



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.006.01.2019

Bronisław Węglewski  
Wójt Gminy Buczek  
Urząd Gminy w Buczku  
ul. Główna 20, 98-113 Buczek

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/19/006 – Gospodarka finansowa i udzielanie zamówień publicznych przez Gminę Buczek

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 Gminy w Buczku <sup>1</sup> , ul. Główna 20, 98-113 Buczek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bronisław Węglewski, Wójt Gminy Buczek <sup>2</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Prawdliwość gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.</li><li>2. Prawdliwość udzielenia i rozliczania dotacji.</li><li>3. Prawdliwość udzielania i rozliczania zamówień publicznych, w tym inwestycji.</li><li>4. Prawdliwość gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (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 <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Anna Wrona, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/202/2019 z 4 listopada 2019 r.</li><li>2. Małgorzata Chojnacka, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/200/2019 z 28 października 2019 r.</li><li>3. Sylwia Piechota, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/201/2019 z 28 października 2019 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-8)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd lub Urząd Gminy.

<sup>2</sup> Dalej: Wójt.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2016-2019 Gmina Buczek<sup>5</sup> uzyskiwała dochody oraz realizowała wydatki w kwotach wynikających z przyjętych planów budżetowych na dany rok.

Gmina podejmowała skuteczne czynności egzekucyjne w przedmiocie badanych zaległości, z wyłączeniem zaległości z tytułu opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Nieprowadzenie postępowań windykacyjnych w tym zakresie miało wpływ na wzrost zaległości Gminy w realizowanych należnościach. Ponadto nieodpisanie przedawnionych należności i niedokonywanie uzgodnień sald kont księgi pomocniczej i księgi głównej stanowiło naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>6</sup> oraz wpłynęło negatywnie na rzetelność danych prezentowanych w księgach rachunkowych.

Gmina terminowo sponała pożyczki i w odpowiedniej wysokości, za wyjątkiem spłaty odsetek od trzech pożyczek w łącznej kwocie 3,3 tys. zł. Udzielanie dotacji przebiegało również zgodnie z przyjętymi regulacjami i w oparciu o stosowne uchwały. Rzetelnie dokonywano rozliczenia wykorzystanych środków, jednakże nie dopełniono wszystkich obowiązków w zakresie kontroli wykonania zadania, do czego Gmina była zobowiązana na mocy przyjętej uchwały bądź warunków określonych w umowie o udzielenie dotacji.

Gmina prawidłowo wszczynaa i dokumentowała postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, których wartość przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro. W oparciu o ustawowe przesłanki, zgodnie z wewnętrznymi procedurami, Gmina udzielała także zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. Wszystkie skontrolowane zamówienia zrealizowano i rozliczono w terminach określonych w umowach. W jednym postępowaniu dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty przed przedłożeniem przez Wykonawcę kompletnej dokumentacji potwierdzającej spełnienie wszystkich warunków udziału w postępowaniu określonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Gmina w ustawowych terminach składała do Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdania z udzielonych zamówień, jednakże nie publikowała na swojej stronie internetowej planów zamówień publicznych. Nieterminowo dokonywała również zwrotu środków zabezpieczenia należytego wykonania umowy wniesionych w pieniądzu.

Nie wszystkie zadania związane z gospodarką nieruchomościami w Gminie realizowane były w sposób rzetelny i zgodny z prawem. W Urzędzie nie opracowano gminnej ewidencji nieruchomości, o której mowa w art. 23 ust 1 pkt 1) oraz art. 23 ust. 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>7</sup>. Pomimo jej braku, dane będące w posiadaniu Urzędu w zakresie posiadanych nieruchomości i sposobu ich zagospodarowania były kompletne i spójne z ewidencją księgową środków trwałych. W Urzędzie nie opracowano także planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, wbrew obowiązkowi określonemu w art. 25 ust. 2 i 2a ugn, jednakże w toku kontroli przedmiotowy plan na lata 2020-2022 został przyjęty. Nie dochowano należytej staranności przy sporządzaniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia i dzierżawy – w przypadku zbycia w wykazach zamieszczono za krótki termin na złożenie wniosku przez osoby posiadające pierwszeństwo nabycia, zaś w przypadku dzierżawy w 63% przypadków w ogóle nie sporządzono przedmiotowych wykazów. W sposób nieuprawniony odstąpiono także

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: Gmina.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 poz. 351., dalej: uor.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, dalej: ugn.

od przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości. Prawidłowo oddawano natomiast grunty w użytkowanie wieczyste i użyczenie.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Prawidłowość gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Gmina osiągnęła dochody budżetowe w wysokości: 23.614,6 tys. zł w 2016 r., 21.597,7 tys. zł w 2017 r., 24.300,0 tys. zł w 2018 r. oraz 20.924,2 tys. zł za trzy kwartały 2019 r. Stanowiło to odpowiednio: 101,3%, 100,2%, 101,4% oraz 80,6% planu dochodów budżetowych Gminy w danym roku. W odniesieniu do roku poprzedniego wykonanie dochodów w 2017 r. zmniejszyło się o 8,5 %, w 2018 r. wzrosło o 12,5 % a na koniec trzeciego kwartału 2019 r. zrealizowano 86,1 % dochodów roku 2018<sup>9</sup>.

Najwyższe dochody Gmina uzyskała w dziale 756 - dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem<sup>10</sup>. W 2016 r. stanowiły one 41,4% wszystkich dochodów budżetowych, w 2017 r. - 35,8%, w 2018 r. - 34,8% natomiast na dzień 30 września 2019 r. - 33,7%. Rozdział ten obejmował głównie wpływy z podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku od środków transportu, oraz z tytułu udziału gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>11</sup>.

(akta kontroli str. 685-728, 951-966)

W 2017 r. Gmina zanotowała znaczny spadek dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w stosunku do roku poprzedniego (tj. o 1.627,9 tys. zł) oraz z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat. Było to spowodowane zapłatą w 2016 r. przez Gminę podatku od nieruchomości gminnych za lata 2012-2015 wraz z odsetkami<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 943-966, 987-1005)

W badanym okresie nastąpił wzrost dochodów budżetowych w dziale 700 – gospodarka mieszkaniowa z 109,8 tys. zł w 2016 r. do 1.521,9 tys. zł w 2019 r. (na dzień 30.09.). Wyższa realizacja dochodów wynikała przede wszystkim z pojawienia się od 2017 r. wpływów z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności<sup>13</sup> oraz z uzyskanych w 2017 i 2019 r. wpływów z tytułu kar i odszkodowań<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Na dzień 30.09.2019 r. w budżecie Gminy zaplanowano realizację dochodów w 2019 r. o 6,8 % większą niż w roku 2018.

<sup>10</sup> W 2016 r. - 9.779,8 tys. zł, w 2017 r. - 7.724,7 tys. zł, w 2018 r. - 8.462,8 tys. zł, za trzy kwartały 2019 r. - 7.057,7 tys. zł.

<sup>11</sup> Wpływy z podatku od nieruchomości wynosiły: 5.422,4 tys. zł w 2016 r., 3.794,5 tys. zł w 2017 r., 3.992,0 tys. zł w 2018 r., 3.114,0 tys. zł w 2019 r. (za trzy kwartały); wpływy z podatku rolnego: 353,0 tys. zł w 2016 r., 351,6 tys. zł w 2017 r., 344,6 tys. zł w 2018 r., 279,8 tys. zł w 2019 r. (za trzy kwartały); wpływy z podatku od środków transportu: 200,0 tys. zł w 2016 r., 194,9 tys. zł w 2017 r., 145,6 tys. zł w 2018 r., 144,5 tys. zł w 2019 r. (za trzy kwartały); wpływ z tytułu udziału w podatku od osób fizycznych – 3.173,0 tys. zł w 2016 r., 3.116,3 tys. zł w 2017 r., 3.684,7 tys. zł w 2018 r., 3.234,9 tys. zł w 2019 r. (za trzy kwartały).

<sup>12</sup> Gmina w 2016 r. dokonała zapłaty do budżetu zaległego podatku od nieruchomości za lata 2012 - 2015 w kwocie 1.710,9 tys. zł wraz z odsetkami w kwocie 377,9 tys. zł. w związku z wynikami kontroli przeprowadzonej przez Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej - UKS10W3B.420.25.2016.10 z dnia 11.05.2016 r.

<sup>13</sup> W 2017 r. Gmina uzyskała wpływy z tytułu sprzedaży czterech nieruchomości na łączną kwotę 127,7 tys. zł, w latach 2018–2019 (do 30.09.) sprzedano po 14 nieruchomości w każdym roku uzyskując odpowiednio kwotę 431,0 tys. zł oraz 511,6 tys. zł.

<sup>14</sup> W 2017 r. Gmina uzyskała dochody w kwocie 135,5 tys. zł z tytułu nałożonej kary za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy. Natomiast otrzymane w 2019 r. odszkodowanie w kwocie 259,3 tys. zł stanowiło realizację przez Skarb Państwa wyroku Sądu Okręgowego w sprawie o odszkodowanie za ograniczenie sposobu korzystania i zmniejszenie wartości

(akta kontroli str. 951-966,1006-1025)

Zaległości z tytułu dochodów należnych Gminie wynosiły 636,9 tys. zł na koniec 2016 r., 740,3 tys. zł na koniec 2017 r., 853,7 tys. zł na koniec 2018 r., a na 30.09.2019 r. – 928,2 tys. zł. Największą grupę stanowiły zaległości w należnościach realizowanych przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Buczku<sup>15</sup>, stanowiące odpowiednio 69,1%, 64,8%, 60,0% oraz 57,7% wszystkich zaległości Gminy za dany rok.

(akta kontroli str. 685-926, 1049)

Jak wyjaśnił Wójt, były to należności od dłużników alimentacyjnych z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego i zaliczki alimentacyjnej. Podejmowanie czynności wobec zobowiązanych zmierzających do wykonania zobowiązania należało do obowiązków GOPS.

(akta kontroli str. 1050-1052)

W badanym okresie w Urzędzie nie sporządzano jednego jednostkowego sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych gminy jako jednostki budżetowej i jako organu. Sporządzano natomiast dwa odrębne sprawozdania: oddzielnie dla organu i dla urzędu gminy.

(akta kontroli str. 729-791)

W latach 2016-2019 zaległości w należnościach realizowanych przez Urząd wynosiły odpowiednio 196,9 tys. zł w 2016 r., 252,4 tys. zł w 2017 r., 336,5 tys. zł w 2018 r. oraz 387,3 tys. zł na 30.09.2019 r. Największą grupę stanowiły zaległości z tytułu podatku od nieruchomości<sup>16</sup> oraz z tytułu opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków<sup>17</sup>.

