



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia sierpnia 2011 r.

**Pan
Leszek TRĘBSKI
Prezydent Miasta Skierniewice**

**LLO-4101-07-01/2011
P/11/107**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę Urzędu Miasta Skierniewice (dalej „Urząd”), której przedmiotem była prawidłowość prowadzenia baz danych, jako podstawy do tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej w latach 2008 – 2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokóle kontroli podpisanym w dniu 10 sierpnia 2011 r. – Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust.1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Urząd zadań objętych kontrolą.

Podstawą negatywnej oceny były nieprawidłowości polegające na:

- nieutrzymywaniu ewidencji gruntów i budynków w stanie aktualności,
- zaprzestaniu od 2008 r. ewidencjonowania wartości nieruchomości na podstawie wpływających do Urzędu wyciągów z operatów szacunkowych wyceny nieruchomości,
- nieprzestrzeganiu zasad i trybu udzielania zamówień publicznych,
- zamieszczeniu w sprawozdaniu GUGiK 3.00. niezetelnych danych o ilości budynków ujętych w ewidencji gruntów i budynków.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1071 ze zm.

1. NIK negatywnie ocenia realizację przez Urząd zadań określonych w § 44 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków², który obliguje do utrzymywania operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi. W tym zakresie kontrola NIK stwierdziła brak bieżącego wprowadzania zmian (dotyczących numerów ksiąg wieczystych), wynikających z 6 635 zawiadomień przekazanych Urzędowi przez Sąd Rejonowy w Skierniewicach Wydział Ksiąg Wieczystych, z których 435 pochodziło z 2008 r., 3 476 – z 2009 r., a 2 724 – z 2010 r. Dokumenty te zalegały w Wydziale Geodezji, Katastru, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa (luzem w pudłach kartonowych) i poza stemplem wpływu z datą, nie zawierały innych oznaczeń wskazujących na ich ujęcie w rejestrze korespondencji wpływającej i w rzeczowym wykazie akt, co naruszało zasady postępowania z korespondencją, określone przepisami § 8 ust. 1, § 17 ust. 4 oraz § 20 ust. 1 instrukcji kancelaryjnej, wprowadzonej rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu³. Poprzez niezaewidencjonowanie przedmiotowych zawiadomień nie zapewniono w Urzędzie należytej ochrony przed ich utratą, wymaganej przepisami § 1 ust. 2 rozporządzenia, jak też nie była znana Urzędowi dokładna liczba omawianych dokumentów, która została określona dopiero w wyniku oględzin przeprowadzonych w toku kontroli NIK.

Opóźnienia stwierdzono także w 18 spośród 28 wylosowanych do kontroli dokumentacji zmian dokonanych w ewidencji gruntów i budynków w latach 2008-2011 na podstawie aktów notarialnych, zawiadomień sądowych, decyzji administracyjnych i zgłoszeń. W tych przypadkach dokonywano czynności ponad 30 dni od 35 do 78 dni dla 8 zmian, 87-126 dni dla 4 zmian, 165-204 dni dla 4 zmian, 344 i 362 dni dla 2 zmian.

Z ustaleń kontroli wynika, że przyczyną powyższych opóźnień oraz powstania zaległości we wprowadzaniu zawiadomień sądowych była niewystarczająca liczba pracowników zatrudnionych na stanowiskach obsługujących ewidencję gruntów i budynków (do listopada 2008 r. – 1 pracownik, następnie – 2 osoby), w związku, z czym realizację tego zadania zlecono firmie zewnętrznej, która w 2009 r. wprowadziła do ewidencji 4.182 zmiany na podstawie zawiadomień sądowych przekazanych do Urzędu w 2008 r. Dopiero w maju 2011 r. podjęto działania w celu zlecenia usługi na wprowadzenie do ewidencji zawiadomień sądowych za lata 2009-2010. Do zakończenia kontroli NIK tj. 29 lipca 2011 r. zamówienie w tym zakresie nie zostało udzielone.

