



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU-4112-02-01/2012
S/12/005

Lublin, dnia 9 maja 2012 r.

Pan
Witold Kowalczyk
Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Miasta Radzyń Podlaski („Urząd”), kontrolę prawidłowości realizacji przez Burmistrza Miasta wybranych zadań w latach 2007-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Burmistrza podjęte w związku ze sporem z wykonawcą inwestycji pn. „Modernizacja i rozbudowa miejskiej oczyszczalni ścieków w Radzynie Podlaskim” w zakresie dotyczącym jej rozliczenia finansowego.

NIK ocenia negatywnie ustalenie i pobieranie opłat za pobyt dziecka w przedszkolu miejskim niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości NIK ocenia przeprowadzone postępowania w związku z podziałem, scalaniem i zamianą nieruchomości miejskich.

Ocenę negatywną uzasadniają nieprawidłowości polegające na:

- nieprzedłożeniu Sądowi, w odpowiedzi na pozew Mostostalu-Eksport SA kompletnych dowodów potwierdzających zasadność potrącenia kar, przewidzianych w § 15 ust. 1 pkt 2 umowy² (1.280.543,84 zł) za zwłokę w realizacji poszczególnych zadań, co skutkowało przegrany procesem, utratą możliwości dochodzenia tych kar i poniesieniem kosztów procesu (70.390 zł),
- niewykonaniu (przez ponad dwa lata) wyroku³ Sądu, co spowodowało dodatkowe koszty (odsetki za zwłokę + koszty postępowania komorniczego) w wysokości ok. 400 tys. zł,
- nieuzasadnionej zwłoce w dochodzeniu od wykonawcy ww. inwestycji kar umownych, należnych na podstawie § 15 ust. 1 pkt 3 ww. umowy w kwocie 1.962.443,85 zł za nieterminową realizację zadania,
- ustaleniu i pobieraniu opłat za świadczenia udzielane w przedszkolu miejskim w wysokości niezgodnej z obowiązującymi przepisami prawa.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Umowa z 27 maja 2002 r. zawarta przez Zarząd Miasta Radzyń Podlaski z Mostostalem-Eksport SA w Warszawie na wykonanie inwestycji pn. „Modernizacja i rozbudowa miejskiej oczyszczalni ścieków w Radzynie Podlaskim.

³ Wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie Wydział IX Gospodarczy Sygn. akt IX GC 101/08 z 22 lipca 2008 r.

Ocenę pozytywną uzasadnia natomiast przeprowadzenie scalenia i podziału nieruchomości oraz dokonanie zamiany gruntów z zachowaniem obowiązujących wymogów, w tym wynikających z prawa miejscowego.

Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które dotyczyły:

- nieopracowania planu wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych,
- wyegzekwowania dopiero w trakcie kontroli NIK kosztów wyceny od właściciela zamienianej nieruchomości.

1. Niegospodarnym działaniem, w ocenie NIK, było nieprawidłowe rozliczenie przez Urząd inwestycji pn. „Modernizacja i przebudowa miejskiej oczyszczalni ścieków w Radzynie Podlaskim” o wartości 4.490.718,19 zł, której wykonawcą był Mostostal-Eksport SA („Mostostal”) na podstawie umowy z dnia 27 maja 2002 r. Od początku, tj. od maja 2002 r. inwestycja ta była realizowana niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Pomimo znacznych opóźnień w realizacji poszczególnych obiektów, Urząd początkowo nie egzekwował od wykonawcy kar umownych. Fakt zaistniałych opóźnień odnotowywany był w protokołach odbioru robót częściowych. Wynagrodzenia wypłacano wykonawcy w częściach określonych w tym harmonogramie. Kary wynikające z postanowień § 15 ust. 1 pkt 2 umowy z Mostostalem w wysokości 1.362.511,33 zł, Urząd naliczył pod koniec realizacji tej inwestycji. Pierwszych potrąceń tej należności dokonał z faktur wystawionych w lipcu 2005 r. Zatrzymał również część zabezpieczenia należytego wykonania umowy (56.598,33 zł).

