



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA.410.006.04.2018  
P/18/100

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T | 48 22 444 57 72, F | 48 22 444 57 62  
lwa@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* P/18/100 – Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

*Kontroler* Lidia Łucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/67/2018 z dnia 9 kwietnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

*Jednostka kontrolowana* Urząd Gminy Raszyn, ul. Szkolna 2a, 05-090 Raszyn<sup>1</sup>

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Andrzej Wiesław Zaręba, Wójt Gminy Raszyn<sup>2</sup>

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

### Ocena ogólna

W latach 2016-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych<sup>4</sup>) w Urzędzie podejmowano prawidłowe działania w celu wynajęcia, wydzierżawienia i użyczenia nieruchomości gminnych wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. Rzetelnie i zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>, prowadzono ewidencję nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. Prawidłowo ustalano i aktualizowano opłaty oraz należności i zaległości z tytułu umów najmu i dzierżawy.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieopracowaniu planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości,
- zawarciu jednej umowy dzierżawy gruntu bez uzyskania uprzedniej zgody Rady Gminy na tę dzierżawę oraz bez uzyskania zgody na odstąpienie od trybu przetargowego, a także bez sporządzenia dla tej nieruchomości wykazu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ugn,
- sporządzeniu 11 wykazów nieruchomości gminnych przeznaczonych do dzierżawy lub najmu, bez podania informacji o numerze księgi wieczystej, powierzchni nieruchomości lub wysokości opłat,
- nierzetelnych działaniach windykacyjnych wobec dwóch dłużników zalegających z opłatami z tytułu najmu nieruchomości, co w jednym przypadku doprowadziło do przedawnienia należności w kwocie 3,9 tys. zł,
- braku procedur wewnętrznych określających zasady windykacji zaległości.

Nieprawidłowości te nie miały jednak negatywnego wpływu na wykorzystanie nieruchomości gminnych w drodze najmu, dzierżawy lub użyczenia.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że w treści dziewięciu umów w sposób niewystarczający zabezpieczono interes ekonomiczny Gminy, poprzez nieokreślenie obowiązku wpłaty kaucji, kar umownych lub możliwości rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym.

<sup>1</sup> Dalej zwany także Urzędem.

<sup>2</sup> Wybrany 16 listopada 2014 r. W dalszej części wystąpienia zwany Wójtem Gminy lub Wójtem.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Kontrolę zakończono 22 czerwca 2018 r.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm. Dalej: ugn.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z ewidencjonowaniem nieruchomości i opracowywaniem planu wykorzystania nieruchomości gminnych należały do obowiązków pracowników Referatu Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 11, 16-17, 24, 29-30, 36, 41-42, 48-57, 130-131, 584)

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w ewidencji nieruchomości gminnych wykazano 260,9234 ha gminnych nieruchomości gruntowych<sup>6</sup>, w tym 61,0325 ha gruntów wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości<sup>7</sup>. Dane w ewidencji były zgodne z informacją o stanie mienia Gminy, sporządzoną na podstawie art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>8</sup> oraz spójne z księgową ewidencją środków trwałych oraz ewidencją gruntów i budynków prowadzoną przez Starostę Pruszkowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 68-71, 78-79, 96-103, 110-117, 667-677)

W ewidencji księgowej środków trwałych wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości zaksięgowano: dwie nieruchomości gruntowe w niewłaściwych obwodach<sup>9</sup>, powierzchnię jednej działki ewidencyjnej w wysokości o 50 m<sup>2</sup> wyższej niż prawidłowa<sup>10</sup> oraz niewłaściwe numery ewidencyjne ośmiu działek. W czasie trwania kontroli NIK dokonano korekty ewidencji księgowej środków trwałych.

(dowód: akta kontroli str. 110-117, 139-143)

W statystycznym sprawozdaniu SG-01 za 2017 r. wartość brutto gruntów wykazano w kwocie 62 864 tys. zł, co było niezgodne z księgową ewidencją środków trwałych, wg której wartość brutto gruntów wynosiła 62 869,5 tys. zł.

Wójt wyjaśnił, że był to błąd pisarski przy wprowadzaniu danych.

(dowód: akta kontroli str. 126, 656, 659, 668, 674)

Badanie kontrolne 20 umów najmu i dzierżawy wykazało zgodność danych w ewidencji nieruchomości i ewidencji księgowej z warunkami umów.

(dowód: akta kontroli str. 165, 178, 188-221)

Ewidencja nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości była prowadzona zgodnie z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn. Składała się z baz danych w programie MS Excel<sup>11</sup>, zapisanych na koniec okresów sprawozdawczych (np. kwartału, roku), zawierała elementy wskazane w art. 23 ust. 1c ugn i była na bieżąco aktualizowana.

