



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.411.002.07.2022

Pan
Robert Tomasz Kowalczyk
Burmistrz Miasta Pionki
ul. Jana Pawła II 15
26-670 Pionki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miasta Pionki ¹ , ul. Jana Pawła II 15, 26-670 Pionki |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Robert Tomasz Kowalczyk, Burmistrz Miasta Pionki, od 19 listopada 2018 r., Wcześniej funkcję tę pełnił Romuald Zawodnik – od 4 grudnia 2006 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | 1. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi. 2. Udzielanie zamówień publicznych. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2018-2022, z uwzględnieniem zdarzeń do czasu zakończenia kontroli, a także zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie |
| Kontrolerzy | 1. Ilona Kacperk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/174/2022 z 30 listopada 2022 r. 2. Sławomir Żyła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/175/2022 r. z 1 grudnia 2022 r. |

(akta kontroli tom I str. 1-6)

¹ Dalej także: Urząd Miasta lub Urząd.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą gospodarowanie nieruchomościami w gminie Miasto Pionki⁴ odbywało się z naruszeniem ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na nieopracowaniu przez Burmistrza planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata objęte kontrolą, i prowadzeniu ewidencji gminnego zasobu nieruchomości niezgodnie z wymogami ustawowymi. Nie wywiązywano się również z obowiązku każdorazowego sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę/najem, a przy udostępnianiu nieruchomości w drodze najmu, dzierżawy lub użyczenia nie zachowano zasad jawności i konkurencyjności postępowań.

Ewidencja środków trwałych w zakresie nieruchomości gminnych zawierała dane niegodne ze stanem rzeczywistym, a inwentaryzacja gruntów w latach 2018-2021 została przeprowadzona nierzetelnie, bowiem nie zapewniła porównania i nie ujawniła różnic między stanem rzeczywistym, a stanem wykazany w księgach rachunkowych.

Gmina rzetelnie ustalała wartość nieruchomości i prawidłowo dokonywała ich zbycia z zasobu gminnego nieruchomości. Podejmowano rzetelne działania na rzecz identyfikowania przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych, a działania windykacyjne podejmowano terminowo i prawidłowo prowadzono. W umowach objętych badaniem, a dotyczących nieruchomości gminnych, właściwie zabezpieczono interes prawny i ekonomiczny Gminy.

Burmistrz nie zapewnił skutecznego nadzoru w zakresie sporządzania planów i sprawozdań z udzielanych zamówień publicznych, w efekcie nieterminowo publikowano plany oraz przekazywano do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych⁶ sprawozdania, które zawierały nierzetelne dane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie Gmina Miasto Pionki⁸ dokonała zbycia⁹ 55 nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminnego, uzyskując z tego tytułu dochody w łącznej

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

⁴ Dalej: Gmina

⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344), dalej także: ugn.

⁶ Dalej: UZP.

⁷ 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.

⁸ Dalej: gmina.

⁹ Z wyłączeniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1495, ze zm.), dalej: ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

kwocie 11 658,6 tys. zł, w tym 1 827,6 tys. zł w 2018 r.¹⁰, 539,2 tys. zł w 2019 r.¹¹, 7 724,0 tys. zł w 2020 r.¹², 825,5 tys. zł w 2021 r.¹³ i 742,3 tys. zł w 2022 r.¹⁴

W użytkowaniu wieczystym w 2018 r. pozostawało 446 nieruchomości gminnych, w 2019 r. – 176, w 2020 – 177, a od 2021 r. do końca 2022 r. – 175 działek. Z tego uzyskano dochody w łącznej kwocie 327,8 tys. zł, w tym 92,9 tys. zł w 2018 r., 55,3 tys. zł w 2019 r., 47,5 tys. zł w 2020 r., 67,9 tys. zł w 2021 r. i 64,2 tys. zł w 2022 r.

Gmina udostępniała również nieruchomości w formie dzierżawy lub najmu. Przedmiotem dzierżawy w 2018 r. były 52 nieruchomości gruntowe, w 2019 r. – 65, w 2020 r. – 81, w 2021 r. – 89 i w 2022 r. – 96. Ponadto przez cały kontrolowany okres w dzierżawie pozostawały dwa budynki gminne. Gmina wynajmowała również lokale użytkowe: dwa w 2018 r., cztery w 2019 r., pięć w 2020 r., i sześć w 2021 r. i 2022 r. Z tytułu dzierżaw i najmu gmina uzyskała dochód w łącznej kwocie 3 317,6 tys. zł, w tym 836,9 tys. zł w 2018 r., 647,8 tys. zł w 2019 r., 645,9 tys. zł w 2020 r., 517,6 tys. zł w 2021 r. i 669,4 tys. zł w 2022 r.

Przedmiotem zamiany, w kontrolowanym okresie, były trzy nieruchomości, w tym jedna w 2018 r. i dwie w 2020 r. Z tego tytułu gmina uzyskała dochód w 2020 r. w kwocie 86,2 tys. zł.

W bezpłatnym użyczeniu pozostawały cztery nieruchomości w 2018 r., pięć w 2019 r., cztery w 2020 r., 13 w 2021 r. i pięć w 2022 r.

W trwały zarząd zostało oddanych w latach 2018 i 2019 dziesięć nieruchomości, w 2020 r. – 15, w 2021 r. – 26 i w 2022 r. – 27 działek. Dochody z tego tytułu wyniosły łącznie 29,3 tys. zł, w tym 0,2 tys. zł w 2018 r., po 0,4 tys. zł w 2019 r., 2020 r. i 2021 r. oraz 27,9 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 43-115)

W latach 2018-2022 do Wydziału Gospodarowania Mieniem Gminy¹⁵ należało m.in.: prowadzenie rejestru mienia gminnego; gospodarowanie mieniem gminnym, w szczególności sprzedaż, zamiana, oddawanie w wieczyste użytkowanie, dzierżawę itp. nieruchomości gminnych; prowadzenie spraw gruntów, których Miasto jest użytkownikiem wieczystym; nabywanie nieruchomości; aktualizacja opłat rocznych za zarząd, użytkowanie wieczyste i dzierżawy.

W ramach WGM funkcjonowały stanowiska ds. planowania przestrzennego i numeracji porządkowej, ds. geodezji i gospodarki nieruchomościami, ds. dzierżawy i najmu, ds. gospodarowania mieniem, ds. ewidencji gruntów. Średnie zatrudnienie (wraz ze stanowiskiem kierownika wydziału) w kontrolowanym okresie wyniosło 8 osób.

(akta kontroli tom I str. 7-29, 41, 42, 117-119)

W kontrolowanym okresie żadne dokumenty o charakterze strategicznym, programowym nie obejmowały zagadnień związanych z gospodarką nieruchomościami gminnymi, w szczególności nie został opracowany plan

¹⁰ W 2018 r. sprzedano dziewięć nieruchomości (w tym sześć działek, wobec których gminie przysługiwało użytkowanie wieczyste), ponadto jedną działkę zbyto w drodze umowy zamiany na inną nieruchomość, jedną działkę wniesiono aportem do spółki komunalnej oraz jedną działkę przekazano umową darowizny na rzecz jednostki organizacyjnej gminy.

¹¹ W 2019 r. sprzedano dziewięć nieruchomości, w tym sześć, wobec których gminie przysługiwało prawo użytkowania wieczystego.

¹² W 2020 r. sprzedano 13 działek, w tym dziesięć, wobec których gminie przysługiwało prawo użytkowania wieczystego.

¹³ W 2021 r. sprzedano sześć działek, w tym jedną, wobec której gminie przysługiwało prawo użytkowania wieczystego. Ponadto tytułem aportu do spółek komunalnych wniesiono osiem nieruchomości.

¹⁴ W 2022 r. sprzedano siedem działek, w tym cztery, wobec których gminie przysługiwało prawo użytkowania wieczystego.

¹⁵ Dalej: WGM. W okresie od 1 lutego 2019 r. do 31 marca 2020 r. w ramach Urzędu funkcjonował Wydział Rozwoju, Inwestycji i Gospodarowania Mieniem, w skład którego weszli pracownicy realizujący dotychczas zadania WGM. Od 1 kwietnia 2020 r. przywrócono WGM.

wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25 ust. 2 i 2a ugn, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur w zakresie obrotu nieruchomościami gminnymi.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że mieniem gminy gospodarowano na podstawie sporządzanych corocznie planów sprzedaży i dzierżawy, obejmujących poszczególne nieruchomości przewidziane do sprzedaży i dzierżawy, które przekazywano Skarbnikowi Gminy. Dane do planów były pozyskiwane z ewidencji nieruchomości prowadzonej przez WGM, informacji zawartych w operatach szacunkowych i umowach dzierżawy.

(akta kontroli tom I str. 168, 170, 172-177)

Nieruchomościami gminnymi gospodarował Burmistrz, m.in. na podstawie Uchwały Nr XCIII/427/2009 Rady Miasta w Pionkach z dnia 29 października 2009 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miasta Pionki¹⁶, w której określono, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷, zasady nabywania nieruchomości do zasobu gminnego, sprzedaży nieruchomości i oddawania w użytkowanie wieczyste, przekazywania w trwałą zarząd oraz przekazywania nieruchomości w użytkowanie, dzierżawę i najem.

Na podstawie § 29 Uchwały Burmistrz corocznie określał Zarządzeniami¹⁸ zasady ustalania opłat z tytułu użytkowania, dzierżawy i najmu, ustalając minimalne stawki czynszu, które były uzależnione od rodzaju lokali, przeznaczenia gruntów oraz miejsca ich położenia na terenie Miasta¹⁹. W zarządzeniach Burmistrz określał zasady obniżenia stawek czynszu w określonych przypadkach, udzielenia bonifikaty, zasady waloryzacji stawek czynszu oraz wysokość wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości.