Pismem z 26 kwietnia 2007 r. Mostostal zażądał od Miasta zwrotu pobranych wcześniej kar umownych (1.362.511,33 zł) wraz z odsetkami (233.604,40 zł). Jednocześnie poinformował, że w przypadku nieuregulowania sprawa zostanie skierowana na drogę postępowania sądowego. Burmistrz odmówił zapłaty tej kwoty. W tej sytuacji Mostostal, po upływie kolejnego roku, 23 kwietnia 2008 r. złożył w Sądzie Okręgowym w Lublinie IX Wydział Gospodarczy („Sąd”) pozew w postępowaniu nakazowym o zapłatę przez Miasto, w terminie 14 dni od otrzymania nakazu, na rzecz Mostostalu kwoty 1.362.511,33 zł wraz z ustawowymi odsetkami.

Miasto występując w procesie o zapłatę, nie dopełniło obowiązku udowodnienia istnienia własnej, przedstawionej do potrącenia wierzytelności – tak, co do zasady jak i co do wysokości. Przy odpowiedzi na pozew, nie przedstawiło istotnych dokumentów, w tym m.in.: harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz protokołów odbioru poszczególnych obiektów i elementów robót. Dowody zgłoszone na tę okoliczność przy piśmie procesowym z 19 czerwca 2008 r. były w świetle wyroku Sądu Sygn. akt IX GC 101/08 z 22 lipca 2008 r. dowodami spóźnionymi w rozumieniu art. 479¹⁴ § 2 Kpc⁴. Z podanych przyczyn, w oparciu o art. 479¹² § 1 i art. 479¹⁴ § 2 Kpc, na podstawie art. 647 Kc⁵, art. 654 Kc i art. 498 § 2 Kc Sąd zasądził od Miasta na rzecz Mostostalu kwotę 1.280.543,81 zł wraz z ustawowymi odsetkami oraz 70.390 zł tytułem częściowego zwrotu kosztów procesu. Złożona przez Burmistrza w dniu 1 października 2008 r. apelacja od wyroku została przez Sąd odrzucona z powodu niewniesienia przez Miasto opłaty sądowej. Miasto nie wniosło również pozwu przeciwegzekucyjnego po otrzymaniu w dniu 19 listopada 2010 r. wezwania do zapłaty na rzecz Mostostalu zasądzonych kwot.

Stwierdzone zaniedbania naraziły budżet Miasta na dodatkowe koszty.

Zwłoka w wykonaniu wyroku Sądu spowodowała wyższą kwotę odsetek i ostatecznie zajęcie przez komornika (16 grudnia 2010 r.) rachunku bankowego. Na zajętą wierzytelność (ogółem 2.166.481 zł) składały się: należność główna (1.280.543,84 zł); odsetki (788.288,71) zasądzone oraz wynikające ze zwłoki w zapłacie zasądzonej należności⁶; koszty procesu (70.390 zł) i wynagrodzenie komornika (27.258,45 zł). Dodać należy, że zajęta przez komornika kwota stanowiła 4,95 % wydatków Miasta ogółem poniesionych w 2010 r. (43.745.951,87 zł). W zaistniałej sytuacji Miasto zostało zmuszone do likwidacji m.in. lokaty terminowej w kwocie 800.000 zł, co spowodowało zmniejszenie dochodów o ok. 3.300 zł oraz konieczność skorzystania z części III transzy kredytu (1.000.000 zł) przeznaczonego na sfinansowanie planowanego na 2010 r. deficytu budżetowego Miasta.

NIK negatywnie ocenia również nieuzasadnioną zwłokę Urzędu w podejmowaniu działań celem wyegzekwowania od Mostostalu kar umownych wynikających z zapisów § 15 ust. 1 pkt 3 umowy

⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 269 ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

⁶ ok. 370 tys. zł (według szacunków NIK) Miasto zapłaciło za zwłokę w wykonaniu wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie Sygn. akt IX GC 101/08 z 22 lipca 2008 r.