Wójt Gminy wyjaśnił, że ewidencja wykorzystywana była głównie do planowania sprzedaży i nabywania nieruchomości w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy (budowa szkoły, przedszkola, hali sportowej). W mniejszym stopniu zasób monitorowano pod kątem możliwości najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości, ponieważ tworzyło go niewiele nieruchomości i były one mało atrakcyjne dla kontrahentów.

(dowód: akta kontroli str. 58-75, 130-132, 586, 630, 655-657, 659)

<sup>6</sup> Wszystkie nieruchomości, którymi dysponowała lub które czasowo rozdysponowała Gmina Raszyn, tj. nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości, nieruchomości będące własnością Gminy, które zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości, którymi Gmina dysponuje, ale nie ma co do nich ustalonego prawa własności.

<sup>7</sup> Z wyłączeniem nieruchomości wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy i dróg.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

<sup>9</sup> Działka nr ew. 216 o pow. 660 m<sup>2</sup> została wykazana w obwodzie Raszyn01 zamiast Raszyn02, działka nr ew. 325 o pow. 773 m<sup>2</sup> została wykazana w obwodzie Raszyn02 zamiast wieś Rybie.

<sup>10</sup> Wykazano, że działka nr ew. 111 w obwodzie wieś Łady ma powierzchnię 4600 m<sup>2</sup>, mimo że jej prawidłowa powierzchnia wynosi 4550 m<sup>2</sup>.

<sup>11</sup> Na 2018 r. w Urzędzie zaplanowano zakup i wdrożenie oprogramowania komputerowego IRMK (Internetowego Rejestru Mienia Komunalnego) firmy GEO-SYSTEM, służącego do kompleksowego zarządzania zasobem nieruchomości gminnych.

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wójt Gminy Raszyn nie opracował planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, co było niezgodne z art. 25 ust. 2 i 2a ugn.

Wójt wyjaśnił, że z uwagi na niedużą liczbę nieruchomości gminnych przeznaczonych do zbycia w celach komercyjnych, sporządzenie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości zostało zaplanowane na 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 130-132)

Ocena cząstkowa

W latach 2016-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) w Urzędzie rzetelnie prowadzono ewidencję nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. Ewidencja zawierała elementy wskazane w art. 23 ust. 1c ugn i obejmowała wszystkie nieruchomości będące własnością Gminy Raszyn, przez co stanowiła narzędzie wspomagające proces gospodarowania nieruchomościami gminnymi. Kontrola wykazała spójność danych wykazanych w ewidencji nieruchomości gminnych, ewidencji księgowej gminy i informacji o stanie mienia komunalnego oraz ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Pruszkowskiego.

NIK negatywnie ocenia brak planu wykorzystania nieruchomości gminnych.

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

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2016-2018 (I kwartał) gminny zasób nieruchomości stanowiło ponad 61 ha gruntów, na których znajdowało się 38-39 budynków<sup>12</sup>.

W tym okresie obowiązywało od 42 do 54 umów dotyczących zagospodarowania nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu, w tym:

- w 2016 r. – 26 umów najmu, 19 umów dzierżawy i 9 umów użyczenia,
- w 2017 r. – 28 umów najmu, 13 dzierżawy i 12 użyczenia,
- w I kwartale 2018 r. – 19 umów najmu, 13 dzierżawy i 10 użyczenia.

W ramach ww. umów:

- wynajęto 3 814,4 m<sup>2</sup> gruntu i dwa budynki o powierzchni 1 879,68 m<sup>2</sup> na działalność centrum medycznego, apteki i punktu gastronomicznego, 5-9 lokali o łącznej powierzchni od 610 m<sup>2</sup> do 730 m<sup>2</sup> na działalność usługową, stołówkę i sklepiki szkolne, a także – w ramach 10-14 umów – sale lekcyjne w szkołach na organizację kursów,
- wydzierżawiono gminne nieruchomości, budowle i urządzenia służące zbiorowemu zaopatrzeniu w wodę i zbiorowemu odprowadzaniu ścieków oraz w 2016 r.<sup>13</sup> 4 960,56 m<sup>2</sup>, a w latach 2017-2018 (I kwartał) – 910,56 m<sup>2</sup> gruntu m.in. jako zaplecze budowy, pod parking, urządzenia telefonii komórkowej i tablice reklamowe oraz na działalność usługowo-handlową,
- użyczono stadion i obiekt administracyjno-gospodarczy z bazą sportowo-rekreacyjną (25 326 m<sup>2</sup>) Klubowi Sportowemu Raszyn, budynki Gminnej Biblioteki Publicznej (486 m<sup>2</sup>) i Centrum Kultury Raszyn (1 580 m<sup>2</sup>) oraz – w ramach 6-8 umów – lokale m.in. na świadczenie bezpłatnych usług.