(akta kontroli tom I str. 120-167)

W kontrolowanym okresie opublikowano 102 wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie, w tym 29 w 2018 r., 24 w 2019 r., 18 w 2020 r., 18 w 2021 r. i 13 w 2022 r.

Wykazy zostały opublikowane, zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn, na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń, na stronie internetowej Urzędu oraz w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym powiat radomski.

(akta kontroli tom I str. 178-183)

Analiza wytypowanych do badania szczegółowego sześciu wykazów²⁰ wykazała, że zawierały one elementy określone w art. 35 ust. 2 ugn, w szczególności: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, jej powierzchnię, opis, przeznaczenie, w przypadku sprzedaży – cenę nieruchomości,

¹⁶ Uchwała zmieniona Uchwałą XXXI/195/2021 Rady Miasta Pionki z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XCIII/427/2009 z dnia 29 października 2009 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miasta Pionki – zmiana weszła w życie w dniu 15 marca 2021 r., dalej: Uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, dalej także: ustawa o samorządzie gminnym lub usg.

¹⁸ Zarządzenie 7/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu dzierżawnego (najmu) nieruchomości położonych w Pionkach, udzielania bonifikaty dla podmiotów w sytuacjach określonych w art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustalania wysokości odszkodowania za bezumowne korzystanie z nieruchomości stanowiących własność lub będących w użytkowaniu wieczystym Gminy Miasta Pionki (zmienione zarządzeniem nr 93/2018 z dnia 9 sierpnia 2018 r.), kolejnych latach Burmistrz wydał zarządzenia w tym samym zakresie: nr 13/2019 z dnia 17 stycznia 2019 r. (zmienione zarządzeniem nr 69/2019 z dnia 15 maja 2019 r.), nr 10/2020 z dnia 16 stycznia 2020 r. (zmienione zarządzeniem nr 46/2020 z dnia 31 marca 2020 r.), nr 4/2021 z dnia 18 stycznia 2021 r. i nr 8/2022 z dnia 17 stycznia 2022 r.

¹⁹ Miasto podzielono na teren miejski, na którym stawki minimalne były wyższe, oraz teren przemysłowy ze stawkami niższymi. W odniesieniu do lokali użytkowych teren miejski podzielono na dwie strefy. W strefie I skoncentrowanej w centrum miasta stawki były wyższe w porównaniu do strefy II.

²⁰ Dwa wykazy dotyczące sprzedaży nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, jeden – oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, dwa – oddania w dzierżawę w trybie bezprzetargowym i jeden – oddania w użyczenie.

wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego, termin złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. Natomiast w przypadku nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę w trybie bezprzetargowym nie podawano informacji o wysokości czynszu, terminów wnoszenia opłat oraz zasad ich aktualizacji, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 184-190).

Wykazami objęto wszystkie 55 nieruchomości przeznaczonych, w kontrolowanym okresie, do zbycia w drodze sprzedaży, zamiany lub wniesienia aportu. Natomiast w przypadku nieruchomości udostępnianych w drodze dzierżawy, najmu lub użyczenia (łącznie 426 umów) wykazy sporządzono w 271 przypadkach. W pozostałych 155 przypadkach wykazów nie sporządzono i nie opublikowano, przy czym w 65 przypadkach nie było takiego wymogu²¹, natomiast w pozostałych 90 przypadkach taki obowiązek wystąpił, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 46-115, 178-183)

W okresie objętym kontrolą, Wydział Gospodarki Mieniem prowadził rejestr mienia gminnego²² w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel, w którym wg stanu na 10 lutego 2023 r. zaewidencjonowano 1208 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 335,7938 ha, z czego 148,1583 ha stanowiły nieruchomości będące własnością gminy, 180,0132 ha – nieruchomości w użytkowaniu wieczystym gminy oraz 7,6223 ha – nieruchomości będące w posiadaniu samoistnym gminy. Spośród nieruchomości stanowiących własność gminy w użytkowanie wieczyste zostało oddanych 17,2180 ha. Gminny zasób nieruchomości²³ stanowiły nieruchomości o łącznej powierzchni 310,9535 ha. Rejestr ten nie zawierał wszystkich danych wymaganych art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1c ugn, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 169, 171, 284-344)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że prowadzony przez WGM rejestr nie był powiązany z innymi bazami. Pracownicy WGM posiadają dostęp w trybie chronionym do Geoportalu Radomskiego i na jego podstawie wszystkie dane są aktualizowane w celu zapewnienia zgodności rejestru z Ewidencją Gruntów i Budynków²⁴. Rejestr nie posiadał funkcjonalności generowania raportów o stanie mienia gminnego na wybrany dzień. Rejestr był zamykany na dzień 31 grudnia każdego roku i na jego podstawie tworzono nowy na kolejny rok. Dodatkowo dane dotyczące użytkowania wieczystego są gromadzone w systemie Macrologic ERP, który umożliwia prowadzenie rejestru/zestawień gruntów w użytkowaniu wieczystym oraz kwot należnych z tego tytułu.

(akta kontroli tom I str. 169, 171)

Kierownik WGN wyjaśnił m.in., że w celu zapewnienia aktualności rejestru WGM oraz zgodności z danymi z EGİB Wydział współpracuje z Filią Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości Starostwa Powiatowego w Radomiu, która mieści się w budynku Urzędu. Wszystkie dokumenty, tj. ostateczne decyzje administracyjne, zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności itp. są przekazywane filii na bieżąco.

²¹ Dotyczy to nieruchomości oddawanych w trwały zarząd oraz nieruchomości wydzierżawianych na okres nieprzekraczający 3 miesięcy.

²² Dalej: rejestr WGM.

²³ Zgodnie z art.24 ust. 1 ugn do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy

²⁴ Dalej także EGİB.

Dodatkowo dzięki dostępowi do Geoportalu Radomskiego pracownicy na bieżąco mogą ustalać czy dane zawarte w EGiB są aktualne i zgodne z posiadanymi przez Wydział dokumentami.

(akta kontroli tom I str. 345)

W trakcie kontroli, w dniu 10 lutego 2023 r., dokonano porównania danych zawartych w rejestrze prowadzonym przez WGM z danymi z EGiB udostępnionymi przez pracownika Urzędu. Stwierdzono, że w EGiB Gminie Miasto Pionki zostały przypisane 1383 nieruchomości o łącznej powierzchni 335,7938 ha, tj. o 175 nieruchomości i 35,0504 ha więcej niż wynika to z rejestru WGM²⁵. Jednocześnie na próbie pięciu nieruchomości²⁶ stwierdzono, że ich dane były zgodne w obydwu ewidencjach.

(akta kontroli tom I str. 346-363)

Kierownik WGM nie potrafił wskazać jednoznacznie przyczyn ww. różnicy. Na przykładzie wybranych nieruchomości wykazał, że różnice te mogą wynikać m.in. z braku bieżącej aktualizacji danych w EGiB. Dotyczyło to działki, w stosunku do której doszło w 2020 r. do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Pomimo przekazania informacji do starostwa powiatowego w dniu 28 maja 2020 r. działka figurowała jako własność gminy. W przypadku dwóch innych działek, których użytkowanie wieczyste zostało sprzedane w marcu 2022 r. w Gmina Miasto Pionki figurowała jako użytkownik wieczysty. Wskazał m.in., że Urząd nie ma wpływu na terminowość nanoszenia zmian w bazie EGiB przez Starostwo. Kolejną przyczyną różnic są działki, we własności lub użytkowaniu wieczystym, w których gmina posiada udział. W danych wygenerowanych z Geoportalu uwzględniona jest cała powierzchnia takiej działki, natomiast w rejestrze WGM przyjęto powierzchnię wyliczoną proporcjonalnie do udziału.

(akta kontroli tom I str. 364-365)

Zgodnie z przyjętą Polityką rachunkowości²⁷ w Urzędzie prowadzono ewidencję ilościowo-wartościową dla rzeczowych aktywów trwałych, tj. gruntów, w tym prawa użytkowania wieczystego (konto 011).

(akta kontroli tom I str. 366-396)

Zgodnie z ww. Polityką, w związku z Zarządzeniami Burmistrza w sprawie powołania komisji do przeprowadzenia weryfikacji kont aktywów i pasywów oraz kontroli kasy, a także inwentaryzacji zapasów materiałowych według stanu na 31 grudnia²⁸, corocznie przeprowadzano inwentaryzację nieruchomości w drodze weryfikacji stanów wynikających z ewidencji księgowej środków trwałych z rejestrem nieruchomości gminnych. W wyniku inwentaryzacji ustalono następujące stany w zakresie gminnych nieruchomości gruntowych:

- na dzień 31 grudnia 2018 r.: 1337 działek o łącznej powierzchni 426,4886 ha i wartości 19 186,0 tys. zł,
- na dzień 31 grudnia 2019 r. :1346 działek o łącznej powierzchni 425,8644 ha i wartości 18 484,1 tys. zł,
- na dzień 31 grudnia 2020 r.: 1349 działek o łącznej powierzchni 425,9066 ha i wartości 17 401,4 tys. zł,
- na dzień 31 grudnia 2021 r.: 1371 działek o łącznej powierzchni 425,0747 ha i wartości 17 766,5 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 397-408)

²⁵ W rejestrze WGM stan na 10 lutego 2023 r. wynosił 1208 nieruchomości o łącznej powierzchni 335,7938 ha.

²⁶ Do badania wytypowano trzy działki stanowiące własność gminy (w tym jedną oddaną w trwały zarząd i jedną oddaną w użytkowanie wieczyste) oraz jedną działkę będącą w użytkowaniu wieczystym gminy i jedną działkę będącą w posiadaniu samoistnym gminy.

