

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

## **DELEGATURA W BIAŁYMSTOKU**

LBI-410/02 - 2005

Nr ewid. 170/2005/P/05/119/LBI

### **Informacja**

**o wynikach kontroli**

**gospodarowania lokalami użytkowymi w miastach**

**województwa podlaskiego w latach 2003 - 2004**

**i w I kwartale 2005 roku**

***Misją** Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

---

***Wizją** Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

---

Ryszard Walendzik

Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku

Zatwierdzam:  
Jacek Jezierski

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel./fax: (0 22) 444-50-00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## SPIS TREŚCI

|                                                                                | str.      |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Wprowadzenie .....</b>                                                   | <b>4</b>  |
| <b>2. Podsumowanie wyników kontroli .....</b>                                  | <b>5</b>  |
| 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności                                   | 5         |
| 2.2. Synteza wyników kontroli                                                  | 6         |
| 2.3. Uwagi końcowe i wnioski                                                   | 9         |
| <b>3. Ważniejsze ustalenia kontroli .....</b>                                  | <b>9</b>  |
| 3.1. Charakterystyka stanu prawnego                                            | 9         |
| 3.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne                                 | 13        |
| 3.3. Istotne ustalenia kontroli                                                | 15        |
| <b>4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli .....</b>                | <b>27</b> |
| 4.1. Przygotowanie kontroli                                                    | 27        |
| 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli        | 28        |
| <b>5. Załączniki .....</b>                                                     | <b>30</b> |
| 5.1. Wykaz jednostek objętych kontrolą                                         | 30        |
| 5.2. Wykaz osób odpowiedzialnych za działalność będącą<br>przedmiotem kontroli | 30        |
| 5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli           | 31        |

# **1. Wprowadzenie**

## **1.1. Temat kontroli**

Gospodarowanie lokalami użytkowymi<sup>1</sup> w miastach województwa podlaskiego w latach 2003 – 2004 i w I kwartale 2005 roku.

## **1.2. Numer kontroli**

P/05/119

## **1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli**

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Głównymi przesłankami jej podjęcia były wyniki dotychczasowych kontroli NIK przeprowadzonych w latach 2001 – 2003, wskazujące na nieprawidłowości w udostępnianiu przez gminy lokali użytkowych (dotyczące przygotowania, przeprowadzenia i udokumentowania postępowań przetargowych), jak również na zaniedbywanie windykacji należności za korzystanie z majątku. Ważną przesłanką podjęcia kontroli było niewątpliwie znaczenie obrotu lokalami użytkowymi dla społeczności lokalnych, podnoszone szczególnie w interpelacjach i zapytaniach poselskich, interpelacjach radnych, skargach kierowanych do NIK oraz doniesieniach prasowych. Obszar objęty kontrolą jest powszechnie uznawany za potencjalnie zagrożony zachowaniami korupcyjnymi.

## **1.4. Cel kontroli**

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości gospodarowania majątkiem komunalnym miast w postaci lokali użytkowych i skuteczności w pozyskiwaniu dochodów budżetów samorządowych z tego tytułu, przede wszystkim pod kątem:

- prawidłowości obrotu lokalami użytkowymi i zabezpieczenia interesu prawnego i ekonomicznego gmin przy zarządzaniu komunalnym zasobem użytkowym,
- skuteczności działań windykacyjnych wobec korzystających z lokali użytkowych,
- skuteczności nadzoru i kontroli gmin nad jednostkami zarządzającymi zasobem użytkowym.

## **1.5. Tematyka kontroli**

Przedmiotowy zakres kontroli obejmował zbadanie zagadnień związanych z gospodarowaniem komunalnym zasobem użytkowym, a w szczególności:

- strategii gmin miejskich w tym zakresie,
- prawidłowości obrotu oraz ewidencjonowania nieruchomości o charakterze użytkowym,
- prawidłowości windykowania należności gmin z tytułu gospodarowania zasobem użytkowym,

---

<sup>1</sup> Kontrolą objęto nieruchomości zabudowane budynkami o charakterze użytkowym oraz ich części składowe.

- wykonywania przez organy gmin nadzoru i kontroli nad gospodarką zasobem użytkowym.

## **1.6. Zakres podmiotowy i termin przeprowadzenia kontroli**

Kontrola została przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli z własnej inicjatywy (w okresie od 17 stycznia do 30 czerwca 2005 roku) i dotyczyła lat 2003 – 2004 i I kwartału 2005 roku. Skontrolowano 20 jednostek, w tym 10 urzędów miast i 10 podmiotów zarządzających komunalnym zasobem lokali użytkowych (8 gminnych zakładów budżetowych i 2 spółki z o.o.). Kontrole w urzędach miast i zakładach budżetowych zostały przeprowadzone z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup>, tj. legalności, gospodarności i rzetelności, a w spółkach komunalnych z punktu widzenia legalności i gospodarności (art. 5 ust. 3). Szczegółowy wykaz jednostek objętych kontrolą został zamieszczony w załączniku Nr 5.1. do niniejszej Informacji.

## **2. Podsumowanie wyników kontroli**

### **2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności**

**Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania lokalami użytkowymi. Żadna z kontrolowanych gmin nie określiła docelowej wielkości zasobu użytkowego oraz kierunków i sposobów jego zagospodarowania. We wszystkich objętych kontrolą jednostkach wystąpiły istotne nieprawidłowości przy udostępnianiu najemcom mienia komunalnego oraz egzekwowaniu należności z tego tytułu.**

**Ustalenia kontroli dają również podstawę do negatywnej oceny działalności burmistrzów i prezydentów kontrolowanych miast w zakresie wykonywania nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi zarządzającymi zasobami użytkowymi gmin.**

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ( Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwana dalej „ustawą o NIK”.

## **2.2. Synteza wyników kontroli**

**2.2.1. Żadna ze skontrolowanych gmin nie wypracowała kompleksowej strategii gospodarowania lokalami użytkowymi i w konsekwencji nie miała planu wykorzystania zasobu tych nieruchomości, wymaganego dla całego zasobu komunalnego postanowieniami art. 23 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup>. Gminy nie określiły, które lokale powinny pozostać w zasobie nieruchomości i w jakim celu, a które nieruchomości są gminie zbędne i wymagają zabezpieczenia do momentu ich zbycia bądź likwidacji. Działalność w tym zakresie polegała na załatwianiu najpilniejszych, bieżących spraw (opis, str.15 i 21-22).**

**2.2.2. W latach 2003 – 2005 (I kwartał) kontrolowane gminy zbyły w drodze przetargów 55 lokali użytkowych (o łącznej powierzchni 15.584,75 m<sup>2</sup>) za kwotę 6.697.220 zł, z zachowaniem zasad dotyczących upubliczniania sprzedaży i wyceny nieruchomości (opis, str.15-16).**

**2.2.3. Nielegalne, dowolne co do trybu i zasad były działania przy wynajmowaniu lokali użytkowych. W 83 spośród 311 skontrolowanych przez NIK spraw (26,7%), lokale użytkowe wynajęto na okres powyżej 3 lat bez przetargu wymaganego od 22 września 2004 roku postanowieniami art. 37 ust. 1 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>4</sup> oraz uchwał organów gmin. Kolejne 80 lokali użytkowych wynajęto również bez przetargu, ale w sytuacjach dopuszczonych postanowieniami uchwał rad gmin, bądź przy braku regulacji gmin o kształtowaniu stosunków obligacyjnych do 3 lat. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wynajem i wydzierżawianie lokali użytkowych w sposób inny niż rynkowy stwarza warunki do zachowań korupcyjnych.**

**W 15 jednostkach, w 284 (z 311) przypadkach uchybiono normom obowiązującym przy upublicznianiu oddania w najem lub dzierżawę lokali użytkowych, naruszając zasadę jawności wyrażoną w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>. Brak jawności ma ze swej istoty charakter korupcyjny (opis, str.16-19).**

**2.2.4. W latach 2003 – 2004 i w I kwartale 2005 roku łączne wpływy skontrolowanych gmin z tytułu gospodarowania komunalnym zasobem użytkowym wyniosły 43.101.613 zł, a ich udział w dochodach własnych stanowił od 1% do 14,8%. Wpływy za korzystanie**

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami ( Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

<sup>4</sup> Patrz przypis nr 3.

<sup>5</sup> Patrz przypis nr 3.

z lokali użytkowych były znaczenie niższe od możliwych do uzyskania, gdyż w tym okresie:

- w 10 (z 20) kontrolowanych jednostkach nie zawsze waloryzowano stawki czynszów albo urealniano stawki wskaźnikami innymi niż wynikające z umów bądź postanowień uchwał organów gmin, co może wskazywać na występowanie zjawisk korupcyjnych. Szacunkowe utraty wpływów z tego tytułu wyniosły w ostatnich 7 latach 3.198.315 zł, w tym w latach 2003 – 2005 (I kwartał) 1.662.974 zł (opis, str.19-21),
- z 2.713.434 zł na 1 stycznia 2003 roku do 3.295.293 zł na koniec marca 2005 roku (o 21,4%) wzrosły zaległości w opłatach za korzystanie z lokali użytkowych. Na 31 marca 2005 roku zaległości nieuregulowane przez co najmniej 2 miesiące posiadało 278 dłużników na łącznie 2.066.319 zł (62,7% zadłużenia ogółem występującego na ten dzień), głównie z powodu nierzetelnej lub zaniechania windykacji należności (opis, str.23-24),
- o 1.645.623 zł niższe od należnych były łączne wpływy (2.719.714 zł) z tytułu podatku od nieruchomości. W latach 2003 – 2005 (I kwartał) w skontrolowanych gminach (z powodu świadomych decyzji bądź bierności burmistrzów i prezydentów) obowiązku podatkowego nie zgłosiło i należnego podatku od nieruchomości nie wpłaciło 988 spośród 1431 najemców lokali użytkowych, a ponadto 5 (z 10) jednostek zarządzających komunalnym zasobem użytkowym uregulowało - po 1 stycznia 2003 roku - ten podatek (łącznie 238.873 zł) za 193 najemców lokali użytkowych. W ocenie NIK takie postępowanie narusza zasadę równego traktowania podatników i wskazuje na możliwość występowania zjawisk o charakterze korupcyjnym (opis, str.25-26),
- w 9 (z 10 skontrolowanych) gminach łączna powierzchnia niezagospodarowanych przez co najmniej 2 miesiące lokali użytkowych wzrosła o 48,8%, z 11.089,83 m<sup>2</sup> na 1 stycznia 2003 roku do 16.502,75 m<sup>2</sup> na 31 marca 2005 roku (na koniec tego okresu niezagospodarowanych pozostawało 98 z 2.141 lokali użytkowych). Koszty utrzymania pustostanów wyniosły łącznie 376.576 zł, a utracone przychody netto - liczone na podstawie ostatnio obowiązujących umów - 727.079 zł. W żadnej z gmin nie opracowano kompleksowego programu (np. z zastosowaniem preferencyjnych

stawek czynszu) umożliwiającego zagospodarowanie wolnych powierzchni użytkowych (opis, str.21-22).

