



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.006.06.2018
P/18/100



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/100 – Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	Bogdan Gorzałkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/75/2018 z 26 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Michałowice ² , Al. Powstańców Warsz. 1; 05-816 Michałowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Grabka, Wójt Gminy Michałowice od 21 września 2009 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności³

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prawidłowo prowadzono ewidencję nieruchomości gminnych, o której mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴, opracowano plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, oraz zawierano umowy najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości wchodzących w skład zasobu. W Urzędzie prowadzono bieżącą kontrolę terminowości zapłaty należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości i podejmowano działania w celu wyegzekwowania zaległości. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do sposobu sprawowania przez Wójta nadzoru w zakresie wykorzystania nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy lub użyczenia.

Kontrola wykazała m.in. nieprawidłowość polegającą na niedokonaniu waloryzacji czynszu dzierżawnego 43 umów najmu i dzierżawy, co skutkowało zmniejszeniem dochodów Gminy o 4,6 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) ewidencja nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości była prowadzona w formie elektronicznej, w programie Rejestr Mienia Komunalnego. Ewidencja zawierała wszystkie elementy wskazane w art. 23 ust. 1c ugn.

(dowód: akta kontroli tom I str. 31-32)

W okresie objętym kontrolą dokonano 66 zmian w zakresie danych o nieruchomościach gminnych. Wszystkie powyższe zmiany na bieżąco zostały wprowadzone do ewidencji nieruchomości, a informacje o nich zostały przesłane do Starosty Pruszkowskiego w terminie 30 dni.

(dowód: akta kontroli tom I str. 148-155)

Wójt Gminy poinformował, że ewidencja nieruchomości gminnych, jako narzędzie wspomagające gospodarowanie nieruchomościami pozwalała ustalić, które nieruchomości można przeznaczyć do dzierżawy, najmu czy sprzedaży. Stanowiła podstawę

¹ Kontrolą objęto lata 2016-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. 28 czerwca) oraz okres wcześniejszy, jeśli miał wpływ na kontrolowaną działalność.

² Dalej zwany także Urzędem.

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

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

do sporządzania wykazów nieruchomości, o których mowa w art. 35 ust. 1 ugn. Na podstawie tej bazy danych wybierane były nieruchomości, na których realizowano inwestycje gminne. Ponadto graficzne przedstawienie ewidencji nieruchomości gminnych na mapie pozwalało określić nieruchomości niebędące w posiadaniu gminy, a niezbędne do pozyskania w celu wykonania konkretnej, zaplanowanej inwestycji, np. ścieżki rowerowej czy przebudowy drogi gminnej.

(dowód: akta kontroli tom I str.347)

W skład zasobu nieruchomości gminnych (stan na 31 grudnia 2017 r.) wchodziło 976 działek o łącznej powierzchni 215,8839 ha, trzy budynki o łącznej powierzchni 20,7 tys. m², trzy lokale o łącznej powierzchni 282,5 m².

(dowód: akta kontroli tom I str. 35-38, 89)

Szczegółowe badanie zapisów ewidencji nieruchomości gminnych oraz ewidencji środków trwałych (ŚT) wykazało zgodność zapisów w obu ewidencjach, poza poniższymi rozbieżnościami:

- w ewidencji ŚT nie ujęto siedmiu działek zarejestrowanych w ewidencji nieruchomości gminnych,⁵
- jedna działka nie została wyksięgowana z ewidencji środków trwałych przy podziale,⁶
- dwie działki zostały podwójnie zaksięgowane w ewidencji ŚT,⁷
- 28 działek ujętych w ewidencji nieruchomości gminnych zostało zarejestrowanych jako 12 środków trwałych, chociaż każda z nich powinna stanowić odrębny środek trwały,⁸
- trzy działki wykazane w ŚT zawierały nieprecyzyjny opis, który uniemożliwił ich lokalizację⁹, w konsekwencji działki te nie zostały ujęte w ewidencji nieruchomości gminnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 66-87)

Wartość nieruchomości wykazanych na 31 grudnia 2017 r. w ewidencji środków trwałych wynosiła 240 720,1 tys. zł i odpowiadała wartości nieruchomości wykazanych w sprawozdaniu Gminy za 2017 r. SG-01.

