



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.411.002.04.2022

Wójt Gminy Dąbrówka
Radosław Korzeniewski

Urząd Gminy Dąbrówka
Ul. Tadeusza Kościuszki 14
05-252 Dąbrówka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/002 – Gospodarowanie nieruchomościami oraz udzielanie zamówień publicznych przez wybrane gminy województwa mazowieckiego w latach 2018-2022.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Dąbrówka, ul. Tadeusza Kościuszki 14; 05-252 Dąbrówka ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Korzeniewski – Wójt Gminy Dąbrówka od 1 grudnia 2014 r. ² (akta kontroli tom I str. 2-3)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi. 2. Udzielanie zamówień publicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2022, z uwzględnieniem zdarzeń do czasu zakończenia kontroli, a także zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeśli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Wanda Dąbrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/163/2022 z 25 października 2022 r. (akta kontroli tom I str. 1)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy nierzetelnie i z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵ gospodarował nieruchomościami gminnymi.

Mimo obowiązku określonego w art. 25 ust. 2 i 2a ww. ustawy do dnia 23 października 2022 r. w Gminie nie opracowano planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości⁶.

Analiza sześciu poddanych kontroli umów najmu powierzchni użytkowej wykazała, że:

- umowy dotyczące najmu nieruchomości na okres powyżej trzech miesięcy (pięć z sześciu kontrolowanych umów) zostały zawarte bez uprzedniego sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazów tych nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 i 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- umowy najmu z dotychczasowymi najemcami nieruchomości (tj. pięć z ww. sześciu) zostały zawarte bez zgody Rady Gminy, tj. z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ i art. 37 ust. 4 ugn,
- jedna z ww. umów na najem została zawarta na okres 9 lat⁸ z pominięciem procedury przetargowej i bez zgody Rady Gminy wymaganej przepisami art. 37 ust. 4 ugn.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 1899, ze zm., dalej: „ugn” lub „ustawa o gospodarce nieruchomościami”.

⁶ Dalej także: „plan wykorzystania zasobu”; Plan Wykorzystania Gminnego Zasobu Nieruchomości Gminy Dąbrówka na lata 2022-2024 został przyjęty zarządzeniem Wójta nr 0050.476.2022 z dnia 24 października 2022 r.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 40; dalej: ustawa o samorządzie gminnym lub usg.

⁸ Umowa zawarta w dniu 31.12.2020 r. na najem 60,23 m² powierzchni użytkowej na punkt apteczny w Kuligowie.

Ponadto dwie z ww. umów najmu zostały zawarte przez osobę nieuprawnioną, a w badanych umowach nie zabezpieczono, w sposób należyty, interesu Gminy (w żadnej nie zamieszczono wymogu wniesienia kaucji, a w dwóch nie przewidziano kar umownych z tytułu zniszczenia mienia lub niewydania przedmiotu umowy w ustalonym terminie). Wpływ na powyższe nieprawidłowości miała podjęta przez Radę Gminy uchwała⁹ w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania, w której, zdaniem NIK, zawarto regulacje niezgodne z obowiązującymi przepisami ustaw o gospodarce nieruchomościami (art. 37 ust. 4 ustawy) i o samorządzie gminnym (art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy).

Nierzetelnie został przygotowany i przeprowadzony przetarg na najem powierzchni użytkowej w budynku ośrodka zdrowia w Dąbrówce, w następstwie czego zawarto umowę, w której nie ustalono zakresu rzeczowo-finansowego przewidywanego remontu lub modernizacji, mimo iż poniesione nakłady miały stanowić podstawę do ewentualnego zwolnienia najemcy z czynszu należnego Gminie. W pisemnym porozumieniu zawartym z najemcą Wójt wyraził zgodę na uznanie kosztów remontu w kwocie 185,4 tys. zł na poczet czynszu najmu za okres 24 miesięcy jedynie na podstawie wykazu faktur przedstawionego przez najemcę, bez weryfikacji zakresu przeprowadzonego remontu oraz zasadności poniesionych kosztów.

W badanym okresie nie prowadzono działań zmierzających do identyfikowania przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych, a po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy najmu nie dokonywano komisyjnego, protokolarnego ich odbioru dla określenia stanu technicznego nieruchomości i oszacowania ewentualnych szkód powstałych w wyniku korzystania z nich.

Wójt nie określił też zasad i sposobu ustalania minimalnej stawki czynszu najmu lub dzierżawy nieruchomości gminnych, w związku z czym wysokość czynszu ustalana była indywidualnie dla każdej nieruchomości w sposób uznaniowy.

W toku kontroli stwierdzono również niezgodność pomiędzy ewidencją księgową środków trwałych a Rejestrem mienia komunalnego prowadzonego przez Gminę w zakresie ilościowym i wartościowym posiadanych nieruchomości gruntowych¹⁰ oraz różnicę w kwocie 29 tys. zł pomiędzy ewidencją księgową środków trwałych, a wartością tych środków wykazaną w bilansie jednostki wg stanu na 31 grudnia 2021 r.

Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone były zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą regulacjami ustawowymi¹¹ oraz wewnętrznymi regulaminami. Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych zawierały informacje wymagane przepisami Pzp. Umowy zawarte z wykonawcami, które objęto szczegółowym badaniem, właściwie zabezpieczały interes prawny i ekonomiczny Gminy. Roczne sprawozdania z udzielonych zamówień były w ustawowym terminie przekazywane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych¹². Stwierdzona nieprawidłowość formalna, dotycząca niedopełnienia obowiązku zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o zmianie warunków jednej z badanych umów, nie miała wpływu na wynik postępowania i udzielenie zamówienia publicznego.

⁹ nr XXXVI/289/2014 z 26 czerwca 2014 r.

¹⁰ Wg stanu na 30 listopada 2022 r.

¹¹ Dalej: Prawo zamówień publicznych lub Pzp. Do 31 grudnia 2020 r. obowiązywała ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.); dalej: sPzp. Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.); dalej: nPzp.

¹² Dalej: Prezes UZP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi.

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2022 obrót nieruchomościami gminnymi (z wyłączeniem nieruchomości będących w zasobie mieszkaniowym Gminy) polegał na oddaniu ich w najem, dzierżawę oraz użyczenie i przedstawiał się następująco¹⁴:

- w 2018 r.: najem 677,95 m² powierzchni użytkowych, użyczenie 1050 m² gruntu i 129 m² powierzchni użytkowych. Z tytułu najmu Gmina uzyskała wpływy w kwocie 69,6 tys. zł;
- w 2019 r.: najem 677,95 m² powierzchni użytkowych, użyczenie 2121 m² gruntu i 250,52 m² powierzchni użytkowych. Z tytułu najmu Gmina uzyskała wpływy w kwocie 67,2 tys. zł;
- w 2020 r.: najem 677,95 m² powierzchni użytkowych i 5mb gruntu, użyczenie 2121 m² gruntu i 129 m² powierzchni użytkowych. Z tytułu najmu Gmina uzyskała wpływy w kwocie 66,4 tys. zł;
- w 2021 r.: najem 698,07 m² powierzchni użytkowych i 5mb gruntu, użyczenie 2121 m² gruntu i 250,52 m² powierzchni użytkowych oraz dzierżawa 8m² gruntu. Z tytułu najmu i dzierżawy Gmina uzyskała wpływy w kwocie 147,7 tys. zł;
- w 2022 r.: najem 659,3 m² powierzchni użytkowych i 5mb gruntu, użyczenie 2121 m² gruntu i 250,52 m² powierzchni użytkowych oraz dzierżawa 8m² gruntu. Z tytułu najmu i dzierżawy Gmina uzyskała wpływy w kwocie 87,2 tys. zł

(akta kontroli tom I str. 115-118 i 303-305)

W Gminie nie opracowano dokumentów strategicznych obejmujących obrót nieruchomościami gminnymi.