² Dz. U. Nr 38, poz. 454

³ Dz. U. Nr 160, poz. 1074

2. Negatywna ocena NIK dotyczy również realizacji przez Urząd zadań wynikających z § 74 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków dotyczących prowadzenia przez Urząd rejestru cen i wartości nieruchomości. Rejestr zawierał aktualne dane jedynie w odniesieniu do cen nieruchomości wynikających z aktów notarialnych (w badanym okresie zaewidencjonowano 910 cen), natomiast nie wprowadzono do niego żadnej wartości nieruchomości z 339 operatów szacunkowych, których wyciągi w tym czasie wpłynęły do Urzędu.

Wyjaśnienia dotyczące przyczyn tej nieprawidłowości także wskazują na niewystarczający stan zatrudnienia do terminowej realizacji powyższego zadania.

3. Wydatki na prace związane z utrzymaniem, modernizacją i udostępnianiem baz danych dotyczących informacji przestrzennych w badanym okresie wyniosły 377,9 tys. zł i zostały w większości sfinansowane środkami Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (263,9 tys. zł) oraz dotacją budżetu państwa (114 tys. zł).

Kontrola NIK ustaliła, że wydatki obejmowały m.in. kwotę 63 440 zł zapłaconą w 2009 r. za wprowadzenie w ewidencji gruntów i budynków zmian na podstawie opisanych w p. 1 zawiadomień sądowych, a zamówienie w tym zakresie zostało udzielone bez stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej „pzp”), z uwagi na jego wartość poniżej ustawowego progu 14 tys. euro. Według powyższej ceny i liczby dokonanych zmian (4.182) jednostkowy koszt dokonania zmiany wyniósł kwotę 15,17 zł, a dzienne wynagrodzenie za prace operatora – kwotę 2 807 zł (uwzględniając średnią dzienną ilość 177 wprowadzonych zmian).

Natomiast wartość zamówienia obejmującego wprowadzenie zaległych zmian za 2009 i 2010 rok oszacowana została przez Geodetę Miasta w wysokości 115.000 zł, bez udokumentowanego wyliczenia tej kwoty i przyjęta do przetargu ogłoszonego w czerwcu 2011 r. Uwzględniając ilość zmian przewidzianych do wprowadzenia (7.150) i oszacowaną wartość zamówienia – koszt jednostkowy wyniósłby 16,08 zł. W wyniku przetargu wybrana została oferta z najniższą ceną 34.440 zł, co stanowiło 4,82 zł za wprowadzenia jednej zmiany. Cena tej oferty była więc 3,4 razy niższa (o kwotę 80.560 zł) od wartości szacunkowej zamówienia. Koszt wprowadzenia ww. zmian w 2009 r., liczony wg stawki jednostkowej 4,82 zł wyniósłby 20.157 zł, tj. mniej o 42.283 zł niż zapłacono.

⁴ Dz. U. z 2010r. Nr 113, poz. 759

Wyniki powyższej analizy zdaniem NIK uwidaczniają niegospodarność Urzędu w wydatkowaniu badanych środków publicznych i nieuwzględnianie zasady dokonywania wydatków w sposób oszczędny, nakazany przez art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵.

Brak udokumentowanego wyliczenia szacunkowej wartości zamówienia w wysokości 115.000 zł wskazuje na dokonanie tej czynności bez zachowania należytej staranności, do której zobowiązuje zamawiającego przepis art. 32 ust. 1 pzp.

Ponadto, w postępowaniu dotyczącym powyższego zamówienia wszystkie trzy osoby, wykonujące czynności z ramienia komisji przetargowej, nie złożyły pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania, co naruszało wymóg zawarty w art. 17 ust. 2 pzp. Postępowanie to nie zostało także udokumentowane protokołem wymaganym art. 96 ust.1 pzp. Wskutek stwierdzonych nieprawidłowości, przedmiotowe postępowanie jeszcze w toku kontroli NIK zostało unieważnione (w dniu 14 lipca 2011 r.).

Nieprawidłowości w działaniu Urzędu stwierdzono także w dwóch pozostałych badanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Umową z dnia 15 grudnia 2009 r. udzielono zamówienia na kwotę 49.127,91 zł na dostawę sprzętu komputerowego z oprogramowaniem, która została zrealizowana. Również w tym postępowaniu, przy wyborze dostawcy w trybie zapytania o cenę, dwóch członków komisji przetargowej nie złożyło oświadczeń wymaganych art. 17 ust.2 pzp.

