



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.004.01.2019

Pan Robert Jakubowski
Urząd Miejski w Konstantynowie Łódzkim
ul. Zgierska 2, 95-050 Konstantynów Łódzki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.187.2019 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 16 grudnia 2019 r.

S/19/004 – Realizacja wybranych zadań przez Gminę Konstantynów Łódzki.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Konstantynowie Łódzkim ¹ , ul. Zgierska 2, 95-050 Konstantynów Łódzki.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Jakubowski, Burmistrz Konstantynowa Łódzkiego, od 21 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Henryk Brzyszczyk, Burmistrz Konstantynowa Łódzkiego.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja wybranych zadań z zakresu kształtowania polityki przestrzennej oraz przeznaczania terenów na określone cele, ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. 2. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości. 3. Stosowanie procedury udzielania zamówień publicznych.
Okres objęty kontrolą	2013-2019 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), a także działania wcześniejsze, o ile miały wpływ na zagadnienia objęte kontrolą.
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
Kontrolerzy	1. Anna Wrona, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/94/2019 z 26 marca 2019 r. 2. Małgorzata Chojnacka, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/96/2019 z 26 marca 2019 r. 3. Janusz Rzepecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/95/2019 z 26 marca 2019 r. 4. Zuzanna Sieradzka, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/108/2019 z 19 kwietnia 2019 r. (akta kontroli str. 1-6, 10358)

¹ Dalej: Urząd.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK negatywnie ocenia realizację przez Urząd Miejski w Konstancynie Łódzkim zadań z zakresu planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami oraz udzielania zamówień publicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pomimo określenia polityki przestrzennej Miasta w aktualnym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, nie objęto planami miejscowymi obszarów, dla których obowiązkowe było ich sporządzenie, a także obszarów uznanych w studium za priorytetowe do objęcia planami. Studium było wielokrotnie zmieniane jedynie celem umożliwienia uchwalania kolejnych planów. W konsekwencji uchwalenie jednego z planów miejscowych nastąpiło w sposób niezgodny z zapisami studium obowiązującym w dacie podjęcia uchwały o przystąpieniu do planu. Nie opracowano wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych, a analizy zasadności przystąpienia do planów dokonywano bezpośrednio przed przystąpieniem do uchwalenia planu dla danego obszaru.

W Urzędzie nie prowadzono ewidencji nieruchomości gminnych. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, będące w posiadaniu Urzędu dane w zakresie posiadanych nieruchomości i sposobu ich zagospodarowania były niekompletne i niespójne z ewidencją księgową środków trwałych. Ponadto, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 25 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴, nie opracowano planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2013-2017, a plan opracowany na lata 2018-2020 sporządzony był nierzetelnie i nie zawierał wszystkich elementów określonych w art. 25 ust. 2a ugn. Zalecenia audytów i kontroli zewnętrznych nie były realizowane.

Inwentaryzacja gruntów, budynków i budowli, w badanym okresie, była przeprowadzana nierzetelnie, niezgodnie z ustawą o rachunkowości oraz własną instrukcją inwentaryzacyjną⁵. Stan majątku Gminy uzgadniano na niewłaściwy moment, tj. na dzień 30 listopada (z wyłączeniem 2016 r.), z naruszeniem art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ oraz własnej instrukcji inwentaryzacyjnej, zgodnie z którymi określenie tego stanu winno następować na koniec roku obrotowego.

Nie inwentaryzowano gruntów w drodze rzeczywistej weryfikacji, poprzez porównanie ze stosowną dokumentacją źródłową, naruszając art. 26 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy. Pomimo wynikających z zarządzeń Burmistrza obowiązków corocznej inwentaryzacji środków trwałych metodą weryfikacji oraz dokonania ich spisu z natury w 2016 r., budowle zinwentaryzowano jedynie w 2016 r., dokonując zatwierdzenia przez kierownika komórki merytorycznej zestawień wygenerowanych z ewidencji majątku Miasta, przy braku ich potwierdzenia z dokumentacją źródłową.

Pominięto także spis z natury budynków i właściwych budowli. Ponadto, nie objęto inwentaryzacją budynków i budowli o wartości odpowiednio 149,9 tys. zł i 4.057,7 tys. zł.

Ewidencja majątku Miasta prowadzona była nierzetelnie i nie odzwierciedlała stanu faktycznego, wskutek dokonywania stosownych zmian z opóźnieniem wynoszącym od 1 miesiąca do prawie 16 lat, co naruszało art. 16d ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁷ oraz art. 20 i 24 urach.

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

⁴ Dalej: „ugn” Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.

⁵ Zarządzenie nr 47/2012 Burmistrza Konstancynowa Łódzkiego z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji inwentaryzacji składników majątkowych w Urzędzie Miejskim w Konstancynie Łódzkim, dalej „Instrukcja inwentaryzacyjna”

⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 351 dalej: „urach”

⁷ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 865)

W ocenie NIK Burmistrz nie sprawował nadzoru nad wykorzystaniem nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, co skutkowało licznymi nieprawidłowościami przy sprzedaży, dzierżawie i użytkowaniu wieczystym nieruchomości.

W siedmiu przypadkach sprzedaży bezprzetargowych (w tym sześciu dotyczących lokali komunalnych), oraz w jednym przypadku postępowań przetargowych Burmistrz nie podawał do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia przez Gminę. Najemcom ubiegającym się o wykup nie doręczano zawiadomienia o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia, naruszając art. 34 ust. 4 ugn, a w części przypadków pobierano przy sprzedaży opłaty na poczet wyceny lokalu, naruszając art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 25 ust. 2 ugn. W trzech przypadkach ustalenie ceny sprzedaży za lokal nastąpiło niezgodnie z przepisami ugn – cena sprzedaży we wskazanych przypadkach została pomniejszona o kwotę zwaloryzowanej kaucji mieszkaniowej, co skutkowało również nieprawidłowym obliczeniem wysokości bonifikaty przy sprzedaży lokalu⁸.

W jednym przypadku termin zapłaty za nieruchomości ustalono w sposób, który nie został przewidziany w przepisach ugn, tj. na 14 dni po podpisaniu aktu notarialnego. W Urzędzie brak było także dokumentów potwierdzających weryfikację spełnienia przesłanki braku możliwości zagospodarowania części sprzedawanych działek jako nieruchomości odrębnych, co wynika z art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn.

Wystąpiły przypadki wskazywania jako ceny wywoławczej sprzedaży nieruchomości kwoty netto, z adnotacją o obowiązku zapłaty VAT, w wysokości określonej we właściwych przepisach, w konsekwencji czego w ogłoszeniu nie wskazywano kwoty brutto przypadającej do zapłaty przez nabywcę. Wystąpiły również przypadki podawania do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargach przed upływem terminu pierwszeństwa, naruszając art. 38 ust. 2 ugn, jak również przeprowadzenia przetargu po upływie sześciu miesięcy od dnia zakończenia poprzedniego bez sporządzenia nowego wykazu nieruchomości, tj. z naruszeniem art. 39 ust. 2 ugn. W większości badanych spraw nabywcy nie byli informowani pisemnie o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, pomimo obowiązku wynikającego z art. 41 ugn. Część czynności przeprowadzana była w sposób nieudokumentowany, co uniemożliwiało potwierdzenie ich realizacji, tj.: nie dokumentowano przeliczania ceny wywoławczej na euro, o którym mowa w § 6 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów i rokowań na zbycie nieruchomości⁹, przy niektórych przetargach brak było dokumentów umożliwiających potwierdzenie sporządzenia protokołów z zakończonych postępowań oraz publikacji ogłoszenia o przetargu.

W Urzędzie nie sporządzano i nie podawano do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy, co było niezgodne z art. 35 ust. 1, 1b i 2 ugn. Ponadto, umowy dzierżawy zostały zawarte na kolejne 3-letnie okresy z tymi samymi podmiotami i w zakresie tej samej nieruchomości bez uprzedniej uchwały rady gminy określającej zasady dzierżawienia tych nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰. Burmistrz w okresie objętym kontrolą nie określał stawek z tytułu opłat dzierżawnych za grunty stanowiące własność gminy. W Urzędzie od 1990 r. nie weryfikowano wartości nieruchomości i w konsekwencji powyższego nie dokonywano również aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, co było niezgodne z dyspozycją art. 77 ust. 1 - 3 ugn.

⁸ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r., o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1234), dalej „ustawa o ochronie praw lokatorów”

⁹ Dz.U. z 2014 r. poz. 1490

¹⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., dalej: usg.

W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego nie egzekwowano przedłożenia dokumentów określonych w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia i w umowach zawartych w wyniku postępowań, co prowadziło do wyboru Wykonawców niespełniających wymagań określonych przez Zamawiającego. Ponadto nie zwracano w terminie wskazanym w art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ kwoty gwarancji należytego wykonania umowy.

Bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki zawierano umowy na konserwację oświetlenia ulicznego czym naruszono art. 66 i nast. ustawy pzp. W Urzędzie brak było wewnętrznych uregulowań dotyczących udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro, co prowadziło do zawierania umów z naruszeniem art. 5b ust. 2 pzp. Nierzetelnie szacowano wartość zamówień do 30 tys. euro, co skutkowało zawieraniem umów z naruszeniem art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 4 pkt 8. Nie prowadzono żadnej kontroli wewnętrznej w zakresie stosowania przepisów ustawy pzp. Nie zrealizowano również wniosku pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w zakresie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro, co świadczy o braku nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych zarówno tych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro, jak i zamówień powyżej tej kwoty.

W Urzędzie w latach 2011-2018 zlecano podmiotom zewnętrznym przeprowadzenie audytu jednostek organizacyjnych Gminy, niepublicznych przedszkoli oraz SP ZOZ – u, bez uprzedniego przeprowadzenia rozeznania rynku na ww. usługi i tym samym nie podejmowano działań mających na celu zminimalizowania wydatków związanych z ich realizacją. Powyższe działanie było sprzeczne z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹², zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności.

OBSZAR

1. Realizacja wybranych zadań z zakresu kształtowania polityki przestrzennej oraz przeznaczania terenów na określone cele, ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu¹⁴ do zadań referatu gospodarki przestrzennej i nieruchomości¹⁵ należało m.in. prowadzenie spraw związanych z zagospodarowaniem przestrzennym miasta w ramach zadań gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, prowadzenie spraw związanych z ustalaniem tzw. „opłaty planistycznej”, wydawanie rysów i wypisów z planów miejscowych oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, prowadzenie spraw związanych z ustalaniem warunków

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm., dalej: pzp

¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

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

¹⁴ Zarządzenie nr 39/2019 Burmistrza Konstanytowna Łódzkiego z 1 marca 2019 r. Zadania referatu gospodarki przestrzennej i nieruchomości nie zmieniły się w stosunku do poprzedniego regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem nr IV/475/13 Burmistrza Konstanytowna Łódzkiego z 30 grudnia 2013 r.

¹⁵ Dalej: referat.

zabudowy i zagospodarowania terenu i z ustaleniami lokalizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku planu miejscowego i wydawanie decyzji w tych sprawach, prowadzenie rejestrów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz rejestrów decyzji o lokalizacji celu publicznego. Zadania z zakresu gospodarki przestrzennej zostały określone w zakresach czynności kierownika i dwóch pracowników referatu.

(akta kontroli str.10-105)

Miasto określiło politykę przestrzenną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Konstantynów Łódzki z dnia 24 stycznia 2001 r.¹⁶ W związku ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym miasta studium było wielokrotnie aktualizowane, w tym w okresie objętym kontrolą w 2010, 2014 i 2017 roku¹⁷.

Jak wyjaśniła zastępca kierownika referatu, duża częstotliwość zmian była spowodowana zachodzącymi zmianami gospodarczymi, które wpłynęły na potrzebę aktualizacji polityki przestrzenno – gospodarczej gminy:

- likwidacja południowej obwodnicy miasta (obwodnica o znaczeniu wojewódzkim),
- zmiana napowietrznej linii energetycznej 2x110kV na linię kablową ziemną 2x110 KV wraz ze zmianą strefy ochronnej dla tej linii (inwestycja o znaczeniu wojewódzkim i krajowym – domknięcie łódzkiego ringu energetycznego),
- wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenie usług, dla działek Skarbu Państwa (teren położony przy ul. Lutomierskiej),
- wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na działkach osób fizycznych i Skarbu Państwa w rejonie ul. Słowackiego (wnioski osób fizycznych o zmianę planu),
- wprowadzenie zmiany dla terenu położonego pomiędzy ul. Spółdzielczą i Warzywniczą z zabudowy wielorodzinnej w części na zabudowę mieszkaniową jednorodziną i teren usług i przemysłu,
- wprowadzenie możliwości dla alternatywnych źródeł energii (farmy fotowoltaniczne).

Najnowsze zmiany (uchwała nr XVIII/136/16 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w 3 obszarach miasta w rejonie: ul. Spółdzielczej, ul. Nadrzecnej oraz ul. Lutomierskiej) polegały na:

- dostosowaniu parametrów zabudowy do przewidywanych zamierzeń inwestycyjnych w rejonie po zachodniej stronie ulicy Spółdzielczej,
- zmiany przeznaczenia terenów dotychczas wskazanych w Studium pod zabudowę mieszkaniową na tereny usługowe (w rejonie ul. Lutomierskiej dla właściciela terenu i firmy ogrodniczej),
- w rejonie ul. Nadrzecnej na działkach Agencji Nieruchomości Rolnych – wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej i obiektów wielkokubaturowych usług publicznych i komercyjnych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m².

(akta kontroli str. 106-115, 198-210, 1188-1193)

W aktualnym studium – z września 2017 r. (uchwała nr XXXVI/293/17 Rady Miejskiej z 7 września 2017 r.) wyznaczono pięć obszarów przestrzeni publicznej,

¹⁶ Uchwała XXVI/300/2001 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z 4 stycznia 2001 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Konstantynowa Łódzkiego”.

¹⁷ Uchwała nr XLIX/512/10 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z dnia 25 lutego 2010 r., uchwała nr LI/389/14 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z 30 października 2014 r., uchwała nr XXXVI/293/17 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z 7 września 2017 r. – dalej: studium.

dla których zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt. 8 ustawy z dn. z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸ obowiązkowe jest sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego:

a). centralny, wielofunkcyjny teren strefy śródmieścia pomiędzy Placem Wolności i Placem Kościuszki wraz z ulicą Jana Pawła II i Daszyńskiego i fragmentami bezpośrednio przylegających ulic: ul. 8-go Marca, Moniuszki, Kopernika, Łódzkiej, Łaskiej, Zgierskiej, Sadowej i Piłsudskiego. W obszarze tym skupiona jest większość obiektów użyteczności publicznej i administracji, a także wiele obiektów usługowych o istotnym znaczeniu dla codziennej obsługi mieszkańców. Ponadto, obszar ten ma istotne znaczenie dla zachowania tożsamości miasta Konstancinów Łódzki.

Obszar ten jedynie częściowo objęty jest planami miejscowymi – łącznie 4,7 ha¹⁹.

b). północny I, centrum koncentracji usług publicznych i komercyjnych w części północnej strefy śródmieścia, który ma służyć obsłudze mieszkańców planowanej zabudowy jednorodzinnej. Obszar północny I wraz z zabudową jednorodziną i usługami komercyjnymi w północnej części strefy śródmiejskiej nie jest objęty planami miejscowymi i został wskazany w Studium do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako priorytetowy (Plan I).

Uchwałą nr XLVIII/387/18 z dnia 30 sierpnia 2018 r. przystąpiono do sporządzenia planu miejscowego dla części tego obszaru o powierzchni 41 ha – położonego między ul. Słowackiego, zachodnią granicą projektowanej drogi ekspresowej S14 oraz ul. Nad Jasienią, w obrębach K-14 i K-15.

c). północny II, centrum koncentracji usług publicznych i komercyjnych w strefie M3, który ma służyć obsłudze mieszkańców nowej dzielnicy miasta. Obszar ten jest częściowo objęty planem miejscowym (60 ha)²⁰ i został wskazany w studium do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako priorytetowy (Plan IX).

d). wschodni, teren centrum usług publicznych i komercyjnych w strefie rozwoju zabudowy mieszkaniowej wschodniej, który służyć ma obsłudze mieszkańców nowych terenów zabudowy mieszkaniowej wielo i jednorodzinnej lokalizowanych po północnej stronie ul. Łódzkiej. Obszar objęty częściowo planem zagospodarowania przestrzennego (55,5 ha)²¹.

e). zachodni, centrum koncentracji usług publicznych i komercyjnych w zachodniej strefie podmiejskiej D1, który służyć ma obsłudze mieszkańców tej części miasta.

Obszar częściowo objęty planami miejscowymi (łącznie 78 ha)²².

(akta kontroli str. 198-210, 212-223, 246-248, 1206- 1330)

W związku z planowanym rozwojem terenów zabudowanych i koniecznością regulacji pewnych zjawisk w zagospodarowaniu przestrzennym na obszarze miasta, w studium wskazano 12 obszarów do objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego uznając je za priorytetowe i postulując kolejność ich opracowania:

- Plan I – obejmuje obszar w północno wschodniej części strefy śródmiejskiej (S) pomiędzy ulicami Słowackiego i Dolną, a granicą strefy doliny Jasieńca do planowanej drogi ekspresowej S 14. Planowaną dominującą funkcją na obszarze objętym Planem I jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Plan obejmuje obszar przestrzeni publicznej. Powierzchnia planu około 48 ha.

¹⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm., zw. dalej upzp

¹⁹ uchwała Nr XXVI/290/2017 z 7 września 2017 r., uchwała Nr XXXVII/291/17 z dnia 7 września 2017 r., uchwała nr VIII/383/18 z dnia 30 sierpnia 2018 r., uchwała Nr V/38/19 z dnia 28 marca 2019 r.

²⁰ uchwała Nr XIV/112/11 z dnia 24 listopada 2011 r.

²¹ uchwała Nr XXXVIII/355/05 z dnia 28 grudnia 2005 r.

²² uchwała Nr L/520/10 z dnia 25 marca 2010 r., uchwała Nr L/522/10 z dnia 25 marca 2010 r.

- Plan II – obejmuje obszar w północnej części strefy rozwoju zabudowy mieszkaniowej północnej (M3), po północnej stronie ul. Niesięcin (pomiędzy ul. Krętą i Aleksandrowską). Planowaną dominującą funkcją na obszarze objętym Planem II jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Plan obejmuje powierzchnię około 22 ha.
- Plan III – obejmuje obszar we wschodniej części strefy rozwoju zabudowy mieszkaniowej północnej (M3), położony w rejonie ul. Nadrzecznej (pomiędzy ul. Nadrzeczną, a rzeką Jasieniec). Planowaną dominującą funkcją na obszarze objętym Planem III jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Plan obejmuje powierzchnię około 28 ha.
- Plan IV – obejmuje obszar w strefie przyrodniczej doliny rzeki Ner (E2). Planowaną dominującą funkcją na obszarze objętym Planem IV jest zbiornik „Konstantynów – Behcice” oraz przyległe tereny o różnych funkcjach. Plan obejmuje powierzchnię około 200 ha.
- Plan V – obejmuje obszar w południowej części strefy podmiejskiej zachodniej (D1), w terenie położonym na wschód od ul. Behcice. Planowaną dominującą funkcją na obszarze objętym Planem V jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Plan obejmuje powierzchnię około 48 ha.
- Plan VI – obejmuje obszar we wschodniej części strefy podmiejskiej południowej (D2), na północ od ul. Srebrzyńskiej i 1 Maja. Planowaną dominującą funkcją na obszarze objętym Planem VI jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Plan obejmuje powierzchnię około 16 ha.
- Plan VII – obejmuje obszar w strefie rozwoju zabudowy mieszkaniowej północnej (M3), na południe od ul. Niesięcin. Planowaną dominującą funkcją na obszarze objętym Planem VII jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Plan obejmuje powierzchnię około 170 ha.
- Plan VIII – obejmuje teren w południowo – wschodniej części strefy przyrodniczej E2. Planowaną dominującą funkcją na obszarze przewidzianym do sporządzenia planu miejscowego są usługi turystyki i rekreacji i sportu (UTS). Plan obejmuje powierzchnię około 47 ha.
- Plan IX – obejmuje teren po południowej stronie ul. Nadrzecznej, w strefie rozwoju zabudowy mieszkaniowej (M3). Będzie on stanowił zmianę obecnie obowiązującego planu miejscowego. Jest to obszar wielofunkcyjny, z planowaną funkcją dominującą obejmującą usługi centrotwórcze (UPc). Plan obejmuje powierzchnię około 53 ha.
- Plan X – obejmuje obszar położony w zachodniej części strefy rozwoju zabudowy mieszkaniowej M3, w granicach terenu przewidzianego do rewitalizacji. Zadaniem planu ma być przemiana struktury funkcjonalno – przestrzennej przy wyposażeniu obszaru w nowe funkcje wraz z poprawą walorów miejsca, przy jednoczesnym uwzględnieniu elementów dziedzictwa kulturowego miasta. Plan obejmuje powierzchnię około 37 ha.
- Plan XI – obejmuje obszar położony w zachodniej części strefy przyrodniczej (E3). Jest to obszar przeznaczony pod działalność przemysłowo – usługową oraz usługową, z ograniczeniami w zabudowie i zagospodarowaniu terenów oraz z częściowym zakazem zabudowy. Plan obejmuje powierzchnię około 3 ha.
- Plan XII – obejmuje obszar położony w wschodniej części strefy przyrodniczej (E3) poniżej ul. Kościelnej, do granic miasta. Jest to obszar przeznaczony pod działalność przemysłowo – usługową oraz zabudowę jednorodzinną na obrzeżach oraz strefę przyrodniczą, z ograniczeniami w zabudowie i zagospodarowaniu terenów oraz z częściowym zakazem zabudowy wynikającym z ochrony gatunków płazów i zwierząt chronionych, które

prawdopodobnie występują na tym terenie. Pożądane wykonanie do planu analizy przyrodniczej. Plan obejmuje powierzchnię około 15 ha.

Rada Miejska w Konstancynie Łódzkim przystąpiła do opracowania planu miejscowego wyłącznie dla jednego z ww. obszarów – Plan I, uchwała nr XLVIII/387/18 z 30 sierpnia 2018 r. Kierownik referatu wyjaśniła, że dla tego terenu od kilku lat wpływały wnioski właścicieli działek w sprawie zmiany obowiązującego planu, który wyznacza tereny rolne bez możliwości zabudowy (uchwała nr XIX/213/2000 z 6 kwietnia 2000 r.). Przystąpienie do zmiany planu było w ocenie decydentów gminy zasadne.

(akta kontroli str. 198-210, 1206-1214, 1344-1350)

Rada Miejska podejmowała uchwały w sprawie aktualności studium, zgodnie z art. 32 upzp co najmniej raz w czasie kadencji (wrzesień 2014 i październik 2018 r.). Analiza aktualności studium opracowana we wrześniu 2014 r. i przyjęta uchwałą nr L/410/18 Rady Miejskiej z 8 listopada 2018 r. została opracowana w odniesieniu do procedowanej zmiany studium, a nie do nadal obowiązującego studium z 25 lutego 2010 r.²³ Zastępca kierownika referatu wyjaśniła, że *ponieważ Rada Miejska w Konstancynie Łódzkim Uchwałą nr III/9/10 (...) przystąpiła do sporządzenia zmiany obowiązującego Studium, za celowe uznano przeprowadzenie oceny aktualności w oparciu o projekt zmiany Studium, który w momencie podjęcia prac nad Analizą skierowany został do uchwalenia przez Radę Miejską. W trakcie przygotowywania dokumentu, projekt Studium został uchwalony (uchwała nr XLVIII/368/14 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 4 września 2014 r.)*

(akta kontroli str. 116-209, 1188-1193)

W dniu 10 października 2014 r. Wojewoda Łódzki wydał Rozstrzygnięcie Nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały nr XLVIII/368/14 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 4 września 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Konstancynów Łódzki. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowe studium zostało uchwalone z naruszeniem zasad sporządzenia aktu planistycznego – dla terenów oznaczonych w przedmiotowym studium symbolami: Ks oraz ZCz w srefie E2, ZP w srefie 4E, w srefie M1, G w srefie M2 oraz E w srefie G2 nie zostały ustalone zasady i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 upzp. Zastrzeżenia dotyczyły również sprzecznych zapisów oraz rozbieżności między tekstem a rysunkiem studium i negatywnej opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi odnośnie niniejszego studium oraz prognozy oddziaływania na środowisko.

Po wprowadzeniu do projektu studium wszystkich wskazanych poprawek, 13 listopada 2014 r. Rada Miejska uchwaliła²⁴ zmianę Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta Konstancynów Łódzki.

(akta kontroli str. 1194-1205)

2. W okresie objętym kontrolą na terenie miasta obowiązywało 61 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i ich zmian pokrywających 1.326,5 ha (tj. 48,6 % powierzchni miasta). W Urzędzie nie prowadzono rejestru planów miejscowych, o którym mowa w art. 31 ust. 1 upzp, w formie „papierowej” – wykaz planów miejscowych znajdował się na stronie bip.konstancynow.pl i jak wyjaśniła zastępca kierownika referatu, *ponieważ nie ma wytycznych jak rejestr powinien wyglądać i co zawierać, ww. dokumenty spełniają rolę rejestrów.*

²³ uchwała nr XLIX/512/10 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim

²⁴ uchwała nr LI/389/2014

W referacie gromadzono natomiast wnioski o sporządzenie planów lub ich zmianę oraz uchwały Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia poszczególnych planów i ich zmian. Prowadzono rejestr wniosków z oznaczeniem ulicy, numerów działek i obrębów którego dotyczy, nazwiskiem i imieniem wnioskodawcy oraz oznaczeniem czy wniosek dotyczy miejscowego planu czy studium.

W latach 2013-2019²⁵ podjęto 27 uchwał o przystąpieniu do sporządzenia miejscowych planów, z czego uchwalono 16. Łącznie w kontrolowanym okresie Rada Miejska uchwaliła 21 planów miejscowych (pięć z nich dotyczyło uchwał o przystąpieniu do sporządzenia planów podjętych w latach wcześniejszych). Planami tymi objęto 277,3 ha, co stanowiło 10,2 % łącznej powierzchni miasta. W latach 2013-2019 złożono 62 wnioski o zmianę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i pięć wniosków o zmianę studium. Uwzględniono (całkowicie bądź częściowo) 39 wniosków o zmianę miejscowych planów i dwa wnioski w sprawie zmiany studium. Osiem z ww. wniosków złożonych zostało przez inwestorów (uwzględniono wszystkie), pozostałe przez osoby fizyczne. Przystąpienie do sporządzenia 11 z 27 planów miejscowych nie było poprzedzone żadnymi wnioskami o zmianę planu, w 11 przypadkach złożono po jednym wniosku na dany obszar. W pozostałych pięciu przypadkach przystąpienie do sporządzenia planów poprzedzone było wnioskami osób zainteresowanych (od 2 do 10 wniosków na obszar).

(akta kontroli str. 211-248)

Wyjaśniając, czym kierowano się przystępując do sporządzenia planów dla poszczególnych obszarów i uwzględniając poszczególne wnioski, Kierownik referatu podała, że głównym argumentem była ilość złożonych wniosków przez osoby fizyczne i osoby prawne. Wnioski inwestorów o zmiany miejscowych planów były związane z możliwością wpływu środków finansowych, zasilających budżet gminy (podatek od gruntu, obiektów budowlanych i CIT), oraz czynnikiem społecznym związanym z możliwością zapewnienia miejsc pracy dla mieszkańców, a w przypadku budowy osiedli mieszkaniowych pozyskania nowych mieszkańców, co jest związane z podatkami od nieruchomości i podatkiem PIT.

(akta kontroli str. 1344-1350)

Przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, burmistrz dokonywał analiz dotyczących zasadności tego przystąpienia i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, oraz sporządzał prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, stosownie do art. 14 ust. 5 i art. 17 upzp.