Sprawy mienia komunalnego prowadzone były przez Referat Zagospodarowania Przestrzennego i Zarządzania Mieniem Komunalnym. Do 31 lipca 2019 r. do zadań Referatu należało m.in. prowadzenie prawidłowej gospodarki gruntami i mieniem komunalnym Gminy oraz sprawy związane ze sprzedażą nieruchomości, a od 1 sierpnia 2019 r.¹⁵ zadania dotyczące: obrotu gruntami i mieniem komunalnym; nabywania nieruchomości; tworzenia i gospodarowania zasobem nieruchomości gminnych; prowadzenie spraw związanych z regulacją stanu prawnego oraz realizacją procedur związanych ze sprzedażą lub oddawaniem w użytkowanie wieczyste, dzierżawę, użytkowanie lub najem gruntów stanowiących własność Gminy w drodze przetargowej i bezprzetargowej. Do 31 lipca 2019 r. obsługą spraw z zakresu mienia komunalnego zajmował się jeden pracownik, a od 1 sierpnia 2019 r. dwóch pracowników (inspektor oraz kierownik referatu).

(akta kontroli tom I str. 37-38 i 66-68, 92-101)

W okresie objętym kontrolą sporządzono jeden „Plan wykorzystania Gminnego zasobu nieruchomości Gminy Dąbrówka na lata 2022-2024”¹⁶, obowiązujący od 24 października 2022 r. Dokument ten zawierał elementy określone w art. 25 ust 2a ugn.

(akta kontroli tom I str. 102-108)

Wójt wyjaśnił, że do czasu opracowania ww. Planu w przypadku zawieranych umów najmu i dzierżawy nieruchomości, Gmina kierowała się przede wszystkim dobrem

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Wg stanu na 31 grudnia każdego roku objętego kontrolą.

¹⁵ W związku z wejściem w życie nowego Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Dąbrówka, przyjętego zarządzeniem nr 90/2019 Wójta Gminy Dąbrówka z 22 lipca 2019 r.

¹⁶ Zarządzenie nr 0050.476.2022 z dnia 24 października 2022 r.

społecznym i zagwarantowaniem mieszkańcom dostępu do podstawowej opieki zdrowotnej i usług pocztowych.

(akta kontroli, tom II str. 226-227)

W latach 2018-2022 Wójt podał do publicznej wiadomości jeden wykaz nieruchomości, który zawierał informacje dotyczące sprzedaży w trybie bezprzetargowym 523/812 udziału we współwłasności zabudowanej nieruchomości gruntowej w miejscowości Kuligów. Ww. wykaz został opublikowany w terminie określonym w art. 35 ust. 1 ugn; zawierał on elementy wymagane art. 35 ust. 2 tej ustawy.

(akta kontroli tom I str. 121-122)

Ewidencja nieruchomości gminnych (gruntów, budynków i budowli) prowadzona była w Referacie Księgowości, Budżetu i Podatków w ramach ewidencji księgowej środków trwałych (konto 011 i ewidencja środków trwałych – KŚT) oraz w Referacie Zagospodarowania Przestrzennego i Zarządzania Mieniem Komunalnym w Rejestrze mienia komunalnego prowadzonym w arkuszu Excel (trzech pracowników tego Referatu posiadało również dostęp do Ewidencji Gruntów i Budynków¹⁷ prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Wołominie).

Analiza danych wykazanych w ww. ewidencjach, wg stanu na 30 listopada 2022 r., wykazała m.in.:

- różnicę 13 nieruchomości pomiędzy liczbą nieruchomości wynikającą z EGiB (1 667), a Rejestrem mienia komunalnego (1 654) oraz
- różnicę 4 635 m² powierzchni nieruchomości gruntowych - wynikającą z EGiB (1 987 779 m²), a Rejestrem mienia komunalnego (1 983 144 m²).

(akta kontroli tom I str. 129-138)

Wójt wyjaśnił, że ww. różnice w liczbie nieruchomości (działek) pomiędzy EGiB, a Rejestrem mienia komunalnego wynikają z faktu, iż w Rejestrze nie uwzględniono, działek gruntu, które są we wspólnym władaniu Gminy i powiatu wołomińskiego oraz tych, które zgodnie z uchwałą Rady Powiatu Wołomińskiego *w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg powiatowych oraz ustalenia przebiegu dróg powiatowych, zmieniły status władania z gminnej na powiatową. Z uwagi na stan, iż stanowią własność Gminy Dąbrówka, a brak jest dokumentu potwierdzającego przejęcie własności przez Powiat Wołomiński, pozostają w zapisach EGiB na stanie Gminy Dąbrówka.* Różnice pomiędzy EGiB, a Rejestrem mienia komunalnego wynikają również z „opóźnionego” przepływu informacji pomiędzy organami prowadzącymi te ewidencje (Wójtem Gminy Dąbrówka a Starostą Wołomińskim).

(akta kontroli tom II str. 263-264)

Ponadto analiza danych ujętych ewidencji księgowej środków trwałych (konto 011 i ewidencja środków trwałych – KŚT) oraz Rejestrze mienia komunalnego, prowadzonych w Urzędzie, wykazała rozbieżności zarówno w zakresie łącznej wartości gruntów, jak i ich powierzchni (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 129-138)

Badanie dotyczące pięciu nieruchomości gruntowych (dwóch oddanych w użytkowanie wieczyste¹⁸ i trzech stanowiących własność Gminy¹⁹) ujętych w Rejestrze mienia komunalnego i EGiB, wykazało ich zgodność m.in. w zakresie formy władania, powierzchni nieruchomości i przeznaczenia. Z zapisów obu rejestrów wynikało, że w odniesieniu do analizowanych nieruchomości nie toczyły się postępowania administracyjne lub sądowe oraz nie zgłoszono do nich roszczeń. Rejestr mienia komunalnego umożliwił wprowadzenie dla każdej

¹⁷ Dalej także EGiB.

¹⁸ Działki nr 2579 obręb Kuligów i nr 2304/1 obręb Kuligów.

¹⁹ Działki nr 461/13 obręb Chajęty, 488/1 obręb Małopole i 538/3 obręb Kowalicha.

zaewidencjonowanej nieruchomości informacji, o których mowa w art. 23 ust. 1c pkt 1-4 i 6-7 ugn. W przypadku nieruchomości gminnych oddanych w użytkowanie wieczyste, rejestr nie zawierał informacji dotyczącej wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gminnych oddanych w użytkowanie wieczyste, wymaganej art. 23 ust. 1c pkt 5 ugn. Dane te zostały uzupełnione do zakończenia czynności kontrolnych.

(akta kontroli tom I str. 139-148)

W okresie objętym kontrolą ewidencjonowanie nieruchomości gminnych prowadzone było na koncie 011 – środki trwałe w ujęciu analitycznym oraz w ewidencji środków trwałych (KŚT) z zachowaniem klasyfikacji ustalonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z 3 października 2016 r. w sprawie klasyfikacji środków trwałych²⁰.

Analiza wartościowa środków trwałych grupa 0, 1 i 2 wykazanych w bilansie jednostki (wg stanu na 31 grudnia 2021 r.), w odniesieniu do ewidencji księgowej konta 011 i ewidencji księgowej środków trwałych wykazała, że wartość bilansowa gruntów (wraz z gruntami przekazanymi w użytkowanie wieczyste innym jednostkom), w kwocie 4 819,9 tys. zł była zgodna z wartościami wynikającymi z poszczególnych ewidencji. Wartość budynków, budowli i obiektów inżynierii lądowej i wodnej wykazana w bilansie w kwocie 44 004,5 tys. zł była zgodna z ewidencją księgową konta 011, nie odpowiadała jednak kwocie wynikającej z ewidencji księgowej środków trwałych (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 149 i 186-201)

Ostatnia inwentaryzacja środków trwałych została przeprowadzona wg stanu na 31 grudnia 2018 r.²¹ Grunty i środki trwałe trudno dostępne oglądowi zostały zinwentaryzowane w drodze weryfikacji salda konta 011. Komisja inwentaryzacyjna nie stwierdziła różnic inwentaryzacyjnych i uznała, że saldo konta 011 jest realne i prawidłowo ustalone.