(akta kontroli str. 729-791, 1053-1056)

Szczegółową kontrolą objęto zaległości 29 dłużników na łączną kwotę 145,5 tys. zł<sup>18</sup>, w tym z tytułu podatku od nieruchomości - 10 dłużników na kwotę 64,1 tys. zł, podatku od środków transportu - sześciu dłużników na kwotę 31,7 tys. zł, opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków – 10 dłużników na kwotę 22,1 tys. zł oraz czterech dłużników z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości na kwotę 27,6 tys. zł. Stwierdzono, że:

- zaległości podatkowe ośmiu z 16 dłużników objęto tytułami wykonawczymi na łączną kwotę 72,8 tys. zł, (tj. 76,0 % badanych zaległości podatkowych), upomnieniami objęto pięciu dłużników na kwotę 17,7 tys. zł (tj. 18,5 %). W wyniku podjętych działań wyegzekwowano 54,7 % zaległości (52,5 tys. zł), natomiast trzech dłużników spłaciło zaległości na kwotę 5,3 tys. zł przed wszczęciem postępowań windykacyjnych;

(akta kontroli str. 1057-1084)

- zaległości dwóch dłużników powstałe z tytułu najmu lub dzierżawy składników majątkowych zostały objęte pozwami sądowymi (2,4 tys. zł) bądź wydano w stosunku do nich nakaz zapłaty i skierowano do egzekucji komorniczej (15,2 tys.

---

nieruchomości znajdujących się na terenie obszaru ograniczonego użytkowania oraz odszkodowania w wysokości koniecznych kosztów rewitalizacji akustycznej budynku szkoły podstawowej.

<sup>15</sup> Dalej: GOPS.

<sup>16</sup> 24,1 % w 2016 r., 30,5 % w 2017 r., 27,5 % w 2018 r. i 27,0 % na koniec trzeciego kwartału 2019 r.

<sup>17</sup> 18,7 % w 2016 r., 21,1 % w 2017 r., 33,6 % w 2018 r., 29,8 % na koniec trzeciego kwartału 2019 r.

<sup>18</sup> Czterech dłużników posiadających zaległość na 31.12.2016 r. na łączną kwotę 15,0 tys. zł, co stanowiło 7,6 % zaległości Gminy na dany rok, sześciu dłużników posiadających zaległości na dzień 31.12.2017 r. na łączną kwotę 35,1 tys. zł, co stanowiło 13,9 % zaległości danego roku, siedmiu dłużników posiadających zaległości na dzień 31.12.2018 r. na łączną kwotę 28,2 tys. zł, co stanowiło 8,4 % zaległości danego roku, 12 dłużników posiadających zaległości na dzień 30.09.2019 r. na łączną kwotę 67,2 tys. zł, co stanowiło 17,4 % zaległości danego okresu.

zł), natomiast zaległość trzeciego dłużnika (w kwocie 10,1 tys. zł) została zgłoszona do masy upadłościowej w związku z ogłoszeniem jego upadłości;

(akta kontroli str. 1203-1265)

- zaległości dziewięciu na 10 dłużników z tytułu opłat za dostawę wody i odprowadzanie ścieków nie były dochodzone na drodze sądowej, zaległość jednego dłużnika została zgłoszona do masy upadłościowej w związku z ogłoszeniem jego upadłości. W stosunku do badanych zaległości w latach 2016-2019 wystawiono 12 wezwań do zapłaty, z czego jedno w czerwcu 2016 r. a 11 w toku kontroli, tj. w listopadzie 2019 r. Zaległości te zostały spłacone w 49,0 % (10,8 tys. zł), w tym w 29,4 % w listopadzie 2019 r. (6,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 1085-1202)

W trakcie kontroli stwierdzono również, że w Gminie od 01.04.2012 r. do 12.06.2018 r. stosowana była taryfa dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków przyjęta uchwałą Rady Gminy z dnia 22 marca 2012 r.<sup>19</sup>, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 i art. 34 ust. 10 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>20</sup>. Przepisy te stanowiły, że taryfa powinna zostać określona na jeden rok i obowiązywać przez jeden rok.

(akta kontroli str. 1293-1295)

Jak wyjaśnił Wójt, uchwała nie określała ram czasowych oraz nie była kwestionowana przez organ nadzoru. Ponadto utrzymanie niezmiennych stawek wody i ścieków wpisywało się w politykę „taniej gminy” prowadzoną w celu przyciągnięcia jak największej liczby mieszkańców.

(akta kontroli str. 1293-1301)

Ponadto kontrolą objęto zaległości w należnościach Gminy z tytułu opłat związanych z utrzymaniem czystości i porządku w gminie<sup>21</sup> na łączną kwotę 19,3 tys. zł. W trakcie kontroli stwierdzono, że:

- zaległości w kwocie 15,3 tys. zł powstały w latach 2008–2013 (do 30.06.) i dotyczyły odpowiednio w każdym roku 74, 55, 62, 30, 60 i 53 dłużników<sup>22</sup>. Zaległości te nie były objęte tytułami wykonawczymi, Gmina nie prowadziła czynności windykacyjnych wobec w/w dłużników w latach 2016–2019;

(akta kontroli str. 1396-1430)

- zaległości od pięciu dłużników na kwotę 4,0 tys. zł<sup>23</sup> dotyczyły należności z tytułu opłat powstałych po 01.07.2013 r. Wszystkie zaległości zostały objęte tytułami wykonawczymi wystawionymi w latach 2016-2019. W wyniku podjętych działań wyegzekwowano kwotę 1,1 tys. zł tj. 27,5% badanej zaległości.

(akta kontroli str. 1266-1292)

Ewidencję zaległości w realizowanych należnościach prowadzili pracownicy merytorycznie odpowiedzialni za poszczególne rodzaje. W trakcie kontroli stwierdzono, że w latach 2016-2019 salda odsetek od zaległych opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków wykazane w księdze głównej na dzień

<sup>19</sup> Uchwała Nr XVI/126/2012 Rady Gminy Buczek z dnia 22.03.2012 r. w sprawie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 328, w wersji obowiązującej do 31.12.2017 r.

<sup>21</sup> Należności realizowane na podstawie ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2019 poz. 2010.

<sup>22</sup> Zaległość powstała w 2008 r. od 74 dłużników na kwotę 2,6 tys. zł, zaległość powstała w 2009 r. od 55 dłużników na kwotę 2,6 tys. zł, zaległość powstała w 2010 r. od 62 dłużników na kwotę 2,7 tys. zł, zaległość powstała w 2011 r. od 40 dłużników na kwotę 1,5 tys. zł, zaległość powstała w 2012 r. od 56 dłużników na kwotę 3,4 tys. zł, zaległość powstała w pierwszym półroczu 2013 r. od 53 dłużników na łączną kwotę 2,5 tys. zł.

<sup>23</sup> Zaległość jednego dłużnika w kwocie 0,5 tys. zł na dzień 31.12.2016 r., zaległości dwóch dłużników na kwotę 0,9 tys. zł na dzień 31.12.2017 r., zaległości dwóch dłużników na kwotę 2,6 tys. zł na dzień 30.09.2019 r.

31 grudnia 2017 r. i 2018 r. oraz na dzień 30.09.2019 r. były niższe niż wynikało to z ewidencji analitycznej odpowiednio o: 2,6 tys. zł, 4,6 tys. zł oraz 7,9 tys. zł.<sup>24</sup>

(akta kontroli str. 1085-1129, 1389-1395)

W latach 2016-2019 Gmina zrealizowała wydatki budżetowe w wysokości: 25.491,6 tys. zł w 2016 r., 22.997,2 tys. zł w 2017 r., 22.990,0 tys. zł w 2018 r., oraz 18.911,4 tys. zł za trzy kwartały 2019 r. Stanowiło to odpowiednio 92,9%, 96,3%, 94,0% oraz 69,2 % planu wydatków na dany rok budżetowy<sup>25</sup>.

W badanym okresie wydatki budżetowe zostały zrealizowane w kwotach istotnie niższych od planowanych w dziale 400 - wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, rozdziale, rozdziale 40002 - dostarczanie wody (w 2016 r. - 65,2 % planu), w dziale 600 - transport i łączność, rozdziale - drogi publiczne gminne (za trzy kwartały 2019 r. - 17 % planu), w dziale 710 - działalność usługowa, rozdziale 71014 - plany zagospodarowania przestrzennego (w 2016 r. - 35,9 % planu, w 2018 r. - 31,9 %, za trzy kwartały 2019 r. - 33,6 %) w dziale 754 - bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdziale 75412 - ochotnicze straże pożarne (w 2016 r. - 63,9 % planu).

(akta kontroli, 792-876, 939-942, 967-986)

Jak wyjaśnił Wójt, w powyższych klasyfikacjach planował większe wydatki niż zostały wykonane m.in. dla zabezpieczenia środków na usunięcie częstych awarii sieci wodno-kanalizacyjnych oraz wydatki na utrzymanie zimowe dróg, które są zależne od warunków atmosferycznych. Ponadto planowane wydatki na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie były wykorzystywane w całości z uwagi na brak wniosków mieszkańców o zmiany w planie. Natomiast planowane w 2016 r. zadanie inwestycyjne związane z przebudową budynku Ochotniczej Straży Pożarnej zostało przeniesione do realizacji w latach kolejnych w związku z trwającym procesem pozyskania środków zewnętrznych.

(akta kontroli str. 1296-1301)

W okresie objętym kontrolą najwyższe wydatki Gmina ponosiła w dziale 801 - oświata i wychowanie, tj. w 2016 r. 5.200,1 tys. zł, w 2017 r. 6.147,8 tys. zł, w 2018 r. 6.476,5 % oraz 5.396,2 tys. zł na dzień 30.09.2019 r., co stanowiło odpowiednio 20,4 %, 26,7 %, 28,2 % oraz 28,5 % wydatków budżetowych Gminy w danym roku<sup>26</sup>. Wydatki te związane były głównie z utrzymaniem szkół podstawowych, gimnazjum oraz przedszkola funkcjonujących na terenie Gminy w badanym okresie.

(akta kontroli str. 967-986, 1452-1454)

Na koniec 2016 r. zobowiązania Gminy wynosiły 581,9 tys. zł, na koniec 2017 r. - 660,9 tys. zł, na koniec 2018 r. - 703,4 tys. zł. Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi, zakupu energii i usług pozostałych. Na koniec trzeciego kwartału 2019 r. zobowiązania wynosiły 105,7 tys. zł i dotyczyły głównie zakupu usług pozostałych.

(akta kontroli str. 792-876)

<sup>24</sup> Saldo odsetek od zaległych opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków w księdze pomocniczej wynosiło na dzień 31.12.2017 r. - na 3,6 tys. zł, na dzień 31.12.2018 - 5,5 tys. zł, na dzień 30.09.2019 r. - 8,8 tys. zł, natomiast salda w księdze głównej wynosiły odpowiednio: 09 tys. zł, 09, tys. zł, 0,8 tys. zł.

<sup>25</sup> W porównaniu do roku poprzedniego w 2017 r. wydatki Gminy zmniejszyły się o 9,8 %, w 2018 r. utrzymały się na poziomie roku 2017, natomiast na dzień 30.09.2019 r. stanowiły 82,3 % wydatków 2018 r. Plan wydatków budżetowych na 2019 r. według stanu na 30 września przewidywał ich wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 18,9 %.

<sup>26</sup> Na dzień 30.09.2019 r. Gmina planowała realizację wydatków w 2019 r. w dziale 801- oświata i wychowanie w kwocie 7.945,5 tys. zł, co stanowiło 29,1 % wszystkich planowanych wydatków budżetowych na 2019 r.

W latach 2016-2019 zadłużenie Gminy z tytułu pożyczek długoterminowych wynosiło odpowiednio 2.272,1 tys. zł na koniec 2016 r., 2.379,5 tys. zł na koniec 2017 r., 1.336,4 tys. zł na koniec 2018 r. oraz 1.004,1 tys. zł na koniec trzeciego kwartału 2019 r. Gmina nie zaciągała kredytów długoterminowych oraz nie emitowała papierów wartościowych.