- 2.2.5. Z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości<sup>6</sup>, nierzetelnie prowadzono w 5 jednostkach ewidencję środków trwałych. W ewidencji nie ujmowano budynków o charakterze użytkowym oraz zawyżano wartości księgowe o budynki uprzednio rozebrane lub przekazane w zarządzanie (opis, str.24).
- 2.2.6. W 4 (z 10 kontrolowanych) gminach nie było pełnego rozeznania o stanie technicznym obiektów użytkowych, ponieważ zarządcy nie prowadzili ksiąg obiektów budowlanych i nie dokonywali przeglądów okresowych zarządzanych budynków, czym naruszyli przepisy art. 64 i 62 Prawa budowlanego<sup>7</sup> (opis, str.24-25).
- 2.2.7. W ocenie NIK niewystarczający był nadzór nad działalnością jednostek organizacyjnych gmin gospodarujących lokalami użytkowymi, wykonywany przez burmistrzów i prezydentów miast (nadzór sprowadzał się do działań formalnych i brakowało bezpośrednich kontroli). Ponadto, nie posiadano wiedzy o trybie, warunkach i skali wynajmowania lub wydzierżawiania powierzchni o charakterze użytkowym przez co najmniej 187 jednostek (np. żłobków, przedszkoli, szkół i miejskich ośrodków sportu i rekreacji), z których 160 wynajmowało te powierzchnie bez przetargu, stosując nieuzasadnione gospodarczo zróżnicowanie stawek czynszu (opis, str.26-27).
- 2.2.8. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości finansowe (np. z tytułu odstąpienia od waloryzacji czynszów, od dochodzenia podatku od nieruchomości, czy też z tytułu wykazywania nierzetelnych danych w ewidencji finansowo - księgowej) w łącznej wysokości 27.484.548 zł. Natomiast korzyści finansowe wynikające z tej kontroli wyniosły na dzień opracowania niniejszej Informacji 2.642.149 zł<sup>8</sup> (opis, str.29).

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.).

<sup>8</sup> Dane według stanu na 31 grudnia 2005 roku.

## 2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Niezależnie od wniosków adresowanych do kierowników skontrolowanych jednostek (wymienionych w załączniku nr 5.2. do Informacji), Najwyższa Izba Kontroli uznaje za zasadne, aby gminy określiły docelową wielkość zasobu użytkowego oraz opracowały i wdrożyły do realizacji programy dotyczące gospodarowania lokalami użytkowymi (pozwoli to na racjonalne i kompleksowe zagospodarowanie posiadanej substancji użytkowej). Potrzebne wydaje się też, szczególnie z punktu widzenia gospodarności, stosowanie trybu przetargowego przy oddawaniu nieruchomości w najem lub dzierżawę bez względu na okres obowiązywania umów obligacyjnych.

W ocenie NIK prezydenci i burmistrzowie miast powinni w szczególności:

- niezwłocznie podjąć inicjatywę dotyczącą wprowadzenia zmian w zasadach nabycia i zbycia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata, poprzez wykreślenie postanowień umożliwiających udostępnianie lokali użytkowych z pominięciem trybu przetargowego,
- wprowadzić zasady wynajmowania obiektów użytkowych na okres do 3 lat,
- zintensyfikować i zracjonalizować działania zmierzające do poprawienia skuteczności windykacji zaległości w opłacaniu czynszu,
- uporządkować sprawy związane z wynajmowaniem lokali użytkowych przez jednostki organizacyjne gmin.

## 3. Ważniejsze ustalenia kontroli

### 3.1. Charakterystyka stanu prawnego

Do podstawowych aktów prawnych regulujących problematykę gospodarowania lokalami użytkowymi należą:

**Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami<sup>9</sup>**. W tej ustawie (w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 września 2004 roku) zostały między innymi określone zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego (art. 1). Z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu, w tym w szczególności mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany, zrzeczenia

---

<sup>9</sup> Patrz przypis nr 3.

się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd (art. 13 ust. 1).

Z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze (art. 11 ust. 1). Jeżeli przepisy ustawy wymagają udzielenia zgody przez radę gminy, wyrażenie zgody następuje w drodze uchwały tej rady (art. 11 ust. 2). Organy wykonawcze gmin, działające za jednostkę samorządu terytorialnego są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 ).

Zgodnie z art. 20 pkt 2 ustawy, tworzone są m.in. gminne zasoby nieruchomości. Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 25 ust. 1). Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na: ewidencjonowaniu nieruchomości, zapewnianiu wyceny nieruchomości, sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, zabezpieczaniu nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzeniu windykacji tych należności, współpracy z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego, podejmowaniu czynności w postępowaniu sądowym i zbywaniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu (art. 23 ust. 1).

Właściwy organ (organ wykonawczy gminy – wójt, burmistrz, prezydent miasta) sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (art. 35 ust. 1). Dane, które zamieszcza się w wykazie określa art. 35 ust. 2.

Zasadą jest zbycie nieruchomości w drodze przetargu (art. 37 ust. 1). Przypadki w jakich można zbywać nieruchomości w drodze bezprzetargowej określa art. 37 ust. 2. Przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ (art. 38 ust.1). Jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, właściwy organ nie ma obowiązku organizowania dalszych przetargów, a nieruchomość może być zbyta w drodze rokowań za cenę ustaloną w tych rokowaniach (art. 39 ust. 2). Przetarg przeprowadza się w formie: przetargu ustnego nieograniczonego, ustnego ograniczonego, pisemnego nieograniczonego i pisemnego ograniczonego (art. 40 ust. 1). Przetarg ustny ma na celu uzyskanie najwyższej ceny, a przetarg pisemny wybór najkorzystniejszej oferty (art. 40 ust. 2). O zastosowanej formie przetargu decyduje jego organizator (art. 40 ust. 3).

W dniu 22 września 2004 roku weszła w życie nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>10</sup>. Zmiany dotyczą między innymi: zasad nabywania mieszkań przez najemców, możliwości nabywania nieruchomości w trybie bezprzetargowym (nowela rozszerza katalog takich przypadków), zasad organizowania przetargów na zbycie nieruchomości komunalnych lub stanowiących własność Skarbu Państwa. Nowe regulacje odnoszą się również do prawa użytkowania wieczystego, podziału nieruchomości, zasad ich wywłaszczania oraz zwrotu, a także do zawodów regulowanych, m. in. zarządcy, pośrednika w obrocie nieruchomościami, zarządcy majątkowego. Nowe przepisy wprowadziły między innymi obowiązek przeprowadzenia przetargu przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas dłuższy niż 3 lata. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów (art. 37 ust. 4). Znowelizowana ustawa o gospodarce nieruchomościami nie nałożyła na organ wykonawczy gminy obowiązku przeprowadzenia przetargu w razie oddania nieruchomości w najem lub dzierżawę (na podstawie umów obligacyjnych) na okres nie dłuższy niż 3 lata. Ustawa nie zawiera również regulacji dotyczących zasad organizowania przetargów na najem lub dzierżawę nieruchomości, bez względu na czas trwania umów obligacyjnych.

Szczegółowe regulacje dotyczące przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości, w tym również gminnych zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy<sup>11</sup> i w obowiązującym z dniem 22 września 2004 roku rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>12</sup>.

**Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>13</sup>.** Według tej ustawy, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują m.in. sprawy gospodarki nieruchomościami (art. 7 ust. 1 pkt 1). W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami (art. 9 ust. 1). Organami gminy są: rada gminy oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 11 a ust. 1). Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie (art. 15 ust. 1). Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady należy podejmowanie uchwał

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.).

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 9, poz. 30 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 207, poz. 2108

<sup>13</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określenia zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Do czasu określenia zasad organ wykonawczy gminy może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Organem wykonawczym gminy jest wójt, burmistrz i prezydent miasta (art. 26 ust. 1). Do zadań wójta, burmistrza i prezydenta miasta należy w szczególności m.in.: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, określanie sposobu wykonywania uchwał, gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2). Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2).

**Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny<sup>14</sup>**. Kodeks reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi (art. 1). Przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz (art. 659 § 1). Umowa najmu nieruchomości lub pomieszczenia na czas dłuższy niż rok powinna być zawarta na piśmie (art. 660). Wynajmujący powinien wydać najemcy rzecz w stanie przydatnym do umówionego użytku i utrzymywać ją w takim stanie przez czas trwania najmu (art. 662 § 1). Drobne nakłady połączone ze zwykłym używaniem rzeczy obciążają najemcę (art. 662 § 2). Najemca powinien przez czas trwania najmu używać rzeczy najętej w sposób w umowie określony, a gdy umowa nie określa sposobu używania, w sposób odpowiadający właściwościom i przeznaczeniu rzeczy (art. 666 § 1). Najemca obowiązany jest uiszczać czynsz w terminie umówionym (art. 669 § 1). Jeżeli termin płatności czynszu nie jest w umowie określony, czynsz powinien być płacony z góry, a mianowicie: gdy najem ma trwać nie dłużej niż miesiąc – za cały czas najmu, a gdy najem ma trwać dłużej niż miesiąc albo gdy umowa była zawarta na czas nie oznaczony – miesięcznie, do dziesiątego dnia miesiąca (art. 669 § 2). Dla zabezpieczenia czynszu oraz świadczeń dodatkowych, z którymi najemca zalega nie dłużej niż rok, przysługuje wynajmującemu ustawowe prawo zastawu na rzeczach ruchomych najemcy wniesionych do przedmiotu najmu, chyba że rzeczy te nie podlegają zajęciu (art. 670 § 1). Jeżeli najemca dopuszcza się zwłoki z zapłatą czynszu co najmniej za dwa pełne okresy płatności, wynajmujący może najem wypowiedzieć bez zachowania terminów wypowiedzenia (art. 672).

