



LWA.430.005.2018
Nr ewid.164/2018/P/18/100/LWA

Informacja o wynikach kontroli

WYKORZYSTANIE NIERUCHOMOŚCI GMINNYCH NA PODSTAWIE UMÓW NAJMU, DZIERŻAWY I UŻYCZENIA

DELEGATURA W WARSZAWIE

MISJA

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

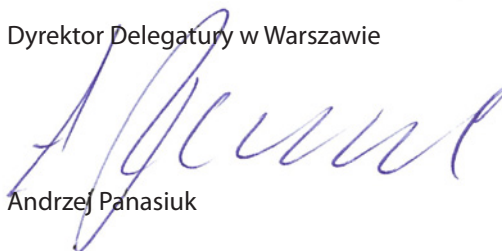
WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia

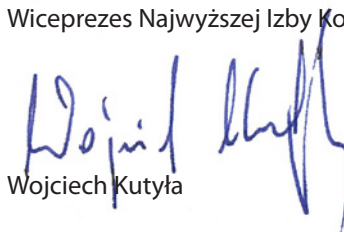
Dyrektor Delegatury w Warszawie



Andrzej Panasiuk

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 21. XII. 2018r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. UWAGI.....	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
5.1. Ewidencja nieruchomości i plany wykorzystania nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości	13
5.2. Oddawanie nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości w najem, dzierżawę i użyczenie.....	18
5.3. Egzekucja należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości	29
5.4. Nadzór nad wykorzystaniem nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości.....	32
6. ZAŁĄCZNIKI.....	36
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	36
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	38
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	46
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	47

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Gminny zasób nieruchomości	Nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy.
Kataster nieruchomości	Inaczej ewidencja gruntów i budynków prowadzona przez starostów, zgodnie z ustawą z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.). Ewidencja gruntów i budynków to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami.
Organ wykonawczy gminy	Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym organem wykonawczym gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Ilekroć w Informacji jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza lub prezydenta miasta.
Organ uchwałodawczy gminy	Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym organem uchwałodawczym gminy jest rada gminy.
Umowa najmu	Umowa, na podstawie której wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz.
Umowa dzierżawy	Umowa, na podstawie której wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz.
Umowa użyczenia	Umowa, na podstawie której użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nieoznaczony, na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy.
Nieruchomość	Części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.
Ustawa o samorządzie gminnym	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.).
Ustawa o gospodarce nieruchomościami	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.).
Kodeks cywilny	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.).
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel głównej kontroli

Czy gminy prawidłowo wynajmowały, dzierżawiły i używały nieruchomości komunalne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy gmina rzetelnie i w sposób przejrzysty prowadziła ewidencję nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości oraz czy gminny plan wykorzystania nieruchomości określał nieruchomości przeznaczone do najmu, dzierżawy lub użyczenia?
2. Czy nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości były prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie oddawane w najem, dzierżawę i użyczenie, a opłaty z tytułu najmu i dzierżawy ustalano rzetelnie i były aktualizowane?
3. Czy zapewniono rzetelny monitoring i nadzór nad wykorzystaniem nieruchomości gminnych oddanych w najem, dzierżawę i użyczenie?
4. Czy gmina prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie prowadziła egzekucję należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości?

Jednostki kontrolowane

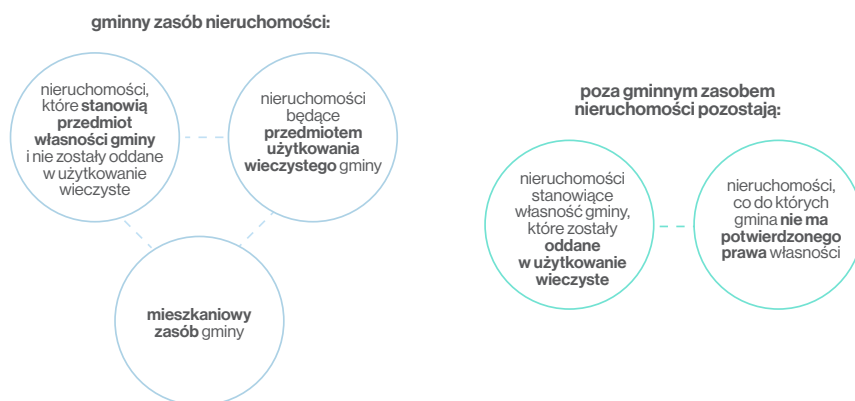
10 gmin województwa mazowieckiego

Okres objęty kontrolą 2016–2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych)¹

Wraz z przeprowadzoną w latach 90-tych reformą samorządu terytorialnego, gminy, jako podstawowe jednostki nowego podziału administracyjnego państwa, zostały wyposażone w majątek, który nie tylko stanowi podstawę ich samodzielności, ale również pozwala na realizację przydzielonych zadań publicznych. Podstawowym składnikiem mienia każdej gminy jest posiadany przez nią zasób nieruchomości.

Infografika nr 1

Gminny zasób nieruchomości



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W skład zasobu wchodzi nieruchomości gruntowe (części powierzchni ziemi stanowiące odrębny przedmiot własności) oraz lokale i budynki, o ile stanowią one odrębny od gruntu przedmiot własności. Nieruchomości mogą być wykorzystane do realizacji celów publicznych, ale również stanowią przedmiot obrotu, na przykład sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem, dzierżawę lub użyczenie. Sposób gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości zależy od przyjętej strategii rozwoju gminy, ale również od wielkości posiadanego zasobu oraz aktualnego zapotrzebowania mieszkańców i inwestorów. Jednym z głównych zadań gminy jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej, a gospodarowanie nieruchomościami powinno służyć realizacji tego zadania. Mimo iż gmina nie działa w celu osiągnięcia zysku, to jednak powinna dążyć do jak najlepszego wykorzystania posiadanych zasobów. Aktywna gospodarka nieruchomościami to nie tylko wykorzystanie nieruchomości gminnych w celu realizacji zadań publicznych, ale również działalność służąca społeczno-gospodarczemu rozwojowi gminy. Zaniedbania w tym zakresie stwarzają ryzyko niewykorzystania potencjału ekonomicznego majątku gminy, obniżenia jej dochodów i zwiększenia wydatków z tytułu utrzymania nieruchomości (w przypadku ich niezagospodarowania). Prawidłowa gospodarka nieruchomościami wpływa na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej obszaru gminy, co może skutkować napływem nowych podmiotów gospodarczych i sprzyjać rozwojowi gospodarki lokalnej.

¹ Kontrola trwała od 6 kwietnia 2018 r. do 13 lipca 2018 r.

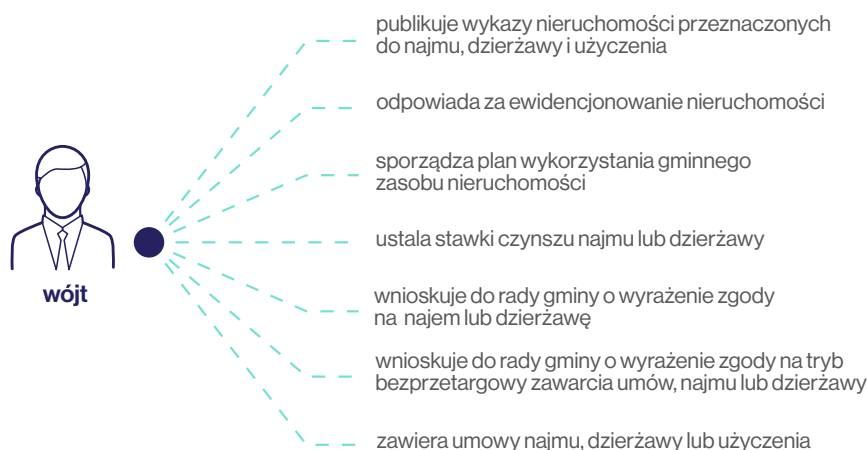
WPROWADZENIE

Kontrolą objęto dziesięć gmin województwa mazowieckiego znajdujących się w powiatach leżących w niedalekiej odległości od Miasta Stołecznego Warszawy, które dysponowały terenami do udostępnienia w drodze najmu, dzierżawy lub użyczenia. Jednostki do kontroli wybrano m.in. na podstawie kryterium najwyższej kwoty dochodów uzyskanych w latach 2016–2017 z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości, a także zaległości na koniec 2017 r., powstałych w związku z niewyegzekwowaniem opłat w powyższym zakresie.

Przedmiotem kontroli było wykorzystanie nieruchomości ujętych w zasobie gminnym, z wyłączeniem mieszkaniowego zasobu gminy². Głównym celem kontroli było ustalenie, czy gminy prawidłowo wynajmowały, wydzierżawiały i użyczały nieruchomości gminne. W tym celu zweryfikowano przebieg poszczególnych elementów procesu gospodarowania nieruchomościami, począwszy od ich ewidencjonowania i planów wykorzystania zasobu, przez czynności zmierzające do zawarcia umów i realizację ich postanowień, skończywszy na egzekucji zobowiązań powstałych z tego tytułu oraz sprawowanym nadzorze. Badaniem objęto lata 2016–2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostkach).

Infografika nr 2

Wybrane kompetencje wójta w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości



Źródło: Opracowanie własne NIK.

² Nadrzędnym celem najmu nieruchomości należących do mieszkaniowego zasobu gminy jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, przez co proces gospodarowania tymi nieruchomościami jest szczególny i podlega odrębnym regulacjom prawnym.

WPROWADZENIE

Problematyka gospodarowania nieruchomościami gminnymi była przedmiotem kontroli NIK przeprowadzonych w 2007 r.³ oraz 2011 r.⁴ W obydwu stwierdzono nieprawidłowości polegające m. in. na nieopracowywaniu planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, niesporządzaniu i niepodawaniu do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy lub najmu, publikowaniu niekompletnych wykazów oraz prowadzeniu nieprawidłowej ewidencji nieruchomości.

³ Kontrola nr P/07/140 pn. „Zarządzanie nieruchomościami gminnymi”, koordynowana przez Delegaturę NIK w Kielcach, przeprowadzona w 60 jednostkach.

⁴ Kontrola nr P/11/128 pn. „Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia”, koordynowana przez Delegaturę NIK w Gdańsku, przeprowadzona w 21 jednostkach.

2. OCENA OGÓLNA

Wynajem
i dzierżawa
nieruchomości
z naruszeniem
przepisów prawa

We wszystkich dziesięciu gminach objętych kontrolą, realizacja zadań związanych z wynajmem i dzierżawą nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości odbywała się z naruszeniem, w różnym zakresie, przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o samorządzie gminnym.

W pięciu jednostkach ewidencji nieruchomości gminnych nie zawierały niektórych informacji określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, m.in. dotyczących zgłoszonych roszczeń do nieruchomości oraz toczących się postępowań administracyjnych i sądowych, przy czym w czterech z nich dane ujęte w ewidencjach były niespójne z wykazanymi w ewidencjach księgowych środków trwałych oraz w ewidencjach nieruchomości prowadzonych przez starostów. W konsekwencji wójtowie nie dysponowali pełną informacją o nieruchomościach będących własnością gmin.

W siedmiu skontrolowanych gminach do końca 2017 r. wójtowie nie dopełnili ustawowego obowiązku opracowania planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, które powinny stanowić podstawę gospodarowania tym zasobem.

Wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w blisko 30% zbadanych umów najmu lub dzierżawy nieruchomości, w odniesieniu do których należało sporządzić i opublikować wykaz informujący o możliwości najmu lub dzierżawy nieruchomości, wójtowie nie sporządzili takich wykazów, zaś w ponad 60% opublikowanych wykazów, brakowało niektórych informacji wymaganych przepisami tej ustawy.

W czterech gminach wydzierżawianie lub wynajmowanie nieruchomości odbywało się na podstawie uchwał rad gmin podjętych z naruszeniem ustawowych przepisów w zakresie udzielenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu wynajmu i dzierżawy oraz ustalania stawek czynszu. Uchwały te nie zostały zakwestionowane przez Wojewodę Mazowieckiego w trybie rozstrzygnięć nadzorczych.

W zawartych umowach najmu i dzierżawy gminy generalnie w sposób właściwy zabezpieczały swój interes prawny i ekonomiczny. Tylko w jednej jednostce w umowach dzierżawy nie zamieszczono postanowień dotyczących waloryzacji stawek czynszu o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłaszany przez GUS. Ponadto wójtowie dwóch gmin, wbrew warunkom określonym w zawartych umowach, nie dokonali w 2018 r. aktualizacji stawek czynszu, pomimo wzrostu ww. wskaźnika o 2%.

We wszystkich skontrolowanych urzędach dokonywano kontroli terminowości wpłat z tytułu należności z najmu i dzierżawy nieruchomości, aczkolwiek w czterech z nich stwierdzono nieprawidłowości świadczące o nierzetelnej realizacji tego obowiązku, co w trzech skutkowało przedawnieniem zaległości.

We wszystkich objętych kontrolą gminach prawidłowo użyczano nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości. Umowy użyczenia zawierane były głównie z podmiotami prowadzącymi działalność na rzecz mieszkańców gminy.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie najmu i dzierżawy nieruchomości gminnych wskazują, iż wójtowie nie zapewnili rzetelnego nadzoru i monitoringu realizacji zadań w obszarze gospodarowania nieruchomościami gminnymi.

Prawidłowe użyczenie
nieruchomości gminnych

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W pięciu urzędach⁵ ewidencje nieruchomości gminnych nie zawierały niektórych informacji wymaganych ustawą o gospodarce nieruchomościami, przy czym w czterech z nich⁶ dane ujęte w ewidencjach były niespójne z wykazanymi w ewidencjach księgowych środków trwałych oraz w ewidencjach nieruchomości prowadzonych przez starostów. W konsekwencji wójtowie nie mieli pełnej informacji o nieruchomościach będących własnością gmin, zaś prowadzone ewidencje w ograniczonym zakresie stanowiły narzędzie wspomagające proces gospodarowania nieruchomościami, gdyż częstokroć nie ujmowano w nich informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, o dacie ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego lub trwałego zarządu oraz informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. [str. 13–15]

W połowie urzędów ewidencje nieruchomości – niezgodne z ustawą

W siedmiu skontrolowanych urzędach w latach 2016–2017 nie opracowano planów wykorzystania gminnych zasobów nieruchomości, przy czym w czterech z nich⁷ plany te sporządzono dopiero w 2018 r., a w trzech nie wywiązano się z tego obowiązku do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK⁸. Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami sporządzanie planów wykorzystania zasobu jest jednym z obowiązkowych elementów gospodarowania przez wójta gminnym zasobem nieruchomości. Najem, dzierżawę lub użyczenie nieruchomości zazwyczaj inicjował wniosek podmiotu, a zdecydowanie rzadziej aktywne działanie ze strony urzędu, skierowane na znalezienie nowych kontrahentów zainteresowanych najmem lub dzierżawą nieruchomości. [str. 17–18]

Gospodarowanie nieruchomościami bez planu

Jedynie w czterech skontrolowanych gminach obowiązywały uchwały określające zasady wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, z czego trzy zawierały regulacje niezgodne z przepisami ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce nieruchomościami⁹. W uchwałach tych rady gmin udzielały generalnej zgody na odstąpienie od trybu przetargowego zawierania umów najmu i dzierżawy, podczas gdy uprawnienia rady gminy wynikające z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. [str. 19–21]

Uchwały rad gmin w zakresie zasad najmu i dzierżawy niezgodne z prawem

W trzech urzędach, pomimo obowiązku określonego w ustawie o samorządzie gminnym, wójtowie nie występowali do rad gmin o udzielenie zgody na najem lub dzierżawę nieruchomości. W dwóch urzędach¹⁰ były

Najem i dzierżawa za zgodą rad gmin

⁵ W Urzędzie Gminy Brwinów, w Urzędzie Miejskim w Łomiankach, Urzędzie Gminy Lesznowola, w Urzędzie Gminy Wieliszew oraz Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna.