W dniu 30 czerwca 2011 r. został rozstrzygnięty przetarg na wykonanie modernizacji ewidencji gruntów i budynków trzech obrębów, w wyniku którego wybrano ofertę z najniższą ceną 51.118,80 zł. Wartość szacunkowa zamówienia została określona przez Geodetę Miasta na kwotę 84.000 zł, bez udokumentowania sposobu jej ustalenia. Z postępowania nie sporządzono protokołu, a pracownicy wykonujący czynności w postępowaniu (trzech członków komisji przetargowej oraz Naczelnik Wydziału Organizacyjnego) nie złożyli wymaganych oświadczeń, w związku z czym zostało ono unieważnione.

Niezłożenie przedmiotowych oświadczeń stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.⁶

W ocenie NIK, powyższe braki w zakresie dokumentacji przetargowej powinny stanowić przeszkodę do podjęcia czynności o powiadamianiu oferentów o wyborze

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

najkorzystniejszej oferty. Pomimo wystąpienia tych uchybień, czynności tej dokonał Naczelnik Wydziału Organizacyjnego, który nie potrafił wyjaśnić przyczyn takiego działania.

Zdaniem Izby, do powstania powyższych nieprawidłowości przyczynił się brak właściwej realizacji zarządzenia nr 23/05 Prezydenta Miasta Skierniewice z dnia 11 października 2005 r. w sprawie zasad prowadzenia postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych oraz regulaminu pracy komisji przetargowych powołanych do przeprowadzenia tych postępowań w Urzędzie Miasta Skierniewice. Zgodnie z tym aktem do obowiązków przewodniczącego komisji przetargowej należało m.in. nadzorowanie pracy sekretarza komisji, odbieranie od jej członków oświadczeń przewidzianych art. 17 ust. 2 pzp, podpisywanie protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia. Ustalenia kontroli wskazują, że obowiązki w tym zakresie nie były wykonywane rzetelnie przez Geodetę Miasta, który przewodnicząc komisjom przetargowym w dwóch opisanych wyżej postępowaniach z 2011 r., także nie złożył stosownych oświadczeń w tym zakresie.

4. W sporządzonym na koniec 2008 r. sprawozdaniu GUGiK 3.00 o katastrze nieruchomości i jego modernizacji Urząd wykazał 15 371 budynków ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków, tj. więcej o 3.444 budynki (22,4%) od stanu faktycznego, co wyjaśniono przyczynami związanymi z konwersją bazy komputerowej do nowego programu EWOPIS.

Zdaniem NIK przyczyny te nie mogą usprawiedliwiać braku weryfikacji danych o tak znaczącej skali rozbieżności.

5. Urząd prawidłowo realizował zadania w zakresie:
 - obowiązku sporządzania i przekazywania Marszałkowi Województwa Łódzkiego zbiorczego zestawienia danych z ewidencji gruntów i budynków,
 - prowadzenia rejestru szczegółowych osnów geodezyjnych, który na koniec 2010 r. obejmował 43 punkty II klasy i 564 punkty III klasy osnowy poziomej oraz 156 punktów klasy III osnowy wysokościowej,
 - prowadzenia geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, obejmującej wszystkie 19 obrębów,
 - terminowości załatwiania spraw związanych z nadawaniem numerów porządkowych nieruchomości,
 - prowadzenia rejestrów decyzji o warunkach zabudowy,
 - realizacji polityki bezpieczeństwa dotyczącej zbierania i przetwarzania danych osobowych oraz zgłoszenia ich zbiorów Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Likwidację zaległości we wprowadzaniu zmian w ewidencji gruntów i budynków oraz rejestrze cen i wartości nieruchomości, a także zapewnienie ich utrzymania w stanie aktualności.
2. Przestrzeganie zasad właściwego gospodarowania środkami publicznymi przy dokonywaniu wydatków związanych z utrzymywaniem baz danych, ewidencji i rejestrów.
3. Udzielania zamówień publicznych zgodnie z pzp oraz regulacjami wewnętrznymi w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Prezydenta o przedstawienie, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

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

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