(dowód: akta kontroli str. 145-150, 154-157, 161-163)

W okresie objętym kontrolą Rada Gminy Raszyn nie uchwaliła zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Nowy kontrahent zainteresowany najmem lub dzierżawą wyłaniany był w drodze przetargu, a dotychczasowy składał wniosek o dalszy najem lub dzierżawę. W Urzędzie przyjęto praktykę, że:

- wnioski opiniowała Komisja Budżetu, Inwestycji i Mienia Komunalnego i rekomendowała je Radzie Gminy Raszyn,

<sup>12</sup> Nie stanowiły odrębnego od gruntu przedmiotu własności.

<sup>13</sup> Do 2016 r. obowiązywały dwie umowy na dzierżawę 3 500 m<sup>2</sup> jako zaplecze budowy i umowa na dzierżawę 600 m<sup>2</sup> na działalność własną.

- Rada Gminy podejmowała uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na najem lub dzierżawę nieruchomości i ewentualnie na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy,
- Wójt Gminy wydawał zarządzenie w sprawie przeznaczenia nieruchomości do najmu lub dzierżawy, ogłaszał wykaz nieruchomości przeznaczonych do najmu lub dzierżawy i zawierał umowę z kontrahentem.

(dowód: akta kontroli str. 140, 144, 165, 178, 665-666)

Badanie kontrolne 20 umów najmu i dzierżawy obowiązujących w latach 2016-2018 (I kwartał)<sup>14</sup> przez okres powyżej 3 miesięcy wykazało, że w 19 przypadkach wykazy nieruchomości przeznaczonych do najmu lub dzierżawy zostały sporządzone i podane do publicznej wiadomości zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn, a w jednym przypadku wykazu nie sporządzono. Wykazy wywieszane były przez 21 dni w siedzibie Urzędu, a informacja o tym została podana do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym powiat pruszkowski oraz na stronie internetowej Urzędu. W 8 z 19 sporządzonych wykazów zawarto wszystkie elementy określone w art. 35 ust. 2 ugn.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 179-180, 241-264)

Z 20 objętych kontrolą umów najmu i dzierżawy, pięć zawarto na okres do 3 lat, w tym cztery z dotychczasowymi kontrahentami, w zakresie tych samych nieruchomości, a 15 na okres powyżej 3 lat<sup>15</sup>.

Analiza 19 umów zawartych na czas dłuższy niż 3 lata lub kolejnych z tym samym kontrahentem wykazała, że Rada Gminy Raszyn wyraziła zgodę:

- na najem lub dzierżawę nieruchomości w przypadku 18 umów,
- na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia 17 umów.

Uchwały Rady Gminy Raszyn były zgodne z ugn i ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>16</sup>. Dotyczyły określonych w treści uchwały nieruchomości i nie zawierały szczegółowych postanowień umów.

W jednym przypadku Wójt zawarł umowę w trybie bezprzetargowym bez uzyskania uprzedniej zgody Rady Gminy na dzierżawę i na odstąpienie od trybu przetargowego<sup>17</sup>.

(dowód: akta kontroli str.164-183, 222-240, 312-329, 346, 349)

Z 20 umów objętych kontrolą dwie zostały zawarte w trybie przetargu<sup>18</sup>. Analiza przetargów nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 164-172, 241-242, 265-267, 350-421)

W latach 2016-2018 (I kwartał) obowiązywało od 10 do 12 umów użyczenia nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. Umowy zostały zawarte z Klubem Sportowym Raszyn, Uczniowskim Klubem Sportowym Łady, Gminną Biblioteką Publiczną w Raszynie, powiatem pruszkowskim, stowarzyszeniem rodzin abstynenckich, gminną spółką wodną i firmą stomatologiczną.

Analiza pięciu umów użyczenia<sup>19</sup> nie wykazała nieprawidłowości w sposobie wyboru kontrahentów. Umowy te dotyczyły lokali w szkole podstawowej, gimnazjum i gminnej bibliotece. Były wykorzystane m.in. na potrzeby krzewienia kultury fizycznej, promowanie idei trzeźwości, organizowanie spotkań z mieszkańcami przez gminną spółkę wodną i w celu świadczenia bezpłatnych usług stomatologicznych dla dzieci z terenu gminy. Umowy zabezpieczały interes Gminy poprzez zobowiązanie kontrahentów do wykorzystywania lokalu wyłącznie na cele zgodne z przeznaczeniem oraz zawierały postanowienia dotyczące sposobu ponoszenia opłat eksploatacyjnych, możliwości

<sup>14</sup> Do badania wybrane zostały umowy o największych wartościach obowiązujące w latach 2016-2018.

<sup>15</sup> W tym dwie z nowym kontrahentem i 13 z dotychczasowym, w zakresie tej samej nieruchomości.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2018 r. poz.994, ze zm.

<sup>17</sup> Nr 14/2014, GNR. 6845.26.2014 z 31 grudnia 2014 r.