⁶ W Urzędzie Gminy Brwinów, w Urzędzie Miejskim w Łomiankach, Urzędzie Gminy Lesznowola oraz Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna.

⁷ W Urzędzie Gminy Wieliszew, w Urzędzie Miejskim w Łomiankach, w Urzędzie Gminy Lesznowola i w Urzędzie Gminy Brwinów.

⁸ W Urzędzie Gminy Stare Babice, w Urzędzie Gminy Raszyn i w Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna.

⁹ Uchwały Rady Gminy Wieliszew, Rady Gminy Stare Babice oraz Rady Miejskiej w Brwinowie.

¹⁰ W Urzędzie Gminy Raszyn i w Urzędzie Gminy Lesznowola.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

to pojedyncze przypadki, a w jednym urzędzie¹¹ zgody takiej nie uzyskano w odniesieniu do sześciu z 17 zawartych umów. [str. 21–22]

Co czwarta skontrolowana umowa zawarta z naruszeniem zasady jawności

Spośród 195 zawartych umów najmu i dzierżawy, w zakresie których istniał obowiązek sporządzenia wykazów nieruchomości, w odniesieniu do 55 z nich (czyli w prawie 30%), wcześniej nie sporządzono i nie opublikowano wykazów informujących o możliwości wynajęcia lub wdzierżawienia nieruchomości stanowiących własność gminy, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przyjmuje się, że brak publikacji wykazu stanowi naruszenie zasady jawności i może skutkować nieważnością umowy¹². Aczkolwiek zdecydowana większość sporządzonych wykazów (128 z 140, tj. ponad 90%) została opublikowana w terminie i w sposób określony w przywołanym wyżej przepisie, to jednak treść 85 ze 140 opublikowanych wykazów (ponad 60%) nie zawierała niektórych informacji określonych w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W wykazach tych najczęściej brakowało terminu wnoszenia opłat (w 36% sporządzonych wykazów) oraz zasad aktualizacji opłat (w prawie 35% sporządzonych wykazów). [str. 23–24]

Najem i dzierżawa zazwyczaj bez przetargu

Spośród 92 zbadanych umów najmu i dzierżawy zawartych na czas dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, sześć z nich (7%) wójtowie zawarli w trybie bezprzetargowym bez uzyskania zgody rady gminy, co było niezgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹³. W przypadku 73 (79%) umów, rady gmin, zgodnie ze swoimi kompetencjami, udzieliły zgód na odstąpienie od trybu przetargowego. Jedynie 13 umów (14%) zawarto w trybie przetargowym. [str. 24–25]

Umowy zawierano prawidłowo

Wszystkie poddane kontroli umowy najmu i dzierżawy zostały zawarte przez uprawnione do tego osoby. Postanowienia umów generalnie w sposób właściwy zabezpieczały interes prawny i ekonomiczny gminy. Tylko w jednej kontrolowanej jednostce¹⁴ stwierdzono niezabezpieczenie interesu ekonomicznego gminy poprzez nieujęcie w treści umów dzierżawy zapisów dotyczących waloryzacji stawek czynszu o wskaźnik towarów i usług konsumpcyjnych, ogłaszany przez GUS. Ponadto wójtowie dwóch gmin¹⁵ niezgodnie z postanowieniami obowiązujących umów, nie dokonali w 2018 r. aktualizacji stawek czynszu pomimo wzrostu ww. wskaźnika, co skutkowało zmniejszeniem dochodów gmin w łącznej kwocie 5,4 tys. zł. W połowie kontrolowanych jednostek¹⁶, w treści zawartych umów najmu i dzierżawy brakowało postanowień nakładających obowiązek zapłaty kaucji lub kar umownych. Wprawdzie w umowach tych określono inne formy zabezpieczenia interesu prawnego lub ekonomicznego gminy (m.in. obowiązek zapłaty odsetek ustawowych), to jednak nie wiązały się one

¹¹ W Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna.

¹² Podobne stanowisko wyraził też Sąd Najwyższy z 11 maja 2005 r. Sygn. akt III CK 562/04.

¹³ W Urzędzie Gminy Raszyn, w Urzędzie Gminy Brwinów i w Urzędzie Gminy Lesznowola.

¹⁴ W Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno.

¹⁵ W Urzędzie Gminy Michałowice i w Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna.

¹⁶ W Urzędzie Gminy Wieliszew, w Urzędzie Gminy Stare Babice, w Urzędzie Gminy Raszyn, w Urzędzie Miejskim w Łomiankach i w Urzędzie Gminy Lesznowola.

z dodatkowymi, niewynikającymi z ustawy, konsekwencjami finansowymi i nie stanowiły ułatwienia w egzekucji zaległości. [str. 25, 27–28]

W dwóch gminach¹⁷ stawki czynszu były zależne od postanowień uchwał podjętych przez rady gmin, mimo iż zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, prawo ustalania stawek czynszu najmu i dzierżawy przysługuje wyłącznie wójtowi. W pozostałych ośmiu gminach¹⁸ kwoty czynszu z tytułu umów najmu i dzierżawy wynikały z zarządzeń lub indywidualnych decyzji wójtów. [str. 25–27]

Przypadki ingerencji rad gmin w wysokość czynszu oraz brak waloryzacji

W jednym skontrolowanym urzędzie¹⁹ stwierdzono obejście przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o samorządzie gminnym, poprzez niezawarcie pisemnych umów dzierżawy z podmiotami, które w latach 2016–2018 wykorzystywały nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości. [str. 28]

Obejście przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami

Umowy użyczenia były zawierane w sposób prawidłowy, zazwyczaj z jednostkami organizacyjnymi gmin lub podmiotami prowadzącymi działalność służącą mieszkańcom gminy (m.in. stowarzyszeniami, fundacjami, wspólnotami mieszkaniowymi, publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i jednostkami ochotniczej straży pożarnej). [str. 28–29]

Umowy użyczenia zawierano prawidłowo

W czterech urzędach²⁰ stwierdzono nierzetelną kontrolę terminowości wpłat oraz nieprawidłową i niegospodarną egzekucję zaległości, co w przypadku trzech urzędów skutkowało przedawnieniem zaległości w łącznej kwocie 169,1 tys. zł. Ponadto w przypadku jednego urzędu²¹ stwierdzono zwłokę w wysyłaniu wezwań do zapłaty, kierowaniu spraw do sądu i egzekucji komorniczej oraz dochodzenie zaległości w kwotach mniejszych niż wynikało to z postanowień umów, co skutkowało zmniejszeniem dochodów gminy o 7,1 tys. zł. [str. 30–32]

Nierzetelna egzekucja skutkowała przedawnieniem zaległości w kwocie 169,1 tys. zł

W czterech urzędach²² nadzór nad wykorzystaniem nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości był sprawowany w sposób niewystarczający ze względu na nierzetelny monitoring realizacji zadań z zakresu ewidencjonowania nieruchomości, procedury najmu i dzierżawy nieruchomości lub działań egzekucyjnych w tym zakresie. Powodowało to, że wójtowie nie dysponowali pełną wiedzą o sposobie realizacji zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami, w tym o występujących nieprawidłowościach. [str. 32–34]

Luki w nadzorze

¹⁷ Gminy Wieliszew i Piaseczno.

¹⁸ Gminy: Stare Babice, Raszyn, Nadarzyn, Michałowice, Łomianki, Lesznowola, Konstancin-Jeziorna oraz Brwinów.

¹⁹ W Urzędzie Gminy Lesznowola.

²⁰ W Urzędzie Gminy Wieliszew, Urzędzie Gminy Lesznowola, Urzędzie Gminy Raszyn i Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna.

²¹ W Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna.

²² W Urzędzie Gminy Lesznowola, w Urzędzie Gminy Brwinów, w Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna i w Urzędzie Gminy Raszyn.

4. UWAGI

Uwaga dotycząca nadzoru nad legalnością uchwał rad gmin

W czterech urzędach wydzierżawianie lub wynajmowanie nieruchomości odbywało się na podstawie uchwał rad gmin podjętych niezgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie udzielenia zgody na odstąpienia od przetargowego trybu wynajmu i dzierżawy oraz ustalania stawek wysokości czynszu. Uchwały te nie zostały zakwestionowane przez Wojewodę Mazowieckiego w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością gmin²³.

²³ Szczegółowy opis w ważniejszych ustaleniach kontroli, w punkcie „uchwały rad gmin w sprawie zasad najmu i dzierżawy” na str. 19–21 oraz w analizie stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych na str. 40–41.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

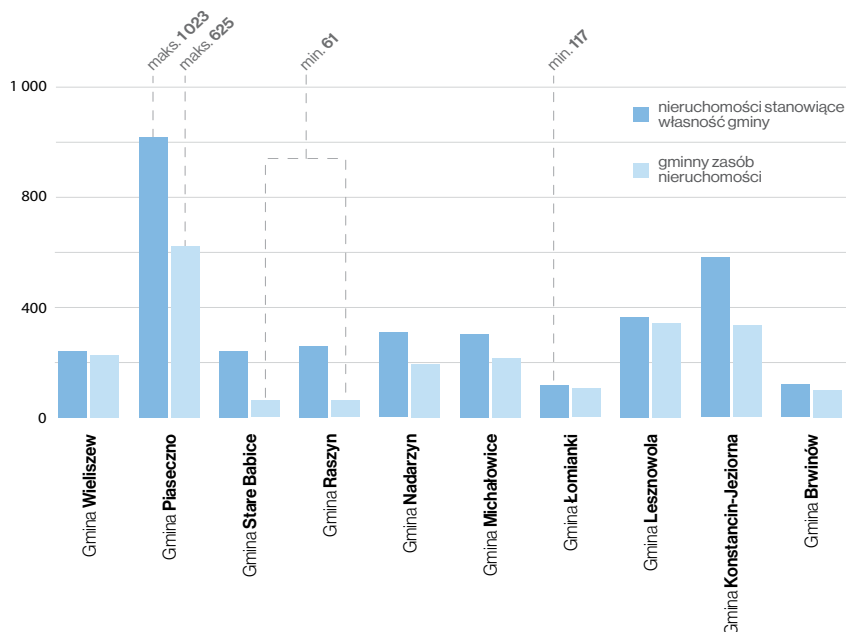
5.1. Ewidencja nieruchomości i plany wykorzystania nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości

Na koniec pierwszego kwartału 2018 r., objęte kontrolą gminy były właścicielami nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 3597,9137 ha. Gminne zasoby nieruchomości obejmowały łączną powierzchnię 2278,5547 ha. W zestawieniu poniżej przedstawiono powierzchnię nieruchomości stanowiących własność gmin oraz nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości²⁴.

Powierzchnia gminnego zasobu nieruchomości

Wykres nr 1

Powierzchnie nieruchomości stanowiących własność gmin oraz nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, na koniec I kwartału 2018 r. (w zaokrągleniu do pełnych hektarów)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

We wszystkich urzędach prowadzono ewidencje nieruchomości gminnych, jednak tylko w pięciu zgodnie z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami (Urząd Gminy Stare Babice, Urząd Gminy Raszyn, Urząd Gminy Nadarzyn, Urząd Gminy Michałowice oraz Urząd Miasta i Gminy Piaseczno). W pozostałych pięciu urzędach w ewidencjach nieruchomości brakowało niektórych danych wymienionych w ww. przepisie. W ewidencjach najczęściej nie ujmowano informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości (Urząd Gminy Wieliszew, Urząd Miejski w Łomiankach, Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna, Urząd Gminy Brwinów), daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego lub trwałego zarządu (Urząd Miejski w Łomianki, Urząd Gminy Lesznowola, Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna) oraz informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych (Urząd Gminy Wieliszew,

Zgodność ewidencji z ustawą o gospodarce nieruchomościami

²⁴ W nieruchomościach tworzących gminny zasób nieruchomości nie wykazano komunalnego zasobu mieszkaniowego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna, Urząd Gminy Brwinów). Braki w ewidencjach były spowodowane zaniedbaniami pracowników odpowiedzialnych za ich prowadzenie.

Przykład

Ewidencja nieruchomości gminnych, prowadzona w **Urzędzie Gminy Konstancin-Jeziorna**, nie zawierała daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych, a w przypadku części zapisów również wskazania dokumentu potwierdzającego posiadanie praw do nieruchomości (w przypadku braku księgi wieczystej) oraz przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy.

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, przyczyną tego stanu było niedopatrzenie pracowników Urzędu. Zdaniem NIK realizacja zadań z zakresu ewidencjonowania nieruchomości nie została w sposób prawidłowy objęta systemem monitoringu i kontroli wewnętrznej, za które, z racji sprawowania kontroli zarządczej, odpowiada Burmistrz.

Kompletność danych ujętych w ewidencji

W ewidencji nieruchomości, zgodnie z art. 23 ust. 1 i ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami, ujmowane są nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu oraz oddane w użytkowanie wieczyste. Ewidencje prowadzi się zgodnie z katastrzem nieruchomości, czyli ewidencją gruntów i budynków prowadzoną przez starostów. Dane dotyczące nieruchomości, wykazane w ewidencji nieruchomości gminnych, powinny również odpowiadać danym ujętym w ewidencji księgowej środków trwałych prowadzonej w urzędzie.

W przypadku czterech urzędów stwierdzono istotne nieprawidłowości w zakresie kompletności i prawidłowości danych ujętych w ewidencji nieruchomości gminnych, w tym w trzech urzędach (w Brwinowie, Łomiankach, Konstancinie-Jeziornej) wynikały one z niezgodności z ewidencją gruntów i budynków, a w czterech (w Brwinowie, Łomiankach, Konstancinie-Jeziornej i Lesznowoli) z ewidencją księgową środków trwałych.

Urząd Gminy Brwinów

W ewidencji nieruchomości, według stanu na koniec 2017 r., nie ujęto 21 nieruchomości o łącznej powierzchni 9,4947 ha wykazanych w ewidencji prowadzonej przez Starostę oraz nie wykazano nieruchomości o powierzchni 9,0158 ha i wartości 851,0 tys. zł znajdujących się w ewidencji środków trwałych (co stanowiło prawie 10% powierzchni gminnego zasobu nieruchomości). Ponadto w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości podwójnie wykazano osiem nieruchomości. Nierzetelność ewidencji zasobu nieruchomości gminnych oraz ewidencji księgowej środków trwałych skutkowałą niezgodnością ze stanem faktycznym danych wykazanych w sprawozdaniu do GUS oraz informacją o stanie mienia gminnego. Według wyjaśnień Geodety Gminnego, przyczyną nieprawidłowości było prowadzenie ewidencji w nieprzystosowanym do tego programu komputerowym. W ocenie NIK przyczyną nieprawidłowości były błędy popełniane przez pracowników prowadzących ewidencję nieruchomości oraz niewystarczający nadzór Burmistrza.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Urząd Miasta Łomianki

Według stanu na koniec 2017 r. w ewidencji nieruchomości wykazano 1 538 nieruchomości gruntowych, natomiast w ewidencji księgowej środków trwałych 1301, czyli 237 nieruchomości mniej (co stanowi ok 15% liczby nieruchomości wykazanych w ewidencji nieruchomości). Powierzchnia nieruchomości wykazanych w ewidencji nieruchomości wynosiła 116,0347 ha, natomiast według ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej przez Starostę Warszawskiego Zachodniego, Gmina Łomianki była właścicielem nieruchomości o łącznej powierzchni 112,6974 ha, czyli o 3,3373 ha mniejszej (co stanowi ok. 3% powierzchni zasobu wykazanego w ewidencji gminnej). Ponadto w ewidencji nieruchomości gminnych nie ujęto 11 nieruchomości o powierzchni 1,1348 ha, których użytkownikiem wieczystym jest Gmina Łomianki. Przyczyną nieprawidłowości były wieloletnie zaniedbania w zakresie ewidencjonowania nieruchomości, które zostały ujawnione dopiero w wyniku przeprowadzonego w 2017 r. audytu wewnętrznego. Pracownicy Urzędu podjęli działania w celu weryfikacji zapisów ujętych w ewidencjach, wyniki kontroli wskazują jednak, iż proces ten nie został w pełni zakończony. W ocenie NIK, poszczególne składniki ewidencji wymagają szczegółowej analizy historii zmian ewidencyjnych oraz zmian w księgach wieczystych każdej działki z osobna.