²⁷ Zarządzenie nr 154/2018 Burmistrza Miasta Pionki z 28 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości oraz stosowania zakładowego planu kont w Urzędzie Miasta Pionki, zmienione Zarządzeniem nr 26/2022 z 7 marca 2022 r. oraz Zarządzeniem nr 51/2022 z 26 kwietnia 2022 r.

²⁸ Zarządzenie nr 153/2018 z 28 grudnia 2019 r., Zarządzenie nr 145/2019 z 30 grudnia 2019 r., Zarządzenie nr 148/2020 z 31 grudnia 2020 r., Zarządzenie nr 123/2021 z 31 grudnia 2021 r.

Dokonana w trakcie kontroli analiza ewidencji księgowej i rejestrów WGM wykazała, że w ewidencji środków trwałych uwzględniano działki, które zostały zbyte, a nie uwzględniano działek, które zostały nabyte w danym roku. Mianowicie:

1) w ewidencji na koniec 2018 r.

– wykazano siedem działek o łącznej powierzchni 0,3404 ha i wartości 14 780,00 zł, pomimo, że w 2018 r. zostały one zbyte lub uległy podziałowi w wyniku, którego zbyto ich części;

– nie wykazano 10 działek o łącznej powierzchni 0,4556 ha o wartości 217 155,00 zł, które zostały nabyte w 2018 r.

2) w ewidencji na koniec 2019 r.

– wykazano 234 działki o łącznej powierzchni 32,5137 ha i wartości 885 561,50 zł, pomimo, że w 2019 r. zostały one zbyte lub uległy podziałowi w wyniku, którego zbyto ich części;

– nie wykazano 4 działek o łącznej powierzchni 3,2625 ha o wartości 64.256,57 zł, które zostały nabyte w 2019 r.

3) w ewidencji na koniec 2020 r.

– wykazano 161 działek o łącznej powierzchni 10,3738 ha i wartości 885 561,50 zł, pomimo, że w 2020 r. zostały one zbyte lub uległy podziałowi w wyniku, którego zbyto ich części;

– nie wykazano 27 działek o łącznej powierzchni 1,6781 ha o wartości 903 054,31 zł, które zostały nabyte w 2020 r.

4) w ewidencji na koniec 2021 r.

– wykazano 162 działki o łącznej powierzchni 19,4628 ha i wartości 817 437,60 zł, pomimo, że w 2021 r. zostały one zbyte lub uległy podziałowi w wyniku, którego zbyto ich części;

– nie wykazano siedmiu działek o łącznej powierzchni 0,4674 ha o wartości 92 286,00 zł, które zostały nabyte w 2021 r.

Ponadto w ewidencji środków trwałych wykazano nieruchomości będące w posiadaniu samoistnym Miasta.

Inwentaryzacja za lata 2018-2021 nie zapewniła porównania danych ujętych w ewidencji księgowej z danymi z prowadzonego przez WGM rejestru mienia gminnego, w szczególności nie ujawniła różnic pomiędzy stanem rzeczywistym, a stanem wykazany w księgach rachunkowych, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 397-420, 449-452, 545)

W wyniku przeprowadzonej w trakcie kontroli inwentaryzacji w drodze weryfikacji doprowadzono do zgodności ewidencji środków trwałych z rejestrem WGM. Ustalono, że na dzień 31 grudnia 2022 r. stan nieruchomości gruntowych przedstawiał się następująco: 1150 działek (pozycji inwentarzowych) o łącznej powierzchni 335,7938 ha.

(akta kontroli tom I str. 421-448)

W ewidencji środków trwałych wg stanu na 31 grudnia 2022 r. zaewidencjonowane zostały nieruchomości gruntowe będące w posiadaniu samoistnym gminy, nie prowadzono odrębnej ewidencji księgowej dla tego rodzaju nieruchomości, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 452)

W kontrolowanym okresie, na zlecenie WGM, sporządzonych zostało 145 operatów szacunkowych, w tym 43 operaty w 2018 r., 29 w 2019 r., 30 w 2020 r., 26 w 2021 r. i 17 w 2022 r. Operaty zostały opracowane przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych, w celu m.in. nabycia nieruchomości do zasobu gminnego, sprzedaży, ustalenia opłaty adiacenckiej, aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Nie wykorzystano 14 operatów, w tym trzech w 2018 r., trzech w 2019 r., dwóch w 2020 r., sześciu w 2021 r. Główną przyczyną ich niewykorzystania był brak

oferentów. Natomiast w 2022 r. sześć operatów, sporządzonych w okresie od sierpnia do listopada, nie zostało wykorzystanych z uwagi na toczące się postępowania przetargowe lub negocjacje. Na niewykorzystane operaty gmina poniosła koszty w łącznej wysokości 20,4 tys. zł, w tym 4,1 tys. zł w 2018 r., 7,4 tys. zł w 2019 r., 1,9 tys. zł w 2020 r, 7,0 tys. zł w 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 1-14)

Analiza pięciu operatów szacunkowych wykazała m.in., że spełniały one wymogi określone w przepisach art. 149-156 ugn, tj.: określono w nich wartość rynkową dla nieruchomości będących przedmiotem obrotu, a wyceny dokonano metodą porównawczą. W wycenach uwzględniano przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, dane z ksiąg wieczystych, ewidencji gruntów i budynków, stan techniczno-użytkowy nieruchomości oraz analizę rynku nieruchomości. Wszystkie operaty zostały wykorzystane do celu, dla którego zostały sporządzone. Cztery operaty zostały wykorzystane w ciągu 12 miesięcy od ich sporządzenia, a jeden po upływie 12 miesięcy. Aktualność tego operatu została potwierdzona przez rzeczoznawcę majątkowego. Nie stwierdzono zmian uwarunkowań prawnych lub istotnych czynników, o których mowa w art. 154 ugn w okresie od daty sporządzenia do daty wykorzystania operatu.

Wyceny sporządzono na podstawie umów zawartych z rzeczoznawcami, których wartość nie przekraczała odpowiednio 30 tys. euro lub 130 tys. zł. We wszystkich zbadanych przypadkach wykonawcy zostali wyłonieni z zachowaniem zasad konkurencyjności²⁹. W umowach zawartych z rzeczoznawcami zamieszczano postanowienia zabezpieczające interesy zamawiającego, w szczególności kary umowne za zwłokę w wykonaniu przedmiotu zamówienia z winy wykonawcy oraz za odstąpienie od umowy z powodu okoliczności, za które odpowiada wykonawca.

(akta kontroli tom II str. 15-16)

Badanie szczegółowe pięciu postępowań, w wyniku których dokonano zbycia nieruchomości wchodzących w skład zasobu³⁰, w trybie ustnego przetargu nieograniczonego (trzy postępowania) oraz w trybie bezprzetargowym (dwa postępowania) wykazało m.in., że przestrzegano zasad określonych w Uchwale w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami. Informacje o zamiarze zbycia nieruchomości (wykazy) upubliczniono zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn. Cenę nieruchomości ustalono zgodnie z art. 67 ugn na podstawie aktualnych operatów szacunkowych. Postępowania przetargowe zostały przeprowadzone z zachowaniem terminów i zasad określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości³¹. Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia wymagano od oferentów wpłacenia na rachunek Urzędu wadium. W wyniku przetargów dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty³².

Tryb bezprzetargowy przy zbyciu nieruchomości stosowano po spełnieniu przesłanek określonych w art. 37 ust. 2 pkt 5 lub 6 ugn³³.

We wszystkich przypadkach Burmistrz, na podstawie § 3 Uchwały w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami, wydawał zarządzenia w sprawie przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży w wybranym przez siebie trybie. Zarządzenia były wydane po przeprowadzeniu przez WGM analizy stanu prawnego nieruchomości i ewentualnych działań w celu uregulowania stanu

²⁹ W wyniku zapytań ofertowych skierowanych drogą mailową do co najmniej czterech rzeczoznawców.

³⁰ Do badania wytypowano postępowania dotyczące następujących działek: 1461/217, 1462/4 i 1462/2, 1635/1, 1464/439 oraz 1464/497.

³¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 2213, dalej: rozporządzenie lub rozporządzenie w sprawie przetargów.

³² W każdym postępowaniu brał udział jeden uczestnik, który zaoferował postąpienie o 1% w stosunku do ceny wywoławczej i jego oferta została wybrana, co było zgodne z § 14 ust. 5 rozporządzenia.

³³ W jednym przypadku sprzedaż nastąpiła na rzecz jej użytkowników wieczystych, w drugim w celu polepszenia warunków zagospodarowania działki przylegającej.

prawnego³⁴. Nie stwierdzono zmian w statusie prawnym zbywanych nieruchomości po podjęciu decyzji (zarządzeń) w sprawie ich zbycia.

(akta kontroli tom II str. 17-32)

Badanie szczegółowe sześciu umów sprzedaży³⁵, wykazało m.in., że umowy zawarte w wyniku przeprowadzenia przetargów były zgodne z warunkami i wynikami przetargu, natomiast umowy zawarte w trybie bezprzetargowym zostały zawarte w związku z wnioskami nabywców i były zgodne z dokumentacją dotyczącą nieruchomości³⁶.

Pięć umów zostało w pełni zrealizowanych, tj. całkowita cena nieruchomości została zapłacona na rachunek bankowy Urzędu najpóźniej do dnia zawarcia umowy.

W przypadku umowy sprzedaży nieruchomości na rzecz jej użytkowników wieczystych, cenę nieruchomości ustaloną na podstawie aktualnego operatu szacunkowego pomniejszono o kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości (określoną również w operacie), co było zgodne z art. 69 ugn. Płatność należności została rozłożona na 10 rat, w tym pierwsza rata stanowiąca 30% ceny została zapłacona na rachunek Urzędu przed zawarciem umowy, co było zgodne z § 10 Uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami. Do dnia 26 stycznia 2023 r.³⁷ nabywcy zapłacili cztery raty w łącznej wysokości 36 801,00 zł: Wszystkie raty zostały uiszczone w terminie określonym w akcie notarialnym, tj. do 31 sierpnia każdego roku.