(akta kontroli str. 1455-1468, 1856-1863)

W badanym okresie Gmina zaciągnęła trzy pożyczki w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>27</sup> na łączną kwotę 2.141,0 tys. zł, z czego jedną w 2016 r. na kwotę 1.672,0 tys. zł<sup>28</sup> oraz dwie w 2017 roku na łączną kwotę 469,0 tys. zł<sup>29</sup>. Ponadto w 2018 roku WFOŚiGW umorzył Gminie kwotę 600,1 tys. zł stanowiącą 50 % pożyczki zaciągniętej w 2014 roku<sup>30</sup>.

(akta kontroli str. 1492-1561)

Zgodnie z art. 91 ust 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>31</sup> suma zaciągniętych w latach 2016-2017 pożyczek nie przekroczyła kwot określonych w uchwałach budżetowych Gminy na dany rok. Ponadto zgodnie z art. 91 ust. 2 możliwość ich spłaty została każdorazowo pozytywnie zaopiniowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi<sup>32</sup>.

(akta kontroli str. 1469-1492)

Zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek zostały prawidłowo ujęte w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Gminy, sporządzonych na koniec każdego roku w latach 2016-2018 oraz za trzy kwartały 2019 r., w kwotach wynikających z prowadzonej ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 1456-1468, 1577-1597, 1856-1863)

Gmina dokonywała spłat rat pożyczek zgodnie z harmonogramami stanowiącymi załączniki do umów. Odsetki od pożyczek również były płacone w obowiązujących terminach, z wyłączeniem odsetek za miesiąc marzec 2018 r. na łączną kwotę 3,3 tys. zł, które zostały zapłacone z 31 dniowym opóźnieniem<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 1492-1576)

Jak wyjaśnił Wójt, zapłata odsetek po terminie wynikała z przeoczenia pracownika odpowiedzialnego za dokonanie przelewów.

(akta kontroli str. 1396-1401)

Wójt nie korzystał z upoważnienia udzielanego mu w każdym roku przez Radę Gminy do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu.

<sup>27</sup> Dalej: WFOŚiGW.

<sup>28</sup> W dniu 31.03.2016 r. Gmina podpisała z WFOŚiGW umowę pożyczki nr 1/OW/P/2016 na kwotę 1.672,0 tys. zł na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa i rozbudowa istniejącej oczyszczalni ścieków bytowych w gm. Buczek” z terminem spłaty do 2021 r.

<sup>29</sup> W dniu 29.12.2016 r. Gmina podpisała z WFOŚiGW umowę pożyczki nr 791/OZ/PD/2016 na kwotę 374,0 tys. zł na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Budowa kanalizacji sanitarnej ul. Wygwidzów, Główna, Pierki”. Natomiast w dniu 24.05.2017 r. podpisano umowę pożyczki nr 40/OW/P/2017 na kwotę 89,4 tys. zł na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Rekultywacja składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w miejscowości Brodnia Góma, Gmina Buczek, Powiat Łaski”.

<sup>30</sup> W dniu 14.04.2016 r. Gmina podpisała z WFOŚiGW umowę umorzenia pożyczki nr U16002/14244 na kwotę 600,1 tys. zł. Umorzenie zostało przeznaczone na realizację zadania pn. „Przebudowa i rozbudowa istniejącej oczyszczalni ścieków bytowych w gm. Buczek”. Umorzenie dotyczyło pożyczki zaciągniętej przez Gminę w 2014 r. w kwocie 1.200,2 tys. zł na zadanie pn.: „Modernizacja instalacji ciepłej wody użytkowej w domach jednorodzinnych w oparciu o zestawy pomp ciepła lub kolektorów słonecznych na terenie Gminy Buczek” – Umowa nr 244/OA/P/2014 z dnia 28.07.2014 r.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zmianami, dalej: uofp.

<sup>32</sup> Uchwała Nr I/171/2015 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 16.11.2015 roku, Uchwała Nr I/10/2017 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 31.01.2017 r., Uchwała Nr I/47/2017 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 26.04.2017 r.

<sup>33</sup> Umowa Nr 1/OW/P/2016 z dnia 31.02.2016 r., umowa Nr 791/OZ/PD/2016 z dnia 29.12.2016 r. zmieniona aneksem nr 1 z dnia 29.06.2017 r. oraz aneksem nr 2 z dnia 11.10.2017 r., umowa nr 40/OW/P/2017 z dnia 24.05.2017 r.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie nie sporządzano sprawozdania jednostkowego Rb-27S Gminy, jako jednostki budżetowej i jako organu, co było niezgodne z § 6 ust 1 pkt 3) rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości.

W Urzędzie sporządzano natomiast dwa sprawozdania jednostkowe: jedno z organu i jedno z urzędu gminy.

(akta kontroli str. 729-791)

Jak wyjaśnił Wójt, sporządzanie dwóch sprawozdań jednostkowych było wynikiem przeoczenia przez pracownika zapisów rozporządzenia. Nie wpływało to jednak na prawidłowość danych wykazanych w sprawozdaniach zbiorczych.

(akta kontroli str. 927-929)

Od miesiąca października 2019 r. w Urzędzie sporządzane są sprawozdania jednostkowe Rb-27S Gminy, jako jednostki budżetowej i jako organu.

(akta kontroli str. 930-938)

2. Czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości z tytułu opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków w kwocie 16,8 tys. zł wobec dziewięciu z 10 zbadanych dłużników podjęte zostały w Urzędzie ze zwłoką sięgającą trzech lat, w tym w stosunku do ośmiu dłużników pierwsze wezwania do zapłaty zostały wysłane w trakcie trwania czynności kontrolnych. Zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w art. 42 ust. 5 uofp, 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.

(akta kontroli str. 1085-1202)

Jak wyjaśnił Wójt, czynności windykacyjne nie były prowadzone z powodu zaniedbania pracownika oraz znacznego obciążenia jego stanowiska pracy. Wynikało to z dużego zakresu przydzielonych mu obowiązków oraz jego długotrwałej nieobecności z powodu choroby.

(akta kontroli str. 1296-1301)

Badane zaległości do dnia zakończenia kontroli zostały spłacone w kwocie 10,8 tys. zł, w tym w wyniku czynności egzekucyjnych podjętych w trakcie trwania kontroli wyegzekwowano kwotę 6,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 1131-1202)

3. W latach 2016-2019 w księgach rachunkowych Urzędu<sup>34</sup> widniało saldo należności w kwocie 15,3 tys. zł z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnym za lata 2008–2013, które uległy przedawnieniu<sup>35</sup>, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 i 2 uor. Przepis ten stanowi, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie co oznacza, że dokonane w nich zapisy powinny odzwierciedlać stan rzeczywisty.

Niepodjęcie czynności zmierzających do odpisania tych należności w koszty stanowiło ponadto naruszenie art. 35b ust. 4 uor, zgodnie z którym należności umorzone, przedawnione lub nieściągalne, od których nie dokonano odpisów

<sup>34</sup> Saldo Wn konta 221 – „należności z tytułu dochodów budżetowych”, subkonto 221-2-56 „zaległości nieczystości”.

<sup>35</sup> Przedawnieniu uległa odpowiednio zaległość powstała w 2008 r. - kwota 2,6 tys. zł, w 2009 r. – kwota 2,6 tys. zł, w 2010 r. – kwota 2,7 tys. zł, w 2011 r. – kwota 1,5 tys. zł, w 2012 r. – kwota 3,4 tys. zł oraz w 2013 r. – kwota 2,5 tys. zł.

aktualizujących ich wartość lub dokonano odpisów w niepełnej wysokości, zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych.

(akta kontroli str. 1402-1410, 1431-1434)

Jak wyjaśnił Wójt, przedawnione należności widniały w księgach rachunkowych z powodu błędu pracownika prowadzącego księgi pomocnicze.

(akta kontroli str. 1437-1439)

Urząd w trakcie trwania kontroli odpisał przedawnione należności w ciężar kosztów operacyjnych.

(akta kontroli str. 1440-1451)

4. W księgach pomocniczych Urzędu utworzonych dla należności Gminy z tytułu opłat za dostawę wody i odprowadzanie ścieków salda odsetek od zaległości<sup>36</sup> były niezgodne z saldami księgi głównej, co stanowiło naruszenie art. 16 uor<sup>37</sup>. Przepisy te stanowią, że konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej.

(akta kontroli str. 1085-1129, 1389-1395)

Jak wyjaśnił Wójt, niezgodność sald wynikała z podania błędnych kwot w częściowych sprawozdaniach<sup>38</sup> sporządzanych przez pracownika merytorycznego zajmującego się ewidencją tych należności w ujęciu analitycznym w księgach pomocniczych.

(akta kontroli str. 1396-1401)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Gmina w latach 2016-2019 uzyskiwała dochody oraz realizowała wydatki w kwotach wynikających z przyjętych planów budżetowych na dany rok, przy nieznacznym corocznym przekroczeniu planowanych dochodów oraz ograniczaniu wydatków.

W wskazanym okresie nie sporządzano sprawozdania jednostkowego Rb-27S Gminy, jako jednostki budżetowej i jako organu, co było niezgodne z § 6 ust 1 pkt 3) rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości. Od miesiąca października 2019 r. rozpoczęto sporządzanie w/w sprawozdania zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W badanym okresie Gmina podejmowała skuteczne czynności egzekucyjne w przedmiocie zaległości podatkowych (podatek od nieruchomości, podatek od środków transportu) oraz zaległości z tytułu najmu lub dzierżawy składników majątkowych. NIK wskazuje jednak na nieprawidłowości i uchybienia w zakresie prowadzenia działań windykacyjnych w stosunku do podmiotów zalegających z uiszczeniem należności z tytułu opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, co miało istotny wpływ na wzrost zaległości Gminy w realizowanych należnościach. Ponadto nie podjęto czynności zmierzających do odpisania przedawnionych należności w kwocie 15,3 tys. zł. Wpłynęło to negatywnie na rzetelność danych prezentowanych w księgach rachunkowych. W trakcie czynności kontrolnych Gmina dokonała stosownego odpisu należności z ksiąg rachunkowych.

Ponadto stwierdzono niezgodności pomiędzy danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych w zakresie należności z tytułu odsetek oraz danymi wynikającymi z ewidencji analitycznej, stanowiącymi księgi pomocnicze, przez co naruszono art. 16 ust. 1 uor, nakazujący uzgodnienie ksiąg pomocniczych z księgą główną.

<sup>36</sup> Naliczone na dzień 31.12.2017 r., 31.12.2018 r. oraz na dzień 30.09.2019 r.

<sup>37</sup> Saldo Wn konta 221 – „należności z tytułu dochodów budżetowych, subkonto 221-4-5 - „odsetki za wodę”.

<sup>38</sup> Sprawozdania częściowe były podstawą do dokonania w księgach głównych Urzędu m.in. przypisów należności, nadpłat i zaległości.

W kontrolowanym okresie Gmina terminowo spłacała pożyczki i w odpowiedniej wysokości za wyjątkiem spłaty odsetek od trzech pożyczek w łącznej kwocie 3,3 tys. zł.