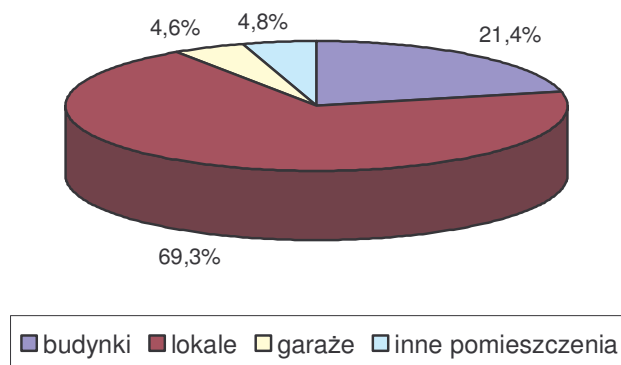
---

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

**Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych<sup>15</sup>.** Ustawa ta normuje m.in. podatek od nieruchomości (art.1). Organem podatkowym właściwym w sprawach podatków i opłat unormowanych w ustawie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) – art. 1 c. Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają m.in. grunty oraz budynki lub ich części (art. 2 ust. 1). Podstawę opodatkowania stanowi: dla gruntów – powierzchnia, dla budynków lub ich części – powierzchnia użytkowa (art. 4 ust. 1). Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości – art. 5 ust. 1 ( w art. tym określone są jednocześnie maksymalne stawki roczne podatku dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, zaznaczono także iż rada gminy może stawki te różnicować). W art. 6 uregulowano kwestie ustalania podatku, składania deklaracji podatkowych, zapłaty podatku i terminów jego płatności w odniesieniu do osób fizycznych i prawnych. Zwolnienia od podatku od nieruchomości określa art. 7 ust. 1 i 2 ustawy. Górne granice stawek kwotowych określone w art. 5 ust. 1, od roku 2003 ulegają corocznie podwyższeniu na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku, w którym stawki ulegają podwyższeniu, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (art. 20 ust. 1).

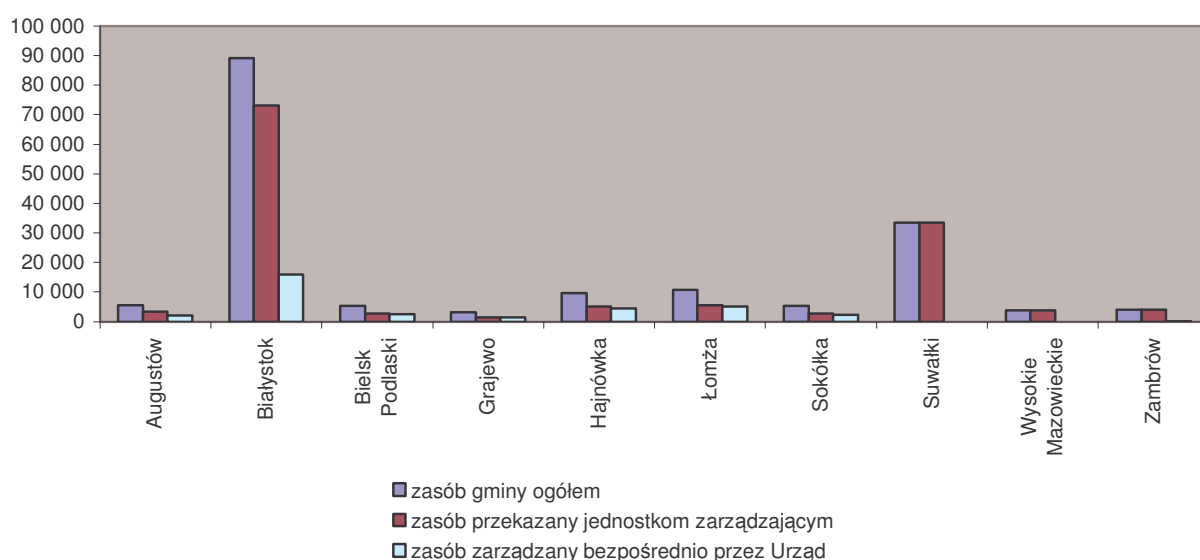
### 3.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Według stanu na 31 marca 2005 roku na komunalny zasób użytkowy kontrolowanych 10 gmin składało się ogółem 2.141 obiektów użytkowych o łącznej powierzchni 170.410,73 m<sup>2</sup> (82 budynki, 1.221 lokali użytkowych, 430 garaży i 408 innych pomieszczeń użytkowych). Struktura tego zasobu przedstawiała się następująco:



<sup>15</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.

Największy zasób użytkowy na koniec pierwszego kwartału 2005 roku posiadała *Gmina Białystok* (łącznie 1.092 obiekty użytkowe o powierzchni 89.179 m<sup>2</sup>), a najmniejszy *Gmina Grajewo* – 30 obiektów o łącznej powierzchni 3.084 m<sup>2</sup>:



W 2 gminach (*Suwałki i Wysokie Mazowieckie*) całością komunalnych lokali użytkowych zarządzały komunalne zakłady budżetowe, a 8 (z 10) skontrolowanych gmin, zarządzanie lokalami użytkowymi podzieliło pomiędzy urzędy miast i zarządców (komunalne zakłady budżetowe i spółki z o.o.). Podział zarządu komunalnym zasobem lokali użytkowych pomiędzy urzędami, zakładami budżetowymi i spółkami z o.o. był zróżnicowany. Na przykład na dzień 31 marca 2005 roku *Gmina Białystok* była właścicielem 1.092 obiektów użytkowych o powierzchni 89.179 m<sup>2</sup>, z których 82,1% (1.049 o powierzchni 73.188 m<sup>2</sup>) przekazano do *Zarządu Mienia Komunalnego w Białymstoku* (pozostałymi 43 obiektami o powierzchni 15.991 m<sup>2</sup> zarządzał *Urząd Miejski w Białymstoku*). W *Gminie Suwałki* całością zasobu użytkowego (427 obiektami o powierzchni 33.500 m<sup>2</sup>) zarządzał *Zarząd Budynków Mieszkalnych w Suwałkach*, a w *Gminie Augustów*, spośród 44 obiektów o powierzchni 5.515,62 m<sup>2</sup>, 32 o powierzchni 3.430 m<sup>2</sup> (62,2%) zarządzało *Augustowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego „KODREM” Spółka z o.o. w Augustowie*, a 12 o powierzchni 2.085,62 m<sup>2</sup> *Urząd Miasta w Augustowie*.

W latach 2003 – 2005 (I kwartał) we wszystkich 10 skontrolowanych jednostkach zarządzających komunalnym zasobem lokali użytkowych, przychody (wpływy i należności) uzyskane z tytułu gospodarowania lokalami użytkowymi (łącznie 38.170.111 zł) ponad trzykrotnie

przewyższyły koszty związane z utrzymaniem tego zasobu (łącznie 11.115.725 zł). Spośród jednostek zarządzających, najniższą nadwyżkę przychodów nad kosztami (222.692 zł) uzyskał *Zakład Administracji Domów Mieszkalnych w Grajewie* zarządzający 24 obiektami o łącznej powierzchni 1.548 m<sup>2</sup>, a najwyższą - 22.260.417 zł - *Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku* zarządzający zasobem obejmującym 1.049 obiektów użytkowych o łącznej powierzchni 73.188 m<sup>2</sup>.

### **3.3. Istotne ustalenia kontroli**

**3.3.1.** W ocenie Najwyższej Izby Kontroli za niezgodny z zasadą legalności należy uznać brak w 6 (z 10 kontrolowanych) gminach planu wykorzystania zasobu nieruchomości, wymaganego postanowieniami art. 23 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>16</sup> (w trakcie kontroli plan wykorzystania zasobu opracowano w *Urzędach Miasta w Hajnówce i w Sokółce*), za co odpowiedzialność ponoszą burmistrzowie i prezydenci miast. Pozostałe 4 gminy posiadały plany wykorzystania zasobu, które jednak nie zawierały w swej treści rozwiązań dotyczących gospodarowania zasobem użytkowym. W okresie objętym kontrolą:

- w *Urzędzie Miasta w Wysokiem Mazowieckiem i w Suwałkach* sporządzono wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia, w tym również o charakterze użytkowym. W *Urzędzie Miasta w Zambrowie i w Grajewie* plany wykorzystania zasobu określały ogólne kierunki zagospodarowania gruntów, bez rozwiązań dotyczących komunalnego zasobu użytkowego.

Jedną z przesłanek nie opracowania planów wykorzystania zasobu nieruchomości (w tym również zasobu użytkowego), był brak strategii dotyczącej gospodarowania lokalami użytkowymi. Gminy nie ustaliły w szczególności, które lokale powinny pozostać w zasobie nieruchomości, na jakie cele i w jaki sposób będą wykorzystywane, które zostaną zagospodarowane, jakie będą formy sprawowania nad nimi zarządu, a które nieruchomości są gminom zbędne, kiedy i w jakiej kolejności będą zbywane, które zostaną wyremontowane, rozebrane bądź wymagają zabezpieczenia przed zniszczeniem. Gospodarowanie przez gminy komunalnym zasobem lokali użytkowych polegało na bieżącym rozwiązywaniu najpilniejszych problemów.

**3.3.2.** Sprzedaży lokali użytkowych (kontrolowane gminy zbyły 55 obiektów o łącznej powierzchni 15.584,75 m<sup>2</sup>, za kwotę 6.697.220 zł) dokonano legalnie, z zachowaniem norm określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami<sup>17</sup> i przepisów wykonawczych do tej ustawy<sup>18</sup>. Wszystkie transakcje zawarto, w szczególności po upublicznieniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, wycenie nieruchomości i po przeprowadzeniu przetargu. Do każdego przetargu

---

<sup>16</sup> Patrz przypis nr 3.