Analiza ujęcia w ewidencji księgowej pięciu wybranych nieruchomości wykazała, że zostały one prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych Urzędu, a ich wartość księgowa odpowiadała kwotom wynikającym z przeprowadzonej inwentaryzacji.

(akta kontroli tom I str. 202-216)

W okresie objętym kontrolą Gmina zleciła w trybie bezprzetargowym wykonanie 20 wycen nieruchomości gruntowych wchodzących w skład zasobu nieruchomości gminnych, za łączną kwotę 9,2 tys. zł. Zlecenia wycen dokonano w związku z planowanym zbyciem nieruchomości (dziewięć operatów na kwotę 5,5 tys. zł), zamianą (dwa operaty za kwotę 1 tys. zł) i przekształceniem użytkowania wieczystego w prawo własności (dziewięć operatów za kwotę 2,7 tys. zł). Pięć z 20 operatów zostało wykorzystanych w okresie ich obowiązywania, do celów dla których zostały sporządzone (jeden w związku ze sprzedażą²² i cztery – przekształceniem użytkowania wieczystego w prawo własności²³).

(akta kontroli tom I str. 217-218)

Wójt wyjaśnił, że główną przyczyną niewykorzystania operatów szacunkowych w obowiązującym terminie było podjęcie decyzji o zmianie przeznaczenia lub obrotu przedmiotowych nieruchomości, powzięcie informacji o realizacji przez Powiat Wołomiński na części niektórych działek inwestycji celu publicznego lub chęć pozyskania informacji o wartości nieruchomości, w związku z ewentualną jej sprzedażą lub zamianą.

(akta kontroli tom II str. 241-242)

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz.1864.

²¹ Zarządzenie nr 407/2018 Wójta Gminy Dąbrówka z dnia 10.10.2018 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji.

²² Dotyczący sprzedaży udziałów wynoszących 523/812 w nieruchomości gruntowej w Kuligowie (pow. 0,0812 ha) oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 2302.

²³ Dotyczy przekształcenia działek: 2581 i 2097 w Kuligowie dla których sporządzono po dwa operaty szacunkowe.

Analiza pięciu operatów szacunkowych zleconych do wykonania w związku z planowaną sprzedażą²⁴ wykazała, że zawierały one informacje, o których mowa w § 56 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego²⁵, w szczególności: określenie przedmiotu, zakresu i celu wyceny, metodologii wyceny i ustalenia istotnych dat dla opracowania wyceny oraz wartość nieruchomości.

(akta kontroli tom I str. 219)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie dokonała zbycia nieruchomości poprzez sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, zamianę, darowiznę lub poprzez wniesienie jako wkład niepieniężny (aport) do spółek.

W badanym okresie Rada Gminy podjęła trzy uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości gminnych oraz jedną na zamianę nieruchomości gruntowej:

- uchwałę nr XXXIV/302/2018 z 28 lutego 2018 r. w sprawie zbycia 549/867 udziału w działce niezabudowanej nr 2302 w Kuligowie. W uchwale nie określono trybu sprzedaży;
- uchwałę nr VII/50/2019 z 24 maja 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na zamianę nieruchomości gruntowej, tj. działki nr 60/2 w Dąbrówce o pow. 0,022 ha na działkę nr 58/4 o pow. 0,0209 ha w Guzowatce;
- uchwałę nr XXXI.299.2022 z 31 stycznia 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zbycie, w trybie sprzedaży bezprzetargowej 523/812 udziału Gminy Dąbrówka, na rzecz pozostałych współwłaścicieli nieruchomości gruntowej o powierzchni 812 m² położonej w Kuligowie oraz udzielenia 30% bonifikaty od ceny sprzedaży udziału;
- uchwałę nr XXXVIII.381.2022 z 5 września 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości gruntowej stanowiącej działki nr 479, 483, 487 i 491 w Czarnowie o łącznej powierzchni 1,1000 ha.

Dla ww. nieruchomości zostały sporządzone wyceny w formie operatów szacunkowych.

(akta kontroli tom I str. 117-120 i 220-224)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK (30 grudnia 2022 r.) Wójt podjął działania w celu sprzedaży w trybie bezprzetargowym udziału 523/812 w nieruchomości gruntowej Gminy o powierzchni 812 m², położonej w Kuligowie, na rzecz pozostałych współwłaścicieli oraz udzielenia nabywcom 30% bonifikaty od ceny sprzedaży. Ogłoszenie o sprzedaży nieruchomości zostało upublicznione w formie wykazu na tablicy ogłoszeń i stronie internetowej Urzędu Gminy (w okresie od 22 lutego do 16 marca 2022 r.) oraz 24 lutego 2022 r. w „Mojej gazecie regionalnej” (bezpłatnym dwutygodniku powiatu wołomińskiego i Rembertowa). W ogłoszeniu wyznaczono 6-tygodniowy termin na złożenie wniosku dla osób, którym przysługuje pierwszeństwo pierwokupu, liczony od dnia wywieszenia wykazu. Do Urzędu wpłynął jeden wniosek, złożony przez współwłaścicieli nieruchomości, uprawnionych do 30% bonifikaty. Protokół uzgodnień sprzedaży nieruchomości został sporządzony 29 czerwca 2022 r. Wartość rynkową nieruchomości ustalono w kwocie 35,2 tys. zł (tj. w kwocie wynikającej z operatu szacunkowego), a cenę sprzedaży udziału za kwotę 24,6 tys. zł (po zastosowaniu 30% bonifikaty). W protokole uzgodnień zapisano, że zawarcie umowy notarialnej nastąpi w terminie dwóch miesięcy od daty rozstrzygnięcia przetargu. Nabywca zostanie poinformowany o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży.

²⁴ Operaty szacunkowe sporządzone dla: nieruchomości gruntowej w Kuligowie – działka nr 1236/1; nieruchomości gruntowej niezabudowanej w Czarnowie – działki 479, 483, 487 i 491; nieruchomości gruntowej niezabudowanej w Kuligowie – działka nr 1528/6; terenu zabudowy mieszkaniowej w Dąbrówce – działka nr 310/11; nieruchomości gruntowej w Kuligowie – działka nr 2302.

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 555.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie sporządzono aktu notarialnego sprzedaży przedmiotowej nieruchomości.

(akta kontroli tom I str. 119-128)

Wójt wyjaśnił, że terminy zawarcia aktu notarialnego były dostosowywane do możliwości nabywcy i uzgadniane telefonicznie. Z uwagi na nieoczekiwane zobowiązania Wójta należało przesunąć ostatecznie wyznaczony termin (3 listopada 2022 r.) i do obecnej chwili nie wyznaczono nowego terminu. W rozmowie telefonicznej odbytej 6 grudnia br. nabywca poinformował Gminę, że akt notarialny nie będzie możliwy do podpisania w 2022 r.

Do końca 2022 r. Wójt nie dokonał zamiany i zbycia nieruchomości na co wyraziła zgodę Rada Gminy w ww. uchwałach z 28 lutego 2018 r. i 24 maja 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 220-222, 243-244)

Wójt wyjaśnił, że postępowanie w sprawie realizacji uchwały dotyczącej zamiany zostało zawieszono z uwagi na podjęte przez Gminę działania do uzyskania tytułu prawnego do tej działki (pierwotny tytuł własności został uchylony). Natomiast w przypadku zbycia udziału w nieruchomości gruntowej, sprawa jest na etapie zbierania przez wnioskodawcę wniosków od pozostałych współwłaścicieli o zrzeczeniu się chęci nabycia udziału w nieruchomości od Gminy.