(dowód: akta kontroli str. 249-500)

Nie było przypadków finansowania sporządzania planów miejscowych przez inwestorów. W dacie przeprowadzenia kontroli opracowywane były dwie zmiany miejscowych planów, których koszt zgodnie z zawartym Porozumieniem, ponieść miała Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o. Opracowaniem planów miejscowych zajmowały się podmioty zewnętrzne wybierane na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy pzp. W kontrolowanych latach łączny koszt sporządzenia planów wyniósł 238.958 zł (jednostkowy koszt sporządzenia planu wyniósł od 5 do 16 tys. zł).

(akta kontroli str. 501-504, 1344-1350, 1438-1443)

23 grudnia 2010 r. Rada Miejska podjęła uchwałę nr III/9/10 o przystąpieniu do zmiany studium, a 2 lutego 2011 r. uchwałę IV/21/11 o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie

²⁵ Do 31 maja

ul. Łódzkiej/Warzywniczej/Spółdzielczej. Uchwałą LII/393/2014 zmieniono przedmiotowy plan miejscowy. Uchwała ta została zaskarżona przez osoby zamieszkujące bezpośrednio obok terenu objętego zmienionym planem. Skarżący podnosili m.in. że zaskarżony plan jest niezgodny ze studium obowiązującym w dacie podjęcia uchwały o przystąpieniu do planu i wprowadza w sąsiedztwie ich nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną zabudowę produkcyjno-usługową, co może znacząco ograniczyć wykonywanie przez nich prawa własności. Wyrokiem z 5 września 2017 r. WSA w Łodzi stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały. Sąd wskazał, że realizacja zabudowy usługowo-produkcyjnej w bliskim sąsiedztwie zabudowy jednorodzinnej zawsze powoduje zwiększenie uciążliwości dla właścicieli domów sąsiadujących z inwestycją. Na terenie objętym zaskarżonym planem wybudowany ma zostać Park Produkcyjno-Magazynowo-Biurowy, w skład którego wejdą 4 hale o powierzchni 8,766 ha połączone modułami wraz z 98 rampami rozładowniczymi. Przewidywane dobowe natężenie ruchu wynosi ok. 100 samochodów ciężarowych oraz ok. 452 samochodów osobowych i dostawczych. W poprzednio obowiązującym planie przedmiotowy teren był przeznaczony na budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne. Sąd podzielił w całości zarzuty skarżących o braku zgodności uchwalonego planu ze studium, które obowiązywało w czasie procedowania nad planem. Sąd uznał, że do pewnego etapu prace nad zmianą studium i przygotowaniem projektu planu miejscowego mogą być prowadzone równoległe przez organy gminy, jednak uchwała rady gminy w sprawie studium musi być podjęta na tyle wcześniej, aby burmistrz mógł dokonywać tych czynności „zgodnie z zapisami studium”, a więc aktu już podjętego. Sąd wskazał, że twierdzenie podnoszone przez Radę Miejską w Konstancynie Łódzkim, iż procedowanie projektu zmiany planu uzależnione było ściśle od projektu zmiany studium i postępów procedury jego sporządzenia jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa i musi zostać uznane za próbę obejścia prawa i naruszenie trybu uchwalania prawa miejscowego. 10 września 2018 r. Rada Miejska w Konstancynie Łódzkim wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wg stanu na dzień zakończenia kontroli sprawa była w toku.

(akta kontroli str. 505-568)

Rejestr decyzji o warunkach zabudowy prowadzony był w Urzędzie w formie „papierowej” z podziałem na poszczególne lata. W latach 2013-2019²⁶ złożono łącznie 412 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (zgodnie z rejestrem wniosków). Wydano łącznie 369 decyzji. Decyzje odmowne wydano w pięciu przypadkach (przy czym w jednym na skutek odwołania strony ponownie rozpatrzono sprawę i zmieniono decyzję na pozytywną), w dwóch przypadkach zawieszono postępowanie administracyjne (m.in. z uwagi na brak decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), w pięciu przypadkach umorzono postępowanie. Nie stwierdzono opieszałości w rozpatrywaniu wniosków.

Sprawy ustalania warunków zabudowy nie były w kontrolowanych latach przedmiotem skarg.

(akta kontroli str. 634-641)

W latach 2013-2019 uchwalono łącznie 21 planów miejscowych i ich zmian. Stawki opłat planistycznych ustalono w 11 planach – od 20 % do 30 %. W pozostałych planach nie ustalono opłaty planistycznej z uwagi na zachowanie dotychczasowego przeznaczenia terenu. Do Urzędu wpłynęło siedem wypisów aktów notarialnych dotyczących sprzedaży nieruchomości na terenach objętych ww. zmianami planów

²⁶ Do 25 kwietnia 2019 r.

miejscowych. W związku z tym wydano cztery decyzje nakładające opłatę planistyczną, dwie kolejne sprawy wszczęto i jedna – na dzień zakończenia kontroli - pozostawała do wszczęcia.

(akta kontroli str. 1333-

1343)

Łącznie w latach objętych kontrolą do Urzędu wpłynęło 30 wypisów aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem planu miejscowego (objętych 11 planami miejscowymi uchwalonymi w latach 2015-2016). Z tego tytułu wszczęto 29 postępowań – 2 sprawy na dzień zakończenia kontroli były w trakcie procedowania, jedna zakończyła się umorzeniem z powodu braku wzrostu wartości nieruchomości, jedna pozostawała do wszczęcia. W latach 2013-2019 dochody z tytułu opłaty planistycznej wyniosły 2.424.274 zł (z nałożonych decyzjami 2.461.572 zł). W stosunku do nieuiszczonych należności w łącznej wysokości 37.298 zł w trzech przypadkach wystawiono tytuły wykonawcze, w jednym należność została rozłożona na raty.

(akta kontroli str. 246-248, 1333-1343)

6. W latach 2013 – 2018 nie zgłaszano żadnych wniosków w związku z obniżeniem wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu miejscowego lub jego zmianą.

(akta kontroli str.1333-1340)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie opracowano wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych, czym naruszono przepis art. 32 ust. 1 upzp, zgodnie z którym burmistrz w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych m.in. opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

Zastępca kierownika referatu wyjaśniła, że nie ma opracowanych wieloletnich programów, dla Burmistrza podstawowym dokumentem do opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego były dokumenty studium. W każdym dokumencie studium znajduje się wykaz terenów, dla których sporządzenie miejscowych planów lub zmiana obowiązujących uznaje się za priorytetowe. Większość zmian była do już obowiązujących miejscowych planów nie ujętych w studium ale o istotnym znaczeniu dla mieszkańców i potencjalnych inwestorów. Tworzenie nowych planów niesie za sobą duże nakłady finansowe, które przekraczają możliwości finansowe gminy.

Ówczesny Burmistrz zeznał, że nie ma wiedzy dlaczego dokument ten nie został sporządzony, a ówczesny kierownik referatu wskazał, że się tym nie zajmował – zagadnieniem tym zajmował się zastępca kierownika i podległy pracownik: *Pomimo połączenia organizacyjnego w 2013 r. merytorycznie nadal był podział na gospodarkę nieruchomościami i zagospodarowanie przestrzenne.*

(akta kontroli str.1188-1193, 6333-6371)

2. W Urzędzie nie przystąpiono do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dla obszarów przestrzeni publicznej wskazanych w studium, dla których zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp obowiązkowe jest ich sporządzenie²⁷. Zgodnie z ww. przepisem, w studium określa się w

²⁷ Z wyjątkiem planu obejmującego część tego obszaru – 41 ha (uchwała nr XLVIII/387/18 z dnia 30 sierpnia 2018 r.) - opisane w stanie faktycznym.

szczególności obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej. Obowiązek przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tych obszarów zgodnie z art. 10 ust. 3 ww. ustawy powstaje po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku, tj. od dnia przyjęcia studium

W Konstantynowie Łódzkim obszary te są objęte planami jedynie w części (dziewięć planów miejscowych w obszarach przestrzeni publicznej, z czego cztery uchwalone przed wejściem w życie studium, obejmujące łącznie powierzchnię 198,2 ha).

Kierownik referatu wyjaśniła, że gmina nie sporządziła planów dla tych obszarów, ponieważ brak było podstaw - brak przepisów odrębnych, warunkujących ich sporządzenie. Działania gminy oparte były również na art. 14 ust. 7 cyt. wyżej ustawy, potwierdzającym, iż „plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne”.

(akta kontroli str. 198-210, 212-223, 246-248, 1206-1330)

NIK zauważa, że w przypadku określonym w art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp nakaz podjęcia czynności związanych z przystąpieniem do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika wprost z art. 10 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym obowiązek ten powstaje po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku. Zawarty w art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy nakaz uchwalenia miejscowego planu dla obszarów przestrzeni publicznej” stanowi przy tym samodzielną podstawę prawną dla realizacji tego obowiązku i nie wymaga odwoływania się do przepisów odrębnych.

Ówczesny kierownik referatu zeznał, że nie ma wiedzy na ten temat, nie zajmował się tym zagadnieniem. Ówczesny Burmistrz podał: *Zmienialiśmy plany tam, gdzie uznaliśmy, że jest taka konieczność. Zmiana planów wiąże się z nakładami finansowymi związanymi z uzbrojeniem terenu, w związku z czym nie przystąpiliśmy do tych planów.*

(akta kontroli str. 6333-6371)

3. W Urzędzie nie przystąpiono do opracowania planów dla 11 z 12 obszarów, które w studium uznano za priorytetowe i wskazano do objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, co było działaniem nierzetelnym.

Zastępca kierownika referatu wyjaśniła, że na pozostałe wskazane obszary do opracowania lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego brak było środków finansowych w budżecie Gminy.

Kierownik referatu wyjaśniła: Działania podjęte przez Gminę Konstantynów Łódzki w celu uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, realizowane były w uzgodnieniu z Kierownictwem Urzędu. Podyktowane były dobrem mieszkańców gminy, w związku z czym w pierwszej kolejności pracownicy nie realizowali zadań priorytetowych, ustalonych w w/w Studium, tylko takie, o które wnosili mieszkańcy w porozumieniu z ówczesnymi Burmistrzami. Ponadto wskazane w dokumencie Studium obszary do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmują tereny, dla których w większości nie ma obowiązujących planów miejscowych. Są to obszary obecnie niezabudowane, wykorzystywane rolniczo (...) Z uwagi na fakt, że są to duże obszary, koszty opracowania tych planów oraz realizacji inwestycji infrastrukturalnych i komunikacyjnych a brak wniosków zainteresowanych osób przesądziły o nieprzystąpieniu do ich sporządzenia.

(akta kontroli str. 198-210, 1206-1214, 1344-1350)

Ówczesny Burmistrz i ówczesny kierownik referatu zeznali, że przystępowano do tych planów które wydawały się ważniejsze z punktu widzenia rozwoju gminy. Pozostałe przeznaczone były na okres późniejszy, również ze względów finansowych.

(akta kontroli str. 6333-6371)

4. Uchwałą LII/393/2014 zmieniono plan miejscowy w sposób niezgodny ze Studium obowiązującym w dacie podjęcia uchwały o przystąpieniu do planu, czym naruszono przepis art. 9 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Zastępca kierownika referatu wyjaśniła: Zgodnie z wcześniejszymi praktykami procedowanie planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego z jednoczesnym procedowaniem studium nie było niewłaściwe. Wówczas podejmowano uchwały o przystąpieniu do opracowania studium i planu miejscowego jednocześnie. Zgodnie z przepisami art. 14. ust. 5, przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego wójt (burmistrz, prezydent Miasta) powinien określić stopień zgodności między przewidywanymi rozwiązaniami planu miejscowego a ustaleniami studium. Przepis ten nie wyklucza podjęcia uchwały w o przystąpieniu do sporządzenia planu w przypadku niezgodności ze studium. Zgodnie z wyrokiem NSA z 18 maja 2011r. (syg. Akt II OSK 562/10), „żaden przepis nie wiąże rady gminy ustaleniami studium na etapie przystępowania do zmiany sporządzenia planu”. Dopiero po przeprowadzeniu procedury zgodnie z art. 17 przedmiotowej ustawy organ wykonawczy gminy przystępuje kolejno do czynności planistycznych określonych w tym przepisie. Z analizy wskazanych przepisów prawa można wnioskować, że uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia studium powinna być podjęta na tyle wcześnie, aby organ sporządzający plan miejscowy mógł dokonać wskazanych wyżej czynności zgodnie z zapisami studium. Plan miejscowy uchwała bowiem Rada Gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium zgodnie z art. 20 ust 1 (według aktualnego brzmienia) przedmiotowej ustawy.

(akta kontroli str. 505-568, 1188-1193)

Ówczesny kierownik referatu zeznał, że to zagadnienie było zupełnie poza zakresem jego działań. Po konsultacji z radcami prawnymi uznaliśmy, że równoległe procedowanie planu i studium jest zgodne z literą prawa. Ja byłem przeświadczony że przemysł będzie dobry dla gminy również z powodu lokalizacji przy S-14. Nie pamiętam dlaczego plan został zmieniony niezgodnie ze studium obowiązującym w dacie podjęcia uchwały o przystąpieniu do planu. Miałem wiedzę, że w tym czasie takie procedowanie było zgodne z prawem.

NIK nie uznaje ww. wyjaśnień. W analizowanym stanie faktycznym uchwała w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obiektywny sposób naruszała ustalenia zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

(akta kontroli str. 6333-6371)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w kształtowaniu polityki przestrzennej Miasta oraz przeznaczania terenów na określone cele.

OBSZAR

2. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości.

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu do zadań referatu gospodarki przestrzennej i nieruchomości należało m.in. gospodarowanie i zarządzanie

gminnym zasobem nieruchomości, organizowanie przetargów na zbywanie prawa własności, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność gminy, regulowanie stanu prawnego nieruchomości, prowadzenie ewidencji nieruchomości gminnych, tworzenie zasobu gruntów i gospodarowanie nim zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach prawa, prowadzenie spraw rozgraniczania nieruchomości, podziału nieruchomości oraz scalania i podziału nieruchomości. Zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami zostały określone w zakresach czynności kierownika i jednego pracownika referatu.

(akta kontroli str.10-105)

2. W Urzędzie nie prowadzono gminnej ewidencji nieruchomości, o której mowa w art. 23 ust. 1c ugn, co uniemożliwiało wskazanie, w sposób jednoznaczny, które nieruchomości należą do gminnego zasobu i jaki jest sposób ich zagospodarowania. Z uwagi na powyższe, dla potrzeb kontroli, dokonano jedynie wyliczenia działek²⁸ będących w użytkowaniu – dziewięć działek o powierzchni 13,7 ha oraz udostępnionych nieodpłatnie w formie użyczenia – 37 działek o powierzchni 7,9 ha. Kierownik referatu wyjaśniła: *Tutejszy Referat nie ma możliwości przedstawienia wiarygodnych danych dotyczących poszczególnych gruntów z uwagi na brak prowadzonych rejestrów umożliwiających wskazanie działek wraz z powierzchniami oraz wyliczenia osiągniętych dochodów. Dane wskazane wybiórczo w tabeli²⁹ są danymi możliwymi (z uwagi na niewielką ilość spraw z danego zakresu), do wyliczenia na potrzeby niniejszego sprawozdania. W przypadkach konieczności określenia, które działki oraz o jakiej powierzchni wchodzi w skład gminnego zasobu nieruchomości, dane niezbędne pozyskiwane są z ewidencji gruntów, będących w posiadaniu Wydziału Geodezji i Kartografii Starostwa Powiatowego w Pabianicach.*

Urząd nie posiadał także wiedzy na temat nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Kierownik Referatu wyjaśniła, że w Referacie brak jest zestawienia (rejestru) nieruchomości mających nieuregulowany stan prawny. Regulacja stanów prawnych nieruchomości odbywa się w przypadkach, gdy konieczna jest realizacja zadań gminnych lub innych, których wykonanie uniemożliwiało lub ograniczało nieuregulowany stan prawny. Brak powyższy wynikał również z braku odpowiedniej ilościowo obsady kadrowej w Referacie.

Urząd posiadał informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, w referacie ewidencjonowane były wnioski właścicieli o odszkodowanie za nieruchomości, które z mocy prawa przeszły na własność gminy oraz wnioski właścicieli nieruchomości o wykup nieruchomości (działek), które zostały przeznaczone w uchwalonych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod drogi publiczne.

W latach 2013-2019³⁰ do Urzędu wpłynęły 73 wnioski o wykup nieruchomości bądź odszkodowanie. Sprawy zakończyły się protokołami uzgodnień bądź pismami odmawiającymi wypłaty. Nie było jednolitej procedury postępowania w tych sprawach – m.in. stwierdzono przypadek „ustnego” poinformowania syna wnioskodawcy o odmowie wypłaty odszkodowania, a także informację „w budżecie brak jest środków na wypłatę odszkodowań czy wykup pod drogi publiczne. Może w związku ze zmianą Kierownictwa Urzędu środki na wykup Państwa działek zostaną zabezpieczone w budżecie na 2019 rok”.

²⁸ Wg stanu na 24 kwietnia 2019 r.

²⁹ Sporządzonej na potrzeby kontroli NIK

³⁰ Do 24 kwietnia

W 10 przypadkach na podstawie danych będących w posiadaniu Urzędu nie można było ustalić sposobu załatwienia sprawy³¹.

Kierownik referatu wyjaśniła, że zestawienie roszczeń o wykup i odszkodowanie nie jest kompletne z uwagi na *brak informacji o sposobie „załatwienia” wniosków (...) w zbiorze wniosków.*

(akta kontroli str. 642-643, 1165-1183)

Urząd sporządził informacje o stanie mienia komunalnego za 2018 rok, o której mowa w art. 267 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i przedłożył ją Radzie Miejskiej oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej³². Informacje takie sporządzane były corocznie. Informacja o stanie mienia komunalnego w części dotyczącej powierzchni gruntów sporządzona została w oparciu o dane z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Pabianicach. Zgodnie z tą informacją gmina Konstanyńów Łódzki na dzień 31 grudnia 2018 r. posiadała grunty o łącznej powierzchni 263 ha.

Z informacji Starostwa Powiatowego w Pabianicach wynika, że gmina Konstanyńów Łódzki tylko raz zwracała się o udostępnienie wykazu gruntów gminnych wg stanu na dzień 31 grudnia i było to w 2015 roku.

(akta kontroli str. 2317-2327, 3004-3006)

3. W Urzędzie opracowano plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2018-2020³³. W planie przytoczono ogólne normy dotyczące gospodarowania nieruchomościami zawarte w ugn oraz przywołano dane dotyczące stanu mienia komunalnego ujawnione w ewidencji gruntów i budynków. Nie wskazano w nim żadnych konkretnych rozwiązań, w tym programu zagospodarowania nieruchomości zasobu. W latach wcześniejszych nie było takiego planu.

Wyjaśniając w jaki sposób i w oparciu o jakie dane – wobec braku gminnej ewidencji nieruchomości – sporządzono plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Kierownik Referatu wskazała, że plan ten stworzony został na podstawie bazy danych, tj. ewidencji gruntów (prowadzonej przez Wydział Geodezji i Kartografii Starostwa Powiatowego w Pabianicach): *Pracownicy Urzędu Miejskiego w Konstanyńowie Łódzkim m.in. w Wydziale Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości posiadają dostęp do w/w ewidencji w celu weryfikacji i podglądu danych dotyczących gruntów, działek. Baza ta jest udostępniona do podglądu uprawnionym pracownikom Referatu, indywidualnie dla każdego pracownika. (...) baza danych ewidencji gruntów opisana powyżej, jest aktualizowana okresowo, co za tym idzie nie zawsze zawiera aktualne dane dotyczące nieruchomości (tj. prawa własności działek, podziału nieruchomości, klasy gruntu, księgi wieczystej, którą objęte są wskazane w bazie działki).*

Braku planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata objęte kontrolą przed 2018 r. pracownicy Referatu nie potrafili wyjaśnić.

(akta kontroli str. 873-878, 1344-1350)

Na brak gminnej ewidencji nieruchomości oraz planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości zwracały również uwagę audyty i kontrole zewnętrzne. Przeprowadzony w 2011 roku audyt wskazał m.in. że należy realizować obowiązki ustawowe wynikające z ugn związane ze stworzeniem i aktualizacją ewidencji nieruchomości, a także z opracowaniem strategii zarządzania nieruchomościami w mieście Konstanyńów Łódzki, planu wykorzystania nieruchomości gminnych oraz wieloletniego planu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy.

³¹ Brak akt sprawy, brak odpowiedzi.

³² Zarządzenie nr 64/2019 Burmistrza Konstanyńowa Łódzkiego z 28 marca 2019 r.

³³ Zarządzenie nr IV/467/17 Burmistrza Konstanyńowa Łódzkiego z dnia 20 grudnia 2017.

Z kolei kontrola RIO przeprowadzona w 2016 roku, oprócz ww. nieprawidłowości, ujawniła również szereg innych z zakresu gospodarki nieruchomościami³⁴ i zaleciła wprost zwiększenie nadzoru nad komórką organizacyjną zajmującą się sprawami z zakresu gospodarki nieruchomościami.
Zalecenia pokontrolne nie zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 647-733)

4. Zasady przeprowadzania inwentaryzacji nieruchomości (gruntów, budynków i budowli)³⁵ określała instrukcja inwentaryzacyjna oraz wydane na jej podstawie zarządzenia Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego w sprawie przeprowadzenia rocznej inwentaryzacji składników majątkowych³⁶. Regulowały one m.in. objęcie inwentaryzacją w danym roku składniki majątkowe wraz z przyjętą metodą oraz harmonogramem poszczególnych czynności.

(akta kontroli str. 1492-1542, 1678-1680, 1748-1750,
1816-1818, 2007-2009, 2043-2045, 2079-208, 3041-3044)

W rocznych zarządzeniach moment spisu/ustalenia salda, a w konsekwencji stanu majątku, wyznaczano: w 2016 r. na dzień 31 grudnia, a w pozostałym okresie na 30 listopada danego roku, pomimo obowiązku ustalania wartości gruntów, budynków i budowli na ostatni dzień roku obrotowego wynikającego z art. 26 ust. 1 urach jak i instrukcji inwentaryzacyjnej.

(akta kontroli str. 1492-1542, 1678-1680, 1748-1750,
1816-1818, 2007-2009, 2043-2045, 2079-2081)

W instrukcji inwentaryzacyjnej przyjęto, iż grunty, oraz wszystkie budynki i budowle inwentaryzować należy metodą weryfikacji, co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 urach. Z kolei w corocznych zarządzeniach Burmistrz wskazywał na objęcie inwentaryzacją składniki majątku oraz przyjętą dla nich metodę, w tym m.in. grunty metodą weryfikacji oraz środki trwałe ogółem, bez podziału rodzajowego - w latach 2013-2018 metodą weryfikacji, a w 2016 r. spisem z natury. Powyższe wskazuje na sprzeczność pomiędzy wewnętrznymi dokumentami Miasta w tym zakresie.

Co więcej, pomimo ww. postanowień, co roku zinwentaryzowano tylko grunty, a budynki i budowle jedynie w 2016 r., wszystkie metodą niezgodną z wewnętrznymi regulacjami i art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z §§38 i 39 instrukcji inwentaryzacyjnej zespół spisowy powinien przekazywać do referatów gospodarki nieruchomościami i finansów informacje spisowe, celem sporządzenia pisemnej informacji o zinwentaryzowanych bądź pominiętych w spisie budynkach, zawierające także ustalenia i wyjaśnienia aktualnego stanu prawnego i posiadanych tytułów prawnych do budynków. Spis z natury dotyczyć mógł jedynie dostępnych budowli. W pozostałym zakresie pracownicy wydziałów merytorycznych powinni dokonać weryfikacji, tj. porównania z dokumentacją źródłową. W tożsamy sposób, poprzez porównanie z dokumentacją źródłową – w tym: umowami sprzedaży, decyzjami, aktami notarialnymi, a następnie przekazanie Komisji Inwentaryzacyjnej informacji z weryfikacji w formie pisemnej wraz z zestawieniami w układzie syntetycznym i analitycznym, pracownicy Referatu zobowiązani byli dokonać inwentaryzacji gruntów.

³⁴ m.in. w zakresie przetargów na sprzedaż nieruchomości: ustalanie ceny wywoławczej jako ceny netto, nieprawidłowe obliczanie terminów do złożenia wniosków przez osoby, którym przysługuje prawo pierwokupu, w ogłoszeniu o II przetargu nie zawierano terminu przeprowadzenia I przetargu, za wcześniej ogłaszano kolejne przetargi.

³⁵ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości za nieruchomości zaliczane do środków trwałych uważa się w szczególności grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki, a także będące odrębną własnością lokale, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego oraz spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego.

³⁶ Zarządzenie Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego nr 72/2018 z 07.11.2018 r., nr 46/2017 z 24.11.2017 r., nr 46/2016 r. z dnia 29.11.2016 r., nr 57/2015 z 24.11.2015 r., nr 46/2014 z 24.11.2014 r. nr 41/2013 z 28.11.2013 r.

W 2018 r nie dokonano inwentaryzacji części zasobu nieruchomości komunalnych powierzonych przez Gminę Przedsiębiorstwu Komunalnemu Gminy Konstantynów Łódzki Sp. z o.o. Gmina nie otrzymała od ww. spółki potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic, pomimo obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 1 pkt 2 urach.

(akta kontroli str. 1492-2236, 2369-2492, 4019-4038)

Przeprowadzane przez Miasto czynności nie były dokumentowane w sposób umożliwiający potwierdzenie prawidłowości przebiegu inwentaryzacji, na co wskazuje art. 27 urach. Kierownicy referatów merytorycznych odpowiedzialnych za inwentaryzację gruntów, budynków i budowli, podpisywali się na dokumencie przekazanym przez Skarbnika Gminy, dokonując potwierdzenia wartości majątku wskazanego w tych pismach i w załączniku, będącym wydrukiem z zestawienia ewidencji majątku Miasta. W żadnym z badanych lat nie stwierdzono różnic i niezgodności. Do ww. pism nie załączano dokumentów źródłowych, tj. zestawień z wydziałów merytorycznych. Co więcej, w 2016 r. ww. czynności inwentaryzacyjne nie objęły budynków na kwotę 149.921,37 zł oraz budowli na 4.062.145,14 zł.

(akta kontroli str. 1642-1654, 1681-2171, 3039-3044)

Wskutek braku prawidłowego dokonywania czynności inwentaryzacyjnych, ewidencja majątku Miasta prowadzona była nierzetelnie, w sposób nieodzwierciedlający stanu rzeczywistego. Na 80 badanych przypadków zmian w majątku i wystawiania dokumentów przyjęcia, likwidacji środka trwałego (OT, LT i PT) w latach 2015-2018, w 55 (68,8%) stwierdzono dokonywanie zmian z naruszeniem art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, art. 20 i 24 urach oraz wewnętrznych regulacji. Opóźnienie w dokonywaniu zmian wynosiło od 1 miesiąca do prawie 16 lat, w tym w 10 przypadkach zmiany w ewidencji dokonane zostały na podstawie zbiorczych pism referatów merytorycznych, zawierających zgrupowane dane o zakończonych w danym lub poprzednim roku inwestycjach. Dodatkowo część ww. dokumentów nie zawierała wszystkich wymaganych podpisów w miejscu na to wyznaczonym.

(akta kontroli str. 2427-2899, 2978-2987, 3039-3044)

5. Rada Miasta uchwaliła zasady gospodarowania nieruchomościami w 2009 roku³⁷. W uchwale wskazano m.in. zasady obrotu nieruchomościami gminy w drodze bezprzetargowej, określono stawki pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste (25 % ceny udziału w nieruchomości gruntowej ustalonej w oparciu o operat szacunkowy), stawki opłat adiacenckich (50% w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej i 25% związku z podziałem nieruchomości) – stawki nie przekraczały progów określonych w ugn. Zgodnie z uchwałą przeniesienie własności nieruchomości, zbycie lub nabycie praw do nieruchomości, zbycie lub nabycie praw użytkowania wieczystego nieruchomości, których wartość przewyższa 300.000 zł, następować powinna na podstawie odrębnych uchwał Rady Miejskiej w oparciu o projekty przygotowane przez Burmistrza.