OBSZAR

## 2. Prawdliwość udzielania i rozliczania dotacji.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie z budżetu Gminy udzielono podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych 47 dotacji na łączną kwotę 1.537,0 tys. zł (180,0 tys. zł w 2016 r., 574,0 tys. zł w 2017 r., 413,0 tys. zł w 2018 r., 370,0 zł w 2019 r. - do dnia 30 września)<sup>39</sup>. Gmina udzieliła 19 dotacji na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie<sup>40</sup>, 23 dotacje na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska<sup>41</sup>, cztery dotacje na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>42</sup> oraz jedną dotację na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>43</sup>.

(akta kontroli str. 1626-1630)

Szczegółowym badaniem objęto udzielenie pięciu dotacji<sup>44</sup> na łączną kwotę 338,4 tys. zł, co stanowiło 22,0 % wszystkich udzielonych w badanym okresie dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych, które wykazało, że:

- udzielenie wszystkich dotacji poprzedziło podjęcie stosownych uchwał przez radę gminy<sup>45</sup>,
- postępowania w sprawie udzielenia dotacji<sup>46</sup> przeprowadzono zgodnie z przyjętymi procedurami,
- umowy sporządzone zostały w formie pisemnej, określały m.in. przedmiot zadania, sposób jego wykonania, w tym termin realizacji, wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności, tryb kontroli wykonania zadania, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji, termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, zgodnie z zasadami określonymi w podjętych uchwałach<sup>47</sup> (trzy dotacje) oraz art. 250 uofp (dwie dotacje),
- wszystkie dotacje objęte kontrolą rozliczono w obowiązującym terminie, a przekazane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Rozliczenia udzielonych dotacji celowych Gmina dokonała w oparciu o przedstawioną dokumentację (w tym sprawozdania, dokumenty księgowe),

<sup>39</sup> Z czego jedna dotacja na kwotę 4,0 tys. zł została w całości zwrócona do budżetu, pozostałe podmioty dotowane zwróciły do budżetu Gminy kwotę 5,4 tys. zł.

<sup>40</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1263 ze zmianami, dalej: ustawa o sporcie.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1396.

<sup>42</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1372 ze zmianami.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 ze zmianami.

<sup>44</sup> Jedna dotacja udzielona na zadanie w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu (Umowa dotacji z dn. 01.02.2018 r. na kwotę 135,0 tys. zł z Gminnym Klubem Sportowym „Orkan” Buczek), dwie dotacje udzielone osobom fizycznym na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków (Umowa nr 11/2017 z dnia 10.05.2017 r. na kwotę 4,0 tys. zł, umowa nr 12/2017 z dnia 10.05.2017 r. na kwotę 4,0 tys. zł) oraz dwie dotacje udzielone ochotniczemu strażowi pożarnym na zakup sprzętu (Umowa dotacji z dnia 13.12.2017 r. na kwotę 180,0 tys. zł z Ochotniczą Strażą Pożarną w Czestkowie, Umowa dotacji z dnia 22.06.2017 r. na kwotę 15,4 tys. zł z Ochotniczą Strażą Pożarną w Brodni).

<sup>45</sup> 1. Udzielenie dotacji na zadania z zakresu sportu poprzedziło przyjęcie uchwały Nr XII/88/2011 Rady Gminy Buczek w sprawie określania warunków i trybu wspierania finansowego zadania własnego Gminy Buczek w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu.

2. Udzielenie dotacji na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków -uchwały Nr XXII/157/2016 Rady Gminy Buczek z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Buczek na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków".

3. Udzielenie dotacji dla ochotniczych straży pożarnych poprzedziło przyjęcie uchwały Nr XXIII/174/2017 Rady Gminy Buczek z dnia 09 lutego 2017 r. w sprawie udzielenia dotacji dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Brodni oraz Uchwały Nr XXII/165/2017 Rady Gminy Buczek z dnia 10 stycznia 2017 r. w sprawie udzielenia dotacji dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Czestkowie.

<sup>46</sup> Umowa dotacji z dn. 01.02.2018 r. na kwotę 135,0 tys. zł z Gminnym Klubem Sportowym „Orkan” Buczek, Umowa nr 11/2017 z dnia 10.05.2017 r. na kwotę 4,0 tys. zł, umowa nr 12/2017 z dnia 10.05.2017 r. na kwotę 4,0 tys. zł. Udzielenie pozostałych dwóch dotacji dla ochotniczych straży pożarnych nie wymagało opracowania procedur.

<sup>47</sup> Umowa dotacji z dn. 01.02.2018 r. na kwotę 135,0 tys. zł z Gminnym Klubem Sportowym „Orkan” Buczek, Umowa nr 11/2017 z dnia 10.05.2017 r. na kwotę 4,0 tys. zł, umowa nr 12/2017 z dnia 10.05.2017 r. na kwotę 4,0 tys. zł.

- w przypadku dwóch dotacji<sup>48</sup> nie przeprowadzono kontroli osiągnięcia efektu ekologicznego przewidzianej w umowie,
- w jednym przypadku<sup>49</sup> nie sporządzono protokołu z przeprowadzonej kontroli wydatkowania dotacji i wykonania zadania. Ponadto w toku czynności kontrolnych zgromadzono m.in. kserokopie dowodów księgowych, na których dotowany umieścić w oryginale zapisy określone w umowie dotacji, dotyczące m.in. finansowania wydatku z dotacji.

(akta kontroli str.1631-1788)

Udzielenie i rozliczenie badanych dotacji zostało prawidłowo zaewidencjonowane w księgach rachunkowych, w kwotach wynikających z dokumentów źródłowych.

(akta kontroli str.1834-1855)

W badanym okresie z budżetu Gminy udzielono podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych 24 dotacje na łączną kwotę 3.910,9 tys. zł (1.540,0 tys. zł w 2016 r., 653,8 tys. zł w 2017 r., 1.044,0 tys. zł w 2018 r., 673,0 tys. zł w 2019 r. - do dnia 30 września)<sup>50</sup>. Gmina udzieliła osiem dotacji dla gminnych instytucji kultury, sześć dotacji w formie pomocy finansowej dla jednostek samorządu terytorialnego, pięć dotacji przekazano na Wojewódzki Fundusz Wsparcia Policji, dwie dotacje na Wojewódzkich Funduszy Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej oraz trzy dotacje dla szpitala lub zakładu opieki zdrowotnej.

(akta kontroli str. 1622-1625)

Badaniem objęto dwie dotacje na łączną kwotę 1.577,4 tys. zł<sup>51</sup>, co stanowiło 40 % wartości dotacji udzielonych przez Gminę w kontrolowanym okresie jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych, w tym jedną dotację celową na pomoc finansową dla jednostki samorządu terytorialnego oraz jedną dotację podmiotową dla gminnej instytucji kultury. W trakcie badania stwierdzono, że:

- udzielenie dotacji dla jednostki samorządu terytorialnego poprzedziło podjęcie stosownej uchwały<sup>52</sup>, dotacja dla instytucji kultury została uwzględniona w planie wydatków budżetowych Gminy na dany rok<sup>53</sup>,
- zgodnie z art. 220 ust 2 uofp postawą udzielenia pomocy finansowej była zawarta umowa, w której określono m.in. przedmiot zadania, sposób jego wykonania, w tym termin realizacji, wysokość udzielonej pomocy i tryb płatności, tryb kontroli wykonania zadania, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji, termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji,
- podmioty dotowane złożyły stosowne sprawozdania z realizacji zadania<sup>54</sup>, na potwierdzenie wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem,
- Urząd dokonał rozliczenia udzielonych dotacji w wymaganym terminie, a zdarzenia zostały prawidłowo zaewidencjonowane w księgach rachunkowych.

(akta kontroli str. 1789-1833, 1834-1855)

<sup>48</sup> Umowa nr 11/2017 z dnia 10.05.2017 r. na kwotę 4,0 tys. zł, umowa nr 12/2017 z dnia 10.05.2017 r. na kwotę 4,0 tys. zł.

<sup>49</sup> Umowa dotacji z dn. 01.02.2018 r. na kwotę 135,0 tys. zł z Gminnym Klubem Sportowym „Orkan” Buczek.

<sup>50</sup> Z czego do budżetu Gminy podmioty dotowane zwróciły 96,7 tys. zł tj. 75,4 tys. zł w 2016 r., 2,3 tys. zł w 2017 r., 19,0 tys. zł w 2019 r.

<sup>51</sup> Jedną dotację udzieloną w 2016 r. w kwocie 1.000,0 tys. zł dla powiatu łaskiego na zadanie pn. „Przebudowa drogi powiatowej Nr 2301E Buczek-Luciejów na odcinku o długości ok. 4,8 km” – umowa partnerstwa z dnia 14.06.2016 r. oraz jedną dotację udzieloną w 2018 r. w kwocie 577,4 tys. zł dla instytucji kultury - Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu na prowadzenie działalności statutowej.

<sup>52</sup> Uchwała Nr XVI/122/2016 Rady Gminy w Buczku z dnia 18.04.2016 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej dla Powiatu Łaskiego,

<sup>53</sup> Uchwała Nr XXX/244/2017 Rady Gminy Buczek z dnia 20.12.2017 r. w sprawie budżetu gminy Buczek na rok 2018

<sup>54</sup> Powiat Łaski zgodnie z zapisami umowy, złożył sprawozdanie wraz z kopiami dokumentów finansowych, GOKiS przedłożył informację o przebiegu wykonania planu finansowego za 2018 rok.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie przeprowadziła kontroli osiągnięcia efektu ekologicznego zadania polegającego na wybudowaniu przydomowej oczyszczalni ścieków pomimo, że zgodnie z § 4 ust 2 umowy<sup>55</sup> dotowany zobowiązany był do osiągnięcia efektu ekologicznego zadania, co miało być potwierdzone protokołem z kontroli na nieruchomości gdzie została zainstalowana przydomowa oczyszczalnia ścieków, sporządzonym przez uprawnionego pracownika Urzędu Gminy w Buczku, potwierdzającego faktyczne wykorzystanie oczyszczalni ścieków.

(akta kontroli str. 1710-1748)

Jak wyjaśnił Wójt, wynikało to z błędnej interpretacji zapisów umowy przez pracownika Urzędu oraz z brzmienia § 5 ust 6 umowy, zgodnie z którym „Kontrola osiągnięcia efektu ekologicznego może nastąpić w terminie 18 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania końcowego zadania”. Zdaniem Wójta zapis ten wskazywał na fakultatywność sporządzenia protokołu. W związku z powyższym oraz z uwagi na składane przez właściciela nieruchomości oświadczenie o podłączeniu wewnętrznej instalacji sanitarnej do wybudowanej przydomowej oczyszczalni ścieków, pracownik uznał, że sporządzenie protokołu w sytuacji niebudzącej wątpliwości nie jest konieczne.

(akta kontroli str. 1598-1611)

2. Gmina przeprowadzając kontrolę wydatkowania dotacji i wykonania zadania w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu powierzonego Gminnemu Klubowi Sportowemu „Orkan” Buczek, nie sporządziła protokołu z czynności kontrolnych, co było niezgodne z zapisami § 12 ust. 5 Uchwały Nr XII/88/2011 Rady Gminy Buczek z dnia 4 listopada 2011 r. w sprawie określenia warunków i trybu wspierania finansowego zadania własnego Gminy Buczek w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu. Ponadto zgromadzone z kontroli dokumenty nie spełniały wymogów § 12 ust 4 w/w Uchwały, zgodnie z którą z przedstawionych dokumentów osoby kontrolujące mają prawo żądać kserokopii za zgodność z oryginałem, a także wyjaśnień pisemnych.

