



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.001.10.2020

Pan Adam Topolski
Wójt Gminy Ksawerów
Urząd Gminy Ksawerów
ul. T. Kościuszki 3H
95-054 Ksawerów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/001 - Zlecenie i wykorzystywanie przez jednostki samorządu terytorialnego operatów szacunkowych.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Ksawerów (dalej: Urząd), ul. T. Kościuszki 3H, 95-054 Ksawerów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Topolski, Wójt Gminy Ksawerów (dalej: Wójt), od 16 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prawidłowość zastosowanej procedury w zakresie zlecenia operatów szacunkowych przez jednostki samorządu terytorialnego;2. Weryfikacja uprawnień podmiotów wykonujących operaty szacunkowe na potrzeby jednostek samorządu terytorialnego oraz elementów obligatoryjnych wyceny;3. Wykorzystanie operatów szacunkowych w terminach wskazanych w przepisach prawa i zgodnie z przewidzianą w tym zakresie procedurą.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ewa Tworkowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/25/2020 z 13 marca 2020 r. (akta kontroli str.1-6)

¹ Do dnia 29 kwietnia 2020 r., tj. do czasu zakończenia czynności kontrolnych.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Urząd prowadził w badanym okresie gospodarkę nieruchomościami w oparciu o zlecane operaty szacunkowe, chociaż w latach 2019 i 2020 zlecenie wykonania tych operatów nastąpiło z naruszeniem trybu i zasad określonych w obowiązującym w Urzędzie Regulaminie udzielania zamówień⁴. Przy wyborze rzeczoznawców majątkowych rzetelnie weryfikowano natomiast posiadane przez nich uprawnienia, nadane w trybie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵.

Poza jednym niepodpisanym i niepodlegającym wykorzystaniu operatem szacunkowym, poddane analizie opracowania⁶ zawierały wszystkie obligatoryjne elementy, wynikające z treści §§ 56 i 57 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁷. Potwierdzenie aktualności sporządzonych operatów następowało w sposób zgodny z § 58 ust. 1 przywołanego rozporządzenia.

W większości przypadków operaty zostały wykorzystane w celu, w jakim je sporządzono. Wyjątek stanowiły dwa opracowania zleczone omyłkowo, wskutek nierzetelnego zbadania istniejącej sytuacji prawnej i faktycznej przedmiotu podlegającego wycenie, dotyczące naliczenia opłaty adiacenckiej oraz odszkodowania z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości, które nie były należne Gminie i nie skutkowały obciążeniem finansowym podmiotów zewnętrznych. Nierzetelna weryfikacja przedmiotu zlecenia operatów skutkowała niegospodarnym wydatkowaniem kwoty 885,60 zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość zastosowanej procedury w zakresie zlecenia operatów szacunkowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2020⁸ Urząd zlecił wykonanie 179 operatów szacunkowych⁹ i pięciu aktualizacji, za łączną kwotę 52,7 tys. zł (brutto).

(akta kontroli str.12-17)

W kontrolowanym okresie w Urzędzie obowiązywał Regulamin udzielania zamówień, w oparciu o który, z uwagi na nieprzekroczenie kwoty wskazanej w art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰, zlecano rzeczoznawcom majątkowym wykonanie operatów szacunkowych. W § 7 ust. 3-5 tego Regulaminu założono zebranie i ocenę ofert po wystosowaniu zaproszenia do ich składania do minimum dwóch podmiotów oraz publikacji informacji o zamiarze udzielenia zamówienia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) Urzędu.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro w Urzędzie Gminy w Ksawerów, wprowadzony zarządzeniem Wójta Gminy Ksawerów nr 60/2017 z dnia 21 marca 2017 r., ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 82/17 z dnia 26 kwietnia 2017 r., dalej: Regulamin udzielania zamówień.

⁵ Dz. U. Nr Dz. U z 2020 r. poz. 65 ze zm., dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

⁶ 32 spośród 179 operatów zleconych w kontrolowanym okresie.

⁷ Dz. U. z 2004 r., Nr 207, poz. 2109, ze zm. dalej: rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

⁸ Do dnia zakończenia kontroli NIK.

⁹ 56 w 2018 r., 68 w 2019 r. i 55 w 2020 r.

¹⁰ Dz.U. z 2019 r., poz.1843.

Zamówienie, według § 7 ust. 6, powinno zostać powierzone wykonawcy, który złożył ofertę najkorzystniejszą. Z kolei zapisy § 3 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wprowadzały wymóg dochowania m.in. zasad konkurencyjności i równego traktowania wykonawców, a także przejrzystości postępowania, w szczególności poprzez jedynie wyjątkowe stosowanie innej, niż określona w § 7 procedury.