(akta kontroli, tom II str. 242-243)

W okresie objętym kontrolą Gmina zawarła łącznie 14 umów udostępnienia nieruchomości gminnych, z czego:

- siedem umów najmu²⁶, w tym trzy w 2018 r. i cztery w 2019 r. (z czego dwie umowy z nowymi najemcami);
- dwie umowy dzierżawy (obie w 2021 r.);
- pięć umów użyczenia, z czego po dwie umowy w 2019 r. i 2020 r. i jedna umowa w 2021 r. (z podmiotem któremu wygasła wcześniejsza umowa użyczenia).

(akta kontroli tom I str. 215-218)

Analiza sześciu wybranych umów najmu powierzchni użytkowych wykazała, że wszystkie zostały zawarte na najem powierzchni z przeznaczeniem na świadczenie usług medycznych, w tym jedna na okres 3 miesięcy²⁷, a pozostałe pięć na okres od 9 miesięcy do 10 lat²⁸. Zawarcie ww. pięciu umów nie zostało poprzedzone sporządzeniem i podaniem do publicznej wiadomości wykazów, o których mowa w art. 35 ust. 1 ugn (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Pięć umów stanowiło kontynuację najmu z tymi samymi najemcami, a jedna została zawarta z nowym kontrahentem²⁹. W przypadku umów zawartych z tymi samymi najemcami, Wójt nie wystąpił do Rady Gminy o zgodę na najem, przy czym w przypadku jednej³⁰ z nich, mimo istniejącego obowiązku przeprowadzenia przetargu, Wójt nie uzyskał zgody Rady Gminy na odstąpienie od tego trybu (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 225-227)

W przypadku umowy zawartej z nowym kontrahentem na najem 234,82 m² powierzchni użytkowej z przeznaczeniem na prowadzenie działalności w zakresie

²⁶ W tym sześć stanowiących kontynuację najmu z tymi samymi najemcami.

²⁷ Umowa z 31 grudnia 2019 r. na najem 60,23 m² powierzchni (wraz z dojazdem i dojeściem do budynku) na prowadzenie punktu aptecznego w Kuligowie (zawarta na okres 3 miesięcy).

²⁸ Umowa z 31 grudnia 2019 r. na najem 26,16 m² powierzchni na gabinet stomatologiczny (zawarta na okres 1 roku); dwie umowy 31 marca 2020 r. (zawarta na okres 9 miesięcy) i 31 grudnia 2020 r. (zawarta na okres 9 lat) na najem 60,23 m² powierzchni (wraz z dojazdem i dojeściem do budynku) na prowadzenie punktu aptecznego w Kuligowie; umowa z 24 grudnia 2019 r. na najem 164,50 m² powierzchni na prowadzenie działalności w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych (zawarta na okres 1 roku); umowa z 10 listopada 2020 r. na najem 234,82 m² powierzchni na prowadzenie działalności w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych (zawarta na okres 10 lat).

²⁹ Umowa z 10 listopada 2020 r. na najem powierzchni na prowadzenie działalności w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych.

³⁰ Umowa z 31 grudnia 2020 r. na najem powierzchni użytkowej na punkt apteczny w Kuligowie w okresie od 01.01.2021-31.12.2030 (9 lat).

świadczenia usług opieki zdrowotnej, Wójt uzyskał zgodę Rady Gminy na zawarcie umowy najmu z najemcą wybranym w trybie przetargu pisemnego ograniczonego.

Szczegółowej analizie poddano przygotowanie i przeprowadzenie ww. przetargu oraz postanowienia zawartej umowy najmu. Zgodnie z Regulaminem pracy komisji przetargowej³¹ i ogłoszeniem o przetargu jako kryteria oceny merytorycznej ofert wskazano m.in. cenę i planowane remonty lub modernizacje przedmiotu umowy. W dokumentach tych nie określono wymogu sporządzenia przez oferentów i złożenia wraz z ofertą szczegółowych kosztorysów rzeczowo-finansowych planowanych remontów lub modernizacji. Do Urzędu wpłynęły dwie oferty najmu. W ogłoszeniu ustalono cenę wywoławczą miesięcznego czynszu najmu w kwocie netto 20 zł/m², natomiast oferenci zaproponowali czynsz najmu w wysokości netto 35,00 zł/m² i 32,99 zł/m². W obu ofertach znalazły się informacje o planowanym remoncie i modernizacji, przy czym w jednej z nich szczegółowo określono zakres planowanych robót, bez wskazania szacunkowych kosztów, natomiast w drugiej wskazano koszt planowanego remontu na kwotę 152 tys., zł przedstawiając ogólny zakres robót (zmiana kolorystyki i adaptacja pomieszczeń niezbędna do właściwego prowadzenia działalności). Komisja przetargowa wybrała ofertę obejmującą czynsz najmu w wysokości netto 35,00 zł/m² i planowany koszt remontu na kwotę 152 tys. zł (z ogólnym zakresem robót).

W umowie zawartej w dniu 10 listopada 2020 r.³² ustalono czynsz najmu w kwocie 8 218,70 zł netto miesięcznie, dopuszczając jednocześnie możliwość zwolnienia najemcy z czynszu w zamian za przeprowadzony remont, na podstawie odrębnie zawartego porozumienia. W umowie nie określono zakresu rzeczowo-finansowego przewidywanego remontu/modernizacji, który stanowiłby podstawę do ewentualnego zwolnienia najemcy z czynszu z związku z poniesionymi przez niego nakładami. Zastrzeżono, iż koszty związane z urządzeniem i wystrojem wnętrza lokalu ponosi najemca we własnym zakresie.

W dniu 29 grudnia 2021 r. Wójt Gminy zawarł z najemcą porozumienie, na mocy którego w zamian za przeprowadzony przez najemcę remont przedmiotu najmu za kwotę 185,4 tys. zł, wyraził zgodę na potrącenie tej kwoty z wierzytelności z tytułu czynszu najmu w okresie 24 miesięcy, licząc od 1 stycznia 2022 r. W porozumieniu ustalono również, iż koszty zakupu i montażu mebli oraz aparatury medycznej będą przedmiotem odrębnego porozumienia. Jedynym dokumentem potwierdzającym przeprowadzenie remontu i jego koszty był, załączony do porozumienia, wykaz faktur za zakup materiałów budowlanych i za wykonane prace remontowe (do zestawienia nie załączono kserokopii ww. dokumentów).

(akta kontroli tom I str. 244-297)

Analiza treści wskazanych powyżej sześciu umów najmu powierzchni użytkowych wykazała, że zostały one zawarte w formie pisemnej i określały strony umowy, przedmiot najmu oraz wysokość czynszu należnego Gminie. Ponadto we wszystkich umowach zawarto postanowienia dotyczące okresu obowiązywania umowy, terminu wnoszenia czynszu oraz konsekwencji zalegania z opłatą, a także warunki waloryzacji czynszu. Ponadto każda umowa zawierała zapisy dotyczące zakazu podnajmu nieruchomości oraz warunki rozwiązania umowy zarówno przez wynajmującego jak i przez najemcę. Czynsz ww. umów ustalono na podstawie negocjacji z najemcą, w tym w przypadku trzech umów (kontynuacja najmu), czynsz ustalono w wysokościach wynikających z poprzednich umów (z 2011 r., 2015 r. i 2017 r.).