(akta kontroli str.1598-1601, 1631-1639, 1641-1704)

Jak wyjaśnił Wójt, niesporządzenie protokołu z kontroli wynikało z tego, że pracownik potraktował pismo skierowane do księgowości o rozliczeniu dotacji, jako wypełnienie zapisów w/w uchwały. Ponadto w wyniku pomyłki pracownika posiadającego małe doświadczenie w rozliczaniu dotacji, przyjęto kserokopie dokumentów wraz z naniesionymi oryginalnymi adnotacjami. Pracownik zweryfikował oryginały dokumentów w momencie przyjmowania ich kserokopii (z naniesionymi w oryginale zapisami dotowanego).

(akta kontroli str. 1598-1601, 1435-1439)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W badanym okresie Gmina udzielała dotacji z budżetu zgodnie z przyjętymi regulacjami i w oparciu o stosowne uchwały. Rzetelnie dokonywano rozliczenia wykorzystanych środków, jednakże nie dopełniono wszystkich obowiązków w zakresie kontroli wykonania zadania, do których Gmina była zobowiązana na mocy przyjętej uchwały bądź warunków określonych w umowie o udzielenie dotacji.

<sup>55</sup> Umowa nr 11/2017 z dnia 10.05.2017 r. na kwotę 4,0 tys. zł, umowa nr 12/2017 z dnia 10.05.2017 r. na kwotę 4,0 tys. zł

### 3. Prawdliwość udzielania i rozliczania zamówień publicznych, w tym inwestycji.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu<sup>56</sup> do wspólnych zadań stanowisk pracy w Urzędzie należało w szczególności prowadzenie spraw związanych z dokonywaniem zamówień publicznych w zakresie właściwym dla Urzędu. Ponadto do zadań osoby zatrudnionej na stanowisku ds. inwestycji należało zapewnianie zgodności przeprowadzania w urzędzie przetargów na roboty, usługi i dostawy zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Bezpośredni nadzór nad stanowiskami w Urzędzie sprawował Wójt.

(akta kontroli str. 10-83, 338-349)

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych w trybach przewidzianych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>57</sup>. Udzielanie zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 tys. euro regulował Regulamin z 30 maja 2014 r.<sup>58</sup> Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wszczynane były przez Wójta Gminy Buczek zarządzeniami w sprawie wszczęcia postępowania na udzielenie zamówienia publicznego i powołania komisji przetargowej. W badanym okresie w Urzędzie nie była prowadzona żadna kontrola wewnętrzna dotycząca prawidłowości stosowania przepisów ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 335-337, 676-678)

W terminie określonym w art. 98 ust. 2 ustawy Pzp (tj. do 1 marca następnego roku), Urząd składał sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych za lata 2016-2018.

(akta kontroli str. 368-378)

Wszystkie prowadzone postępowania w trybie ustawy Pzp ujmowane były w rejestrze postępowań zamówień publicznych za poszczególne lata, który uwzględniał numer sprawy, przedmiot zamówienia i datę wszczęcia postępowania. W badanym okresie przeprowadzono 18 postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia publicznego w trybie ustawy Pzp na łączną kwotę 16.982,71 tys. zł brutto, w tym:

- w 2016 r. pięć postępowań na łączną kwotę 5.795,61 tys. zł;
- w 2017 r. cztery postępowania na łączną kwotę 3.819,11 tys. zł;
- w 2018 r. siedem postępowań na łączną kwotę 5.480,6 tys. zł;
- w 2019 r. dwa postępowania na łączną kwotę 1.887,39 tys. zł.

(akta kontroli str.361-364)

Analizą prawidłowości stosowania przepisów ustawy Pzp przy wylanianiu wykonawców zamówień o wartości powyżej 30 tys. euro oraz ich realizacji objęto osiem losowo wybranych postępowań, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego w latach 2016-2019, w wyniku których zawarto sześć umów o łącznej wartości 6.863,33 tys. zł, w tym:

<sup>56</sup> Wprowadzony zarządzeniem nr 20/2019 Wójta Gminy Buczek z dnia 4 marca 2019 roku w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego dla Urzędu Gminy w Buczku, zmieniającym Zarządzenie nr 96/2018 Wójta Gminy Buczek z dnia 5 września 2018 roku, zmieniającym Zarządzenie nr 99/2016 Wójta Gminy Buczek z dnia 28 grudnia 2016 roku.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, dalej: Pzp.

<sup>58</sup> Zarządzenie nr 53/2014 Wójta Gminy Buczek z dn. 30 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30.000 euro.

- zamówienie IKP.7013.2.2017 na roboty budowlane pn. Przebudowa drogi gminnej nr 103108E Wygwizdów – Szadek udzielone 15 maja 2017 r. na kwotę 796,97 tys. zł z terminem wykonania 14 września 2017 r.;
- zamówienie IKP.7013.5.2017 na roboty budowlane pn. Przebudowa drogi gminnej nr 103110E Malenia - Sowińce - Grzeszyn udzielone 27 grudnia 2017 r. na kwotę 2.182,31 tys. zł z terminem wykonania 30 maja 2018 r.;
- zamówienie GWS.7021.1.2018, którego przedmiotem była budowa systemu e-usług w Gminie Buczek, obejmujące m.in.: dostawę i montaż zestawów pomiarowych (wodomierzy) z radiowym przekazem danych udzielone 22 marca 2018 r. na kwotę 630,72 tys. zł brutto, z terminem wykonania zamówienia do 31 października 2018 r.;
- zamówienie IKP.7013.4.2018 na roboty budowlane pn. Budowa targowiska stałego "Mój Rynek" z infrastrukturą techniczną udzielone 6 lipca 2018 r. na kwotę 1.988 tys. zł z terminem wykonania 5 kwietnia 2019 r.;
- zamówienie IKP.7013.5.2018 na roboty budowlane pn. Przebudowa i rozbudowa budynku OSP w Woli Buczkowskiej udzielone 6 lipca 2018 r. r. na kwotę 688 tys. zł z terminem wykonania 3 kwietnia 2019 r.;
- zamówienie IKP.7013.1.2019 na roboty budowlane pn. Przebudowa drogi gminnej nr 103113 E w Kowalewie udzielone 6 czerwca 2019 r. na kwotę 577,33 tys. zł, z terminem wykonania 30 września 2019 r.

(akta kontroli str. 380-464, 477-556, 561-584)

Kontrolą objęto również dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które unieważniono na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp, w tym:

- zamówienie IKP.7013.2.2018 na roboty budowlane pn. Budowa targowiska stałego "Mój Rynek" z infrastrukturą techniczną, unieważnione 22 marca 2018 r.
- zamówienie IKP.7013.1.2019 na roboty budowlane pn. Przebudowa drogi gminnej nr 103113 E w Kowalewie, unieważnione 19 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 465-476, 577-560)

W siedmiu badanych postępowaniach wartość szacunkową ustalono na podstawie kosztorysów inwestorskich, w jednym na podstawie rozeznania cenowego.

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 lub osoba, której powierzył czynności w postępowaniu, złożyli oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Pzp.

W sposób prawidłowy zamieszczano ogłoszenia o zamówieniu publicznym w Biuletynie Urzędu Zamówień Publicznych, w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Buczek oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Zamawiającego. W tym samym dniu publikowano Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia<sup>59</sup> wraz z załącznikami na stronie internetowej Zamawiającego. W terminie zgodnym z ustawą Pzp<sup>60</sup>, tj. do 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.

<sup>59</sup> Dalej: SIWZ.

<sup>60</sup> Art. 95 ust. 1 ustawy Pzp.

Zamawiający zgodnie z art. 43 ust. 2 Pzp prawidłowo wyznaczał terminy składania ofert w badanych postępowaniach.

(akta kontroli str. 380-584, 682-683)

W czterech z sześciu udzielonych zamówień kwota najkorzystniejszej oferty przekraczała środki finansowe, jakie Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W związku z powyższym Zamawiający przygotował projekty uchwał zmian w budżecie gminy zwiększające środki finansowe na realizację zadań, które zatwierdziła Rada Gminy, co pozwoliło na udzielenie zamówienia.

(akta kontroli str. 399-401, 516-519, 553-556, 563-565, 673-675)

Protokoły z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego sporządzane były według wzorów zamieszczonych w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>61</sup>. Protokoły sporządzane były przez sekretarza lub przewodniczącego komisji przetargowej i zatwierdzane przez kierownika zamawiającego lub osobę, której zgodnie z art. 18 ust. 2 Pzp, powierzył pisemnie zastrzeżone dla kierownika czynności.

Wszystkie badane umowy w sprawach zamówień publicznych, podpisane przez Wójta i kontrasygnowane przez Skarbnika gminy, 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.380-584)

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Pzp zamawiający żądał od wykonawców wniesienia wadium w wysokości do 3% wartości zamówienia we wszystkich badanych postępowaniach. Wadium było wnoszone przez wykonawców przed upływem terminu składania ofert w formach określonych w art. 45 ust. 6 Pzp. Zamawiający zwracał wadium wykonawcom w terminie od 1 do 4 dni od momentu wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu, a Wykonawcom, z którymi podpisał umowy w terminie od 2 do 85 dni od ich podpisania.

Inspektor ds. Inwestycji wyjaśnił, że zwłoka w zwrocie wadium wynosząca 85 dni wynikała z przeoczenia pracownika oraz trwającego w trakcie prowadzenia postępowania sezonu urlopowego.

(akta kontroli str.585, 684)

We wszystkich badanych przypadkach Wykonawca zobowiązany był do wniesienia należytego zabezpieczenia umowy w wysokości 10% wartości umowy. Wykonawcy terminowo wnosili należyte zabezpieczenie umów w formie pieniężnej (33% badanych umów zawartych w wyniku postępowań o udzielenie zamówień publicznych) lub ubezpieczeniowych gwarancji należytego wykonania kontraktu (67% badanych umów). Gwarancje ubezpieczeniowe ewidencjonowane były w rejestrze prowadzonym w formie papierowej obejmującym: numer gwarancji i nazwę podmiotu, numer dowodu depozytowego oraz datę zwrotu.

(akta kontroli str. 380-584, 681)

Wszystkie 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.

<sup>61</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. z 2016, poz. 1128)

Wszystkie badane zamówienia zrealizowane zostały w terminie określonym w umowach.

Faktury zawierały opis merytoryczny, podstawę prawną udzielenia zamówienia, adnotację dokonaniu kontroli pod względem merytorycznym przez pracownika merytorycznego oraz formalno-rachunkowym przez Inspektora ds. księgowości budżetowej i podatku Vat, klasyfikację wydatków budżetowych, adnotację o sprawdzeniu w zakresie art. 54 ust. 1 pkt 3 uofp przez Skarbnika Gminy, o braku uwag, co do celowości i legalności wydatku oraz zatwierdzenie do wypłaty przez Wójta.