(1.962.443,85 zł), tj. z tytułu opóźnień w oddaniu do użytkowania całej inwestycji. Pomimo, że przedmiot umowy został oddany do użytkowania 437 dni po terminie ustalonym w umowie, notę księgową obciążającą Mostostal ww. kwotą wystawiono 30 dni po zakończeniu czynności odbiorowych, natomiast wezwanie do zapłaty wysłano dopiero 21 marca 2007 r. (po upływie 13 miesięcy od wystawienia noty księgowej). W wezwaniu tym wskazano, że niedokonanie zapłaty w terminie 30 dni od otrzymania wezwania spowoduje skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego. Miasto, pomimo braku wpłaty w terminie wskazanym w wezwaniu dopiero 8 stycznia 2008 r. (po upływie 9 miesięcy od dostarczenia wezwania) złożyło w Sądzie Rejonowym w Białej Podlaskiej wnioski o przeprowadzenie postępowania pojednawczego. Do zawarcia ugody jednak nie doszło. W dniu 23 grudnia 2009 r. (po upływie kolejnych 10 miesięcy od posiedzenia pojednawczego) pełnomocnik Miasta złożył w Sądzie Okręgowym w Lublinie pozew o zapłatę ww. kary umownej (1.962.443,85 zł). Do dnia zakończenia kontroli NIK nie został wydany wyrok w tej sprawie.

2. W ocenie NIK działania Urzędu związane z ustalaniem opłat za świadczenia przedszkola miejskiego były nierzetelne. Rada Miasta w latach 2007-2010 podjęła trzy uchwały w sprawie ww. opłat. Projekty tych uchwał przygotował Urząd nie dochowując jednak należytej staranności przy ich sporządzaniu. Uchwały te zostały zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie („WSA”), jako niezgodne z przepisami prawa. W przypadku dwóch uchwał (Nr VI/12/07 z 22 marca 2007 r. i Nr XL/230/10 z 3 lutego 2010 r.) WSA stwierdził ich nieważność. Zapisy tych uchwał były bowiem niezgodne z art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁷ (w przypadku uchwały Nr XL/230/10 dotyczyło to zapisu § 2 ust. 1 i 2). Wprawdzie Rada Miasta wniosła skargę kasacyjną od wyroku WSA (dotyczącego uchwały Nr VI/12/07) do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ale została ona przez NSA oddalona. Trzecia uchwała (do czasu zakończenia kontroli NIK) nie została rozpatrzona przez WSA.

Niekorzystne wyroki WSA wywołały skutki finansowe obciążające budżet Miasta. Na wyroki te powołał się jeden z rodziców dziecka uczęszczającego do przedszkola, który wniósł do Sądu Rejonowego w Radzynie Podlaskim o zasądzenie od Miasta na jego rzecz kwoty 3.295 zł wraz z ustawowymi odsetkami z tytułu niezasadnie pobranej opłaty stałej za pobyt dziecka w przedszkolu. Sąd zasądził wskazaną kwotę (3.295 zł) wraz z kosztami procesu (782 zł). Miasto wniosło apelację od powyższego wyroku, ale Sąd Okręgowy w Lublinie oddalił ją. Zgodnie z tym wyrokiem oraz w związku z roszczeniami rodziców, w okresie od 2 grudnia 2011 r. do 30 marca 2012 r. Miasto zwróciło 437 rodzicom (opiekunom) dzieci niezasadnie pobrane opłaty w łącznej kwocie 1.029.003,20 zł. Pięć dalszych wezwań w tej sprawie na kwotę 5.229 zł było na dzień zakończenia kontroli NIK w trakcie realizacji.

Osobą odpowiedzialną za przygotowanie projektów ww. uchwał był inspektor ds. oświaty i kultury (zatrudniony w Urzędzie od 1 kwietnia 2003 r. w pełnym wymiarze czasu pracy), który zgodnie z zakresem czynności i regulaminem organizacyjnym Urzędu sprawował nadzór nad przedszkolem. Pracownik ten od 1 września 2007 r. do 29 lutego 2012 r., był zatrudniony w Urzędzie Miasta (w wymiarze ¼ etatu) i jednocześnie pełnił funkcję dyrektora przedszkola. Od 1 marca 2012 r. osoba ta jest zatrudniona tylko na stanowisku dyrektora przedszkola.

3. Zamiany nieruchomości stanowiącej własność Miasta (działki nr 824/12 o powierzchni 345 m²) na nieruchomość stanowiącą współwłasność pięciu osób fizycznych (działki nr 269/5 o powierzchni 342 m²) dokonano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸. Pozyskanie przez Miasto działki nr 269/5 wynikało z potrzeb inwestycyjnych, tj. konieczności przebudowy skrzyżowania ul. Gwardii i ul. Kościuszki. Wartość nieruchomości zamienianych została ustalona (na zlecenie Miasta) przez rzeczoznawcę majątkowego. Operaty szacunkowe sporządzono zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁹. Różnica wartości zamienianych nieruchomości (94.687,4 zł) została zapłacona przez jednego ze współwłaścicieli działki nr 269/5 w uzgodnionym terminie (18 lipca 2008 r.). Zgodę na zamianę nieruchomości wyraziła Rada Miasta¹⁰.

⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

¹⁰ Uchwała Nr XII/120/08 Rady Miasta Radzyna Podlaski w sprawie zamiany nieruchomości.

Koszty wyceny zamienianych nieruchomości (490 zł) zostały sfinansowane (16 października 2006 r.) przez Miasto, pomimo że w protokole uzgodnień z 6 stycznia 2006 r. strony ustaliły, że koszty wyceny poszczególnych nieruchomości ponoszą ich właściciele (każdy we własnym zakresie). Dopiero w trakcie kontroli NIK (14 marca 2012 r., tj. upływie ponad pięciu lat) wyegzekwowano od współwłaścicieli działki nr 269/5 należną kwotę (245 zł).

Miasto nie opracowało planu wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych, co stanowiło naruszenie przepisów art. 23 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

4. W badanym okresie Miasto przeprowadziło jedno postępowanie w sprawie scalenia i podziału nieruchomości. Czynności poprzedzające wszczęcie tego postępowania zostały podjęte przez Burmistrza Miasta z urzędu i wynikały z zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Scaleniem i podziałem objęto nieruchomości położone w obrębie geodezyjnym 3 – KOSZARY, przy ul. Wisznickiej i ul. Lubelskiej o łącznej powierzchni 27,9133 ha, z tego 5,1844 ha (18,57 %) stanowiły grunty Miasta, natomiast 22,7289 ha (81,43 %) grunty osób prywatnych. Pod drogi i zieleni przeznaczono 11,2916 ha, z tego 5,1844 ha (100 %) gruntów stanowiących przed scaleniem i podziałem własność Miasta oraz 6,1677 ha (27,14 %) własność osób prywatnych. Właścicielom gruntów, które Miasto przejęło pod budowę dróg i zieleni wypłacono w latach 2008-2012 (do czasu zakończenia kontroli NIK) odszkodowania i dopłaty, zgodnie z art. 105 ust. 2 i art. 106 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w łącznej wysokości 1.424.128,50 zł. Wysokość wypłaconych odszkodowań i dopłat była uzależniona od wielkości przejętych nieruchomości i została ustalona w oparciu o wyceny sporządzone przez rzeczoznawców majątkowych.

Burmistrz w drodze decyzji ustalił osobom, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku scalenia i podziału, opłaty adiacenckie w wysokości 50 % wzrostu wartości tych nieruchomości, w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych. Decyzje te (30) zostały wydane w terminie określonym w uchwale Rady Miasta Nr XVII/73/08 z dnia 24 stycznia 2008 r. w sprawie scalenia i podziału nieruchomości (zmienionej uchwałą Nr XI/57/11 z 26 sierpnia 2011 r.). Do ustalenia opłaty przyjęto stawkę procentową określoną przez Radę Miasta. Wartość poszczególnych nieruchomości przed scaleniem i podziałem oraz wartość nieruchomości przyznanych w wyniku scalenia i podziału została określona w operatach szacunkowych wykonanych przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Kwoty opłat adiacenckich zostały ustalone z uwzględnieniem waloryzacji na dzień wydania decyzji przez Burmistrza Miasta.

W 25 przypadkach osoby zobowiązane do wniesienia opłaty, wniosły ją (łącznie 1.063.771,18 zł) w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna, co było zgodne z ww. uchwałą Rady Miasta. W pięciu przypadkach osoby zobowiązane do wniesienia opłaty (łącznie 1.262.120,75 zł) odwołały się od decyzji Burmistrza do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podleskiej. Do zakończenia kontroli NIK sprawy te pozostawały w rozpatrzeniu SKO.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) rzetelne ustalenie opłat za świadczenia udzielane w przedszkolu miejskim,
- 2) opracowanie planu wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych.

Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.