(akta kontroli str. 879-892)

³⁷ Uchwała nr XLVII/494/09 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z dnia 23 grudnia 2009 roku w sprawie określenia zasad nabywania nieruchomości na własność Gminy Konstantynów Łódzki, ich zbywania, zamiany i darowizny, zbywania lokali mieszkalnych, obciążania prawami rzeczowymi ograniczonymi, użytkowania, wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata, zmieniona uchwałami nr V/19/15 z dnia 22 stycznia 2015 roku oraz nr IX/68/15 z dnia 28 maja 2015 roku dalej: uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami.

Rada Miejska podjęła uchwałę określającą stawki z tytułu opłat dzierżawnych za grunty stanowiące własność gminy³⁸ w 2006 r. i od tego czasu nie wprowadzono w tym zakresie żadnych zmian. Burmistrz Miasta nie wydał zarządzeń w tym zakresie (pomimo iż zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 usg do zadań burmistrza należy określanie sposobu wykonywania uchwał, a zgodnie z art. 25 ust. 2 usg w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 5 usg, gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności).

(akta kontroli str. 893-895)

6. W latach 2013-2019 Miasto sprzedało 198 nieruchomości na łączną kwotę 12.099,8 tys. zł, w tym:

- 118 lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym za kwotę ogółem 1.014,2 tys. zł, przy czym w latach 2013 – 2019 odpowiednio: 25 lokali za 266,4 tys. zł, 16 lokali za 118 tys. zł, 17 lokali za 106,2 tys. zł; 17 lokali za 163,3 tys. zł; 18 lokali za 130,1 tys. zł, 25 lokali za 228,2 tys. zł, oraz 5 lokali za 2,1 tys. zł;
- 44 nieruchomości w drodze bezprzetargowej za kwotę ogółem 1.948,2 tys. zł, przy czym w latach 2013-2019 odpowiednio: 9 za 656,3 tys. zł, 6 za kwotę 436,2 tys. zł, 3 za 91,1 tys. zł, 11 za 210,8 tys. zł, 8 za 278,5 tys. zł, 7 za 217,1 tys. zł, 1 za 58,3 tys. zł;
- 36 nieruchomości w drodze przetargowej za kwotę ogółem 9.137,3 tys. zł, przy czym w latach 2013-2019 odpowiednio: 10 za 1.097,1 tys. zł; 6 za 1.183,6 tys. zł, 5 za 650,9 tys. zł; 5 za 1.695,1 tys. zł, 4 za kwotę ogółem 2.725,8 tys. zł, 6 za 1.784,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 2900-2927)

Kontrolą prawidłowości sprzedaży w trybie bezprzetargowym objęto próbę 15 nieruchomości (w tym sześciu lokali mieszkalnych). Przesłankami sprzedaży były:

- w przypadku lokali mieszkalnych zbytych dotychczasowym najemcom - art. 35 ust. 3 i 34 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 37 ust. 2 pkt 1 ugn;
- gruntów³⁹ - poprawa warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste przyszłemu nabywcy, określona w art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn;
- budynku mieszkalnego oraz budynku biurowo-magazynowego, sprzedanych na rzecz najemców - art. 34 ust. 1 pkt 3 w zw. art. 35 ust. 3 i 67 ust. 3 ugn.

W Urzędzie brak było dokumentacji potwierdzającej weryfikację możliwości zagospodarowania sprzedawanych działek jako nieruchomości odrębnych. Zgodnie z wyjaśnieniem kierownika Referatu Urząd na bieżąco, po złożeniu wniosku, weryfikował możliwość zbycia działek o które wnioskowali potencjalni nabywcy, w oparciu o zmieniony, obowiązujący plan miejscowy, zmieniający szerokość dróg, z tym, że nie sporządzano na te okoliczności notatek potwierdzających brane pod uwagę elementy (wskazano, że w trzech przypadkach nieruchomości, m.in. z uwagi na kształt lub powierzchnię nie nadawała się do samodzielnego zagospodarowania, w kolejnych trzech przypadkach nieruchomości sprzedano na rzecz właściciela działki sąsiedniej niemającej dostępu do drogi, w jednym na rzecz najemcy budynku mieszkalnego i w dwóch na rzecz poprawy warunków zagospodarowania działek).

(akta kontroli str. 3045-3574, 2988-3003)

Na 15 sprzedanych nieruchomości Burmistrz nie podał do publicznej wiadomości wykazów dotyczących sześciu lokali mieszkalnych i nieruchomości. W pozostałych

³⁸ Uchwała nr XL/370/06 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z 23 lutego 2006 r. w sprawie zasad wydzierżawiania oraz ustalania opłat za grunty stanowiące własność Gminy Konstantynów Łódzki, dalej: uchwała w sprawie stawek za dzierżawę.

³⁹ Także z naniesieniami

przypadkach wykazy zamieszczane były na tablicy ogłoszeń Urzędu przez okres 21 dni. W okazanych dokumentach brak było potwierdzenia ich publikacji na stronie internetowej oraz zamieszczenia informacji o wykazie w prasie obejmującej co najmniej powiat jaki to obowiązek wynikał z art. 35 ugn. Dodatkowo, w przypadku jednej sprzedaży obejmującej jednocześnie trzy działki, opublikowany wykaz dotyczył tylko dwóch z nich.

(akta kontroli str. 3045-3574, 2988-3035)

Sprzedaży lokali mieszkalnych dokonywano na wniosek najemców, bez zachowania procedury określonej w art. 34 ust. 4 ugn. W pięciu przypadkach Miasto pobrało opłaty na poczet wyceny lokalu na podstawie § 9 ust. 6 uchwały nr XLVII/494/09 z 23 grudnia 2009 r., co było niezgodne z określonymi w art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 25 ust. 2 ugn zasadami gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.

(akta kontroli str. 3045-3574, 2988-3035)

W 14 na 15 badanych sprzedaży, wartość nieruchomości ustalana była w oparciu o operat szacunkowy. W stosunku do jednej nieruchomości kontrolującym nie przedłożono przedmiotowego dokumentu, co uniemożliwiało weryfikację prawidłowości zastosowanej ceny a także aktualizacji operatu szacunkowego.

W siedmiu⁴⁰ przypadkach sprzedaż nastąpiła w wartości ustalonej na podstawie nieaktualnego operatu szacunkowego, tj. z naruszeniem art. 67 w zw. z art. 153 ugn.

Lokale mieszkalne sprzedane zostały za kwotę wynikającą z operatu szacunkowego pomniejszoną o wartość wpłaconej przez najemcę zwaloryzowanej kaucji mieszkaniowej (3 na 6 badanych), co skutkowało również nieprawidłowym obliczeniem wysokości bonifikaty przy sprzedaży lokalu⁴¹.

W jednym przypadku - sprzedaży budynku biurowo-magazynowego ostatecznie ustalona wartość nieruchomości została pomniejszona o nakłady poniesione przez najemcę, co stanowiło naruszenie art. 67 ust. 1 ugn.

(akta kontroli str. 3045-3574, 2988-3035)

Podstawę sprzedaży nieruchomości stanowiły protokoły z rokowań sporządzone na podstawie art. 28 ugn, w których strony ustalały warunki zbycia, w tym m.in. cenę i termin płatności. W 10 przypadkach (na 15 badanych) zapłata przez nabywców ceny dokonana została przed podpisaniem aktu notarialnego, w czterech - należność rozłożono na raty stosownie do art. 70 ust. 2 ugn, a w jednym strony ustaliły, że cena za nieruchomość zostanie zapłacona w całości w terminie 14 dni od dnia podpisania aktu notarialnego, co stanowiło naruszenie art. 70 ugn. W aktach notarialnych przy sprzedaży ratalnej zawarto klauzulę o ustanowieniu hipoteki.

(akta kontroli str. 3079-3574, 2988-3003)

Kontrolą objęto ogółem 69 przetargów ustnych nieograniczonych⁴² (dziewięć odrębnych spraw, w których nieruchomości sprzedawano w wyniku kilku lub kilkunastu przetargów, gdzie w ramach jednego przetargu Gmina zbywała z reguły kilka nieruchomości/działek). Wskutek ww. postępowań zawarto 19 umów przenoszących własność. Przetargi na zbycie nieruchomości przeprowadzane były

⁴⁰ Jeden lokal mieszkalny

⁴¹ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r., o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1234), dalej „ustawa o ochronie praw lokatorów”

⁴² W przypadku, gdy pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym Miasto nie organizowało rokowań a ogłaszało kolejne przetargi na sprzedaż nieruchomości w związku z art. 39 ust. 2 ugn. W większości przypadków, w publikowanych ogłoszeniach o przetargach, na podstawie §6 ust. 3 zarządzenia w sprawie sposobu przeprowadzania przetargów, zamieszczano informacje o przetargach na więcej niż jedną nieruchomość.

na podstawie uchwały Rady Miejskiej⁴³ podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym. W trzech przypadkach gdy wartość zbywanej nieruchomości przekraczała 300.000 zł, stosownie do §14 ww. uchwały sprzedaż odbywała się na podstawie odrębnych uchwał Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim.

(akta kontroli str. 879-892, 3853-3855, 3007-3014)

Na dziewięć badanych spraw w ośmiu przypadkach Burmistrz Miasta podał do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Wykazy te zamieszczone były na tablicy ogłoszeń Urzędu przez okres 21 dni, oraz zawierały ustawowo wymagane elementy. Kontrolującym nie przedłożono dokumentów potwierdzających umieszczenia wykazu na stronie BIP. Informacje o wykazie nie były publikowane w prasie obejmującej co najmniej powiat, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 35 ugn.

(akta kontroli str. 3873-3858, 2988-3036, 3575-3855)

Cenę wywoławczą za nieruchomości w pierwszych przetargach określono w wysokości nie niższej niż wartość ustalona w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę majątkowego, stosownie do art. 67 ust. 1 pkt 1) ugn. W Urzędzie brak było dokumentów potwierdzających dokonywanie przeliczenia ceny wywoławczej na euro. Obowiązek powyższego przeliczenia wynikał z §6 ust. 6 rozporządzenia rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów i rokowań na zbycie nieruchomości.

(akta kontroli str. 3007-3014, 3575-3855, 3034-3036)

W 48 ogłoszeniach o przetargach (spośród badanych 69) wartość nieruchomości określana została jako kwota brutto (w sytuacji gdy podlegała opodatkowaniu podatkiem VAT), lub jako kwota netto, gdy podlegała zwolnieniu. W pozostałych 21 przetargach określono cenę wywoławczą jako netto, bez wskazania w kwocie ceny wartości podatku VAT, w sytuacji gdy sprzedaż nieruchomości polegała opodatkowaniu podatkiem VAT i tym samym rzeczywista cena sprzedaży była wyższa o kwotę odpowiadającą wartości tego podatku, co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług⁴⁴ (w okresie wcześniejszym - art. 3 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach⁴⁵). W ww. wypadkach, w ogłoszeniach, zamieszczano jedynie informację o obowiązku doliczenia do kwoty netto ceny wartości podatku VAT w wysokości wskazanej w stosownych przepisach.

(akta kontroli str. 3007-3014, 3575-3855, 3034-3036)

Pierwsze ogłoszenia o przetargach, w pięciu na dziewięć kontrolowanych przypadków, podano do publicznej wiadomości nie wcześniej niż po upływie terminu pierwszeństwa, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 ugn, określonych w wykazach nieruchomości. W czterech przypadkach ogłoszenie o pierwszym przetargu opublikowano przed upływem ww. terminu, co stanowiło naruszenie art. 38 ugn.

(akta kontroli str. 3007-3014, 3575-3855, 3034-3036)

Kolejne przetargi, w przypadku poprzednich zakończonych wynikiem negatywnym, przeprowadzano w okresie nie krótszym niż 30 dni i nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia zamknięcia poprzedniego, stosownie do art. 39 ust. 1 i 2 ugn, z jednym wyjątkiem, kiedy to przetarg przeprowadzony został po upływie 6 miesięcy

⁴³ nr XLVII/494/09 z dnia 23 grudnia 2009 r.

⁴⁴ Dz.U. z 2019 poz. 178

⁴⁵ Dz.U. 2001 nr 97 poz. 1050

od dnia zakończenia poprzedniego. Pomimo przekroczenia ww. terminu nie sporządzono nowego wykazu nieruchomości - obowiązek ten wynikał z art. 39 ust. 3 ugn. Ogłoszenia publikowane były na 30 dni, a w przypadku gdy cena wywoławcza przekraczała równowartość 100 000 euro, co najmniej na 2 miesiące przed wyznaczonym terminem przetargu, stosownie do § 6 rozporządzenia w sprawie sprzedaży. Publikowane ogłoszenia zawierały elementy, o których mowa w ww. przepisie, i były publikowane na stronie internetowej Miasta, wywieszane na tablicy ogłoszeń oraz publikowane w prasie, stosownie do §6, z wyjątkiem czterech przetargów, co do których w Urzędzie brak było dokumentacji potwierdzającej fakt stosownej publikacji w prasie. Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Referatu wynikało z przeoczenia z uwagi na nadmiar spraw prowadzonych jednocześnie w Referacie.

(akta kontroli str. 3007-3014, 3575-3855, 3034-3036)

Po zakończeniu 27 z 69 badanych przetargów, sporządzano protokoły, zawierające elementy o których mowa w § 10 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania przetargów. W pozostałych przypadkach, przede wszystkim tych postępowań które zakończyły się wynikiem negatywnym, protokoły nie zostały sporządzane.

(akta kontroli str. 3007-3014, 3575-3855, 3034-3036)

Na 69 objętych badaniem przetargów ustnych nieograniczonych, w 46 podawano do publicznej wiadomości informacje o wyniku przetargu, zgodnie z § 12 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania przetargów. W pozostałych przypadkach w Urzędzie brak dokumentów potwierdzających sporządzenie i publikację informacji.

(akta kontroli str. 3007-3014, 3575-3855, 3034-3036)

Na dzień podpisania 19 aktów notarialnych, tylko w ośmiu przypadkach wartość nieruchomości ustalona była na podstawie aktualnych operatów szacunkowych. W pozostałych 11, wartość ustalono w operacie sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego w okresie do 5 lat przed dniem sprzedaży, co stanowiło naruszenie art. 156 ust. 3 ugn. Zgodnie z treścią zawartych aktów notarialnych cena za nieruchomości uiszczona została w całości przed dniem ich podpisania.

(akta kontroli str. 3007-3014, 3575-3855, 3034-3036)

Na 19 rozstrzygniętych przetargów, przed zawarciem czterech umów sprzedaży Miasto informowało nabywcę nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy (brak potwierdzenia odbioru dokumentów). W pozostałych przypadkach nie przekazywano takich informacji, co stanowiło naruszenie art. 41 ugn.

(akta kontroli str. 3007-3014, 3575-3855, 3034-3036)

W okresie objętym kontrolą zawarto 210 umów dzierżawy z 75 podmiotami. Tylko trzy umowy zawarte na czas dłuższy niż 3 lata uzyskały stosowną zgodę Rady Gminy wyrażoną w uchwale. Pozostałe umowy zawierane były na okres nie przekraczający 3 lat, a następnie ponawiane – jedno bądź wielokrotnie – na kolejne 3 lata⁴⁶.

W Urzędzie nie sporządzano i nie wywieszano w siedzibie Urzędu wykazów nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy ani w żaden inny sposób nie podawano tej informacji do publicznej wiadomości.

Burmistrz wyjaśnił, że *nieruchomości oddawane były w dzierżawę po złożeniu wniosku przez osobę zainteresowaną. Stawka dzierżawna ustalana była w oparciu*

⁴⁶ Jedynie w 5 przypadkach nie zawarto kolejnej umowy dzierżawy, ponieważ okres na jaki zawarto pierwszą umowę jeszcze nie upłynął.

o aktualnie obowiązującą uchwałę Rady Gminy⁴⁷ (uwzględniając rewaloryzację od 2007 r.). Wniosek opiniowany był przez radcę prawnego zatrudnionego w Urzędzie. Zgodę na dzierżawę (w zakresie terminu, stawki, przeznaczenia) wyrażał ówczesny Burmistrz, podpisując przygotowaną umowę dzierżawy. Umowę przedłużano na kolejne 3 lata w powyższym trybie, tj. po złożeniu wniosku przez osobę zainteresowaną i akceptację ówczesnego Burmistrza. Na przestrzeni lat brak było wniosków osób postronnych z informacją o chęci dzierżawienia jakiegokolwiek terenu już oddanego w dzierżawę.

(akta kontroli str. 893-895, 896-916, 1438-1443)

Analizie poddano losowo wybrane umowy dzierżawy z trzema podmiotami – zawarte w 1991 r., 1999 r. i w 2005 r. Wszystkie umowy były wielokrotnie przedłużane na wniosek dzierżawców (9, 12, 13-krotnie). Dzierżawcy nie zdawali dzierżawionych gruntów po zakończeniu umowy, a przy składaniu wniosków nie uzasadniali na jaki cel nieruchomości będzie wykorzystywana (nie wzywano ich do uzupełnienia wniosku).

W Urzędzie nie sporządzano i nie podawano do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy. Umowy dzierżawy zostały zawarte na kolejne 3-letnie okresy z tymi samymi podmiotami i w zakresie tej samej nieruchomości bez uprzedniej uchwały rady gminy określającej zasady dzierżawienia tych nieruchomości. W 11 przypadkach zawarto umowy dzierżawy obejmujące wcześniejszy okres bezumownego korzystania z przedmiotu dzierżawy i tym samym umowy te zawierane były z datą wsteczną obowiązywania ponadto nie naliczono i nie dochodzono od korzystających opłat za bezumowne korzystanie z gruntu pomimo, zawartego w umowach postanowienia, że „nieopuszczenie wydzierżawionego gruntu po ustaniu umowy rodzi po stronie dzierżawcy obowiązek zapłaty odszkodowania za bezumowne korzystanie w wysokości 200 procent ostatnio obowiązującego czynszu”.

Burmistrz nie określił stawek dzierżawy dla nieruchomości gminnych. W urzędzie ponadto nie weryfikowano prawidłowości zawieranych umów dzierżawy – w jednym przypadku z załącznika graficznego wynika, że wydzierżawiono grunt bez dostępu do drogi publicznej, co skutkowało postawieniem ogrodzenia przez sąsiada i uniemożliwieniem korzystania z przedmiotu dzierżawy. Dla potrzeb kolejnych umów nie opracowano załączników graficznych umożliwiających zwymiarowanie działki i obrazujących jakiego terenu dotyczy przedmiot dzierżawy.

(akta kontroli str. 982, 914-1117, 1486-1491)

8. W Urzędzie nie prowadzono rejestru/ewidencji użytkowników wieczystych. Opłaty pobierano w oparciu o system KSAT funkcjonujący w Urzędzie, prowadzony na potrzeby rozliczeń, tj. opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Urząd nie posiadał zestawienia powierzchni działek oddanych w użytkowanie wieczyste. W celu ich ustalenia posiłkował się bazą – ewidencją gruntów i budynków, prowadzoną przez Wydział Geodezji i Kartografii Starostwa Powiatowego w Pabianicach. Opłaty za użytkowanie wieczyste ustalane były w oparciu o operaty szacunkowe sporządzane, w celu przekazania gruntu w użytkowanie wieczyste, przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Burmistrz wyjaśnił: *referat nie posiada zbioru decyzji, potwierdzających przekazanie w użytkowanie wieczyste gruntów. Od 2013 r. nie przekazywano gruntów w użytkowanie wieczyste z wyjątkiem udziałów związanych z lokalami mieszkalnymi. Aktów notarialnych dotyczących ustanowienia w/w użytkowania dotyczących lat wcześniejszych, tj. przed 2013 rokiem Referat nie posiada. Ostatnie aktualizacje opłat z tytułu*

⁴⁷ z dnia 23.02.2006 r. Nr XL/370/06

użytkowania wieczystego miały miejsce w latach 90-ych XX wieku. Baza danych kompletna zawierająca ww. nie powstała z uwagi na brak dokumentów oraz braki kadrowe w Referacie.

(akta kontroli str. 1119-1164, 1438-1443)

Oplaty za użytkowanie wieczyste nie były aktualizowane co najmniej od 1990 roku – w skrajnych przypadkach roczne opłaty za użytkowanie wynosiły 0,70 zł (umowa z 1994 r.), 0,90 zł (umowa z 1994 r.), 1 zł (umowa z 1994 r.), 7 zł (umowa z 1990 r.)

(akta kontroli str. 1119-1164)

9. W latach 2013-2018 na podstawie decyzji Burmistrza dokonano 241 podziałów nieruchomości – 37 w 2013 r. (w tym 27 na wniosek), 44 w 2014 r. (w tym 30 na wniosek), 33 w 2015 r. (w tym 23 na wniosek), 37 w 2016 r. (w tym 25 na wniosek), 47 w 2017 r. (w tym 36 na wniosek), 42 w 2018 r. (w tym 34 na wniosek). Z tego tytułu decyzjami Burmistrza nałożono jedynie 18 opłat adiacenckich na łączną kwotę 725.580 zł.

Burmistrz wyjaśnił: *opłaty adiacenckie naliczane były przez ówczesnego kierownika referatu. Naliczane były uznaniowo. Brak w aktach spraw podziałowych (poza podziałami sporządzanymi na podstawie art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które dokonywane są niezależnie od ustaleń planu miejscowego a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) informacji, dlaczego w pozostałych przypadkach podziału, nie naliczono takich opłat oraz czy wartość nieruchomości nie wzrosła (...) W wielu przypadkach podziałowych, jako podstawę prawną podziału podawano art. 93 w/w ustawy tj. podział na podstawie planu miejscowego lub art. 94 w/w ustawy - tj. podział na podstawie decyzji o warunkach zabudowy lub przepisów odrębnych „dokładając” art. 95 w/w ustawy, w celu umożliwienia podziału wnioskodawcy, co uniemożliwia wszczęcie postępowania w sprawie naliczenia opłat adiacenckich z tytułu podziału.*

(akta kontroli str. 569-608, 1486-1491, 6351-6371)

Analizie poddano opłatę adiacencką nałożoną decyzją Burmistrza z dnia 4 marca 2009 r. Wartość nieruchomości wzrosła o kwotę 127.120 zł (zgodnie z operatem szacunkowym), nałożona opłata w wysokości 51.120 zł stanowiła 40% różnicy wartości nieruchomości przed i po podziale.

(akta kontroli str. 3991-4016)

Podziały nieruchomości dokonywane z Urzędu wykonywane były m.in. przez członków rodziny ówczesnego kierownika Referatu. W latach objętych kontrolą zlecił on żonie i synowi dokonanie 19 podziałów nieruchomości na łączną kwotę 65.100 zł. Na sześciu zleceniach dla członków rodziny nie było wskazanych kwot zlecenia.

Przedmiotowe umowy podpisane były przez kierownika imiennie (w przypadku innych umów zlecenia zawieranych przez Urząd podpisywane były przez Burmistrza osobiście, bądź z jego upoważnienia). Również kierownik Referatu zatwierdzał faktury wystawione za zleczone podziały.

Dodatkowo, w przypadku podziałów dokonywanych na wniosek właścicieli nieruchomości, ówczesny kierownik referatu wydał 136 decyzji podziałowych w sprawach, w których podziałów dokonywali jego żona i syn.

(akta kontroli str. 569- 606, 1353-1437, 1454- 1487)

Burmistrz wyjaśnił, że wybór wykonawcy (geodety) w celu podziału nieruchomości nie był poprzedzony rozeznaniem rynku, porównaniem cen. *Uprawniony geodeta wyłaniany był przez pracowników Referatu w oparciu o realia czasowe, niezbędne do dokonania podziału nieruchomości. O wyborze geodety decydował ostatecznie*

ówczesny kierownik referatu, który wystawiał wybranemu przez siebie geodecie pisemne zlecenie wykonania podziału. Kwota należna za podział (znajdująca się w pisemnym zleceniu podziału) ustalana była pomiędzy geodetą a ówczesnym kierownikiem.

(akta kontroli str. 1351-1373, 6351-6350)

Analiza sześciu losowo wybranych postępowań w sprawie podziału nieruchomości⁴⁸ wykazała, że w każdym przypadku postępowanie prowadzono nierzetelnie lub decyzję wydano z naruszeniem przepisów ugn.

(akta kontroli str. 734-872)

W urzędzie nie weryfikowano wzrostu wartości nieruchomości, które objęto podziałem lub wzrostu wartości nieruchomości wynikającego z budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez Gminę, który mógł skutkować nałożeniem na właścicieli obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej.

(akta kontroli str. 4013-4016, 6351-6371)

W wyniku analizy czterech decyzji w sprawie nałożenia opłat adiacenckich stwierdzono, iż zawierały one zapisy regulujące inny niż wynikający z przepisów prawa termin zapłaty należności. Ponadto, należności z ich tytułu były przypisywane na koncie kontrahentów z opóźnieniem sięgającym do ok. 5 lat. Przez ten okres nie prowadzono także ich windykacji. Z opóźnieniem ujmowano, także w księgach należności z tytułu renty planistycznej ustalonej w czterech decyzjach, także nie prowadząc jej windykacji.

(akta kontroli str. 2231-2271, 3933-3950, 3882-3892, 6333-6365)

W Urzędzie brak było współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi Urzędu. Brak przepływu informacji pomiędzy referatami księgowości, referatem inwestycji i ochrony środowiska a referatem gospodarki przestrzennej i nieruchomości skutkowało m.in. niewydawaniem decyzji z tytułu opłat adiacenckich, nieegzekwowaniem należności z tytułu wydawanych decyzji, niewłaściwie przeprowadzaną inwentaryzacją, przedkładaniem nierzetelnych i niespójnych danych w zakresie gminnego zasobu, a także generował wiele problemów przy udzielaniu wyjaśnień podczas niniejszej kontroli NIK.

W latach 2010-2018 Burmistrz zawarł ogółem 7 umów z na prowadzenie audytu wewnętrznego. Z ustaleń kontroli wynika, iż tylko przed podpisaniem pierwszej umowy Urząd przeprowadził rozeznanie rynku w zakresie usług audytorskich. W kolejnych latach umowy były podpisywane tylko z jednym podmiotem. Łącznie w ww. okresie Urząd z tytułu podpisanych umów wydatkował 332.524 zł.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie prowadzono gminnej ewidencji nieruchomości w sytuacji gdy w myśl art. 23 ust 1 pkt 1 ugn gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje Burmistrz, który w szczególności ewidencjonuje nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości. Ewidencjonowanie zgodnie z art. 23 ust. 1c ww. ustawy obejmuje w szczególności: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; powierzchnie nieruchomości; wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi

⁴⁸ decyzja nr 37/2018/2019 znak GPN.6831.37.2018/2019 z dnia 07.05.2019 r., decyzja 36/2017, GPN.6831.36.2017 z dnia 27.10.2017 r., decyzja 45/2017 GPN.6831.45.2017 z dnia 12.12.2017 r., decyzja 44/2017, GPN.6831.44.2017, z dnia 12.12.2017 r., decyzja 13/2017 GPN.6831.13.2017 z dnia 16.11.2017r., decyzja 10/2017 znak: GPN.6831.10.2017 z dnia 16.05.2017 r.

wieczystej; przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu; informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości; informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Burmistrz wyjaśnił, że przedmiotowej ewidencji nie prowadzono z powodu braku odpowiedniej ilościowo obsady kadrowej w referacie umożliwiającej realizację zadań przewidzianych ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Ówczesny kierownik referatu zeznał, że w referacie funkcjonuje program „Mienie”, tylko nie był on aktualizowany. Nie pamiętam od którego roku, prawdopodobnie co najmniej od 5 lat. Brak aktualizacji spowodowany był brakami kadrowymi. Ówczesny Burmistrz zeznał, że wg jego wiedzy ewidencja była robiona, ale wolno, kiedyś była zatrudniona do tego celu osoba, ale nie udało się spisać majątku gminy. Był przeświadczony, że proces ten trwa.