W Informacji o stanie mienia, sporządzanej na podstawie art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, wykazano 1 333 nieruchomości o łącznej powierzchni 303,6126 ha. Różnica z ewidencją nieruchomości gminnych wynikała z faktu, iż w ewidencji tej ujęto wyłącznie działki wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości, natomiast w informacji o stanie mienia komunalnego wykazano dodatkowo działki będące w posiadaniu Gminy, jednak niebędące jej własnością.

Ponadto Kierownik Referatu Geodezji i Rolnictwa poinformował, że ilość działek i powierzchnia zasobu nieruchomości gminnych podane w informacji o stanie mienia jest większa od faktycznej ilości działek i powierzchni zasobu w wyniku niewłaściwego wykazania w programie działek, które zostały wykreślone, a mimo to wykazują się w programie jako archiwalne. Błąd ten został zgłoszony do firmy obsługującej program w celu poprawy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 35-36)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały dwa plany wykorzystania nieruchomości gminnych: pierwszy na lata 2015-2017 wprowadzony zarządzeniem Wójta Gminy z 15 grudnia 2014 r., a drugi na lata 2018-2020 wprowadzony zarządzeniem Wójta z 9 stycznia 2018 r. Plany zostały opracowane na okres trzech lat i zawierały wszystkie elementy określone w art. 25 ust. 2a ugn.

⁵ Działki nr ewid. 695/1 w obrębie Granica, nr ewid. 448 i 475 w obrębie Michałowice-Osiedle, nr ewid. 768 w obrębie Pęcice, nr ewid. 896 i 937 w obrębie Reguły, nr ewid. 987 w obrębie Sokotów.

⁶ Działka nr ewid. 641 w obrębie Granica.

⁷ Działki nr ewid. 618/4 w obrębie Granica i nr ewid. 716/22 w obrębie Komorów-Osiedle.

⁸ W obrębie Granica pod numerem inwentarzowym środka trwałego UGM.033.1305 ujęto działki nr ewid. 545/1 i 545/2, w obrębie Komorów Osiedle pod nr inw. ŚT 033/95 ujęto działki nr ewid. 716/14 i 716/21, obrębie Komorów-Wieś pod nr inw. ŚT 033/23 ujęto działki nr ewid. 58/4 i 58/5, pod nr inw. ŚT 033/318 ujęto działki nr ewid. 488/2 i 488/3, pod nr inw. ŚT 033/241 ujęto działki nr ewid. 23/8 i 24/5, pod nr inw. ŚT 036/1292 ujęto działki nr ewid. 166/1 i 166/6, w obrębie Michałowice-Osiedle pod nr inw. ŚT 033/277 ujęto działki nr ewid. 1512/7, 1512/9, 1512/13, 1512/17, w obrębie Nowa Wieś pod nr inw. ŚT 033/232 ujęto działki nr ewid. 1052 i 1071, pod nr inw. ŚT 033/66 ujęto działki nr ewid. 565/9 i 732/1, pod nr inw. ŚT 033/241011 ujęto działki nr ewid. 539/9 i 539/13, w obrębie Opacz-Kolonia pod nr inw. ŚT 033/650 ujęto działki nr ewid. 87/2, 235/1 i 235/4, w obrębie Reguły pod nr inw. ŚT UH.033/1295 ujęto działki nr ewid. 628/4.

⁹ Trzy działki (numery inwentarzowe: 033/49, 033/7, 033/48) nie miały opisu umożliwiającego ich pełną identyfikację, w szczególności – w kartach środka trwałego nie wskazano numeru działki, jej powierzchni, numeru księgi wieczystej.