<sup>18</sup> W przypadku jednej umowy zawartej na okres powyżej 3 lat wybór kontrahenta nastąpił w trybie przetargu ograniczonego, natomiast w przypadku jednej umowy zawartej na okres poniżej 3 lat w trybie przetargu nieograniczonego.

<sup>19</sup> Wybrane do badania pięć umów użyczenia zostały zawarte przed 22 sierpnia 2017 r., tj. przed wejściem w życie art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1509), który wprowadził obowiązek sporządzania i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w użyczenie.

rozwiązania umowy i zastosowania przepisów kodeksu cywilnego w sprawach w nich nieuregulowanych.

(dowód: akta kontroli str. 161-163, 424-441)

Analiza 25 umów najmu, dzierżawy i użyczenia wykazała, że zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wszystkie podpisał jednoosobowo Wójt Gminy Raszyn.

Postanowienia umów najmu i dzierżawy były zgodne z treścią wykazów o nieruchomościach przeznaczonych do najmu lub dzierżawy, podanych przez Wójta do publicznej wiadomości. W umowach zabezpieczono interes prawny i ekonomiczny Gminy m.in. poprzez ujęcie w ich treści postanowień dotyczących:

- terminu płatności (we wszystkich zbadanych umowach najmu i dzierżawy),
- konsekwencji zalegania z opłatą z tytułu najmu i dzierżawy, w tym możliwości rozwiązania umowy i/lub naliczania odsetek ustawowych (w treści 11 umów),
- obowiązku wpłaty kaucji (w treści jednej umowy),
- kar umownych z tytułu niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania nieruchomości (w treści jednej umowy) lub zobowiązania najemcy/dzierżawcy do używania przedmiotu umowy zgodnie z przeznaczeniem (w treści 13 umów),
- możliwości rozwiązania umowy w przypadku nieprzestrzegania postanowień umownych (w treści 11 umów),
- podwójnego czynszu w przypadku bezumownego korzystania z nieruchomości (w treści 15 umów),
- zasad najmu lub dzierżawy nieruchomości osobom trzecim (w treści 15 umów),
- zwrotu nieruchomości w stanie niepogorszonym (w treści 18 umów).

We wszystkich umowach zawarto postanowienia o zastosowaniu w sprawach nieuregulowanych przepisów kodeksu cywilnego oraz poddaniu ewentualnych sporów rozstrzygnięciu przez sąd powszechny.

(dowód: akta kontroli str. 172-174, 183-185, 265-344, 412-421)

Wójt Gminy Raszyn określił, w trybie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 ugn, stawki czynszu oraz sposób ustalania i aktualizacji opłat z tytułu najmu i dzierżawy w zarządzeniach:

- nr 10 z dnia 23 lutego 2007 r. w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu za najem lokali użytkowych i dzierżawę gruntu (obowiązywało do 12 sierpnia 2015 r.),
- nr 127 z dnia 13 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalania wysokości minimalnych stawek czynszu za najem lub dzierżawę lokali użytkowych lub pomieszczeń lub nieruchomości stanowiących własność Gminy Raszyn<sup>20</sup>.

Sposób ustalenia stawek czynszu i ich aktualizacji wynikał też z umów<sup>21</sup>.

Analiza 20 umów najmu i dzierżawy wykazała, że stawki czynszu określano i aktualizowano zgodnie z zasadami ustalonymi w wymienionych zarządzeniach Wójta Gminy. Od 1 stycznia 2018 r. stawki, zgodnie z opublikowanym w Monitorze Polskim przez Prezesa GUS średniorocznym współczynnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych<sup>22</sup>, zostały zwaloryzowane o 2%. O nowej stawce czynszu Urząd poinformował najemców i dzierżawców.

dowód: akta kontroli str. 175-176, 186-187, 291-292, 422-423, 442-449)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Wójt Gminy zawarł na okres czterech lat kolejną umowę<sup>23</sup> z Gminnym Przedsiębiorstwem Komunalnym Eko-Raszyn Sp. z o.o. na dzierżawę gminnych nieruchomości, budowli

<sup>20</sup> Zarządzenie zmieniane zarządzeniem nr 140/2015 Wójta Gminy Raszyn z dnia 4 września 2015 r. i zarządzeniem nr 97 Wójta Gminy Raszyn z dnia 15 lipca 2016 r.

<sup>21</sup> W umowach zawarto np. zapis „Wynajmujący będzie waloryzować wysokość czynszu 1 raz w roku zgodnie z publikowanym w Monitorze Polskim przez Prezesa GUS średniorocznym współczynnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. O nowej stawce czynszu Najemca zostanie poinformowany w formie oświadczenia Wynajmującego”.