³¹ Przyjętym zarządzeniem nr 245/2020 Wójta Gminy Dąbrówka z dnia 24 września 2020 r. w sprawie powołania Komisji Przetargowej do przeprowadzenia pisemnego przetargu ograniczonego na najemcę świadczącego usługi zdrowotne w części pomieszczeń budynku w Dąbrówce przy ul. Tadeusza Kościuszki 16 na okres 10 lat.

³² Zawartej na okres 10 lat, od 1 stycznia 2021 r. do 1 stycznia 2030 r.

W okresie objętym kontrolą w Gminie nie obowiązywały zasady ustalania wysokości stawek czynszu najmu lub dzierżawy nieruchomości gminnych.

(akta kontroli tom I str. 225-227)

Dwie umowy zostały zawarte przez osobę nie posiadającą stosownego upoważnienia³³. W dwóch umowach najmu w sposób niewystarczający zabezpieczono interes ekonomiczny Gminy, z uwagi na brak postanowień dotyczących konsekwencji dla najemcy w przypadku zniszczenia mienia oraz niewydania przedmiotu umowy w ustalonym terminie, po zakończeniu okresu obowiązywania umowy³⁴. Ponadto w żadnej z analizowanych umów nie żądano od najemców obowiązku wpłaty kaucji (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 225-297)

W okresie objętym kontrolą Gmina użyczała bezpłatnie jednemu podmiotowi (stowarzyszeniu) 121 m² powierzchni użytkowej na piętrze w Ośrodku Zdrowia w Kuligowie. Pierwsza umowa użyczenia została zawarta 13 sierpnia 2019 r. na okres od 13 sierpnia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r., a druga 1 kwietnia 2021 r. na okres od dnia zawarcia do 31 marca 2022 r. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2021 r. stowarzyszenie bezumownie zajmowało powierzchnie użytkowe będące własnością Gminy.

(akta kontroli tom I str. 298-302)

Wójt wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż korzystanie z lokalu było nieodpłatne, Gmina przeoczyła fakt wygaśnięcia umowy na wskazany wyżej okres. W kwestii przesłanek i okoliczności, jakimi kierowała się Gmina oddając w bezpłatne użyczenie stowarzyszeniu ww. powierzchnię oraz ewentualnych korzyści z takiej formy obrotu nieruchomości, Wójt wyjaśnił, że najemca parteru ośrodka zdrowia w Kuligowie nie był zainteresowany dodatkowymi pomieszczeniami na piętrze. Przez dłuższy czas lokal nie był użytkowany i nikt nie był zainteresowany jego najmem. Stowarzyszenie, z którym zawarto umowę użyczenia, współpracowało z Gminą w zakresie dystrybucji żywności dla potrzebujących na terenie Gminy wraz z GOPS-em w Dąbrówce. Prowadzono tam zajęcia dla seniorów oraz bibliotekę społeczną.

(akta kontroli, tom II str. 230, 239)

W wyniku kontroli ustalono, że w przypadku umów najmu, których termin obowiązywania (z tym samym najemcą) upłynął w okresie objętym kontrolą, Gmina nie dokonywała protokolarnego odbioru nieruchomości od najemcy celem określenia ich stanu technicznego i ewentualnego oszacowania szkód w nieruchomości. Ponadto w badanym okresie Gmina nie prowadziła działań dotyczących identyfikowania przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych.

(akta kontroli tom I str. 225-297)

W badanych latach przypis należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości gminnych wynosił 443,7 tys. zł, z czego w 2018 r. – 69,6 tys. zł; w 2019 r. – 67,6 tys. zł; w 2020 r. – 67,6 tys. zł; w 2021 r. – 151,4 tys. zł i w 2022 r. – 87,5 tys. zł. Z ewidencji księgowej wynika, że stan zaległości z tytułu najmowanych/wydzierżawianych przez Gminę nieruchomości na koniec poszczególnych lat okresu 2017-2021 (wraz z odsetkami) wynosił odpowiednio: 1,6 tys. zł, 0,02 tys. zł; 0,4 tys. zł; 1,2 tys. zł i 3,7 tys. zł. Urząd nie prowadził windykacji ww. zaległości z uwagi na fakt, iż dłużnicy dokonywali ich spłaty w I kw. roku następnego. Na koniec 2022 r. nie wystąpiły zaległości z tytułu najmu lub dzierżawy nieruchomości gminnych.

(akta kontroli tom I str. 303)

³³ Umowy z 31 grudnia 2019 r. i 31 marca 2020 r. na najem powierzchni użytkowej na punkt apteczny w Kuligowie.

³⁴ jw.

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

1. W latach 2018-2022 (do 23 października) Wójt nie opracował planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, stosownie do wymogu art. 25 ust. 2 i 2a ugn. Dokument ten, na lata 2022-2024, przyjęto dopiero 24 października 2022 r.

Wójt Gminy wyjaśnił, że nieustalenie planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Gminy obejmujących lata 2018-2021 był wynikiem przeoczenia oraz brakiem aktualnego rejestru mienia komunalnego i planów dotyczących zbycia majątku gminnego.

(akta kontroli tom II str. 226)

2. Pięć umów dotyczących najmu powierzchni użytkowych na okres powyżej trzech miesięcy zostało zawartych bez uprzedniego sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do najmu, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 i 1b ugn, a ponadto:

– jedna z umów na najem powierzchni użytkowej została zawarta na okres 9 lat³⁵ z pominięciem procedury przetargowej i bez zgody Rady Gminy wymaganej przepisami art. 37 ust. 4 ugn,

– wszystkie analizowane umowy najmu z dotychczasowymi najemcami nieruchomości (tj. pięć³⁶ z sześciu poddanych kontroli umów) zostały zawarte bez zgody Rady Gminy, tj. z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg i art. 37 ust. 4 ugn.

(akta kontroli tom I str. 225-227)

W odniesieniu do ww. umów Wójt Gminy wyjaśnił, że pominięcie wymogu sporządzania wykazu nieruchomości przeznaczonych do najmu i podawania go do publicznej wiadomości, wynikało przede wszystkim z deklaracji dotychczasowych najemców o zamiarze kontynuacji najmowanych powierzchni oraz znajomości lokalnego rynku i potrzeb społecznych.

Wyjaśnił też, że przy zawieraniu ww. umów kierowano się zapisem § 10 uchwały Rady Gminy Nr XXXVI/289/2014 z 26 czerwca 2014 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych, zgodnie z którą nieruchomości mogą być wydzierżawiane lub najmowane na czas określony – nie dłuższy niż 10 lat – dotychczasowemu dzierżawcy/najemcy, z pominięciem procedury przetargowej.

Uchwała ta została poddana kontroli przez Wojewodę w ramach sprawowanego przez niego nadzoru nad stanowaniem prawa przez organy samorządu terytorialnego i legalnością podejmowanych uchwał. Co do jej postanowień nie wniesiono uwag, w związku z czym przyjęto, że jest ona zgodna ze stanem prawnym.

(akta kontroli, tom II str. 227-228, 233-234)

Zdaniem NIK niewykonanie ustawowego obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazów informujących o przeznaczeniu określonych nieruchomości do oddania w najem stanowiło naruszenie zasady jawności i konkurencyjności obrotu nieruchomościami gminnymi.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje przy tym, że przywołana przez Wójta uchwała nr XXXVI/289/2014 Rady Gminy Dąbrówka z 26 czerwca 2014 r. w § 10 dopuszcza możliwość pominięcia procedury przetargowej przy wydzierżawianiu lub wynajmowaniu nieruchomości dotychczasowemu dzierżawcy/najemcy na czas określony – nie dłuższy niż 10 lat, po spełnieniu warunków w uchwale tej (w § 10) określonych.

Zdaniem NIK, Rada Gminy nie mogła wyrazić zgody na wydzierżawianie lub wynajmowanie nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas

³⁵ Umowa zawarta w dniu 31.12.2020 r. na najem 60,23 m² powierzchni użytkowej na punkt apteczny w Kuligowie.