W przypadku umowy sprzedaży nieruchomości, w trybie art. 209a ugn, na rzecz właścicieli wyodrębnionych lokali mieszkalnych w budynku na przyległej działce Burmistrz udzielił bonifikaty w wysokości 95% ceny nieruchomości (wartość ustalona w aktualnym operacie szacunkowym), co było zgodne z § 8 ust. 1 pkt 5 Uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami. Umowę zawarto w związku z wnioskami właścicieli lokali, którzy skorzystali z przysługującego im roszczenia o zawarcie umowy przeniesienia własności przyległej nieruchomości gruntowej, która wraz z wydzieloną działką gruntu będzie spełniać wymogi działki budowlanej. Wszyscy nabywcy uiszcili ustaloną cenę nieruchomości do dnia zawarcia umowy.

(akta kontroli tom II str. 18, 19)

Badanie szczegółowe czterech postępowań, w wyniku których udostępniono nieruchomości wchodzące w skład zasobu, w tym dwóch umów dzierżawy zawartych w trybie bezprzetargowym³⁸ i dwóch umów zawartych w trybie pisemnego przetargu nieograniczonego³⁹, wykazało m.in., że tryb bezprzetargowy zastosowano zgodnie z § 2 ust. 4 pkt 1 i 2 Uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami⁴⁰, w jednym przypadku sporządzono wykaz nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy, a w pozostałych, pomimo zawierania umów na okresy dłuższe niż 3 miesiące, wykazów nie sporządzono co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W przypadku umów najmu, zawartych na okres 16 miesięcy i jeden rok, Burmistrz zdecydował o przeprowadzeniu postępowań w formie pisemnego przetargu

³⁴ W przypadku jednej nieruchomości, w związku z wnioskiem nabywcy w celu poprawy warunków zagospodarowania jego działki sąsiadującej w nieruchomości, dokonano podziału nieruchomości, z której wydzielono część, która następnie była przedmiotem sprzedaży.

³⁵ Trzy umowy zawarte w wyniku przetargów: akty notarialne rep. A nr 4049/2019 z 10 października 2019 r., nr 6447/2021 z 16.12.2021 r., nr 3705/2022 z 12.08.2022 r. Trzy umowy zawarte w trybie bezprzetargowym: akty notarialne nr 5183/2020 z 22.12.2020 r., nr 5934/2019 z 18.09.2019 r. (umowa, w której płatność ceny została rozłożona na raty) oraz nr 85/2018 z 12.01.2018 r. (umowa, w której udzielono 95% bonifikaty).

³⁶ Aktualne operaty szacunkowe, przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nr księgi wieczystej itp.

³⁷ Data przeprowadzenia badania.

³⁸ nr GM.6845.9.2018 z 31.01.2018 r. zawarta na okres 3 miesięcy (wraz z aneksem przedłużającym okres dzierżawy do 3 lat) i nr GM.6845.1.1.2019 z 14.01.2019 r. zawarta na okres 6 miesięcy (wraz z umową przedłużającą okres dzierżawy przedłużającą umowę na kolejny rok).

³⁹ nr IG.7151.14.2019 z 06.08.2019 r. i nr GM.7151.20.2020 z 06.04.2020 r.

⁴⁰ Przepis ten daje Burmistrzowi uprawnienia do odstąpienia od przetargu w przypadku umów zawieranych na okres nie dłuższy niż 3 lata oraz przedłużania umów uprzednio zawartych na kolejny okres nie dłuższy niż 3 lata.

nieograniczonego. Sporządzono i opublikowano wykazy nieruchomości i ogłoszenia o przetargu. Z przebiegu postępowań sporządzono protokoły, które spełniały wymogi określone w § 10 rozporządzenia w sprawie przetargów. Dokonano wyboru najkorzystniejszych ofert, jednak przebieg postępowań odbiegał od zasad określonych w przepisach prawa, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 33-36)

Analiza ww. umów dzierżawy i najmu wykazała, że w umowach zawarto zapisy zabezpieczające interes prawny gminy, w szczególności określono: terminy płatności czynszu oraz konsekwencje nieterminowego opłacania; warunki waloryzacji czynszu; prawo wynajmującego do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w określonych przypadkach; prawo wynajmującego do rozwiązania umowy z okresem wypowiedzenia (3 lub 5-miesięcznym) m.in. w sytuacji, gdy przedmiot najmu okaże się niezbędny dla celów inwestycyjnych służących rozwojowi miasta.

(akta kontroli tom II str. 34, 35, 38-55)

Akta poddanych badaniu postępowań dotyczących zbycia i udostępnienia nieruchomości nie zawierały dokumentacji potwierdzającej podejmowanie przez Urząd działań w celu ustalenia okoliczności wskazujących na ewentualny konflikt interesów, np. związki osobiste pomiędzy nabywcą a przedstawicielami gminy, pracownikami urzędu itp.

W aktach postępowań przetargowych nie było również dowodów potwierdzających badanie występowania, określonych w § 9 rozporządzenia, przesłanek do wykluczenia z udziału w przetargu osób wchodzących w skład komisji.

(akta kontroli tom II str. 17, 18, 33, 34,)

Kierownik WGM wyjaśnił m.in., że w każdym postępowaniu osoby wchodzące w skład komisji przetargowej składały oświadczenia, iż nie zachodzą okoliczności przewidziane w § 9 rozporządzenia. Z uwagi na brak przepisów określających konkretną formę dokumentowania, oświadczenia miały formę ustną. Zwrócił uwagę, że gmina jest relatywnie niewielka i mieszkańcy wzajemnie się znają, identyfikacja ewentualnych powiązań osobowych i kapitałowych członków komisji z oferentami jest znacznie ułatwiona, co pozwala na bezproblemowe wychwycenie istniejących powiązań, a tym samym znacząco ogranicza ryzyko ukrycia potencjalnego konfliktu interesów. W jego ocenie weryfikacja ewentualnych nadużyć nie wymagała rozbudowanych i złożonych formalnie czynności proceduralnych.

(akta kontroli tom II str. 62-63)

Badanie szczegółowe dwóch umów użyczenia⁴¹ wykazało, że w przypadku jednej z nich terminowo sporządzono i opublikowano wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w użyczenie, a w drugiej – takiego wykazu nie sporządzono, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W umowach zabezpieczono interesy gminy poprzez m.in. zakaz oddawania przedmiotu użyczenia osobom trzecim bez zgody użyczającego, przejście poczynionych nakładów na nieruchomości na własność gminy po wygaśnięciu umowy oraz prawo gminy do rozwiązania w trybie natychmiastowym w określonych przypadkach, w szczególności w przypadku stwierdzenia wykorzystywania nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie.

(akta kontroli tom II str. 35, 56-60)

W kontrolowanym okresie zidentyfikowano łącznie 11 przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych, w tym siedem w 2018 r., dwa w 2019 r., po jednym w 2020 i w 2021 r.⁴² W dziesięciu przypadkach stwierdzono po wygaśnięciu

⁴¹ GM.6850.1.2021 z 02.03.2021 r. – zawarta na okres 3 lat dotycząca użyczenia działki pod windą dla osoby niepełnosprawnej i na dojazd do niej, GM.6850.4.2022 z 14.03.2022 r. – zawarta na okres trzech miesięcy dotycząca działki z przeznaczeniem na utwardzenie terenu w celu poprawy funkcjonalności sąsiedniej działki służącej działkowcom oraz mieszkańców gminy.

⁴² W 2022 r. nie zidentyfikowano przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych.

umowy dalsze korzystanie z nieruchomości. W jednym przypadku stwierdzono kilkukrotne korzystanie z nieruchomości przylegającej do nieruchomości wydierżawianej. We wszystkich przypadkach Urząd wystosowywał pisma z żądaniem wydania nieruchomości lub usunięcia rzeczy z sąsiedniej działki. W czterech przypadkach prowadzone były postępowania egzekucyjne. W czterech przypadkach nieruchomości zostały wydane i zawarto porozumienia o przekazaniu przez dzierżawców nakładów poczynionych na działce lub teren uprzątnięto. W dwóch przypadkach zawarto nowe umowy po uregulowaniu zaległości. W jednym przypadku, w związku z rozwiązaniem umowy z powodu zadłużenia, korzystający obciążony był opłatami za bezumowne korzystanie. Warunkiem zawarcia kolejnej umowy jest spłacenie zadłużenia.

(akta kontroli tom II str. 64-68)

Kontrola terminowości zapłaty należności z tytułu najmu, dzierżawy i użytkowania wieczystego prowadzona była przez Wydział Podatków i Opłat (WPIO), na podstawie ewidencji należności i otrzymywane z WGM dokumenty stwierdzające należności. Po stwierdzeniu braku zapłaty należności pracownik WPIO zobowiązany był do wszczęcia windykacji. Zgodnie z przyjętą praktyką⁴³ w przypadku zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, wezwania wystawiano nie później niż do 31 maja, a w przypadku zaległości z tytułu najmu i dzierżawy – co kwartał, nie później niż w ostatnim dniu kwartału.

(akta kontroli tom II str. 69-81)

Zaległości z tytułu udostępniania nieruchomości gminnych na koniec III kwartału 2022 r. wyniosły 589,7 tys. zł (należność główna), w tym: 578,9 tys. zł z tytułu dzierżawy/najmu i 10,8 tys. zł z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste.

(akta kontroli tom II str. 82-91)

Badanie szczegółowe sześciu dłużników z tytułu dzierżawy⁴⁴ wykazało, że w przypadku czterech zaległości, w związku z sądowymi nakazami zapłaty lub wyrokami, którym nadano klauzule wykonalności w latach 2016-2017 prowadzone były postępowania egzekucyjne. We wszystkich przypadkach Urząd monitorował stan prowadzenia postępowania egzekucyjnego przez komorników sądowych. W przypadku bezskuteczności postępowania komornicy wydawali postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego i odsyłali nakazy/wyroki ze stosowną adnotacją. Ostatnie wnioski o wszczęcie postępowań egzekucyjnych zostały ponowione 5 kwietnia 2022 r.