Urząd Gminy Lesznowola

W ewidencji nieruchomości na koniec 2017 r. wykazano 2419 nieruchomości o łącznej powierzchni 342,5901 ha, natomiast w ewidencji księgowej 2360 nieruchomości o powierzchni 348,3517 ha (czyli o 59 nieruchomości mniej niż w ewidencji nieruchomości, jednak o łącznej powierzchni większej o prawie 6 ha). W wyniku korekt dokonanych w kwietniu i maju 2018 r. zwiększono w sumie powierzchnię 166 działek o 24,6662 ha i jednocześnie zmniejszono powierzchnię 76 działek o 30,0057 ha (zmiany wprowadzono w ok. 10% pozycji ewidencji nieruchomości wg stanu na koniec 2017 r.). Przyczyną nieprawidłowości był brak monitoringu i kontroli realizacji zadań z zakresu ewidencjonowania nieruchomości.

Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna

Na koniec 2017 r. w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości figurowało 1215 nieruchomości o łącznej powierzchni 928,0086 ha, a w ewidencji prowadzonej przez Starostę było wykazanych o 283 nieruchomości więcej (czyli ponad 23%), zaś ich powierzchnia była o 589,4739 ha mniejsza (tj. prawie 64%). Różnica wynikała m.in. z podwójnego wpisania do ewidencji gminnej 26 działek, 39 pomyłek w powierzchni działek, nieuwzględnienia w ewidencji gminnej 376 działek oraz ujęcia 85 działek jedynie w ewidencji gminnej. Łączna wartość nieruchomości wykazanych w ewidencji nieruchomości wynosiła 1 277 908,2 tys. zł, podczas gdy w ewidencji księgowej środków trwałych i sprawozdaniu SG-01 łączna wartość gruntów i budynków wyniosła 319 791,2 tys. zł (czyli o prawie 75% mniej niż w ewidencji nieruchomości). Burmistrz wyjaśnił, że różnice w ewidencji wynikały z faktu, iż ewidencja gminna była do pewnego czasu prowadzona w formie papierowej. Zdaniem NIK przyczyną nieprawidłowości był również brak prawidłowego nadzoru nad realizacją zadań z zakresu ewidencjonowania nieruchomości.

Niekompletność oraz brak spójności ewidencji nieruchomości z ewidencją księgową gminy powodowały, że ewidencje nieruchomości jedynie w ograniczonym zakresie mogły stanowić narzędzie wspomagające proces gospodarowania nieruchomościami.

W 2016 r. w dziewięciu poddanych kontroli urządach ewidencje nieruchomości gminnych prowadzono w tabelach utworzonych w plikach pakietu

Forma prowadzenia ewidencji nieruchomości

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

MS Office (MS Excel, a w jednym w MS Word). Jedynie w Urzędzie Gminy Michałowice przez cały okres objęty kontrolą, tj. w latach 2016–2018 ewidencja nieruchomości była prowadzona w dedykowanym do tego celu programie komputerowym „Rejestr Mienia Komunalnego”. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostkach, w połowie skontrolowanych urzędów (w Michałowicach, Starych Babicach, Nadarzynie, Łomiankach i Konstancin-Jeziorna) użytkowano specjalistyczne programy służące ewidencjonowaniu nieruchomości gminnych, a w dwóch urzędach (w Wieliszewie i Raszynie) rozpoczęto działania w celu ich uruchomienia.

Dobra praktyka

W Urzędzie Gminy Stare Babice ewidencja nieruchomości była prowadzona w specjalistycznym programie komputerowym, którego integralną częścią była mapa ewidencyjna gminy, na której kolorem zielonym oznaczone były wszystkie nieruchomości będące własnością gminy. Powiększenie wybranego obszaru mapy powodowało wyświetlenie numeru ewidencyjnego działki. Program umożliwiał sprawdzenie wartości oddzielnie każdej działki gminnej oraz zsumowanie wartości aktualnego zasobu gminy. Analogiczne możliwości programu dotyczyły powierzchni działek będących własnością gminy. Istniała możliwość grupowania i sumowania różnych kategorii nieruchomości.

Zdaniem NIK, wprowadzenie ustawy o gospodarce nieruchomościami nie nakłada obowiązku prowadzenia ewidencji w określonej formie, jednakże prowadzenie ewidencji nieruchomości gminnych w nieprzystosowanych do tego programach powoduje ograniczenie możliwości sprawnej i bezbłędnej agregacji danych, a co za tym idzie utrudnia gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości. Jednym z istotnych utrudnień związanych z prowadzeniem ewidencji nieruchomości w nieprzystosowanych do tego plikach jest brak możliwości swobodnego wygenerowania z ewidencji danych historycznych, śledzenia zmian oraz edycji treści. We wszystkich urzędach, za wyjątkiem Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno, próbowano zaradzić wymienionym utrudnieniom poprzez dokonywanie systematycznych zapisów kolejnych wersji ewidencji (w okresach co kwartał lub na koniec roku).

Urząd Miasta i Gminy Piaseczno

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych ewidencja nieruchomości gminnych była prowadzona w formie elektronicznej, w arkuszu kalkulacyjnym programu MS Excel. Istniała możliwość wglądu jedynie w dane bieżące, bez możliwości wygenerowania archiwalnych danych na dany dzień lub wykazania zmian nanoszonych w ewidencji w kolejnych dniach. W okresie objętym kontrolą nie archiwizowano danych z ewidencji na koniec roku lub kwartału. Aktualizacja ewidencji polegała na nadpisywaniu danych w istniejącym już arkuszu kalkulacyjnym. Przyjęte rozwiązanie nie budziłoby tak dużych wątpliwości gdyby nie fakt, iż w ewidencji, na koniec I kwartału 2018 r., znajdowały się nieruchomości o łącznej powierzchni przekraczającej tysiąc hektarów, z czego gminny zasób stanowiły nieruchomości o łącznej powierzchni powyżej 600 hektarów. Sposób prowadzenia ewidencji, tj. przypadki ujmowania kilku nieruchomości w jednym wierszu, uniemożliwiał podanie liczby nieruchomości ujętych w ewidencji. Z ewidencji można było generować dane, jednak tylko w ramach atrybutów przypisanych poszczególnym kolumnom ewidencji. Dla przykładu rozwiązanie to pozwalało wygenerować nieruchomości, które znaj-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dowały się w ewidencji w 2017 r. (poprzez włączenie filtra 2017 r.), nie pozwalało jednak wygenerować danych np. na 30 czerwca 2017 r.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami sporządzanie planów wykorzystania zasobu jest jednym z obowiązkowych elementów gospodarowania przez wójta gminnym zasobem nieruchomości. Plany opracowuje się na okres trzech lat. Oprócz danych dotyczących zasobu w planie zawiera się również informacje o powierzchni nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste wraz z prognozą osiągniętych wpływów oraz aktualizację opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości.

W latach 2016–2017 jedynie w trzech skontrolowanych urzędach (w Piasecznie, Nadarzynie i Michałowicach) obowiązywały plany wykorzystania gminnych zasobów nieruchomości. W czterech urzędach plany opracowano dopiero w 2018 r. (w Wieliszewie, Łomiankach, Lesznowoli, Brwinowie), natomiast w pozostałych trzech urzędach (w Starych Babicach, Raszynie, Konstancin-Jeziorna) do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK, nie opracowano planów. Należy zaznaczyć, że niesporządzenie planu nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale stwarza również sytuację, w której gospodarowanie zasobem nieruchomości gminnymi odbywa się w sposób nieplanowy, zależny od przypadku. W większości urzędów brak planów wiązał się z biernością i brakiem inicjatywy w zakresie wykorzystania nieruchomości. Najem, dzierżawę lub użyczenie nieruchomości inicjował wniosek zainteresowanego podmiotu, a zdecydowanie rzadziej aktywne działanie pracowników urzędu skierowane na znalezienie nowych kontrahentów.

Zgodnie z art. 25 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami w planach zawiera się w szczególności zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu, prognozę dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, wydatków i wpływów z tym związanych oraz program zagospodarowania nieruchomości. Plan stanowi więc dokument prezentujący wyniki analizy z przeglądu posiadanych przez gminę nieruchomości oraz określa sposób ich wykorzystania w trzyletniej perspektywie czasowej. Sporządzone w kontrolowanych urzędach plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości nakreślały jedynie główne kierunki działania w zakresie gospodarowania nieruchomościami gminnymi. We wszystkich planach przewidziano wykorzystanie nieruchomości w drodze najmu, dzierżawy lub użyczenia, przy czym szczegółowe rozstrzygnięcia o sposobie i formie zagospodarowania poszczególnych nieruchomości miały być podejmowane indywidualnie. Programy wykorzystania nieruchomości gminnych, stanowiące obowiązkową część planów, nie zawierały szczegółowych rozwiązań w zakresie gospodarowania nieruchomościami, ograniczały się przeważnie do wymienienia planowanych form udostępnienia, zbycia lub nabycia nieruchomości. Często formułowano ogólną zasadę gospodarowania nieruchomościami zgodnie z zasadami racjonalnej gospodarki, w żadnym jednak przypadku nie zdefiniowano tych zasad. Najczęściej gospodarowanie nieruchomościami miało pozwo-

Plany wykorzystania
gminnego zasobu
nieruchomości

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

lić na realizację celów publicznych. Tylko w Urzędzie Miejskim Łomianki wskazano, iż celem gospodarowania jest również pobieranie dochodów z nieruchomości.

Inne ustalenia kontroli –nieprawidłowości w ewidencjach środków trwałych

W Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna i Urzędzie Gminy Brwinów ewidencje księgowe środków trwałych były prowadzone niezgodnie z ustawą o rachunkowości, w sposób uniemożliwiający weryfikację poprawności dokonanych w nich zapisów²⁵. Przyczyną nieprawidłowości była ograniczona funkcjonalność programów używanych do prowadzenia ewidencji, nieprawidłowa realizacja zadań przez pracowników urzędów oraz niewystarczający nadzór burmistrzów.

Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna

Ewidencja księgowa środków trwałych, oprócz zapisów pojedynczych (dotyczących oddzielnie każdej nieruchomości) zawierała zapisy zbiorcze, obejmujące łącznie kilka nieruchomości. W konsekwencji nie istniała możliwość identyfikacji wszystkich składników mienia np. poprzez ustalenie wartości początkowej poszczególnych gruntów wprowadzonych zapisem zbiorczym. Sposób prowadzenia ewidencji nie pozwalał również na ustalenie ogólnej powierzchni gruntów.

Urząd Gminy Brwinów

Analityczna ewidencja środków trwałych była prowadzona w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel, natomiast syntetyczna ewidencja środków trwałych w programie SIGNITY STRES, podczas gdy zgodnie z obowiązującą w Urzędzie polityką rachunkowości, ewidencja powinna być prowadzona w programach SIGNITY STRES i „OPTIest”. Ewidencja środków trwałych w zakresie gruntów prowadzona była w sposób uniemożliwiający stwierdzenie poprawności dokonanych w niej zapisów, w szczególności nie pozwalała na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania na wszystkich etapach przetwarzania danych. Ponadto prowadzenie analitycznej ewidencji w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel nie zabezpieczało jej przed dokonywaniem modyfikacji zapisów.

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

Dochód z tytułu umów najmu i dzierżawy

Łącznie w objętych kontrolą gminach obowiązywało:

- w 2016 r. – 1029 umów najmu i dzierżawy, które przyniosły łączny dochód w kwocie 8893,3 tys. zł;
- w 2017 r. – 1093 umowy najmu i dzierżawy, które przyniosły łączny dochód w kwocie 8299,3 tys. zł;
- w I kwartale 2018 r. – 882 umowy najmu i dzierżawy, które przyniosły łączny dochód w kwocie 2486,0 tys. zł

Dochód z tytułu najmu i dzierżawy stanowił niewielki procent dochodów skontrolowanych gmin, wynosił bowiem od 0,1% do 2,2%, przy czym w ośmiu urzędach dochód ten wynosił poniżej 1% dochodów ogółem. Najwyższe dochody w ww. zakresie osiągnęły gminy: Piaseczno, Stare Babice

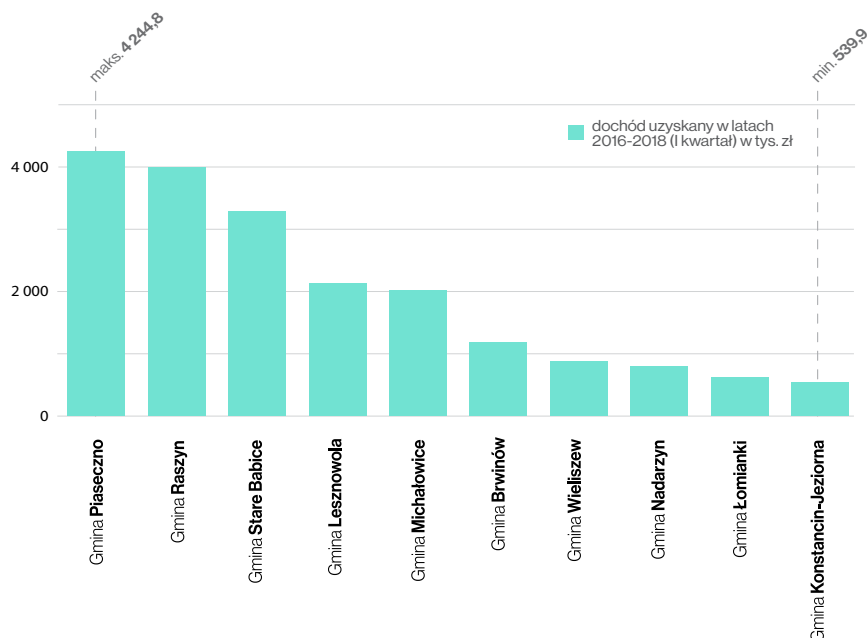
²⁵ Ocena rzetelności ewidencji środków trwałych nie była głównym przedmiotem kontroli. Nieprawidłowości w tym zakresie ustalono w ramach badania rzetelności ewidencji nieruchomości gminnych, poprzez porównanie danych ujętych w obu ewidencjach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i Raszyn, najmniejsze gminy: Wieliszew, Nadarzyn, Łomianki i Konstancin-Jeziorna. Szczegółowe dane przedstawiono w wykresie poniżej.