<sup>17</sup> Patrz przypis nr 3.

<sup>18</sup> Patrz przypis nr 11 i 12.

prowadzono dokumentację zawierającą informacje o terminie i miejscu przetargu, nieruchomości będącej przedmiotem przetargu, rozstrzygnięciu komisji przetargowej (wraz z uzasadnieniem) i nabywcy nieruchomości.

Z punktu widzenia gospodarności, negatywnie należy ocenić działania mające na celu sprzedaż budynków o charakterze użytkowym przez *Urząd Miejski w Białymstoku*. Z uwagi na zmieniające się koncepcje (członków Zarządu Miasta Białegostoku pełniących funkcje od 1998 do 2002 roku, a od 2003 roku Prezydenta Miasta) sposobu zagospodarowania obiektów, od podjęcia pierwszych decyzji o sprzedaży do ich sfinalizowania upłynęło w 4 (z 6 ogółem) przypadkach od 2 do 5 lat, co wpłynęło na drastyczne obniżenie wartości nieruchomości. Na przykład:

- *od podjęcia pierwszej decyzji o sprzedaży (28 marca 2001 roku) do zbycia (24 marca 2004 roku) nieruchomości przy ul. Świętojańskiej 21, cena tej nieruchomości - według biegłych rzeczoznawców - spadła z 664,0 tys. zł do 505,6 tys. zł, a koszty utrzymania tego obiektu (wyłącznie dozoru i dostawy mediów) wyniosły 243,7 tys. zł. W okresie 3 lat budynek był przeznaczany do zamiany z Uniwersytetem w Białymstoku lub z prowadzącym firmę M.; rozważano wykorzystanie obiektu na potrzeby Biura Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego i Wydziału Architektury Urzędu Miejskiego w Białymstoku, a o jego nabycie ubiegała się Fundacja Pomocy Repatriantom i Polakom ze Wschodu „PATRIA”. Żadnego z tych sposobów zagospodarowania nie sfinalizowano i ostatecznie obiekt został sprzedany za 510,7 tys. zł spółce A.P.,*



- *od propozycji sprzedaży (z 26 marca 1999 roku) do zbycia (13 października 2003 roku) nieruchomości przy ul. Włókienniczej 5, cena tej nieruchomości - według biegłych rzeczoznawców - spadła z 402,5 tys. zł do 266,9 tys. zł (obiekt uległ dewastacji). Co najmniej od lutego 2000 roku rozważano przeznaczenie nieruchomości na potrzeby Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie, jednak ze względu na brak środków koncepcji tej nie zrealizowano i w 2003 roku budynek sprzedano za 311,9 tys. zł spółce P.,*
- *od pierwszej decyzji o sprzedaży (z grudnia 1998 roku) do jej sfinalizowania (sprzedaż w styczniu 2005 roku B.Ś. za 276,6 tys. zł) wynikająca z wyceny rzeczoznawców wartość nieruchomości przy ul. Włókienniczej 7A spadła z 631,3 tys. zł do 330,0 tys. zł. Obiekt uległ dewastacji i pozostawał bez zabezpieczenia.*

**3.3.3.** W 83 spośród 311 skontrolowanych przez NIK spraw (26,7%), lokale użytkowe wynajęto z pominięciem przetargu wymaganego postanowieniami art. 37 ust. 1 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>19</sup> oraz wbrew postanowieniom uchwał organów gmin. Na przykład :

- *Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Łomży wynajęło łącznie 9 lokali i 27 stanowisk w hali targowej, z czego tylko 3 lokale i 2 stanowiska w przetargach wymaganych uchwałą*

<sup>19</sup> Patrz przypis nr 3.

*Rady Miejskiej w Łomży z dnia 14 marca 1995 roku<sup>20</sup>. Pozostałe 6 lokali i 25 stanowisk wynajęto z pominięciem wszelkich procedur lub z naruszeniem postanowień §2 i §3 ust.1 tej uchwały - bez przetargu bądź zgody Prezydenta Miasta Łomży po bezskutecznych przetargach - najemcom prowadzącym działalność gospodarczą lub bez zgody Prezydenta w przypadku najemców nieprowadzących takiej działalności. Ponadto 2 lokale wynajęto po ich utworzeniu na wnioski konkretnych osób, co nie mieściło się w rygorach zarówno ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i uchwały Rady Miasta,*

- *w latach 2003 – 2005 (I kwartał) Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce wynajął łącznie 19 lokali, z czego 5 z pominięciem trybu przetargowego. Bez przetargu wynajmowano przede wszystkim garaże, w tym byłym lub obecnym pracownikom jednostek Miasta lub członkom ich rodzin,*
- *Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Wysokim Mazowieckiem wynajął 8 obiektów (6 lokali użytkowych i 2 garaże), z czego 6 (w tym jeden za zgodą Burmistrza Miasta Wysokie Mazowieckie) z pominięciem trybu przetargowego, wymaganego postanowieniami art. 37 ust. 1 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, § 13 i 14 uchwały Rady Miasta Wysokie Mazowieckie z dnia 28 czerwca 2001 roku<sup>21</sup> oraz § 4 ust. 6 załącznika do uchwały Rady Miasta z dnia 29 marca 1993 roku w sprawie utworzenia ZGM<sup>22</sup>. Ponadto w 6 sprawach (w tym w 2 za zgodą Burmistrza Miasta) odstąpiono od pobierania czynszu, co w okresie od stycznia 2003 roku do marca 2005 roku uszczupliło przychody ZGM o co najmniej 47.543 zł.*

Nagminne wynajmowanie lub wydzierżawianie lokali z pominięciem przetargów było wynikiem indywidualnych decyzji burmistrzów lub kierowników jednostek organizacyjnych zarządzających komunalnym zasobem użytkowym gmin, jak również braków w regulacjach dotyczących zasad wynajmowania lub wydzierżawiania nieruchomości o charakterze użytkowym. Na przykład w 9 (z 10 kontrolowanych) gminach regulacje dotycząc zasad wynajmowania lub wydzierżawiania nieruchomości o charakterze użytkowym (Rada Miejska w Zambrowie w ogóle nie ustaliła zasad gospodarowania lokalami użytkowymi) dawały możliwość:

- *wynajmowania lokali użytkowych bez przetargu na okres powyżej 3 lat (w gminach Sokółka, Augustów, Wysokie Mazowieckie i Łomża) w sytuacji, kiedy pierwszy przetarg nie został rozstrzygnięty,*
- *w 7 gminach (Białystok, Suwałki, Grajewo, Wysokie Mazowieckie, Hajnówka, Sokółka i Bielsk Podlaski), pierwszeństwo zawarcia umowy na dalszy okres z dotychczasowym dzierżawcą lub najemcą, jeżeli przed jej wygaśnięciem złożył on pisemną ofertę i wywiązał się z postanowień umowy, i o ile nie kolidowało to z interesami gminy. Przyjęte przez rady gmin rozwiązania wręcz umożliwiały dysponowanie majątkiem komunalnym z pominięciem trybu przetargowego,*
- *wynajmowania lokali użytkowych na okres powyżej 3 lat z dowolnym obniżeniem ceny wywoławczej czynszu po pierwszym bezskutecznym przetargu (gminy Białystok, Grajewo i Hajnówka),*
- *wynajmowania lokali użytkowych bez przetargu na okres do 3 lat. W 9 gminach (poza Gminą Suwałki) nie było regulacji w zakresie stosunków obligacyjnych nawiązywanych na okres do 3 lat, co ustawa o gospodarce nieruchomościami dopuszczała.*

<sup>20</sup> Uchwała Nr 58/XIII/95 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 14 marca 1995 roku w sprawie zasad ustalania stawek czynszu za najem lokali użytkowych stanowiących własność Miasta Łomża.

<sup>21</sup> Uchwała Nr XXXIV/145/01 Rady Miasta Wysokie Mazowieckie z dnia 28 czerwca 2001 roku w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata.

<sup>22</sup> Uchwała Nr 57/X Rady Miasta Wysokie Mazowieckie z dnia 29 marca 1993 roku w sprawie utworzenia ZGM.

Skutkiem tego - w okresie objętym kontrolą - kolejne 80 lokali użytkowych wynajęto również bez przetargu. Na przykład:

- w 2004 roku Burmistrz Miasta Hajnówka w 3 (z 26) przypadkach bez przetargu, ale zgodnie z postanowieniami § 17 uchwały Rady Miejskiej w Hajnówce z dnia 29 kwietnia 1998 roku<sup>23</sup>, przedłużył na tych samych warunkach (bez zmiany stawki czynszu) umowy najmu lokali na okres kolejnych 3 lat ich dotychczasowym użytkownikom, prowadzącym działalność gospodarczą,
- Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku w 15 (z 70 analizowanych przez NIK) sprawach wyłonił najemców lokali użytkowych bez przetargu, w sytuacjach dopuszczonych postanowieniami uchwały Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 26 stycznia 1998 roku.<sup>24</sup> Przy tym, około 73% powierzchni lokali użytkowych zarządzanych przez ZMK (według stanu na 31 grudnia 2004 roku i bez obiektów po byłym Samodzielnym Miejskim Zakładzie Opieki Zdrowotnej) rozdysponowano bez przetargu jeszcze przed 2003 rokiem i za wiedzą i zgodą Zarządów Miasta, a ZMK wynajmował te lokale dalej, między innymi poprzez przedłużanie umów na kolejne 3 lata bądź przedłużenie na czas nieokreślony umów zawartych pierwotnie na 3 lata,
- Urząd Miejski w Białymstoku, na mocy postanowień uchwały Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 26 stycznia 1998 roku, w 12 przypadkach wynajął lub wdzierżawił lokale użytkowe bez przetargu ich dotychczasowym najemcom (dzierżawcom), poprzez przedłużanie umów na następne lata. Między innymi spółce „M i S” wdzierżawiono nieruchomość w dniu 30 grudnia 1999 roku na 3 lata, w dniu 27 grudnia 2002 roku na następne 2 lata, a 14 grudnia 2004 roku na następne 3 lata.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli najem i dzierżawa lokali użytkowych w sposób inny niż rynkowy stwarza warunki do zachowań korupcyjnych.