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

Wójt Gminy poinformował, że plan wykorzystania nieruchomości gminnych sporządzono w oparciu o ewidencję nieruchomości wchodzących w skład mienia gminnego, uchwały budżetowe i wieloletnie prognozy finansowe, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, potrzeby wyrażane w formie wniosków osób fizycznych i prawnych, analizy stanu nieruchomości pod kątem ich przydatności do dalszego wykorzystania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 173-179, 347)

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

W ewidencji księgowej środków trwałych ujęto zapisy nierzetelne i niezgodne ze stanem faktycznym, czym naruszono art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹. Dwie działki zostały podwójnie zaksięgowane, 28 działek zarejestrowano jako 12 środków trwałych, mimo iż każda z nich powinna stanowić odrębny środek trwały, a jedna działka nie została wyksięgowana z ewidencji środków trwałych przy podziale. W ewidencji nie ujęto siedmiu działek wykazanych w ewidencji nieruchomości gminnych. Opis trzech środków trwałych uniemożliwiał lokalizację nieruchomości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 66-87, 116-118)

Kierownik Referatu Budżetu i Finansów podała w wyjaśnieniach, że błędne zapisy były spowodowane przeoczeniem lub mylną interpretacją przepisu pracownika prowadzącego ewidencję środków trwałych. W zakresie środków trwałych, których nieprecyzyjny opis uniemożliwiał ich lokalizację Kierownik poinformowała, że działki wprowadzono do ewidencji ŚT w 2004 r. na podstawie ksiąg inwentarzowych prowadzonych ręcznie. W wyniku braku danych nie wprowadzono do ewidencji pełnej charakterystyki przedmiotowych działek. W związku z brakiem danych charakterystycznych brak jest możliwości ustalenia obrębu geodezyjnego, a z uwagi na brak możliwości ich zidentyfikowania nie podjęto działań mających na celu uregulowania statusu prawnego.

(akta kontroli str. 131, 106)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, prowadzoną w okresie objętym kontrolą, ewidencję gminnego zasobu nieruchomości oraz obowiązujące w tym okresie plany wykorzystania nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Rada Gminy nie podjęła uchwały określającej zasady najmu i dzierżawy nieruchomości. Wójt Gminy zarządzeniem nr 77/2012 z 7 maja 2012 r. wprowadził regulamin licytacji stawki czynszu z tytułu dzierżawy nieruchomości stanowiących mienie komunalne Gminy, a zarządzeniem nr 66/2013 z 9 kwietnia 2013 r. regulamin określający zasady wynajmu lokali użytkowych w budynku siedziby Urzędu.

(akta kontroli str. 192, 233-243)

W okresie objętym kontrolą Gmina posiadała nieruchomości gruntowe¹² (niezabudowane lub zabudowane) o powierzchni: 290,5410 ha (w tym 215,7804 ha stanowiło gminny zasób nieruchomości) według stanu na 31 grudnia 2016 r.; 303,6126 ha (w tym 217,2604 ha gminny zasób) według stanu na 31 grudnia 2017 r.; 303,7293 ha (w tym 217,3571 ha gminny zasób) według stanu na 31 marca 2018 r.

(akta kontroli str. 89-90)

W okresie objętym kontrolą, w zakresie najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości gminnych obowiązywało:

- w 2016 r. 72 umowy, w tym 52 dzierżawy, 12 najmu, 8 użyczenia,
- w 2017 r. 89 umów, w tym 68 dzierżawy, 12 najmu, 9 użyczenia,
- w I kwartale 2018 r. 81 umów, w tym 59 dzierżawy, 13 najmu, 9 użyczenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 194-199)

Ponadto, w okresie objętym kontrolą obowiązywały umowy dzierżawy dróg, zawierane w celu wykonania robót (umowy krótkoterminowe z ustaloną opłatą jednorazową) lub

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

¹² Według ewidencji gminnej, bez danych dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy.

umieszczenia infrastruktury technicznej w pasie drogowym (umowy wieloletnie z czynszem rocznym)¹³.