<sup>22</sup> <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-sredniorocznego-wskaznika-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-ogolem-w-2017-r,-50,5.html>

<sup>23</sup> Nr 14/2014, GNR. 6845.26.2014 z 31 grudnia 2014 r.

i urzędzeń służących zbiorowemu zaopatrzeniu w wodę i zbiorowemu odprowadzaniu ścieków, bez:

- uzyskania zgody Rady Gminy na dzierżawę nieruchomości na czas powyżej 3 lat i odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tej umowy,
- sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ugn,
- przeprowadzenia przetargu.

(dowód: akta kontroli str. 177-183, 312-329)

Działanie to było niezgodne z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 35 ust. 1 i art. 37 ust. 4 ugn.

Wójt Gminy Raszyn wyjaśnił, że przygotowuje na najbliższą sesję Rady Gminy projekt uchwały o wyrażenie następczej zgody na zawarcie przedmiotowej umowy w trybie bezprzetargowym. Natomiast wykazu nie sporządził, ponieważ infrastruktura wodociągowo-kanalizacyjna mogła być wydzierżawiona jedynie ww. spółce komunalnej ze 100% udziałem Gminy Raszyn, utworzonej celem powierzenia jej zadania własnego gminy, tj. dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 345-349)

Przepisy ugn nie przewidują wyjątków w zakresie publikacji wykazu. Zdaniem NIK sporządzenie wykazu było obowiązkiem Wójta, a jego brak naruszył jawność postępowania w sprawie oddania ww. nieruchomości w dzierżawę.

2. Wykazy dotyczące 11 zbadanych nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę nie zawierały elementów określonych w art. 35 ust. 2 pkt 1, 2 i 8 ugn, w tym np.:

- dla pięciu<sup>24</sup> nieruchomości nie oznaczono księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości,
- dla dziewięciu<sup>25</sup> powierzchni nieruchomości (używano np. określeń „sala lekcyjna w szkołach”, „powierzchnia tablic informacyjno-reklamowych”),
- dla pięciu<sup>26</sup> nie wskazano wysokości opłat z tytułu najmu lub dzierżawy, lecz przywołano nieaktualne w czasie wyboru kontrahenta zarządzenie Wójta Gminy Raszyn w sprawie ustalania stawek czynszu za najem i dzierżawę<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 167, 180, 242, 249-251, 254-257)

Wójt Gminy Raszyn wyjaśnił, że w przypadku wynajmowania sal lekcyjnych w szkołach i powierzchni reklamowych wykaz jest generalny, ponieważ nie jest możliwe szczegółowe wskazanie i określenie powierzchni przeznaczonej do wynajęcia. Natomiast informacja o zmianach zarządzeń Wójta Gminy Raszyn w sprawie ustalania stawek czynszu za najem i dzierżawę jest podawana do wiadomości publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 345, 348-349)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W treści 9<sup>28</sup> z 20 zbadanych umów najmu i dzierżawy Urząd w sposób niewystarczający zabezpieczył interes ekonomiczny Gminy. W umowach nie znalazły się postanowienia dotyczące obowiązku wpłaty kaucji, kar umownych, możliwości rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku nieprzestrzegania określonych postanowień umowy.

(dowód: akta kontroli str. 173-174, 184-185, 281-290, 297-299, 330-344)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Wójt w sposób prawidłowy wynajmował, wydzierżawiał i używał nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości, w sposób właściwy

<sup>24</sup> Umowy najmu: Nr 8/2016, Nr 5/2015, Nr 6A/2015, Nr 9/2015, Nr 7/2017.

<sup>25</sup> Umowy najmu: Nr 5/2015, Nr 9/2015, Nr 7/2017. Umowy dzierżawy: Nr 1/2017, Nr 2/2015, Nr 3/2015, Nr 4/2015, Nr 5/2016, Nr 15/2016.

<sup>26</sup> Umowy najmu: Nr 9/2015, Nr 7/2017. Umowy dzierżawy: Nr 1/2017, Nr 5/2016, Nr 15/2016.

<sup>27</sup> Zarządzenie nr 10 Wójta Gminy Raszyn z 23 lutego 2007 r. w sprawie ustalania minimalnych stawek czynszu za najem lokali użytkowych i dzierżawę gruntu, które obowiązywało do 12 sierpnia 2015 r.

<sup>28</sup> Nr 6A/2015 z 30 września 2015 r. na dzierżawę stołówki wraz z zapleczem w Szkole Podstawowej w Raszynie oraz najem dwóch pomieszczeń w budynku Gimnazjum w Raszynie, nr 9/2015 z 1 października 2015 r. i nr 7/2017 z 4 listopada 2017 r. na najem sal lekcyjnych w szkole podstawowej, nr 1/2017 z 18 stycznia 2017 r., nr 2/2015 z 2 marca 2015 r., nr 3/2015 z 2 marca 2015 r., nr 4/2015 z 5 marca 2015 r., nr 5/2016 z 11 marca 2016 r., nr 15/2016 z 30 listopada 2016 r. na dzierżawę powierzchni pod tablice informacyjno-reklamowe.

zawierał umowy z kontrahentami oraz ustalał i aktualizował opłaty z tytułu najmu i dzierżawy. Kontrola wykazała nieprawidłowości, niemające jednak zasadniczego wpływu na prawidłowość wyboru kontrahentów i postanowień umownych. Polegały one na nieopublikowaniu jednego wykazu nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy, nierzetelnym sporządzeniu 11 wykazów, niezgodnym z prawem odstąpieniu od trybu przetargowego i zawarciu umowy na cztery lata bez zgody Rady Gminy.