(akta kontroli str. 1165-1183, 6333-6350)

2. a) W Urzędzie, wbrew obowiązki określone w art. 25 ust. 2 i 2a ugn nie opracowano planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2013-2017.

b) Plan opracowany na lata 2018-2020 sporządzony był nierzetelnie i nie zawierał wszystkich elementów określonych w art. 25 ust. 2a ugn. 2a ugn,

Opracowany w Urzędzie plan nie zawierał stosownych prognoz oraz programu, a zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste pozyskano z ewidencji prowadzonej przez Wydział Geodezji i Kartografii Starostwa Powiatowego w Pabianicach, która nie jest na bieżąco aktualizowana.

Burmistrz wyjaśnił: Dane określone w gminnym planie wykorzystania zasobów nieruchomości Gminy Konstantynów Łódzki na lata 2018 – 2020, stworzone zostały w oparciu o posiadaną wiedzę Kierownika Referatu (tworzącego dokument), który z uwagi na brak gminnej ewidencji gruntów podał dane ogólne dotyczące gospodarowania mieniem gminnym w celu stworzenia w/w planu. Dane szczegółowe nie były podawane z uwagi na brak możliwości ich ustalenia.

(akta kontroli str. 1438-1443)

Ówczesny Burmistrz nie miał wiedzy w tym zakresie, zaś ówczesny kierownik referatu zeznał, że nieopracowanie planów w latach wcześniejszych wynikało z braków kadrowych. Plan opracowany dla lat 2018-2020 jego zdaniem spełniał wymogi ugn. Został przyjęty przez Radę Gminy i RIO i nie było uwag co do jego treści.

(akta kontroli str. 6333-6350)

3. Urząd Miejski w Konstantynowie Łódzkim przeprowadzał inwentaryzację gruntów, budynków i budowli w latach 2013-2018 (z wyłączeniem 2016 r.) według stanu na dzień 30 listopada danego roku, tj. niezgodnie z art. 26 ust. 1 urach, oraz § 11 zarządzenia nr 47/2012 Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji inwentaryzacyjnej składników majątkowych w Urzędzie Miejskim w Konstantynowie Łódzkim. Zgodnie z ww. przepisem jednostki przeprowadzają inwentaryzację na ostatni dzień każdego roku obrotowego, zaś w myśl § 11 zarządzenia grunty, budynki i budowle inwentaryzuje się na ostatni dzień roku obrotowego.

Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza termin i częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzacje rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego a zakończono do 15 dnia następnego roku. Dodatkowo nadmieniono, że zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 urach, inwentaryzację aktywów pieniężnych przeprowadza się na ostatni dzień każdego roku obrotowego z zastrzeżeniem pkt 3, tj. z wyjątkiem środków trwałych do których dostęp jest znacznie utrudniony i gruntów, które inwentaryzowane są drogą weryfikacji, co wskazuje na dokonanie inwentaryzacji w terminie innym niż ostatni dzień roku.

Zgodnie z zeznaniem ówczesnego Burmistrza nie miał on wiedzy na temat stwierdzonych nieprawidłowości.

Proces inwentaryzacji obejmuje nie tylko spis składników czy też porównanie dokumentów, ale także ustalenie różnic oraz weryfikację stanu majątku. NIK nie kwestionuje możliwości rozpoczęcia inwentaryzacji niektórych składników majątku we wcześniejszym terminie. Jednak aby prawidłowo dokonać jej rozliczenia konieczne jest wskazanie przez kierownika jednostki w wewnętrznych regulacjach ustalonych na podstawie art. 10 ust. 1 urach (instrukcja inwentaryzacyjna), terminu na który dokonuje się ostatecznej weryfikacji ustalonych w drodze spisu/weryfikacji składników majątku z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych. Treść art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości jak i określone w kontrolowanej jednostce reguły dotyczące metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, w tym inwentaryzacji składników majątku określone w instrukcji inwentaryzacyjnej, wskazują iż inwentaryzacja gruntów, budynków i budowli winna być dokonana wg. stanu na ostatni dzień roku obrotowego objętego inwentaryzacją.

(akta kontroli str.1492-2143, 2144-2152, 2234, 3039-3042, 6333-6365)

4. Urząd Miejski w Konstantynowie Łódzkim przeprowadzał w latach 2013 - 2018 inwentaryzacje gruntów, budynków i budowli w sposób nierzetelny:

a) Inwentaryzacja gruntów w każdym z badanych lat polegała na potwierdzeniu przez Kierownika Referatu wartości składników majątku z ewidencją majątku prowadzoną przez Referat Finansowy w programie KSAT2000/ŚrodkiTrwałe/zest_maj2, bez porównania danych z dokumentacją źródłową oraz bez weryfikacji wartości tych składników.

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Referatu Nieruchomości, z informacji otrzymanych od pracowników wynika, że dokumenty źródłowe (m.in. akty notarialne) były jedynie na bieżąco przekazywane do Referatu Księgowości. Nie porównywano z dokumentami źródłowymi rejestrów przekazanych z Referatu Księgowości na potrzeby inwentaryzacji.

Ówczesny Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami zeznał, że nie dokonywał porównania Rejestrów Wydziału Finansowego z dokumentacją źródłową, a jedynie przekazywał te dokumenty na bieżąco do ww. Referatu. Nadmienił, że w 2018 r. wykazy przekazane z Referatu Księgowości sprawdzone zostały z ewidencją gruntów.

b) Pracownicy Referatu nie przekazywali informacji z przeprowadzonej weryfikacji gruntów w formie pisemnej wraz z zestawieniami w układzie syntetycznym i analitycznym do Komisji Inwentaryzacyjnej, co stanowiło naruszenie § 46 zarządzenie 47/2012 Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji inwentaryzacyjnej składników majątkowych w Urzędzie Miejskim w Konstantynowie Łódzkim.

c) W latach 2013-2018 inwentaryzacja środków trwałych - budowli trudnodostępnych, przeprowadzona została jedynie w 2016 r. pomimo faktu, iż w corocznie wydawanych zarządzeniach w sprawie inwentaryzacji Burmistrz

wskazywał obowiązek objęcia inwentaryzacją w drodze weryfikacji środki trwałe ogółem.

Dodatkowo czynność ta, jak przy gruntach, polegała na potwierdzeniu przez Kierownika ówczesnego Referatu Techniczno-Inwestycyjnego wartości składników majątku z ewidencją majątku prowadzoną przez Referat Finansowy w programie KSAT2000. Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika tego Referatu uzgadniano wykaz środków trwałych przekazywanych przez Referat Księgowości/Finansów na podstawie właściwości merytorycznej a nie dokumentów źródłowych.

d) Inwentaryzacja budynków oraz budowli do których dostęp był możliwy lub znajdujących się na terenie strzeżonym w latach 2013-2018 nie została dokonana metodą spisu z natury, jedynie poprzez potwierdzenie w 2016 r. wartości składników majątku z ewidencją majątku prowadzoną przez Referat Finansowy w sytuacji gdy właściwą metodą dokonania inwentaryzacji był spis z natury.

e) W 2018 r. nie dokonano inwentaryzacji części zasobu nieruchomości komunalnych przekazanych przez Gminę Przedsiębiorstwu Komunalnemu Gminy Konstantynów Łódzki Sp. z o.o. w - Gmina nie otrzymała od ww. spółki potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.

Powyższe działania stanowiły naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 i art. 27 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym to przepisem inwentaryzację środków trwałych oraz nieruchomości zaliczanych do inwestycji dokonuje się drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi z ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic, z zastrzeżeniem, że inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów, oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości - jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe – drogą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Przeprowadzenie inwentaryzacji należy dodatkowo odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami księgowymi.

Dodatkowo zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 urach powierzone kontrahentom własne składniki aktywów należy inwentaryzować drogą otrzymania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic .

Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza w wydawanych corocznie zarządzeniach w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji wskazywano w harmonogramie na obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych, a nie odrębnie gruntów, budynków i budowli, co zmyliło potencjalnie Komisje i Zespół ds. inwentaryzacji. Referat księgowości dostarczał do Referatu Gospodarki Nieruchomościami (grunty i budynki) oraz Referatu Techniczno-Inwestycyjnego (budynki i budowle) wydruk z ewidencji majątku. Kierownicy potwierdzali stan wynikający z ewidencji poprzez złożenie własnoręcznego podpisu na przekazanym wydruku oraz pod uzgodnieniem salda syntetycznego do inwentaryzacji. Natomiast inwentaryzacja budynków i budowli w 2016 r. nie została przeprowadzona w drodze spisu z natury, ponieważ zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza, przekraczało to fizyczne możliwości pracowników Urzędu. Budowle i budynki zostały zinwentaryzowane w myśl zasady, że wszystkie aktywa i pasywa muszą zostać zinwentaryzowane na dzień bilansowy. Referat GPN i T-I nie posiadał także ewidencji, z której mógł dokonać porównania spisywanych z natury budynków oraz dostępnych budowli. Brak potwierdzenia sald powierzonego mienia, zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza wynikał z faktu, iż powierzenie to dotyczyło spraw związanych z administrowaniem nieruchomości, które znajdują się na nieruchomościach stanowiących w 100% własność gminy oraz na terenach

Wspólnot Mieszkaniowych. Powierzenie nie zostało dokonane wraz z fizycznym przekazaniem nieruchomości na majątek spółki i w dalszym ciągu nieruchomości figurują na stanie środków trwałych Urzędu.

Jak zeznał ówczesny Burmistrz, nie miał on wiedzy, że inwentaryzacja wykonywana jest przez komórki merytoryczne niezgodnie z ustawą o rachunkowości, a dokumenty podpisywał myśląc, że wszystko zostało przeprowadzone prawidłowo.

Zdaniem NIK ustawa o rachunkowości wprowadza obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji poszczególnych składników majątku określonymi metodami, a następnie rzetelne udokumentowanie przeprowadzonych czynności w sposób umożliwiający potwierdzenie prawidłowości całego procesu. Ustawa dopuszcza inwentaryzację nieruchomości zaliczanych do środków trwałych oraz inwestycji, jak też znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie raz w ciągu czterech lat. Zapis ten jest wyjątkiem od przyjętej zasady roczności procesu inwentaryzacji i stanowi maksymalny termin, w jakim należy przeprowadzić określone czynności. Kierownik jednostki natomiast, w wewnętrznych uregulowaniach decyduje o faktycznej częstotliwości tych czynności w granicach terminów przewidzianych w ustawie o rachunkowości.

Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości jest wieloletni brak weryfikacji majątku Gminy Konstantynów Łódzki w zakresie nieruchomości (gruntów, budynków i budowli), a w konsekwencji brak rzeczywistej wiedzy o posiadanych przez Gminę składnikach majątku. Przeprowadzenie inwentaryzacji jednostki jest nie tylko formalnym wymogiem wynikającym z ustawy o rachunkowości, lecz przede wszystkim obowiązkiem istotnym z punktu widzenia zasad prawidłowej gospodarki. Pozwala bowiem sprawować realną kontrolę nad stanem substancji majątkowej, niezbędnej do wykonania powierzonych jednostce zadań. Wskutek nieprawidłowego dokonywania inwentaryzacji prowadzona w Urzędzie przez Referat Finansów ewidencja księgową w poszczególnych, badanych latach zawierała dane nierzetelne, nieodzwierciedlające stanu rzeczywistego.

(akta kontroli str. 1492-2143, 2144-2159, 2228-2270, 3034-3042, 2233-2234, 4019-4038, 6333-6365)

5. W 2016 r. w ramach inwentaryzacji budynków i budowli procedurą nie zostały objęte wszystkie z ww. składników majątku będącego na stanie środków trwałych Gminy, w tym budynki i lokale na kwotę 149,9 tys. zł oraz budowle na kwotę 4.062,1 tys. zł

Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza powyższe różnice wynikały odpowiednio z niepotwierdzenia przez ówczesny Referat Pozyskiwania Funduszy⁴⁹ (PF) stanu domków letniskowych na terenie CSIR, oraz budowli w trzech merytorycznych referatach: PF, Gospodarki Nieruchomościami, oraz na stanowisku ds. kancelarii⁵⁰, wskazując jednocześnie na brak możliwości precyzyjnego wskazania przyczyn z w uwagi na niepracowanie już Urzędzie pracowników rozliczających inwentaryzację za rok 2016.

Ówczesny Burmistrz w zeznaniach nie potrafił wyjaśnić ww. nieprawidłowości, wskazując na właściwość komórek merytorycznych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1966-2006, 3034-3042, 3041-3044, 6333-6365)

6. W latach 2013-2018 w Mieście zmiany w ewidencji środków trwałych prowadzonej przez Referat Finansów/Referat Księgowy⁵¹ wprowadzane były

⁴⁹ Włączony w późniejszym okresie do Referatu Techniczno-Inwestycyjnego, obecnie od dnia 1 marca 2019 r. Referatu Inwestycji i Ochrony Środowiska.

⁵⁰ Obecnie Referat Organizacyjny.

⁵¹ Zmiany nazwy Referatu w okresie objętym kontrolą

nieterminowo. Na 80 badanych zmian w ewidencji, w 55 przypadkach dokonane były one z opóźnieniem liczonym od miesiąca do prawie 16 lat, w tym w 10 przypadkach zmiany w ewidencji dokonane zostały na podstawie zbiorczych pism referatów merytorycznych, zawierających zgrupowane dane o zakończonych inwestycjach. W 42 przypadkach dokonywano jednoczesnego wprowadzenia nieujętych dotychczas w ewidencji jednego lub wielu środków trwałych (wydzielonych działek) oraz ich likwidacji w związku z sprzedażą. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 16d ust. 2. ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych zgodnie z którym, składniki majątku, o których mowa w art. 16a-16c, wprowadza się do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych zgodnie z art. 9 ust. 1, najpóźniej w miesiącu przekazania ich do używania. Dodatkowo zgodnie z art. 20 ust. 1 i 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza powyższe wynikało z nieotrzymywania przez Referat Księgowości dokumentów źródłowych na podstawie których dokonuje się zmian w stanie środków trwałych. Przekazywanie informacji o inwestycji zbiorczo wynikało, jak wskazał kierownik komórki merytorycznej, z dotychczas przyjętej praktyki w Urzędzie. Z kolei wprowadzanie i zdejmowanie w tym samym dniu składników majątku wynikało z faktu powzięcia przez Referat Księgowości informacji m.in. o dokonanym podziale dopiero wskutek otrzymania z Referatu Gospodarki Nieruchomościami aktu notarialnego dotyczącego sprzedaży nieruchomości (jednej z uprzednio wydzielonych działek).

Ówczesny Burmistrz zeznał, iż nie potrafi wyjaśnić ww. nieprawidłowości, wskazując na właściwość komórek merytorycznych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2172-2182, 2272, 2427-2899, 2978-2986, 3041-3044)

7. Na 75 objętych badaniem dokumentów OT, LT, PT w 19 stwierdzono brak niektórych podpisów właściwych osób w miejscu na to wyznaczonym⁵² (np. osoby prowadzącej księgę inwentarzową czy kierownika komórki organizacyjnej sprawującej pieczę nad środkiem) a w miejscu dotyczącym polecenia księgowania w 33 przypadkach brak jednego lub kilku podpisów m.in. osoby sporządzającej, sprawdzającej lub zatwierdzającej. Powyższe działanie stanowiło naruszenie zarządzenia nr 3/2011 Burmistrza Konstancyna Łódzkiego z dnia 5 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych wprowadzającej wzór ww. dokumentów księgowych, w tym także wyznaczającej osoby właściwe i miejsca na ich podpisy.

Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza dokumenty OT, LT, PT, a także dokument PK odnoszący się do powyższych, tworzony jest na jednej i tej samej stronie kartki jako wydruk z programu KSAT. Dokumenty te posiadają podpisy wszystkich osób uprawnionych tj. osoby sporządzającej, zatwierdzającej oraz skarbnika i kierownika jednostki i traktujemy je jako jeden wspólny, tworzony automatycznie przez program, nie dublując podpisów.

Ówczesny Burmistrz zeznał, że brak podpisów wynikał z przeoczenia.

(akta kontroli str. 2272, 2493-2899, 3041, 6351-6365)

8. Projekty uchwał dotyczących gospodarowania nieruchomościami przedkładał Radzie Miejskiej zawierający zapisy niezgodne z obowiązującymi przepisami. naruszały obowiązujące przepisy. I tak:

⁵² Zgodnie z instrukcją sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w przypadku gdy osoba przyjmująca środek trwały była jednocześnie osobą, której powierzono pieczę nad przyjętym środkiem trwałym – wymagany był jeden podpis.

a) W uchwale w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami określono m.in. przypadki, w których nieruchomość może być wdzierżawiana, wynajmowana lub oddawana w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej na okres dłuższy niż 3 lata, czym naruszono art. 37 ust. 4 ugn, w myśl którego zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na okres oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu i jedynie wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

Zapis ten został wyeliminowany z obrotu prawnego poprzez rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 29 stycznia 2010 r. stwierdzające jego nieważność.

b) W uchwale wskazano, że nabywcę lokalu mieszkalnego poza zapłatą ceny sprzedaży obciąża obowiązek pokrycia kosztów sporządzenia dokumentacji wymaganej przy sprzedaży lokalu, co było niezgodne z art. 23 ust.1 pkt 2 w zw. z art. 25 ust. 2 ugn, w myśl których burmistrz w odniesieniu do gminnego zasobu nieruchomości zapewnia wycenę nieruchomości. Właściwy organ, jako dysponent nieruchomego mienia publicznego ma ustawowy obowiązek zapewnić wycenę takiego majątku i nie istnieją normy umożliwiające dysponentom mienia publicznego przerzucenie kosztów sporządzenia operatu szacunkowego na potencjalnego nabywcę nieruchomości.

Ówczesny Burmistrz zeznał: rzeczywiście tak było, że nabywcy lokali pokrywali koszt operatów. Kierowaliśmy się przy tym zapisami uchwały, nie wiedziałem że była niezgodna z zapisami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ówczesny kierownik referatu zeznał, że zapis ten został zakwestionowany w 2016 roku przez RIO. Od tego czasu nie jest pobierana opłata za wycenę nieruchomości.

c). Rada Gminy, określiła w uchwale nr XL/370/06 z 23 lutego 2006 r. w sprawie zasad wdzierżawiania oraz ustalania opłat za grunty stanowiące własność Gminy Konstantynów Łódzki stawki z tytułu opłat dzierżawnych za grunty stanowiące własność gminy Konstantynów Łódzki, co stanowiło naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 3 usg, zgodnie z którym gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań burmistrza.

d) Burmistrz Miasta w okresie objętym kontrolą nie określał stawek z tytułu opłat dzierżawnych za grunty stanowiące własność gminy Konstantynów Łódzki w sytuacji gdy w myśl art. 30 ust. 1 pkt 2 usg do zadań burmistrza należy określanie sposobu wykonywania uchwał.

Ówczesny Burmistrz zeznał: Nie miałem wiedzy że to jest w moich kompetencjach. Zapisy uchwały uzgadniane były z radcami prawnymi urzędu.

Ww. uchwały nadal są w obrocie prawnym (z wyłączeniem ww. zapisu uznanego za nieważny rozstrzygnięciem Wojewody Łódzkiego).

Burmistrz wyjaśnił, że ww. projekty uchwał były tworzone przez pracowników merytorycznych w referatach, w uzgodnieniu z Burmistrzem.

(akta kontroli str. 879-895, 1438-1453, 1454-1455, 6333-6365)

9. W siedmiu na 15 badanych przypadków sprzedaży bezprzetargowych (w tym sześciu dotyczących lokali komunalnych), oraz w jednym przypadku na dziewięć odrębnych spraw w których łącznie zorganizowano 69 przetargów, Burmistrz nie podawał do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia przez Gminę. W przypadku jednej sprzedaży bezprzetargowej obejmującej jednocześnie trzy działki, opublikowany wykaz dotyczył tylko dwóch z nich. Dodatkowo we wszystkich badanych sprawach nie zamieszczano informacji o wykazie w prasie obejmującej co najmniej powiat. Powyższe działania stanowiły naruszenie art. 35 ugn, zgodnie z którym właściwy

organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia, który wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Referatu wykazy dotyczące zbycia lokali nie były sporządzane z uwagi na braki kadrowe, a na stronie BIP zamieszczana była jedynie zbiorcza informacja dla mieszkańców o nieruchomościach przeznaczonych do zbycia przez Gminę.

Zgodnie z zeznaniem ówczesnego kierownika Referatu w 1992 r. opublikowano na ok. pół roku zbiorczą informację dot. lokali komunalnych, która także opublikowana została w piśmie lokalnym „43BIS”. W odniesieniu do poszczególnych lokali nie sporządzano odrębnych wykazów ponieważ najemcy wiedzieli, że mogą dany lokal nabyć (z wyłączeniem lokali ujętych w uchwale z 2009 r.). Nie publikowano informacji o innych wykazach w prasie obejmującej co najmniej powiat, zakładając, że powyższe działanie jest wystarczające. Odnośnie ww. konkretnych braków wykazów Kierownik zeznał, że musiały być sporządzone, lecz nie był w stanie wyjaśnić przyczyn ich braku w dokumentacji źródłowej.

(akta kontroli str. 2988-2995, 3007-3014, 3032-3034, 3079-3574, 3856-3858, 6333-6350)

10. Najemcom lokali mieszkalnych nie doręczano w formie pisemnej zawiadomienia o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o ich nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 34 ust. 4 ugn zgodnie z którym to przepisem najemcom lokalu mieszkalnego, z którym najem został nawiązany na czas nieoznaczony, doręcza się zawiadomienie w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Referatu sprzedaż lokali odbywała się i odbywa tylko wniosek najemcy lokalu mieszkalnego, z którym najem zawarty był na czas nieokreślony w związku z powyższym, brak było konieczności zawiadamiania najemcy o przysługującym mu prawie pierwszeństwa.

Zgodnie z zeznaniem ówczesnego kierownika Referatu jako zawiadomienie o możliwości nabycia lokalu przyjęto opublikowaną, zbiorczą ww. informację z 1992 r. dlatego nie wysyłano zawiadomień indywidualnie.

(akta kontroli str. 2988-2995, 3007-3014, 3079-3574, 6333-6350)

11. Przy sprzedaży pięciu z sześciu badanych lokali mieszkalnych, stwierdzono pobieranie przez Miasto opłaty na poczet wyceny lokalu na podstawie § 9 ust. 6 uchwały nr XLVII/494/09 z 23 grudnia 2009 r., co było niezgodne z art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 25 ust. 2 ugn.

Zgodnie z zeznaniem ówczesnego oraz wyjaśnieniem obecnego Kierownika Referatu środki pieniężne wpłacane przez wnioskodawców w sytuacji konieczności sporządzenia operatów szacunkowych pobierane były w dobrej wierze, w celu poprawy sytuacji finansowej Gminy. Po kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej z 2016 r. odstąpiono od pobierania tych opłat i aktualnie ponosi je Gmina.

(akta kontroli str. 2988-2995, 3079-3574, 6333-6350)

12. Urząd nie dokumentował czynności weryfikacji spełnienia przesłanki o której mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, tj. przesłanki braku możliwości zagospodarowania sprzedawanych działek jako nieruchomości odrębnych, w ramach sprzedaży dziewięciu nieruchomości, dokonanej w trybie bezprzetargowym. Zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości.

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Referatu urząd dokonując sprzedaży weryfikował na bieżąco, w sposób nieudokumentowany możliwość zbycia działek w oparciu zmienione o plany miejscowe, zmieniające szerokość określonych dróg w tym planie. Po dokonanej w toku kontroli analizie wskazano, że w trzech przypadkach poszczególne nieruchomości nie nadawały się do samodzielnego zagospodarowania, w kolejnych trzech sprzedane zostały na rzecz właściciela działki sąsiedniej pozbawionego dostępu do drogi w a pozostałych na rzecz właścicieli nieruchomości sąsiednich celem poprawy warunków zagospodarowania i w jednym przypadku na rzecz najemcy zbywanego budynku mieszkalnego.

Zgodnie z zeznaniem ówczesnego kierownika Referatu podczas weryfikacji odnoszono się do danej nieruchomości biorąc pod uwagę m.in. jej szerokość, powierzchnię, dostęp do drogi publicznej, sąsiedztwo z nieruchomością, której właściciel wyraził chęć nabycia i inne utrudnienia. Nie weryfikowano w formie pisemnej spełniania przesłanki możliwości zagospodarowania jej jako odrębnej nieruchomości. Podpisując zarządzenia Burmistrz niekiedy pytał dlaczego nieruchomość ma być sprzedana w trybie bezprzetargowym, ale wszelkie wyjaśnienia dokonywane były ustanie.

W ocenie NIK, brak dokumentacji ww. czynności, było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 2988-2995, 3079-3574, 6333-6350)

13. a) W siedmiu przypadkach na 15 badanych sprzedaży, dokonanych w trybie bezprzetargowym oraz w jedenastu przetargach na 19 zakończonych sprzedażą, ustalenie wartości zbywanej nieruchomości, w umowie sprzedaży, nastąpiło na podstawie nieaktualnego w dacie zawarcia umowy, operatu szacunkowego, sporządzonego w okresie do ok. 5 lat przed dniem tej sprzedaży. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 67 w zw. z 156 ust. 3 ugn zgodnie z którym to przepisem cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości ustalonej w formie opinii o wartości nieruchomości na piśmie w formie operatu szacunkowego. Operat ten może być wykorzystywany dla celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154 ugn.

b) W jednym przypadku na 15 badanych sprzedaży, dokonanych w trybie bezprzetargowym w dokumentacji dot. sprzedaży nieruchomości brak było operatu szacunkowego na podstawie którego dokonano oszacowania wartości nieruchomości, co było działaniem nierzetelnym i uniemożliwiało potwierdzenie prawidłowości ceny za jaką sprzedano nieruchomość.

Zgodnie wyjaśnieniem Kierownika Referatu zarządzenia Burmistrza w sprawie ustalenia ceny wywoławczej podejmowane były w dacie, kiedy operaty były aktualne. Dalsze czynności prowadzono już na podstawie podjętych zarządzeń, nie sporządzając kolejnych operatów, jak wskazano, mając na względzie kondycję finansową Miasta oraz ograniczone środki w budżecie na potrzeby Referatu. Urząd

zawsze ustalał cenę nieruchomości na podstawie operatu szacunkowego, dlatego też możliwe że brakujący operat uległ zniszczeniu lub zagubieniu.

Zgodnie z zeznaniem ówczesnego kierownika Referatu wycena nieruchomości odnośzona była do zarządzenia Burmistrza ustalającego cenę nieruchomości. Później nie weryfikowano aktualności operatu przy sprzedaży. Dodatkowo zdaniem Kierownika brakujący operat musiał być sporządzony aby wydać zarządzenie ustalające cenę sprzedaży. Jednocześnie nie był w stanie wyjaśnić przyczyn braków w dokumentacji.