W 224 (z 311 skontrolowanych) przypadkach wynajmu i dzierżawy lokali użytkowych doszło do naruszenia zasady jawności gospodarowania wyrażonej w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>25</sup>. Nie sporządzono i nie podano do publicznej wiadomości wykazów lokali użytkowych przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę, a w kolejnych 60 sprawach wykazy zostały upublicznione na 5, 10 i 14 zamiast 21 dni, co stwierdzono w 15 z 20 objętych kontrolą NIK jednostek (w Urzędzie Miasta i Przedsiębiorstwie Komunalnym Sp. z o. o. w Bielsku Podlaskim, w Urzędzie Miejskim i Zarządzie Mienia Komunalnego w Białymstoku, w Urzędzie Miasta i Zarządzie Mienia Komunalnego w Zambrowie, w Urzędzie Miasta i Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Hajnówce, w Urzędzie Miejskim i Miejskim Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Łomży, w Urzędzie Miasta i Zakładzie Administracji Domów Mieszkalnych w Grajewie, w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Wysokiem Mazowieckiem,

<sup>23</sup> Uchwała Nr XXXVII/256/98 Rady Miejskiej w Hajnówce z dnia 29 kwietnia 1998 roku w sprawie zasad nabywania, zbywania, obciążania nieruchomości gruntowej oraz ich wdzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata.

<sup>24</sup> Uchwała Nr LXIII/629/98 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 26 stycznia 1998 roku w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wdzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata.

<sup>25</sup> Patrz przypis nr 3.

w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce i w Zarządzie Budynków Mieszkalnych w Suwałkach).

**3.3.4.** W zawartych z najemcami (dzierżawcami) umowach najmu lub dzierżawy wszystkie skontrolowane jednostki zarządzające komunalnym zasobem lokali użytkowych prawidłowo zabezpieczyły interesy gmin. Na przykład w umowach wskazywano przedmiot najmu lub dzierżawy, powierzchnię i przeznaczeniu obiektu oraz określano stawkę i terminy opłaty czynszu.

Natomiast odmienne, negatywnie z punktu widzenia legalności i gospodarności, należy ocenić rozwiązania w zakresie waloryzacji stawek czynszu. Na 596 skontrolowanych umów najmu lub dzierżawy, w 107 (17,9%) zapisy dotyczące waloryzacji czynszu były sprzeczne z postanowieniami uchwał rad gmin regulujących to zagadnienie, a w 44 umowach (7,4%) zapisów o waloryzacji nie było. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w umowach zawartych przez: *Urząd Miasta w Bielsku Podlaskim, Urząd Miejski i Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku, Zakład Administracji Domów Mieszkalnych w Grajewie, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Hajnówce, Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce, Zarząd Mienia Komunalnego w Zambrowie*. Na przykład:

- we wszystkich 24 umowach najmu zawartych przez Zakład Administracji Domów Mieszkalnych w Grajewie, przewidziano możliwość podwyższania stawki czynszu w I kwartale następnego roku o zakładany w budżecie państwa wskaźnik inflacji, podczas gdy uchwała Rady Miejskiej w Grajewie z dnia 28 stycznia 1999 roku<sup>26</sup> zobowiązywała do rocznej waloryzacji stawek czynszu o wskaźniki wzrostu cen towarów i usług ogłaszanych przez Prezesa GUS,
- w 70 analizowanych umowach najmu lokali użytkowych zawartych przez Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku w latach 2003 – 2005 (I kwartał), uregulowania w zakresie waloryzacji czynszu były nieaktualne. Uregulowania te pochodziły z nieobowiązującej od stycznia 1998 roku uchwały Rady Miejskiej nr XXI/133/95 z 26 czerwca 1995 roku i dawały możliwość kwartalnej waloryzacji stawek czynszu, mimo że według uchwały Rady Miejskiej z 26 stycznia 1998 roku<sup>27</sup>, ZMK od stycznia 1998 roku miał obowiązek zmiany stawek czynszu w odstępach rocznych, zgodnie ze wskaźnikami wzrostu cen towarów i usług ogłaszanych przez Prezesa GUS,
- Urząd Miasta w Bielsku Podlaskim na 14 zawartych umów dzierżawy, w 12 nie zawarł postanowień o waloryzacji czynszu,
- od stycznia 2004 roku decyzją zastępcy Prezydenta Miasta Łomży odstąpiono od waloryzacji stawek czynszu w hali targowej w Łomży (w której stanowiska handlowe wynajęto bez przetargów), co skutkowało w 2004 roku i I kwartale 2005 roku niższymi wpływami o 9.560 zł.

<sup>26</sup> Uchwała Nr 21/V/99 Rady Miejskiej w Grajewie z dnia 28 stycznia 1999 roku w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata.

<sup>27</sup> Patrz przypis nr 24.



Odstępowanie od waloryzacji czynszów bądź waloryzowanie stawek o wskaźniki inne niż wynikające z umów - tłumaczone między innymi trudną sytuacją finansową przedsiębiorców oraz dodatkowym obciążeniem najemców lokali użytkowych (od 1 stycznia 2003 roku) podatkiem od nieruchomości - stwierdzono w 10 (z 20) kontrolowanych jednostkach. Szacunkowe utraty wpływów z tego tytułu wyniosły w ostatnich 7 latach 3.198.315 zł, w tym w latach 2003 – 2005 (I kwartał) 1.662.974 zł. Między innymi:

- Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Wysokiem Mazowieckiem był zobowiązany waloryzować stawki czynszu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez Prezesa GUS. W przypadku 20 z 32 analizowanych umów nie waloryzowano stawek czynszu (mimo postanowień umów oraz uchwały Rady Miasta Wysokie Mazowieckie z dnia 28 czerwca 2001 roku)<sup>28</sup>, co pozbawiło ZGM w okresie od II półrocza 1998 r. do 2004 r. co najmniej 25.462 zł przychodów,
- w Urzędzie Miasta w Zambrowie w latach 2003 - 2004 najemcom 2 lokali użytkowych waloryzowano stawki czynszu, natomiast najemcom lokali użytkowych, którymi zarządzał Zarząd Mienia Komunalnego w Zambrowie na polecenie Burmistrza Miasta (w wyniku uzgodnień z 6 maja 2003 roku pomiędzy Miastem Zambrów a Stowarzyszeniem Przedsiębiorców i Pracodawców Zambrowskich) stawek czynszu już nie waloryzowano. W 2005 roku decyzją Burmistrza odstąpiono od waloryzacji stawek czynszu wobec wszystkich najemców obiektów użytkowych (wynik uzgodnień z 16 lutego 2005 roku z tym samym Stowarzyszeniem), co skutkowało uszczupleniem dochodów Miasta z tego tytułu - w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 31 marca 2005 r. - w wysokości 25.803 zł,
- zaniechanie waloryzacji czynszów, waloryzowanie stawki o wskaźniki inne niż wynikające z umów spowodowało, że szacunkowe utraty wpływów z tego tytułu wyniosły w Gminie Białystok 3.029,7 tys. zł, w tym w latach 2003 – 2005 (I kwartał) 1.520,2 tys. zł. Na przykład decyzjami Prezydenta Miasta Białegostoku, ale niezgodnie z postanowieniami uchwały Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 26 stycznia 1998 roku<sup>29</sup> odstąpiono od waloryzacji stawek opłat za lokale użytkowe znajdujące się w zarządzie ZMK w Białymstoku, a szacunkowe skutki tych decyzji to zmniejszenie w latach 2003 – 2005 (I kwartał) wpływów z czynszu o około 215,3 tys. zł i w kolejnych latach o około 227,2 tys. zł rocznie.

Ponadto, w Zarządzie Mienia Komunalnego w Białymstoku i Urzędzie Miejskim w Białymstoku wystąpiły nieprawidłowości w zakresie rozliczania nakładów na modernizację lub

<sup>28</sup> Patrz przypis nr 21.

<sup>29</sup> Patrz przypis nr 24.

ulepszenie obiektów. Według uchwały Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 26 stycznia 1998 roku istniała możliwość zwrotu najemcy nakładów poniesionych na ulepszenie obiektu po rozwiązaniu umowy najmu, natomiast koszty remontów bieżących i utrzymania obiektu spoczywały na najemcy lub dzierżawcy. Mimo to, z naruszeniem zasad legalności i gospodarności:

- w ZMK w Białymstoku w 29 spośród 70 analizowanych spraw, w latach 2003-2005 (I kwartał), zwolniono najemców z opłat czynszowych na ich wnioski - złożone bezpośrednio po zawarciu umów najmu - motywowane wydatkami na remonty i adaptację obiektów, co zmniejszyło przychody ZMK o łącznie około 61.774 zł,
- w przypadku dzierżawy nieruchomości przez Izbę P. przy ul. Antoniukowskiej 7, ustalono w umowie z 1998 roku (z późniejszymi aneksami) kwartalny czynsz dzierżawny na 15 tys. zł, podlegający rozliczeniu z ponoszonymi przez dzierżawcę nakładami. Nakłady te dzierżawca określił w dokumencie „Szacunkowe koszty remontu i transformacji budynku przy ul. Antoniukowskiej 7...” na 551,2 tys. zł, z czego do końca 2004 roku Urząd zwrócił (poprzez nie pobieranie czynszu) 361,0 tys. zł, nie dokonując rzeczywistego rozliczenia tych prac, zakończonych w 2000 roku.