Do dwóch pozostałych dłużników, posiadających zaległości⁴⁵ z września 2020 r. i stycznia 2022 r., wysłano im rzetelnie sporządzone wezwania do zapłaty zawierające kwotę zobowiązania głównego, kwotę odsetek, numer konta bankowego gminy, informację o możliwości wpłaty w kasie urzędu oraz wskazano termin (7 dni), do którego należy dokonać płatności oraz zagrożono podjęciem dalszych czynności prawnych w razie niewpłacenia należności w terminie. Kwoty zaległości ujęte w wezwaniach były zgodne z ewidencją księgową gminy i treścią zawartych umów. Wskazani dłużnicy dokonywali, po otrzymaniu wezwań, sukcesywnych wpłat należności w różnych kwotach, które były zaliczane, w przypadku braku wskazania wprost przez dłużnika, na poczet najstarszych zaległości wraz z odsetkami wyliczonymi na dzień wpłaty. Po zaksięgowaniu Urząd wystosowywał do dłużnika zawiadomienie na podstawie art. 451 kodeksu cywilnego⁴⁶ o sposobie rozliczenia wpłaty oraz kwot pozostających do zapłaty.

(akta kontroli tom II str. 92-108)

⁴³ W trakcie kontroli Skarbnik Miasta Pionki opracował projekt zarządzenia w sprawie wprowadzenia procedur windykacyjnych.

⁴⁴ Do kontroli wytypowano największe zaległości.

⁴⁵ Wg stanu na dzień 13 lutego 2023 r., tj. na dzień przeprowadzenia badania,

⁴⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.).

W kontrolowanym okresie przedawnieniu uległo 28 należności z tytułu użytkowania wieczystego na łączną kwotę 558,74 zł. Indywidualne zadłużenie wynosiło średnio 19,96 zł. Najniższa kwota zaległości wynosiła 1,33 zł a najwyższa 67,76 zł. W dniu 30 grudnia 2022 r. dokonano spisania przedawnionych należności.

Nie stwierdzono przypadków przedawnienia należności z tytułu umów dzierżawy gruntów i najmu lokali użytkowych.

(akta kontroli tom II str. 112-115, 117-119)

Skarbnik wyjaśniła m.in., że analiza każdego przypadku prowadziła do uzasadnionego przypuszczenia, że pomimo skierowania sprawy na drogę sądową, gmina nie uzyska ani należności ani kosztów ich dochodzenia. Z uwagi na niską wartość należności objętych odpisem, uznano, że angażowanie w proces windykacji środków publicznych znacznie przewyższających wartość dochodzonych świadczeń przy braku szans na ich odzyskanie byłoby działaniem niecelowym i niegospodarnym, a ponadto w nadmiernym stopniu angażującym na poziomie organizacyjnym.

(akta kontroli tom II str. 115-116)

W trakcie kontroli stwierdzono, że w przypadku jednego dłużnika kwota zaległości wg stanu na dzień 30 września 2022 r. została zawyżona, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 84, 85, 110)

Analiza dokumentów Gminy za lata 2018-2021 sporządzonych w zakresie nieruchomości gminnych tj. raportów o stanie Gminy⁴⁷, sprawozdań rocznych z wykonania budżetu gminy⁴⁸ oraz bilansów gminy wykazała, że zawierały one dane niespójne oraz rozbieżne z prowadzonym rejestrem WGM. W szczególności:

- w raportach o stanie Gminy ogólna powierzchnia mienia gminnego wykazywana była w niższych wartościach niż w rejestrze WGM o 0,2421 ha w 2018 r., o 3,2192 ha w 2019 r., o 1,9127 ha w 2020 r. i o 17,5114 ha w 2021 r. Zaniżone były również powierzchnie gruntów wchodzących w skład zasobu gminnego nieruchomości, stanowiących własność gminy lub będących w jej użytkowaniu wieczystym. Natomiast zawyżone były powierzchnie gruntów pozostających w posiadaniu samoistnym gminy oraz oddanych w użytkowanie wieczyste.
- w sprawozdaniach rocznych z wykonania budżetu gminy ogólna powierzchnia mienia komunalnego na dzień 31 grudnia 2018 r. została zawyżona o 0,2301 ha, a w kolejnych latach zaniżona o 2,5693 ha w 2019 r., o 1,9129 ha w 2020 r. i o 0,2934 ha w 2021 r. Powierzchnia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste została zaniżona w 2019 r. o 0,0820 ha, w 2020 r. o 0,4591 ha.
- w bilansach gminy za lata 2019-2021 dane w zakresie powierzchni gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste zostały zawyżone w porównaniu do rejestru WGM odpowiednio o 31,4670 ha w 2019 r., o 4,9964 ha w 2020 r. i o 3,6088 ha w 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 453-541)

Skarbnik wyjaśniła m.in., że wykazany w bilansach na koniec roku stan gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste został określony na podstawie danych i informacji otrzymanych z WGM, na dzień sporządzenia informacji.

(akta kontroli tom I str. 540)

Kierownik WGM odniósł się do danych za 2021 r. i wyjaśnił, że dane wykazane w raporcie o stanie gminy i w sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy są tożsame a różnice w porównaniu do rejestru WGM wynikają z omyłek rachunkowych,

⁴⁷ Raporty przedkładane Radzie Miasta Pionki i publikowane na stronie internetowej Urzędu na podstawie Zarządzeń Burmistrza nr 66/2019 z 14 maja 2019 r., nr 66/2020 z 25 maja 2020 r., nr 58/2021 z 20 maja 2021 r. i nr 67/2022 z 24 maja 2022 r.

⁴⁸ Dane prezentowane w informacjach o stanie mienia komunalnego stanowiące załączniki do sprawozdań rocznych z wykonania budżetu Miasta Pionki za lata 2018-2021 przedłożonych Radzie Miasta Pionki oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej na podstawie Zarządzeń Burmistrza: nr 44/2019 z 28 marca 2019 r., nr 37/2020 z 24 marca 2020 r., nr 36/2021 z 24 marca 2021 r. i nr 44/2022 z 11 kwietnia 2022r.

niewłaściwego zsumowania powierzchni poszczególnych kategorii gruntów. Natomiast nie uwzględniają one czterech działek, które zostały nabyte na własność w 2021 r. na mocy decyzji podziałowej. Natomiast w odniesieniu do powierzchni nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste wyjaśnił m.in., że największe rozbieżności wystąpiły w 2019 r. z uwagi na fakt wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz kolejnych zmian ustawy, które poszerzały zakres przekształceń, a tym samym zmniejszały powierzchnię działek w użytkowaniu wieczystym. Kwalifikowanie działek do przekształceń wymagało ręcznego i czasochłonnego działania, ponieważ nie ma możliwości wygenerowania tego z systemu obsługującego ewidencję księgową. Z tego powodu nastąpiło opóźnienie w przekazywaniu informacji o wykreśleniu działek z wykazu użytkowania wieczystego do Wydziału Rachunkowości Budżetowej. W kolejnych latach różnice sukcesywnie się zmniejszają. W wyniku przeprowadzonej w trakcie kontroli weryfikacji gruntów ewidencja księgową została doprowadzona do stanu zgodnego z rejestrem WGM i stanem faktycznym.

(akta kontroli tom I str. 542, 543)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie sporządził planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, pomimo obowiązku wynikającego z art. 25 ust. 2 i 2a ugn, w myśl którego gospodarowanie zasobem polega m.in. na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu (...), które opracowuje się na okres 3 lat.

Burmistrz wyjaśnił, że w jego ocenie sporządzane corocznie plany sprzedaży i dzierżawy oraz zestawienia do budżetu miasta były wystarczające do gospodarowania mieniem gminy.

(akta kontroli tom I str. 168, 170)

W ocenie NIK sporządzane corocznie plany i zestawienia nie spełniały wymogów określonych art. 25 ust. 2 i 2a ugn.

2. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę w trybie bezprzetargowym nie wskazano wysokości czynszu, terminów wnoszenia opłat oraz zasad ich aktualizacji, pomimo obowiązku ich zamieszczania w wykazach określonego w art. 35 ust. 2 pkt 8, 9 i 10 ugn. Zamiast tych danych w wykazach powoływano, obowiązujące na dzień publikacji wykazu, zarządzenie Burmistrza w sprawie ustalania minimalnych stawek czynszu dzierżawnego (najmu).

(akta kontroli tom I str. 184, 185, 187, 189, 190)

Kierownik WGM wyjaśnił m.in., że zarządzenia są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, a na podstawie informacji zawartych w wykazach dotyczących przeznaczenia i lokalizacji działki można w łatwy sposób odczytać stawkę czynszu, termin wnoszenia opłat i zasady ich aktualizacji. Ponadto w każdym wykazie podawany jest telefon kontaktowy, pod którym można uzyskać wszelkie informacje.

(akta kontroli tom I str. 191)

W ocenie NIK, zamieszczenie w wykazach informacji na temat aktualnie obowiązującego Zarządzenia stanowiącego podstawę wyliczenia czynszu, terminów wnoszenia opłat i zasad ich aktualizacji nie spełnia wymogów ustawowych określonych w art. 35 ust. 2 ugn. Brak precyzyjnego określenia danych mógł skutkować wprowadzeniem w błąd potencjalnych zainteresowanych i stanowić naruszenie zasady jawności i konkurencyjności postępowania w zakresie oddawania nieruchomości gminnych w dzierżawę.