(akta kontroli str. 2988-2995, 3007-3014, 3032-3034,
3079-3574, 3575-3858, 6333-6350)

14. W wypadku sprzedaży przez Gminę czterech nieruchomości, w tym trzech lokali, cena sprzedaży ww. nieruchomości, została określona w aktach notarialnych dokumentujących sprzedaż, niezgodnie z art. 67 ust. 1 i 3 ugn. W przypadku sprzedaży lokali, jako cenę wskazano wartość nieruchomości wynikającą z operatu szacunkowego, pomniejszoną o wartość wpłaconej przez najemcę zwaloryzowanej kaucji mieszkaniowej oraz o wartość bonifikaty uregulowanej w uchwale w sprawie zasad nabywania nieruchomości, w sytuacji gdy w myśl ww. przepisów, cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości, przy czym w wypadku sprzedaży bezprzetargowej cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość. W konsekwencji powyższego kaucja podlegająca zwrotowi nie mogła pomniejszać ceny sprzedaży lecz co najwyżej podlegać rozliczeniu na zasadzie potrącenia z wierzytelnością Gminy z tytułu zapłaty ceny. Powyższe skutkowało również nieprawidłowym obliczaniem wysokości bonifikaty przy sprzedaży ww. nieruchomości. Zgodnie z art. 68 ust. 1 ugn, wartość bonifikaty ustalana jest w odniesieniu co ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ww. ustawy, a więc ceny rozumianej jako wartość nieruchomości wynikająca z operatu szacunkowego, a więc wartość bez jakichkolwiek potrąceń wzajemnych wierzytelności Gminy oraz nabywcy nieruchomości. W pozostałym przypadku - sprzedaży budynku biurowo-magazynowego, ostatecznie ustalona wartość nieruchomości została pomniejszona o nakłady poniesione przez najemcę, co stanowiło naruszenie art. 67 ust. 1 ugn.

Zgodnie z wyjaśnieniem ówczesnego kierownika Referatu ustalono, że Gminie należy się cena sprzedaży a kupującemu kaucja, więc po wyliczeniu różnicy ustalano wartość od której naliczana była bonifikata. Z uwagi na jej wysokości (nawet do 99%) faktyczna cena sprzedaży była z reguły niższa niż opłata notarialna. Z kolei w sprawie dotyczącej sprzedaży gruntu z budynkiem biurowo-magazynowym wyjaśniono, że firma, która była w posiadaniu sąsiednich gruntów, za zgodą Gminy dokonała remontu tego budynku i wyposażenia, z uwagi na jego bardzo zły stan i przez jakiś czas była najemcą tej nieruchomości. Po uregulowaniu stanu prawnego działki (zasiedzenie przez Gminę) firma wystąpiła o wykup. Dokonując wyceny wzięto pod uwagę fakt poniesienia wysokich nakładów na ww. remont, które wartościowo ujęte były w operacie szacunkowym

(akta kontroli str. 2988-2995, 3079-3574, 6333-6350)

15. Dokonując bezprzetargowej sprzedaży nieruchomości nr 86/48, 86/49 i 86/50 w protokole z uzgodnień podpisanym w dniu 28.10.2013 r. strony ustaliły, że zapłata należności za nieruchomość w kwocie 195,3 tys. nastąpi w terminie 14 dni po dniu zawarcia aktu notarialnego.

Ustalony przez strony termin rozliczenia za nieruchomość był niezgodny z art. 70 ugn, w którym przewidziano wyłącznie dwie możliwości zapłaty za nabywaną nieruchomość, tj. możliwość wpłaty całej należności nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność - przy sprzedaży przetargowej, oraz w formie

ratalnej, przez okres nie dłuższy niż 10 lat, z tym że i tu pierwsza rata winna zostać wpłacona nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność.

Zgodnie z zeznaniem ówczesnego Kierownika Referatu powyższe zapisy wynikały z ustaleń pomiędzy stronami, a firma nabywająca nieruchomości dokonała terminowej płatności.

(akta kontroli str. 2988-2995, 3079-3574, 6333-6350)

16. W Urzędzie nie dokumentowano czynności przeliczania ceny wywoławczej zbywanych nieruchomości na euro, zgodnie z § 6 ust. 6 rozporządzenia rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów i rokowań na zbycie nieruchomości. Powyższe działanie uniemożliwiało potwierdzenie prawidłowości dochowania terminu o którym mowa w tym przepisie, zgodnie z którym przeliczenia ceny wywoławczej na równowartość euro dokonuje się nie wcześniej niż 7 dni przed terminem pierwszego ogłoszenia o przetargu, według średniego kursu ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski obowiązującego w tym dniu.

Zgodnie z zeznaniem ówczesnego kierownika Referatu przeliczenia dokonywane były na bieżąco przy tworzeniu ogłoszenia o przetargu lecz nie były dokumentowane.

(akta kontroli str. 2988-2995, 3007-3014, 3079-3574, 3575-3858, 6333-6350)

17. W ramach dwóch wszczętych postępowań na sprzedaż nieruchomości (na 9 badanych spraw tj. 69 przetargów), stwierdzono określanie ceny wywoławczej nieruchomości jako ceny netto, bez wskazania w kwocie ceny wartości podatku VAT, w sytuacji gdy sprzedaż nieruchomości polegała opodatkowaniu podatkiem VAT i tym samym rzeczywista cena sprzedaży była wyższa o kwotę odpowiadającą wartości tego podatku. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług, oraz obowiązującej w okresie wcześniejszym art. 3 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach, zgodnie z którymi to przepisami ceną jest wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę z uwzględnieniem ewentualnego podatku od towarów i usług. W ww. wypadkach, w ogłoszeniach, zamieszczano jedynie informację o obowiązku doliczenia do kwoty ceny wartości podatku VAT w wysokości wskazanej w stosownych przepisach.

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Referatu w ogłoszeniach wskazywano na kwotę netto z jednoczesną informacją, że do wylicytowanej kwoty zostanie doliczony podatek VAT w wysokości zgodnej z ustawą. Z uwagi jednak na obowiązującą ustawę o cenach, późniejsze ustalenia były dokonywane w kwotach brutto.

Zgodnie z zeznaniem ówczesnego kierownika Referatu powyższe działanie najprawdopodobniej wynikało z tego by ceny podane w ogłoszeniu były bardziej atrakcyjne dla nabywców. Kierownik zeznał też, że po przeprowadzonej w 2016 r. kontroli RIO odstąpiono od ww. wskazań w ogłoszeniach.

(akta kontroli str. 3007-3014, 3575-3858, 6333-6350)

18. W czterech przypadkach na dziewięć, w ramach przetargów na sprzedaż nieruchomości, stwierdzono podanie do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargu przed upływem terminu pierwszeństwa o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ugn, określonego przez Urząd na podanym do publicznej wiadomości wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 38 ust. 2 ugn, zgodnie z którym ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości nie wcześniej niż po upływie terminów, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 ww. ustawy.

Zgodnie z zeznaniem ówczesnego kierownika Referatu powyższe działania wynikały z konieczności zrealizowania budżetu dochodów Gminy, a wyprzedzenie miesięczne do przetargu nie zamykało drogi ewentualnym wnioskodawcom do złożenia zastrzeżenia do wykazu nieruchomości.

(akta kontroli str. 3007-3014, 3575-3858, 6333-6350)

19. W jednym spośród 69 badanych przetargów stwierdzono przeprowadzenie drugiego przetargu po upływie sześciu miesięcy od dnia zakończenia poprzedniego, bez sporządzenia nowego wykazu nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 39 ust. 2 ugn, zgodnie z którym jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, właściwy organ w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi. Przy ustalaniu warunków kolejnych przetargów stosuje się zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu. Jedynie w przypadku zachowania ww. terminów, właściwy organ nie ma obowiązku ponownego sporządzenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (art. 39 ust. 3 ww. ustawy).

Ówczesny kierownik Referatu w złożonych zeznaniach nie był w stanie powiedzieć z czego wynikała ta nieprawidłowość, wskazując, za prawdopodobną omyłkę lub braki kadrowe.

(akta kontroli str. 3007-3014, 3575-3858, 6333-6350)

20. Na 69 badanych przetargów ustnych nieograniczonych, w 42 przypadkach stwierdzono brak dokumentacji potwierdzającej sporządzenie protokołów z zakończonych postępowań, a w 23 przypadkach, brak dokumentacji potwierdzającej sporządzenie i podanie do publicznej wiadomości informacji o wyniku przetargu. Powyższe stanowiło naruszenie § 10 i § 12 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania przetargów, zgodnie z którymi przewodniczący komisji przetargowej sporządza protokół przeprowadzonego przetargu, a w przypadku niezaskarżenia w wyznaczonym terminie czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu albo w razie uznania skargi za niezasadną, właściwy organ, z zastrzeżeniem ust. 2, podaje do publicznej wiadomości, wywieszając w siedzibie właściwego urzędu, na okres 7 dni, informację o wyniku przetargu.

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Referatu brak sporządzania informacji najprawdopodobniej wynikał z nadmiaru spraw przy jednoczesnych brakach kadrowych. Z kolei brak sporządzania protokołów, w szczególności po postępowaniach zakończonych negatywnie wynikał z braku zainteresowania przetargami i brakiem wpłat wadium.

Ówczesny kierownik w złożonych zeznaniach nie był w stanie wskazać przyczyn ww. sytuacji odnosząc się do prawdopodobnych braków kadrowych lub omyłki.

(akta kontroli str. 3007-3014, 3575-3858, 6333-6350)

21. Na 19 rozstrzygniętych przetargów, w 15 przypadkach stwierdzono nieprzekazywanie do nabywcy nieruchomości informacji i miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży. W pozostałych czterech postępowaniach, w dokumentacji znajdowały się pisma do nabywcy, lecz z uwagi na brak stosownej dokumentacji niemożliwe było potwierdzenie ich wysłania oraz odebrania przez stronę (brak potwierdzenia odbioru dokumentów). Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 41 ugn zgodnie z którym organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia.

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Referatu nabywcy informowani byli telefonicznie z uwagi na nadmiar spraw i braki kadrowe. W sprawach których sporządzano pismo, brak potwierdzenia ich otrzymania wynikał z niedopatrzenia.

Zgodnie z zeznaniem ówczesnego kierownika stosowano zawiadomienia telefoniczne/smsowe, w sytuacji gdy nabywca wyraził zgodę na notariusza z Konstantynowa, co wynikało z dotychczasowej praktyki. W przypadku wyboru notariusza oczekiwani na informację od nabywcy co do miejsca i terminu podpisania aktu.

(akta kontroli str.3007-3014, 3032-3034, 3575-3858, 6333-6350)

22. W Urzędzie nie sporządzano i nie podawano do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy, co było niezgodne z art. 35 ust. 1, 1b i 2 ugn. Zgodnie z ww. przepisem właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o jego sporządzeniu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych urzędu. Obowiązek ten nie dotyczy jedynie oddania nieruchomości w dzierżawę na czas oznaczony do 3 miesięcy.

Pracownicy referatu nie potrafili wyjaśnić, dlaczego wykazy nieruchomości nie były sporządzane oraz wywieszane na tablicy ogłoszeń i stronach internetowych Urzędu. Podobnie ówcześni Burmistrz i kierownik referatu nie potrafili wskazać przyczyny braku wykazów.)

(akta kontroli str. 896-910, 1486-1491, 6333-6371)

23. Umowy dzierżawy zostały zawarte na kolejne 3-letnie okresy z tymi samymi podmiotami i w zakresie tej samej nieruchomości bez uprzedniej uchwały rady gminy określającej zasady dzierżawienia tych nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a) usg. Zgodnie z ww. przepisem podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość

Burmistrz wyjaśnił: Umowy dzierżawy zawierane były co do zasady na okres 3 letni. Do dzierżawy podchodzono indywidualnie oraz uznaniowo (tj. do terminu na jaki udzielona zostanie dzierżawa, celu dzierżawy, komu zostanie teren wydzierżawiony oraz do warunków dzierżawy). (...) decyzje podejmowane były w uzgodnieniu z ówczesnym Burmistrzem Konstantynowa Łódzkiego przez Kierownika, po złożeniu wniosku przez osobę zainteresowaną dzierżawą.

Ówcześni Burmistrz i kierownik referatu nie potrafili wyjaśnić przyczyn braku ww. uchwał.

(akta kontroli str. 896-910, 1486-1491, 6333-6371)

24. Burmistrz nie określił stawek dzierżawy dla nieruchomości gminnych, w sytuacji gdy w myśl. 25 ust. 1 i 2 ugn gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, zaś gospodarowanie zasobem polega w

szczegółności na wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości (np. ustalanie stawek czynszu dzierżawnego, najmu⁵³).

Ówczesny Burmistrz zeznał, iż nie wiedział, że leży to w jego kompetencjach.

(akta kontroli str. 893-1117, 6351-6371)

25. W urzędzie nie weryfikowano prawidłowości zawieranych umów dzierżawy – w jednym przypadku z załącznika graficznego wynika, że wydzierżawiono grunt bez dostępu do drogi publicznej, co skutkowało postawieniem ogrodzenia przez sąsiada i uniemożliwieniem korzystania z przedmiotu dzierżawy. Wystąpiły przypadki nieopracowania załączników graficznych umożliwiających zwymiarowanie działki i obrazujących jakiego terenu dotyczy przedmiot dzierżawy.

Ówczesny Burmistrz zeznał, że nie ma wiedzy na ten temat: Myślałem, że wszystko jest w porządku i zgodnie z przepisami. Tymi sprawami zajmował się Kierownik Referatu gospodarki przestrzennej i nieruchomości. Nie nadzorowałem tego.

Ówczesny kierownik referatu zeznał: Działka dzierżawiona przez Panią S. ma dostęp do drogi publicznej - ul. Łużycka i ul. Lutomierska. Fragment nieruchomości nieoddany w dzierżawę od strony ul. Lutomierskiej należy do Gminy i jest przeznaczony na cele komunikacyjne. W odniesieniu do Pana (...) w 1991 r. pierwsza umowa dzierżawy zawarta została w oparciu o ogólny plan zagospodarowania przestrzennego gdzie istniejąca droga została wydzielona bez wskazania linii zabudowy. Wówczas ten teren nie kolidował z planem. W okresie późniejszym nikomu nie przeszkadzała lokalizacja tej dzierżawy. Nie wypowiedzieliśmy umowy dzierżawy, ponieważ obowiązująca wygasa w lipcu 2019 r.

(akta kontroli str. 914-916, 6333-6371)

26. a) W Urzędzie w 11 przypadkach⁵⁴ zawarto umowy obejmujące wcześniejszy okres bezumownego korzystania z przedmiotu dzierżawy i tym samym umowy te zawierane były z datą wsteczną obowiązywania.

NIK wskazuje, iż umowa w formie pisemnej obowiązuje albo od dnia jej podpisania albo od późniejszej, wskazanej w umowie daty. Objęcie umową dzierżawy okresu, w którym korzystano z gruntu przed jej zawarciem nie jest możliwe, albowiem przed zawarciem umowy oświadczenie woli którejkolwiek ze stron nie zostało skutecznie przedstawione drugiej stronie umowy. W związku z powyższym takie postanowienie umowy, które przewiduje wcześniejszą datę zawarcia umowy niż data jej podpisania jest nieważne, zaś korzystanie z gruntu w okresie czasu sprzed jej zawarcia należy uznawać za bezumowne.

b) ponadto, ww. przypadkach nie dochodzono odszkodowania za bezumowne korzystanie z przedmiotu dzierżawy pomimo, iż w umowach zawarto zapis, że nieopuszczenie wydzierżawionego gruntu po ustaniu umowy rodzi po stronie dzierżawcy obowiązek zapłaty odszkodowania za bezumowne korzystanie w wysokości 200 procent ostatnio obowiązującego czynszu. Gmina powinna ubiegać się o odszkodowanie w co najmniej 11 przypadkach .

Ówczesny Burmistrz zeznał, że nie ma wiedzy na ten temat, zaś ówczesny kierownik referatu wyjaśnił, że jego zdaniem niepobieranie opłat za bezumowne

⁵³ M.in. Wojewoda Wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 10 marca 2015 r. (znak: KN-I.4131. 1.13.2015.8) wskazał, że: „W zakresie upoważnienia rady gminy do wydawania aktów prawa miejscowego co do zasad zarządu mieniem gminnym, nie mieści się kompetencja do ustalenia stawek czynszu z tytułu dzierżawy w celu umieszczenia reklam czy oznaczeń przedsiębiorcy. Gospodarowanie mieniem komunalnym należy bowiem do zadań organu wykonawczego (...), i do tego organu należy ustalanie ceny za wydzierżawianie nieruchomości komunalnych.”

⁵⁴ Analizie poddano wyłącznie umowy zawarte z trzema z 73 podmiotów którym gmina wydzierżawiała grunty w kontrolowanym okresie. Biorąc pod uwagę stosowaną w Urzędzie praktykę zawierania kolejnych umów z tymi samymi podmiotami istnieje wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia okoliczności bezumownego korzystania z gruntów na znacznie większą skalę.

korzystanie z gruntu nie powodowało uszczerbku w budżecie gminy ponieważ opłata za dzierżawę wnoszona była jednorazowo za cały rok.

(akta kontroli str. 914-916, 6333-6371)

27. W Urzędzie od 1990 r. nie weryfikowano wartości nieruchomości i w konsekwencji powyższego nie dokonywano również aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, co było niezgodne z dyspozycją art. 77 ust. 1 - 3 ugn, zgodnie z którym wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, na podstawie wartości nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

Burmistrz wyjaśnił: Z uwagi m.in. na złą sytuację finansową Gminy nie dokonywano aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, która wiąże się ze sporządzeniem przez Gminę kosztownych i licznych operatów szacunkowych. W Urzędzie nie dokonywano szacowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, dokonywano tego jedynie w przypadku sprzedaży lokali mieszkalnych, znajdujących się na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym.

Ówczesny Burmistrz nie miał wiedzy na ten temat, a ówczesny kierownik referatu zeznał, że przed 2013 próbowaliśmy aktualizować opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Ponieśliśmy koszty operatów. W SKO wygraliśmy jednak tylko ok. 2 na 5 spraw w tym zakresie. Powyższe zniechęciło nas do dalszych działań z uwagi na niewspółmierność kosztów do zysków. W okresie późniejszym nie dokonywano więcej wycen tych nieruchomości.

(akta kontroli str. 1438-1443, 6333-6371)

28. a) W latach 2013-2018 Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości zlecał dwóm podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie geodezji, kartografii i inżynierii, będącym członkami jego rodziny, sporządzenie na rzecz Urzędu planów podziału nieruchomości, na łączną kwotę 65 tys. zł. Kierownik referatu sam zatwierdzał faktury pod kątem zgodności wykonanych prac. W ocenie NIK udział kierownika referatu w podpisywaniu umów oraz odbieraniu prac, w opisanych okoliczności stanowi zachowanie nieetyczne, o którym mowa § 5 dokumentu pn. *Zasady postępowania etycznego pracowników Urzędu* (obowiązujących w Urzędzie od grudnia 2011 r.) w przypadkach konfliktu interesów w sprawach prywatnych i urzędowych pracownik wyłącza się z działań mogących rodzić podejrzenia o stronniczość lub interesowność". Ponadto wybór wykonawców nie był poprzedzony analizą rynku. W ocenie NIK udzielenie ww. zleceń bez uprzedniego rozeznania rynku było działaniem nierzetelnym.

b) Burmistrz w latach 2013 -2018 nie posiadał wiedzy, iż zlecenia na sporządzenie planów podziału nieruchomości udzielane są przez pracownika z naruszeniem obowiązujących w urzędzie *Zasad postępowania etycznego pracowników* w tym szczególności § 5 *Zasad*. Powyższe świadczy również o tym, iż w urzędzie nie zorganizowano skutecznego przepływu informacji. Wyżej wskazane działania stanowiły naruszenie obowiązku określonego w art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁵⁵ tj. zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, a także Standardu nr 11 – („Nadzór”) kontroli zarządczej dla

⁵⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019, poz. 869).

sektora finansów publicznych⁵⁶, który zobowiązuje do prowadzenia nadzoru nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

NIK wskazuje, iż kierownik jednostki sektora finansów publicznych, odpowiada za zapewnienie takich działań, aby cele i zadania jednostki były realizowane zgodnie z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi oraz aby jednostka działała skutecznie, efektywnie, oszczędnie i terminowo.

(akta kontroli str.1351-1437)

Ówczesny kierownik referatu zeznał, że Na terenie Gminy podziały zlecaliśmy czterem podmiotom. Wcześniej ok. 2004 roku próbowaliśmy wybrać wykonawcę w trybie zapytania ofertowego. Wyloniliśmy firmę, która później nie mogła poradzić sobie z ilością zleconych podziałów co odbiło się m.in. na niezrealizowaniu budżetu. Nauczeni doświadczeniem dalsze podziały zlecaliśmy już ww. firmom, sprawnie działającym. Kolejnym powodem ww. zleceń na rzecz wskazanych podmiotów była specyfika i stopień trudności poszczególnych podziałów. Dodatkowo z firmami byłem w bezpośrednim kontakcie. Moim zdaniem nie zachodziła sprzeczność interesów. Nie chodziło tutaj o zysk. Firmy te nie były podatnikami VAT w związku z czym były dla Gminy finansowo atrakcyjniejsze.

Ówczesny Burmistrz zeznał, że nie wiedział, że taka sytuacja miała miejsce i nie widział wcześniej tych zleceń: Gdybym wiedział na pewno bym zareagował, jest to zachowania nieetyczne.

(akta kontroli str. 6333-6371)

29. W sześciu analizowanych postępowaniach podziałowych (w przedmiocie podziału nieruchomości) stwierdzono naruszenia przepisów prawa:

a) w jednym przypadku podziału dokonano na wniosek osoby prywatnej, a zlecenie podziału dokonano z urzędu i na koszt Gminy (należność 2.460 zł). Naruszono tym samym art. 97 ugn, zgodnie z którym podziału dokonuje się na wniosek i koszt osoby, która posiada interes prawny;

b) w dwóch przypadkach dokonano podziału w oparciu o art. 95 ust. 1 ugn - w celu zniesienia współwłasności, podczas gdy właścicielem nieruchomości podlegającej podziałowi była tylko jedna osoba;

c) w jednym przypadku podziału dokonywano w celu zniesienia współwłasności, , wbrew obowiązkowi określonemu w art. 93 ust. 1 ustawy, nie przeprowadzono weryfikacji w zakresie zgodności podziału z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

d) w jednym przypadku dokonano podziału pod warunkiem ustanowienia służebności na gruncie osoby trzeciej w celu przechodu i przejazdu do jednej z dzielonych działek. Osoba ta nie została uznana przez Urząd ze stronę tego postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., pomimo, iż wydana decyzja ingerowała w wykonywanie przez tego właściciela prawa własności,

e) w jednym przypadku współmałżonek wnioskodawcy nie był stroną postępowania w przedmiocie podziału nieruchomości objętych wspólnością ustawową małżeńską, w związku z nie doręczano mu pism oraz decyzji w przedmiocie podziału nieruchomości czym naruszono art. 28 ustawy k.p.a

g) w badanych postępowaniach w przedmiocie podziału nieruchomości, organ, nie wezwał wnioskodawców do przedłożenia dokumentów wskazanych w treści art. 97 ust. 1a pkt ustawy o gospodarce nieruchomościami, obejmujących wypisy z ewidencji gruntów, czym naruszył przepis art. 64 § 2 k.p.a., zgodnie z którym jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym

⁵⁶ Załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. (poz. 84).

niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

(akta kontroli str. 734-872)

Burmistrz wyjaśnił, że sprawami związanymi z postępowaniami administracyjnymi, mającymi na celu podział nieruchomości zajmował się ówczesny kierownik referatu i nikt go w tym zakresie nie zastępował. Burmistrz nie posiadał wiedzy dlaczego nie wzywano wnioskodawców, do przedstawienia poświadczanego urzędowo wypisu z ewidencji gruntów. Powyższe potwierdzane było jedynie na podstawie bazy danych dostępnej w tutejszym Urzędzie, do której pracownicy mają podgląd. Również w zakresie pozostałych nieprawidłowości Burmistrz nie miał wiedzy, jednak wskazał, że poprzedni kierownik referatu działał zawsze mając na względzie dobro osób składających wnioski o podział, starając się dobrać podstawę prawną podziału umożliwiającą jego dokonanie (również wówczas, gdy nie była wskazana we wniosku przez osoby go składające) (...) Przy podziałach budynków w budowie podawano (lub dodawano) podstawę prawną - art. 95 ust.1 lub 7 ugn, ponieważ podział na podstawie planu miejscowego obowiązującego na danym terenie nie byłby możliwy.

Ówczesny kierownik referatu zeznał, że dokonał podziału nieruchomości w oparciu o zniesienie współwłasności a nie o plan miejscowy ponieważ art. 95 ust. 1 ugn dotyczy też sytuacji w której dokonujemy podziału nieruchomości zabudowanej co najmniej 2 budynkami będącymi własnością jednego właściciela. Gdyby odnieść się do ustaleń planu, wówczas wydzielane działki nie spełniałyby wymagań minimalnej powierzchni zawartej w planie. W odniesieniu do podziału budynków w budowie wskazał, że zgodnie z definicją budynku, budynek powinien posiadać fundament, ściany i dach więc do podziału nie wymagane jest zakończenie budowy. Wszystkie instalacje do budynków były wykonane a jeśli nie, to wykonawcy przy przyłączeniach będą operowali konkretnymi działkami. Odnosząc się do braku dokumentacji w sprawie służebności oraz braku powiadomienia osoby bezpośrednio zainteresowanej zeznał, że Pan (...) został w Urzędzie zapoznany z warunkami podziału i wyraził zgodę na ustanowienie służebności, a brak podpisów jednego z małżonków na wniosku o podział oraz powiadomienie tylko jednego z nich ówczesny kierownik uznał za przeoczenie.

(akta kontroli str. 633-6371)

30. Decyzją z dnia 4 marca 2009 r. Burmistrz Konstanczyna Łódzkiego nałożył na Pana (...) opłatę adiacencką w wysokości 40% różnicy wartości nieruchomości przed i po podziale. Było to niezgodne z art. 98a ust. 1 i 1a ugn, który stanowi, że wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30 % różnicy wartości nieruchomości. Uchwała Rady Gminy w tym zakresie, zarówno obecna, jak i obowiązująca w czasie wydawania decyzji (uchwała nr XIII/153/07 z dnia 25 października 2007 r.) określała opłatę adiacencką na poziomie 30 %.

Zarówno obecny jak i ówczesny Burmistrz nie potrafili wyjaśnić przyczyn błędnego wskazania stawki – wszystkim zajmował się ówczesny kierownik referatu.

(akta kontroli str.6351-6371)

31. a) Organ decyzją z 30 listopada 2018 r. w postępowaniu odroczył termin płatności ostatniej raty należności z tytułu opłaty adiacenckiej, w wysokości 10.224 wraz z należnymi odsetkami do 31 maja 2019 r., w sytuacji gdy w dacie wydania decyzji ww. należność uległa przedawnieniu i tym samym organ winien umorzyć postępowanie w sprawie wniosku jako bezprzedmiotowe. Pismem z 7 sierpnia 2018 r. (tj. 9 lat po wydaniu decyzji i 5 lat po upływie terminu płatności ostatniej raty) właściciel nieruchomości zwrócił się z prośbą o odroczenie spłaty opłaty

adiacenckiej (bez podania kwoty). Decyzją z 30 listopada 2018 r. Burmistrz odroczył do 31 maja 2019 r. termin płatności należności z tytułu opłaty adiacenckiej w wysokości 10.224 wraz z należnymi odsetkami.

W dniu 24 maja 2019 r. do Urzędu wpłynął wniosek o rozłożenie na raty przedmiotowej zaległości określonej na kwotę 10.750,41 zł, uzasadniany trudną sytuacją finansową właściciela nieruchomości. W wyniku przeprowadzonej w Urzędzie weryfikacji kwoty pozostałej do spłaty ustalono, że faktyczne zaległości z tytułu nieuiszczonych rat opłaty adiacenckiej i odsetek wyniosły na dzień 30 maja 2019 r. 34.538,08 zł.

Decyzją z dnia 30 maja 2019 r. odmówiono wnioskodawcy rozłożenia ww. należności na raty wskazując, że brak jest podstaw prawnych umożliwiających kolejne rozłożenie na raty tej należności, ponieważ możliwości wynikające z ustawy dotyczące odroczenia płatności lub rozłożenia na raty wnioskodawca już wykorzystał⁵⁷

b) organ pomimo upływu terminu płatności ostatniej raty rocznej z tytułu opłaty adiacenckiej, nie podejmował żadnych działań w kierunku wyegzekwowania tej opłaty w konsekwencji czego opłata ta uległa przedawnieniu. Jednocześnie ww. decyzją opłatę adiacencką rozłożono na raty, płatne w ten sposób, że : 1 rata - 10.224 zł spłacona zostanie z odszkodowania za działkę która przeszła na własność gminy pod drogę publiczną, 2 rata - 6.476 zł spłacona zostanie z odszkodowania za działkę która przeszła na własność gminy pod drogę publiczną, a 3.748 zł płatne do 31 marca 2010 r., 3 rata 10.224 zł płatna do 31 marca 2011 r., 4 rata 10.224 zł płatna do 31 marca 2012 r., 5 rata 10.224 zł płatna do 31 marca 2013 r. Raty miały podlegać oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez NBP. Pomimo zaprzestania wpłat, w latach 2012-2013 działania Urzędu ograniczyły się do wystawienia na zaległości jedynie 3 upomnień. Wobec braku egzekwowania należności, kwota 9.742,59 zł uległa przedawnieniu

Zarówno obecny jak i ówczesny Burmistrz nie potrafili wyjaśnić dlaczego w sprawie nic się nie działo przez tyle lat i należności nie egzekwowano. Referat księgowości wystawi tytuł wykonawczy niezwłocznie po uprawomocnieniu się decyzji z 31 maja 2019 r. odmawiającej kolejnego odroczenia terminu płatności.

(akta kontroli str. 3991-4016, 6351-6371)

32. W Urzędzie nie realizowano zaleceń pokontrolnych wskazanych przez audyt i RIO.

Pracownicy referatu nie byli w stanie wyjaśnić przyczyn takiego stanu rzeczy. Wyjaśnili, iż pismo pokontrolne RIO z 2016 roku przekazane zostało bezpośrednio zwierzchnikowi tj. ówczesnemu Burmistrzowi, który nie zastosował się do wytycznych i zaleceń.

Ówczesny Burmistrz wyjaśnił, że po kontrolach odbywały się spotkania z pracownikami, na których zlecał wykonanie tych zaleceń. Nie sprawdził jednak sposobu ich wykonania, umknęło to jego uwadze.

(dowód: akta kontroli str. 647-733, 6351-6371)

33. W decyzjach nr 7a/2012, 8a/2012 z dnia 20.02.2012 r., oraz nr 3a/2015/2017 i 2a/2016/2017 z 24 kwietnia 2017 r. w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej

⁵⁷ Stosownie do obowiązujących przepisów art. 64 ust. 1 pkt 2) lit b), w związku z art. 60 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) oraz art. 2, art. 67a, art. 70 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacji Podatkowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.) właściwy organ może, na wniosek zobowiązanego, umarzać w całości, odraczać terminy spłaty całości albo części należności lub rozkładać na raty płatność całości albo części należności – w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi zobowiązanego – z tytułu niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym stanowiących dochód samorządu terytorialnego, do których zalicza się m. in. opłata adiacencka

Burmistrz określał termin zapłaty ww. opłaty poprzez odniesienie do porozumienia stanowiącego aneks do decyzji lub w terminie rozliczenia renty planistycznej. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 98a ust. 1, w nawiązaniu do art. 148 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którymi to przepisami, obowiązek wnoszenia opłaty adiacenckiej powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna.

Zgodnie z zeznaniem Kierownika Referatu z uwagi na wysokość kwot, zawarto porozumienie, że Gmina dokona wzajemnej kompensaty należności pomiędzy stronami, a Urząd nie byłby w stanie szybko zapłacić należnego odszkodowania za przejęte grunty pod drogi publiczne.

Ówczesny Burmistrz zeznał, iż nie wiedział, że zapis ten jest niezgodny z ustawą. Wynikał on z chęci wzajemnej kompensaty tych należności w późniejszym czasie. W trakcie prac pojawiały się sygnały, dotyczące oczekiwania na późniejsze decyzje dot. podziałów, kiedy to dopiero miało dojść do rozliczenia kompensaty.

(akta kontroli str. 3935-3948, 6333-6365)

34. Przypisu należności z tytułu opłat adiacenckich ustalonych decyzjami nr: 7a/2012 z dnia 20.02.2012 r. na kwotę 212,7 tys. zł, nr 8a/2012 z dnia 20.02.2012 r. na kwotę 177,3 tys. zł, nr 3a/2015/2017 z dnia 24.04.2017r. na kwotę 93,2 tys. zł oraz nr 2a/2016/2017 z dnia 24.04.2017 r. na kwotę 477,6 tys. zł dokonano na kontach zobowiązanych (nr 32442 i 37725) w dniu 31.12.2017 r. tj. z opóźnieniem liczonym od kilku miesięcy do ponad 5 lat. Wskutek braku przypisu ww. należności w księgach rachunkowych nie prowadzono ich windykacji w ww. okresie.

Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 148 ust. 1 ugn, w zw. z art. 42 ufp oraz art. 20 urach. Zgodnie z powyższymi przepisami obowiązek wnoszenia opłaty adiacenckiej powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna. Jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Natomiast do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. W konsekwencji powyższej nieprawidłowości księgi rachunkowe Gminy, a dalej sporządzane na ich podstawie sprawozdania, nie odzwierciedlały faktycznego stanu należności.

Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza informacja o przypisie należności opłat adiacenckich przekazywana były do Referatu Księgowości w wersji papierowej przez ówczesnego Kierownika Referatu w związku z czym obecnie w Urzędzie brak jest informacji o przyczynach tej sytuacji.

Jak zeznał ówczesny Kierownik Referatu dokonanie późniejszego przypisu wynikało z ustaleń między stronami w zakresie rozliczeń i możliwości finansowych Gminy.

Ówczesny Burmistrz zeznał, że działanie to wynikało z faktu zawarcia porozumienia odraczającego termin płatności. Oczekując na zbiorcze rozliczenie nie windykowano ww. należności

(akta kontroli str. 3933-3950, 3882-3892, 6333-6365, 2270-2271)

35. W Urzędzie nie dochodzono należności z tytułu renty planistycznej nałożonej decyzjami nr 25/09-17 z 28.09.2017 r. na kwotę 636,3 tys. zł na koncie nr 37725, a także nr 2/10-17 z 28.09.2017 r. na kwotę 285,5 tys. zł, nr 28/09-17 z dnia 28.09.2017 r. na kwotę 1.031,5 tys. zł, nr 27/09-17 z dnia 28.09.2017 r. na kwotę 4 tys. zł na koncie nr 32442, których obowiązek zapłaty, zgodnie z art. 60 i 67 ustawy o finansach publicznych oraz art. 47 §1 ordynacji podatkowej, powstał w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania.

Jak wyjaśnił Burmistrz termin płatności przytoczonych należności w wydanych decyzjach był nieprzekroczony, w systemie KSAT termin uregulowania należności ustalono na 30.04.2018 r. w konsekwencji czego Referat Księgowości nie miał podstawy do rozpoczęcia egzekucji z należności przez tym terminem. Dodatkowo jak wskazano, sam fakt, że przedmiotowa opłata stanowi dochód budżetu Gminy i ma charakter publicznoprawny, to za mało by uznać ją za podatek w rozumieniu art. 6 ustawy ordynacja podatkowa, w związku obowiązujące przepisy nie dają podstaw do wyznaczenia terminu uiszczenia tej opłaty jak i do naliczania odsetek ustawowych.

(akta kontroli str. 2231-2316, 3893-3912, 3882-3892)

36. Kompensata należności i zobowiązań, wynikająca z Postanowienia o potrąceniu niepodatkowej należności budżetowej o charakterze publicznoprawnym⁵⁸ wydanego w dniu 30.05.2018 r., ujęta została w księgach rachunkowych Urzędu w sposób sugerujący na faktyczną zapłatę przez obie strony ww. porozumienia w dniu 23 kwietnia 2018 roku środków pieniężnych z tytułu wzajemnych należności i zobowiązań w wysokości 1.756.383,50 zł. Powyższych zapisów nie potwierdzają jednak przepływy pieniężne na rachunku bankowym Urzędu, które natomiast wskazują na dokonanie wewnętrznego przelewu w ww. kwotach w ramach dwóch kont bankowych i środków własnych Urzędu (JDUM - dochody, JWUM-wydatki).

Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 498 kc. w zw. z art. 63 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, art 62 ust. 6 ufp, oraz art. 24 urach, zgodnie z którymi wzajemne potrącenie wierzytelności pomiędzy stronami będącymi jednocześnie względem siebie dłużnikiem i wierzycielem, powoduje wzajemne umorzenie wierzytelności do wysokości kwoty niższej, wyłączając z założenia przepływy pieniężne. Rzetelnie prowadzone księgi rachunkowe i dokonywane zapisy księgowe z kolei powinny odzwierciedlać faktyczny przebieg operacji.

Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza zaewidencjonowanie w dniu 23.04.2018 r wpływu z tytułu rent planistycznych i opłat adiacenckich było prawidłowe. Stroną regulującą te należności była jednostka JWUM (wydatki). Nie dokonano przelewu pomiędzy stronami wymienionymi z decyzjach, lecz dokonano kompensaty należności i zobowiązań (JDUM i JWUM) w ramach dwóch kont bankowych Urzędu Miejskiego w Konstanczynie Łódzkim.

(akta kontroli str. 3041-3042, 3859-3860, 3862-3878, 3882-3892)

37. W Urzędzie w kolejnych latach 2011-2018 zlecano podmiotom zewnętrznym przeprowadzenie audytu jednostek organizacyjnych Gminy, niepublicznych przedszkoli oraz SP ZOZ – u, bez uprzedniego przeprowadzenia rozeznania rynku na ww. usługi i tym samym nie podejmowano działań mających na celu zminimalizowania wydatków związanych z ich realizacją. powyższe działanie było sprzeczne z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny.

Prowadzenie zagadnień dot. audytu było w zakresie obowiązków Sekretarza Miasta. Pracownik wyjaśniła m.in., że audyt prowadzony przez Kancelarie dot. jednostek organizacyjnych Gminy oraz niepubliczne przedszkola w związku z otrzymana dotacją, jak również SP ZOZ, wyboru oferty dokonała Skarbnik Miasta. Przed dokonaniem wyboru oferty na stronie BIP publikowano ogłoszenia dot. naboru na

⁵⁸ Zgodnie z treścią postanowienia o potrąceniu Burmistrz postanowił dokonać wzajemnego potrącenia wierzytelności obu stron: należności Gminy z tytułu opłat adiacenckich i rent planistycznych w kwocie 1.756.383,50 zł za odszkodowaniem należnym stronie za grunty przejęte pod drogi w wysokości 2.917.945,00 zł. Pozostała z różnicy należność w wysokości 1.161.151,50 zł została zapłacona Stronie z rachunku Gminy w dniu 23.04.2018 r. Natomiast firma V. (nie będąca stroną tej kompensaty) dokonała na rzecz Gminy pięciu płatności w dniu 27.04.2018 r. w tożsamej kwocie ogółem 1.161.561,50 zł tytułem swoich zobowiązań (opłaty adiacenckie i renta planistyczna).

stanowiska audytorskie. Audytor wewnętrzny nie został powołany z uwagi na brak ofert.

(akta kontro str. 10165-10186)

38. W okresie czasu objętym kontrolą Burmistrz nie sprawował nadzoru nad prawidłowym realizowaniem zadań urzędu w tym w szczególności nad prawidłowym i rzetelnym sporządzaniem inwentaryzacji środków trwałych oraz wykorzystaniem nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, co skutkowało wystąpieniem licznych nieprawidłowości w tym zakresie. Powyższe działania stanowiły naruszenie obowiązku określonego w art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych tj. zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, a także Standardu nr 11 – („Nadzór”) kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁹, który zobowiązuje do prowadzenia nadzoru nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

Ówczesny Burmistrz zeznał, iż „Nie mam wiedzy na ten temat. Myślałem, że wszystko jest w porządku i zgodnie z przepisami. Tymi sprawami zajmował się Kierownik Referatu gospodarki przestrzennej i nieruchomości. Nie nadzorowałem tego. Nie potrafię wyjaśnić niezgodności dot. inwentaryzacji. Za inwentaryzacje odpowiadały komórki merytoryczne.”.

(akta kontroli str. 6333-6371)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia gospodarowanie nieruchomościami przez gminę Konstantynów Łódzki.

OBSZAR

3. Realizacja wybranych zadań z zakresu udzielania zamówień publicznych.

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem z dnia 1 marca 2019 roku w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego dla Urzędu Miejskiego w Konstantynowie Łódzkim⁶⁰ utworzono stanowisko ds. zamówień publicznych. Zgodnie z § 35 ww. regulaminu do zadań osoby zatrudnionej na tym stanowisku należy w szczególności: opracowanie regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz regulaminu pracy komisji przetargowej w Urzędzie Miejskim w Konstantynowie Łódzkim, przygotowywanie zarządzeń burmistrza w sprawie powołania komisji przetargowej oraz uczestniczenie w jej pracach, zamieszczanie ogłoszeń o zamówieniu we właściwych biuletynach, sporządzanie protokołu z prowadzonego postępowania, udzielanie odpowiedzi na wnioski wykonawców w trakcie postępowań o zamówienie publiczne, współpraca z referatem finansowo-budżetowym w zakresie zabezpieczeń wadialnych oraz należytego wykonania umowy, sporządzanie rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach w urzędzie i przekazywanie do Prezesa Zamówień Publicznych. Bezpośredni nadzór nad stanowiskiem ds. zamówień publicznych sprawuje burmistrz miasta.

Do 28 lutego 2019 r. prowadzenie postępowań przetargowych w zakresie zamówień publicznych oraz całokształt spraw proceduralnych towarzyszących postępowaniu przetargowemu zgodnie z § 27 ust. 11 Regulaminu organizacyjnego Urzędu⁶¹

⁵⁹ Załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. (poz. 84).

⁶⁰ Zarządzenie nr 39/2019 Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego z dnia 1 marca 2019 roku w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego dla Urzędu Miejskiego w Konstantynowie Łódzkim

⁶¹ Zarządzenie nr III/242/12 Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego z dnia 30 maja 2012 roku w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego dla Urzędu Miejskiego w Konstantynowie Łódzkim zmienione Zarządzeniem nr III/371/17 Burmistrza

należało do zadań Referatu Techniczno-Inwestycyjnego. Zadania z zakresu zamówień publicznych zostały określone w karcie stanowiska pracy głównego specjalisty ds. zamówień publicznych w Referacie Techniczno-Inwestycyjnym i obejmowały m.in.: przygotowywanie i publikowanie treści ogłoszeń, opracowywanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zwanej dalej SIWZ, prowadzenie dokumentacji związanej z realizacją zamówienia publicznego. Bezpośredni nadzór nad Referatem Techniczno-Inwestycyjnym oraz sprawami z zakresu zamówień publicznych sprawował zastępca burmistrza.

(akta kontroli str. 4042-4073, 4093-4102)

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych w trybach przewidzianych ustawą Prawo zamówień publicznych, zwaną dalej pzp. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone były przez zespół pomocniczy Kierownika Zamawiającego do przeprowadzania przetargów publicznych w postaci komisji przetargowej powołanej Zarządzeniem Nr II/191/2004 Burmistrza Konstanytowna Łódzkiego z dnia 19 kwietnia 2004 r.⁶², w którym określono także tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji.

(akta kontroli str. 4074-4084)

W badanym okresie w urzędzie nie była prowadzona żadna kontrola wewnętrzna dotycząca prawidłowości stosowania przepisów ustawy pzp. Nie ustanowiono żadnych mechanizmów kontrolnych zapobiegających nieprawidłowościom w dokonywaniu wydatków do równowartości 30 tys. euro. Ówczesny burmistrz wyjaśnił, że nadzór nad udzielaniem zamówień sprawował zastępca burmistrza, który na bieżąco współpracował z kierownikami referatów merytorycznie odpowiedzialnych za przedmiot zamówienia oraz specjalistą ds. zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 5990-5999, 6351-6365, 6372-6377)

Wszystkie prowadzone postępowania w trybie ustawy pzp ujmowane były w rejestrze postępowań zamówień publicznych za poszczególne lata, który uwzględniał numer sprawy, rodzaj i przedmiot zamówienia, wskazanie komórki wszczynającej postępowanie, tryb postępowania, wybranego wykonawcę, wartość netto i brutto udzielonego zamówienia, numer umowy, datę wszczęcia i udzielenia postępowania.

(akta kontroli str. 4103-4118)

W terminie określonym w art. 98 ust. 2 ustawy pzp, Urząd składał sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych za lata 2013-2018. Zgodnie z art. 13a ustawy pzp Urząd sporządził i zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Konstanytownie Łódzkim plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych na lata 2017- 2019.

(akta kontroli str. 4252-4290, 5990-6000)

Konstanytowna Łódzkiego z dn. 16 maja 2017 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego dla Urzędu Miejskiego w Konstanytownie Łódzkim.

⁶² Zarządzenie Nr II/191/2004 Burmistrza Konstanytowna Łódzkiego z dn. 19 kwietnia 2004 r. w sprawie powołania komisji do przeprowadzania przetargów publicznych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych, zmienionego Zarządzeniem Nr III/338/2005 r. z dn. 1 kwietnia 2005 r., Zarządzeniem Nr II/256/08 z dn. 10 kwietnia 2008 r., Zarządzeniem Nr I/124/11 z dn. 15 września 2011 r., Zarządzeniem II/248/16 z dn. 27 lipca 2016 r., Zarządzeniem IV/477/18 z dn. 15 stycznia 2018 r., Zarządzeniem 5/2018 z dn. 27 listopada 2018 r., Zarządzeniem 26/2019 z dn. 11 lutego 2019 r. Tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji został określony w załączniku do Zarządzenia Nr II/191/2004 Burmistrza Konstanytowna Łódzkiego z dnia 19 kwietnia 2004 r.

W badanym okresie przeprowadzono 79 postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia publicznego w trybie ustawy pzp na łączną kwotę 49.018,75 tys. zł, w tym:

- w 2013 r. 14 postępowań na łączną kwotę 5.552,89 tys. zł;
- w 2014 r. 6 postępowań na łączną kwotę 11.422,01 tys. zł;
- w 2015 r. 6 postępowań na łączną kwotę 4.857,19 tys. zł;
- w 2016 r. 17 postępowań na łączną kwotę 11.605,1 tys. zł;
- w 2017 r. 16 postępowań na łączną kwotę 4.898,46 tys. zł;
- w 2018 r. 18 postępowań na łączną kwotę 9.775,33 zł;
- w 2019 r. 2 postępowania na łączną kwotę 907,77 tys. zł .

(akta kontroli str. 4103-4119)

Analizą prawidłowości stosowania przepisów ustawy pzp przy wyłanianiu wykonawców zamówień o wartości powyżej 30 tys. euro oraz ich realizacji objęto 10 losowo wybranych postępowań, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego w latach 2015-2019 w wyniku których zawarto 13 umów o łącznej wartości 5.285,92 tys. zł, w tym:

- zamówienie T-I.271.5.2015.EW na roboty budowlane w zakresie remontu nawierzchni odcinków ulic: Bechcice i 1-go Maja w Konstancynie Łódzkim udzielone w dn. 1 grudnia 2015 r. na kwotę 216.835,96 zł z terminem wykonania 10 grudnia 2015 r.;
- zamówienie T-I.271.2.2016.EW na roboty budowlane w zakresie przebudowy i termomodernizacji budynku szkolnego przy ul. Kilińskiego 75 w Konstancynie Łódzkim udzielone w dn. 12 kwietnia 2016 r. na kwotę 1.796.794,76 zł brutto, z terminem wykonania zamówienia do 31.07.2017 r.;
- zamówienie T-I.271.12.2017 na roboty budowlane pn. „Przebudowa nawierzchni ulicy Bechcice w Konstancynie Łódzkim” udzielone w dn. 8 września 2017 r. na kwotę 707.000 zł z terminem wykonania 18.10.2017 r.;
- zamówienie T-I.271.13.2017.EW na roboty budowlane pn. „Przebudowa chodnika po wschodniej stronie ul. Daszyńskiego na odcinku od ul. Sadowej do ul. Narutowicza” udzielone w dn. 27 września 2017 r. na kwotę 160.590,98 zł, z terminem wykonania 40 dni od daty podpisania umowy;
- zamówienie T-I.271.3.2018.EW na roboty budowlane pn. „Remont i naprawa dróg gminnych w Konstancynie Łódzkim” udzielone w dn. 28 marca 2018 r. na kwotę 897.285 zł brutto, z terminem wykonania zamówienia do 15.11.2018 r.;
- zamówienie T-I.271.5.2018.EW na roboty budowlane pn. „Przebudowa nawierzchni jezdni, budowa chodnika, budowa miejsc parkingowych w Konstancynie Łódzkim” unieważnione w części 1 i udzielone w dn. 7 maja 2018 r. w części 2 w zakresie budowy miejsc parkingowych przy al. Kombatantów w Konstancynie Łódzkim na kwotę 44.210,71 zł brutto oraz w części 3 w zakresie budowy chodnika ul. Kochanowskiego od ul. Pawlikowskiej- Jasnorzewskiej do ul. Reja w Konstancynie Łódzkim na kwotę 65.253,22 zł brutto. Termin wykonania dla obu części wynosił 30 dni od daty podpisania umowy;
- zamówienie T-I.271.8.2018.EW na roboty budowlane pn. „Modernizacja boiska trawiastego na Placu Wolności 60 w Konstancynie Łódzkim” udzielone w dn. 27 czerwca 2018 r. na kwotę 167.322 zł brutto, z terminem wykonania zamówienia do 30.10.2018 r.;
- zamówienie T-I.271.23.2018.AP na usługi pielęgnacji zieleni, koszenia trawników i rowów, udzielone w dn. 17 stycznia 2019 r. w zakresie części 1: na kwotę 77.760

zł, w części 2: na kwotę 97.200 zł, oraz w zakresie części 3: na kwotę 147.895,20 zł. z terminem wykonania do 31.12.2019 r.;

- zamówienie T-I.271.3.2019.EW na roboty budowlane pn. „Remont i naprawa nawierzchni dróg gminnych w Konstancynie Łódzkim”, udzielone w dn. 7 marca 2019 r. na kwotę 785.970 zł brutto, z terminem wykonania zamówienia do 15.11.2019 r.;

- zamówienie T-I.271.4.2019.EW na roboty budowlane w zakresie budowy zatoki parkingowej przy ul. Łódzkiej, po stronie południowej, na odcinku od pl. Kościuszki do ul. Piłsudskiego w Konstancynie Łódzkim, udzielone w dn. 21 marca 2019 r. na kwotę 121.798,03 zł brutto, z terminem wykonania zamówienia do 30.06.2019 r.

(akta kontroli str. 4291-5236)

Wszystkie badane postępowania wszczynane były na podstawie wniosku o rozpoczęcie postępowania związanego z udzieleniem zamówienia publicznego, w którym wskazywano wartość szacunkową zamówienia, podstawę jej ustalenia, planowany termin wykonania robót/ usług. Na wniosku Skarbnik Miasta potwierdzał źródło finansowania zamówienia, wskazując dział, rozdział i paragraf budżetu. Wnioski akceptował zastępca burmistrza jako nadzorujący wnioskodawcę, zaś decyzję o rozpoczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego podejmował Burmistrz zatwierdzając wniosek.

Projekty umów, będące załącznikami do SIWZ były opiniowane pod względem prawnym przez radcę prawnego.

W dziewięciu przypadkach wartość szacunkową ustalono na podstawie kosztorysów inwestorskich, w jednym na podstawie faktycznie wykonanych prac w okresie poprzedzającym postępowanie.

We wszystkich postępowaniach osoby wykonujące czynności związane z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, osoby powołane w skład komisji przetargowej, wykonujące czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania, oraz kierownik zamawiającego złożyli oświadczenia na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy pzp.

W sposób prawidłowy zamieszczano ogłoszenia o zamówieniu publicznym w Biuletynie Urzędu Zamówień Publicznych, w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Konstancynie Łódzkim oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego. W tym samym dniu publikowano Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia wraz z załącznikami na stronie internetowej Zamawiającego. W terminie zgodnym z ustawą pzp⁶³, tj. 30 dni od daty udzielenia zamówienia zamieszczano ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego w Biuletynie Urzędu Zamówień Publicznych.

Określone przez Zamawiającego kryteria oceny ofert w postępowaniach nie dotyczyły właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej, co było zgodne z art. 91 ust. 3 pzp.

Zamawiający zgodnie z art. 43 ust. 2 pzp prawidłowo wyznaczał terminy składania ofert w badanych postępowaniach. Zgodnie z art. 91 ust. 1 pzp Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów określonych w ogłoszeniu i SIWZ w dziewięciu z 10-u postępowań.

Protokoły z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego sporządzane były według wzorów zamieszczonych w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁶⁴. Protokoły

⁶³ Art. 95 ust. 1 ustawy pzp

⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. z 2016, poz. 1128)

sporządzane były przez sekretarza komisji przetargowej i zatwierdzane przez kierownika zamawiającego.

Wszystkie badane umowy w sprawach zamówień publicznych, podpisane przez Burmistrza i kontrasygnowane przez Skarbnika Miasta, zawarto zgodnie z art. 139 ustawy pzp. Umowy zabezpieczały interesy gminy regulując wysokość i okoliczności naliczania kar umownych, warunki odstąpienia od umowy, gwarancję wykonanych robót budowlanych/ usług, a także warunki odbioru wykonanych prac.

(akta kontroli str. 4291-5236)

Zgodnie z art. 45 ust. 1 pzp zamawiający żądał od wykonawców wniesienia wadium w wysokości do 3 % wartości zamówienia. Wadium było wnoszone przez wykonawców przed upływem terminu składania ofert w formach określonych w art. 45 ust. 6 pzp. Zamawiający zwracał wadium wykonawcom wraz z należnymi odsetkami w terminie od 1 do 7 dni od momentu wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu, a Wykonawcom, z którymi podpisał umowy w terminie od 5 do 8 dni od ich podpisania.

(akta kontroli str. 4291-5236, 5238-5268)

W wszystkich badanych przypadkach Wykonawca zobowiązany był do wniesienia należytego zabezpieczenia umowy w wysokości od 5 do 10% wartości umowy. Wykonawcy terminowo wnosili należyte zabezpieczenie umów w formie pieniężnej (46,15% badanych umów zawartych w wyniku postępowań o udzielenie zamówień publicznych) lub ubezpieczeniowych gwarancji należytego wykonania kontraktu (53,85% badanych umów).

(akta kontroli str. 4382-4393, 4453-4457, 4627-4632, 4708-4713, 4770-4782, 4892-4901, 4913-4922, 4981-4991, 5070-5114, 5170-5181, 5223-5234, 5269-5302)

Każdy z wykonawców zobowiązany był do posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności na czas wykonywania robót budowlanych/ usług i na okres gwarancji robót budowlanych. W 11 z 13 badanych umów Zamawiający wyegzekwował od Wykonawców potwierdzenie spełnienia tego warunku w terminach wskazanych w umowach. W przypadku dwóch umów, których przedmiotem była pielęgnacja zieleni, Wykonawca zawarł polisę z 15 dniowym opóźnieniem.

(akta kontroli str. 4382-4393, 4453-4457, 4627-4632, 4708-4713, 4770-4782, 4892-4901, 4913-4922, 4981-4991, 5070-5114, 5170-5181, 5223-5234)

Kierownik Referatu Inwestycji i Ochrony Środowiska wyjaśniła: *z uwagi na fakt, iż było to nowe postępowanie w ramach przetargu nieograniczonego na tego typu usługi, Wykonawca w terminie kilku dni zebrał oferty od towarzystw ubezpieczeniowych i dokonał wyboru oraz zawarł polisę. Polisa została podpisana w terminie 2 tygodni od daty umów, to jest jeszcze przed terminem pierwszego fakturowania za rozpoczęte usługi.*

(akta kontroli str. 5115-5116, 5981-5986)

Wszystkie badane zamówienia odbierano protokołami częściowymi lub końcowymi podpisywanymi przez przedstawicieli obu stron z udziałem inspektora nadzoru budowlanego w przypadku robót budowlanych. Protokoły stanowiły zgodnie z zawartymi umowami, podstawę do wystawienia przez wykonawców faktur. W dziewięciu badanych umowach na roboty budowlane podstawą wystawienia faktur oprócz protokołów były obmiary robót. Obmiary lub kosztorysy powykonawcze przedłożono zamawiającemu wraz z protokołami na potwierdzenie wykonania czterech umów.

(akta kontroli: 4396-4397, 4466-4467, 4652-4654, 4786, 4790, 4929-4930, 4998-4999 5120-5122, 5126-5128, 5184)

Burmistrz wyjaśnił, że umowy na roboty budowlane były umowami ryczałtowymi i zapis o obmiarach lub kosztorysach powykonawczych nie skutkowało koniecznością wykonania tych obmiarów w realizowanej inwestycji. Każdorazowo przedmiot umowy był odbierany protokołem potwierdzającym wykonanie inwestycji.

Ówczesny burmistrz wyjaśnił, że za kompletność dokumentacji dotyczącej odbioru wykonanych robót stanowiącą podstawę do wystawienia przez Wykonawcę faktury odpowiadał kierownik Referatu Techniczno-Inwestycyjnego.

(akta kontroli str. 6009-6013, 6351-6365)

Podpisane protokoły częściowe lub końcowe stanowiły podstawę do przyjęcia faktur. Faktury zawierały opis merytoryczny, podstawę prawną udzielenia zamówienia, adnotację o kontroli pod względem merytorycznym przez kierownika Referatu Techniczno-Inwestycyjnego, formalno-rachunkowym przez pracownika Referatu Księgowości, klasyfikację wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, adnotację o wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dokonanej przez Skarbnika Miasta lub jego zastępcę, a także zatwierdzenie do wypłaty przez Burmistrza KŁ lub jego zastępcę.

(akta kontroli str. 4398-4400, 4462-4470, 4655-4657, 4736-4738, 4783-4789, 4908-4910, 4934-4936, 5000-5002, 5117-5119, 5123-5125, 5182-5184)

Osiem z dziewięciu badanych zamówień na roboty budowlane zrealizowanych zostało w terminie określonym w umowie. W jednym przypadku roboty budowlane w zakresie przebudowy i termomodernizacji budynku szkolnego przy ul. Kilińskiego 75 w Konstancynie Łódzkim zakończone zostały w dn. 19.09.2017 r.⁶⁵, tj. z 50-dniowym opóźnieniem, co potwierdza wpis do Dziennika Budowy dokonany przez Inspektora Nadzoru. Faktura za ostatni etap została zapłacona bez potrącenia odsetek, o których mowa w umowie⁶⁶. Zamawiający w dn. 03.11.2017 r. wystawił notę księgową na kwotę stanowiącą 0,5% całkowitej kwoty umowy za każdy rozpoczęty dzień opóźnienia w wykonaniu robót. Wezwanie do zapłaty oraz ostateczne wezwanie do zapłaty zostały skierowane do Wykonawcy odpowiednio 09.03.2018 r. i 23.03.2018 r. (tj. po upływie 126 i 140 dni). Kolejne wezwanie do zapłaty wysłano w dn. 11 lutego 2019 r. (po 325 dniach). 22 maja 2019 r. Gmina Konstancynów Łódzki skierowała do Sądu Rejonowego w Sieradzu wniosek o zażalenie do próby ugodowej.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną zwłoki w dochodzeniu należnych odsetek od nieterminowego wykonania inwestycji były wątpliwości interpretacyjne związane z podstawą naliczenia wysokości kary umownej. Wykonawca stał na stanowisku, że powinna być ona naliczona jedynie od wartości części niezrealizowanych terminowo robót. Natomiast zdaniem Zamawiającego kara umowna wynosiła 0,5% wartości kwoty określonej w §8 ust. 1 umowy PF.272.2.2016.EW, to jest całości wynagrodzenia Wykonawcy.

Ówczesny burmistrz wyjaśnił: *do dnia umownego zakończenia robót budowlanych większość robót została wykonana, co potwierdzają protokoły odbioru z dn. 18.08.2016 r. i 17.03.2017 r. oraz zapisy w dzienniku budowy, jaka część pozostałych robót została wykonana. Wykonawca zakwestionował wysokość kar umownych wskazując na ich nieprawidłową, zawyżoną wysokość. Konieczne zatem w tym zakresie były konsultacje prawne.*

(akta kontroli str.4459-4498, 6351-6365)

⁶⁵ W umowie T-I.272.2.2016 wskazano termin wykonania 31.07.2017 r.

⁶⁶ §10 ust. 2 pkt 1 umowy T-I.272.2.2016

W jednym postępowaniu⁶⁷ Zamawiający odstąpił od wezwania dwóch oferentów do uzupełnienia oświadczeń o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu.

Burmistrz wyjaśnił, że w ww. postępowaniu Zamawiający przewidział w SIWZ oraz w ogłoszeniu o zamówieniu możliwość zastosowania procedury „odwróconej”, zgodnie z art. 24aa ustawy pzp, a co za tym idzie przystępując do oceny ofert, Zamawiający nie badał wstępnych oświadczeń wykonawców, składanych na podstawie art. 25a ustawy pzp. Stosownie do treści art. 26 ust. 3 ustawy pzp, jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 25a ust. 1 ustawy pzp, lub złożone oświadczenie jest niekompletne, zawiera błędy lub budzi wskazane przez Zamawiającego wątpliwości, Zamawiający wzywa do złożenia, uzupełnienia lub poprawienia powyższego oświadczenia lub do udzielenia wyjaśnień w terminie przez siebie wskazanym, chyba że mimo jego złożenia, uzupełnienia lub poprawienia lub udzielenia wyjaśnień oferta wykonawcy podlega odrzuceniu albo konieczne byłoby unieważnienie postępowania. W przypadku procedury odwróconej wskazany przepis będzie miał zastosowanie w odniesieniu do braku, niekompletności czy błędów dotyczących oświadczenia, o którym mowa w art. 25a ust. 1 ustawy pzp, jedynie do wykonawcy, którego oferta została oceniona jako najkorzystniejsza.

(akta kontroli 5185-5236, 6003-6008)

W latach 2015-2018 gmina zrealizowała 60 inwestycji na łączną kwotę 12.627,21 tys. zł, w tym 18 inwestycji o wartości powyżej 30 tys. euro na kwotę 9.822,45 tys. zł i 42 inwestycje o wartości poniżej 30 tys. euro na kwotę 2.804,76 tys. zł.

(akta kontroli str. 5981-5988)

Analizą prawidłowości stosowania przepisów ustawy pzp przy udzielaniu zamówień o wartości powyżej 30 tys. euro w trybie zamówienia z wolnej ręki objęto pięć zamówień, których przedmiotem była konserwacja instalacji oświetlenia dróg, placów i innych miejsc publicznych udzielonych w latach 2015-2019 o łącznej wartości 1.440.716,89. tys. zł, w tym:

- w 2015 r. na kwotę 262.775,76zł;
- w 2016 r. na kwotę 292.679,88 zł;
- w 2017 r. na kwotę 294.525,47 zł;
- w 2018 r. na kwotę 330.422,52 zł;
- w 2019 r. na kwotę 260.313,26 zł.

Umowy w trybie zamówienia z wolnej ręki zawarto zgodnie z art. 139 ustawy pzp. Wszystkie umowy były podpisane przez Burmistrza i zawierały kontrasygnatę Skarbnika Miasta.

(akta kontroli str.5303-5408, 6056-6173)

Ze sporządzonych na potrzeby kontroli rejestrów zamówień udzielonych na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy pzp wynika, że w latach 2015-2018 wydatkowano kwotę 9.795,89 tys. zł, w tym:

- w 2015 r. na kwotę 2.286,19 tys. zł;
- w 2016 r. na kwotę 3.008,76 tys. zł;
- w 2017 r. na kwotę 2.452,20 tys. zł;
- w 2018 r. na kwotę 2.048,74 tys. zł.

(akta kontroli str. 5409, 5754-5947)

W 2018 r. udzielono 867 zamówień, z czego w przypadku 102 dokonano analizy rynku (11,76%), w 2017 r. udzielono 868 zamówień z czego 70 po analizie rynku

⁶⁷ T-I.271.4.2019.LP

(8,06%), w 2016 r. 932 zamówienia z czego 76 po analizie rynku (8,15%), zaś w 2015 r. 764 z czego 48 po analizie rynku (6,28%).

(akta kontroli str.5409, 5761-5964.)

Badaniem sposobu wyboru wykonawców dla zamówień, do których przepisów ustawy pzp nie stosuje się objęto dwie umowy zawarte w 2015 r i 2016 r. na usługi utrzymania czystości na terenie miasta odpowiednio na kwoty 200 tys. zł i 180 tys. zł zawarte ze spółką komunalną, która jest w 100% własnością gminy.

Powołując się na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 15 grudnia 2016 r.⁶⁸ Burmistrz wyjaśnił, że zgodnie z art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 i 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać zadania własne m.in. w formie utworzonej przez siebie spółki prawa handlowego - tj. spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej⁶⁹) poprzez powierzenie wykonania określonych zadań osobom trzecim na podstawie umowy (art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Jednocześnie wskazał, że Ustawa o gospodarce komunalnej, jak też ustawa Prawo zamówień publicznych, nie zastrzegają żadnych wymogów formalnych, co do formy takiego powierzenia. Powierzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnych komunalnej spółce prawa handlowego powołanej w celu wykonywania tych zadań nie stanowi zatem udzielenia zamówienia publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy Prawo zamówień publicznych i nie wymaga stosowania procedur udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 5415-5421, 5508-5512)

Badaniem sposobu wyboru wykonawców dla zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro oraz ich realizacji objęto 20 losowo wybranych umów zawartych w latach 2015-2018 na łączną kwotę 1.001,58 tys. zł, w tym:

- cztery umowy na świadczenie usługi audytu wewnętrznego w latach 2015-2019 odpowiednio na kwoty: 70.848 zł za usługi świadczone w latach 2015-2016, po 35.424 zł w latach 2017 i 2018 oraz 25.830 zł w 2019 r.;
- dwie umowy zawarte w latach 2014-2015 na świadczenie usług konsultingowych na łączną sumę 56.580 zł brutto;
- trzy odrębne umowy⁷⁰ zawarte w 2016 r. o łącznej wartości 170 tys. zł, których przedmiotem było utrzymanie miejskich terenów zielonych – parków i trawników na terenie Konstancinowa Łódzkiego;
- cztery odrębne umowy⁷¹ zawarte w 2017 r. na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy pzp na utrzymanie zieleni w 2017 r. na Pl. Wolności (96 tys. zł) i Pl. Kościuszki (60 tys. zł i 65 tys. zł) oraz na koszenie trawników (90 tys. zł);
- umowa zawarta w 2016 r., której przedmiotem był wielobranżowy nadzór nad całością robót realizowanej inwestycji pn. "Termomodernizacja budynku szkolnego przy ul. Kilińskiego 75 w Konstancinowie Łódzkim" na kwotę 12 tys. zł.;
- umowa z 2017 r. na dostawę i montaż urządzeń zabawowych na terenie Przedszkola nr 3 w Konstancinowie Łódzkim na kwotę 33,3 tys. zł;
- umowa z 2018 r. na opracowanie Programu funkcjonalno- użytkowego dla projektu "Modernizacja torowiska tramwajowego w Konstancinowie Łódzkim" na kwotę 83.640 zł brutto;

⁶⁸ sygn. BDF1.4800.40.2016

⁶⁹ ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 712)

⁷⁰ T-I.273.9.2016.AP, T-I.273.25.2016.AP, T-I.273.33.2016.AP

⁷¹ T-I.273.2.2017.AP, T-I.273.18.2017.AP, T-I.273.25.2017.AP, T-I.273.53.2017.AP

- trzy odrębne umowy⁷² zawarte w 2018 r. o łącznej wartości 173 tys. zł, których przedmiotem było utrzymanie miejskich terenów zielonych – parków i trawników na terenie Konstancynowa Łódzkiego (koszenie i przycinka drzew);
- umowa⁷³ z 2018 r. na roboty budowlane polegające na przebudowie nawierzchni jezdni ul. Al. Kombatantów na kwotę 83,64 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 5415-5753)

10 z 20-u badanych umów zawarto po przeprowadzeniu zapytania ofertowego rozesłanego drogą mailową do minimum 3-ech wykonawców lub opublikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Konstancynów Łódzki. Jedną umowę zawarto po nierozstrzygniętym przetargu nieograniczonym⁷⁴.

(akta kontroli str. 5410-5541, 5573-5660, 5676-5695, 5745-5753)

Zawarte umowy zabezpieczały interesy gminy regulując wysokość i okoliczności naliczania kar umownych, warunki odstąpienia od umowy, gwarancję wykonania w przypadku robót budowlanych, a także warunki odbioru wykonanych prac.

Przedmiot 13-u umów odebrano protokołami częściowymi lub końcowymi podpisywanymi przez przedstawicieli obu stron. 11 z nich odebrano w terminach wskazanych w umowach. Zawarte w latach 2014 i 2015 umowy, których przedmiotem było świadczenie usług konsultingowych odebrano po terminie wskazanym w umowie odpowiednio po 69 i 34 dniach. W przypadku umów (3), których przedmiotem było koszenie trawników i rowów na terenie miasta Wykonawca przedkładał wykaz ulic, na których wykonywał usługi wraz z obmiarem dokonanych prac.

Protokoły stanowiły dla Wykonawców podstawę do wystawienia faktur. Faktury zawierały opis merytoryczny ze wskazaniem źródeł finansowania, podstawę prawną udzielenia zamówienia, adnotację o kontroli pod względem merytorycznym przez kierownika Referatu, który prowadził sprawę, adnotację o kontroli pod względem formalno-rachunkowym przez pracownika Referatu Księgowości, klasyfikację wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, adnotację o wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów przez Skarbnika Miasta lub osobą go zastępującą, zatwierdzenie do wypłaty przez Burmistrza KŁ lub jego zastępcę.

(akta kontroli str. 5410-5753, 9920-9935, 9979-9984)

Za czynności określone w umowach, których przedmiotem były usługi audytu wewnętrznego (4) strony określiły wynagrodzenie ryczałtowe, obejmujące wszelkie koszty ponoszone przez Wykonawcę związane z wykonaniem prac określonych w umowach, wypłacane co miesiąc. W umowach nie uregulowano sposobu odbioru wykonanych prac.

(akta kontroli str. 10087-10223)

Umowa PF.273.2.2016.PK, której przedmiotem był wielobranżowy nadzór nad całością robót realizowanej inwestycji pn. "Termomodernizacja budynku szkolnego przy ul. Kilińskiego 75 w Konstancynowie Łódzkim" została zrealizowana, potwierdzona dwoma raportami i opłacona na podstawie dwóch faktur. Roboty budowlane na obiekcie zostały zakończone z 50-o dniowym opóźnieniem, co potwierdza wpis w drugim tomie dziennika budowy. Zgodnie z §6 ust. 2 zawartej umowy z Wykonawcą została podpisana nowa umowa na dodatkowy okres świadczenia usługi. Umowa o numerze PF.273.15.2017.PK została wprowadzona do systemu księgowego, odebrana raportem i opłacona. Do kontroli nie przedłożono jednakże oryginału umowy.

⁷² T-I.273.20.2018.AP, T-I.273.36.2018.AP, T-I.273.76.2018.AP

⁷³ T-I.273.72.2018.AW

⁷⁴ T-I.271.5.2018 w zakresie części 1.

Inspektor w Referacie Strategii Promocji i Rozwoju Miasta nie potrafiła wyjaśnić braku podpisanego przez obie strony egzemplarza umowy. Jak wyjaśnił kierownik Referatu Księgowości *mogła ona zostać przedłożona do akt sprawy dotyczącej nieterminowego wykonania robót budowlanych w zakresie przebudowy i termomodernizacji budynku szkolnego. Gmina Konstantynów Łódzki skierowała do Sądu Rejonowego w Sieradzu wniosek o zawiązanie do próby ugodowej z wykonawcą. Wykonawca umowy PF.273.15.2017.PK sprawował wielobranżowy nadzór nad całością robót w zakresie tej inwestycji, a zawarta umowa stanowiła dodatkowy koszt, który gmina musiała ponieść w związku z opóźnieniem wykonania robót.*

(akta kontroli str. 5422-5443, 6015-6016, 6018-6019, 6021-6028, 6047-6048)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Sprawozdania z zamówień udzielonych w latach 2015 – 2018 sporządzane były nierzetelnie. W części II sprawozdań⁷⁵ nie ujmowano umów, zawartych na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 (w trybie z wolnej ręki), których przedmiotem była konserwacja oświetlenia.

(akta kontroli str.4252-4284)

Ówczesny burmistrz wyjaśnił, że był przekonany, że sprawozdania sporządzano w oparciu dokumenty źródłowe w sposób prawidłowy.

(akta kontroli str. 6351-6371)

2. W postępowaniu T-I.271.5.2015.EW Zamawiający dokonał wyboru oferty Wykonawcy, którego oferta nie była najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, czym naruszono przepis art. 91 ust. 1 pzp. Wskazana oferta była ofertą najtańszą. Kryterium ceny w powiązaniu z innymi kryteriami wskazanymi w SIWZ pozwalało jednak na przyznanie wskazanej ofercie mniejszej liczby punktów niż ofercie złożonej przez wykonawcę, który zaproponował wykonanie zamówienia za wyższą kwotę.

(akta kontroli str.4291-4400)

Kierownik Referatu Inwestycji i Ochrony Środowiska⁷⁶ i jednocześnie członek komisji przetargowej wyjaśniła, że *na podstawie analizy złożonych ofert, oceny spełnienia przez Wykonawców warunków udziału w postępowaniu oraz kryteriów oceny ofert ustalono, iż złożone oferty nie podlegają odrzuceniu. Oferta Nr 1 uzyskała sumę punktów w ustalonych kryteriach wyższą o 0,53 punktu niż oferta Nr 2, niemniej cena oferty Nr 1 przewyższała kwotę, jaką Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia.*

(akta kontroli str.5981-5986)

Burmistrz wyjaśnił, że *wybór najkorzystniejszej oferty został dokonany wbrew art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy pzp z uwagi na ograniczenie kwoty budżetowej przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, obawę przed wzrostem cen w przypadku powtórzenia postępowania i konieczność*

⁷⁵ Część II sprawozdań dotyczy zamówień klasycznych o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8, i mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy.

⁷⁶ do 28 lutego 2019 r. Referatu Techniczno-Inwestycyjnego

natychmiastowej realizacji zadania jeszcze przed nastaniem okresu zimowego, podyktowanej złym stanem technicznym przebudowywanych ulic.

Ówczesny burmistrz wskazał, że informację o wyborze najkorzystniejszej oferty podpisał zastępca burmistrza, który wyjaśnił, że *podpisując informację z wyboru wykonawcy w postępowaniu był pewien, że wskazane w niej uzasadnienie daje taką możliwość.*

(akta kontroli str. 5990-5999, 6351-6371)

NIK wskazuje, iż w sytuacji gdy cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia i nie ma możliwości zwiększenia tej kwoty, do ceny najkorzystniejszej oferty, w myśl art. 93 ust. 1 pkt 4 pzp zamawiający winien unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia.

3. W ramach postępowania T-I.271.13.2017, Zamawiający nie podjął w stosunku do Wykonawcy żadnych działań w celu wymuszenia realizacji przewidzianego w zapisach SIWZ oraz umowy zawartej z wykonawcą, obowiązku przedłożenia przez Wykonawcę imiennego wykazu osób, które będą wykonywać czynności określone w umowie wraz z oświadczeniem, że wymienione osoby są zatrudnione w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy Kodeks pracy

Zgodnie z warunkami wskazanymi w SIWZ oraz § 5 ust. 5 zawartej umowy Wykonawca lub podwykonawca w terminie 3 dni od dnia podpisania umowy zobowiązany był przedłożyć Zamawiającemu imienny wykaz osób, które będą wykonywać czynności określone w ust. 4 umowy wraz z oświadczeniem, że wymienione osoby są zatrudnione w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy Kodeks pracy. Przedłożone do kontroli oświadczenie nie zawierało wskazania, co do sposobu zatrudnienia wymienionych w nim osób. Ponadto opatrzone zostało datą 31 sierpnia 2017 r., wskazującą na to, że wystawiono je 27 dni przed zawarciem umowy.

(akta kontroli str. 4658-4738)

Burmistrz wyjaśnił, że Zamawiający uzyskał od Wykonawcy oświadczenie zawierające imienny wykaz pracowników, który Wykonawca sporządził na potrzeby wcześniej wykonywanych inwestycji, stąd widniejąca na oświadczeniu data 31.08.2017 r. Oświadczenie stanowiło potwierdzenie, że Wykonawca zamierza skierować te same osoby do realizacji umowy zawartej w dniu 27.09.2017 r. z Gminą Konstantynów Łódzki. Zamawiający przyznał, że poprzez niedopatrzenie nie zauważył w oświadczeniu braku klauzuli o zatrudnieniu wymienionych osób w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy Kodeks Pracy.

(akta kontroli str.6003-6008)

Ówczesny burmistrz wyjaśnił, że za potwierdzenie kompletności dokumentacji do umowy odpowiadał kierownik Referatu Techniczno-Inwestycyjnego oraz główny specjalista ds. zamówień publicznych. Jego zastępca wskazał, że niewłaściwa data na oświadczeniu może być wynikiem pomyłki pisarskiej Wykonawcy.

(akta kontroli str. 6351-6377)

4. W ramach postępowania T-I.271.5.2018 Zamawiający dokonał wyboru oferty Wykonawcy, który powołując się na potencjał innego podmiotu, nie potwierdził spełnienia warunków udziału w postępowaniu i wbrew obowiązkowi określonemu w art. 22a ust. 1 i 2 pzp, nie udowodnił, że realizując zamówienie, będzie dysponował niezbędnymi zasobami tego podmiotu, w szczególności nie

przedstawił zobowiązania do oddania mu do dyspozycji niezbędnych zasobów na potrzeby realizacji zamówienia. Zobowiązanie podmiotu trzeciego do oddania do dyspozycji Wykonawcy niezbędnych zasobów na potrzeby wykonania zamówienia zarówno w części 2 jak i 3 zostało podpisane jedynie przez Wykonawcę, a nie przez podmiot oddający zasoby w dyspozycję Wykonawcy.

Mimo powyższego komisja stwierdziła kompletność dokumentacji oraz spełnienie warunków udziału w postępowaniu przez Wykonawcę w części 2 i 3 postępowania i w dn. 26.04.2018 wystąpiła do Burmistrza KŁ z wnioskiem o zatwierdzenie wyboru. Ponadto po wykonaniu zamówienia Wykonawca przedłożył oświadczenie, że obie roboty budowlane wykonał samodzielnie, bez pomocy podwykonawców, a jedynie pod nadzorem przedstawiciela.

(akta kontroli str. 4791-4936)

Burmistrz przyznał, że *przez niedopatrzenie nie wyegzekwował obowiązku wezwania wykonawcy do złożenia określonych oświadczeń lub dokumentów.*

Ówczesny burmistrz wskazał, że za potwierdzenie kompletności dokumentacji do umowy odpowiadał kierownik Referatu Techniczno- Inwestycyjnego oraz główny specjalista ds. zamówień publicznych.

Kierownik Referatu Inwestycji i Ochrony Środowiska wyjaśniła, że *niekompletność dokumentacji postępowania wynika z niedopatrzenia Zamawiającego, w zakresie zarówno oświadczeń jak i zobowiązań.*

(akta kontroli str. 5977-5980, 5990-5999, 6351-6371)

5. Zamawiający w postępowaniu T-I.271.23.2018 „Usługi pielęgnacji zieleni, koszenia trawników i rowów”, w zakresie części 1 i 2 ww. zamówienia, nie wezwał Wykonawcy do złożenia oryginału oświadczeń podmiotu trzeciego o przekazaniu Wykonawcy niezbędnych zasobów na realizację zamówienia, zaś w zakresie części 1 nie wezwał Wykonawcy do złożenia podpisanego wykazu usług na potwierdzenie spełniania warunku zdolności technicznej lub zawodowej i w konsekwencji dokonał ww. postępowaniu wyboru Wykonawcy, który nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu.

Zgodnie z § 14 rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia⁷⁷ dokumenty i oświadczenia, o których mowa w rozporządzeniu składane są w oryginale lub kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem. Poświadczenia za zgodność z oryginałem dokonuje odpowiednio wykonawca, podmiot, na którego zdolnościach lub sytuacji polega wykonawca, wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego albo podwykonawca, w zakresie dokumentów lub oświadczeń, które każdego z nich dotyczą.

(akta kontroli str. 5003-5128)

Kierownik Referatu Inwestycji i Ochrony Środowiska wyjaśniła, m.in. że *Zamawiający nie dopuścił w przedmiotowym postępowaniu możliwości komunikacji za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, a co za tym idzie oświadczenie w formie zobowiązania podmiotu trzeciego powinno być składane w formie pisemnej, w oryginale lub kopii potwierdzonej za zgodność z oryginałem własnoręcznym podpisem. Niedopatrzenie Zamawiającego stanowiło zatem jedynie dopuszczenie kopii zobowiązania, bez potwierdzenia jej za zgodność z oryginałem przez podmiot trzeci.*

⁷⁷ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz.U. z 2016, poz. 1126)

(akta kontroli str. 5981-5986)

6. W postępowaniu T-I.271.23.2018.EW pn. „Usługi pielęgnacji zieleni, koszenia trawników i rowów” wartość zamówienia została obliczona z naruszeniem art. 34 ust. 1 pzp. Szacunkowa wartość zamówienia została określona na kwotę 322,4 tys. zł netto - na podstawie zakresu prac wynikających z umów zawartych w 2018 r, które obliczono na kwotę 299,07 tys. zł netto z uwzględnieniem 8% zwiększenia cen, w sytuacji gdy, że faktyczna wartość udzielonych w 2018 roku zamówień wynosiła 271 tys. brutto, tj. 250,93 tys. zł netto⁷⁸.

W myśl art. 34 ust. 1 pzp podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się okresowo lub podlegające wznowieniu w określonym czasie jest łączna wartość zamówień tego samego rodzaju udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym, z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych usług lub dostaw oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem.

(akta kontroli str. 5003-5129)

Burmistrz wyjaśnił, że do ustalenia wartości szacunkowej dla postępowania nr T-I.272.23.2018.EW przyjęto wartość umów zawartych w 2018 r., w tym wartość umowy T-I.273.25.2017.AP, która obejmowała okres od 15.06.2017 r. do 31.12.2018 r. (wraz z dwoma aneksami zawartymi w roku 2018). Wskazana rozbieżność wynika z faktu, że obliczona wartość szacunkowa obejmowała dodatkowo 6,5 miesiąca roku 2017, co wpłynęło na zwiększenie łącznej wartości zamówienia o 48,15 tys. zł. *Ustalona wartość zamówienia obejmowała zatem de facto wartość zamówień udzielonych w terminie poprzedzającego okresu 18,5 miesiąca. Wskazana omyłka Zamawiającego nie miała jednakże wpływu na wybór procedury dla przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i nie spowodowała celowego uniknięcia stosowania przepisów ustawy pzp.*

(akta kontroli str. 5981-5989, 6003-6008)

7. Burmistrz w trzech⁷⁹ z 13 badanych umów zawartych w wyniku postępowań dokonał zwrotu 70% kwoty gwarancji należytego wykonania umowy wniesionej w pieniądzu, po upływie terminu na dokonanie zwrotu (zwłoka od 12 do 339 dni) określonego w art. art. 151 ust. 1 oraz ust. 3 ustawy pzp, zgodnie z którym Zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane, zaś kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady zwracana jest nie później niż w 15. dniu po upływie okresu rękojmi za wady.

(akta kontroli str. 5269-5302, 6040-6046)

Burmistrz w złożonych wyjaśnieniach potwierdził, że Urząd nie dokonał zwrotu środków pieniężnych. Wyjaśnił również, że *w Urzędzie Miejskim kwestią nieuregulowaną pozostaje, kto sprawuje nadzór nad gwarancjami i poręczeniami niepieniężnymi.*

(akta kontroli str. 6015-6016, 6018-6020, 6029-6031)

⁷⁸ przy założeniu 8% stawki podatku vat na usługi polegające na konserwacji terenów zieleni (pielęgnacji, koszeniu, pielieniu, nawożeniu, itp.) oraz dokonywaniu nasadzeń na zlecenie lub w oparciu o projekt zagospodarowania terenów zieleni. Taką stawkę stosowali również Wykonawcy świadczący tego rodzaju usługi dla gminy w grudniu 2018 r.

⁷⁹ Umowy T-I.272.6.2018.EW oraz T-I.272.7.2018.EW, T-I.272.8.2017.EW

8. W latach 2015-2019 Burmistrz zawarł pięć umów na konserwację oświetlenia ulicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania w przedmiocie udzielenia zamówienia publicznego w tym trybie, czym naruszono art. 66 i nast. ustawy pzp.

(akta kontroli str. 5303-5408, 6056-6193)

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd nie przeprowadzał postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp na konserwację oświetlenia ulicznego. *Umowy w latach 2015-2019 były zawierane bez stosowania trybów ustawowych z Wykonawcą w odpowiedzi na propozycje podpisania umów na kolejne lata. Zamawiający otrzymał jednoznaczną informację, że w zakresie instalacji oświetlenia ulicznego będącego własnością Wykonawcy, z przyczyn technicznych nie było możliwe udzielenie zamówienia na konserwację i bieżące utrzymanie tego oświetlenia innemu wykonawcy. Ponadto, zawarcie umowy bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie miało wpływu na wybór Wykonawcy, ponieważ i tak wiązałoby się ono z zastosowaniem trybu niekonkurencyjnego i wyborem tego samego Wykonawcy. W realiach Zamawiającego podpisanie umowy z Wykonawcą zapewniało racjonalizację kosztów oraz wydajność i skuteczność ich wydatkowania w związku realizacją zadania w zakresie konserwacji i bieżącego utrzymania oświetlenia ulicznego przez jedyny podmiot do tego uprawniony.*

(akta kontroli str. 5990-6013)

Ówczesny burmistrz wyjaśnił, że nic miał wiedzy, że zawierane umowy nie były poprzedzane postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego. Jego zastępca również nie potrafił wyjaśnić braku dokumentacji. Stwierdził, że *nie posiadał wiedzy, że taką dokumentację należy przygotować i opublikować.*

(akta kontroli str. 6351-6377)

NIK wskazuje, iż ustawa pzp nie dopuszcza możliwości zawierania umów na podstawie art. 67.ust.1 pkt 1 bez przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności nie zezwala na zaniechanie przeprowadzenia negocjacji z wykonawcą, sporządzania protokołów z postępowania, składania oświadczeń w trybie art. 17 ust. 2 i publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia.

9. Burmistrz w 2016 r zawarł trzy odrębne umowy⁸⁰ o łącznej wartości 170 tys. zł., tj. 153,46 tys. zł netto⁸¹, tj. 36.757,32 euro⁸², których przedmiotem było utrzymanie miejskich terenów zielonych – parków i trawników na terenie Konstantynowa Łódzkiego z pominięciem przepisów ustawy prawo zamówień publicznych, czym naruszył art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 4 pkt 8 pzp. W myśl ww. przepisów, ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, przy czym Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia.

⁸⁰ T-I.273.9.2016.AP, T-I.273.25.2016.AP, T-I.273.33.2016.AP

⁸¹ Obliczona na podstawie faktur za wykonanie przedmiotu umów

⁸² Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2254) od dnia 1 stycznia 2016 r. średni kurs złotego w stosunku do € stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych wynosi 4,1749 zł.

(akta kontroli str. 5444-5507)

Burmistrz wyjaśnił, że *gmina w roku 2016 zawarła 3 umowy, z tego dwie odnosiły się do pielęgnacji zieleni w parkach (Pl. Kościuszki i Pl. Wolności), a jedna dotyczyła koszenia. Interpretacja czynności koszenia klasyfikuje je jako czynności bieżącego utrzymania porządku w mieście, a nie jako pielęgnację zieleni, która ma miejsce w parkach. Z tego powodu nie wliczano umowy na koszenie do łącznej wartości zamówień związanych z usługami utrzymania zieleni miejskiej w parkach.*

Kierownik Referatu Inwestycji i Ochrony Środowiska wyjaśniła, że wartość każdej z umów nie wymagała stosowania ustawy. Ponadto różniły się one zakresem czynności. Pierwsza z umów dotyczyła korekty koron drzew przyulicznych w pasach dróg miejskich, druga kompleksowej pielęgnacji zieleni w obrębie parku przy placu Kościuszki, w tym drzewostanu, bylin, krzewów i trawników. Przedmiotem trzeciej z umów było koszenie trawników i rowów, które zamawiający kwalifikował jako utrzymanie czystości i porządku na terenie miasta.

Ówczesny zastępca burmistrza wyjaśnił, że *podstawą wstępnej weryfikacji wartości szacunkowej wszystkich zamówień tego samego rodzaju przewidzianych do udzielenia w danej perspektywie czasowej przez Urząd był budżet miasta na dany rok. Zapisy w budżecie podlegały zmianom, które były każdorazowo analizowane pod kątem ustawy pzp.*

(akta kontroli str. 5990-6002, 6035-6039, 6372-6377)

NIK wskazuje, że przepis art. 32 ust. 2 określa generalną zasadę, jaką winien kierować się zamawiający, przygotowując postępowanie o udzielenie zamówienia, odnoszącą się do zakazu dzielenia zamówienia w sposób, który skutkowałby uniknięciem stosowania przepisów ustawy pzp. Omawiana regulacja wskazuje przede wszystkim na niedopuszczalność zaniżania wartości zamówienia bądź przez nieuprawniony jego podział, bądź przez wybranie takiego sposobu obliczenia jego wartości, który w sposób celowy doprowadziłby do zaniżenia jego wartości. Należy podkreślić, iż nie jest zakazany podział jednego zamówienia na części, ale jest zakazany taki podział, który zmierza do uniknięcia stosowania przez zamawiającego przepisów ustawy.

NIK zwraca uwagę, że usługom koszenia traw odpowiadają kody: CPV 77310000- 6 usługi sadzenia roślin oraz utrzymania terenów zielonych i CPV 77314100-5 usługi w zakresie trawników⁸³. Bieżące utrzymanie porządku w mieście określa kod CPV 90610000-6 usługi sprzątnięcia i zmiatania ulic. W związku z powyższym za nieuprawnioną należy uznać klasyfikację usług koszenia traw jako usługi sprzątnięcia i zmiatania ulic. Przedmiot zamówienia był zatem tożsamy w każdym z udzielanych zamówień publicznych. Konieczność udzielenia ww. zamówień Zamawiający był przy tym w stanie przewidzieć na etapie planowania zamówień na dany rok budżetowy, w konsekwencji ich sztuczne podzielenie należy kwalifikować jako dokonane w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy. Ponadto zauważyć należy, że Burmistrz zawarł odrębne umowy ze spółką komunalną gminy, których przedmiotem było utrzymanie czystości i porządku oraz sprzątnięcie miasta odpowiednio na kwoty 146 tys. i 180 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 4174, 4183, 5508-5512)

⁸³ Takie kody wskazał sam zamawiający prowadząc jedno postępowanie w trzech częściach na usługi pielęgnacji zieleni, koszenia trawników i rowów w 2018 r. i rozstrzygając je w każdej z części.

10. Burmistrz w 2017r. zawarł z tym samym wykonawcą trzy odrębne umowy⁸⁴ na utrzymanie zieleni w parkach na Pl. Wolności (148 tys. zł⁸⁵) i Pl. Kościuszki (60 tys. zł i 65 tys. zł) oraz umowę⁸⁶ na koszenie trawników na terenach miejskich na kwotę 90 tys. zł brutto ze spółką komunalną. Łączna kwota wydatkowana na usługi utrzymania zieleni na terenach miejskich wyniosła 303,78 tys. zł netto⁸⁷, tj. 72.763,54 euro, w tym na utrzymanie zieleni w parkach 220,47 tys. zł netto, tj. 52.807,65 euro. Wszystkie cztery umowy burmistrz zawarł z pominięciem przepisów ustawy prawo zamówień publicznych, czym naruszył art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 4 pkt 8 pzp.

(akta kontroli str. 5513-5572, 5584-5660)

Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie w treści art. 32 ust. 4 ustawy pzp, w myśl którego jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. Oznacza to, iż zamawiający może z określonych względów (organizacyjnych, ekonomicznych, celowościowych itp.) dokonać podziału jednego zamówienia na części, dla których to będzie prowadził odrębne postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, przy czym wartością każdej z części zamówienia, będzie łączna wartość wszystkich części zamówienia. W konsekwencji przy udzieleniu każdej z części zamówienia zamawiający będzie zobowiązany do stosowania przepisów ustawy pzp właściwych dla łącznej wartości zamówienia. Ponadto w przypadku usług utrzymania zieleni mamy do czynienia z jednym zamówieniem, gdyż zachodzi tożsamość przedmiotu zamówienia, czasu jego wykonywania oraz tożsamość wykonawcy.

Jak wyjaśnił burmistrz, w roku 2017 Gmina zawarła umowę od stycznia na pielęgnację zieleni w parku przy pl. Kościuszki, natomiast nie znany był jeszcze termin ostatecznego oddania do użytku i utrzymania parku przy pl. Wolności po rewaloryzacji. Terminy umów zawartych z Wykonawcą rewaloryzacji parku przewidywały objęcie parku okresem gwarancji, odbiorów, dosiewów, nasadzeń i nie było wiadomo, od kiedy ostatecznie park zostanie przekazany w utrzymanie. Tym samym nie było możliwe ogłoszenie przetargu na utrzymanie zieleni w tym czasie w parku przy Pl. Wolności do końca 2017, natomiast bieżąca pielęgnacja świeżo posadzonych drzew i krzewów po oddaniu przez Wykonawcę rewaloryzacji parku w gestię Gminy wymagała niezwłocznego i codziennego pielęgnowania zieleni. Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że zakazowi podziału zamówienia na części (art. 32 ust. 2 pzp) podlegają wyłącznie zamówienia planowane, powtarzające się okresowo na początku roku. Wydatki nieprzewidziane, pojawiające się w trakcie roku, uzasadnione co do celowości, wydatkowane są zgodnie z ich jednostkową wartością.

Kierownik Referatu Inwestycji i Ochrony Środowiska wyjaśniła, że wartość każdej z umów nie wymagała stosowania ustawy. Ponadto podobnie jak w 2016 r. umowy różniły się zakresem czynności, zaś prace koszenia trawników i rowów były klasyfikowane jako czynności utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Kierownik wyjaśniła również, że umowa nr T-I.273.53.2017.AP dotycząca dalszego utrzymania parku przy Pl. Wolności o wartości 65 tys. zł. została zawarta w grudniu 2017 na rok 2018, po rozpatrzeniu ofert cenowych 3 firm

⁸⁴ T-I.273.2.2017.AP z dn. 03.01.2017 r., T-I.273.25.2017.AP z dn. 13.06.2017 r., T-I.273.53.2017.AP z dn. 22.12.2017 r.

⁸⁵ Umowa podstawowa na 96 tys. zł oraz dwa aneksy zwiększające jej wartość do kwoty 148 tys. zł

⁸⁶ T-I.273.18.2017.AP z dn. 12.04.2017 r.

⁸⁷ Obliczona na podstawie faktur za wykonanie przedmiotu umów

i wyborze najkorzystniejszej cenowo. Termin realizacji tej umowy w całości odnosił się do roku następnego.

(akta kontroli str. 5990-6002,6035-6039)

NIK wskazuje, że Zamawiający jest zobowiązany do stosowania przepisów ustawy pzp właściwych dla łącznej wartości zamówienia. Utrzymanie zieleni terenów miejskich (parków i trawników) to zamówienia realizowane co roku, planowane i powtarzające się okresowo. W przypadku utrzymania zieleni w parku przy pl. Wolności, Burmistrz wskazał, że na początku 2017 r. nie był mu znany jeszcze termin ostatecznego oddania do użytku i utrzymania parku przy pl. Wolności po rewaloryzacji. NIK zauważa jednak, że Zamawiający przeprowadził dwa postępowania dotyczące rewaloryzacji parku miejskiego przy Pl. Wolności w Konstancynie Łódzkim w 2016 r. Etap 1 obejmował wykonanie usług w zakresie drzewostanu (usuwanie obumarłych i zagłuszonych drzew) z terminem wykonania 15 marca 2016 r. oraz etap 2 obejmujący zagospodarowanie terenu z terminem realizacji 15.12.2016 r., tym samym Zamawiający mógł zaplanować utrzymanie zieleni w parku przy pl. Wolności na 2017 rok.

NIK zauważa, że łączna wartość zamówienia określana jest w odniesieniu do daty ich udzielenia, a nie do daty realizacji zamówień. Wskazuje także, że burmistrz zawarł odrębną umowę⁸⁸ ze spółką komunalną gminy na utrzymanie czystości miasta w trybie zamówienia z wolnej ręki typu in-house⁸⁹ na kwotę 228,7 tys. zł

(akta kontroli str. 4111, 4200, 6009-6014)

11. Burmistrz w 2018 r zawarł trzy odrębne umowy⁹⁰ o łącznej 173 tys. zł, tj. 162,41 tys. zł netto⁹¹, tj. 37.676,06 euro⁹², których przedmiotem było utrzymanie miejskich terenów zielonych – parków i trawników na terenie Konstancynowa Łódzkiego z pominięciem przepisów ustawy prawo zamówień publicznych, czym naruszył art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 4 pkt 8 pzp. W myśl ww. przepisów, ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, przy czym Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia.

(akta kontroli str. 5677-5737, 5745-5753)

Burmistrz wyjaśnił, że prace dotyczące nowych nasadzeń, traktowano jako usługi wcześniej nieplanowane i zlecano na podstawie umowy zawartej z pominięciem przepisów pzp.

(akta kontroli str. 6049-6051)

Kierownik Referatu Inwestycji i Ochrony Środowiska wyjaśniła, że usługi związane z koszeniem trawników i rowów do roku 2018 były kwalifikowane jako czynności utrzymania czystości, porządku i bezpieczeństwa na terenie gminy, z uwagi na fakt, iż wysokie trawy ograniczają widoczność w pasach drogowych

⁸⁸ T-I.272.1.2017.AP z dn. 28.02.2017 r.

⁸⁹ Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczone w Biuletynie Urzędu Zamówień Publicznych pod nr 38705-2017 z dnia 7 marca 2017 r.

⁹⁰ T-I.273.20.2018.AP z dn. 06.03.2018 r., T-I.273.36.2017.AP z dn. 27.04.2018 r., T-I.273.76.2018 z dn. 24.10.2018 r.

⁹¹ Obliczona na podstawie faktur za wykonanie przedmiotu umów

⁹² Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2477), od dnia 1 stycznia 2018 r. średni kurs złotego w stosunku do € stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych wynosi 4,3117 zł.

i wpływają znacząco na stan sanitarny miasta. Natomiast zakres umowy dotyczącej wykonania usługi sadzenia drzew na terenach zieleni miejskiej w 2018 r., nie był możliwy do zweryfikowania i przygotowania wcześniej niż na koniec m-ca października, ponieważ nasadzenia często wynikały z wydawanych na bieżąco, w ciągu całego roku decyzji Starosty Pabianickiego oraz z bieżącej analizy potrzeb prowadzonych przez pracowników referatu w zakresie wymiany nasadzeń zniszczonych lub uschniętych. Ponadto, kierownik podkreśliła, że w *Urzędzie Miejskim w Konstancynie Łódzkim przed dniem 18.04.2019 r. nie obowiązywał regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt. 8 ustawy pzp, a co za tym idzie nie istniała unormowana procedura przeprowadzania analizy rynku przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu. Każda z komórek organizacyjnych Urzędu we własnym zakresie decydowała o konieczności dokonania zakupu, zamówienia usługi, umowy pod kątem zgodności z prawem akceptował radca prawny i kierownictwo. O wyborze Wykonawcy, w przypadku gdy wybór nie był poprzedzony analizą rynku, decydował kierownik danej komórki organizacyjnej we współpracy z Burmistrzem lub Zastępcą Burmistrza.*

Ówczesny burmistrz wyjaśnił, że za zawieranie umów w tym zakresie odpowiadał Referat Techniczno- Inwestycyjny. Jego zastępca wyjaśnił, że *koszeniem rowów i trawników zajmowała się spółka miejska. Usługi utrzymania zieleni w parkach wykonywane były przez firmy ogrodnicze, jednakże traktowane były odrębnie ze względu na ich charakter. Przy placu Wolności znajduje się park, natomiast plac Kościuszki nie ma charakteru parku.*

(akta kontroli str. 6035-6039, 6351-6377)

NIK wskazuje, że brak wewnętrznych procedur nie stanowi podstawy do dokonywania wydatków z pominięciem przepisów ustawy pzp. Ponadto zauważa również, że także w 2018 r. burmistrz zawarł odrębną umowę⁹³ ze spółką komunalną gminy na utrzymanie czystości miasta w trybie zamówienia z wolnej ręki typu in-house⁹⁴ na kwotę 239,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 4114, 4222)

12. W urzędzie w latach 2014-2018 w 9 przypadkach na 20 badanych umów, udzielono zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro, bez wcześniejszej analizy rynku, na podstawie jednej oferty wykonawcy, czym naruszono § 19 ust. 5 zarządzenia w sprawie zasad systemu zarządzania Urzędem Miejskim w Konstancynie Łódzkim⁹⁵. Zgodnie z ww. paragrafem zamówień publicznych do udzielenia, których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych udziela się podmiotowi wyłonionemu po dokonaniu analizy rynku z uwzględnieniem w szczególności ceny i jakości przedmiotu zamówienia.

(akta kontroli str. 4085-4092, 5410-5411)

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie Miejskim w Konstancynie Łódzkim przed dniem 18.04.2019 r. nie obowiązywał regulamin udzielania zamówień

⁹³ T-I.272.1.WR.2018.EW z dn. 01.02.2018

⁹⁴ Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczone w Biuletynie Urzędu Zamówień Publicznych pod nr 500033813 -N-2018 z dnia 14 lutego 2018 r

⁹⁵ Zarządzenie Nr 64/2014 Burmistrza Konstancynowa Łódzkiego z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie zasad systemu zarządzania Urzędem Miejskim w Konstancynie Łódzkim, zmienionego Zarządzenia Nr 25/2016 Burmistrza Konstancynowa Łódzkiego z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie zasad systemu zarządzania Urzędem Miejskim w Konstancynie Łódzkim

publicznych⁹⁶ o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy pzp. Każdy z Referatów we własnym zakresie decydował o konieczności dokonania zakupu, a w praktyce pracownik odpowiedzialny za realizację danego zamówienia kontaktował się z potencjalnym wykonawcą/wykonawcami.

(akta kontroli str. 5754-5760)

Kierownik Referatu Inwestycji i Ochrony Środowiska wyjaśniła, że o wyborze Wykonawcy, w przypadku gdy wybór nie był poprzedzony analizą rynku, decydował kierownik danej komórki organizacyjnej we współpracy z burmistrzem lub zastępcą burmistrza.

(akta kontroli str. 6032-6034)

Ówczesny burmistrz potwierdził, że za udzielenie zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro przez Gminę Konstantynów Łódzki odpowiadali kierownicy Referatów merytorycznie odpowiedzialni za przedmiot zamówienia. Nadzór nad udzielaniem zamówień sprawował zastępca burmistrza, który na bieżąco współpracował z kierownikami komórek organizacyjnych Urzędu oraz specjalistą ds. zamówień publicznych. Zdaniem ówczesnego zastępcy burmistrza w większości przypadków wybór Wykonawcy, któremu udzielano zamówienia, następował po zapytaniach ofertowych lub telefonicznym rozeznaniu rynku. W sporadycznych przypadkach wymagających szybkiej realizacji przedmiotu usługi/ dostawy/ roboty, zawierano umowy z firmami, z którymi wcześniej współpracowano. O wyborze decydowali kierownicy referatów.

(akta kontroli str. 6351-6377)

13. W latach 2015-2018 w Urzędzie nie sprawowano nadzoru nad przygotowaniem i udzielaniem zamówień publicznych zarówno tych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro, jak i zamówień powyżej tej kwoty. W badanym okresie czasu w urzędzie nie była prowadzona żadna kontrola wewnętrzna dotycząca prawidłowości stosowania przepisów ustawy pzp. Nie realizowano wniosku pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w zakresie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro

(akta kontroli str. 660-671, 716-717, 732, 5990-5999, 6351-6377)

Ówczesny burmistrz wyjaśnił, że nadzór nad udzielaniem zamówień publicznych przez Gminę Konstantynów Łódzki powierzony został zastępcy burmistrza, który na bieżąco nadzorował prowadzone postępowania przy udziale kierowników Referatów. Ówczesny zastępca burmistrza potwierdził, że pomimo wniosków pokontrolnych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Urzędzie nie wprowadzono regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro. Wyjaśnił, że *ustawa pzp nie nakłada obowiązku wdrożenia takiego regulaminu.*

(akta kontroli str. 6351-6377)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia realizację zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych przez gminę Konstantynów Łódzki.

⁹⁶ Regulamin wprowadzono Zarządzeniem nr 78/2019 Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego z dnia 18 kwietnia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, stosowanego w Urzędzie Miejskim w Konstantynowie Łódzkim.

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 wnioski:

Wnioski

1. Opracowanie wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych o których mowa w art. 32 ust. 1 upzp.
2. Podjęcie prac nad opracowaniem projektów uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzania planów miejscowych dla pięciu obszarów przestrzeni publicznej określonych w studium, w stosunku do których nie przystąpiono dotychczas do ich sporządzenia.
3. Stworzenie gminnej ewidencji nieruchomości, o której mowa w art. 23 ust. 1c ugn i bieżące jej aktualizowanie.
4. Sporządzenie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25 ust. 1 i 2 oraz 23 ust. 1 pkt 3 ugn;
5. Zapewnienie wewnętrznej zgodności i spójności w regulacjach Miasta dotyczących inwentaryzacji składników majątku.
6. Zapewnienie braku ujmowania w wewnętrznych regulacjach dotyczących inwentaryzacji zapisów sprzecznych z postanowieniami ustawy o rachunkowości.
7. Stosowanie do inwentaryzacji poszczególnych nieruchomości właściwych metod i terminów przewidzianych ustawą o rachunkowości.
8. Obejmowanie inwentaryzacją składników majątku w sposób kompletny, doprecyzowany w zarządzeniach w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji.
9. Przestrzeganie wewnętrznych regulacji inwentaryzacyjnych określających procedury nałożone na poszczególne referaty merytoryczne Urzędu.
10. Właściwe dokumentowanie czynności inwentaryzacyjnych, w sposób potwierdzający prawidłowość ich przeprowadzenia.
11. Podjęcie działań zapewniających nadzór nad przeprowadzaniem czynności inwentaryzacyjnych w Urzędzie.
12. Dokonywanie zmian w ewidencji majątku w wymaganym terminie oraz na podstawie właściwej, kompletnej dokumentacji.
13. Sporządzanie i prawidłowe podawanie do publicznej wiadomości kompletnych wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz dzierżawy oraz informacji o tych wykazach.
14. Informowanie najemców lokali mieszkalnych o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości.
15. Zapewnienie rzetelnego weryfikowania braku możliwości zagospodarowania sprzedawanej w trybie bezprzetargowym, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, nieruchomości jako odrębnej.
16. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie dokonywania sprzedaży nieruchomości za cenę ustaloną w oparciu o aktualny na ten czas operat szacunkowy.
17. Ustalanie ceny nieruchomości sprzedawanych w trybie bezprzetargowym w wysokości nie niższej niż jej wartość.
18. Dokonywanie przeliczenia ceny wywoławczej na euro w sposób udokumentowany, mogący potwierdzić prawidłowość i terminowość dokonania wyliczeń.

19. Publikowanie ogłoszenia o przetargach po upływie terminu tzw. pierwszeństwa o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ugn.
20. W przypadku przeprowadzenia drugiego lub kolejnego przetargu po upływie sześciu miesięcy od zakończenia poprzedniego, sporządzanie i publikowanie kolejnych, nowych wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.
21. Zapewnienie rzetelnego, każdorazowego sporządzania protokołów z zakończonych postępowań oraz informacji o wyniku przetargu.
22. Pisemne informowanie nabywcy o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży.
23. Zawieranie umów dzierżawy na okres powyżej trzech lat, po uzyskaniu wymaganej zgody Rady Gminy.
24. Zweryfikowanie wartości nieruchomości oddanych w użytkowane wieczyste i dokonanie aktualizacji opłat z tego tytułu stosownie do wzrostu wartości nieruchomości.
25. Ustalenie w decyzjach w sprawie nałożenia opłat adiacenckich terminu zapłaty należności zgodnie z przepisami prawa.
26. Terminowe ujmowanie w księgach rachunkowych przypisów należności z tytułu wydanych decyzji w sprawie nałożenia opłat adiacenckich.
27. Dokonywanie przez referat księgowości bieżącej weryfikacji należności wynikających z decyzji wydawanych przez inne referaty Urzędu, w szczególności referat gospodarki przestrzennej i nieruchomości.
28. Wzmocnienie nadzoru oraz wprowadzenie mechanizmów kontroli wykorzystania nieruchomości gminnych na podstawie umów sprzedaży, dzierżawy i użytkowania wieczystego.
29. Zapewnienie właściwej współpracy między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Urzędu umożliwiającej prawidłową pracę Urzędu.
30. Sprawowanie skutecznego nadzoru nad prawidłowością przebiegu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w tym kompletnością dokumentacji stanowiącej podstawę wyboru wykonawcy.
31. Dokonywanie wyboru wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówień publicznych w oparciu o kryteria oceny ofert określone w SIWZ.
32. Sprawowanie skutecznego nadzoru nad prawidłowością przebiegu postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro, w tym wybór wykonawcy po dokonaniu zapytania ofertowego lub rozeznania rynku.
33. Ustalanie wartości szacunkowej zamówień publicznych z należytą starannością oraz dokumentowanie tych czynności.
34. Rzetelne prowadzenie rejestrów zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro z uwzględnieniem kategorii usług/ dostaw, co pozwoli na uniknięcie niedozwolonego podziału zamówień na części.
35. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z udzielonych zamówień publicznych.
36. Egzekwowanie od Wykonawców dokumentów wymaganych SIWZ i umową, w tym polis ubezpieczeniowych, dowodów opłacenia składek na kolejne okresy ubezpieczeniowe, wykazów osób zatrudnionych na podstawie art. 22 Kodeksu pracy.
37. Opracowanie regulacji prawnych wyłączających możliwość powstania konfliktu interesów, w ramach spraw realizowanych przez Urząd.

38. Stosowanie zasady wnikliwego rozeznania rynku przed podpisywaniem umów z podmiotami wykonującymi usługi na rzecz Gminy.

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.

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, 12 września 2019 r.

Kontrolerzy
Anna Wrona
Główny specjalista k.p.
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk
/-/

Zuzanna Sieradzka
Starszy inspektor k.p.
/-/

Małgorzata Chojnacka
Specjalista k.p.
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Łodzi
Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY
...Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi.
z up. Podpis
Grażyna Tuzikiewicz-Gnitecka
wicedyrektor