³⁶ Umowa z 31 grudnia 2019 r. na najem powierzchni na gabinet stomatologiczny; trzy umowy z 31 grudnia 2019 r., 31 marca 2020 r. i 31 grudnia 2020 r. na najem powierzchni na prowadzenie punktu aptecznego w Kuligowie; umowa z 24 grudnia 2019 r. na najem powierzchni na prowadzenie działalności w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych.

nieoznaczony w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że niezgodność wskazanych powyżej postanowień uchwały z ustawą o samorządzie gminnym (oraz ustawą o gospodarce nieruchomościami) potwierdzają wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów³⁷, zgodnie z którymi niedopuszczalne jest ustalenie przez radę gminy generalnej zasady odstąpienia od trybu przetargowego, a zgoda na bezprzetargowy najem/dzierżawę nieruchomości musi mieć charakter indywidualny do konkretnej nieruchomości, wyrażony każdorazowo przez radę gminy w formie uchwały. Ponadto zdaniem ww. sądów uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi nie może regulować odmiennie zasad udostępniania nieruchomości w drodze najmu lub dzierżawy, aniżeli wynika to z ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli tom I str. 110-114)

3. Wójt nie określił zasad i sposobu ustalania minimalnej stawki czynszu najmu lub dzierżawy nieruchomości gminnych, co skutkowało dowolnością przy ustalaniu cen najmu, a w przypadku trzech umów (będących kontynuacją najmu), ustaleniem wysokości czynszu w niezmienionych kwotach wynikających z poprzednich umów (tj. z lat 2011 r., 2015 r. i 2017 r.).

Art. 25 ust. 1 ugn stanowi, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W myśl ust. 2 tego artykułu w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu (np. ustalanie stawek czynszu dzierżawnego, najmu). Ponadto Rada Gminy w uchwale nr XXXVII/289/2014 z dnia 26 czerwca 2014 r. określiła, że wysokość czynszu dzierżawnego, czynszu najmu oraz innych opłat obciążających nieruchomości ustala Wójt w sposób zgodny z obowiązującymi w tym przedmiocie przepisami prawa.

(akta kontroli, tom I str. 110-114)

Wójt wyjaśnił, że powodem nieokreślenia zasad i sposobu ustalania minimalnej stawki czynszu najmu lub dzierżawy nieruchomości było przeoczenie. Niezwłocznie zostanie podjęte stosowne zarządzenie w celu ustalenia zasad i sposobu ustalania minimalnej stawki czynszu najmu lub dzierżawy nieruchomości.

(akta kontroli, tom II str. 261)

4. Analiza ewidencji księgowej środków trwałych (konto 011 i KŚT) oraz Rejestru mienia komunalnego prowadzonego w Urzędzie Gminy, wg stanu na 30 listopada 2022 r., wykazała:

- różnicę w kwocie 1 289,1 tys. zł pomiędzy wartością gruntów wynikającą z Rejestru mienia komunalnego (6 649,4 tys. zł), a ewidencyjną księgową gruntów konta 011/KŚT (5 360,3 tys. zł);
- różnicę 259 639 m² powierzchni gruntów gminnych wynikającą z Rejestru mienia komunalnego (1 983 144 m²), a powierzchnią gruntów gminnych wynikającą z KŚT (1 723 505 m²).

(akta kontroli tom I str. 129)

Wójt wyjaśnił, że wskazane różnice w wartości gruntów wynikały z faktu, iż Referat Mienia Komunalnego i Zagospodarowania Przestrzennego nie przekazał do ujęcia

³⁷ Np. wyroki: NSA z dnia 13 stycznia 2022 r. sygn. I OSK 690/19; WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 49/09; WSA w Lublinie z 1 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 605/09; WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2011 r., sygn. akt. II SA/Lu 74/11; WSA w Rzeszowie z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt. II SA/Rz 1034/14; WSA w Olsztynie z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt. II SA/OI 1365/14; WSA w Olsztynie z dnia 1 października 2015 r., sygn. akt. II SA/OI 859/15; WSA w Krakowie z dnia 11 stycznia 2019 r., sygn.. II SAK 134/18 WSA w Gliwicach z dnia 29 lipca, sygn. II SA ?GI 730/19 rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 marca 2017 r. LEX-O.4131.11.2017.AD; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 5 lutego 2018 r. PNIK-I.4131.63.18.

w ewidencji księgowej środków trwałych wszystkich nieruchomości należących do Gminy. Gmina jest w trakcie dokonywania inwentaryzacji mienia komunalnego i *wszystko zostanie uwzględnione na dzień 31 grudnia 2022 r.* Zdaniem Wójta rozbieżności w powierzchni gruntów wynikały prawdopodobnie z różnej liczby działek gruntu.

(akta kontroli, tom II str. 263-264)

5. W bilansie jednostki (Urząd Gminy), sporządzonym na 31 grudnia 2021 r., w pozycji A.II.1.2 - wartość budynków, lokali i obiektów inżynierii lądowej i wodnej wykazano kwotę 44 004,5 tys. zł, podczas gdy z ewidencji środków trwałych na ten dzień wynikała wartość 44 033,5 tys. zł. Różnica w wartości ww. środków trwałych wynosiła 29 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 149 i 186-201)

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 2004 r. o rachunkowości³⁸ jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że na wskazaną różnicę składa się wartość wodomierzy (z nakładkami) zamontowanych na poszczególnych odcinkach budowanych przez Gminę wodociągów, tj. wodociąg Małopole – 11,7 tys. zł, wodociąg Lasków – 8,6 tys. zł i wodociąg Trojany – 8,6 tys. zł. Wartość wodomierzy została błędnie zaksięgowana, gdyż ujęto te środki trwale jako w całości umorzone zamiast na funduszu środków trwałych, zwiększając wartość tych środków. Powyższa pomyłka zostanie niezwłocznie naprawiona poprzez zastosowanie korekty błędnego księgowania.

(akta kontroli tom II str. 271-272)

6. Dwie³⁹ z sześciu poddanych kontroli umów najmu zostały zawarte przez Kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej, który nie był upoważniony do dokonania ww. czynności (udzielone mu przez Wójta pełnomocnictwo uprawniało m.in. do zawierania i aneksowania umów na dostawę towarów i świadczenie usług w imieniu Gminy). Powyższe stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 usg, zgodnie z którym oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą.

(akta kontroli tom I str. 90, 225-227 i 231-234)

Wójt wyjaśnił, że w jego ocenie ww. pełnomocnictwo upoważniało Kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej do zawarcia tych umów.

(akta kontroli tom II str. 230)

7. Wójt nie dołożył należytej staranności podczas przygotowania i przeprowadzenia przetargu na najem 234,82 m² powierzchni użytkowej z przeznaczeniem na prowadzenie działalności w zakresie świadczenia usług opieki zdrowotnej oraz nie zagwarantował właściwego zabezpieczenia interesu ekonomicznego Gminy w umowie zawartej 10 listopada 2020 r. na okres 10 lat.

Zarówno w ogłoszeniu o przetargu jak i w Regulaminie pracy komisji przetargowej nie określono sposobu dokonania oceny oferty w odniesieniu do kryterium planowanych remontów lub modernizacji przedmiotu najmu oraz wymogu złożenia wraz z ofertą szczegółowych kosztorysów rzeczowo-finansowych planowanych remontów lub modernizacji. W umowie najmu zawartej 10 listopada 2020 r. nie ustalono zakresu rzeczowego robót oraz maksymalnej wysokości kosztów remontu, które zostaną pokryte w ramach zwolnienia najemcy z czynszu, oraz nie zawarto zapisów

³⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 120.