3. W 90 przypadkach, na 426 umów, w wyniku których udostępniono nieruchomości wchodzące w skład zasobu gminnego, nie sporządzono wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem, dzierżawę lub użyczenie na okres powyżej 3 miesięcy, pomimo obowiązku określonego w art. 35 ust. 1 i 1b ugn. Brak wykazów stwierdzono również w trakcie badania szczegółowego dwóch umów dzierżawy zawartych w trybie bezprzetargowym oraz jednej umowy użyczenia.

(akta kontroli tom I str. 54-115, tom II str. 33, 35, 36, 56)

Kierownik WGN wyjaśnił, że w większości przypadków umowy stanowiły kontynuację umów z lat ubiegłych i nowa umowa była „przedłużeniem” poprzednich umów. Powodem braku wykazów było przeoczenie pracownika. Natomiast w przypadku umowy użyczenia brak publikacji spowodowany był „czynnikiem ludzkim”, gdyż była to kontynuacja umowy na potrzeby samotnej osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności, która była jedyną osobą korzystającą.

(akta kontroli tom I str. 116, tom II str. 37, 58)

4. Prowadzony w WGM rejestr mienia gminnego nie spełniał wymogów określonych w art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1c ugn. W szczególności nie zawierał:

- wskazania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez gminę praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej (pkt 3);
- wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości (pkt 5);
- informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości (pkt 6);
- informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych (pkt 7).

Ponadto zawarte w rejestrze dane dotyczące niektórych nieruchomości były niekompletne w zakresie:

- oznaczenia nieruchomości wg księgi wieczystej (pkt 1) – brak informacji czy nieruchomość ma założoną księgę czy nie, co w konsekwencji wymagałoby podania w rejestrze informacji o dokumencie potwierdzającym posiadanie przez gminę praw do nieruchomości;
- przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (pkt 4) – dotyczy większości działek.

(akta kontroli tom I str. 168, 169, 192-242)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że WGM jest w posiadaniu ww. danych jednak nie zostały one uwzględnione w prowadzonym rejestrze z uwagi na to, że sprawy prowadzone są przez osoby na różnych stanowiskach i w odrębnych zestawieniach. Poinformował również, że wszystkie brakujące dane w rejestrze zostaną uzupełnione.

(akta kontroli tom I str. 170)

5. Ewidencja środków trwałych w zakresie gruntów zawierała dane niegodne ze stanem rzeczywistym, a inwentaryzacja gruntów w latach 2018-2021 została przeprowadzona nierzetelnie, bowiem nie zapewniła porównania i nie ujawniła różnic między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych. Ustalono w inwentaryzacji stany nieruchomości były niezgodne z danymi w rejestrze WGM. I tak:

- wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.: w inwentaryzacji ujawniono 1337 działek o łącznej powierzchni 426,4886 ha, tj. o 11,0952 ha więcej niż powierzchnia nieruchomości wykazana w rejestrze WGM (415,3934 ha),

- wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.: 1346 działek o łącznej powierzchni 425,8644 ha, tj. o 40,6802 ha więcej niż powierzchnia nieruchomości wykazana w rejestrze WGM (385,1842 ha),
- wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r.: 1349 działek o łącznej powierzchni 425,9066 ha, tj. o 82,7546 ha więcej niż powierzchnia nieruchomości wykazana w rejestrze WGM (343,1520 ha),
- na dzień 31 grudnia 2021 r.: 1371 działek o łącznej powierzchni 425,0747 ha, tj. o 85,9823 ha więcej niż powierzchnia nieruchomości wykazana w rejestrze WGM (339,0924 ha).

Skutkiem powyższych nieprawidłowości wykazano w bilansach Gminy sporządzonych na dzień 31 grudnia 2018, 2019, 2020 i 2021 r. nierzetelne dane w zakresie gruntów.

(akta kontroli tom I str. 397-420, 449-451)

Skarbnik wyjaśniła m.in., że podstawą weryfikacji stanu działek przeprowadzanej przez Wydział Rachunkowości Budżetowej⁴⁹ była baza nieruchomości utworzona w 2017 r.- na podstawie danych z WGM, która była i jest aktualizowana w trakcie roku na podstawie otrzymanych dokumentów (OT lub LT). W Urzędzie nie ma wspólnej bazy, do której dostęp mieliby pracownicy powiązanych w tym zakresie wydziałów. Różnice wynikają m.in. z pomyłkowego ujęcia działek, które zostały zbyte lecz WRB nie otrzymał z WGM dokumentu LT informującego o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego we własność oraz nieuwzględnienia w inwentaryzacji działek nabytych.

Odnosząc się do nieuwzględnienia w inwentaryzacji, a tym samym w ewidencji środków trwałych, działek nabytych w drodze decyzji na podstawie art. 98 ust. 1 ugn, wyjaśniła że WRB nie miał wiedzy czy i kiedy decyzje stały się ostateczne⁵⁰. Wprowadzał je na stan środków trwałych po otrzymaniu z WGM dokumentu OT w roku następnym, co było zgodne z art. 54 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli tom I str. 397-420, 449-51)

NIK zauważa, że Wydział Rachunkowości Budżetowej jest częścią struktury organizacyjnej Urzędu, który należy traktować jako całość. W Urzędzie posiadano wiedzę o zdarzeniach mających wpływ na sprawozdanie finansowe, a przekazywanie ich z opóźnieniem do komórki odpowiedzialnej za sprawozdawczość świadczy o nieskutecznym nadzorze Burmistrza w zakresie przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu.

6. W ewidencji środków trwałych uwzględniono nieruchomości, które nie stanowiły mienia gminnego w rozumieniu art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin, tj. nieruchomości, których gmina była posiadaczem samoistnym. Ich stan na 31 grudnia danego roku wynosił: w 2018 r. – 14,1305 ha, w 2019 r. – 8,8396 ha, w 2020 r. – 7,6563 ha, w 2021 r. – 7,6563 ha i w 2022 r. – 7,6223 ha.

W ewidencji księgowej nie prowadzono oddzielnego konta dla tego typu nieruchomości, polityka rachunkowości nie przewidywała odrębnego konta.

Dane do ewidencji księgowej pozyskiwano z rejestru mienia gminnego prowadzonego przez WGM, w którym do sumy powierzchni mienia gminnego zaliczano powierzchnię nieruchomości będących w samoistnym posiadaniu gminy.

(akta kontroli tom I str. 285-344, 392-394, 449-452, 545)

⁴⁹ Dalej: WRB.

⁵⁰ Zgodnie z art. 98 ust. 1 ugn działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne (...) z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa na własność gminy (...) z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, m.in., że ewidencję gruntów w programie komputerowym dla środków trwałych wprowadzono w 2014 r., przed tym okresem uzgodnienie wartości gruntów odbywało się na podstawie potwierdzenia stanu ewidencji księgowej z danymi prowadzonymi przez WGM. Wprowadzając grunty do ewidencji w 2014 r.⁵¹ wykorzystano wykaz sporządzony przez WGM, w którym znalazły się wszystkie grunty, w tym również te w posiadaniu samoistnym, przy czym w wykazie tym znajdowały się powierzchnie gruntów bez wartości. W celu wprowadzenia wartości jednostkowej działek gruntów posłużono się dostępnymi dokumentami OT z lat poprzednich, a w pozostałych przypadkach zastosowano regułę polegającą na podzieleniu wartości stanowiącej różnicę pomiędzy udokumentowanymi wartościami a wartością ogólną widniejącą w ewidencji księgowej na koncie 011 (w ewidencji podana była ogólna wartość gruntów) przez pozostałą powierzchnię, w tym powierzchnię gruntów w posiadaniu samoistnym, wyliczając szacunkową cenę za 1 m² gruntu. Następnie ustalano wartość każdej działki proporcjonalnie do jej powierzchni. Gdyby w 2014 r. nie uwzględniono działek w posiadaniu samoistnym to cena jednostkowa 1 m² gruntu byłaby odpowiednio wyższa. Tym samym ewidencja środków trwałych w zakresie gruntów została zawyżona co do powierzchni, natomiast nie wpływa to na wartość gruntów. Wprowadzając w 2014 r. grunty do ewidencji ilościowo-wartościowej nie posiadaliśmy wiedzy, że grunty w posiadaniu samoistnym nie stanowią majątku gminy.

(akta kontroli tom I str. 544)

7. Dwa poddane badaniu szczegółowemu postępowania, w wyniku których oddano w najem nieruchomości w trybie pisemnego przetargu nieograniczonego, zostały przeprowadzone z naruszeniem zasad wskazanych w ustawie oraz rozporządzeniu w sprawie przetargów. Mianowicie:
- ogłoszenia o przetargu zostały podane do publicznej wiadomości na osiem, dziewięć i 18 dni przed wyznaczonym terminem przetargów, co było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia, w myśl którego właściwy organ podaje do publicznej wiadomości ogłoszenie o przetargu co najmniej na okres 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu;
 - w przypadku jednej umowy, po przeprowadzeniu w dniu 19.06.2019 r. pierwszego przetargu, który został rozstrzygnięty negatywnie, kolejny przetarg został wyznaczony i przeprowadzony w dniu 04.07.2019 r., tj. po upływie 15 dni od zamknięcia poprzedniego, tj. z naruszeniem art. 39 ugn, w myśl którego jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, przeprowadza się drugi przetarg (...);
 - w postępowaniach nie wymagano wpłacenia wadium, pomimo, że zgodnie z § 4 rozporządzenia, w przetargu mogą brać udział osoby, które (...) wniosą wadium w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o przetargu;
 - w przypadku jednego przetargu, nie opublikowano informacji o jego wyniku, co było niezgodne z § 12 rozporządzenia, w myśl którego właściwy organ podaje do publicznej wiadomości, zamieszczając w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu go obsługującego oraz wywieszając w swojej siedzibie, na okres co najmniej 7 dni, informację o wyniku przetargu.