Wykres nr 2

Dochód z tytułu umów najmu i dzierżawy nieruchomości uzyskany w gminach w latach 2016–2018 (I kwartał)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wyniki kontroli wskazują ponadto, iż nieruchomości gminne cieszyły się małym zainteresowaniem ze strony obywateli. Do urzędów rzadko składano wnioski o najem i dzierżawę nieruchomości, a do przetargów przystępowało niewielu zainteresowanych. Ponadto, w przypadku Gminy Konstancin-Jeziorna, ograniczona skala najmu i dzierżawy nieruchomości związana była z jej uzdrowiskowym charakterem. Wójtowie gmin najczęściej uzasadniali niskie dochody z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu, nieposiadaniem przez gminy atrakcyjnych nieruchomości – w szczególności pod względem lokalizacji.

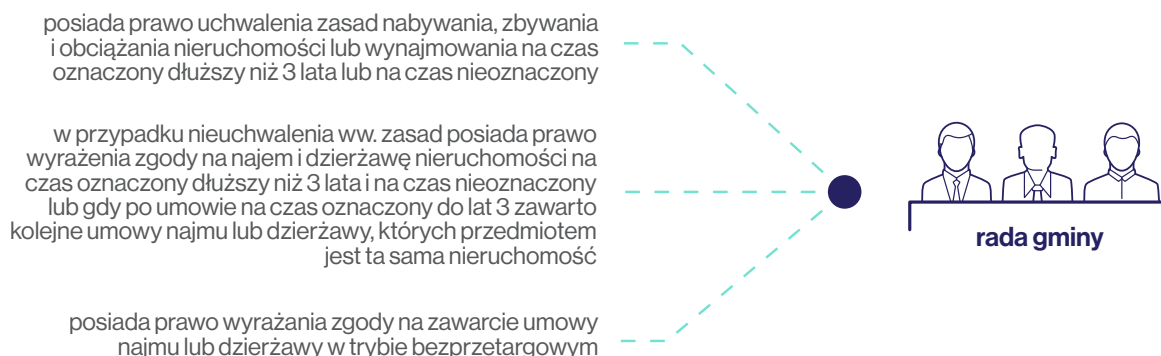
W czterech gminach (Wieliszew, Stare Babice, Łomianki i Brwinów) organy stanowiące gmin, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, przyjęły uchwały określające zasady wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony. Przepisy prawa nie nakładają obowiązku, a jedynie możliwość uchwalenia w gminach ww. zasad. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w przypadku nieuchwalenia zasad, organ wykonawczy ma obowiązek uzyskania od rady gminy indywidualnej zgody na najem i dzierżawę nieruchomości na czas określony dłuższy niż trzy lata i na czas nieoznaczony. Zgoda na zawarcie umowy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawarły kolejne umowy, których przedmiotem była ta sama nieruchomość (bez względu na to na jaki okres zawierana była kolejna umowa).

**Uchwały rad gmin
w sprawie zasad najmu
i dzierżawy**

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Wybrane kompetencje rady gminy w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym wprost nie określają zakresu regulacji, które mogą zostać określone w uchwale dotyczącej zasad najmu lub dzierżawy nieruchomości. Biorąc jednak pod uwagę wynikającą z ustawy o samorządzie gminnym zakres kompetencji organu wykonawczego i organu stanowiącego gminy, jak również bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, uchwała ta powinna stanowić zbiór podstawowych reguł postępowania obowiązujących organ wykonawczy w zakresie wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości. Zasady te powinny mieć więc charakter ogólny i generalny, przy czym nie mogą naruszać ani modyfikować materii ustawowej, a jedynie stanowić dopełnienie lub uzupełnienie jej treści. W uchwale dotyczącej zasad nie mogą znaleźć się zapisy dotyczące szczegółowych postanowień umów najmu i dzierżawy, takich jak np. kwota czynszu. W uchwale rada gminy nie może również udzielić generalnej zgody na odstąpienie od trybu przetargowego zawierania umów najmu lub dzierżawy.

Z czterech uchwał określających zasady najmu i dzierżawy nieruchomości, obowiązujących w gminach objętych kontrolą, trzy zawierały regulacje niezgodne z przepisami ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jedynie w Urzędzie Miejskim w Łomiankach, uchwała Rady Miejskiej określająca zasady gospodarowania nieruchomościami, zawierała regulacje, które nie przekraczały uprawnień organu stanowiącego gminy.

W uchwałach Rady Gminy Wieliszew, Rady Gminy Stare Babice oraz Rady Miejskiej w Brwinowie wyrażono generalną zgodę na odstąpienie od trybu przetargowego zawierania umów najmu i dzierżawy w określonych w uchwałach przypadkach. Zdaniem NIK, regulacje te naruszały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami sformułowano zasadę, zgodnie z którą zawarcie umów najmu lub dzierżawy nieruchomości na okres oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, następuje w drodze przetargu. W przypadku nieruchomości gminnych rada gminy może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

trybu zawarcia tych umów. Zgoda ta może zostać wyrażona jedynie w stosunku do konkretnie określonej nieruchomości. Rada gminy nie posiada zatem uprawnień do udzielenia generalnej zgody w tym zakresie. W takim przypadku bowiem doszłoby do przekazania, określonego ustawowo uprawnienia organu stanowiącego gminy na organ wykonawczy. Z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że wyrażenie zgody na tryb bezprzetargowy jest wyjątkiem od generalnej zasady przeprowadzania przetargów. Dlatego każdy przypadek odstąpienia od tego trybu powinien znaleźć akceptację organu stanowiącego. Przyjęcie takiego rozwiązania wprowadza gwarancję kontroli rady nad działaniami wójta w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

Zdaniem NIK, wyrażone w uchwałach rad gmin Wieliszew i Stare Babice oraz Rady Miejskiej w Brwinowie upoważnienie do zawierania umów najmu lub dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości w trybie bezprzetargowym, bez konieczności uzyskania indywidualnej zgody w tym zakresie, przekracza określone w ustawie o samorządzie gminnym uprawnienia organu stanowiącego. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwały lub zarządzenia organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne²⁶. We wszystkich przypadkach przyczyną nieprawidłowych zapisów uchwał był brak świadomości członków rady, iż przyjęte prawo wykracza poza kompetencje ustawowe. Uchwały zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i nie były kwestionowane przez Wojewodę Mazowieckiego, w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością gmin.

Mając powyższe na względzie, NIK wystąpiła do Wojewody Mazowieckiego o wyjaśnienie przyczyn niezakwestionowania powyższych uchwał w trybie nadzoru nad stanowaniem przepisów prawa miejscowego. Wojewoda poinformował, że w jego ocenie w ww. przypadkach nie doszło do naruszenia przepisów prawa. Tymczasem w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 29 marca 2017 r., dotyczącym analogicznego stanu prawnego, Wojewoda stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Małkinia Górna w zakresie udzielenia generalnej zgody na tryb bezprzetargowy²⁷.

Szczegółowej kontroli poddano 200 umów najmu i dzierżawy (78 umów najmu i 122 umowy dzierżawy)²⁸, obowiązujących w latach 2016–2018, z czego 13 zostało zawartych na okres do trzech miesięcy, 95 powyżej trzech miesięcy do trzech lat, a 92 na czas określony powyżej trzech lat lub na czas nieoznaczony. Z 200 umów 134 (67%) zostały zawarte z dotychczasowymi najemcami i dzierżawcami, w zakresie tych samych nieruchomości.

W gminach, w których nie obowiązywały uchwały w sprawie zasad najmu i dzierżawy nieruchomości (tj. Piasecznie, Raszynie, Nadarzynie, Michałowicach, Leszniewoli, Konstancinie-Jeziorna, a także przez większość okresu

Próba objęta badaniem kontrolnym

Zgoda rady gminy na najem lub dzierżawę nieruchomości

²⁶ Nieważność uchwały może zostać stwierdzona rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody lub orzeczeniem sądu administracyjnego.

²⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 marca 2017 r. LEX-0.4131.11.2017.AD.

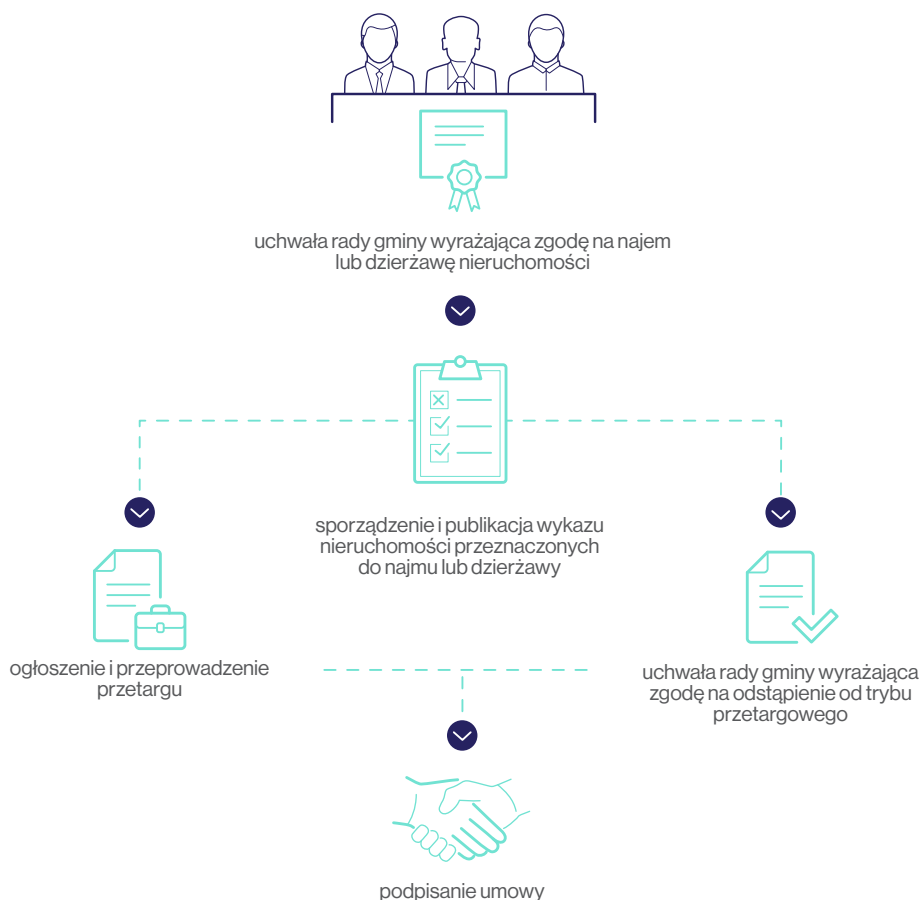
²⁸ Do kontroli wybrano umowy o największych wartościach, w pierwszej kolejności wybierając umowy zawarte w latach 2016–2018, na czas oznaczony powyżej trzech lat i na czas nieoznaczony oraz takie, co do których istniało podejrzenie naruszenia prawa lub korupcji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

objętego kontrolą również w Łomiankach, gdzie uchwała w sprawie zasad została przyjęta w marcu 2018 r.), organ wykonawczy był zobowiązany uzyskać od organu stanowiącego indywidualną zgodę na zawarcie umowy. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym zgoda była wymagana w przypadku wdzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony oraz w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Z 200 poddanych kontroli umów najmu lub dzierżawy, wymóg uzyskania zgody na ich zawarcie dotyczył 98 z nich. W odniesieniu do 90 umów był on respektowany. W trzech urzędach, pomimo obowiązku określonego w ustawie o samorządzie gminnym, wójtowie nie występowali do rad gmin o udzielenie zgody na najem lub dzierżawę nieruchomości. W Urzędzie Gminy Raszyn i w Urzędzie Gminy Lesznowola odnotowano po jednym takim przypadku, a w Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna zgody takiej nie uzyskano w odniesieniu do sześciu umów (wszystkie stanowiły kontynuację wcześniej obowiązujących umów).

Infografika nr 4
Proces najmu lub dzierżawy nieruchomości



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykazy nieruchomości

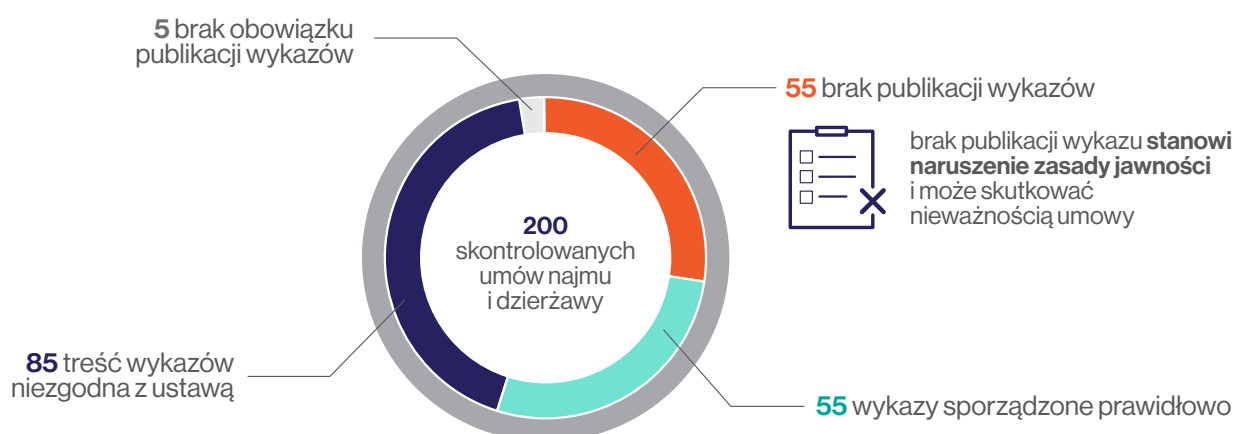
Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przed wyborem kontrahenta i zawarciem z nim umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia na okres powyżej trzech miesięcy, organ wykonawczy jest zobowiązany sporządzić i podać do publicznej wiadomości informację o zamiarze najmu, dzierżawy lub użyczenia konkretnej nieruchomości. Informacja ta nazywana jest wykazem nieruchomości przeznaczonych odpowiednio do najmu, dzierżawy lub użyczenia. Obowiązek sporządzenia i publikacji wykazu obowiązuje również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech miesięcy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Z 200 poddanych kontroli umów najmu i dzierżawy w odniesieniu do 195 istniał obowiązek sporządzenia i publikacji wykazu, natomiast w pozostałych pięciu, nie było obowiązku publikacji wykazu, ze względu na fakt, iż okres obowiązywania umów nie przekraczał trzech miesięcy i nie stanowiły one kontynuacji wcześniej obowiązujących umów. Wykazy sporządzono i opublikowano przed zawarciem 140 umów najmu i dzierżawy (71,8%), zaś w przypadku 55 umów, mimo istnienia wymogu w tym zakresie, wykazy nie zostały sporządzone. Brak publikacji wykazów powodował, iż proces najmu i dzierżawy nieruchomości nie był przejrzysty i transparentny, co ograniczało szansę złożenia ofert przez większą liczbę osób zainteresowanych najmem i dzierżawą (które potencjalnie mogły zaproponować gminie lepsze warunki).

Najmniej wykazów opublikowano w urzędach w Łomiankach (jeden z 20 poddanych kontroli umów najmu lub dzierżawy), Lesznowoli (dwa z 17) i Brwinowie (13 z 20). W pozostałych siedmiu urzędach brakowało od jednego do czterech wykazów, przy czym w trzech urzędach – w Raszynie, Nadarzynie i Michałowicach – nie sporządzono po jednym wykazie.