(akta kontroli str. 380-584)

Ze sporządzonych przez gminę Buczek rocznych sprawozdań z udzielonych zamówień publicznych wynika, że w latach 2016-2018 na podstawie art. 4 pkt 8 wydatkowano kwotę 7.511,7 tys. zł, w tym:

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

(akta kontroli str. 368-378)

Badaniem sposobu wyboru wykonawców dla zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro oraz ich realizacji objęto 14 losowo wybranych umów zawartych w latach 2016-2019 na łączną kwotę 321,59 tys. zł, w tym:

- cztery umowy<sup>62</sup> na świadczenie usługi doradztwa prawnego w latach 2017-2019 na łączną kwotę 22,51 tys. zł za usługi świadczone w latach 2017-2019,
- trzy umowy<sup>63</sup>, których przedmiotem był nadzór inwestorski na realizowanych przez gminę robotami budowlanymi w latach 2016-2019 o łącznej wartości 33,46 tys. zł,
- jedna umowa<sup>64</sup>, której przedmiotem był nadzór inwestorski w zakresie instalacji wodociągowych na kwotę 5,97 tys. zł,
- cztery umowy<sup>65</sup>, których przedmiotem było wykonanie dokumentacji projektowej realizowanych przez gminę robót budowlanych w latach 2016-2019 o łącznej wartości 145,96 tys. zł,
- umowa<sup>66</sup>, której przedmiotem było pełnienie nadzoru informatycznego na kwotę 6,9 tys. zł,
- umowa<sup>67</sup> na roboty budowlane polegające na remoncie drogi wewnętrznej dojazdowej w miejscowości Józefatów na kwotę 106,79 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 350-360, 586)

Pięć z 14 badanych umów zawarto po przeprowadzeniu zapytania ofertowego rozesłanego drogą mailową do minimum trzech wykonawców lub opublikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy, zaś trzy umowy po przeprowadzeniu negocjacji z potencjalnym wykonawcą. Sześć umów o wartości od 1,6 tys. zł do 10 tys. zł zawarto z wybranym wykonawcą bez wcześniejszego rozeznania rynku. We wszystkich badanych umowach wyboru wykonawców dokonano zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Gminy regulaminem udzielania

<sup>62</sup> OK.2151.20.2017 z 2.06.2017 r., OK.2151.2.2018 z 4.01.2018 r., OK.2151.64.2018 z 18.12.2018 r., OK.2151.35.2019 z 1.10.2019 r.

<sup>63</sup> OK.2151.40.2018 z 16.07.2018 r., OK.2151.41.2018 z dn. 16.07.2018 r., OK.2151.1.2018 z 4.01.2018 r.

<sup>64</sup> OK.2151.19.2018 z 9.03.2018 r.

<sup>65</sup> OK.2151.44.2016 z 10.08.2016 r., OK.2151.7.2016 z 9.02.2016 r., OK.2151.60.2017 z 24.11.2017 r., OK.2151.57.2018 z 17.09.2018 r.

<sup>66</sup> OK.2151.26.2018 z 20.04.2018 r.

<sup>67</sup> OK.2151.46.2018 z 3.08.2018 r.

zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 tys. euro.

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 umów (siedem) odbierano protokołami podpisywanymi przez przedstawicieli obu stron w terminach określonych w umowach. W przypadku umów, których przedmiotem był nadzór inwestorski, ich wykonanie potwierdzał wpis do dziennika budowy. Potwierdzeniem wykonania usług doradztwa prawnego był stosowny opis na fakturze dokonywany przez pracownika merytorycznego.

Protokoły stanowiły dla Wykonawców podstawę do wystawienia faktur. Faktury zawierały opis merytoryczny, podstawę prawną udzielenia zamówienia, adnotację dokonaniu kontroli pod względem merytorycznym przez pracownika merytorycznego oraz formalno-rachunkowym przez Inspektora ds. księgowości budżetowej i podatku vat, klasyfikację wydatków budżetowych, adnotację o sprawdzeniu w zakresie art. 54 ust. 1 pkt 3 uofp przez Skarbnika Gminy, o braku uwag, co do celowości i legalności wydatku oraz zatwierdzenie do wypłaty przez Wójta.

(akta kontroli str. 586-662)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych na lata 2017-2019 nie zawierały daty ich sporządzenia i nie zostały zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej gminy Buczek, co stanowiło naruszenie art. 13a ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 365-367, 663-664)

Wójt wyjaśnił, że *informacje o planowanych zamówieniach publicznych dla lat 2017-2019 w wyniku przeoczenia pracownika tworzącego plany nie zawierały daty zatwierdzenia i nie zostały opublikowane na stronie internetowej.*

(akta kontroli str. 665-672)

2. Wójt w dwóch<sup>68</sup> z sześciu 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 6 do 7 dni) określonego w art. art. 151 ust. 1 oraz ust. 3 ustawy Pzp. Zgodnie z tym przepisem 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. Zgodnie z art. 148 ust. 5 ustawy Pzp zabezpieczenie wniesione w pieniądzu zwraca się wraz z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane, pomniejszone o koszty prowadzenia tego rachunku oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wykonawcy.

(akta kontroli str. 520, 550, 673, 676-677)

Wójt w złożonych wyjaśnieniach potwierdził, że zwrot środków zabezpieczenia należytego wykonania i odbioru robót postępowania IKP.7013.4.2018 oraz IKP.7013.5.2018 po upływie 30 dni nastąpił z uwagi na konieczność uzyskania

<sup>68</sup> OK.272.4.2018 z 6 lipca 2018 r., OK.272.5.2018 z 6 lipca 2018 r.

od wykonawcy informacji o numerze rachunku, na który zwrot ten powinien nastąpić. Ponadto przyznał, że Gmina nie zwróciła odsetek od części zabezpieczenia (70%) określonego w art. 151 Pzp w związku z mało precyzyjną interpretacją powołanego artykułu przez pracownika odpowiedzialnego za zwrot zabezpieczeń. Pracownik zinterpretował to w taki sposób, że jeżeli dokona zwrotu 70% kwoty zabezpieczenia, a kwotę 30% wraz z odsetkami z pierwszego okresu ulokuje na okres wynikający z umowy jako zabezpieczenie pogwarancyjne a ostatecznego rozliczenia z wykonawcą dokona po upływie okresu pogwarancyjnego, nie naruszy zapisów art. 148 ust. 5 oraz art. 151 Pzp.

(akta kontroli str. 674-675, 678)

3. W postępowaniu GWS.7021.1.2018 Budowa systemu e-usług w Gminie Buczek wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano w dniu 28 lutego 2018 r. Na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu wskazanych w części VII pkt 1 lit. b-e oraz pkt 3 lit. b-j Wykonawca przedłożył dokumenty w dn. 12.03.2018 r. Zamawiający dokonał zatem wyboru najkorzystniejszej oferty przed zbadaniem czy Wykonawca, który ją złożył, spełnia wszystkie warunki udziału w postępowaniu.

(akta kontroli str. 426-464, 676-677)

Wójt wyjaśnił, że w postępowaniu GWS.7021.1.2018 Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty w oparciu o złożone oświadczenia przez Wykonawcę. Zamawiający jednak zażądał dokumentów na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu, które Wykonawca złożył przed podpisaniem umowy. Przeoczenie to nie wpłynęło w żaden sposób na wynik postępowania, ponieważ Wykonawca potwierdził spełnienie wszystkich warunków oraz w postępowaniu tym brał udział tylko jeden Wykonawca.

(akta kontroli str. 678)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie Gmina prawidłowo wszczyniała i dokumentowała postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, których wartość przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro. Zamówienia realizowane były w terminach określonych w umowach i odbierane protokołami podpisywanymi przez przedstawicieli obu stron. Zgodnie z wewnętrznymi regulacjami Gmina udzielała zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. Terminowo składała do Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdania z udzielonych zamówień, jednakże nie publikowała na swojej stronie internetowej planów zamówień publicznych. W jednym postępowaniu Gmina dokonała wyboru najkorzystniejszej oferty przed złożeniem przez Wykonawcę kompletnej dokumentacji potwierdzającej spełnianie warunków udziału w postępowaniu. Wystąpiły również przypadki nieterminowego zwrotu środków zabezpieczenia należytego wykonania umowy wniesionych w pieniądzu:

#### OBSZAR

### **4. Prawidłowość gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.**

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu do zadań pracownika na stanowisku do spraw gospodarki gruntami i nieruchomościami należało m.in. tworzenie gminnych zasobów nieruchomości na cele budowlane i komunikacyjne (drogi), prowadzenie spraw w zakresie przygotowania i wprowadzania nieruchomości do obrotu (sprzedaż, wieczyste użytkowanie, służebność, dzierżawa, najem), występowanie o uregulowanie stanów prawnych nieruchomości,

prowadzenie spraw z zakresu gospodarki gruntami, gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości, wydawanie decyzji zatwierdzających projekt podziału i prowadzenie rejestru decyzji o podziale, przygotowywanie i obsługa przetargów na zbycie mienia komunalnego, przeprowadzanie procedur scalania i podziału nieruchomości, prowadzenie ewidencji mienia komunalnego. Zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami zostały określone w zakresie czynności jednego pracownika – inspektora ds. gospodarki gruntami i nieruchomościami.

(akta kontroli str.10-86)

2. W Urzędzie nie prowadzono gminnej ewidencji nieruchomości, o której mowa w art. 23 ust. 1c ugn. Informacje o nieruchomościach należących do gminnego zasobu i o sposobie ich zagospodarowania czerpano z ewidencji środków trwałych, ewidencji gruntów prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Łasku (do której inspektor ds. gospodarki gruntami i nieruchomościami posiadał bezpośredni dostęp) oraz danych z planu zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 87-99, 316-319)

3. Urząd sporządzał corocznie informację o stanie mienia komunalnego, o której mowa w art. 267 uofp. Zgodnie z tą informacją w 2016 r. dokonano przejęcia na podstawie postanowień sądu znacznej ilości działek będących w posiadaniu Gminy od 1980 r. Na nieruchomościach tych nieprzerwanie wykonywane były prace związane z utrzymaniem dróg, jednak Gmina nie posiadała dokumentów stwierdzających prawo własności tych gruntów. W związku z tym przeprowadzone zostało postępowanie, które zakończyło się stwierdzeniem zasiedzenia tych nieruchomości. Wartość tych gruntów po przeszacowaniu wyniosła 24.440.829 zł. W 2017 r. zmiany w zakresie posiadanych gruntów dotyczyły przejęcia w drodze darowizny od Skarbu Państwa gruntów po byłej bocznicy kolejowej o powierzchni 24,9 ha oraz gruntów o powierzchni 4,9 ha po zmarłym mieszkańcu Gucina. Ponadto Gmina nabyła przez zasiedzenie grunty o łącznej powierzchni 5,2 ha w Woli Buczkowskiej, Sowińcach i Woli Bachorskiej – głównie grunty pod drogami. Gmina sprzedała trzy działki (0,46 ha) w drodze przetargu ustnego nieograniczonego i jedną w trybie bezprzetargowym (0,07 ha w Gucinie na rzecz Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Bydgoszczy na powiększenie działki sąsiedniej). W 2018 r. Gmina sprzedała 13 działek w drodze przetargu ustnego nieograniczonego (1,62 ha) na nowo powstałym osiedlu w Buczku pod zabudowę mieszkaniową i jedną działkę (0,02 ha w Buczku) na poprawienie warunków zagospodarowania działki przyległej.

(akta kontroli str. 265-315)

4. W Urzędzie nie opracowano planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Sposób zagospodarowania nieruchomości był ustalany w trakcie przygotowywania projektu budżetu na dany rok i modyfikowany na bieżąco w zależności od potrzeb.