(dowód: akta kontroli tom I str. 202-232)

W toku kontroli dokonano analizy 23 umów: pięć umów najmu i 15 umów dzierżawy (w tym 18 umów zawartych na okres od trzech miesięcy do trzech lat i dwie umowy zawarte na okres powyżej trzech lat¹⁴) oraz trzech umów użyczenia obowiązujących w latach 2016-2018 (I kw.).

Wszystkie nieruchomości objęte kontrolą były ujęte w ewidencji nieruchomości gminnych i w ewidencji księgowej Gminy.

W 20 na 23 zbadane sprawy, przed zawarciem umowy, podano do publicznej wiadomości wykazy, o których mowa w art. 35 ust. 1 ugn. Wykazy wywieszono w siedzibie Urzędu, zamieszczono na stronach internetowych i ogłoszono w prasie lokalnej. W jednym z ww. przypadków wykaz nie został umieszczony na stronie internetowej Urzędu¹⁵. Wykazy zawierały wszystkie informacje określone w art. 35 ust. 2 ugn.

W dwóch pozostałych przypadkach, ze względu na zawarcie umowy na okres poniżej trzech miesięcy, publikacja wykazu nie była wymagana. W przypadku jednej umowy dzierżawy¹⁶, zawartej na okres 10 lat, nie sporządzono wykazu.

(akta kontroli tom I str. 182, 192, 260-267)

We wszystkich poddanych kontroli sprawach Rada Gminy wyraziła zgodę na najem lub dzierżawę nieruchomości na okres powyżej trzech lat, a także, gdy po umowie zawartej na okres do trzech lat zawierano kolejną umowę, której przedmiotem była ta sama nieruchomość. Ponadto, w zakresie dwóch umów zawartych na okres powyżej trzech lat, Rada Gminy wyraziła również zgodę na odstąpienie od trybu przetargowego.

(akta kontroli tom I str. 193, 260-267)

Kontrola trzech umów użyczenia wykazała, że dwie z nich dotyczyły użyczenia świetlicy wiejskiej na dwa dni w celu przeprowadzenia imprez okolicznościowych, a trzecia (zawarta na okres trzech lat), dotycząca korzystania z boiska gminnego w Regułach, została zawarta z fundacją w celu prowadzenia szkoły piłkarskiej dla dzieci. W przypadku ostatniej umowy Gmina zawarła umowę użyczenia, a nie dzierżawy, ponieważ zgodnie z zasadami dotacji unijnej, z której sfinansowano budowę użyczonego boiska, szkoła nie mogła pobierać z jego tytułu żadnych opłat.

(dowód: akta kontroli tom II str. 200-209)

Wszystkie poddane kontroli umowy zostały podpisane przez Wójta Gminy. Treść umów była zgodna z treścią opublikowanych wykazów. Wszystkie analizowane umowy najmu i dzierżawy zawierały informacje dotyczące ustalonych stawek czynszu, terminu wnoszenia opłat, warunków korzystania z nieruchomości, warunków rozwiązania umowy, aktualizacji czynszu¹⁷, zakazu podnajmu nieruchomości osobom trzecim i naliczania ustawowych odsetek od nieterminowych płatności. W pięciu umowach¹⁸ wprowadzono postanowienia dotyczące konsekwencji bezumownego korzystania przez dzierżawcę lub najemcę z nieruchomości gminnych po upływie obowiązywania umowy (w czterech przypadkach opłata za bezumowne korzystanie wynosiła 200% miesięcznego czynszu, a w jednym przypadku ustanowiono karę w wysokości 10-krotności rocznego czynszu). W dwóch umowach¹⁹ ustanowiono kaucję tytułem zabezpieczenia czynszu lub wynikającą ze zniszczenia lokalu oraz zabezpieczenia należności finansowych, bezumownego korzystania z lokalu i innych roszczeń. W jednej umowie²⁰ ustanowiono gwarancję bankową tytułem zabezpieczenia czynszu, która co rok miała być składana przez dzierżawcę, a w jednej²¹ zobowiązano najemcę do złożenia weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową w wysokości kwoty trzymiesięcznego czynszu. W 21 umowach wprowadzono

¹³ W 2016 r. obowiązywało 181 umów, w 2017 r. 272 umowy a w I kwartale 2018 r. 224 umowy.