Wykres nr 3

Prawidłowość sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do najmu i dzierżawy



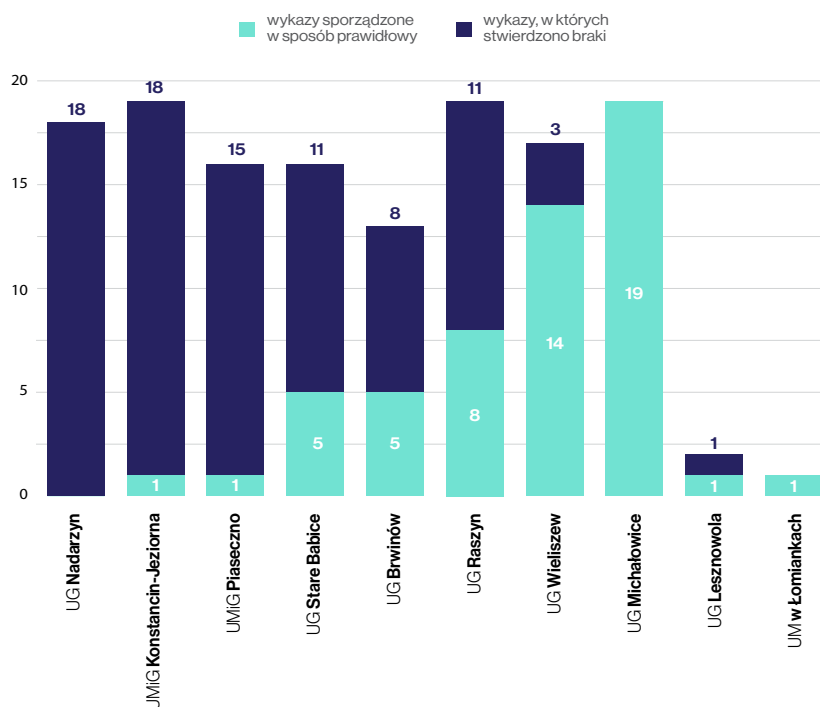
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli umów najmu i dzierżawy, obowiązujących w latach 2016–2018 (I kwartał).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdecydowana większość sporządzonych wykazów (128 z 140, tj. ponad 90%) została opublikowana w terminie i w sposób określony w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁹, natomiast treść 85 ze 140 opublikowanych wykazów (ponad 60%) nie zawierała niektórych informacji określonych w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W wykazach brakowało: terminu wnoszenia opłat (51 przypadków), zasad aktualizacji opłat (48 przypadków), wysokości opłat z tytułu najmu lub dzierżawy (16 przypadków), powierzchni nieruchomości (13 przypadków) oraz oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej lub katastru nieruchomości (pięć przypadków). Najwięcej nierzetelnie sporządzonych wykazów stwierdzono w urzędach w Nadarzynie (wszystkie poddane kontroli), w Konstancin-Jeziorna (18 z 19 poddanych kontroli) i Piasecznie (15 z 16 poddanych kontroli).

Wykres nr 4

Niezgodność treści wykazów nieruchomości przeznaczonych do najmu lub dzierżawy z ustawą o gospodarce nieruchomościami



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli umów najmu i dzierżawy, obowiązujących w latach 2016–2018 (I kwartał).

Brak sporządzenia i publikacji wykazów oraz ich nieprawidłowa treść i niewłaściwa publikacja wynikały z niedopatrzenia pracowników urzędów oraz niewłaściwego nadzoru wójtów.

Przetargi Spośród 92 poddanych kontroli umów najmu i dzierżawy zawartych na czas dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, 13 zawarto w trybie prze-

²⁹ Nieprawidłowości w zakresie sposobu publikacji wykazów stwierdzono w czterech urzędach (w Piasecznie, Brwinowie, Starych Babicach i Nadarzynie) i dotyczyły one: niepodania do publicznej wiadomości informacji o zamieszczeniu wykazów (sześć wykazów), opublikowania informacji o wykazie w prasie o zasięgu mniejszym niż powiat (pięć wykazów), opublikowania wykazu po przeprowadzeniu przetargu i wyborze kontrahenta.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

targowym (w siedmiu urzędach³⁰ przeprowadzono od jednego do trzech przetargów). Organy stanowiące gmin w przypadku 73 umów, zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, udzieliły zgody na odstąpienie od trybu przetargowego, natomiast sześć umów organy wykonawcze zawarły w trybie bezprzetargowym bez uzyskania zgody właściwej rady gminy³¹.

Wszystkie przetargi zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami i zostały zakończone wyborem najkorzystniejszej oferty. Umowy zwolnione z obowiązku przeprowadzenia przetargu zawierano z dotychczasowymi kontrahentami lub z osobami, które zwróciły się z bezpośrednim wnioskiem o najem lub dzierżawę konkretnej nieruchomości. Nieprawidłowości dotyczące zawarcia umowy najmu lub dzierżawy w trybie bezprzetargowym bez wymaganej zgody na odstąpienie od przetargu stwierdzono w trzech z 10 urzędów, były to jednak przypadki jednostkowe i wynikały z przeoczenia pracowników. Kontrola wykazała jeden taki przypadek w Urzędzie Gminy Raszyn, dwa w Urzędzie Gminy Lesznowola i trzy w Urzędzie Gminy Brwinów.

Wszystkie umowy zostały zawarte przez uprawnione do tego osoby, najczęściej bezpośrednio przez wójta gminy. Treść umów odpowiadała warunkom określonym w sporządzonych i opublikowanych wykazach nieruchomości przeznaczonych do wynajęcia lub wydzierżawienia. W umowach określano przedmiot i warunki najmu lub dzierżawy, kwotę czynszu, termin płatności oraz postanowienia zabezpieczające prawidłową realizację umów. Najczęściej były to postanowienia nakładające obowiązek zapłaty odsetek ustawowych od nieterminowych płatności, warunki rozwiązania umowy w trybie natychmiastowym, zasady najmu lub dzierżawy nieruchomości osobom trzecim, zwrotu nieruchomości w stanie niepogorszonym. W umowach zawartych w sześciu urzędach (w Piasecznie, Raszynie, Michałowicach, Konstancin-Jeziorna, Lesznowola i Brwinowie) wprowadzono obowiązek zapłaty 200% czynszu w przypadku bezumownego wykorzystania nieruchomości. W urzędach gmin Wieliszew, Stare Babice, Raszyn, Łomianki, Lesznowola, w poddanych kontroli umowach najmu i dzierżawy nieruchomości brakowało postanowień dotyczących kar umownych lub kaucji. Wójtowie wyjaśniali, iż w umowach określono inne formy zabezpieczenia interesu prawnego lub ekonomicznego gminy, polegające m. in. na obowiązku zapłaty odsetek ustawowych. Zdaniem NIK, zastosowane formy nie dawały pełnej gwarancji prawidłowej realizacji postanowień umownych, bowiem nie wiązały się z dodatkowymi, nie wynikającymi z ustawy, konsekwencjami finansowymi i nie stanowiły ułatwienia w egzekucji zaległości.

W ośmiu urzędach kwoty czynszu z tytułu umów najmu i dzierżawy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, były ustalane przez wójtów. W Urzędzie Gminy Wieliszew oraz Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno

Zabezpieczenie
interesów prawnych
i ekonomicznych gminy

Prawidłowość
i rzetelność ustalania
stawek czynszu najmu
i dzierżawy

³⁰ Urząd Gminy Wieliszew, Urząd Miasta i Gminy Piaseczno, Urząd Gminy Stare Babice, Urząd Gminy Raszyn, Urząd Gminy Nadarzyn, Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna, Urząd Gminy Brwinów.

³¹ Jedną umowę w Urzędzie Gminy Raszyn, dwie umowy w Urzędzie Gminy Lesznowola i trzy umowy w Urzędzie Gminy Brwinów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kwota czynszu z tytułu najmu lub dzierżawy była zależna od postanowień uchwał podjętych przez radę gminy, co było niezgodne z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Urząd Gminy Wieliszew

W uchwale Rady Gminy Nr 342/XXX/05 z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres oznaczony dłuższy niż trzy lata, ustalono minimalną roczną stawkę czynszu dzierżawnego za budynki, budowle i grunty wykorzystywane na działalność gospodarczą w wysokości 1% ich wartości oraz minimalną roczną stawkę czynszu dzierżawy za budynki i grunty wykorzystywane na pozostałą działalność niezwiązaną z gospodarką wodno-ściekową w wysokości 0,1%.

Urząd Miasta i Gminy Piaseczno

Wysokość stawek czynszu dzierżawnego w przypadku konkretnych gruntów ustalała Rada Miejska w uchwałach, na podstawie projektów przedkładanych przez Burmistrza.

W obydwu zakwestionowanych przypadkach przewodniczący rad wyjaśnili, iż wprowadzone rozwiązania nie budziły wątpliwości, ze względu na brak uwag ze strony Wojewody Mazowieckiego, który pełnił nadzór nad prawidłowością uchwał.

NIK wystąpiła do Wojewody Mazowieckiego o wyjaśnienie przyczyn niezakwestionowania powyższych uchwał w trybie nadzoru nad stanowieniem przepisów prawa miejscowego. Wojewoda poinformował, że w jego ocenie w ww. przypadkach nie doszło do naruszenia przepisów prawa.

Zdaniem NIK, rada gminy nie posiada kompetencji do określania stawek czynszu dzierżawnego lub najmu nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. Wprawdzie, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje jej prawo wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy, a na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a tej ustawy rada ma prawo podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, to jednak przepisy te stanowią wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta. Uprawnienia rady gminy muszą być interpretowane ściśle i nie można do nich stosować wykładni rozszerzającej. Na podstawie przywołanych przepisów rada gminy może opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, jednak z pominięciem szczegółowych postanowień umów, takich jak stawki czynszu. W przeciwnym wypadku działanie gminy mogłoby stanowić naruszenie zasady swobody zawierania umów wyrażonej w art. 353¹ kodeksu cywilnego. Podobny pogląd wyraził Wojewoda Wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 10 marca 2015 r.³², w którym wskazał, że:

³² Rozstrzygnięcie nadzorcze nr KN-I.4131.1.13.2015.8.

W zakresie upoważnienia rady gminy do wydawania aktów prawa miejscowego co do zasad zarządu mieniem gminnym, nie mieści się kompetencja do ustalenia stawek czynszu z tytułu dzierżawy w celu umieszczania reklam czy oznaczeń przedsiębiorcy. Gospodarowanie mieniem komunalnym należy bowiem do zadań organu wykonawczego (...) i do tego organu należy ustalenie ceny za wydzierżawianie nieruchomości komunalnych. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 marca 2009 r.³³ podkreślił, że: Przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a w szczególności art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, nie dają podstaw do ustalania przez radę gminy stawek czynszu najmu mienia komunalnego w formie aktu normatywnego powszechnie obowiązującego.

W sześciu urzędach (w Wieliszewie³⁴, Raszynie, Michałowicach, Konstancin-Jeziorna, Łomiankach i Brwinowie) obowiązywały zarządzenia określające stawki czynszu z tytułu najmu lub dzierżawy. W urzędach, w których nie obowiązywały ww. zarządzenia, stawki czynszu były ustalane przez wójta odrębnie dla każdej nieruchomości (z uwzględnieniem lokalizacji, przeznaczenia i stanu technicznego nieruchomości). Czynsz, zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami, ustalano również w drodze przetargu oraz ustnych negocjacji z wynajmującym lub dzierżawcą.

W siedmiu urzędach (Urządzie Gminy Wieliszew, Urządzie Gminy Stare Babice, Urządzie Gminy Raszyn, Urządzie Gminy Nadarzyn, Urządzie Miejskim w Łomiankach, Urządzie Gminy Lesznówola, Urządzie Gminy Brwinów) czynsze z tytułu kontrolowanych umów najmu i dzierżawy aktualizowano na podstawie wskaźnika wzrostu towarów i usług cen konsumpcyjnych, ogłaszanego w danym roku przez GUS. W trzech pozostałych urzędach nie dokonano aktualizacji czynszu z tytułu najmu i dzierżawy pomimo wzrostu wskaźnika o 2%³⁵, co stanowiło działanie niegospodarne i sprzeczne z zasadami prawidłowej gospodarki. W Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno w objętych kontrolą umowach dzierżawy nie ujęto postanowień dotyczących waloryzacji czynszu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, natomiast w Urzędzie Gminy Michałowice³⁶ i Urzędzie Gminy Konstancin-Jeziorna³⁷, pomimo ujęcia w umowach najmu i dzierżawy postanowień w tym zakresie, nie dokonano aktualizacji czynszów. Nieprawidłowości wynikały z przeoczenia pracownika (Urząd Gminy Michałowice) oraz chęci utrzymania jednolitych stawek czynszu dla umów kontynuowanych i nowo zawieranych (Urząd Gminy Konstancin-Jeziorna). Burmistrz Piaseczna wyjaśnił, że w 2015 r., z własnej inicjatywy, dokonał aktualizacji cennika opłat z tytułu czynszu dzierżawnego, podnosząc stawki

Waloryzacja czynszów

³³ Sygn. akt I OSK 1440/08.

³⁴ Zarządzenie Nr 24/2016 Wójta Gminy Wieliszew z 26 lutego 2016 r. dotyczyło umów najmu wybranych rodzajów nieruchomości.

³⁵ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2017 r. (M.P. z 2018 r. poz. 106).

³⁶ Brak aktualizacji czynszu w 43 umowach najmu i dzierżawy skutkowało zmniejszeniem dochodów brutto Gminy w I kwartale 2018 r. o 4,6 tys. zł. Dotyczy wszystkich umów najmu i dzierżawy kontynuowanych w 2018 r., zawartych w latach poprzednich.

³⁷ Brak aktualizacji czynszu dziewięciu z 20 poddanych kontroli umów dzierżawy skutkowało zmniejszeniem dochodów brutto Gminy z tytułu czynszu dzierżawnego o 0,8 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o 10%. Aktualizacja cen wynikała jednak z innych przyczyn, aniżeli wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. W ocenie NIK, zasady waloryzacji cen powinny wynikać z postanowień umownych.

Obejście przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami

W latach 2016–2018 (I kwartał) Wójt Gminy Lesznowola nie zawarł pisemnych umów dzierżawy z 28 podmiotami, które wykorzystywały nieruchomości stanowiące własność Gminy. Za okres bezumownego wykorzystania nieruchomości podmioty te były obciążane czynszem. W 14 przypadkach wysokość czynszu wynikała z wcześniej obowiązujących umów, natomiast w 14 stawkę czynszu, pomimo nieposiadania uprawnień w tym zakresie, samodzielnie ustalał pracownik Urzędu. W pięciu przypadkach wykorzystanie nieruchomości trwało przez okres dłuższy niż jeden rok. Charakter stosunku łączącego Gminę z ww. podmiotami świadczy o istnieniu między stronami ustnej umowy dzierżawy. Zgodnie z art. 680 w związku z art. 660 kodeksu cywilnego umowa dzierżawy nieruchomości na czas dłuższy niż rok powinna być zawarta na piśmie. W razie niezachowania tej formy poczytuje się umowę za zawartą na czas nieoznaczony. Wójt wyjaśnił, że wykorzystanie nieruchomości odbywało się na warunkach wygasłych wcześniej umów. W ocenie Wójta, pomimo niezawarcia pisemnych umów dzierżawy nieruchomości, zadbano o interes prawny i ekonomiczny gminy poprzez monitorowanie terminowości wpłat z tego tytułu. Zdaniem NIK, kontrola terminowości wpłat nie stanowi zabezpieczenia interesu gminy, a jedynie działanie mające na celu sprawdzenie realizacji postanowień umowy. Ponadto działanie Wójta Gminy Lesznowola, polegające na niezawarciu pisemnych umów dzierżawy z 28 podmiotami, wykorzystującymi w formie dzierżawy nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu, stanowiło obejście przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o samorządzie gminnym. W konsekwencji dzierżawa odbywała się bez publikacji wykazów nieruchomości, bez zgody rady gminy na najem lub dzierżawę oraz bez przeprowadzenia przetargu.

