN salda kontrahentów przedstawiające stan zaległości i ewentualnych nadpłat. W zakresie należności wynikających z umów najmu lokali użytkowych, RBFP korzystał z programu komputerowego „Qnet”, do którego wpłaty należności wprowadzane były na bieżąco. W przypadku nieterminowych wpłat wystawiano noty odsetkowe. W przypadku powstania zaległości wystawiano wezwania do zapłaty.

(dowód: akta kontroli tom II str. 256, 260-262)

Na koniec I kwartału 2018 r. zaległości z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości wyniosły 48,9 tys. zł i były wyższe o 1,8 tys. zł od zaległości na koniec 2016 r. i o 4,2 tys. zł od zaległości na koniec 2017 r. Zaległości te w każdym roku kontrolowanego okresu nie przekraczały 1% zaległości ogółem należnych Gminie. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości gminnych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 52)

Szczegółowemu badaniu poddano 10 dłużników, których stan zaległości z tytułu umów najmu i dzierżawy nieruchomości na 31 marca 2018 r. wynosił łącznie 58,5 tys. zł.

Kontrola wykazała, że do wszystkich dłużników wysyłano rzetelnie sporządzone wezwania do zapłaty zawierające kwotę zobowiązania głównego, kwotę odsetek, numer konta bankowego gminy, informację na temat godzin, w których możliwa jest wpłata w kasie Urzędu oraz wskazano termin, do którego należy dokonać płatności, aby uniknąć skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Kwoty zaległości ujęte w wezwaniach były zgodne z ewidencją księgową Gminy i treścią zawartych umów. W przypadku dwóch dłużników Burmistrz zawarł porozumienia o rozłożeniu na raty zaległości, w których dłużnicy uznali stan zadłużenia wobec Gminy na dzień złożenia wniosku i zobowiązywali się do jego spłaty w ratach, zgodnie z ustalonym harmonogramem.

(dowód: akta kontroli tom II str. 267-289)

Jak poinformował Kierownik RBFP w stosunku do poddanych szczegółowemu badaniu dłużników Gmina nie kierowała spraw do sądu, gdyż Urząd pozostawał z nimi w stałym kontakcie. Dłużnicy

występowali z pismami opisując swoje trudne warunki życiowe, kłopoty zdrowotne. W ocenie Kierownika podjęto właściwe działania, które doprowadziły do sukcesywnego regulowania zaległości przez dłużników. Gmina starała się uzyskać jak najlepsze wyniki, nie generując dodatkowych kosztów związanych z obsługą egzekucji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 290-293)

W trakcie kontroli NIK w sprawie dwóch dłużników, których najstarsze zaległości pochodziły z 2016 r., i którzy pomimo kilkakrotnych wezwań nie dokonywali wpłat, wystosowano pisma do Biura radców prawnych celem podjęcia działań egzekucyjnych. W jednym przypadku wystosowano do dłużnika pismo o udzieleniu prolongaty w postaci dodatkowego trzymiesięcznego terminu zapłaty zaległości pod rygorem rozwiązania umowy dzierżawy bez zachowania terminu wypowiedzenia ze skutkiem natychmiastowym. W trakcie kontroli jeden z dłużników dokonał wpłaty kwoty 700 zł, która została zaliczona na poczet najstarszych zaległości pochodzących z maja i czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli tom II str. 290-293)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanych zakresie.

4. Nadzór nad wykorzystaniem nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

W strukturze Urzędu Gminy Brwinów wyodrębniono stanowisko Geodety Gminnego⁴¹, podlegającego służbowo bezpośrednio Burmistrzowi, który odpowiedzialny był m.in. za prowadzenie spraw dotyczących gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy, zarządzanie nieruchomościami znajdującymi się w posiadaniu gminy oraz prowadzenie gminnego zasobu nieruchomości. Geodeta pełnił bezpośredni nadzór i kontrolę nad działalnością Referatu Gospodarki Nieruchomościami, do którego zadań należało w szczególności:

- gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność gminy, w tym zawieranie umów dzierżawy, najmu lub użyczenia,
- prowadzenie spraw związanych z naliczaniem opłat wynikających z określonych form władania nieruchomością, w tym dzierżawy i najmu,
- prowadzenie spraw związanych z dochodami i wydatkami w zakresie gospodarki nieruchomościami,
- prowadzenie wykazu mienia gminnego, w tym gminnego zasobu nieruchomości.