³⁹ Dwie umowy z 31 grudnia 2019 r. i 31 marca 2020 r. na najem powierzchni na prowadzenie punktu aptecznego w Kuligowie.

umożliwiających dokonanie przez przedstawicieli Gminy weryfikacji wykonanych przez najemcę prac remontowych. W porozumieniu zawartym z najemcą w dniu 29 grudnia 2021 r. Wójt wyraził zgodę na uznanie zadeklarowanych przez najemcę kosztów remontu w kwocie 185,4 tys. zł na poczet czynszu najmu za okres 24 miesięcy, mimo iż jedynym dowodem potwierdzającym przeprowadzenie remontu i jego koszty był załączony do porozumienia wykaz faktur za zakup materiałów budowlanych i wykonane prace remontowe. Przed zawarciem ww. porozumienia przedstawiciele Gminy nie dokonali kontroli lub komisyjnego odbioru robót zadeklarowanych przez najemcę. Ponadto w porozumieniu ujęto zapis, iż koszty zakupu i montażu mebli oraz aparatury medycznej będą przedmiotem odrębnego porozumienia co było sprzeczne z treścią umowy najmu, zgodnie z którą koszty związane z urządzeniem i wystrojem wnętrza lokalu ponosi najemca we własnym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 244-297)

Wójt Gminy wyjaśnił, że brak zamieszczenia w ogłoszeniu wymogu sporządzenia przez oferentów kosztorysu rzeczowo-finansowego wynikał z braku doświadczenia przeprowadzenia przetargu na najem zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami. Brak w zawartej umowie określenia maksymalnej kwoty zwolnienia najemcy z czynszu, *wynikał z braku na tamten moment, pomysłu na wprowadzenie takiego zapisu*. Ponadto Gmina nie określiła maksymalnej wartości remontów refundowanych z uwagi na brak rozeznania co do zakresu robót budowlanych. Prace remontowe były prowadzone przez najemcę i nadzór nad tymi remontami sprawował Dyrektor wynajmującego. Dlatego też Gmina nie brała udziału w odbiorze prac, jak też z uwagi na fakt, iż nie przewidziano tego w umowie.

(akta kontroli, tom II str. 230-232 i 244-246)

8. W latach 2018-2022 Wójt Gminy, nierzetelnie gospodarując mieniem komunalnym, nie w pełnym zakresie korzystał z rozwiązań prawnych, które zabezpieczałyby w sposób właściwy interes prawny i ekonomiczny Gminy.

W przypadku umów najmu, których termin obowiązywania upłynął w okresie objętym kontrolą, Gmina nie przewidywała w umowach i nie dokonywała protokolarnego odbioru nieruchomości od najemcy, celem określenia ich stanu technicznego i ewentualnie oszacowania szkód w nieruchomości. W dwóch umowach nie wprowadzono postanowień dotyczących konsekwencji dla najemcy w przypadku zniszczenia mienia oraz braku oddania przedmiotu umowy w ustalonym terminie po zakończeniu okresu obowiązywania umowy⁴⁰, a w żadnej z analizowanych umów nie żądano kaucji zabezpieczającej przedmiot najmu. Ponadto w badanym okresie w Gminie nie prowadzono działań zmierzających do identyfikowania przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych.

(akta kontroli tom I str. 25-27 i 299-302)

Wójt wyjaśnił, że brak prowadzenia identyfikacji przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych wynikał z braku Planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Gminy Dąbrówka, a zaniechanie praktyki protokolarnego odbioru nieruchomości po zakończeniu obowiązywania umów najmu wynikało z braku rozliczania najemców z opłat niezależnych (eksploatacyjnych). Ponadto Wójt wyjaśnił, że w wyniku przeoczenia nie zawarto zapisów dotyczących zabezpieczenia rzeczowego lokalu, natomiast nie wprowadzenie zapisów dotyczących kaucji wynikało z braku, u najemców, środków na ten cel.

(akta kontroli tom II str. 228, 240, 261-262)

⁴⁰ Umowy z 31 grudnia 2019 r. i 31 marca 2020 r. na najem powierzchni z przeznaczeniem na punkt apteczny w Kuligowie.

Najwyższa Izba Kontroli, w związku ze stwierdzeniem ww. nieprawidłowości, negatywnie ocenia działania Wójta Gminy Dąbrówka w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości w latach 2018-2022.

2. Udzielanie zamówień publicznych.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą przeprowadzaniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych na podstawie Pzp⁴¹ zajmowało się trzech pracowników w Referacie Inwestycji i Rozwoju⁴². Ponadto od 31 grudnia 2021 r. do 30 września 2022 r. doradztwo w tym zakresie świadczyła osoba fizyczna na podstawie umowy zlecenia⁴³. Zamówienia publiczne o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty, od której należało stosować sPzp lub nPzp, prowadzone były przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne Urzędu na podstawie regulaminów udzielania zamówień publicznych obowiązujących w Urzędzie⁴⁴.

(akta kontroli tom I str. 39-40, 70-72 i tom II str. 1-64)

W latach 2018-2022 w Urzędzie opracowano roczne plany postępowań o udzielenie zamówień, które opublikowano na stronie internetowej Urzędu oraz zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych⁴⁵ (zgodnie z Pzp) w terminie 30 dni od podjęcia przez Radę Gminy Dąbrówka uchwał budżetowych. Plany zawierały informacje określone w art. 13a ust. 2 sPzp lub art. 23 ust. 3 nPzp. Od 2021 r., stosownie do wymogu art. 23 ust. 4 nPzp, na stronie internetowej Urzędu i w BZP zamieszczano ich aktualizacje.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przeprowadzono na podstawie Pzp 52 postępowania o wartości ogółem 27 729,8 tys. zł⁴⁶, oraz udzielono zamówień o łącznej wartości 17 908,0 tys. zł w oparciu o regulaminy udzielania zamówień.

(akta kontroli, tom II str. 65-84)

Szczegółowemu badaniu poddano pięć postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w tym cztery przeprowadzone z zastosowaniem Pzp⁴⁷ i jedno postępowanie⁴⁸ przeprowadzone na podstawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości od 40 000 zł netto do wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 2 ust. 1 pkt 1 nPzp⁴⁹.

(akta kontroli, tom II str. 86-91, 122-125, 148-151, 169-170 i 206)

W przypadku czterech postępowań o udzielenie zamówienia z zastosowaniem sPzp i nPzp, ustalenia szacunkowej wartości robót budowlanych dokonywano na podstawie sporządzonych kosztorysów inwestorskich, a w przypadku zakupu usług, na podstawie łącznej wartości zamówień danego rodzaju, udzielonych w latach

⁴¹ Dotyczy zamówień, których wartość do 31 grudnia 2020 r. przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro oraz zamówień udzielanych od 1 stycznia 2021 r., których wartość była równa lub przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 130 tys. euro bądź zamówień, których wartość jest równa lub przekracza progę unijną.

⁴² Regulamin Organizacyjny z dnia 30 kwietnia 2018 r. (ze zm.) obowiązujący do 31 lipca 2019 r. oraz Regulamin Organizacyjny z dnia 22 lipca 2019 r. (ze zm.) obowiązujący od 1 sierpnia 2019 r.

⁴³ Umowa nr 2150.16.2021 z dnia 23 lipca 2021 r.

⁴⁴ Regulamin udzielania zamówień o wartości szacunkowej od 10 000 euro do 30 000 euro, przyjęty zarządzeniem nr 126/2015 Wójta Gminy Dąbrówka z dnia 15 grudnia 2015 r., obowiązujący do 27 lipca 2021 r.; Regulamin udzielania zamówień o wartości szacunkowej od 40 000 euro do 130 000 euro, przyjęty zarządzeniem nr 345/2021 Wójta Gminy Dąbrówka z dnia 28 lipca 2021 r.; Regulamin udzielania zamówień sektorowych podprogowych w Urzędzie Gminy Dąbrówka przyjęty zarządzeniem nr 371/2021 Wójta Gminy Dąbrówka z dnia 12 listopada 2021 r. – dalej: regulaminy udzielania zamówień.