Umowy użyczenia

W żadnym urzędzie nie wprowadzono regulacji wewnętrznych dotyczących umów użyczenia. Ustawa o gospodarce nieruchomościami w bardzo ograniczonym zakresie reguluje kwestie związane z umowami użyczenia. Podczas gdy oddanie nieruchomości w najem lub dzierżawę wymaga uzyskania zgody organu stanowiącego gminy, a zawarcie tych umów co do zasady musi być poprzedzone przeprowadzeniem przetargu, to w przypadku umów użyczenia wymogi te nie obowiązują. Oznacza to, iż organ wykonawczy ma pełną dowolność w zakresie zawierania umów użyczenia i może decydować o tym, jakim podmiotom i na jaki okres zostaną użyczone nieruchomości gminne. Jedyne prawne wymogi, określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami, dotyczy obowiązku publikacji wykazu nieruchomości przeznaczonej do użyczenia. Regulacje w tym zakresie obowiązują od 23 sierpnia 2017 r. Wcześniej ustawa o gospodarce nieruchomościami nie nakładała na organ wykonawczy żadnych wymogów w zakresie użyczenia nieruchomości.

W urzędach poddanych kontroli obowiązywało łącznie od 120 (w 2016 r. i I kw. 2018 r.) do 132 umów użyczenia (w 2017 r.). Najwięcej obowiązywało w Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno (od 43 do 49 umów), natomiast najmniej w Urzędzie Gminy Stare Babice i Urzędzie Gminy Brwinów (od zera do dwóch umów).

W przypadku 40 poddanych kontroli umów użyczenia, jedynie dla czterech istniał obowiązek sporządzenia i publikacji wykazu, z czego w przypadku dwóch wykazy nie zostały sporządzone (po jednym wykazie w urzędach w Wieliszewie i Konstancin-Jeziorna). Umowy użyczenia były zawierane w sposób prawidłowy, zazwyczaj z jednostkami organizacyjnymi gmin lub podmiotami prowadzącymi działalność służącą mieszkańcom (m.in. stowarzyszeniami, fundacjami, wspólnotami mieszkaniowymi, publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i jednostkami ochotniczej straży pożarnej).

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

W latach 2016–2018 zaległości z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu, w poddanych kontroli gminach wynosiły łącznie: 486,5 tys. zł na koniec 2016 r., 542,9 tys. zł na koniec 2017 r., 598,3 tys. zł na koniec I kwartału 2018 r. Najwyższe zaległości z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości stwierdzono w gminie Lesznowola i wynosiły od 256,2 tys. zł do 287 tys. zł, co stanowiło od 3,6% do 5,3% ogółu zaległości. Z kolei najwyższy udział w zaległościach ogółem, stwierdzono w gminie Wieliszew, gdzie zaległości z tytułu najmu i dzierżawy stanowiły od 21,2% do 42,5% zaległości ogółem (które wynosiły od 46,3 tys. zł do 86,5 tys. zł). W pozostałych urzędach zaległości z tytułu najmu i dzierżawy stanowiły od 0,1% (gminy Nadarzyn i Łomianki) do 2,8% zaległości ogółem.

W większości gmin poddanych kontroli nie obowiązywały regulacje wewnętrzne w zakresie windykacji należności, w tym powstałych z tytułu najmu lub dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu. Powyższy obszar został uregulowany jedynie w urzędach gmin Stare Babice i Nadarzyn. W pierwszym z nich obowiązywały procedury windykacji należności, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej, określające m.in. zasady, terminy i sposób windykacji należności wynikających z umów cywilnoprawnych oraz sposób monitorowania podjętych działań. Zgodnie z przyjętymi zasadami pierwsze wezwanie do zapłaty wysyłano dłużnikowi nie później niż sześć miesięcy po upływie terminu płatności, ostateczne przedsądowe wezwanie do zapłaty wysyłano nie później niż sześć miesięcy od daty otrzymania potwierdzenia odbioru wcześniejszego wezwania, natomiast po upływie nie później niż sześciu miesięcy od daty otrzymania potwierdzenia odbioru drugiego wezwania wszczynano postępowanie sądowe. W Urzędzie Gminy Nadarzyn obowiązywała „Instrukcja zasad ewidencji, poboru i windykacji podatków i opłat, niepodatkowych należności budżetowych oraz należności cywilnoprawnych”, zgodnie z którą pracownicy Referatu Realizacji Podatków i Opłat byli zobowiązani do kontroli terminowości wpłat należności, w tym z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości gminnych, a w przypadku stwierdzenia braku wpłaty wystawienia wezwania do zapłaty, nie później niż po upływie trzech miesięcy od terminu płatności. W Urzędzie Gminy Raszyn procedury dotyczące zasad windykacji zaległości wynikały z zarządzenia w sprawie zasad funkcjonowania gospodarki

Zaległości z tytułu umów najmu i dzierżawy nieruchomości

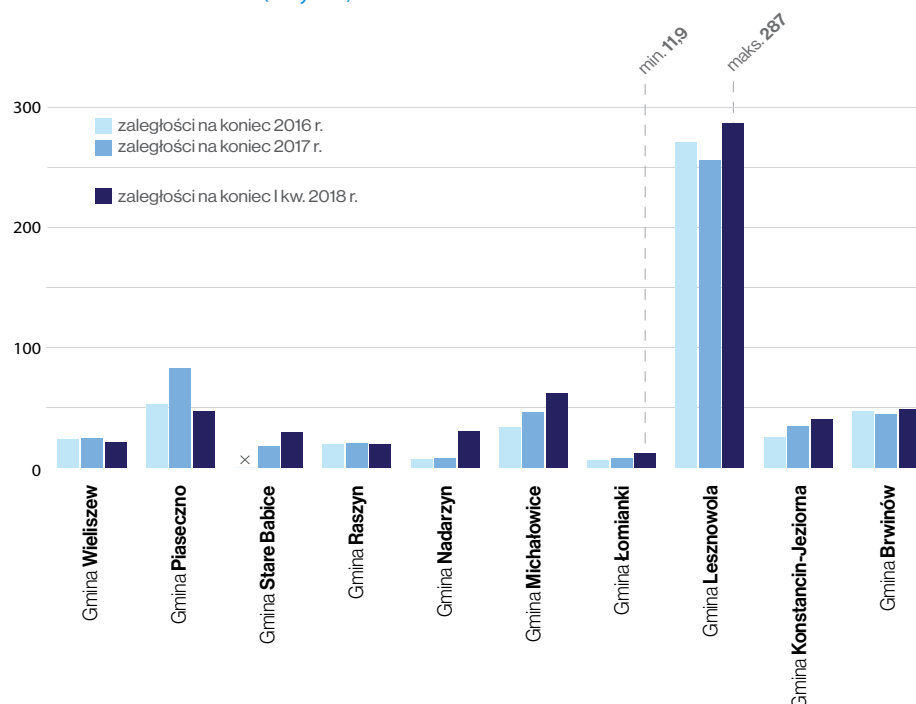
Regulacje wewnętrzne dotyczące egzekucji zaległości

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

finansowej, 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. W pozostałych jednostkach działania windykacyjne prowadzono według przyjętej praktyki.

Wykres nr 5

Zaległości powstałe z tytułu umów najmu i dzierżawy nieruchomości na koniec 2016 r., 2017 r. i I kwartału 2018 r. (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

We wszystkich urzędach, wyznaczeni do tego pracownicy, dokonywali kontroli terminowości wpłat z tytułu należności powstałych z najmu i dzierżawy nieruchomości. Weryfikacja stanu aktualnego zadłużenia poszczególnych kontrahentów była przeprowadzana najpóźniej co kwartał. W przypadku stwierdzenia zaległości w pierwszej kolejności podejmowano próby pozasądowego uregulowania zobowiązania, nawiązując z dłużnikiem kontakt telefoniczny lub mailowy. W przypadku nieskuteczności tych działań do dłużników wysyłano wezwania do zapłaty, a następnie w przypadku dalszego niepowodzenia, kierowano sprawy do sądu w celu uzyskania nakazu zapłaty oraz do egzekucji komorniczej.

Szczegółowej kontroli poddano zaległości w łącznej kwocie 619,2 tys. zł, należne od 91 dłużników.

Przed sądową windykacją zaległości

W dziewięciu urzędach do wszystkich dłużników, wysyłano wezwania do zapłaty. Jedynie w Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna stwierdzono brak wezwań do zapłaty w zakresie części zobowiązań wynikających z czterech z dziesięciu skontrolowanych umów. Wszystkie poddane kontroli wezwania do zapłaty zostały sporządzone rzetelnie. Ujęto w nich kwotę zobowiązania głównego i odsetek ustawowych, numer konta ban-

kowego oraz informację, do kiedy należy dokonać płatności, aby uniknąć skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Większość działań windykacyjnych prowadzonych w urzędach była skierowana na pozasądową egzekucję zaległości. Pozwy do sądów skierowano w stosunku do 17 dłużników, czyli 18,7% objętej kontrolą próby.

W sześciu urzędach prawidłowo i rzetelnie monitorowano terminowość wpłat, a w przypadku opóźnień w zapłacie podejmowano odpowiednie i terminowe działania w celu ich wyegzekwowania. W czterech urzędach stwierdzono nieprawidłowości świadczące o nierzetelnej kontroli terminowości wpłat oraz egzekucji zaległości. W Urzędzie Gminy Wieliszew³⁸, Urzędzie Gminy Raszyn³⁹ i Urzędzie Gminy Lesznówola nierzetelność oraz nieprawidłowość działań odnosiła się do zaległości wieloletnich, natomiast działania windykacyjne w stosunku do bieżących zaległości były podejmowane w sposób prawidłowy. Nieprawidłowości stwierdzone w Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna⁴⁰ dotyczyły całego okresu objętego kontrolą. We wszystkich czterech urzędach stwierdzono przypadki nieuzasadnionej okolicznościami zwłoki w dochodzeniu zobowiązań, które w przypadku trzech z nich skutkowały przedawnieniem zaległości w łącznej kwocie 169,1 tys. zł. Przyczyną nieprawidłowości był brak monitoringu i niewystarczający nadzór wójtów.

Prawidłowość monitorowania wpłat oraz terminowość działań windykacyjnych

Urząd Gminy Lesznówola

Zobowiązania dwóch dłużników, powstałe z tytułu umów dzierżawy nieruchomości obowiązujących w latach 2013–2015, uległy przedawnieniu w wyniku nieskierowania spraw do sądu. W listopadzie 2015 r. pracownik Urzędu Gminy Lesznówola przekazał komplet dokumentów dotyczących obydwu spraw do kancelarii prawnej w celu skierowania pozwów do sądu. Dopiero w trakcie kontroli NIK ustalono, iż kancelaria nie zrealizowała powyższego, co w konsekwencji spowodowało przedawnienie zaległości w łącznej kwocie 164,0 tys. zł. Mecenas świadcząca usługi prawne na rzecz Gminy wyjaśniła, że w przypadku pierwszego dłużnika nie podjęto działań prawnych ze względu na zły stan zdrowia dłużnika, a w przypadku drugiego dłużnika nie skierowała powództwa do sądu, ponieważ od sierpnia 2015 r. spółka miała ustanowionego przez sąd kuratora i została poddana likwidacji, a 12 stycznia 2018 r. została wykreślona z KRS.

Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości był niewystarczający nadzór Wójta Gminy Lesznówola nad prowadzonymi działaniami windyka-

³⁸ W Urzędzie Gminy Wieliszew stwierdzono przewlekłość działań windykacyjnych podejmowanych wobec dwóch dłużników posiadających zaległości z 2010 r. i 2011 r. W obydwu przypadkach zaległości zostały skierowane do sądu w 2017 r., czyli po upływie trzyletniego terminu przedawnienia. Jedynie ze względu na nieskorzystanie przez dłużników z prawa do podniesienia w postępowaniu zarzutu przedawnienia, Gmina nie utraciła prawa dochodzenia swojego roszczenia przed sądem. Zaległości zostały potwierdzone nakazami zapłaty, a ich nowy termin przedawnienia wynosi 10 lat od dnia uprawomocnienia się nakazów.

³⁹ Zaległość w kwocie 14,8 tys. zł, potwierdzona nakazem zapłaty z lipca 2011 r., do czasu kontroli NIK nie została skierowana do egzekucji komorniczej, a zaległość w kwocie 3,9 tys. zł z 2012 r., uległa przedawnieniu z powodu nieskierowania jej na drogę sądową.

⁴⁰ W sześciu sprawach stwierdzono zwłokę w zakresie terminowości kierowania wezwań do zapłaty. Pierwsze wezwania wysyłano po upływie od 90 do 443 dni od powstania zobowiązania, a ostateczne wezwanie nawet po upływie 805 dni od upływu terminu płatności. Ponadto w przypadku trzech dłużników nie uzyskano wyroku lub nakazu zapłaty, mimo iż od powstania najstarszej zaległości upłynęło od 15 do 49 miesięcy. W konsekwencji dopuszczono do przedawnienia zaległość jednego dłużnika w kwocie 1,2 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cyjnymi. Dopiero w wyniku kontroli NIK, tj. po upływie ponad dwóch i pół roku od przekazania dokumentacji do kancelarii prawnej, podjęto w Urzędzie działania w celu ustalenia rzeczywistego stanu zaległości. W czerwcu 2018 r. do pierwszego dłużnika wysłano ostateczne przedsądowe wezwanie do zapłaty należności głównej wraz z odsetkami, natomiast zaległości drugiego dłużnika zostały odpisane jako nieściągalne. W ocenie NIK otwarcie postępowania likwidacyjnego nie ograniczało możliwości dochodzenia zobowiązań i nie stanowiło przeszkody do skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego.

Dochodzenie zaległości w prawidłowej kwocie

W dziewięciu urzędach, poddane kontroli zaległości były dochodzone w prawidłowej wysokości, obejmującej zarówno kwotę zobowiązania głównego jak również kwotę odsetek ustawowych, należnych z tytułu nieterminowej płatności. Jedynie w Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna, w przypadku pięciu z dziesięciu poddanych kontroli dłużników, stwierdzono, iż pracownicy dochodzili zaległości należnych gminie w nieprawidłowej wysokości. W czterech przypadkach wynikało to z nienaliczenia podwójnego czynszu z tytułu bezumownego korzystania z przedmiotu umowy, a w jednym przypadku z nienaliczenia odsetek od nieterminowej płatności, co w sumie skutkowało zaniżeniem dochodów gminy o 7,1 tys. zł.

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

Nadzór

W sześciu urzędach (w Wieliszewie, Piasecznie, Starych Babicach, Nadarzynie, Michałowicach i Łomiankach) wójtowie prawidłowo i rzetelnie nadzorowali wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia. W urzędach gmin Lesznówola, Brwinów, Konstancin-Jeziorna i Raszyn nadzór sprawowany był w sposób niewystarczający m.in. ze względu na nierzetelny monitoring realizacji zadań z zakresu wykorzystania nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu.

Nadzór nad wykorzystaniem nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu, w poddanych kontroli urzędach, za wyjątkiem Urzędu Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna, sprawowano w ramach funkcjonującego systemu kontroli zarządczej.