(akta kontroli str. 316-319)

5. Wg stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. Gmina dysponowała 275 działkami o powierzchni 137,2 ha. Spośród gruntów zaliczanych do gminnego zasobu<sup>69</sup> udostępniono odpłatnie w formie dzierżawy 15 działek o powierzchni 5,2 ha i nieodpłatnie w formie użyczenia pięć działek o powierzchni 5,9 ha. W użytkowaniu wieczystym były cztery działki o powierzchni 1,5 ha. Dochody uzyskane z tych tytułów w 2016 r. wyniosły łącznie 16.829 zł.

<sup>69</sup> 271 działek o powierzchni 135,63 ha.

Wg stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. Gmina dysponowała 517 działkami o powierzchni 198,1 ha. Spośród gruntów zaliczanych do gminnego zasobu<sup>70</sup> udostępniono odpłatnie w formie dzierżawy 17 działek o powierzchni 5,4 ha i nieodpłatnie w formie użyczenia siedem działek (dwie tylko w części) o powierzchni 5,9 ha. W użytkowaniu wieczystym były cztery działki o powierzchni 1,5 ha. Dochody uzyskane z tych tytułów w 2017 r. wyniosły łącznie 37.418 zł<sup>71</sup>.

Wg stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. Gmina dysponowała 524 działkami o powierzchni 217,5 ha. Spośród gruntów zaliczanych do gminnego zasobu<sup>72</sup> udostępniono odpłatnie w formie dzierżawy 16 działek o powierzchni 5,2 ha i nieodpłatnie w formie użyczenia pięć działek o powierzchni 5,9 ha. W użytkowaniu wieczystym było pięć działek o powierzchni 1,5 ha. Dochody uzyskane z tych tytułów w 2018 r. wyniosły łącznie 15.202 zł.

Wg stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. Gmina dysponowała 512 działkami o powierzchni 215,9 ha. Spośród gruntów zaliczanych do gminnego zasobu<sup>73</sup> udostępniono odpłatnie w formie dzierżawy 15 działek o powierzchni 5,1 ha i nieodpłatnie w formie użyczenia pięć działek o powierzchni 5,9 ha. W użytkowaniu wieczystym było pięć działek o powierzchni 1,5 ha. Dochody uzyskane z tych tytułów do 30 września 2019 r. wyniosły łącznie 13.569 zł.

Na terenie Gminy nie występowały grunty o nieuregulowanym stanie prawnym.

(akta kontroli str. 96-103)

6. Rada Gminy Buczek uchwaliła zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania<sup>74</sup>. Zgodnie z uchwałą nabycie nieruchomości może nastąpić w celu realizacji zadań własnych gminy określonych odrębnymi ustawami. Zbywanie nieruchomości, w tym oddawanie jej w użytkowanie wieczyste może nastąpić tylko z zachowaniem warunków określonych w ustawie.

(akta kontroli str. 104-107)

W okresie objętym kontrolą Gmina sprzedała 32 nieruchomości. Analizą objęto 10 z nich – dziewięć przetargów ustnych nieograniczonych i jedną sprzedaż bezprzetargową.

Sprzedaży w trybie przetargu dokonywano w oparciu o aktualne operaty szacunkowe, przy cenach wywoławczych odpowiadających wartości z operatu – nie ulegały one obniżeniu przy kolejnych przetargach. Podstawą prawną sprzedaży było każdorazowo zarządzenie Wójta. W Urzędzie sporządzano wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia i wywieszano je na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń oraz umieszczano na stronie internetowej Urzędu, a ogłoszenie o wykazie zamieszczano w prasie. W wykazach wskazano 21- dniowy termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. W przypadku zakończenia pierwszego przetargu wynikiem negatywnym, kolejne organizowane były w okresie od dwóch do czterech miesięcy od poprzedniego przetargu.

W trybie bezprzetargowym sprzedano jedną nieruchomość - działkę gruntu nr 230/1 o powierzchni 0,0666 ha w miejscowości Gucin. Sprzedaży dokonano na rzecz

<sup>70</sup> 513 działek o powierzchni 196,6 ha.

<sup>71</sup> Znaczny wzrost dochodów w stosunku do roku poprzedniego wynikał z podpisania umowy dzierżawy z Polska Spółką Gazownictwa Sp. z o.o. na okres 1.12.2016-30.11.2017 r.

<sup>72</sup> 519 działek o powierzchni 215,9 ha.

<sup>73</sup> 507 działek o powierzchni 214,7 ha.

<sup>74</sup> Uchwała nr XII/82/07 Rady Gminy Buczek z dnia 5 grudnia 2007 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania.

Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Bydgoszczy<sup>75</sup> w oparciu o aktualny operat szacunkowy, zgodnie z przepisami ugn<sup>76</sup>.

(akta kontroli str. 100-103, 108-160)

7. Wójt Gminy Buczek wydał zarządzenie określające stawki czynszu dzierżawnego za wydzierżawione grunty stanowiące własność Gminy<sup>77</sup>, w myśl zapisów uchwały w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania. Czynsz dzierżawny naliczany był zgodnie z ww. zarządzeniem.

Uchwałą w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania (opisana też w pkt 6) Rada Gminy upoważniła Wójta do wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości gruntowych stanowiących własność gminy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, a także do przedłużenia umowy w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość<sup>78</sup>.

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Buczek obowiązywało 11 umów dzierżawy. Dwie z nich zostały zawarte na okres do 3 lat. Pozostałe dziewięć umów zawarto na okres powyżej 3 lat (trzy umowy), lub okres nieprzekraczający 3 lat, ale następnie przedłużano je (w drodze aneksu) – jedno bądź wielokrotnie – na kolejne lata (co skutkowało funkcjonowaniem tych umów przez okres od 8 do nawet 22 lat). Jedna umowa dzierżawy poprzedzona została zgodą Rady Gminy wyrażoną w uchwale, w pozostałych przypadkach nie było uchwał Rady Gminy.

Trzy z dziewięciu umów dzierżawy zawartych na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata<sup>79</sup> zawarto w trybie przetargowym. W pozostałych przypadkach nie przeprowadzono przetargów.

Wykazy nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy sporządzono i wywieszono na okres 21 dni w siedzibie Urzędu w czterech przypadkach. W pozostałych przypadkach nie sporządzono wykazów.

Wyjaśniając czy i w jaki sposób podawano informację o nieruchomościach gminnych przeznaczonych do dzierżawy Wójt podał, że osoby, które wyrażały zainteresowanie wydzierżawieniem konkretnej nieruchomości składały stosowne wnioski. Na ich podstawie dokonywano analizy czy dany grunt będzie wykorzystywany przez gminę i czy są planowane przedsięwzięcia z nim związane, jeśli nie, to Wójt przychylił się do wniosku zainteresowanej osoby i podpisywał z nią umowę dzierżawy. Wójt wyjaśnił także: *Gmina Buczek posiada bardzo ograniczone zasoby nieruchomości gruntowych, które z uwagi na bardzo małą powierzchnię działek nie są atrakcyjnym przedmiotem dzierżawy i z tych powodów są one wydzierżawiane jedynie sporadycznie i wyłącznie na wniosek osób, które są właścicielami działek*

<sup>75</sup> Zgodnie z art. 17 ust. 1 ugn Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Bydgoszczy, jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej nabyła nieruchomość na własność Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 2 nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej m. in. jeśli zbycie zastępuje między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami.

<sup>76</sup> Zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn Wójt Gminy podał do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia (23 czerwca 2017 r.). Sprzedaż poprzedzona została stosowną uchwałą XXVIII/217/2017 Rady Gminy Buczek z 17 września 2017 r. oraz protokołem uzgodnień z 28 września 2017 r. sporządzonym między Gminą Buczek a Rejonowym Zarządem Infrastruktury w Bydgoszczy.

<sup>77</sup> Zarządzenie nr 5/2013 Wójta Gminy Buczek z dnia 21 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek czynszu dzierżawnego za wydzierżawione grunty stanowiące własność gminy.

<sup>78</sup> Zgodnie przepisem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) usg 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.

<sup>79</sup> Jako umowę zawartą na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata uważa się także umowy do lat 3 aneksowane celem przedłużenia na kolejna lata.

przyległych lub dla których grunty te mają szczególne znaczenie dla prawidłowego gospodarowania na swoich gruntach.

(akta kontroli str. 161-264, 329-332)

8. W kontrolowanym okresie na terenie Gminy obowiązywały cztery umowy użyczenia: z Ochotniczą Strażą Pożarną w Brodni<sup>80</sup>, Łódzkim Oddziałem Okręgowym Polskiego Czerwonego Krzyża, Okręgowym Polskim Związkiem Wędkarskim, Stowarzyszeniem Wędkarzy Gminy Buczek. W jednym przypadku Wójt wydał zarządzenie w sprawie oddania gruntu w nieodpłatne użyczenie (OSP w Brodni), w pozostałych przypadkach – podpisał umowy z podmiotami biorącymi grunt w użyczenie.

(akta kontroli str. 246)

W wyniku analizy jednej z umów użyczenia – zawartej z OSP w Brodni – ustalono, że Rada Gminy Buczek wyraziła zgodę na nabycie przez Gminę nieruchomości położonej w miejscowości Brodnia Górna oznaczonej numerem ewidencyjnym 252 o powierzchni 2,53 ha<sup>81</sup>. Zakup nieruchomości miał zostać pokryty z dochodów własnych. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że konieczność zakupu działki wymienionej w uchwale wynika z potrzeby posiadania przez Drużynę OSP w Brodni placu niezbędnego do organizowania strażackich manewrów i ćwiczeń. W dniu 19 maja 2010 r. Gmina Buczek nabyła od osoby fizycznej własność ww. działki za cenę 55.000 zł. Zarządzeniem nr 74/2010 z 20 września 2010 r. Wójt oddał w nieodpłatne użyczenie ww. działkę gruntu na okres 3 lat, a w dniu 24 września 2010 r. podpisał umowę z Zarządem OSP w Brodni, na mocy której przedmiotowa działka została oddana w użyczenie na czas od dnia 22.09.2010 r. do 21.09.2013 r. Przedmiotowa umowa była dwukrotnie aneksowana – przedłużana na kolejne 3-letnie okresy, ostatnio do 21 września 2019 r.

(akta kontroli str. 247-257)

9. W kontrolowanym okresie na terenie Gminy w użytkowaniu wieczystym było pięć nieruchomości gruntowych. Stawki procentowe opłat rocznych określono na poziomie 3% ceny nieruchomości (art. 72 ust. 3 pkt 5 ugn – pozostałe nieruchomości gruntowe). Opłaty roczne były aktualizowane (w 2012 r.) i wahały się od 780 do 4.245 zł. Wg stanu na dzień zakończenia kontroli nie było zaległości w opłatach z tytułu użytkowania wieczystego.

(akta kontroli: 245)

10. Rada Gminy ustaliła wysokość procentową opłaty adiacenckiej w 2013 r.<sup>82</sup>. Opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału ustalono w wysokości 20% wzrostu wartości nieruchomości przed i po zakończeniu podziału. W okresie objętym kontrolą dokonano 72 podziałów nieruchomości, z czego 55 umożliwiających pobranie opłaty<sup>83</sup>. Nie pobrano z tego tytułu żadnej opłaty adiacenckiej.