(akta kontroli tom II str. 33-36, 61)

Kierownik WGM wyjaśnił m.in., że z art. 37 ust. 4 ugn wynika, że zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony do 3 lat nie wymaga zastosowania procedury przetargowej. Umowy zawarte w wyniku tych postępowań zostały zawarte na okres krótszy niż 3 lata i organ nie był zobligowany do przeprowadzenia procedury przetargowej, jednak z uwagi na atrakcyjność

⁵¹ Otrzymany z WGM wykaz zawierał informację o sposobie władania nieruchomością.

nieruchomości oraz stosując się do ogólnych standardów zarządczych, zastosował on procedurę konkurencyjną, w ramach której pomocniczo zastosował model przetargu pisemnego nieograniczonego wynikający z rozporządzenia, ale przy częściowej modyfikacji zawartych tam wymogów formalnych.

(akta kontroli tom II str. 61, 62)

NIK zauważa, że w Urzędzie nie opracowano wewnętrznych uregulowań dotyczących zasad i sposobu przeprowadzania przetargów na udostępnianie nieruchomości gminnych w formie najmu, dzierżawy, użytkowania itp. na okres krótszy niż 3 lata. Zastosowane przez Burmistrza *pomocniczo* rozporządzenie w sprawie przetargów nie zawiera uregulowań pozwalających na *modyfikację* w ich stosowaniu. Skoro Burmistrz podjął decyzję o wyborze danego rodzaju postępowania, to wobec braku uregulowań wewnętrznych, powinien stosować w pełnym zakresie zasady ustalone w obowiązujących przepisach w celu zapewnienia przejrzystości i przewidywalności prowadzonych postępowań. Zdaniem NIK potencjalni uczestnicy przetargów powinni znać ich zasady przed przystąpieniem do nich.

8. Kwota zaległości dłużnika (konto 490) z tytułu dzierżawy oraz bezumownego korzystania z nieruchomości gminnej za lata 2007-2014, wg stanu na dzień 30 września 2022 r., została zawyżona o kwotę 54.830,95 zł.

W sierpniu 2021 r. dokonano na koncie syntetycznym przypisu w kwocie 54.830,95 zł z terminem płatności na dzień 18.09.2020r.

Pracownik Urzędu odpowiedzialny za windykację należności wyjaśnił, że w sierpniu 2021r. dokonano przypisu celem wyliczenia odsetek i podania ich syndykowi w sprawie tego dłużnika. Po dokonaniu wyliczenia przypis ten nie został usunięty z konta i stąd zawyżona zaległość, która jest oczywistą omyłką. W trakcie kontroli dokonano stosownego odpisu.

Ww. nieprawidłowość miała wpływ na wykazane, w sprawozdaniach kwartalnych (III i IV kw.) oraz rocznym za 2021 r. oraz sprawozdania za I, II i III kwartał 2022 r., dane w zakresie należności, które były niezgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli tom II str. 85, 109-111)

OCENA CZĄSTKOWA

Realizując zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami Burmistrz nie opracował planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Prowadzony przez WGM rejestr mienia gminnego nie spełniał wymogów ustawowych. Ewidencja księgową była niezetelna tj. prowadzona niezgodnie ze stanem rzeczywistym. Burmistrz prawidłowo dokonywał zbycia nieruchomości z zasobu gminnego, natomiast udostępniając nieruchomości gminne w drodze najmu, dzierżawy lub użyczenia nie zachował zasad jawności i konkurencyjności postępowań.

Rzetelnie ustalano wartość nieruchomości przeznaczonych do zbycia, w umowach w sposób właściwy zabezpieczono interesy prawne gminy, podejmowano rzetelne działania na rzecz identyfikowania przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych. Działania windykacyjne prowadzono terminowo i rzetelnie.

OBSZAR

2. Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Burmistrz sporządzał corocznie plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych, które zawierały informacje określone odpowiednio w art. 13a ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych⁵² oraz w art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo

⁵² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. - ustawa obowiązująca do 31 grudnia 2020 r., tzw. „stara ustawa”, dalej: sPzp

zamówień publicznych⁵³. W szczególności zawierały informacje dotyczące: przedmiotu zamówienia, rodzaju zamówienia według podziału na roboty budowlane, dostawy lub usługi, przewidywanego trybu udzielenia zamówienia, orientacyjnej wartości zamówienia oraz przewidywanego terminu wszczęcia postępowania w ujęciu kwartalnym.

Wszystkie plany zostały opublikowane na stronie internetowej Urzędu, a od 2021 roku również w Biuletynie Zamówień Publicznych⁵⁴, co było zgodne odpowiednio z art. 13a ust. 1 sPzp oraz art. 23 ust. 1 nPzp, jednak ich publikacja była nieterminowa, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 124-211)

Zgodnie z wymogiem określonym w art. 23 ust. 4 nPzp, Urząd zapewnił aktualność planów postępowań o udzielenie zamówień. Plan na 2021 r. był siedmiokrotnie aktualizowany, a plan na 2022 r. – pięciokrotnie. Wszystkie aktualizacje zostały zamieszczone w BZP oraz na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli tom I str. 144-164, 174-211)

W okresie objętym kontrolą Urząd prowadził łącznie 107 postępowań⁵⁵, do których stosowano przepisy prawa zamówień publicznych, w tym 32 w 2018 r., 17 postępowań wszczęto w 2019 r., 19 w 2020 r., 23 w 2021 r. i 16 w 2022 r. Udzieleniem zamówienia zakończyło się 65 postępowań, na łączną kwotę 68 839,2 tys. zł, w tym 10 216,6 tys. zł (18 zamówień) w 2018 r., 12 174,9 tys. zł (14 zamówień) w 2019 r., 11 204,6 tys. zł (12 zamówień) w 2020 r., 17 530,4 tys. zł (13 zamówień) w 2021 r., 17 712,7 tys. zł (osiem zamówień) w 2022 r.

Unieważnionych zostało 39 postępowań, w tym 28 – z powodu ceny najkorzystniejszej oferty przewyższającej kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia (na podstawie odpowiednio art. 93 ust. 1 pkt 4 sPzp i art. 255 pkt 3 nPzp), dziewięć – z powodu niezłożenia żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu (na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 sPzp i art. 255 pkt 1 nPzp), jedno – z powodu obarczenia postępowania niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy (art. 93 ust. 1 pkt 7 sPzp) oraz jedno – z powodu odrzucenia wszystkich ofert (art. 255 pkt 2 nPzp).

Trzy postępowania wszczęte pod koniec 2022 r. pozostawały w trakcie przeprowadzania.

(akta kontroli tom II str. 242-258)

Ze sporządzonych na potrzeby kontroli wykazów zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 000 euro/130 000 zł wynika, że w latach 2018-2021 udzielono zamówień tzw. „podprogowych” na łączną kwotę 12 697,9 tys. zł, w tym 3 694,2 tys. zł w 2018 r., 2 179,9 tys. zł w 2019 r., 3 691,4 tys. zł w 2020 r. i 3 132,4 tys. zł w 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 242-258)

Z uwagi na kontrole w zakresie udzielania zamówień publicznych w latach 2018-2022 przeprowadzone w Urzędzie przez Prezesa UZP, Regionalną Izbę Obrachunkową, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych w Warszawie, Komendę Policji w Radomiu Wydział d/w z Przesłuchanością Gospodarczą oraz Centralne Biuro

⁵³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm. - ustawa obowiązująca od 1 stycznia 2021 r., tzw. „nowa ustawa”, dalej: nPzp

⁵⁴ Dalej: BZP.

⁵⁵ W tym: w 2018 roku 32 postępowania (31 w trybie przetargu nieograniczonego i 1 z wolnej ręki), w 2019 r. – 19 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego (w tym dwa postępowania wszczęte w poprzednim roku), w 2020 r. – 20 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego (w tym jedno wszczęto w poprzednim roku), w 2021 r. – 26 postępowań (w trzy wszczęte w roku poprzednim i prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego w oparciu o sPzp . Postępowania wszczęte w 2021 roku i prowadzone w oparciu o nPzp przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego – dwa postępowania, i w trybie podstawowym – 21 postępowań). W 2022 r. – 13 postępowań (w tym jedno wszczęte w roku poprzednim w tym roku. 3 postępowania przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, natomiast 9 w trybie podstawowym.

Antykorupcyjne odstąpiono od badania szczegółowego postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

(akta kontroli tom II str. 120-123)

Zgodnie z art. 98 ust. 1 sPzp i art. 82 ust. 1 nPzp, Burmistrz sporządził sprawozdania roczne o udzielonych zamówieniach publicznych i przekazał je drogą elektroniczną do Prezesa UZP, przy czym sprawozdania za 2018 r. i 2020 r. zostały przekazane terminowo, tj. do 1 marca. Natomiast sprawozdania za 2019 r. i 2021 r. przekazano z opóźnieniem, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 212-241)

Dane w zakresie udzielonych zamówień publicznych, do których stosowano ustawy Pzp, wykazane w sprawozdaniach za lata 2020 i 2021 były zgodne z rejestrami zamówień publicznych oraz wykazami postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości przekraczającej odpowiednio 30.000 euro/130.000 zł – sporządzonymi na potrzeby kontroli.