⁴⁵ Dalej BZP.

⁴⁶ W tym na podstawie ustawy obowiązującej do 31.12.2020 r. 43 postępowania o wartości ogółem 19 679 124,55 zł i na podstawie ustawy obowiązującej od 01.01.2021 r. - 9 postępowań o wartości ogółem 8 032 759,94 zł.

⁴⁷ Postępowanie nr 271.02.2018 przeprowadzone w trybie z wolnej ręki na wykonanie robót budowlanych pn. „Modernizacja drogi granicznej 430113 we wsi Chruściele”; postępowanie nr IR.271.1.2020 przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na zakup usług pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrówka od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, z instytucji publicznych oraz odpadów komunalnych z likwidacji dzikich wysypisk”; postępowanie nr IR.271.1.7.2020 przeprowadzone w trybie z wolnej ręki na wykonanie robót budowlanych pn. „Budowa sieci wodociągowej w miejscowościach Marianów – Kolwacha (łącznik) oraz Lasków ul. Cicha”; postępowanie przeprowadzone w trybie podstawowym na wykonanie robót budowlanych pn. „Modernizacja Sali sportowej przy Szkole Podstawowej w Dąbrówce”

⁴⁸ Postępowanie nr IR.272.6.2022 na wykonanie projektu termomodernizacji Szkoły Podstawowej w Józefowie”.

⁴⁹ Dalej Regulamin dla zamówień podprogowych.

poprzednich z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych usług oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. W każdym przypadku dokonano właściwego wyboru trybu do przeprowadzenia postępowań. Prawidłowo sporządzono specyfikację istotnych warunków zamówienia⁵⁰ lub specyfikację warunków zamówienia⁵¹ oraz opisywano przedmiot zamówienia i zamieszczano na stronie internetowej Urzędu, BZP lub w przypadkach tego wymagających w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wyboru najkorzystniejszej oferty, dokonywała powołana komisja przetargowa, z uwzględnieniem ustalonych kryteriów oceny ofert. Wszyscy wybrani wykonawcy spełniali warunki udziału w postępowaniu. Po zawarciu umowy zamieszczono w BZP lub przekazano do publikacji Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, w wymaganym terminie, ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego. Z przeprowadzonych postępowań sporządzono na właściwym wzorze protokoły postępowania, które zostały zatwierdzone przez Wójta Gminy. Treść umów była zgodna z wynikami przeprowadzonych postępowań. Wszyscy wykonawcy zrealizowali zamówienia terminowo i zgodnie z zawartymi umowami. W każdym przypadku dokonano odbioru przedmiotu zamówienia i z przeprowadzonych czynności sporządzano protokoły odbioru. Zapłata za wykonanie przedmiotu zamówienia dokonywana była w kwotach wynikających z zawartych umów z zachowaniem ustalonych terminów płatności.

(akta kontroli, tom II str. 86-205)

Analiza zamówienia na wykonanie projektu termomodernizacji Szkoły Podstawowej w Józefowie wykazała, że zostało ono przeprowadzone zgodnie z postanowieniami obowiązującego w Urzędzie Gminy regulaminu dla zamówień podprogowych. Szacunkową wartość zamówienia ustalono na podstawie rozeznania rynku. Zapytanie ofertowe wysłano do trzech podmiotów. Na wykonawcę zadania wybrano podmiot który przedstawił najkorzystniejszą ofertę cenową (73,8 tys. zł brutto). O wyborze najkorzystniejszej oferty zostali powiadomieni wszyscy oferenci.

Zawarta umowa⁵² przewidywała realizację zadania w terminie do 30 marca 2022 r. Komisyjnego odbioru przedmiotu zamówienia dokonano w wyznaczonym terminie, a zapłata w kwocie 73,8 tys. zł brutto za wykonany projekt została dokonana z zachowaniem terminu wynikającego z umowy.

(akta kontroli, tom II str. 206-219)

Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach w latach 2018-2021 zostały przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych z zachowaniem ustawowego terminu, tj. do 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczyło sprawozdanie. Ww. sprawozdania zostały sporządzone na obowiązujących wzorach, a zakres zaprezentowanych w nich informacji był zgodny z obowiązującymi regulacjami prawnymi⁵³. Dane wykazane w sprawozdaniach w zakresie ilościowo – wartościowym udzielonych zamówień były zgodne z rejestrem zamówień publicznych prowadzonym w Urzędzie.

(akta kontroli tom II str. 66-67 i 85)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezamieszczeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o dokonaniu zmiany umowy nr 272.6.2020 z dnia 30 marca 2020 r., na „Odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrówka w 2020 r.”⁵⁴, co stanowiło naruszenie art. 144 ust. 1c ustawy sPzp.

⁵⁰ Dla postępowania realizowanego na podstawie sPzp.

⁵¹ Dla postępowania realizowanego na podstawie nPzp.

⁵² Umowa nr IR.272.6.2022 z 7 lutego 2022 r.

⁵³ Do 31 grudnia 2022 r. zakres informacji określało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. poz. 2038), a od 1 stycznia 2022 r. zakres tych informacji określa rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 20 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania (Dz. U. poz. 2463).

⁵⁴ Polegającej na zawarciu w dniu 31.12.2020 r. aneksu zwiększającego wartość umowy.

Wójt Gminy wyjaśnił, że w nieprawidłowość wynikała z przeoczenia pracownika.
(akta kontroli, tom II str. 86-91, 118, 268)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia udzielanie zamówień publicznych w badanym okresie. Rzetelnie, terminowo i zgodnie z wymogami Pzp opracowano plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych i roczne sprawozdania z udzielonych zamówień. Analiza pięciu zamówień publicznych wykazała, że zostały one udzielone z zachowaniem postanowień Pzp lub obowiązujących w tym zakresie regulaminów wewnętrznych. Stwierdzona nieprawidłowość, dotycząca niedopełnienia obowiązku zamieszczenia w BZP, informacji o zmianie umowy nie miała wpływu na wynik postępowania, udzielenie zamówienia publicznego lub jego realizację.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności prowadzonych postępowań na najem i dzierżawę nieruchomości gminnych z obowiązującymi przepisami prawa, tj. ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym przedłożenie Radzie Gminy, na mocy art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, projektu uchwały w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania, zgodnej z obowiązującymi przepisami.
2. Wprowadzenie zasad i sposobu ustalania minimalnej stawki czynszu najmu lub dzierżawy nieruchomości gminnych.
3. Doprowadzenie do zgodności ilościowo-wartościowej nieruchomości gruntowych wykazanych w ewidencji księgowej środków trwałych oraz Rejestrze mienia komunalnego.
4. Skorygowanie wartości bilansowej środków trwałych do wartości wynikających z ewidencji księgowej.
5. Zawieranie umów najmu przez osoby uprawnione/upoważnione do tych czynności.
6. Rzetelne prowadzenie postępowań przetargowych na najem nieruchomości gminnych oraz zawieranie umów najmu gwarantujących właściwe zabezpieczenie interesu ekonomicznego gminy.
7. Prowadzenie bieżącej kontroli wykorzystywania gminnego zasobu nieruchomości w celu identyfikacji bezumownego i bez zgody Gminy korzystania z nieruchomości gminnych.
8. Zamieszczanie w BZP informacji o zmianie umowy zawartej w wyniku prowadzonego postępowania przetargowego z zastosowaniem ustawy Pzp.

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 10 lutego 2023 r

Kontroler
Wanda Dąbrowska
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
z up.
Wiesława Brońisz
p.o. Wicedyrektora