**3.3.5.** W 9 z 10 skontrolowanych gminach łączna powierzchnia niezagospodarowanych przez co najmniej 2 miesiące lokali użytkowych wzrosła z 11.089,83 m<sup>2</sup> na dzień 1 stycznia 2003 roku do 16.502,75 m<sup>2</sup> na dzień 31 marca 2005 roku (pustostany nie wystąpiły jedynie w *Bielsku Podlaskim*). Na koniec marca 2005 roku w 10 kontrolowanych gminach niezagospodarowanych pozostawało 98 (z 2.141 ogółem) lokali użytkowych, w tym głównie:

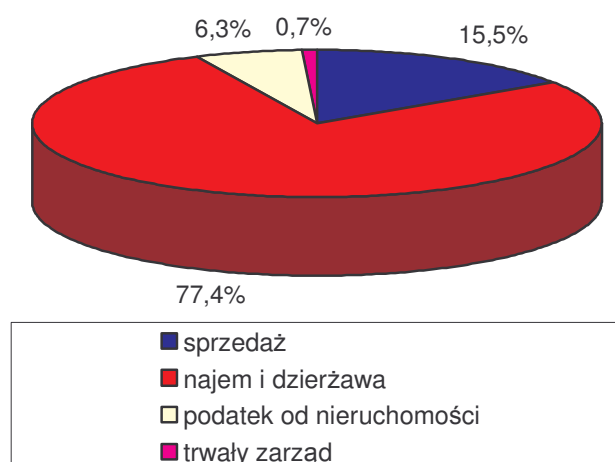
- w Gminie Suwałki, w której powierzchnia niezagospodarowanych przez okres co najmniej 2 miesięcy lokali użytkowych wzrosła z 1.713 m<sup>2</sup> (16 lokali użytkowych o powierzchni 1.623 m<sup>2</sup> i 5 garaży o powierzchni 90 m<sup>2</sup>) do 8.564 m<sup>2</sup> (6 budynków o powierzchni 5.873 m<sup>2</sup>, 29 lokali o powierzchni 2.565 m<sup>2</sup> i 7 garaży o powierzchni 126 m<sup>2</sup>), z uwagi na przyjęcie w zarząd 3 budynków przeznaczonych do sprzedaży oraz braku chętnych do wynajęcia obiektów użytkowych. Na utrzymanie niezagospodarowanych nieruchomości wydatkowano w tym okresie łącznie 116 tys. zł, utracone przychody netto - liczone według ostatnich umów najmu - wyniosły 337,7 tys. zł, a działania Zarządu Budynków Mieszkalnych w Suwałkach (zarządca) zmierzające do wynajęcia niezagospodarowanych lokali polegały na publikowaniu ogłoszeń o możliwość ich wynajmu (w siedzibie Urzędu Miejskiego w Suwałkach, prasie lokalnej i internecie) oraz utrzymywaniu ich w stanie technicznym umożliwiającym wynajęcie,

- w Zarządzie Mienia Komunalnego w Białymstoku, w którym powierzchnia niezagospodarowanych przez co najmniej 2 miesiące lokali użytkowych, wzrosła z 321,72 m<sup>2</sup> na dzień 1 stycznia 2003 roku do 670,23 m<sup>2</sup> na dzień 31 marca 2005 roku. Na utrzymanie tych nieruchomości wydatkowano w latach 2003-2005 (I kwartał) 45,8 tys. zł, utracone przychody – liczone według stawek czynszu z ostatnich umów najmu - wyniosły około 77,5 tys. zł i były to lokale w dobrym stanie technicznym, na które nie było chętnych, mimo kilkakrotnego ogłoszenia przez ZMK przetargów w celu pozyskania najemców. Co najmniej 2-krotnie większą powierzchnię (1.409,63 m<sup>2</sup> wg stanu na 31 marca 2005 roku) miały lokale wyłączone z eksploatacji ze względu na zły stan techniczny, których ZMK bezpodstawnie nie zaliczał do pustostanów i nie podejmował w okresie objętym kontrolą działań w celu ich zagospodarowania,
- pustostany w obiektach zarządzanych przez Urząd Miejski w Białymstoku, których stan w latach 2003-2005 (I kwartał) praktycznie nie zmienił się i dotyczył obiektu przy ul. Składowej 9 (do którego przez 6 lat nie zapewniono bezpośredniego dojazdu, co skutkowało zaniechaniem jego sprzedaży i dzierżawą od maja 2004 roku części jego powierzchni) oraz obiektu pływalni przy ul. Armii Krajowej 36 (828 m<sup>2</sup>). Obiekt pływalni został 15 czerwca 1999 roku nabyty za 765,0 tys. zł od inwestora, który nie zrealizował zamierzeń dotyczących budowy niepublicznej szkoły podstawowej i z którym - w świetle umowy z lipca 1996 roku oddania gruntu w użytkowanie wieczyste w celu realizacji inwestycji - ustalono możliwość rozwiązania umowy jeżeli użytkownik wieczysty, wbrew postanowieniom umowy "...nie wzniesie budynków szkolnych...", zastrzegając „...Gminie Białystok prawo odkupu przedmiotowej nieruchomości przez okres nie przenoszący 5 lat za zwrotem ceny, kosztów sprzedaży i nakładów koniecznych...”. Obiekt odkupiono, mimo że został zbudowany z odstępstwami od projektu, miał wady techniczne i nie nadawał się do eksploatacji, a dokumentacja techniczna była niekompletna. Koszty utrzymania tego obiektu (dozoru i dostawy mediów) wyniosły w latach 1999-2005 (I kwartał) ponad 300,0 tys. zł, a utracone korzyści około 122,1 tys. zł



Zarówno Zarząd Budynków Mieszkalnych w Suwałkach, jak i Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku i Urząd Miejski w Białymstoku (na 31 marca 2005 roku w ich zarządzaniu pozostawało 11.472 m<sup>2</sup>, tj. 69,5% niezagospodarowanych przez co najmniej 2 miesiące powierzchni ogółem lokali użytkowych we wszystkich kontrolowanych gminach) nie posiadały żadnego programu zagospodarowania tych pustostanów. Na wzrost niezagospodarowanych powierzchni lokali użytkowych miał wpływ między innymi ich zły stan techniczny, co sprawiało że najemcy wypowiadali umowy najmu oraz przyjęcie w zarząd w Gminie Suwałki 3 budynków, które decyzją Prezydenta Miasta zostały przeznaczone do sprzedaży.

**3.3.6.** Z tytułu gospodarowania komunalnym zasobem użytkowym łączne wpływy wszystkich 10 gmin, w latach 2003 – 2004 i w I kwartale 2005 roku, wyniosły 43.101.613 zł. Ponad 77% stanowiły wpływy z najmu i dzierżawy:



Największe w tym okresie wpływy z tytułu gospodarowania zasobem użytkowym uzyskała *Gmina Białystok* (posiadająca największy zasób spośród kontrolowanych gmin – 1.092 obiekty o powierzchni 89.179 m<sup>2</sup>), w wysokości 27.923.049 zł (udział w dochodach własnych gminy wynosił od 7,6% do 8,9%) i *Gmina Suwałki* (drugi pod względem wielkości zasób użytkowy 427 obiektów o powierzchni 33.500 m<sup>2</sup>), w wysokości 4.277.541 zł (udział w dochodach własnych od 2,7% do 3,4%). Najniższe zaś wpływy uzyskała *Gmina Grajewo* (posiadająca najmniejszy zasób użytkowy spośród kontrolowanych gmin – 30 obiektów o powierzchni 3.084 m<sup>2</sup>), ogółem 549.668 zł (udział w dochodach własnych od 1,0% do 1,6%) i *Gmina Sokółka* (6 pod względem wielkości zasób użytkowy – 72 obiekty o powierzchni 5.250 m<sup>2</sup>), ogółem 559.035 zł (udział w dochodach własnych od 1,4% do 1,9%).

W okresie objętym kontrolą zadłużenie najemców i dzierżawców lokali użytkowych wzrosło z ogółem 2.713.434 zł na dzień 1 stycznia 2003 roku do 3.295.293 zł na koniec marca 2005 roku (o 21,4%). Na 31 marca 2005 roku zaległości nieuregulowane przez co najmniej 2 miesiące posiadało 278 dłużników na łącznie 2.066.319 zł (co stanowiło 62,7% zadłużenia ogółem występującego na ten dzień). Między innymi:

- w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce zadłużenie najemców obiektów o charakterze użytkowym wzrosło z 33.751 zł na koniec 2002 roku, do 38.114 zł na koniec 2003 roku, do

39.812 zł na koniec 2004 roku i do 43.874 zł na 31 marca 2005 roku, co odpowiadało odpowiednio 18 %, 20,5 %, 21,3 % i 94,4 % wpływów z czynszów najmu w tych latach. Na 31 marca 2005 roku zaległości ponad 2 miesięczne posiadało 12 najemców, w tym 8 najemców (na łącznie 29.276 zł), z którymi umowy rozwiązano do marca 2004 roku. W stosunku do 3 dłużników i ich 9.020 zł zaległości podjęto działania windykacyjne łącznie z egzekucją komorniczą i pozwami do sądu, natomiast do 5 dłużników (20.237 zł zaległości) po upływie od pół roku do 4 lat od powstania zobowiązań wysyłano wezwania do zapłaty i bezowocnie rozłożono najemcy zaległości na raty,

- zadłużenie wynajmujących obiekty od Zarządu Budynków Mieszkalnych w Suwałkach utrzymywało się na zbliżonym poziomie, zmalało z 222.919 zł na 1 stycznia 2003 roku do 221.361 zł na koniec marca 2005 roku i nie było rzetelnie windykowane. Na przykład do 23 najemców (zadłużonych na łącznie 64.119 zł) skierowano upomnienia przeciętnie po 30 dniach od upływu terminu wpłaty należności, a w przypadku 9 z nich, którzy mimo wysyłania upomnień i różnego rodzaju wezwań, nie uregulowali 25.537 zł zaległości, nie wystąpiono o zapłatę na drogę postępowania sądowego. Nie wystąpiono do sądu na przykład w sprawie właściciela Hurtowni „O. M.”, który od marca 2001 roku zaczął zalegać z opłatami czynszowymi i eksploatacyjnymi w kwocie 1.131 zł, do marca 2005 roku nie zareagował na 10 upomnień i wezwań do zapłaty oraz na trzykrotne rozwiązanie umowy najmu i na dzień 5 maja 2005 roku zwiększył swoje zadłużenie do 7.473 zł. Opieszałość w dochodzeniu zaległości doprowadziły do przedawnienia 3.639 zł opłat czynszowych należnych od 5 najemców lokali użytkowych.