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

Zapewnienie terminowego ściągania należności, w tym z tytułu najmu i dzierżawy majątku należało w Urzędzie do zadań Zastępcy Skarbnika Gminy i pracowników Referatu Budżetu i Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 27-28, 39-40, 48, 450-455)

Dochody z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości<sup>29</sup> w 2016 r. wyniosły 1 571,9 tys. zł netto (1,45% dochodów ogółem), w 2017 r. – 1 849,4 tys. zł netto (1,53%) i w I kwartale 2018 r. – 573,6 tys. zł netto (1,93%). Wójt Gminy wyjaśnił, że ww. formy gospodarowania nieruchomościami miały niewielkie znaczenie, a niskie dochody z tego tytułu wynikały z:

- małej liczby nieruchomości przeznaczonych do najmu/dzierżawy,
- niskiej atrakcyjności tych nieruchomości (w zasobie były głównie drogi, tereny zielone, oświatowe i przeznaczone do zbycia),
- braku zainteresowania kontrahentów, ponieważ oferta osób prywatnych była większa i atrakcyjniejsza.

Zaległości z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości<sup>30</sup> w 2016 r. wyniosły 19,7 tys. zł brutto (1,04% należności ogółem z tego tytułu), w 2017 r. – 20,2 tys. zł brutto (0,87%) i w I kwartale 2018 r. – 19,5 tys. zł brutto (2,8%).

(dowód: akta kontroli str. 487-492, 661, 663-664)

W Urzędzie nie określono szczegółowych procedur dotyczących zasad kontroli terminowości zapłaty należności, egzekucji i windykacji zaległości. Zasady ogólne wynikały z zarządzenia w sprawie zasad funkcjonowania gospodarki finansowej<sup>31</sup>, w którym określono, że w ramach procedur kontroli dochodów z najmu i dzierżawy majątku, należy sprawdzić terminowość wpłat i prawidłowość naliczania odsetek od nieterminowych wpłat, wystawianie wezwań do zapłaty i kierowanie spraw do wyegzekwowania na drodze postępowania sądowego.

Kontrolę terminowości wpłat z tytułu najmu i dzierżawy w Referacie Budżetu i Finansów umożliwiał system „Księgowość zobowiązań”, który na podstawie wystawionych w systemie „Rejestr VAT” faktur sprzedaży z tytułu najmu i dzierżawy, generował wykaz zaległości.

Wójt Gminy Raszyn wyjaśnił, że raz na miesiąc sprawdzano wykazy zaległości. Zastępca Skarbnika nadzorowała realizację dochodów z tytułu najmu i dzierżawy majątku gminnego bezpośrednio poprzez kontakt z pracownikiem ewidencjonującym ww. dochody, a także – w razie potrzeby – z pracownikami Referatu Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa oraz Biurem Prawnym Urzędu. Z kontroli terminowości wpłat nie spisywano protokołów.

Główne zaległości z tytułu najmu i dzierżawy majątku na koniec 2016 r., 2017 r. i I kwartału 2018 r. (18,7 tys. zł, tj. ponad 92% zaległości z tego tytułu) powstały przed 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 140, 144, 453, 453-492)

<sup>29</sup> Z wyłączeniem nieruchomości z mieszkaniowego zasobu Gminy.

<sup>30</sup> Z wyłączeniem nieruchomości z mieszkaniowego zasobu Gminy.

<sup>31</sup> Zarządzenie nr 172/2006 Wójta Gminy Raszyn z 29 grudnia 2006 r. w sprawie wprowadzenia przepisów wewnętrznych regulujących zasady funkcjonowania gospodarki finansowej i gospodarowania majątkiem administrowanym przez Urząd Gminy Raszyn, zmienione zarządzeniem nr 187/15 Wójta Gminy Raszyn z dnia 20 listopada 2015 r. zmieniającym zarządzenie nr 172/2006 Wójta Gminy Raszyn z dnia 29 grudnia 2006 r. w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących zasady funkcjonowania gospodarki finansowej i gospodarowania majątkiem administrowanym przez Urząd Gminy Raszyn.



Pozostałe zaległości (w kwotach od 345,75 zł do 688,80 zł brutto) powstały w kontrolowanym okresie i dotyczyły trzech dłużników, którzy systematycznie opóźniali się z opłatami. Analiza działań Urzędu w celu wyegzekwowania od nich zapłaty wykazała, że pracownicy Referatu Budżetu i Finansów informowali ich telefonicznie o braku wpłaty, elektronicznie o kwotach zaległości i odsetkach, wysyłali pisemne noty odsetkowe, coroczne potwierdzenia sald i – w przypadku braku wpłaty – wezwania do zapłaty. Wezwania zawierały kwotę zobowiązania głównego i odsetek ustawowych, adres kasy w Urzędzie i numer konta bankowego oraz informację, do kiedy należy dokonać płatności, aby uniknąć skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Wezwania były wysyłane w terminie do 30 dni od daty powstania zaległości i w przypadku każdego dłużnika okazywały się skuteczne.

(dowód: akta kontroli str. 453-455, 492, 546-561, 567-571, 575-580)

Zaległości sprzed 2013 r. w kwocie 14,8 tys. zł i 3,9 tys. zł brutto dotyczyły dwóch dłużników.

W przypadku dłużnika zalegającego z zapłatą 14,8 tys. zł brutto od 2010 r., dotyczącą umowy najmu nr 4/08 z 26 maja 2008 r., Urząd skierował w 2011 r. pozew o zapłatę do Sądu Rejonowego w Pruszkowie. Sąd w postępowaniu upominawczym wydał 10 maja 2011 r. nakaz zapłaty, któremu 25 lipca 2011 r. nadał klauzulę wykonalności<sup>32</sup>.

Urząd 23 kwietnia 2018 r., tj. w trakcie kontroli NIK, złożył wniosek do komornika sądowego o wszczęcie egzekucji świadczenia pieniężnego na podstawie ww. nakazu zapłaty.

W przypadku dłużnika zalegającego z zapłatą 3,9 tys. zł brutto od 2012 r., dotyczącą umowy dzierżawy nr 16/2011 z 1 czerwca 2011 r., ostateczne wezwanie do zapłaty wysłano 23 września 2013 r.

W Urzędzie nie prowadzono działań w celu wyegzekwowania zaległości na drodze prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 492, 522-537, 575, 579)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Przez siedem lat, od 25 lipca 2011 r., tj. od dnia nadania sądowemu nakazowi zapłaty klauzuli wykonalności, do 23 kwietnia 2018 r. (w trakcie kontroli NIK), w Urzędzie Gminy Raszyn nie podjęto działań w celu egzekucji zaległości w kwocie 14,8 tys. zł z tytułu umowy najmu nr 4/08 z 26 maja 2008 r. Ponadto przez pięć lat, tj. od 2013 r., nie wszczęto postępowania egzekucyjnego wobec dłużnika zalegającego z zapłatą 3,9 tys. zł z tytułu umowy najmu nr 16/2011 z 1 czerwca 2011 r.

Było to niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Wójt Gminy wyjaśnił, że wynikało to z niedopatrzania pracowników, którym przekazano sprawę i pracownika, do którego obowiązków należała kontrola zaległości, braku dokumentów dotyczących miejsca zameldowania i działalności dłużnika oraz z mało precyzyjnych regulacji wewnętrznych w zakresie egzekucji należności obowiązujących w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 140-144, 492, 528-537, 575, 579)

Obowiązkiem właściwych pracowników Urzędu było podjęcie działań egzekucyjnych zmierzających do wykonania zobowiązania przed dłużników, w tym w drugim przypadku wystąpienie o ustalenie jego miejsca zamieszkania. Brak działań w tym zakresie przez ponad trzy lata, zgodnie z art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>33</sup>, skutkuje przedawnieniem tego roszczenia oraz może powodować odpowiedzialność z tytułu

<sup>32</sup> Sygn. akt I Nc 1328/11.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1025.

naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wynikającą z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>34</sup>.

W Urzędzie prawidłowo i rzetelnie monitorowano terminowość bieżących wpłat z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu, a w przypadku opóźnienia w zapłacie podejmowano przed rozpoczęciem windykacji odpowiednie, terminowe i skuteczne działania w celu ich wyegzekwowania.

Jednak nierzetelnie prowadzona kontrola zaległości z lat poprzednich spowodowała, że do czasu rozpoczęcia kontroli NIK w Urzędzie nie podjęto działań windykacyjnych w stosunku do dwóch dłużników, co w jednym przypadku doprowadziło do przedawnienia zaległości i uszczuplenia dochodów Gminy.

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

Struktura organizacyjna Urzędu oraz zakres zadań realizowanych przez Referat Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa oraz Referat Budżetu i Finansów określone zostały w regulaminie organizacyjnym Urzędu<sup>35</sup> i dostosowane do realizacji zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami. Szczegółowy nadzór nad realizacją tych zadań należał do zadań kierowników referatów, zastępcy skarbnika i zastępcy wójta.