¹⁴ Umowy zawarte na okres powyżej trzech lat, nr UG/GR/30/2017 i 27.03.2017 r., UG/GR/12/2017.

¹⁵ Wykaz stanowiący załącznik do zarządzenia nr 96/2017 Wójta Gminy z 17 maja 2017 r.

¹⁶ Umowa nr UG/GR/30/2017 z 18 sierpnia 2017 r.

¹⁷ W każdej umowie ustalono aktualizację według wartości podawanych w komunikatach Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok kalendarzowy.

¹⁸ Dotyczy umów nr: UG/GR/2/2017, UG/GR/1075/2016, UG/GR/12/2017, UG/GR/8/2017, UG/GR/746/2016.

¹⁹ Dotyczy umów nr: UG/GR/1075/2016, UG/GR/8/2017.

²⁰ Dotyczy umowy nr UG/GR/584/2016.

²¹ Dotyczy umowy nr UG/GR/746/2016.

zapisy dotyczące możliwości rozwiązania umowy przez Gminę bez wypowiedzenia ze skutkiem natychmiastowym i zwrotu nieruchomości przez najemcę.

(akta kontroli tom I str. 260-267)

W przypadku umów dzierżawy gruntów stawki czynszu, zasady ich aktualizacja oraz wysokość opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości były co roku określane w zarządzeniach Wójt²². W zarządzeniach określono m.in. zasadę corocznej aktualizacji czynszu o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (w przypadku, gdy wskaźnik ten jest dodatni), uprawnienie do obniżenia czynszu o 20% dla mieszkańców Gminy, możliwość podwyższenia czynszu o 100% przy obliczaniu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntu oraz uprawnienie do określenia stawek czynszu w wysokości innej niż wynikająca z zarządzenia. Stawki najmu lokali użytkowych będących własnością Gminy ustalono w zarządzeniu nr 62/2013 z 29 marca 2013 r.

(akta kontroli tom I str. 233-243)

Analiza 20 umów dzierżawy lub najmu wykazała, że w 14 przypadkach czynsz ustanowiono według stawek określonych w zarządzeniu, a w sześciu przypadkach czynsz określono w wysokości uzgodnionej przez strony.

(akta kontroli tom I str. 260-267)

W 2018 r. nie dokonano waloryzacji stawek czynszu z tytułu najmu i dzierżawy, pomimo że umożliwiały to zasady określone w umowach dzierżawy lub najmu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 200-201)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przed zawarciem jednej umowy²³ Wójt nie sporządził i nie podał do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ugn.

(akta kontroli tom I str. 182, 261, tom II str. 90-101)

Wójt Gminy poinformował, że wynikało to z przeoczenia pracownika zajmującego się tą sprawą. Firma świadcząca usługi zdrowotne dla mieszkańców Gminy złożyła wniosek o przedłużenie umowy dzierżawy na kolejne lata, z uwagi na konieczność przedłużenia umów z NFZ na świadczenia specjalistyczne. Z uwagi na krótkie terminy rozpatrywania ofert przez NFZ, projekt uchwały, na prośbę wnioskodawcy, został wprowadzony na najbliższą sesję Rady Gminy. W czasie, gdy podjęta przez Radę Gminy uchwała została przekazana do wojewody w celu sprawdzenia jej pod względem prawnym, przygotowywano projekt kolejnej umowy dzierżawy. Gdy w wymaganym terminie nie zostały zgłoszone żadne zarzuty, została zawarta kolejna umowa dzierżawy. Aby nie dopuścić do przerwania dostępu do usług zdrowotnych dla mieszkańców, wszelkie działania były podejmowane w najkrótszym możliwym terminie, stąd doszło do przeoczenia opublikowania wymaganego wykazu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 192)