W dziewięciu urzędach struktura organizacyjna została dostosowana do realizacji zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami. Z obowiązujących w urzędach regulaminów wewnętrznych i zakresów czynności poszczególnych pracowników wynikały konkretne obowiązki związane z wykorzystaniem nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu. Jedynie w Urzędzie Gminy Lesznówola, w uregulowaniach wewnętrznych (w tym w regulaminie organizacyjnym i zakresach czynności pracowników) nie określono osób odpowiedzialnych za realizację zadań w zakresie gospodarki nieruchomościami. W szczególności nie określono podmiotu lub komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację zadań wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących m.in. prowadzenia ewidencji nieruchomości, opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości i sporządzania wykazów nieruchomości przeznac-

czonych do najmu, dzierżawy lub użyczenia. Egzekwowaniem zaległości z tytułu najmu i dzierżawy zajmował się pracownik Referatu Realizacji Budżetu, mimo iż zadanie to nie zostało przypisane do zadań tego referatu. Dopiero w wyniku kontroli NIK, na mocy zarządzenia Wójta z 28 maja 2018 r., określono w regulaminie organizacyjnym Urzędu, że do zadań Referatu należy prowadzenie monitoringu i egzekucji uiszczania opłat najmu i dzierżawy, kierowanie wezwań do zapłaty oraz przygotowanie spraw do sądu w celu przekazania radcom prawnym.

Kontrola wykazała, że w czterech urzędach (w Lesznowoli, Konstancin-Jeziorna⁴¹, Brwinowie i Raszynie⁴²), nie monitorowano realizacji zadań dotyczących wykorzystania nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu i nie sprawowano w tym zakresie rzetelnego nadzoru.

Nierzetelny monitoring realizacji zadań

Urząd Gminy Lesznowola

Wójt Gminy w okresie objętym kontrolą sprawował niewystarczający nadzór nad wykorzystaniem nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, co skutkowało nieprawidłowościami w zakresie ewidencjonowania nieruchomości, ich wydzierżawiania oraz działań windykacyjnych w tym zakresie. W efekcie braku nadzoru doszło do przedawnienia zaległości dwóch dłużników w łącznej kwocie 164,0 tys. zł. W uregulowaniach wewnętrznych Urzędu Lesznowola nie określono osób odpowiedzialnych za realizację zadań w zakresie gospodarki nieruchomościami, w szczególności prowadzenia ewidencji nieruchomości, opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości i sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do najmu, dzierżawy lub użyczenia. W Urzędzie nie wprowadzono mechanizmów monitorowania realizacji zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami oraz nie zlecano i nie przeprowadzano kontroli i audytów w tym zakresie. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano analiz gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. W trakcie kontroli Wójt, zarządzeniem nr 12/UG/2018 z 15 czerwca 2018 r., powołała zespół ds. gospodarowania nieruchomościami gminnymi, do którego zadań należało monitorowanie gospodarowania nieruchomościami gminnymi, analiza możliwości obrotu nieruchomościami gminnymi w celu pozyskiwania dochodów do budżetu Gminy, przekazywanie Wójtowi Gminy raz na kwartał sprawozdania z zakresu działalności Zespołu.

Urząd Gminy Brwinów

W latach 2016–2018 Burmistrz nie sprawował rzetelnego nadzoru w zakresie prowadzenia ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, ewidencji środków trwałych oraz zawierania umów najmu i dzierżawy. W ramach kontroli zarządczej Burmistrz nie zidentyfikował żadnego ryzyka w obszarze dotyczącym gospodarowania nieruchomościami gminnymi na podstawie umów

⁴¹ Burmistrz nie wprowadził mechanizmów monitorowania i kontroli realizacji zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami, nie zlecał dokonywania pisemnych analiz lub sporządzania sprawozdań wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie określono żadnych ryzyk związanych z gospodarowaniem nieruchomościami, nie zlecano audytów ani kontroli realizacji zadań w tym zakresie. W latach 2016–2017 w Urzędzie nie sporządzano oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, a także nie ustalono celów kontroli zarządczej i mierników ryzyka.

⁴² Stwierdzono brak monitorowania, kontroli i procedur wewnętrznych określających zasady postępowania w zakresie egzekucji zaległości z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości, czego skutkiem była nieuzasadniona zwłoka w egzekucji zobowiązań dwóch dłużników oraz dopuszczenie do przedawnienia zobowiązania jednego z nich.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dzierżawy, najmu lub użyczenia, jak również w zakresie prowadzenia ewidencji gminnego zasobu nieruchomości. Funkcjonujący w Urzędzie system przepływu informacji pomiędzy referatami nie był poprawny, skutkiem czego była nierzetelność analitycznej i syntetycznej ewidencji księgowej środków trwałych w zakresie gruntów. Do końca 2017 r. Burmistrz nie opracował planu wykorzystania nieruchomości gminnych, nie zlecał analiz ani sprawozdań z realizacji zadań w tym zakresie. W latach 2016–2018 nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych, nie planowano i nie przeprowadzono audytów w zakresie objętym przedmiotem kontroli NIK.

Zidentyfikowane ryzyka

W ramach funkcjonującej kontroli zarządczej w ośmiu z dziesięciu poddanych kontroli urzędów zidentyfikowano ryzyka związane z realizacją zadań w zakresie wykorzystania nieruchomości gminnych w drodze najmu i dzierżawy. Ryzyka ww. zakresie nie zostały natomiast zidentyfikowane w Urzędzie Gminy Konstancin-Jeziorna i Urzędzie Gminy Brwinów. W obydwu jednostkach stwierdzono szereg nieprawidłowości w gospodarowaniu gminnym zasobem nieruchomości.

Najczęściej wskazywano na ryzyko powstania błędów w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości (urzędy gmin w Wieliszewie, Raszynie i Michałowicach), bezumownego korzystania z nieruchomości oraz braku opłat lub nieterminowych płatności (Urząd Miasta i Gminy w Piasecznie, oraz urzędy gminy w Michałowicach i Starych Babicach). Wśród innych zidentyfikowanych ryzyk znalazły się: nieprawidłowości w zakresie procedury najmu lub dzierżawy, nieprzywrócenie nieruchomości po zakończonym okresie obowiązywania umowy do stanu pierwotnego, nieskuteczna windykacja i przedawnienie roszczeń.

Brak analiz wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości

W żadnym z poddanych kontroli urzędów nie zlecano i nie przeprowadzono szczegółowych analiz w zakresie wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Przez większą część okresu objętego kontrolą gospodarowanie nieruchomościami odbywało się bez tworzenia strategii zarządzania. W siedmiu z dziesięciu urzędów, do końca 2017 r. nieruchomościami gospodarowano bez planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Powyższe skutkowało tym, iż najem i dzierżawa nieruchomości były zazwyczaj efektem przypadkowych, a nie zaplanowanych czynności. Z inicjatywą w tym zakresie rzadko wychodził sam urząd. Zazwyczaj do najmu, dzierżawy lub użyczenia dochodziło w wyniku wniosku złożonego przez zainteresowany podmiot.

Wójt Gminy Wieliszew corocznie przedstawiał Radzie Gminy informację pt. „Przegląd nieruchomości gminnych pod kątem przydatności gminie: najmu, dzierżawy, sprzedaży”. Dokument ten nie zawierał jednak żadnych elementów analizy, a jedynie podstawowe informacje o nieruchomościach. Nie określono w nim wielkości posiadanego zasobu ani dochodu z tego tytułu, nie opisano planu lub strategii zagospodarowania, nie podsumowano działań podjętych we wcześniejszych latach oraz nie sformułowano wniosków lub rekomendacji na przyszłość.

Audyty i kontrole

W latach 2016–2018 w czterech z dziesięciu urzędów przeprowadzono audyty i kontrole w zakresie wykorzystania przez gminy nieruchomości wchodzących w skład ich zasobów (Urząd Miasta i Gminy Piaseczno, Urząd

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Miejski w Łomiankach, Urząd Gminy Nadarzyn, Urząd Gminy Michałowice). We wszystkich przypadkach, poza jedną nieprawidłowością stwierdzoną w Urzędzie Miejskim w Łomiankach, wójtowie zrealizowali zalecenia i wnioski wynikające z ustaleń audytów i kontroli.

Urząd Miejski w Łomiankach

Kompleksowa kontrola gospodarki finansowej Urzędu za 2016 r., przeprowadzona przez Regionalną Izbę Obrachunkową wykazała m.in. przypadki niepublikowania wykazów nieruchomości gminnych przeznaczonych do dzierżawy oraz brak uregulowań wewnętrznych w zakresie stawek czynszu za dzierżawę nieruchomości gminnych. Audyt wewnętrzny „Ocena gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości” wykazał brak rzetelnej ewidencji zasobu nieruchomości gminnych, planów wykorzystania zasobu, nieprzypisanie w regulaminie organizacyjnym żadnej jednostce zadań z zakresu ewidencjonowania nieruchomości i sporządzania planów wykorzystania zasobu, niesporządzanie wykazów nieruchomości i niepublikowanie wykazów nieruchomości na stronie internetowej urzędu. Burmistrz zrealizował i wprowadził działania naprawcze zarówno w zakresie wniosków RIO jak i audytu wewnętrznego, za wyjątkiem ewidencji nieruchomości, co do której kontrola NIK stwierdziła nieprawidłowości (szerzej na str. 15 informacji).

Audyt gospodarki gruntami i nieruchomościami, przeprowadzony w Urzędzie Gminy Nadarzyn w I kwartale 2017 r., wykazał m.in. prowadzenie ewidencji nieruchomości gminnych niezgodnie z wymogami określonymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami (m.in. bez określenia daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym), przypadki nieaktualnych bądź błędnych danych w ewidencji nieruchomości gminnych, brak należytej kontroli w zakresie sporządzania i realizacji umów najmu i dzierżawy. W związku z rekomendacjami zakupiono program do ewidencji nieruchomości gminnych („Rejestr Mienia Komunalnego”), wyznaczono osobę odpowiedzialną za prowadzenie ewidencji nieruchomości gminnych, zweryfikowano zakresy obowiązków pracowników Referat Geodezji i Gospodarki Przestrzennej oraz dokonano aktualizacji danych w ewidencji.

Kontrola RIO przeprowadzona w 2016 r. w Urzędzie Gminy Michałowice stwierdziła przypadki niepublikowania wykazów nieruchomości i wnioskowała m.in. o przestrzeganie wymagań określonych w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących sporządzania i publikowania wykazów nieruchomości przeznaczonych do najmu, dzierżawy i użyczenia oraz przestrzeganie wymagań określonych w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w zakresie ustalenia należności z tytułu umów cywilnoprawnych i podejmowania czynności zmierzających do ich egzekucji.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy gminy prawidłowo wynajmowały, dzierżawiły i użyczały nieruchomości komunalne?
Cele szczegółowe	Założono, że badanie kontrolne umożliwi udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none">1. Czy gmina rzetelnie i w sposób przejrzysty prowadziła ewidencję nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości oraz czy gminny plan wykorzystania nieruchomości określał nieruchomości przeznaczone do najmu, dzierżawy lub użyczenia?2. Czy nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości były prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie oddawane w najem, dzierżawę i użyczenie, a opłaty z tytułu najmu i dzierżawy ustalano rzetelnie i były aktualizowane?3. Czy zapewniono rzetelny monitoring i nadzór nad wykorzystaniem nieruchomości gminnych oddanych w najem, dzierżawę i użyczenie?4. Czy gmina prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie prowadziła egzekucję należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto dziesięć gmin województwa mazowieckiego, w tym sześć gmin wiejskich, trzy gminy miejsko-wiejskie i jedną gminę miejską. Jednostki do kontroli zostały wybrane w sposób celowy, m.in. na podstawie informacji pozyskanych od gmin w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, według kryterium legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2016–2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) oraz ewentualnie okres wcześniejszy, jeżeli miał wpływ na kontrolowaną działalność.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach przygotowania do kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje dotyczące realizacji zadań z zakresu najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości gminnych od 21 gmin z powiatów sąsiadujących z miastem stołecznym Warszawą. W tym samym trybie, zarówno na etapie przygotowania jak i przeprowadzenia czynności kontrolnych pozyskano informacje z ewidencji gruntów i budynków prowadzonych przez dziewięciu starostów województwa mazowieckiego, na terenie których znajdowały się analizowane gminy.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w dziesięciu wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 39 wniosków pokontrolnych. Najczęściej wnioskowano o: <ul style="list-style-type: none">– rzetelne i prawidłowe prowadzenie ewidencji nieruchomości oraz ewidencji księgowej środków trwałych,

ZAŁĄCZNIKI

- rzetelne sporządzanie i publikacje wykazów nieruchomości przeznaczonych do najmu i dzierżawy,
- sporządzanie planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano pięć wniosków oraz podjęto działania w celu realizacji kolejnych 28 wniosków. Do dnia 18 grudnia 2018 r. nie otrzymano odpowiedzi z jednej jednostki kontrolowanej, w zakresie sposobu realizacji sześciu wniosków, pomimo, iż Najwyższa Izba Kontroli zwracała się o informację o stanie realizacji tych wniosków.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zostały zgłoszone w zakresie ustaleń kontroli w Urzędzie Gminy Lesznowola i Urzędzie Gminy Brwinów. W pierwszym przypadku, na podstawie art. 54 ust. 4 ustawy o NIK, odmówiono przyjęcia zastrzeżeń jako wniesionych przez osobę nieuprawnioną. Zastrzeżenia zgłoszone przez Burmistrza Gminy Brwinów zostały w całości oddalone.

Zastrzeżenia
zgłoszone do wystąpień
pokontrolnych

W efekcie czynności kontrolnych stwierdzono uszczuplenie dochodów gmin w łącznej kwocie 196,4 tys. zł, z czego przeważającą część stanowiła kwota przedawnionych zaległości (169,1 tys. zł).

Finansowe rezultaty
kontroli

Kontrole zostały przeprowadzone przez pracowników Delegatury NIK w Warszawie.

Wykaz jednostek
kontrolowanych

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Urząd Gminy Lesznowola	Wójt Gminy – Maria Jolanta Batycka-Wąsik	Opisowa
2.	Urząd Gminy Wieliszew	Wójt Gminy – Paweł Kownacki	Opisowa
3.	Urząd Miasta i Gminy Piaseczno	Burmistrz Miasta i Gminy Zdzisław Lis	Opisowa
4.	Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna	Burmistrza Miasta i Gminy Kazimierz Jańczuk	Opisowa
5.	Urząd Gminy Nadarzyn	Wójt Gminy – Dariusz Zwoliński	Opisowa
6.	Urząd Gminy Raszyn	Wójt Gminy Andrzej Wiesław Zaręba	Opisowa
7.	Urząd Gminy Brwinów	Burmistrz Gminy Arkadiusz Kosiński	Opisowa
8.	Urząd Gminy Michałowice	Wójt Gminy Krzysztof Grabka	Opisowa
9.	Urząd Gminy Stare Babice	Wójt Gminy Krzysztof Turek	Opisowa
10.	Urząd Miejski w Łomiankach	Burmistrz Łomianek Tomasz Dąbrowski	Opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Gospodarka
nieruchomościami
gminnymi

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ww. ustawy do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. W gminnym zasobie nieruchomości znajdować się będzie, jako wyodrębniony zbiór, mieszkaniowy zasób gminy, natomiast poza zasobem znajdują się, oprócz nieruchomości oddanych przez gminę w użytkowanie wieczyste, również te grunty, co do których gmina nie ma potwierdzonego prawa własności.

Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalane na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. Zgodnie z art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami organy te są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Gminne zasoby nieruchomości mogą być wykorzystywane na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych (art. 24 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu m.in. sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji. Zgodnie z art. 13 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami nieruchomości mogą być także przekazywane nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴³, na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Nieruchomości mogą być oddawane jednostkom organizacyjnym w trwałe zarząd, najem i dzierżawę oraz użyczane na cele związane z ich działalnością (art. 18 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem polega m.in. na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nierucho-

⁴³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1834, ze zm.

ności, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej, ewidencjonowaniu nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości, wycenie nieruchomości, zabezpieczaniu nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, naliczaniu należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzeniu windykacji tych należności, wydzierżawianiu, wynajmie i użyczeniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu, podejmowaniu czynności w postępowaniu sądowym (art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Według ogólnych zasad, określonych w ustawie o samorządzie gminnym, organ wykonawczy gospodaruje mieniem gminy w zakresie czynności zwykłego zarządu, natomiast sprawy przekraczające zwykły zarząd należą do kompetencji rady gminy. Podział kompetencji w zakresie gospodarowania nieruchomościami pomiędzy wójtem a radą gminy zamieszczono poniżej.

Obowiązek prowadzenia przez gminę ewidencji nieruchomości wynika z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ewidencji oprócz nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu, ujmuje się również nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste. Ustawa o gospodarce nieruchomościami wymienia wprost dane, które powinny zostać zgromadzone w ewidencji. Są to w szczególności: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnia nieruchomości, wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie praw do nieruchomości (w przypadku braku księgi wieczystej), przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego lub trwałego zarządu, informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. Gminna ewidencja nieruchomości powinna być prowadzona zgodnie z katastrzem nieruchomości, czyli ewidencją geodezyjną gruntów i budynków prowadzoną przez starostów. Ewidencja gruntów i budynków to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami.

Plany wykorzystania zasobu wójt opracowuje na okres 3 lat. Podobnie jak w przypadku ewidencji nieruchomości, oprócz informacji dotyczących zasobu nieruchomości, w planie ujmuje się dane dotyczące nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z art. 25 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami w planie zawiera się zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, prognozę dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, prognozę poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, prognozę wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie

Ewidencja
nieruchomości
gminnych

Plany wykorzystania
zasobu

wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, prognozę dotyczącą aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości. Ostatnim wymaganym elementem planu wykorzystania zasobu jest „program zagospodarowania nieruchomości zasobu”. Ustawa nie definiuje pojęcia tego programu, nie zawiera również wskazówek w zakresie jego treści lub szczegółowości. Wykładnia językowa i celowościowa pozwala jednak przyjąć, iż jest to część planu, opisująca strategię gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

Uchwały rady gminy

Prawo uchwalania zasad w zakresie gospodarowania nieruchomościami przysługuje radzie gminy. Jak wspomniano powyżej, zakres tego uprawnienia ogranicza się do czynności przekraczających zwykły zarząd. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym rada gminy ma prawo uchwalić zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony. W sytuacji gdy rada gminy nie uchwali ww. zasad, wójt ma obowiązek uzyskania zgody na najem i dzierżawę nieruchomości na czas określony dłuższy niż trzy lata i na czas nieoznaczony. Zgoda na zawarcie umowy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość (bez względu na to na jaki okres zawierana jest kolejna umowa). Innym rodzajem zgody jest zgoda rady gminy na zawarcie umowy najmu lub dzierżawy w trybie bezprzetargowym. Zgodnie z zasadą, wyrażoną w art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawarcie umów najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu, chyba że rada gminy wyrazi zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

Szczególne uwagi należy zwrócić na różnice między uchwałą rady gminy określającą zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony oraz uchwałami rady gminy dotyczącymi zgody na najem i dzierżawę lub odstąpienie od trybu przetargowego. Pierwsza z wymienionych uchwał to zbiór podstawowych reguł postępowania obowiązujących wójta w zakresie nabywania, zbywania, obciążania, wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości. Zasady powinny mieć więc charakter ogólny i generalny, nie mogą naruszać ani modyfikować materii ustawowej, a jedynie stanowić dopełnienie lub uzupełnienie jej treści. W uchwale dotyczącej zasad nie mogą więc znaleźć się zapisy dotyczące szczegółowych postanowień umów najmu i dzierżawy takich jak np. kwota czynszu. Z kolei uchwały dotyczące zgody nie mogą mieć charakteru ogólnego i zezwalać na każdorazowe zawarcie umowy najmu i dzierżawy lub odstąpienie od trybu przetargowego. Zgoda rady gminy musi dotyczyć konkretnej i określonej w treści uchwały nieruchomości (lub kilku nieruchomości) jednak podobnie jak w przypadku wcześniejszej uchwały, bez określenia szczegółowych postanowień umów najmu i dzierżawy⁴⁴. Udzielenie

⁴⁴ Wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 49/09.

generalnej zgody byłoby przeniesieniem uprawnień rady gminy na wójta, natomiast określenie w uchwale szczegółowych postanowień umowy stanowiłoby nieuprawnioną realizację zadań wójta przez radę gminy⁴⁵.

Identyczne stanowisko prezentują sądy administracyjne. Dla przykładu, w uzasadnieniu wyroku z 1 października 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu przedstawił następującą argumentację: (...) *Regulacja zawarta w zdaniu drugim art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami upoważnia radę do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów to jest umów użytkowania, najmu, dzierżawy. Przy czym użyta w art. 37 ust. 4 tej ustawy, liczba mnoga („umów”) łączy się ze zdaniem pierwszym tego artykułu i nie świadczy, o dopuszczalności wyrażenia przez radę zgody na odstąpienie od trybu przetargowego przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony w sposób generalny. Odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów **wymaga indywidualnej zgody rady wyrażonej uchwałą podejmowaną na wniosek organu wykonawczego gminy** (por. ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz, pod redakcją G. Bieńka, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005 r. str. 219). Dlatego też uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 u.g.n. ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Jeśli wniosek dotyczy odstąpienia od przetargowego trybu w przypadku więcej niż jednego rodzaju umowy (np. najmu i dzierżawy), to rzeczoną uchwałą można wyrazić wspomnianą zgodę co do tych różnych umów. Musi być ona jednak skonkretyzowana w akcie prawnym o charakterze indywidualnym, skierowanym do indywidualnego adresata. W sytuacji zatem, gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady⁴⁶.*

Jednym z pierwszych formalnych etapów najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości jest sporządzenie i podanie do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do najmu, dzierżawy lub użyczenia, który zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, powinien zostać wywieszony na okres 21 dni w siedzibie i na stronie internetowej właściwego urzędu. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość. Z obowiązku umieszczenia w wykazie wyłączone są nieruchomości przeznaczone do oddania w najem, dzierżawę lub użyczenie na czas oznaczony do trzech miesięcy. Wykaz sporządza się i podaje

Wykazy
nieruchomości

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 873/14.

⁴⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z 1 października 2015 r., sygn. akt. II SA/OI 859/15. Podobne tezy zostały zawarte także w: wyroku WSA w Olsztynie z 24 lutego 2015 r., sygn. akt. II SA/OI 1365/14, WSA w Rzeszowie z 4 listopada 2014 r., sygn. akt. II SA/Rz 1034/14, WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 23 października 2006 r., sygn. akt II SA/Gl 605/06, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 706/16, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 29 marca 2017 r. LEX-O.4131.11.2017.AD.

do publicznej wiadomości również w sytuacji, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech miesięcy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. W wykazie powinny zostać uwzględnione między innymi takie elementy, jak oznaczenie nieruchomości, jej powierzchnia i opis, przeznaczenie wraz ze sposobem zagospodarowania, wysokości opłat z tytułu najmu lub dzierżawy, jak również terminów wnoszenia opłat i zasad ich aktualizacji. W praktyce wykazy opracowuje się i publikuje na bieżąco dla jednej lub kilku nieruchomości, które na dany moment są przeznaczone do udostępnienia. Nie należy utożsamiać pojęcia wykazu z listą lub ewidencją nieruchomości, bowiem ze względu na swoje przeznaczenie stanowi on rodzaj ogłoszenia informującego potencjalnych zainteresowanych o możliwości np. najmu lub dzierżawy nieruchomości.

Przed 23 sierpnia 2017 r. przepis art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidywał, że w wykazie zamieszcza się jedynie nieruchomości przeznaczone do sprzedaży, oddania w wieczyste użytkowanie, użytkowanie, najem i dzierżawę. Nie było więc obowiązku umieszczania w wykazie nieruchomości przeznaczonych np. do zamiany, darowizny czy użyczenia. Nowelizacja z 20 lipca 2017 r. wprowadziła wymóg umieszczania w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Ponadto przed 1 stycznia 2017 r. organ gminy był zobowiązany do wywieszenia wykazu jedynie w siedzibie urzędu, a informację o wywieszeniu wykazu należało podać do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu. Według aktualnego stanu prawnego na stronie internetowej urzędu umieszcza się cały wykaz, a nie tylko informacje o tym gdzie go wywieszono, natomiast informację o zamieszczeniu wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

W orzecznictwie istnieje ugruntowany pogląd, iż *do chwili sporządzenia i ogłoszenia wykazu nieruchomości pozostaje poza obrotem prawnym, jest więc niedostępna dla osób ubiegających się o jej nabycie [wynajęcie, wdzierżawienie lub użyczenie], które nie mogą domagać się sprzedaży, gdyż przeznaczenie nieruchomości do obrotu należy wyłącznie do właściciela*⁴⁷.

Obowiązek sporządzania wykazów nieruchomości nie jest jedynie wymogiem formalnym, bowiem jego brak lub nieprawidłowa treść mogą powodować nieważność umowy. Sąd Najwyższy, w wyroku z dnia 11 maja 2005 r., stwierdził, że: *Przy gospodarowaniu mieniem publicznym, w szczególności przy sprzedaży nieruchomości przez gminę jako podmiot władzy publicznej, musi być zachowana zasada jawności postępowania. Naruszenie tej zasady może powodować nieważność umowy*⁴⁸. Sąd wskazał, że w przypadku niedopełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zastosowanie ma art. 58 § 1 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 15 października 2002 r. I SA 632/02.

⁴⁸ Sygn. akt III CK 562/04, LEX nr 155352.

ZAŁĄCZNIKI

ustawy jest nieważna. Umowa może zostać uznana za nieważną również w sytuacji, gdy pomimo zmiany przeznaczenia nieruchomości (np. ze sprzedaży na najem) nie zostanie opublikowany nowy wykaz nieruchomości⁴⁹.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Rada gminy może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony zawiera się w drodze bezprzetargowej, jeżeli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest organizacja pożytku publicznego.

Oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem, zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia, zastępca wójta samodzielnie, albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Reprezentowanie gminy jest wyłączną kompetencją wójta, takiego uprawnienia nie ma ani rada gminy, ani jej przewodniczący (rada nie może więc wydawać wójtowi wiążących poleceń w sprawach związanych z tą reprezentacją). Z uwagi na fakt, iż przedmiotem umów najmu, dzierżawy i użyczenia są nieruchomości stanowiące własność samorządową, szczególne znaczenie mają zapisy zabezpieczające interes prawny i ekonomiczny gminy (takie jak obowiązek wpłaty kaucji, zapłaty kar umownych, odsetek lub prawo rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym). Z tego samego powodu umowy najmu, dzierżawy i użyczenia powinny mieć formę pisemną. Ze względu na ochronę interesu publicznego gminy powinny podejmować bezzwłoczne działania w celu uregulowania sytuacji bezumownego wykorzystania nieruchomości i to bez względu na to, czy najemca lub dzierżawca opłaca czynsz. W takiej sytuacji bowiem brak pisemnej umowy może skutkować obejściem ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez ograniczenie jawności i konkurencyjności zarządzania nieruchomościami.

Zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego umowy najmu i dzierżawy są umowami odpłatnymi. Czynsz z tytułu umowy najmu może być oznaczony w pieniądzech lub w świadczeniach innego rodzaju, natomiast czynsz z tytułu umowy dzierżawy może być ponadto oznaczony w ułamkowej części pożytków. Prawo do ustalania stawek czynszu najmu i dzierżawy przysługuje wójtowi. Powyższe wynika z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym oraz z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia stawek czynszu dzierżawnego lub najmu nieruchomości gminnych. Wprawdzie na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje jej prawo wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy, a na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a tej ustawy rada gminy ma prawo do podejmowania

Zawieranie umów najmu
lub dzierżawy
w drodze przetargu

Umowy najmu,
dzierżawy i użyczenia

Czynsz z tytułu najmu
i dzierżawy

⁴⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 października 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 491/06, LEX nr 308413.

uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, to jednak przepisy te stanowią wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy.

Procedura zawierania umów użyczenia

Ustawa o gospodarce nieruchomościami w niewielkim zakresie reguluje kwestie związane z procedurą zawarcia umów użyczenia. Wójt nie ma obowiązku uzyskania uprzedniej zgody rady na oddanie nieruchomości w użyczenie, a zawarcie umowy nie wymaga przeprowadzenia przetargu. Jedynym prawnym wymogiem, wprowadzonym do ustawy od 23 sierpnia 2017 r., jest obowiązek publikacji wykazu nieruchomości.

Nadzór i monitoring zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami

Bieżący nadzór i monitoring nad realizacją zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami gminnymi, z tytułu kontroli zarządczej, spoczywa na wójcie. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁰ wójt jest odpowiedzialny za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej zarówno na poziomie urzędu gminy jak i w samej gminie. W tym celu standardy nakładają obowiązek m.in. dostosowania struktury organizacyjnej urzędu do realizowanych zadań, wprowadzenia mechanizmów monitorowania realizacji zadań, identyfikację i analizę ryzyk związanych z realizacją zadań. Działania pracowników urzędu gminy, w zakresie gospodarowania nieruchomościami, powinny podlegać bieżącej ocenie, w szczególności w zakresie osiągnięcia założonych celów oraz możliwości zwiększenia efektywności i oszczędności realizowanych zadań.

Definicja nieruchomości

Zgodnie z art. 46 § 1 kc nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

Egzekucja należności cywilnoprawnych

Postępowanie egzekucyjne należności o charakterze cywilnoprawnym zostało uregulowane w części trzeciej ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁵¹ w art. 758–1088. Sprawy egzekucyjne należą do właściwości sądów rejonowych i działających przy tych sądach komorników. Podstawą egzekucji jest tytuł wykonawczy, czyli tytuł egzekucyjny zaopatrzone w klauzulę wykonalności. Zgodnie z art. 777 § 1 kodeksu postępowania cywilnego tytułami egzekucyjnymi są m.in. orzeczenie sądu prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu, ugoda zawarta przed sądem, orzeczenie referendarza sądowego prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu, inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej.

Przedawnienie należności cywilnoprawnych (art. 117–125 kodeksu cywilnego)

Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi lat dziesięć, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – trzy lata. Po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu

⁵⁰ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.

⁵¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.

przedawnienia. Zrzeczenie się zarzutu przedawnienia przed upływem terminu jest nieważne. Bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne (tj. od dnia, w którym wierzyciel może domagać się spełnienia świadczenia). Bieg przedawnienia przerywa się przez każdą czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym, przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia, albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia; przez uznanie roszczenia przez osobę, przeciwko której roszczenie przysługuje; przez wszczęcie mediacji. Po każdym przerwaniu przedawnienia biegnie ono na nowo.

Roszczenie stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu powołanego do rozpoznawania spraw danego rodzaju albo orzeczeniem sądu polubownego przedawnia się z upływem lat dziesięciu, chociażby termin przedawnienia roszczeń tego rodzaju był krótszy. Wezwanie do zapłaty nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1309, ze zm.).
9. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Wojewoda Mazowiecki