(dowód: akta kontroli str. 6-51, 130-131, 450, 452, 581-585)

Efektywność zarządzania gminnym zasobem nieruchomości oceniana była przez Wójta i Radę Gminy na podstawie corocznych informacji o stanie mienia komunalnego, w których m.in. zawarto informacje o zmianach w stanie gruntów gminnych. W latach 2016-2018 (I kwartał) w tym zakresie nie przeprowadzono analiz efektywności zarządzania.

Wójt Gminy wyjaśnił, że o działaniach ww. referatów informowany był w trakcie cyklicznych narad i spotkań z pracownikami oraz na bieżąco w miarę potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 82-109, 583-585)

Kierownicy Referatu Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa oraz Referatu Budżetu i Finansów, zgodnie z zarządzeniami Wójta Gminy Raszyn w sprawie kontroli zarządczej<sup>36</sup>, sporządzili plany realizacji celów i zadań referatów na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. oraz określili ryzyka związane z ich realizacją. W 2016 r. i 2017 r. zadania te nie dotyczyły bezpośrednio gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, natomiast na 2018 r. Referat Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa zaplanował m.in. opracowanie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości oraz zakup i wdrożenie programu komputerowego do kompleksowego zarządzania zasobem nieruchomości gminnych.

W sprawozdaniach z realizacji celów i zadań w ramach kontroli zarządczej za 2016 r. i 2017 r. referaty wykazały, że osiągnęły zaplanowane wartości mierników.

(dowód: akta kontroli str. 584, 588-630)

W latach 2016-2018 (I kwartał) w Urzędzie nie przeprowadzono audytów oraz kontroli wewnętrznych i zewnętrznych w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

Wójt Gminy wyjaśnił, że nie polecił przeprowadzenia audytu i kontroli w tym zakresie, ponieważ do Urzędu nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące wykorzystania nieruchomości gminnych.

dowód: akta kontroli str. 586-587, 631-654)

<sup>34</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, ze zm.

<sup>35</sup> W latach 2016-2018 (I kwartał) obowiązywał regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Raszyn, stanowiący załącznik nr 2 do zarządzeń Wójta Gminy Raszyn: nr 26/2016 z 29 stycznia 2016 r., nr 86/2016 z 22 czerwca 2016 r. i nr 78/2018 z 18 maja 2018 r.

<sup>36</sup> Nr 28/2016 z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie zasad i trybu wyznaczania celów i zadań w Urzędzie Gminy Raszyn i jednostkach organizacyjnych Gminy oraz procedury zarządzania ryzykiem wpływającym na ich wykonanie i nr 29/2016 z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Raszyn.

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono brak monitoringu, kontroli i procedur wewnętrznych określających zasady postępowania w celu egzekucji zaległości z tytułu najmu i dzierżawy majątku. Mogło to stanowić przyczynę nieterminowego podejmowania czynności zmierzających do zapłaty zobowiązania przez dwóch dłużników i naruszenia art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 140, 144, 453, 455, 474, 522-536)

Wójt Gminy wyjaśnił, że szczegółowych zasad nie wprowadzono przez niedopatrzenie. W Urzędzie rozpoczęto prace nad opracowaniem nowych przepisów wewnętrznych regulujących zasady funkcjonowania gospodarki finansowej i gospodarowania majątkiem.

(dowód: akta kontroli str. 656, 658-659)

#### Ocena cząstkowa

W latach 2016-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) Wójt Gminy sprawował nadzór nad wykorzystaniem nieruchomości gminnych przeznaczonych do najmu, dzierżawy i użyczenia. Wójt, zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zapewnił funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej, który odpowiadał standardom kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Struktura organizacyjna Urzędu została dostosowana do realizacji zadań z zakresu wykorzystania nieruchomości gminnych. W Urzędzie istniał poprawnie działający system przepływu informacji z zakresu wykorzystania nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia. Jednak brak kontroli zaległości i szczegółowych zasad windykacji w tym zakresie miał negatywny wpływ na dochody Gminy i spowodował ich uszczuplenie.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>37</sup>, wnosi o:

- 1) opracowanie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości,
- 2) wyeliminowanie przypadków nieopublikowania wykazów nieruchomości przeznaczonych do zagospodarowania lub publikowania wykazów niekompletnych, niespełniających wymagań określonych w art. 35 ust. 2 ugn,
- 3) kontynuowanie działań w celu egzekucji zaległości z tytułu umowy najmu nr 4/08 z 26 maja 2008 r.,
- 4) opracowanie procedur wewnętrznych określających zasady windykacji zaległości.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

<sup>37</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa , dnia 3 lipca 2018 r.

Kontroler  
Lidia Łucka  
główny specjalista kontroli państwowej

*Lidia Łucka*

podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

Dyrektor

**WICEDYREKTOR**  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Warszawie

*Sławomir Sierański*

**Sławomir Sierański**

*Anna Lechinska-Stiller*

*ML*