2. W przypadku 43 umów najmu i dzierżawy Wójt, niezgodnie z postanowieniami umów oraz zarządzeniem w sprawie ustalenia miesięcznych stawek czynszu z tytułu dzierżawy gruntów, nie dokonał aktualizacji wysokości czynszu dzierżawnego o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, który w 2017 r. wzrósł o 2%²⁴, co skutkowało zmniejszeniem dochodów brutto Gminy w I kwartale 2018 r. o 4,6 tys. zł

(dowód: akta kontroli tom I str. 200-201)

Kierownik Referatu Geodezji i Rolnictwa poinformowała, że czynsz nie został zwiększony z powodu omyłki pracownika, która została zauważona dopiero podczas kontroli.

(dowód: akta kontroli tom I str. 323)

²² Zarządzenia Wójta Gminy Michałowice w sprawie ustalenia miesięcznych stawek czynszu z tytułu dzierżawy gruntów będących własnością lub we władaniu Gminy Michałowice oraz wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów: nr 20/2016 z 28 stycznia 2016 r., nr 13 / 2017 z 24 stycznia 2017 r., nr 51/2018 z 27 lutego 2018 r.

²³ Umowa nr UG/GR/30/2017 z 18 sierpnia 2017 r.

²⁴ 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).

Gmina w sposób prawidłowy zawierała umowy najmu i dzierżawy, wybierając kontrahentów za zgodą Rady Gminy, w trybie bezprzetargowym. Nieruchomości gminne używano podmiotom prowadzącym działalność na rzecz mieszkańców. W umowach prawidłowo zabezpieczono interes prawny i ekonomiczny Gminy. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieopublikowania jednego wykazu nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy oraz niedokonania waloryzacji czynszu dzierżawnego 43 umów najmu i dzierżawy, co skutkowało zmniejszeniem dochodów Gminy o 4,6 tys. zł.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące windykacji należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. Faktury wystawiały dwie komórki realizujące umowy dzierżawy i najmu (Referat Geodezji i Rolnictwa oraz Referat Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska), następnie w tych referatach prowadzono monitoring płatności.

(dowód: akta kontroli tom I str. 434)

W latach 2016-2018 (I kw.) z tytułu zawartych umów najmu lub dzierżawy Gmina uzyskała odpowiednio dochody netto w kwocie: 838,8 tys. zł w 2016 r., 869,1 tys. zł w 2017 r. oraz 305,0 tys. zł w I kwartale 2018 r. Zaległości z tego tytułu wyniosły: 33,6 tys. zł na koniec 2016 r., 46,5 tys. zł na koniec 2017 r. i 61,9 tys. zł na koniec I kwartału 2018 r..

(dowód: akta kontroli tom I str. 434)

Szczegółową kontrolą objęto zobowiązania 12 dłużników zalegających z opłatami z tytułu umów najmu lub dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład zasobu. Badanie wykazało, że we wszystkich przypadkach dłużnicy dokonywali wpłat w terminie od 12 do 589 dni po terminie wskazanym w fakturze. W związku z ww. należnościami Urząd wysłał pięć wezwań do zapłaty (w przypadku opóźnień płatności od 62 do 147 dni). W jednej sprawie²⁵, w 2016 r. skierowano sprawę do sądu, który 20 marca 2017 r. wydał nakaz zapłaty zaległości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 268-297, 313-317, 327-337)