Natomiast dane w sprawozdaniach za 2018 r. i 2019 r. były niezgodne z danymi zawartymi w wykazie postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości przekraczającej 30.000 euro w latach 2019-2020 (sporządzonym na potrzeby kontroli na podstawie rejestrów zamówień publicznych), co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 212-258, 325)

W zakresie zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy, dane wykazane w sprawozdaniach rocznych były niezgodne z danymi zawartymi w wykazach postępowań o wartości nieprzekraczającej odpowiednio 30 000 euro/130 000 zł, sporządzonych na potrzeby niniejszej kontroli, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 212-220, 259-323, 325)

Na przykładzie danych dotyczących zamówień udzielonych przez Wydział Edukacji wykazano, że do sprawozdania przyjęto kwoty, w których uwzględniono również wydatki Wydziału z tytułu refundacji kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkół przez rodziców i opiekunów⁵⁶, które nie stanowią zamówień publicznych. Do sprawozdania przyjęto następujące kwoty:

- w 2018 r. – 53 473,70 zł, w tym 13 938,49 zł wydatki na refundację kosztów dowozu,
- w 2019 r. – 38 289,59 zł, w tym 12.222,78 zł wydatki na refundację kosztów dowozu,
- w 2020 r. – 117 992,00 zł, wydatków refundację kosztów dowozu nie ponoszono,
- w 2021 r. – 38 550,75 zł, w tym 5 332,29 zł wydatki na refundację kosztów dowozu.

(akta kontroli tom II str. 328)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Plany postępowań o udzielenie zamówień za lata 2018-2022 były publikowane z przekroczeniem terminu określonego odpowiednio w art. 13a ust. 1 sPzp i art. 23 ust. 1 nPzp, który wynosi 30 dni od dnia przyjęcia budżetu. Przekroczenia terminu publikacji na stronie internetowej Urzędu wynosiły od 4 dni w roku 2019 do 18 dni w roku 2022 (w roku 2018 opóźnienie wyniosło 16 dni, w roku 2020 – 11 dni)⁵⁷. Ponadto plan zamówień publicznych na 2021 rok został zamieszczony w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 06.04.2021 r., tj. 13 dni po terminie⁵⁸.

(akta kontroli tom II str. 124-143, 165-173, 324)

⁵⁶ Na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 poz. 1082, ze zm.)

⁵⁷ Uchwała Budżetowa na rok 2018 z dnia 15.12.2017 r. – publikacja w dniu 31.01.2018 r.; Uchwała Budżetowa na rok 2019 z dnia 19.12.2018 r. – publikacja w dniu 22.01.2019 r.; Uchwała Budżetowa na rok 2020 z dnia 20.12.2019 r – publikacja w dniu 31 stycznia 2020 r.; Uchwała Budżetowa na rok 2022 z dnia 30.12.2021 r. – publikacja w dniu 18.02.2022 r.

⁵⁸ Uchwała Budżetowa na rok 2021 z dnia 22.02.2021 r.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że zwłoka w publikacji planów na lata 2018-2020 wynikała z konieczności ich opracowania, w tym przede wszystkim starannego oszacowania wartości zamówień. Na wiele nowych inwestycji nie było opracowanej dokumentacji projektowej, kosztorysowej, inwestorskiej, stąd konieczny czas na doprecyzowanie przedmiotu zamówień i ich wartości. Plan na 2021 r. nie został opublikowany terminowo w BZP, z uwagi na wejście w życie nowej ustawy, a opublikowanie planu wymagało utworzenia konta na portalu www.ezamowienia.pl, co wymagało czasu. Przyczyną opóźnionej publikacji planu na 2022 r. na stronie internetowej Urzędu było przeoczenie pracownika.

(akta kontroli tom II str. 326)

2. Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych za 2019 r. i 2021 r. zostały przekazane Prezesowi UZP z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego odpowiednio w art. 98 ust. 2 sPzp i art. 82 ust. 2 nPzp, wynoszącym od jednego do ośmiu dni⁵⁹.

(akta kontroli tom II str. 214, 218, 221, 324)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że sprawozdanie za 2019 r. i sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w oparciu o postępowania wszczęte w 2020 roku i niezakończone przed 1 stycznia 2021 r. zostały przekazane po terminie z powodu niedziałającego poprawnie formularza do przesyłania sprawozdania na stronie internetowej. Natomiast powodem opóźnionego przekazania sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych w oparciu o postępowaniach wszczęte i zakończone w 2021 roku było zbyt późne zebranie ze wszystkich wydziałów informacji o udzielonych zamówieniach.

(akta kontroli tom II str. 326, 327)

3. Sprawozdania roczne były sporządzone nierzetelnie w zakresie danych dotyczących zamówień udzielonych z zastosowaniem ustawy prawo zamówień publicznych (dotyczy sprawozdań za 2018 r. i 2019 r.) oraz w zakresie zamówień udzielonych z wyłączeniem ustawy. I tak:
- a) w sprawozdaniu za 2018 r. wykazano:
- zamówienia udzielone z zastosowaniem ustawy (pkt II i V) na łączną kwotę 10 227 268,29 zł, podczas gdy z rejestru zamówień wynika kwota netto 10 216 642,60 zł, tj. o 10 625,69 zł niższa,
 - zamówienia udzielone z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy (pkt X.) na kwotę 3 694 232,71 zł, natomiast z wykazu sporządzonego na potrzeby kontroli wynika kwota netto 3 364 437,98 zł, tj. o 329 794,73 niższa;
- b) w sprawozdaniu za 2019 r. wykazano:
- zamówienia udzielone z zastosowaniem ustawy (pkt II) na kwotę zamówień bez podatku 12 256 185,05 zł, podczas gdy z rejestru zamówień wynika kwota netto 12 174 884,24 zł, tj. o 81 300,81 zł niższa,
 - zamówienia udzielone z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy (pkt X.) na kwotę 2 965 081,32 zł, natomiast z ww. wykazu wynika kwota netto 2 179 926,97 zł, tj. o 785 154,35 zł niższa;
- c) w sprawozdaniu za 2020 r. (pkt X.) wykazano zamówienia udzielone z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy w kwocie 5 057 176,49 zł, natomiast z wykazu wynika kwota netto 3 691 446,79 zł, tj. o 1 365 729,70 zł niższa;

⁵⁹ Roczne sprawozdanie za 2019 r. – w dniu 03.03.2020 roku, tj. jeden dzień po terminie; roczne sprawozdanie za 2021 r. o udzielonych zamówieniach publicznych w oparciu o postępowania wszczęte w 2020 roku i nie zakończone przed 1 stycznia 2021 roku do których stosowane były przepisy sPzp – w dniu 02.03.2022 roku, tj. jeden dzień po terminie; roczne sprawozdanie za 2021 r. o udzielonych zamówieniach publicznych w oparciu o postępowaniach wszczęte i zakończone w 2021 roku, do których stosowane były przepisy nPzp – w dniu 09.03.2022 roku, tj. osiem dni po terminie.

- d) w sprawozdaniu za 2021 r. (pkt IX.) wykazano zamówienia udzielone z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy w kwocie 3 638 131,01 zł, natomiast z wykazu wynika kwota netto 3 132 407,31 zł, tj. o 505 723,70 zł niższa.

(akta kontroli tom II str. 212- 220, 242-323, 325)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że wykazanie w sprawozdaniach za 2018 i 2019 r. wartości zamówień udzielonych z zastosowaniem ustawy w kwotach zawyżonych odpowiednio o 10 625,69 zł i 81 300,81 zł było spowodowane w pierwszym przypadku błędnym przyjęciem do sprawozdania wartości zamówienia wraz z zamówieniem dodatkowym, a w drugim – błędem w wyliczeniu ceny netto jednego zamówienia. Odnośnie do wykazanych różnic w zakresie wartości zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur określonych ustawą, Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie nie był prowadzony rejestr zamówień tzw. podprogowych wspólny dla wszystkich wydziałów, a dane do sprawozdań pozyskiwane były przez pracownika Wydziału Inwestycji od kierowników wydziałów i samodzielnych stanowisk, którzy przyjęli różne metody pozyskiwania danych w zakresie udzielonych zamówień. Korzystali albo z własnych baz albo z ewidencji księgowej prowadzonej przez Wydział Rachunkowości Budżetowej. Rozbieżności pomiędzy wykazami przygotowanymi na potrzeby kontroli a danymi w sprawozdaniach wynikają m.in., z tego, że w wykazach ujęto jedynie zamówienia realizowane na podstawie podpisanych umów lub zleceń. Nie ujęto w nich bieżących zakupów udokumentowanych jedynie rachunkami/fakturami.

(akta kontroli tom II str. 327-328)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Burmistrz nie zapewnił skutecznego nadzoru w zakresie sporządzania planów i sprawozdań z udzielanych zamówień publicznych, w efekcie nieterminowo publikowano plany oraz przekazywano do Prezesa UZP sprawozdania, które zawierały nierzetelne dane.

OBSZAR

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. sporządzenie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25 ust. 2 i 2a ugn,
2. obejmowanie wykazami, o których mowa w art. 35 ugn wszystkich nieruchomości przeznaczonych do najmu/dzierżawy/użyczenia na okres powyżej 3 miesięcy oraz ujmowanie w nich pełnych i precyzyjnych danych w zakresie wysokości czynszu, terminów wnoszenia opłat oraz zasad ich aktualizacji,
3. ujmowanie w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości pełnych informacji wymaganych na podstawie art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1c ugn,
4. wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych w Urzędzie mających na celu bieżące zapewnienie zgodności danych w prowadzonych rejestrach/wykazach oraz opracowywanych w Urzędzie dokumentach w zakresie nieruchomości gminnych,
5. w przypadku udostępniania nieruchomości gminnych w formie najmu, dzierżawy, użytkowania itp. na okres krótszy niż 3 lata w drodze przetargu, wprowadzenie w Gminie wewnętrznych regulacji w sprawie zasad i sposobu ich przeprowadzania,
6. podjęcie działań mających na celu terminowe publikowanie planów zamówień publicznych oraz terminowe i rzetelne sporządzanie rocznych sprawozdań z udzielonych zamówień publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

Warszawa, 22 marca 2023 r.

Kontroler:
Ilona Kacperek
główny specjalista k.p.



Kontroler
Sławomir Żyła
główny specjalista k.p.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

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