(akta kontroli str.19-24)

Wyboru rzeczoznawcy majątkowego dokonywano trzykrotnie: w 2017 r.¹¹ oraz w styczniu i grudniu 2019 r.¹². We wszystkich przypadkach zamówień udzielono temu samemu podmiotowi¹³, przy czym w 2017 r. – w wyniku oceny ofert złożonych w ramach postępowania przetargowego, a w 2019 r. – po zapoznaniu się z ofertą cenową wykonawcy wyłonionemu w 2017 r.

(akta kontroli str.12-110)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wykonawcę operatów szacunkowych na lata 2019-2020 wyłoniono w Urzędzie niezgodnie z trybem i zasadami określonymi w Regulaminie udzielania zamówień. W dniach 10 stycznia 2019 r. oraz 8 stycznia 2020 r. Wójt podpisał umowy i udzielił zamówienia publicznego na wykonywanie operatów szacunkowych podmiotowi wybranemu w 2017 r., odstępując od pozyskania i porównania innych rynkowych ofert. Stanowiło to naruszenie § 7 tego Regulaminu, zgodnie z którym zamówienie powinno zostać powierzone wykonawcy, który złożył najkorzystniejszą ofertę, po uprzednim przeprowadzeniu postępowania polegającego na poinformowaniu na stronie BIP o zamiarze udzielenia zamówienia, wystosowaniu zaproszeń do złożenia ofert do minimum dwóch podmiotów oraz ocenie tych ofert i wyborze najkorzystniejszej z nich. Nie dochowano również zasady konkurencyjności postępowania, wymaganej § 3 ust. 1 pkt 1 Regulaminu udzielania zamówień. Decyzję w przedmiotowej sprawie podjęto na podstawie § 8 Regulaminu, dopuszczającego odstępianie od porównania ofert i realizację zamówienia z jednym wykonawcą w sytuacjach, *których z zachowaniem najwyższej staranności nie można było przewidzieć, a zachodzi konieczność natychmiastowego wykonania zamówienia publicznego* (ust. 1), bądź *w szczególnie uzasadnionych przypadkach* (ust. 2). Argumentem podanym we wnioskach o udzielenie zamówienia było ryzyko podpisania umowy z wykonawcą nierzetelnym, „trudnym w kontaktach” i nieterminowym. Dodatkowo Wójt wyjaśnił, że z uwagi na spodziewaną liczbę operatów do wykonania, zdecydowano się na kontynuowanie współpracy z dotychczasowym rzeczoznawcą, po uwzględnieniu jego terminowości w realizacji zleceń oraz przy podtrzymaniu przez niego rynkowo korzystnych cen.

W ocenie NIK, powyższe argumenty nie stanowiły dostatecznej przesłanki do zaniechania prowadzenia postępowania w trybie konkurencyjnym. Zawarte w Regulaminie sformułowanie *w szczególnie uzasadnionych przypadkach* odnosi się do sytuacji nadzwyczajnych, nieprzewidywalnych, okoliczności nietypowych, bądź pilnej konieczności realizacji zamówienia, związanej z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania jednostki. Za takie sytuacje nie można jednak uznać obawy Zamawiającego przed wyborem nierzetelnego wykonawcy.

(akta kontroli str.23-24, 96-110, 119-122)

¹¹ Postępowanie prowadzono poza okresem objętym kontrolą i nie podlegało ocenie NIK. Zawarta w jego wyniku umowa nr 93/17/Z obowiązywała od 27 października 2017 r. do 31 grudnia 2018 r.

¹² Umowa nr 1/2019/Z z 10 stycznia 2019 r. oraz umowa nr 3/2020/Z z 8 stycznia 2020 r., obowiązujące od dnia ich podpisania do końca odpowiednio 2019 r. i 2020 r.

¹³ Wyjątek stanowiły trzy aktualizacje operatów, zleczone w styczniu 2018 r. rzeczoznawcy będącemu autorem wycen, których termin ważności upłynął. Łączny koszt tych aktualizacji wyniósł 750 zł.

2. Weryfikacja uprawnień podmiotów wykonujących operaty szacunkowe na potrzeby jednostek samorządu terytorialnego oraz elementów obligatoryjnych wyceny.

Opis stanu faktycznego

W zapytaniach ofertowych w ramach prowadzonego w 2017 r. postępowania¹⁴ zawarto obowiązek dołączenia do ofert kopii uprawnień zawodowych rzeczoznawcy majątkowego. Komisja przetargowa Urzędu sprawdziła spełnienie tego wymogu przed rozstrzygnięciem postępowania, wzywając do uzupełnienia oferty podmiot, który nie wykazał się stosownymi dokumentami. Kontynuacja współpracy z rzeczoznawcą w latach 2019 i 2020 realizowana była m.in. w oparciu o posiadane przez niego uprawnienia, zweryfikowane przed udzieleniem zamówienia w 2017 r.