Wójt wyjaśnił, że na terenie Gminy Buczek występuje obszar ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego Łask<sup>84</sup>. Wiąże się to z następstwami, które obejmują ograniczenia w zakresie korzystania z nieruchomości oraz wprowadzają wymagania techniczne dotyczące budynków. Dla obszarów ograniczonego

<sup>80</sup> Dalej: OSP w Brodni.

<sup>81</sup> Uchwała nr XV/111/08 Rady Gminy Buczek z dnia 28 lutego 2008 r.

<sup>82</sup> Uchwała nr X/52/03 Rady Gminy Buczek z dnia 29 października 2003 roku.

<sup>83</sup> 17 podziałów dokonano na podstawie art. 95 ugn, tj. niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a więc zgodnie z art. 98a ust.2 nie pobiera się opłat z tego tytułu.

<sup>84</sup> utworzony uchwałą Nr LI/1469/10 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 09.02.2010 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dn. 09.02.2010 r. Nr 88, poz. 689), a następnie obszar ten został powiększony uchwałą Sejmiku Województwa Łódzkiego nr XXIX/379/16 z dnia 25.10.2016 r.

użytkowania, w strefach najsilniejszego oddziaływania, wprowadzono zakaz budowy budynków jedno- i wielorodzinnych oraz zamieszkania zbiorowego, zagrodowego, mieszkaniowo - usługowego, szpitali, domów opieki społecznej, a także obiektów związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży oraz zakaz zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych w całości lub części na budynki mieszkalne. Dotyczy około 70% terenu Gminy Buczek. Z publikowanych orzeczeń Sądu Okręgowego w Sieradzu w sprawach o odszkodowanie z tytułu utraty wartości rynkowej nieruchomości jednoznacznie wynika, że wartość nieruchomości znajdujących się w strefach znacznie się zmniejszyła, co oceniali powołani w tym celu biegli rzeczoznawcy majątkowi. Wójt podał: *w związku z powyższym Gmina Buczek nie wszczynala postępowań dotyczących ustalenia opłaty adiacenckiej, aby nie narażać się na koszty wynikające z opracowania operatów szacunkowych przez rzeczoznawców majątkowych, poza tym najważniejsze jest, aby zachęcić nowych mieszkańców do osiedlania się na terenie Gminy Buczek. Za każdą osobą idą nowe dochody dla gminy: lokalne podatki, wpływy z podatku PIT, subwencja oświatowa i to pozwala, aby gmina się rozwijała. Sąsiedztwo lotniska jest postrzegane negatywnie przez potencjalnych nabywców nieruchomości. Przeciężni uczestnicy nie są zainteresowani nabyciem nieruchomości położonej w obszarze ograniczonego użytkowania, obawiają się hałasu lotniczego oraz ograniczeń co do zabudowy nieruchomości, dlatego zależy mi na tym, aby zatrzymać aktualnych mieszkańców i ich rodziny na terenie Gminy Buczek, pobieranie opłaty adiacenckiej znacznie by ich zniechęciło i myśląc przyszłościowo gmina przestałaby się rozwijać.*

(dowód: akta kontroli str. 258-261, 264, 324-328)

Opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości związanego z budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków publicznych<sup>85</sup> Rada Gminy Buczek ustaliła w wysokości 20% różnicy wartości nieruchomości przed i po zakończeniu inwestycji. W latach objętych kontrolą Gmina realizowała m.in. zadanie „Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Buczek ul. Główna, ul. Wygwizdów, ul. Pieńki”<sup>86</sup>, w wyniku której stworzono możliwość przyłączenia do kanalizacji 53 działek. Gmina nie pobrała żadnych opłat adiacenckich z tego tytułu.

Wójt wyjaśnił, że w latach 2016-2019 Gmina zrealizowała tylko jedną inwestycję, która stworzyła warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Trzyletni termin na ustalenie opłaty adiacenckiej z tego tytułu jeszcze nie upłynął.

(akta kontroli str. 262-264, 324-328)

W okresie objętym kontrolą Gmina Buczek nie dokonywała scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101-102 ugn.

(akta kontroli str. 324-328)

<sup>85</sup> Zgodnie z art. 144 ugn właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich. Wójt może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.

<sup>86</sup> zakończoną protokołem odbioru z dnia 19 października 2017 r.

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

1. W Urzędzie nie prowadzono gminnej ewidencji nieruchomości, o której mowa w art. 23 ust 1 pkt 1) oraz art. 23 ust. 1c ugn, zgodnie z którym gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje Wójt, który w szczególności ewidencjonuje nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości. Ewidencjonowanie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, obejmuje w szczególności: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; powierzchnie nieruchomości; wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi 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.

Gminny zasób nieruchomości w Urzędzie Gminy w Buczku określany był na podstawie ewidencji środków trwałych (powierzchnia, księga wieczysta, oznaczenie nieruchomości) oraz dokumentacji „papierowej” prowadzonej na stanowisku ds. gospodarki gruntami i nieruchomościami.

Wójt wyjaśnił: *dotychczasowy sposób ewidencjonowania nieruchomości gminnych zapewniał spójne i aktualne dane dotyczące nieruchomości stanowiących własność gminy, jednakże zobowiązuje się do zapewnienia oprogramowania komputerowego, które będzie spełniało wszystkie wymogi ustawowe dotyczące gminnej ewidencji nieruchomości.*

(akta kontroli str. 316-319)

2. W Urzędzie nie opracowano planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości wbrew art. 25 ust. 2 i 2a ugn, zgodnie z którym gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości polega m.in. na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu. Plany wykorzystania zasobu opracowuje się na okres 3 lat. Plany zawierają w szczególności:
  - 1) zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste;
  - 2) prognozę: dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, dotyczącą aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości;
  - 3) program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

Wójt wyjaśnił: w okresie objętym kontrolą Urząd Gminy w Buczku nie dysponował planami wykorzystania zasobu posiadanych nieruchomości. Gospodarka gminnym zasobem nieruchomości prowadzona była na bieżąco. Dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości do zbycia w formie sprzedaży, oddawanie w użytkowanie wieczyste, a także wydzierżawianie było ustalane w trakcie przygotowywania projektu budżetu na dany rok, poziom wydatków związany z udostępnianiem i nabywaniem nieruchomości do zasobu był określany na podstawie poprzedniego roku i modyfikowany w zależności od bieżącego zapotrzebowania uzależnionego od potrzeb inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 316-319)

W toku kontroli NIK opracowano przedmiotowy plan na lata 2020-2022 i zarządzeniem nr 115/2019 Wójta Gminy Buczek z dnia 8 listopada 2019 r. przyjęto Plan Wykorzystania Zasobu Nieruchomości Gminy Buczek na lata 2020-2022.

(akta kontroli str. 320-323)

3. W Urzędzie nie sporządzono i nie podano do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy w przypadku siedmiu z 11 umów obowiązujących w kontrolowanym okresie, 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.

Wójt wyjaśnił, że było to spowodowane najprawdopodobniej niedopatrzeniem pracownika na stanowisku ds. gospodarki gruntami i nieruchomościami.

(akta kontroli str. 161-162, 329-332)

4. Dziewięć umów dzierżawy obowiązujących w kontrolowanym okresie – zawartych lub przedłużonych na okres powyżej 3 lat – zostało zawartych bez przeprowadzenia przetargu, wbrew dyspozycji art. 37 ust. 4 ugn, w myśl którego zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu.

Wójt wyjaśnił, że nie przeprowadzano przetargów, a umowy dzierżawy były przedłużane na kolejne lata w oparciu o zapisy uchwały w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania, zgodnie z którą Rada Gminy upoważniła Wójta do wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości gruntowych stanowiących własność gminy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony oraz do przedłużania umowy w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Uchwała nie przewidywała formy przetargu przy wydzierżawianiu nieruchomości gruntowych. Projekt powyższej uchwały został zaopiniowany przez radcę prawnego, a uchwała podlegała kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego.

(akta kontroli str. 161-162, 329-332)

NIK zauważył, że pomimo iż przywołana uchwała upoważnia Wójta do samodzielnego wydzierżawiania nieruchomości gruntowych na dowolne

okresy, to jednak nie wskazuje możliwości odstąpienia od trybu przetargowego określonego w ugn. Co więcej, zgodnie z obowiązującym w Polsce hierarchicznym systemem aktów prawnych ustawa ma pierwszeństwo przed uchwałą. W przypadku gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe, tak więc zgodnie z ugn dla dzierżaw na okres dłuższy niż 3 lata wymagane jest przeprowadzenie przetargu.

5. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia przez Gminę Buczek określono 21-dniowy termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ugn, podczas gdy zgodnie z art. 34 ust. 1 ugn termin ten nie może być krótszy niż 6 tygodni od dnia wywieszenia wykazu.

Wójt wyjaśnił, że wynikało to najprawdopodobniej z błędu pracownika na stanowisku ds. gospodarki gruntami i nieruchomościami, który następnie powielany był we wszystkich wykazach dotyczących sprzedaży nieruchomości.

(akta kontroli str. 127-129, 154-156, 333-334)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo braku gminnej ewidencji nieruchomości, Gmina dysponowała rzetelnymi informacjami w zakresie posiadanych nieruchomości i sposobu ich zagospodarowania. W toku kontroli opracowano plan wykorzystania zasobu odpowiadający wymaganiom ugn. Sprzedaży dokonywano w oparciu o aktualne operaty szacunkowe, jednak w wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia określano termin na złożenie wniosku przez osobę posiadającą pierwszeństwo jej nabycia krótszy niż wynika z ugn. Nieprawidłowo zawierano umowy dzierżawy – wymagane wykazy nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy sporządzono jedynie w 37% przypadków, a przetargi na dzierżawę przeprowadzono jedynie w 33% przypadków. Prawidłowo oddawano natomiast grunty w użytkowanie wieczyste i użyczenie.

## 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. Podjęcie działań w celu zapewnienia skutecznej windykacji należności.
2. Zapewnienie zgodności sald ksiąg pomocniczych z księgą główną.
3. Przeprowadzanie kontroli wykonania zadań i realizacji wydatków zgodnie z zawartymi umowami i obowiązującą uchwałą.
4. Sporządzanie planów zamówień publicznych zgodnie z art. 13a Pzp i ich publikowanie na stronie internetowej gminy w terminie 30 dni od daty uchwalenia budżetu gminy.
5. Dokonywanie wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kompletnej dokumentacji Wykonawcy.
6. Terminowy zwrot środków zabezpieczenia należytego wykonania umowy.
7. Stworzenie gminnej ewidencji nieruchomości, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 i 1c ugn i bieżące jej aktualizowanie.
8. Sporządzanie i podawanie do publicznej wiadomości kompletnych wykazów nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy.

9. Zawieranie umów dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony w drodze przetargu.
10. Wyznaczanie w wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia co najmniej 6-tygodniowego terminu na złożenie wniosku o nabycie przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo.

## 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  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Łódź, 30 grudnia 2019 r.

Kontrolerzy  
Anna Wrona  
Główny specjalista k.p.

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi  
Dyrektor  
Przemysław Szewczyk

  
.....  
podpis

Małgorzata Chojnacka  
Specjalista k.p.

  
.....  
podpis

Sylwia Piechota  
Specjalista k.p.

  
.....  
podpis