Sprawy związane z najmem lokali użytkowych, użyczeniem lub innymi formami używania, w tym przeprowadzanie procedur przetargowych i monitorowanie sposobu użytkowania pod względem zgodności z warunkami umowy należały do Referatu Gospodarki Komunalnej, podlegającego bezpośredniemu nadzorowi i kontroli Pierwszego Zastępcy Burmistrza.

Podlegający bezpośrednio Skarbnikowi Gminy Referat Budżetowo-Finansowo-Podatkowy prowadził m.in. sprawy związane z poborem i egzekucją należności (opłat) wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-98)

Jak poinformował Burmistrz, *nadzór nad wykorzystaniem nieruchomości gminnych wykonywany był poprzez monitorowanie działek umieszczanych w wykazie nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia lub najmu i podpisywanie tych wykazów. Na bieżąco były uzgadniane możliwości wydzierżawienia konkretnej nieruchomości.*

(dowód: akta kontroli tom II str. 7, 9)

W latach 2016-2018, w ramach kontroli zarządczej Burmistrz, ustalając dla RGN cele i ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, nie zidentyfikował żadnego ryzyka w obszarze dotyczącym gospodarowania nieruchomościami gminnymi na podstawie umów dzierżawy, najmu lub użyczenia, jak również w zakresie prowadzenia ewidencji gminnego zasobu nieruchomości.

W raportach z kontroli zarządczej za 2016 i 2017 r. Kierownik RGN zwracał uwagę na zbyt małą liczbę pracowników (w roku 2016 r. było ich czterech, w 2017 r. sześciu) oraz złe warunki

⁴¹ Od 1 lipca 2015 r. zarządzeniem nr 40.2015 z 19 czerwca 2015 r. Burmistrza Gminy Brwinów zmieniającym zarządzenie nr 47.2011 z 27 maja 2011 r. Stanowisko Geodety utrzymano również w obowiązującym od 18 grudnia 2017 r. regulaminie organizacyjnym Urzędu wprowadzonym zarządzeniem nr 80.2017 z 18 grudnia 2017 r.

lokalowe. W latach 2016-2018 nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych ani zewnętrznych, nie planowano i nie przeprowadzono audytów w zakresie objętym przedmiotem kontroli NIK. Nie wpłynęły żadne skargi i wnioski dotyczące ww. zakresu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 294, 295)

Ustalone
nieprawidłowości

Nadzór Burmistrza w zakresie prowadzenia ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, ewidencji środków trwałych oraz zawierania umów najmu i dzierżawy był niewystarczający, o czym świadczą nieprawidłowości stwierdzone w obszarach 1 i 2 wystąpienia pokontrolnego. Burmistrz, w ramach prowadzonej kontroli zarządczej, nie zidentyfikował ryzyk w obszarach, w których kontrola NIK wykazała nieprawidłowości. Funkcjonujący w Urzędzie system przepływu informacji pomiędzy RGN i RBFP w zakresie ewidencji środków trwałych nie był poprawny, skutkiem czego była nierzetelność analitycznej i syntetycznej ewidencji księgowej środków trwałych w zakresie gruntów.

(dowód: akta kontroli tom II str. 294, 295)

Ocena częściowa

Burmistrz sprawował niewystarczający nadzór w zakresie ewidencjonowania i oddawania nieruchomości wchodzących w skład zasobu w najem, dzierżawę i użyczenie.

Struktura organizacyjna Urzędu w latach 2016-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) została dostosowana do realizacji zadań z zakresu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁴², wnosi o:

- 1) ujmowanie w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości informacji o zgłoszonych roszczeniach oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych,
- 2) kontynuowanie działań zmierzających do prowadzenia ewidencji środków trwałych w zakresie gruntów gminnych zgodnie z polityką rachunkowości i ustawą o rachunkowości,
- 3) sporządzanie i podawanie do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do najmu lub dzierżawy i ujmowanie w nich pełnych i zgodnych ze stanem faktycznym danych o nieruchomościach,
- 4) wzmocnienie nadzoru w zakresie ewidencjonowania gminnego zasobu nieruchomości i zawierania umów najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

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

Warszawa, lipca 2018 r.

Kontroler
Ilona Bożek
specjalista k.p.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura NIK w Warszawie

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

z up.

Mirosław Hamera
Wicedyrektor

⁴² Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