(akta kontroli str.35-37, 49-52, 72-75)

Wszystkie poddane analizie¹⁵ operaty szacunkowe zawierały obligatoryjne elementy, wynikające z treści §§ 56 i 57 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Za wyjątkiem jednego operatu (błędnie zleconego i niepodlegającego wykorzystaniu), dokumenty zostały prawidłowo podpisane przez osobę je sporządzającą.

(akta kontroli str.206-222, 226, 240)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Opis stanu faktycznego

3. Wykorzystanie operatów szacunkowych w terminach wskazanych w przepisach prawa i zgodnie z przewidzianą w tym zakresie procedurą.

Zlecenie w latach 2018-2020 wykonania łącznie 179 operatów szacunkowych dokonane zostało w poniższych celach, wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami:

- naliczenie opłaty adiacenckiej - 121 szt.;
- określenie wartości nieruchomości w celu nabycia lub najmu - 21 szt.;
- aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste - 10 szt.;
- sprzedaż nieruchomości gminnych (9 szt.), bądź wniesienie ich aportem do spółki (4 szt.);
- wyznaczenie wysokości czynszu dzierżawnego bądź opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości - 6 szt.;
- wypłata odszkodowania z tytułu przejęcia gruntów - 3 szt.;
- przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności - 2 szt.;
- naliczenie opłaty planistycznej - 2 szt.;
- ustanowienie służebności przesyłu - 1 szt.

(akta kontroli str.12-18, 123)

Zlecono pięć aktualizacji operatów szacunkowych (trzy w 2018 r.¹⁶ oraz po jednej w latach 2019 i 2020), których ważność minęła po upływie 12 miesięcy od daty sporządzenia, z czego dwa operaty zostały wykonane dla celu sprzedaży, dwa dla celu nabycia nieruchomości oraz jeden dla celu ustalenia wysokości odszkodowania wypłacanego przez Gminę.

¹⁴ RGK.271.16.2017.MZ.JG - Wykonanie operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości w stosunku do praw rzeczowych dla potrzeb Gminy Ksawerów na lata 2017-2018.

¹⁵ 32 ze 179 operatów, wybranych w sposób opisany w przypisie nr 19.

¹⁶ Wyceny, które podlegały aktualizacji w 2018 r., zostały sporządzone w 2017 r. i nie były przedmiotem kontroli NIK.

W przypadku aktualizacji wykonanych w 2019 r. i 2020 r. nieprzeprowadzenie czynności w pierwotnym terminie było skutkiem odpowiednio:

- odwołania przetargów na zbycie nieruchomości, z uwagi na nieoznaczenie punktów granicznych i konieczność ich wytyczenia w 2019 r., a następnie zagrożenia epidemiologicznego w 2020 r.,

- przeciągających się negocjacji odnośnie wysokości odszkodowania należnego osobie fizycznej przebywającej na co dzień poza krajem.

(akta kontroli str.123, 203)

Potwierdzenie aktualności operatów szacunkowych nastąpiło w sposób przewidziany w § 58 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, tj. poprzez dołączenie stosownych klauzul, w których rzeczoznawca oświadczył o aktualności dokonanej wyceny, a także analiz, z których wynikało, że od daty sporządzenia operatów nie nastąpiły zmiany uwarunkowań prawnych oraz innych czynników określonych w art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli str.124-133, 165-170, 192-195)

Na podstawie wszystkich pięciu dokonanych aktualizacji operatów podjęto adekwatne czynności w celu obrotu nieruchomościami, bądź wypłaty odszkodowania.

(akta kontroli str.124-195, 202-205)

Analiza wyłonionej próby 32 operatów szacunkowych¹⁷ wykazała, że:

- w 23 przypadkach wyceny zostały wykorzystane w ciągu 12 miesięcy od ich sporządzenia, zgodnie z art. 156 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w celach, którym służyło zlecenie szacowania wartości nieruchomości;
- pięć operatów zachowywało swoją ważność na dzień zakończenia kontroli NIK, z czego: cztery sporządzone w marcu 2020 r. i jeden z czerwca 2019 r., w którym pomimo wskazania wartości, jaką Gmina powinna była wypłacić za bezumowne korzystanie z nieruchomości¹⁸, czynności w sprawie uzgodnienia wysokości odszkodowania nie zostały podjęte – jak wynika z wyjaśnień Wójta – z uwagi na inne roszczenia oraz ograniczone środki finansowe w tym zakresie. Jednocześnie Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej, Nieruchomościami, Rolnictwa i Ochrony Środowiska zobowiązał się do wystosowania propozycji odszkodowania do czerwca 2020 r., tak aby wykorzystać termin, w jakim operat szacunkowy pozostawał aktualny;
- w przypadku czterech pozostałych operatów nie dokonano czynności, którym służyć miało szacowanie wartości nieruchomości, bowiem zrezygnowano ze sprzedaży dwóch nieruchomości¹⁹, a dwa operaty^{20,21} zostały zlecone omyłkowo i dotyczyły wysokości opłaty adiacenckiej oraz odszkodowania z tytułu