**3.3.7.** Z naruszeniem zasady legalności i rzetelności, w sposób odbiegający od postanowień art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości<sup>30</sup>, była prowadzona w 5 jednostkach (*Urzędzie Miejskim i Zarządzie Mienia Komunalnego w Białymstoku, Urzędzie Miasta w Augustowie, Urzędzie Miasta w Suwałkach, Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce*) ewidencja środków trwałych. W świetle tych przepisów księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, podczas gdy na przykład:

- w ewidencji środków trwałych Urzędu Miasta w Augustowie nie ujęto mienia komunalnego oddanego w zarządzanie Spółce z o. o. „KODREM”, tj. lokali mieszkalnych i użytkowych. W bilansach za 2004 rok (Urzędu Miasta i skonsolidowanym bilansie Miasta Augustowa) zaniżono aktywa netto o składniki majątkowe wartości 1.776.265 zł zarządzane przez Spółkę. Wartość tych środków była ujęta w prowadzonej przez Spółkę ewidencji pozabilansowej,
- ewidencja środków trwałych Urzędu Miejskiego w Suwałkach na koniec 2003 i 2004 roku została zawyżona o 22 budynki o łącznej wartości 538.919 zł rozebrane od grudnia 1997 roku do lutego 2002 roku (w trakcie kontroli NIK wyksięgowano z ewidencji środków trwałych Urzędu nieistniejące budynki), o 2 budynki o łącznej wartości 101.808 zł przekazane Zarządowi Budynków Mieszkalnych w Suwałkach oraz o przekazane Zespołowi Szkół nr 4 w Suwałkach w trwałe zarząd i ujęte w ewidencji tej jednostki środki trwałe o wartości 488.542 zł w 2003 roku i 476.042 zł w 2004 roku. W wyniku tych nieprawidłowości Urząd wykazał w skonsolidowanych bilansach zawyżone wartości środków trwałych Miasta Suwałki, o 1.129.269 zł w 2003 roku i o 1.116.769 zł w 2004 roku.

**3.3.8.** W Urzędach Miast Augustów, Bielsk Podlaski, Łomża i Sokółka nie było pełnego rozeznania o stanie technicznym obiektów o charakterze użytkowym, ponieważ zarządzający zasobem nie prowadzili ksiąg obiektów budowlanych i nie dokonywali przeglądów okresowych

---

<sup>30</sup> Patrz przypis nr 6.

budynków, to jest nie realizowali obowiązków wynikających z art. 64 i 62 Prawa budowlanego<sup>31</sup>.

**3.3.9.** Skontrolowane gminy z tytułu podatku od nieruchomości za wynajmowany zasób użytkowy uzyskały w latach 2003 – 2005 (I kwartał) łącznie 2.719.714 zł. Wpływy podatku były o 1.645.623 zł niższe od podlegających wpłacie, bowiem obowiązku podatkowego nie zgłosiło i należnego podatku od nieruchomości nie wpłaciło 988 (spośród 1431 objętych analizą) najemców lokali użytkowych. Na przykład:

- w Urzędzie Miejskim w Białymstoku obowiązku podatkowego nie zgłosiło 666 (z 868 analizowanych przez NIK) najemców lokali użytkowych zalegających w latach 2003 – 2005 (I kwartał) z opłatą podatku od nieruchomości w kwocie około 1.455,6 tys. zł,
- obowiązku podatkowego nie wykonywali najemcy 26 lokali użytkowych zarządzanych przez Spółkę z o.o. KODREM”, którzy nie złożyli do Urzędu Miasta w Augustowie deklaracji podatkowych i nie wpłacili 55.505 zł podatku od nieruchomości i 25 najemców, którym lokale użytkowe wynajmowały jednostki organizacyjne miasta (szkoły, przedszkola, żłobki). Służby podatkowe nie zweryfikowały także deklaracji 5 dzierżawców nieruchomości zarządzanych przez Urząd, od których podatek należny powinien być większy od zadeklarowanego o co najmniej 17.012 zł.

Za nielegalne należy ocenić zachowanie burmistrzów i prezydentów wszystkich skontrolowanych gmin, którzy wobec dłużników podatku od nieruchomości nie podejmowali działań wymaganych postanowieniami art. 274a w związku z art. 155 Ordynacji podatkowej<sup>32</sup>, tj. między innymi nie żądali wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji i nie wzywali do jej złożenia (działania takie zostały podjęte dopiero w trakcie kontroli lub po jej zakończeniu). Główne przyczyny tych nieprawidłowości to nieznajomość przepisów podatkowych, brak współpracy pomiędzy komórkami merytorycznymi urzędów oraz przekonanie, że najemca lokalu użytkowego powinien poinformować organ podatkowy o powstaniu obowiązku podatkowego.

Mimo, że od 1 stycznia 2003 roku - stosownie do przepisu art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych<sup>33</sup> - podatek od nieruchomości od lokali płacą ich najemcy, kierownicy 5 z 10 kontrolowanych przez NIK jednostek zarządzających komunalnym zasobem użytkowym (Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Wysokiem Mazowieckiem, Zakładu Administracji Domów Mieszkalnych w Grajewie, Zarządu Mienia Komunalnego w Zambrowie, Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce

---

<sup>31</sup> Patrz przypis nr 7.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

<sup>33</sup> Patrz przypis nr 15.

i Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółki z o. o. w Bielsku Podlaskim) opłacili podatek za 193 najemców na łącznie 238.873 zł; między innymi:

- Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Wysokiem Mazowieckiem w 2003 roku i w I kwartale 2004 roku opłacił podatek od nieruchomości za 16 (z 49) i za 15 (z 46) najemców lokali użytkowych (łącznie 26.114 zł), w tym na przykład za bank w łącznej kwocie 6.660 zł, za firmę telekomunikacyjną 1.132 zł i za najemców prowadzących sklep przemysłowo – rolny w łącznej kwocie 5.086 zł,
- Zakład Administracji Domów Mieszkalnych w Grajewie za lata 2003-2004 opłacił za 24 najemców lokali użytkowych łącznie 43.164 zł podatku od nieruchomości, a za 2005 rok zadeklarował podatek w kwocie 21.238 zł, z której w I kwartale tego roku opłacił 5.309 zł,
- za lata 2003 – 2004 Zarząd Mienia Komunalnego w Zambrowie opłacił za 48 najemców lokali użytkowych podatek od nieruchomości na łącznie 117.691 zł.

Regulowanie podatku od nieruchomości za najemców narusza zasadę legalności i gospodarności, mimo że w świetle wyjaśnień kierowników kontrolowanych jednostek, podyktowane to było obawą rezygnacji najemców z lokali użytkowych gmin z powodu wzrostu obciążeń.

**3.3.10.** Nadzór burmistrzów i prezydentów miast nad działalnością jednostek organizacyjnych zarządzających lokalami użytkowymi sprowadzał się głównie do działań formalnych, na przykład do przyjmowania sprawozdań finansowych jednostek i informacji o wynajmowanych lokalach. W jednostkach nie przeprowadzano udokumentowanych protokołami kontroli merytorycznych (w okresie objętym kontrolą jedynie *Urząd Miejski w Białymstoku* przeprowadził w Zarządzie Mienia Komunalnego w Białymstoku 4 kontrole, trwające od 5 do 81 dni, dotyczące między innymi zadłużenia najemców lokali użytkowych, poprawności zawieranych umów najmu oraz zmiany stawek czynszu, realizacji remontów lokali użytkowych), co mogło przyczynić się do wynajmowania obiektów niegospodarnie, z uchybieniem przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz postanowień uchwał organów gmin.

Burmistrzowie i prezydenci miast nie wykazali też należytej staranności w wykonywaniu nadzoru nad gospodarowaniem lokalami użytkowymi przez jednostki organizacyjne, które lokale te miały w użyczeniu, trwałym zarządzie, bądź na mocy pełnomocnictw. Burmistrzowie i prezydenci miast nie mieli wiedzy o trybie, warunkach i skali wynajmu lub dzierżawy lokali o charakterze użytkowym przez co najmniej 187 jednostek organizacyjnych gmin (np. żłobki miejskie, przedszkola, szkoły oraz miejskie ośrodki sportu i rekreacji), z których 160 wynajmowało powierzchnie użytkowe z pominięciem przetargów. Nie wyegzekwowano bowiem od tych jednostek przestrzegania

postanowień art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>34</sup> (zobowiązujących do zawiadamiania organu wykonawczego gminy i organu nadzorującego o najmie pomieszczeń na okres do 3 lat, bądź uzyskania zgody na najem pomieszczeń na okres powyżej 3 lat), co pozbawiło organy gmin wpływu na tryb wynajmowania lokali użytkowych i wysokość stawek najmu. Przy łącznych przychodach z tego tytułu w latach 2003 – 2005 (I kwartał) w kwocie 6.140.888 zł, na przykład przedsiębiorcom:

- *pomieszczenia na sklepiki szkolne były wynajmowane w Szkole Podstawowej nr 2 w Augustowie za stawkę czynszu 6,1 zł/m<sup>2</sup>, a już w Zespole Szkół Samorządowych za 17,43 zł do 17,50 zł/m<sup>2</sup>. W Gimnazjum Nr 1 w Augustowie pomieszczenia na kiosk spożywczy wynajęto za stawkę 12,99 zł/m<sup>2</sup>,*
- *w Gminie Białystok w publicznych gimnazjach stawki za wynajem powierzchni do prowadzenia sklepików szkolnych wynosiły od 100 zł do 600 zł miesięcznie, a za gabinety stomatologiczne od 70 zł do 400 zł miesięcznie. Z kolei w zespołach szkół ogólnokształcących i liceach stawki za wynajem powierzchni do prowadzenia sklepików szkolnych wynosiły od 100 zł do 732 zł miesięcznie (w tym w dwóch przypadkach umowy zawarto na czas nieokreślony), a za gabinety stomatologiczne od 48,80 zł do 185 zł miesięcznie,*
- *w Gminie Zambrów pomieszczenia o charakterze użytkowym były wynajmowane za stawki czynszu kształtujące się od 4,69 zł/m<sup>2</sup> do 68,18 zł/m<sup>2</sup>. Niekiedy na prowadzenie takiej samej działalności wynajmowano pomieszczenia za znacznie różniący się czynsz. Między innymi, pomieszczenia na sklepiki szkolne wynajęto w Szkole Podstawowej Nr 4 za czynsz w wysokości 68,18 zł/m<sup>2</sup>, natomiast w Szkole Podstawowej Nr 5 za 28,57 zł/m<sup>2</sup>, natomiast na gabinety stomatologiczne za czynsz - odpowiednio w wysokości 5,43 zł/m<sup>2</sup> i 8,82 zł/m<sup>2</sup>.*

## **4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli**

### **4.1. Przygotowanie kontroli**

Na etapie przygotowywania kontroli wykorzystano między innymi wyniki dotychczasowych kontroli NIK (przeprowadzonych w latach 2001 – 2003) związanych z gospodarowaniem lokalami użytkowymi, interpelacje i zapytanie poselskie, zapytania radnych oraz materiały prasowe dotyczące przedmiotu kontroli. Przy celowym doborze jednostek do kontroli kierowano się wielkością komunalnego zasobu użytkowego oraz skalą obrotu lokalami użytkowymi. Założono też, że ten sam kontroler (kontrolerzy) przeprowadzi badania w urzędzie miasta i jednostce zarządzającej komunalnym zasobem lokali użytkowych danej gminy, co pozwoliło na bardziej skuteczne wychwycenie nieprawidłowości.

---

<sup>34</sup> Patrz przypis nr 3.

#### **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

W związku z kontrolą, w trybie art.29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK<sup>35</sup>, zasięgnięto informacji łącznie w 166 jednostkach niekontrolowanych. Nie korzystano z uprawnień przepisu art. 29 pkt 2 lit. g ustawy o NIK w zakresie udziału w kontroli biegłych i specjalistów.

Wyniki kontroli przedstawiono w protokołach kontroli oraz omówiono podczas 18 narad pokontrolnych w badanych jednostkach. Wszystkie protokoły kontroli zostały przez kierowników jednostek podpisane bez zastrzeżeń.

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano 20 wystąpień pokontrolnych, zawierających oceny, uwagi i 87 wniosków zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Dyrektor Zarządu Mienia Komunalnego w Białymstoku wniósł 4 zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków przedstawionych w wystąpieniu pokontrolnym, które Komisja Odwoławcza NIK oddaliła w całości.

Wnioski kierowane do burmistrzów i prezydentów miast dotyczyły w szczególności:

- opracowania planu wykorzystania zasobu nieruchomości,
- doprowadzenia do zgodności ewidencji środków trwałych ze stanem rzeczywistym zasobu użytkowego gminy,
- ustalenia i wyegzekwowania od najemców lokali użytkowych gminy należności z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2003 – 2005,
- zapewnienia właściwego nadzoru nad działalnością jednostek organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania komunalnym zasobem użytkowym.

Do właściwych jednostek zarządzających komunalnym zasobem lokali użytkowych wnioskowano między innymi o:

- podawanie do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę,
- wynajmowanie obiektów o charakterze użytkowym na czas dłuższy niż 3 lata z zachowaniem trybu przetargowego, stosownie do postanowień ustawy o gospodarce nieruchomościami i uchwał rady gminy,
- zapewnienie spójności zapisów umów najmu w zakresie waloryzacji stawek czynszu z uregulowaniami uchwały rady gminy,
- niezwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych wobec najemców lokali użytkowych zalegających z opłatami.

---

<sup>35</sup> Patrz przypis nr 2.

Z nadesłanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że 80 spośród 87 wniosków już zrealizowano, zaś 7 wniosków jest w trakcie realizacji<sup>36</sup>.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości finansowe w łącznej wysokości 27.484.548 zł, które przede wszystkim dotyczyły:

- uszczuplenia przez urzędy budżetów jednostek samorządowych na łącznie 6.185.971 zł,
- wydatków poniesionych z naruszeniem prawa przez jednostki zarządzające komunalnym zasobem użytkowym – 259.236 zł,
- kwot uzyskanych z naruszeniem prawa – 54.261 zł,
- nierzetelnych danych w ewidencji finansowo – księgowej lub w sprawozdaniu – 19.899.403 zł.

Korzyści finansowe kontroli wyniosły 2.642.149 zł.<sup>37</sup>

W związku z wynikami kontroli złożono do naczelników urzędów skarbowych 4 zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa polegającego na prowadzeniu ksiąg rachunkowych wbrew przepisom ustawy o rachunkowości oraz podawaniu w tych księgach nierzetelnych danych (art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości i art. 61 § 1 Kodeksu karnego skarbowego<sup>38</sup>). NIK skierowała do właściwych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych 4 zawiadomienia (w związku z naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 oraz art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>39</sup>). Skierowano także do Prokuratury Rejonowej w Białymstoku zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa niegospodarności przez osoby odpowiedzialne w Urzędzie Miejskim w Białymstoku (art. 296 § 3 Kodeksu karnego) oraz przestępstwa polegającego na przekroczeniu uprawnień i nie dopełnieniu obowiązków w zakresie dbałości o interes majątkowy Miasta Białystok (art. 231 § 1 Kodeksu karnego). Ponadto, w związku z ustaleniami kontroli, zlecono Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego w Bielsku Podlaskim, Łomży, Sokółce i Augustowie przeprowadzenie kontroli doraźnej w 4 jednostkach celem wyjaśnienia prawidłowości wywiązywania się przez te jednostki z obowiązków określonych w art. 62 i 64 Prawa budowlanego, w odniesieniu do obiektów o charakterze użytkowym. Z ustaleń tych kontroli wynika, że zarządcy obiektów użytkowych nie wywiązywali się z obowiązków określonych przepisami Prawa budowlanego (nie prowadzili ksiąg

---

<sup>36</sup> Według stanu na dzień 31 grudnia 2005 roku.

<sup>37</sup> Według danych na dzień 31 grudnia 2005 roku.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 roku Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 83, poz. 930 ze zm.).

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114).

obiektów budowlanych i nie dokonywali przeglądów okresowych zarządzanych budynków). Pracownikom tych jednostek, naruszających przepisy prawa, wymierzono kary grzywny.

## **5. Załączniki**

### **5.1. Wykaz jednostek objętych kontrolą**

- Urząd Miasta w Augustowie i Augustowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego „KODREM” Spółka z o. o. w Augustowie,
- Urząd Miejski w Białymstoku i Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku,
- Urząd Miasta w Bielsku Podlaskim i Przedsiębiorstwo Komunalne Spółka z o. o. w Bielsku Podlaskim,
- Urząd Miasta w Grajewie i Zakład Administracji Domów Mieszkalnych w Grajewie,
- Urząd Miasta w Hajnówce i Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Hajnówce,
- Urząd Miejski w Łomży i Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Łomży,
- Urząd Miasta w Sokółce i Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce,
- Urząd Miejski w Suwałkach i Zarząd Budynków Mieszkalnych w Suwałkach,
- Urząd Miasta w Wysokiem Mazowieckiem i Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Wysokiem Mazowieckiem,
- Urząd Miasta w Zambrowie i Zarząd Mienia Komunalnego w Zambrowie.

### **5.2. Wykaz osób odpowiedzialnych za działalność będącą przedmiotem kontroli**

1. Burmistrz Miasta Augustowa – Leszek Cieślik, od 20 lipca 1994 roku.
2. Prezes Zarządu Augustowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego „KODREM” Spółka z o.o. w Augustowie – Tadeusz Maciejewski, od 24 maja 2001 roku.
3. Prezydent Miasta Białegostoku – Ryszard Tur, od 3 listopada 1998 roku.
4. Dyrektor Zarządu Mienia Komunalnego w Białymstoku – Wiktor Klatkowski, od 1 stycznia 2003 roku, który pełnił tę funkcję także od 11 stycznia 1995 roku do 2 grudnia 1998 roku, a od 3 grudnia 1998 roku do 31 grudnia 2002 roku był zastępcą dyrektora ds. technicznych.
5. Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski – Eugeniusz Berezowiec, od 18 listopada 2002 roku.
6. Prezes Zarządu Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z o. o. w Bielsku Podlaskim – Jan Ostaszewicz, od 16 listopada 1999 roku.
7. Burmistrz Miasta Grajewa – Krzysztof Waszkiewicz, od 27 listopada 2002 roku.

8. Dyrektor Zakładu Administracji Domów Mieszkalnych w Grajewie – Edward Kupiec, od 2 stycznia 1995 roku.
9. Burmistrz Miasta Hajnówka – Anatol Ochryciuk, od 29 października 1998 roku.
10. Dyrektor Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Hajnówce – Anatol Łapiński, od 10 stycznia 1995 roku.
11. Prezydent Miasta Łomża – Jerzy Brzeziński, od 25 listopada 2002 roku.
12. Dyrektor Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Łomży – Arkadiusz Kułaga, od 20 sierpnia 2003 roku (od 1 lipca do 19 sierpnia 2003 roku Pan Arkadiusz Kułaga pełnił obowiązki dyrektora MPGKi M). W okresie od 1 sierpnia 1983 roku do 30 czerwca 2003 roku dyrektorem MPGKiM był Zygmunt Stefanowicz.
13. Burmistrz Miasta Sokółka – Stanisław Kozłowski, od 13 lipca 1994 roku.
14. Dyrektor Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce – Antoni Jackiewicz, od 21 maja 1992 roku.
15. Prezydent Miasta Suwałki – Józef Gajewski, od 10 listopada 2002 roku.
16. Dyrektor Zarządu Budynków Mieszkalnych w Suwałkach – Ryszard Ołów, od 1 lutego 2002 roku.
17. Burmistrz Miasta Wysokie Mazowieckie – Jarosław Siekierko, od 27 października 2002 roku.
18. Dyrektor Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Wysokiem Mazowieckiem – Teresa Mączyńska, od 10 lipca 1995 roku.
19. Burmistrz Miasta Zambrowa – Kazimierz Dąbrowski, od 4 listopada 1998 roku.
20. Pełniący obowiązki Kierownika Zarządu Mienia Komunalnego w Zambrowie – Józef Przeździecki, od 10 września 2002 roku (w okresie od 1 października 1995 roku do 9 września 2002 roku Pan Józef Przeździecki był zastępcą kierownika ZMK).

### **5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Minister Transportu i Budownictwa.
2. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych.
3. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury.
4. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.
6. Marszałek Województwa Podlaskiego.
7. Przewodniczący Sejmiku Województwa Podlaskiego.
8. Wojewoda Podlaski.
9. Przewodniczący rad gmin (miast) w województwie podlaskim.