Wójt Gminy poinformował, że Urząd w celu pobrania zaległych należności w pierwszej kolejności pocztą elektroniczną lub telefonicznie informował dłużników o powstałych zaległościach, następnie wystawiano pisemne wezwania do zapłaty. Wójt poinformował, że przed skierowaniem postępowania na drogę sądową Urząd stara się załatwić sprawę ugodowo, gdyż każde wystąpienie do sądu generuje dodatkowe koszty, ponadto cykliczne wpłaty (z opóźnieniem) czynszów utrudniały wystąpienie z wnioskiem do sądu, ponieważ po każdej wpłacie zmieniała się kwota zaległości, a tym samym wysokość opłaty sądowej należnej do uiszczenia przez Gminę. Wójt poinformował również, że nie dopuszcza się do przedawnienia zaległości, a od wpłat uiszczanych po terminie Urząd naliczał odsetki.

(dowód: akta kontroli tom I str.320)

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek należności z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości gminnej. Źródłem ww. należności było korzystanie przez operatora telekomunikacyjnego z nieruchomości po wygaśnięciu umowy dzierżawy²⁶. Urząd w marcu 2018 r. wysłał wezwanie do zapłaty, jednak do czasu zakończenia kontroli NIK dłużnik nie wpłacił należnej kwoty, kwestionując zarówno wysokość czynszu za bezumowne korzystanie, jak i dzierżawę jako formę ewentualnej przyszłej umowy. Podmiot zażądał od Gminy ustanowienia służebności przesyłu, a wobec sprzeciwu zapowiedział wystąpienie w tej sprawie na drogę sądową. Na koniec I kwartału 2018 r. kwota należność z tytułu bezumownego korzystania wynosiła 229,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 177-199)

Wójt Gminy poinformował, że od zakończenia umowy dzierżawy dążył do polubownego zawarcia kolejnej umowy dzierżawy na dotychczasowych warunkach, lecz warunki zaproponowane przez dzierżawcę były nie do zaakceptowania. Do momentu wystawienia ostatecznego przedsądowego wezwania do zapłaty za bezumowne korzystanie

²⁵ Dotyczy należności z 21 kwietnia 2015 r. w kwocie 16 875,60 zł z tytułu dzierżawy dwóch działek stanowiących drogi wewnętrzne, w celu wykonania przez dzierżawcę sieci wodociągowej.

²⁶ Umowa dzierżawy wygasła 1 czerwca 2017 r.

z nieruchomości, Wójt miał nadzieję na podpisanie umowy na dotychczasowych warunkach, więc wcześniej nie wysyłano tego typu wezwań.

(dowód: akta kontroli tom I str. 322)

Kierownik Referatu Geodezji i Rolnictwa podała w wyjaśnieniach m.in.: „Od momentu zakończenia umowy do dnia wystawienia wezwania były podejmowane próby formalnego uregulowania tytułu prawnego dotychczasowego dzierżawcy poprzez zawarcie umowy dzierżawy na dotychczasowych warunkach. Dzierżawca wyrażał zainteresowanie korzystaniem z działki, przy czym od samego początku wnioskował o znaczne obniżenie czynszu z tytułu dzierżawy. Do dzierżawcy były kierowane pisma zawierające stanowiska Gminy co do propozycji obniżenia czynszu dzierżawnego wraz z projektem nowej umowy. W rozmowach telefonicznych dzierżawca zapewniał nas o chęci zawarcia umowy dzierżawy, a także wykazywał chęć dalszych negocjacji warunków umowy, stąd nie były podejmowane żadne kroki w celu skierowania sprawy na drogę sądową o zapłatę i wydanie nieruchomości... Dopiero w marcu 2018 r. dzierżawca ostatecznie odmówił zgody na zawarcie umowy i wyraził wolę rozwiązania sporu na drodze sądowej. Po tym piśmie zostało wystawione pisemne wezwanie o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie, obejmujące okres od 1 czerwca 2017 r. do 31 marca 2018 r., będące podstawą do wystąpienia do sądu. W celu zawarcia ugody oraz uniknięcia wystąpienia na drogę sądową, które pociągałoby ze sobą wysokie koszty (około 20 000 zł), zostało skierowane kolejne pismo z ponowną propozycją opłaty za bezumowne korzystanie w wysokości czynszu dzierżawnego. Sprawa jest obecnie analizowana przez służby prawne Gminy, celem określenia optymalnej wysokości odszkodowania, które będzie przedmiotem żądania pozwu.”

(akta kontroli tom I str. 322)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu Gminy w zakresie egzekucji należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości.

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą prowadzeniem spraw dotyczących zawierania i realizacji umów najmu, dzierżawy, użyczenia nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości zajmował się Referat Geodezji i Rolnictwa oraz Referat Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli tom I str. 421-422)

W planach audytu na lata 2016-2018, w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, określono ryzyka dotyczące m.in. skuteczności stosowanych metod windykacji należności, ustalania opłat za dzierżawę i najem, korzystania z gruntu bez tytułu prawnego, prowadzenia ewidencji składników majątkowych, naliczania i pobierania dochodów budżetowych. W związku z faktem, iż zjawiska te nie przekraczały akceptowalnego poziomu ryzyka, nie zostały wskazane w „Zbiorczym raporcie identyfikacji ryzyka” (na 2016 r. i na 2017 r.). W wyniku powyższej oceny na lata 2016-2018 nie zaplanowano audytu w zakresie gospodarowania nieruchomościami gminnymi.

(dowód: akta kontroli tom I str. 368-383)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej dotyczącej gospodarowania nieruchomościami Gminy. Na lipiec 2018 r. została zaplanowana kontrola wewnętrzna w zakresie gospodarki mieniem komunalnym Gminy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 342-344)

Wójt Gminy poinformował, że realizacja umów najmu i dzierżawy była na bieżąco monitorowana przez kierownika Referatu Geodezji i Rolnictwa. Dodatkowo Wójt sprawował nadzór służbowy poprzez dekretację pism i rozmowy z kierownikiem Referatu. Ze względu na mały udział dochodów z ww. tytułu w ogólnych dochodach Gminy, nie było potrzeby wprowadzania dodatkowych szczegółowych procedur dotyczących monitorowania zadań w tym zakresie. Wójt dodał, że realizacja umów najmu, dzierżawy i użyczenia była

przewodzona na bieżąco przez Kierowników referatów oraz Radę Gminy, przy okazji wydawania uchwał dotyczących gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 347-349)

W okresie objętym kontrolą do Wójta i do Rady Gminy nie wpłynęły skargi w sprawach najmu lub dzierżawy nieruchomości gminnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 189)

W 2016 r. gospodarka nieruchomościami gminnymi była przedmiotem kontroli zewnętrznej przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie. W wystąpieniu z 3 sierpnia 2016 r. RIO wnioskowała m.in. o przestrzeganie wymagań określonych w art. 35 ust. 1 ugn, dotyczących sporządzania i publikowania wykazów nieruchomości przeznaczonych do najmu, dzierżawy i użyczenia i przestrzeganie wymagań określonych w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w zakresie ustalenia należności z tytułu umów cywilnoprawnych i terminowego podejmowania czynności zmierzających do ich egzekucji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 402-406)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu Gminy w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnosi o:

- 1) rzetelne prowadzenie ewidencji środków trwałych Gminy,
- 2) sporządzanie i publikowanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do najmu dzierżawy lub użyczenia,
- 3) dokonanie waloryzacji opłat z tytułu najmu lub dzierżawy nieruchomości za 2018 r. zgodnie ze wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanym przez Prezesa GUS.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

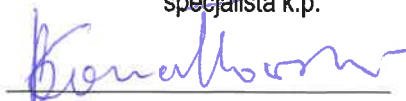
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 13 lipca 2018 r.

Kontroler
Bogdan Gorzałkowski
specjalista k.p.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

z up.

Mirosław Hamera
Wicedyrektor

²⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.