¹⁷ Do próby dobrano wszystkie operaty, wykonane w latach 2018-2020 celem określenia wartości: przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (2 szt.), ograniczonych praw rzeczowych (1 szt.), odszkodowania z tytułu przejęcia gruntów (3 szt.) i opłat planistycznych (2 szt.). Ponadto do próby wylosowano 24 spośród łącznie 150 opracowań zrealizowanych w kontrolowanym okresie na potrzeby: sprzedaży lub aportu (5 z 13 szt.), aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste (5 z 10 szt.) wyznaczenia miesięcznego czynszu w przypadku dzierżawy lub opłaty za bezumowne korzystanie (5 z 6 szt.) oraz opłat adiacenckich (9 z 121 szt.).

¹⁸ Działka o nr ewidencyjnym 936/1, położona w Ksawerowie ul. Wschodnia 26.

¹⁹ Sprzedaż działki o numerze ewidencyjnym 336, położonej w Woli Zaradzińskiej w 2018 r., a następnie w 2019 r. nieruchomości o numerze ewidencyjnym 336/2, powstałej w wyniku podziału działki 336 (operaty odpowiednio: ze stycznia 2018 r. i czerwca 2019 r.).

²⁰ Operat zlecony został w 2018 r. w celu naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek jej podziału. Podział ten został dokonany niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w trybie art. 95 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami) i, na podstawie art. 98a ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie wiązał się z obowiązkiem opłaty adiacenckiej.

²¹ Wycena z dnia 23 lutego 2018 r. opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości położonej w Ksawerowie, przy ul. Łaskiej/Łódzkiej, działka o numerze ewidencyjnym 1753, w okresie od 1 czerwca 2017 r. do 28 lutego 2018 r.

bezumownego korzystania z nieruchomości gminnej, które nie były należne Gminie i w efekcie nie zostały nałożone.

(akta kontroli str.196-205, 223-238, 240-251)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W odniesieniu do dwóch operatów szacunkowych, z 32 poddanych szczegółowej analizie, Urząd nierzetelnie przeprowadził rozeznanie istniejącego stanu faktycznego oraz prawnego i w efekcie zlecił, a następnie opłacił, wykonanie operatów, które nie zostały wykorzystane. Wyceny wiązały się z oszacowaniem wysokości:

- opłaty adiacenckiej, w sytuacji, gdy podział nieruchomości²² został dokonany w trybie art. 95 ust. 7 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, tj. w trybie poza ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i, zgodnie z art. 98a ust. 2 wskazanej ustawy, opłata ta nie była należna;
- odszkodowania z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości gminnej²³ na cele reklamowe, pomimo iż, jak później stwierdzono, reklama nie stała już na wskazanej nieruchomości.

W obu przypadkach nie doszło do obciążenia podmiotów zewnętrznych przez Gminę. Wskutek nierzetelnej weryfikacji przedmiotu zlecenia wyceny, niegospodarnie wydatkowano 885,60 zł, stanowiące wynagrodzenie rzeczoznawcy. Z wyjaśnień Wójta wynikało, że do zlecenia operatów doszło pomyłkowo.

(akta kontroli str.202-203, 214-224, 226, 236, 243-251)

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Dokonywanie wyboru wykonawców operatów szacunkowych zgodnie z trybem i zasadami wynikającymi z Regulaminu udzielania zamówień.2. Rzetelne weryfikowanie przedmiotu zlecenia wykonania operatów szacunkowych. |
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |

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 Łodzi. 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.

²² przed podziałem działka nr ewidencyjnym 1819/6, obręb Ksawerów, po podziale działki o nr-ach: 1819/9, 1819/10.

²³ dot. nieruchomości o nr ewidencyjnym 1753, obręb 10 w Ksawerowie, z której korzystano bezumownie od 1 czerwca 2017 do 12 czerwca 2018 r. Operat sporządzony 23 lutego 2018 r. w celu oszacowania wysokości tej opłaty zakładał okres bezumownego korzystania: od 1 czerwca 2017 r. do 28 lutego 2018 r.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Łódź, 13 maja 2020 r.

Kontroler
Ewa Tworkowska
inspektor k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis