



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.411.004.01.2021

Andrzej Szymborski
Burmistrz Pisz
Urząd Miejski w Pisz
ul. Gustawa Gizewiusza 5, 12-200 Pisz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/21/005 – Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej realizowanej przez Gminę Pisz

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pisz, ul. Gustawa Gizewiusza 5, 12-200 Pisz (dalej: Urząd lub Gmina).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Szymborski, Burmistrz Pisz, od 30 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Gospodarowanie gminnym zasobem mieszkaniowym.2. Dochodzenie należności cywilnoprawnych.3. Prawdliwość procesów stanowienia przepisów prawa przez organy Gminy.4. Przestrzeganie uregulowań w zakresie udzielania zamówień publicznych.5. Przestrzeganie przepisów prawa pracy określających status prawny pracowników samorządowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (I półrocze), a także w miarę potrzeb działania wykraczające poza ten okres, związane z badanymi zagadnieniami.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Henryk Dykty - główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli Nr LOL/132/2021 z 18 listopada 2021 r.2. Tomasz Marcinkowski – doradca prawny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/131/2021 z 16 listopada 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podstawowe obowiązki związane z gospodarowaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym Urząd powierzył Administratorowi spółka z o.o. w Pisz (dalej: Administrator lub Spółka)³, określając ich zakres w umowach o zarządzanie. W niedostatecznym zakresie sprawował jednak nadzór nad ich realizacją. Stwierdzono bowiem nieprawidłowości związane z ustalaniem stawek czynszu (50% badanych spraw), nieterminowym kierowaniem pozwów o zapłatę (70%), prowadzeniem ksiąg obiektów budowlanych (100%) oraz niewłaściwym sporządzaniem umów najmu (8%). Należy przy tym zaznaczyć, że niezgodne z przepisami określenie wysokości czynszu w umowach najmu lokali mieszkalnych, zawartych między styczniem 2018 r. a styczniem 2019 r., wynikało z zaniedbania przez Urząd terminowego sporządzenia programu gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym, który to określał zasady naliczania czynszu. Ponadto, pomimo istnienia odpowiednich zapisów w umowach o zarządzanie, Urząd nie zatwierdzał sporządzanych przez Spółkę planów remontów, a dane w nich zawarte tylko w niewielkim stopniu uwzględniał przy podejmowaniu decyzji o realizacji prac

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Gminna osoba prawna.

remontowych. Urząd prawidłowo dokonał transakcji sprzedaży lokali mieszkalnych, stosując obowiązujące w tym zakresie uchwały Rady Miejskiej w Pisz (dalej: Rada lub RM) oraz przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴.

Urząd prawidłowo także przekazywał organom nadzorczym, tj. Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu (dalej: Wojewoda) i Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: RIO) akty prawne stanowione przez organy Gminy Pisz. Organy nadzorcze stwierdziły nieważność części lub całości 12 uchwał Rady pomimo tego, że podlegały one w Urzędzie weryfikacji pod względem formalnoprawnym, jednak skala tego zjawiska była niewielka w stosunku do liczby podjętych uchwał. Stwierdzono również, że w czerech przypadkach (6% badanych) nie dopełniono obowiązku opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawnych w postaci dwóch porozumień dotyczących realizacji zadań publicznych i aktów prawa miejscowego, tj. dwóch zarządzeń w sprawie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego.

Udzielając zamówień publicznych na usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych Urząd, adekwatnie do oszacowanej wartości zamówienia, przestrzegał ustawowych wymogów dotyczących trybów udzielania zamówień, formy i miejsca publikacji ogłoszeń oraz wymogów stawianych wykonawcom. Jednak w czterech z siedmiu badanych zamówień (57%) sposób ustalania ich wartości szacunkowej był niezgodny z ustawowymi wymogami, co skutkowało m.in. udzielaniem zamówień na część ww. usług w trybie pozaustawowym. W zakresie przygotowania i przeprowadzenia powyższych postępowań stwierdzono nieprawidłowości polegające, m.in. na zastosowaniu w dwóch umowach (28%) zapisów niedozwolonych w świetle obowiązującego prawa zamówień publicznych, a także niedostatecznej weryfikacji wyjaśnień co do kalkulacji ceny udzielonych przez wykonawcę (w 28% analizowanych zamówień).

Urząd na ogół prawidłowo stosował przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych. Stwierdzono m.in., że przeprowadzając nabory na wolne stanowiska urzędnicze, prawidłowo ogłaszał informację o naborze i jego wyniku oraz określał w ogłoszeniach niezbędne (konieczne) wymogi, które wynikały z przepisów dotyczących naboru na kierownicze stanowiska urzędnicze. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast dopuszczenia w ośmiu postępowaniach rekrutacyjnych (66% badanych) udziału obywateli innych państw pomimo tego, że zdaniem NIK, rekrutacja dotyczyła stanowisk, które zgodnie z ustawą powinny być z tej możliwości wyłączone. Inne nieprawidłowości w tym obszarze dotyczyły formułowania wymagań w sposób niezgodny z ustawą oraz niezamieszczenia ogłoszenia o jednym naborze w BIP.

W Urzędzie wyznaczono osoby, które realizowały wobec Burmistrza czynności z zakresu prawa pracy (poza czynnościami zastrzeżonymi dla Rady lub jej przewodniczącego). Realizacja tych czynności przebiegała prawidłowo, poza zaniechaniem, w jednym wypadku, sprawdzenia rachunku kosztów podróży służbowej, co skutkowało niewypłaceniem należności przypadającej Burmistrzowi jako pracownikowi.

⁴ Mowa o ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Gospodarowanie gminnym zasobem mieszkaniowym

1.1. W latach 2018 – 2021 (I połowa) obowiązywały dwa programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym określone w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów⁵, tj. „Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pisz na lata 2013 – 2017”⁶ i „Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pisz na lata 2018-2022” (dalej: Program)⁷. Przy czym, w przypadku tego ostatniego stosowna uchwała Rady Miejskiej w Pisz (Rada lub RM), podjęta 15 listopada 2018 r., zaczęła obowiązywać od 23 stycznia 2019 r. (opis w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Program został opracowany na pięć lat i zawierał wszystkie elementy wymienione w art. 21 ust. 2 powyższej ustawy, m.in.:

- prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy z podziałem na lokale socjalne i mieszkalne,
- analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali mieszkalnych, z podziałem na kolejne lata,
- planowaną sprzedaż lokali mieszkalnych w kolejnych latach (25 lokali),
- zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu,
- źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach,
- wysokość wydatków na gospodarowanie mieszkaniowym zasobem Gminy.

(akta kontroli str. 5-13)

1.2. Zasobem mieszkaniowym Gminy (budynki i lokale mieszkalne) zarządzała głównie Spółka na podstawie umów zawieranych corocznie na okres roku kalendarzowego⁸ (dalej: Umowy lub Umowa), w wyniku rozstrzygnięcia zapytania ofertowego. Poza budynkami mieszkalnymi zarządzanymi przez Spółkę, w zasobie znajdowały się też lokale mieszkalne zarządzane przez dwóch innych zarządców.

Powierzony Administratorowi zakres gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy wynikał, w latach 2018-2021, z zapisów Programu oraz Umów, w których zobowiązano Spółkę m.in. do:

- utrzymania budynków i lokali, w tym do opracowania planów i wykonania remontów oraz zapewnienia bieżącej konserwacji,
- obsługi finansowo-księgowej, m.in.: prowadzenia miesięcznej ewidencji analitycznej czynszów i pozostałych opłat za lokale, sporządzania rejestru sprzedaży i wpływów z czynszów i innych opłat, pobierania i rozliczania czynszów od najemców,
- windykacji należności z tytułu czynszów i innych opłat za media i pozostałych opłat,
- zawierania umów najmu lokali.

⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, w mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611 ze zm.) – dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów.

⁶ Uchwała Nr XXVIII/360/13 Rady Miejskiej w Pisz z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie: przyjęcia "Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pisz na lata 2013 - 2017"

⁷ Uchwała Nr LIV/574/18 Rady Miejskiej w Pisz z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pisz na lata 2018-2022”.

⁸ Umowa Nr GKI.2510.133.2017 z dnia 21 grudnia 2017 r., umowa nr GKI.2510.143.2018 z dnia 31 grudnia 2018 r., umowa nr CK.2510.76.2019 z dnia 24 grudnia 2019 r. i umowa nr GK. 7131.15.2020 z dnia 30 grudnia 2020 r.

Za wykonanie obowiązków wynikających z Umów Administrator w latach 2018-2021 otrzymał wynagrodzenie odpowiednio w kwotach: 117,4 tys. zł, 110,6 tys. zł, 111,4 tys. zł oraz 124,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 14-106)

1.3. Gmina dysponowała następującym zasobem mieszkaniowym:

- na 31 grudnia 2017 r. – 332 lokalami w tym: 311 mieszkalnymi i 21 socjalnymi,
- na 31 grudnia 2018 r. – 330 lokalami w tym: 309 i 21,
- na 31 grudnia 2019 r. – 322 lokalami w tym: 301 i 21,
- na 31 grudnia 2020 r. – 306 lokalami, w tym: 285 i 21,
- na 30 czerwca 2021 r. – 315 lokalami, w tym: 277 i 38.

Natomiast w poszczególnych latach z okresu 2018-2021 (I poł.) Gmina zawarła następującą liczbę umów najmu lokali mieszkalnych: 265, 254, 229, 248 i 222.

Różnica między posiadanym zasobem a liczbą zawartych umów wynikała z tego, że bezumowne korzystanie z gminnych lokali dotyczyło odpowiednio: 51, 61, 59, 67 i 66 z nich. Przyczynami takiego stanu były: utrata przez najemców tytułu prawnego do lokalu z powodu zaległości, łamanie porządku domowego, nieprzeprowadzenie postępowania spadkowego lub wyroki eksmisyjne. W poszczególnych latach występowały też pustostany (odpowiednio: 14, 15, 14, 16 i 27 lokali), które zasiedlane były osobami kwalifikującymi się do przydziału lokalu mieszkalnego.

(akta kontroli str. 107)

1.4. Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej zawarcia 24 umów najmu lokali mieszkalnych i socjalnych ustalono, że:

- wszyscy najemcy złożyli odpowiednie wnioski do Urzędu,
- Urząd po rozpatrzeniu wniosku dokonywał przydziału lokalu i przesyłał go do Administratora celem podpisania umowy;
- w zawartych umowach określano m.in., dane najemcy i osób uprawnionych do zamieszkania, adres i rodzaj lokalu (mieszkaniowy, socjalny), pomieszczenia przynależne, czas obowiązywania umowy (w przypadku socjalnych na czas oznaczony, a pozostałych - na czas nieoznaczony), obowiązki ciążące na najemcy oraz wysokość czynszu z uwzględnieniem zmniejszeń lub zwiększeń jego stawki;
- w 14 umowach zastosowano właściwą stawkę bazową czynszu w wysokości 2,50 zł za 1 m² (zgodnie z zarządzeniem Burmistrza) oraz prawidłowo uwzględniono, stosownie do zapisów Programu, czynniki mające wpływ na podwyższenie lub obniżenie wartości użytkowej lokalu;
- w przypadku dwóch umów do naliczonego czynszu za lokal mieszkalny doliczono również czynsz za przynależne do lokalu pomieszczenia gospodarcze oraz piwnicę (opis w pkt 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości);
- w 10 umowach zawartych od 15 stycznia 2018 r. do 14 stycznia 2019 r. określono czynsz z uwzględnieniem czynników mających wpływ na podwyższenie lub obniżenie wartości użytkowej lokalu (zarówno dla lokali mieszkalnych jak i socjalnych) pomimo tego, że od 1 stycznia 2018 r. do 22 stycznia 2019 r. nie było podstawy prawnej by takie czynniki uwzględniać (opis w pkt 3 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości); spowodowało, to że Gmina nienależnie pobrała od 10 najemców czynsz w kwocie łącznej 694,11 zł;

- we wszystkich 24 badanych umowach wymieniono wszystkie przewidziane w Programie czynniki mające wpływ na podwyższenie lub obniżenie wartości użytkowej lokalu (niezależnie od warunków danego lokalu), przy czym czynniki mające zastosowanie w analizowanym przypadku wyróżniano poprzez pogrubienie czcionki, bez informacji co to wyróżnienie oznacza (opis w pkt 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości);
- na dwóch umowach, w przypadku których zgodnie z przydziałem najemcami były dwie osoby, podpis złożyła tylko jedna z nich, zaś w dokumentacji nie było pełnomocnictw udzielonych przez drugiego najemcę (opis w pkt 5 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

W trakcie kontroli NIK w jednej z powyższych spraw jeden ze współnajemców upoważnił drugiego najemcę do zawarcia umowy w jego imieniu.

(akta kontroli str. 108-264)

W badanym okresie do Urzędu i do Administratora nie wpłynęły wnioski w sprawie obniżenia czynszu za najem lokali mieszkalnych.

(akta kontroli str. 250-251)

1.5. Urząd w badanym okresie, zgodnie z umowami zawartymi z Administratorem, corocznie otrzymywał plany remontów w lokalach mieszkalnych i budynkach stanowiących własność Gminy. W latach 2018 - 2021 ujęto w nich łącznie 57 remontów na kwotę 967,1 tys. zł. Zgodnie z umowami plany te przedkładano do akceptacji w terminie do 30 kwietnia danego roku, a po ich zatwierdzeniu miały one być podstawą do wykonywania remontów przez Administratora. Plany te nie były akceptowane przez Burmistrza lub przez osobę upoważnioną (opis w pkt 6 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). W kontrolowanym okresie wykonano dwa zadania remontowe ujęte w ww. planach, tj. w 2019 r. dokonano wymiany pokrycia dachowego wraz z dociepleniem stropu i remontem kominów i obróbek blacharskich w budynku, a w 2021 r. wymieniono stolarkę okienną i drzwi wejściowe w mieszkaniu.

Urząd pomimo, że otrzymywał od Administratora roczne plany remontów wykorzystywał je przy wykonywaniu zadań remontowych w niewielkim stopniu, kierując się innymi przesłankami przy podejmowaniu decyzji o remontach. Gmina, w latach 2018-2021, przeprowadziła łącznie 89 remontów wydając kwotę 330,5 tys. zł, w tym:

- 58,6 tys. zł na 27 remonty w 2018 r.,
- 121,4 tys. zł na 23 remonty w 2019 r.,
- 59,0 tys. zł na 18 remontów w 2020 r.,
- 91,5 tys. zł na 21 remontów w 2021 r.

Spośród powyższych 89 zadań remontowych, analizie poddano dokumentację dotyczącą 20 z nich na które wydatkowano 193,2 tys. zł. W wyniku badania ustalono, że:

- remonty wykonano na wniosek: Urzędu (8 przypadków), Administratora (6) i najemców (6), w jednym przypadku najemca wykonał remont we własnym zakresie z użyciem materiałów zakupionych przez Gminę, w pozostałych przypadkach koszt remontów w całości pokryła Gmina,
- tylko jeden z nich ujęty był w planie remontów sporządzonym przez zarządcę.

W ramach analizy realizacji zaleceń wynikających z przeglądów okresowych, wskazanych w art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, dotyczących 6 budynków stwierdzono że zalecone prace niewymagające dużych nakładów finansowych były

wykonywane przez Administratora na bieżąco. Przy czym, części zaleceń ani nie realizowano, ani nie ujmowano w planach remontowych. W budynku mieszkalnym przy ul. Mickiewicza w Pisz (100% udziałów Gminy) nie wykonano zaleceń w zakresie bezzwłocznego remontu instalacji przeciwporażeniowej, wymiany wskazanych przewodów elektrycznych oraz wykonania dodatkowych uziomów (opis w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). Ponadto, w czterech przypadkach Administrator przekazał zarządom wspólnot protokoły przeglądów okresowych (z zawartymi w nich zaleceniami) czterech budynków, administrowanych przez wspólnoty mieszkaniowe z udziałem Gminy.

(akta kontroli str. 265-382)

Przeglądy okresowe w ww. budynkach przeprowadzono w terminach wskazanych w art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Poza tym stwierdzono, że:

- w sześciu badanych ksiązkach obiektów budowlanych nie uaktualniono danych osób upoważnionych do dokonywania wpisów oraz nie podano danych aktualnego zarządcy (opis w pkt 8 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),
- adnotacje o kontrolach okresowych wykonywanych co najmniej raz na 5 lat, zamiast w rozdziale VII książki obiektu budowlanego, wpisywane były w rozdziale VI przeznaczonym dla protokołów z corocznych kontroli okresowych (opis w pkt 8 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 316-382)

1.6. Rada Miejska uchwałą⁹ określiła zasady zbycia oraz przyznania pierwszeństwa w nabywaniu komunalnych lokali mieszkalnych oraz komunalnych budynków mieszkalnych, stanowiących własność Gminy, ich najemcom i dzierżawcom oraz warunki i wysokości bonifikaty od ceny ich sprzedaży. W poszczególnych latach objętych kontrolą, z zasobu mieszkaniowego Gminy, sprzedano następującą liczbę lokali, uzyskując poniższe wpływy z ich sprzedaży:

- w 2018 r. – jeden lokal uzyskując kwotę 90,9 tys. zł (bez zastosowania bonifikaty),
- w 2019 r. – 17 lokali za kwotę 99,7 tys. zł, z czego w 16 przypadkach zastosowano bonifikatę w wysokości 95%, zaś w jednym bonifikatę 50%,
- w 2020 r. – 8 lokali za kwotę 25,9 tys. zł - wszystkie z bonifikatą 95%,
- w 2021 r. (do 30 czerwca) – 10 lokali za kwotę 64,3 tys. zł (bonifikata 95%).

(akta kontroli str. 383-385)

Z analizy celowo dobranej próby dokumentacji sprzedaży 13 lokali (36% ogółu sprzedanych) w latach 2018-2021 wynikało, że:

- we wszystkich przypadkach najemcy złożyli wniosek o nabycie lokalu mieszkalnego na formularzu przyjętym w Urzędzie, a wnioski były zaopiniowane przez Administratora oraz Wydział Gospodarki Komunalnej w zakresie m.in. realizacji zawartej umowy najmu oraz ewentualnych zaległości z tego tytułu;
- przy sprzedaży lokali stosowano tryby wskazane w art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. w 12 przypadkach tryb bezprzetargowy i jednym przetargu nieograniczony (art. 38 ww. ustawy);
- w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży ujęto 12 lokali, zaś w przypadku jednego lokalu opublikowano ogłoszenie o przetargu nieograniczonym;
- cenę sprzedaży lokalu ustalał rzeczoznawca w formie operatu szacunkowego (koszty ponosiła Gmina), zgodnie z art. 67 i 68 powyższej ustawy;

⁹ Uchwała Nr L/537/18 Rady Miejskiej w Pisz z dnia 21 czerwca 2018 r. Wcześniej w tym zakresie obowiązywała uchwała nr XIII/134/03 RM z dnia 11 września 2003 r.

- zgodnie z §1 i 2 powyższej uchwały Rady, w trybie bezprzetargowym zastosowano bonifikatę 95%;
- we wszystkich przypadkach bezprzetargowych sprzedaży dokonano podmiotom wymienionym w art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- w trybie bezprzetargowym przed zawarciem aktu notarialnego przeprowadzono rokowania, z których sporządzano protokół, zaś w przypadku przetargu nieograniczonego sporządzono protokół z przeprowadzonego przetargu;
- wszyscy nabywcy mieszkań przed sporządzeniem aktu notarialnego opłacili pełną należność z tytułu nabycia prawa własności do lokalu mieszkalnego i nabycia udziału w gruncie;
- umowy sprzedaży sporządzono w formie aktu notarialnego (koszty ponosił nabywca lokalu mieszkalnego).

(akta kontroli str. 383-535)

W badanym okresie odmówiono sprzedaży lokali mieszkalnych 13 najemcom w tym: sześciu najemcom w 2019 r., czterem w 2020 r. i trzem najemcom w 2021 r. (I połowa). W jednym przypadku powodem odmowy był brak tytułu do najmu lokalu, zaś w pozostałych 12 przypadkach konieczność sprostowania danych w księgach wieczystych w zakresie udziałów w nieruchomościach. Natomiast po 30 czerwca 2021 r. (stan na 9 grudnia 2021 r.) odmówiono sprzedaży lokali mieszkalnych kolejnym dwóm najemcom, również z powodu konieczności sprostowania ww. danych. Ponadto, dwa wnioski o sprzedaż lokali mieszkalnych z 2018 r. i 2019 r. były w trakcie procedowania.

Z analizy dokumentacji pięciu odmów sprzedaży lokali mieszkalnych najemcom wynikało, że przyczyną odmowy w czterech przypadkach była rozbieżność pomiędzy powierzchnią budynków wykazaną w księdze wieczystej, a ich powierzchnią faktyczną, co uniemożliwiało określenie wielkości udziałów poszczególnych członków wspólnoty mieszkaniowej. W związku z tym zachodziła konieczność dokonania zmian wielkości udziałów w nieruchomości. Uzasadniając odmowy wskazywano, że jest to proces trudny, gdyż wymaga współpracy wszystkich najemców, koordynacji ze strony pracowników Urzędu oraz wydziału ksiąg wieczystych. W jednym przypadku przyczyną odmowy był brak tytułu prawnego do zajmowanego lokalu w postaci umowy najmu.

(akta kontroli str. 385,536-552)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 22 stycznia 2019 r. w Gminie, pomimo wymogu z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, nie obowiązywał wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym.

Burmistrz wyjaśnił, że brak tego programu wynikał z winy odpowiedzialnego pracownika oraz częstych zmian kadrowych na tym stanowisku.

(akta kontroli str. 849-850)

2. W dwóch umowach¹⁰ z 24 badanych (8,3%) do czynszu za lokal doliczono, bez podstawy prawnej, również czynsz za przynależne do lokalu pomieszczenia gospodarcze oraz piwnicę. Obowiązujący w Gminie Program, określający zasady naliczania czynszu za lokale mieszkalne i socjalne, nie zawierał przepisów odnośnie czynszu za pomieszczenia przynależne.

¹⁰ Nr sprawy: GK.7140.95.2019 i GKI.7140.31.2018.

Prezes wyjaśnił, że powyższe komórki gospodarcze nie były pomieszczeniami przynależnymi do wymienionych lokali i błędnie zostały wpisane do umów najmu lokali. Podał, że będą podjęte działania celem podpisania odrębnych umów.

(akta kontroli str. 115-116,144-148,224-229,256-259)

3. W 10 spośród 24 badanych umów (41,7%)¹¹, zawartych od 15 stycznia 2018 r. do 14 stycznia 2019 r. określono czynsz z uwzględnieniem czynników mających wpływ na podwyższenie lub obniżenie wartości użytkowej lokalu mieszkalnego lub socjalnego pomimo tego, że od 1 stycznia 2018 r. do 22 stycznia 2019 r. na terenie gminy nie obowiązywał program określony w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, zawierający zasady polityki czynszowej i warunki obniżenia czynszu.

Prezes wyjaśnił, że stosowanie stawek czynszu i czynników zmniejszających lub zwiększających kwotę czynszu w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 22 stycznia 2019 r. wynikało z zarządzenia Burmistrza¹². Prezes podał, że wszystkie umowy z tego okresu zostaną zweryfikowane celem naliczenia właściwych kwot czynszu. NIK zwraca jednak uwagę, że ustalanie zasad polityki czynszowej i warunków obniżenia czynszu należało do Rady, a nie do Burmistrza. Co prawda, zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, stawki czynszu określa organ wykonawczy gminy, jednak powinien czynić to zgodnie z zasadami polityki czynszowej określonej przez organ stanowiący gminy.

Burmistrz na pytanie, kto podjął decyzję o stosowaniu nieobowiązującego zarządzenia w sprawie stawek czynszu wyjaśnił, że wszystkie sprawy w tym zakresie zostały przekazane dla Administratora i to spółka podejmowała decyzje o zmniejszeniu lub zwiększeniu czynszu o wyznaczone czynniki. Podał, że nie był informowany przez pracowników o nieprawidłowościach występujących przy naliczaniu czynszu. W ramach nadzoru zobowiązał Administratora do wyeliminowania stwierdzonych uchybień.

(akta kontroli str. 115-116,183-259)

4. We wszystkich badanych przypadkach (24 umowy) nierzetelnie informowano najemców o czynnikach mających wpływ na podwyższenie lub obniżenie wartości użytkowej lokalu mieszkalnego lub socjalnego i wynikającej z nich wysokości czynszu. W umowach wymieniano wszystkie możliwe do zastosowania czynniki mające wpływ na wysokość czynszu, jednak czynniki mające zastosowanie w danej umowie wyróżniano jedynie pogrubioną czcionką, bez podania informacji co takie wyróżnienie oznacza.

Prezes wyjaśnił, że w każdej nowej umowie będzie informacja dla najemcy, że zapisy pogrubioną czcionką oznaczają czynniki zmniejszające lub zwiększające kwoty czynszu. Burmistrz w wyjaśnieniu potwierdził, że w ramach nadzoru zobowiązał Administratora do ujmowania w umowach powyższych pouczeń.

(akta kontroli str. 117-249,252-254,256-259)

5. Dwie spośród 24 umów najmu (8,3% badanych)¹³, zostały podpisane przez jednego najemcę, pomimo że zgodnie z przydziałem najemcami były dwie osoby.

¹¹ Nr sprawy: GKI.7140.31.2018, GK.7140.86.2017, GKI.7140.91.2017, GKI.7144.2.2017, GKI.7140.90.2017, GKI.7140.31.2018, GKI.7144.1.2018, GKI.7145.2.2018, GKI.7140.12.2018, GKI.7140.20.2018.

¹² Zarządzenie Nr 77/11 Burmistrza Piszca z dnia 22 czerwca 2011 r.

¹³ Nr sprawy: GK.7145.1.2021, GK.7140.3.5.2021.

Prezes wyjaśnił, że brak podpisu drugiego najemcy wynikał z przyczyn losowych. Podał, że podjęte będą działania celem uzyskania podpisów lub udzielenia pełnomocnictw drugiemu najemcy.

W trakcie kontroli NIK jeden z najemców otrzymał pełnomocnictwo i złożył podpis na umowie. Burmistrz podał, że druga umowa, jak tylko będzie możliwość, zostanie podpisana przez współnajemcę.

(akta kontroli str. 115-116,128-133,139-143,253-264)

6. Przedkładane Urzędowi przez Administratora roczne plany remontów nie były akceptowane lub zatwierdzane przez Burmistrza lub osobę przez niego upoważnioną, pomimo tego, że taki tryb postępowania wynikał z § 5 ust. 1 pkt 1 i 3 Umów zawartych między Gminą i Administratorem.

Burmistrz wyjaśnił, że plany remontowe poddawane były bieżącej analizie i Gmina, w miarę posiadanych środków finansowych, realizowała najważniejsze zadania z tych planów.

(akta kontroli str. 14-106,265-279,281-282)

7. Urząd, realizując prace remontowe w gminnym zasobie mieszkaniowym, nie uwzględnił w jednym z sześciu badanych budynków zaleceń odnośnie konieczności pilnego wykonania prac wskazanych po kontroli okresowej, o której mowa w art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. W budynku zarządzanym przez Administratora¹⁴, zalecono bezzwłoczny remont instalacji przeciwporażeniowej, wymianę części przewodów elektrycznych wykazanych oraz wykonanie dodatkowych uziomów. Jednak zalecenia te nie zostały zrealizowane (wg stanu na 30 grudnia 2021 r.).

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej Urząd nie został poinformowany o wynikach kontroli okresowej w ww. budynku. Prezes wyjaśnił, że protokoły z kontroli okresowych wykonanych w 2021 r. zostaną przekazane właścicielowi (Gminie) w styczniu 2022 r., Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku konieczności niezwłocznego podjęcia prac taki sposób informowania utrudnia prawidłową realizację zaleceń po kontroli okresowej.

(akta kontroli str. 283-286,319-324)

8. Administrator we wszystkich sześciu analizowanych przypadkach prowadził książki obiektów budowlanych niezgodnie z §§ 5 i 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury¹⁵, gdyż nie zawierały one aktualnych danych osoby upoważnionej do dokonywania wpisów (części wpisów dokonała osoba nie wskazana w części I książki). Pomimo zmiany zarządcy budynku nie odnotowano tej zmiany w części II książek obiektów budowlanych. Ponadto, protokoły z kontroli okresowej przeprowadzonych raz na 5 lat były ujmowane w cz. VI książki obiektu budowlanego, zamiast w cz. VII.

Prezes wyjaśnił, że brak danych osób aktualnie upoważnionych do dokonywania wpisów w książkach obiektów budowlanych był spowodowany tym, że z uzyskanych informacji wynikało, że wpisów może dokonywać wyłącznie osoba z uprawnieniami budowlanym. Podał, że to niedopatrzenie zostanie naprawione.

(akta kontroli str. 283-286,325-377).

¹⁴ Budynek mieszkalny: ul. Mickiewicza 39 w Piszcu.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz.U. z 2003 r., nr 120 poz. 1134).

Urząd powierzył Spółce istotną część obowiązków związanych z gospodarowaniem zasobem mieszkaniowym Gminy, jednak w ramach nadzoru nad nią nie zwrócił należytej uwagi m.in. na opracowywanie i zatwierdzanie planów remontowych. Pomimo tego, że Spółka sporządzała plany remontów i była odpowiedzialna również za ich wykonanie, Urząd tylko w niewielkim stopniu uwzględniał je przy decyzjach o realizacji zadań remontowych. Nie zapewniono również bieżącego przepływu informacji na temat sformułowanych w wyniku kontroli okresowych budynków zaleceń co do pilnej realizacji prac remontowych. Z powodu zaniedbania przez Urząd terminowego sporządzenia i wprowadzenia w życie Programu, część umów najmu lokali mieszkalnych zawartych między styczniem 2018 r., a styczniem 2019 r. zawierała zapisy odnośnie wysokości czynszu wynikające z nieobowiązujących w tym czasie przepisów. Urząd zawierał transakcje sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy zgodnie ze stosowną uchwałą Rady oraz wymogami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. Natomiast przypadki odmowy sprzedaży lokali były uzasadnione okolicznościami faktycznymi, na które Urząd mógł mieć jedynie częściowy wpływ.

2. Dochodzenie zaległości z tytułu należności cywilnoprawnych

2.1. Stan należności cywilnoprawnych wymagalnych w latach 2018-2020 przedstawiał się następująco:

- na 31 grudnia 2017 r.:
 - 3 894,5 tys. zł, w tym: 1 775,2 tys. zł dotyczyło najmu dzierżawy lokali lub budynków mieszkalnych, 87,8 tys. zł – sprzedaży lokali i budynków mieszkalnych, 1 743,3 tys. zł – kar i odsetek umownych oraz odszkodowań, 225,2 tys. zł – należności określonych w wyrokach;
- na 31 grudnia 2018 r.:
 - 4 530,4 tys. zł, w tym: 1 639,1 tys. zł – dotyczyło najmu dzierżawy lokali lub budynków mieszkalnych, 103 tys. zł – sprzedaży lokali i budynków mieszkalnych, 1 831,4 tys. zł – kar i odsetek umownych oraz odszkodowań, 414 tys. zł – należności cywilnoprawnych określonych w wyrokach;
- na 31 grudnia 2019 r.:
 - 5 320,9 tys. zł, w tym: 1504,0 tys. zł – dotyczyło najmu dzierżawy lokali lub budynków mieszkalnych; 87,6 tys. zł – sprzedaży lokali i budynków mieszkalnych; 2 538,9 tys. zł – kar i odsetek umownych oraz odszkodowań; 534,6 tys. zł – należności określonych w wyrokach;
- na 31 grudnia 2020 r.:
 - 4 434,5 tys. zł, w tym: 1 312,1 tys. zł – dotyczyło najmu dzierżawy lokali lub budynków mieszkalnych, 26,0 tys. zł – sprzedaży lokali i budynków mieszkalnych, 1 902,6 tys. zł – z kar i odsetek umownych oraz odszkodowań, a 731,6 tys. zł – należności określonych w wyrokach;
- na 30 czerwca 2021 r.:
 - 4 506,7 tys. zł, w tym: 1 215,4 tys. zł – dotyczyło najmu dzierżawy lokali lub budynków mieszkalnych, 64,3 tys. zł – sprzedaży lokali i budynków mieszkalnych; 1 935,2 tys. zł – kar i odsetek umownych oraz odszkodowań, a 853,3 tys. zł – należności cywilnoprawnych określonych w wyrokach.

(akta kontroli str. 552)

2.2. W Umowach określono zasady prowadzenia windykacji opłat czynszowych, opłat za media, odszkodowań za bezumowne korzystanie z lokalu, naliczania należnych odsetek, kosztów postępowań windykacyjnych, w tym kosztów postępowań sądowych i komorniczych. Jak podał Prezes, co pół roku pracownicy

Administradora dokonywali kontroli/monitoringu terminowości wpływów z tytułu należności cywilnoprawnych związanych z zarządzanym zasobem mieszkaniowym.

(akta kontroli str. 31-34,48-51,73-76,101-106)

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej prowadzenia przez Administratora windykacji 20 wymagalnych należności cywilnoprawnych na kwotę łączną 1 182,7 tys. zł (po pięć największych kwot z każdego roku w badanym okresie) i ustalono m.in, że:

- we wszystkich przypadkach prawidłowo ustalano stan zaległości najemcy na koniec miesiąca, w którym płatność winna być dokonana,
- w terminie do 15 dnia następnego miesiąca wzywano każdego najemcę pozostającego w zwłoce do uiszczenia zaległości,
- po bezskutecznym wezwaniu we wszystkich przypadkach kierowano do najemcy kolejne przedsądowe wezwanie do zapłaty, przy czym:
 - w trzech przypadkach dochowano terminu 30 dni¹⁶ od dnia upływu terminu bezskutecznego przedsądowego wezwania do zapłaty i wystąpiono w imieniu Gminy do sądu z pozwem o zapłatę należności wymagalnych,
 - w trzech przypadkach w przedsądowym wezwaniu do zapłaty nie odnotowano daty jego doręczenia, co uniemożliwiło ustalenie czy dochowano 30-dniowego terminu,
 - w 14 przypadkach 30-dniowy termin nie został dotrzymany, a opóźnienia wynosiły od 13 dni do 66 dni (opis w pkt 8 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

We wszystkich badanych przypadkach, po bezskutecznym przedsądowym wezwaniu do zapłaty, wystąpiono do sądu z pozwami o zapłatę. Z analizy przebiegu tych spraw wynikało, że:

- terminowo wniesiono do sądu wnioski o nadanie klauzuli wykonalności nakazu zapłaty,
- terminowo wniesiono do komornika sądowego wnioski o wszczęcie egzekucji,
- zaległości nie przedawniły się.

(akta kontroli str. 553-730)

2.4. W badanym okresie Gmina zawarła trzy ugody dotyczące należności o charakterze cywilnoprawnym. Zawarte ugody dotyczyły Burmistrza oraz dwóch innych pracowników Urzędu.

Z analizy powyższych ugód wynikało, że:

- Dotyczyły one szkód w majątku Gminy wyrządzonych przez pracowników Urzędu, a stwierdzonych prawomocnymi wyrokami karnymi.
- Ugodę z 9 lipca 2019 r. z Burmistrzem o naprawienie szkody wyrządzonej przez niego Gminie, na podstawie art. 121 Kodeksu pracy¹⁷, zawarła Naczelnik Wydziału Organizacyjnego Urzędu, jako osoba wyznaczona do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec Burmistrza Pisz¹⁸. W ugodzie tej Burmistrz został zobowiązany do wyrównania szkody w mieniu Gminy, powstałej w związku z realizacją inwestycji – budowa ciepłowni w Pisz, poprzez zapłatę odszkodowania w wysokości 10 tys. zł. Urząd w powyższej ugodzie uznał, że orzeczona na rzecz Gminy przez Sąd kwota 10

¹⁶ Zgodnie z §1 ust. 1 Załączników do umów pomiędzy Gminą a Administratorem.

¹⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.).

¹⁸ Zarządzenie Nr 82/19 Burmistrza Pisz z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie wyznaczenia osoby do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec Burmistrza Pisz.

tys. zł w ramach obowiązku częściowego naprawiania szkody, a która została uiszczona przez Burmistrza, wyczerpywała obowiązek pracownika do naprawienia szkody wyrządzonej Gminie.

- Dwie ugody z 9 lipca 2019 r. o naprawienie szkody przez pracowników Urzędu zostały zawarte przez Burmistrza, a na ich podstawie pracownicy zostali zobowiązani do zapłaty odszkodowania w kwocie po 1 tys. zł, w związku ze szkodą powstałą w wyniku realizacji zamówienia dotyczącego „Mazurskiego Festiwalu Grzańca 2011”. Ugody te zostały zawarte również na podstawie art. 121 Kodeksu pracy. Powyższe kwoty na rzecz Gminy zostały przez pracowników uiszczone.

(akta kontroli str. 735-848)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 14 przypadkach¹⁹, spośród 20 badanych, 30-dniowy termin złożenia do sądu pozwu o zapłatę określony w Umowach pomiędzy Gminą a Administratorem nie został dotrzymany, a opóźnienia wynosiły od 13 do 66 dni. Ponadto, w trzech przypadkach²⁰ pracownicy Administratora doręczając przedsądowe wezwania, nie dopilnowali by odbiorcy zamieścili na pokwitowaniu datę odbioru, co uniemożliwiło ustalenie czy dochowano ww. terminu.

Prokurent Administratora wyjaśniła, że przyczyną było niezastosowanie się pracownika do zasad wynikających z załącznika nr 3 do Umów, zaś brak dat doręczenia wezwań wynikał z przeoczenia osoby dostarczającej pismo. Burmistrz wyjaśnił, że nie był informowany przez Administratora o powyższych opóźnieniach.

(akta kontroli str. 555-570,578-643,652-659,669-734)

OCENA
CZĄSTKOWA

Monitoring splotu wymagalnych należności cywilnoprawnych był prowadzony przez Administratora zgodnie z zasadami określonymi w Umowach zawartych z Gminą. Windykacja tych należności była prowadzona przez Spółkę prawidłowo w tym m.in. terminowo składano w sądach wnioski o nadanie klauzuli wykonalności nakazowi zapłaty oraz do komorników – wnioski o wszczęcie egzekucji. Jednak w 14 spośród 20 badanych spraw wystąpiono do sądu z pozwem zapłatę z opóźnieniem od 13 dni do 66 dni w stosunku terminu określonego w powyższych Umowach. Urząd nie posiadał, w ramach sprawowanego nadzoru, informacji o tego rodzaju nieprawidłowościach. Ugody dotyczące naprawienia szkód przez pracowników zostały zawarte przez Urząd w oparciu o stosowne przepisy Kodeksu pracy i Kodeksu cywilnego, przez upoważnione do tego osoby.

OBSZAR

3. Prawidłowość stanowienia prawa przez organy gminy w świetle działań nadzorczych

Opis stanu
faktycznego

3.1. W toku kontroli dokonano badania realizacji wymogów z art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²¹ związanych z przekazywaniem uchwał Rady – w ramach nadzoru – Wojewodzie i RIO. Przeprowadzono je na próbie 37 uchwał (spośród 452 podjętych przez Radę w badanym okresie), z czego 22 dotyczyły budżetu Gminy oraz udzielania dotacji i ustalania opłat na jej terenie. Wszystkie 37 uchwał przekazano Wojewodzie w terminie od jednego do siedmiu dni

¹⁹ Nr identyfikacyjne dłużników : [...] Na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.), NIK Delegatura w Olsztynie dokonał wyłączenia w zakresie numerów identyfikacyjnych ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych.

²⁰ Nr identyfikacyjne dłużników: [...] Na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.), NIK Delegatura w Olsztynie dokonał wyłączenia w zakresie numerów identyfikacyjnych ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych.

²¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.

od daty podjęcia. Ich zakres obejmował m.in. zgodę na zawarcie porozumień w sprawie wspólnej realizacji zadań, gminne programy, zasady odbierania odpadów komunalnych oraz sprawy finansowe. Do RIO przekazano 22 uchwały związane z zakresem nadzoru wykonywanym przez ten organ, w tym uchwały w sprawie: absolutorium, zmian w budżecie zmian wieloletniej prognozie finansowej, wydatków które nie wygasają z końcem roku, zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu, zasad udzielania dotacji przez gminę oraz stawek opłat za odbieranie odpadów komunalnych. Uchwały te zostały przekazane w dniu ich podjęcia lub w czasie od jednego do siedmiu dni od tej daty. Ponadto, zbadano sposób przekazywania do RIO zarządzeń Burmistrza w sprawie zmian w budżecie gminy oraz planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Wszystkie 23 badane zarządzenia zostały przekazane w dniu ich wydania lub od jednego do ośmiu dni po tej dacie.

(akta kontroli str. 853, 854-891,892-895)

3.2. W kontrolowanym okresie organy nadzorcze stwierdziły nieważność części lub całości 12 uchwał Rady Miejskiej w Pisz, tj. pięciu podjętych w 2019 r., sześciu w 2020 r. i jednej w I połowie 2021 r. W przypadku 11 z tych uchwał stwierdzenie nieważności następowało w wyniku rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody, a w przypadku jednej na skutek uchwały Kolegium RIO. Stwierdzenie nieważności w całości dotyczyło uchwały nr XI/127/2019 z 26 września 2019 r.²² oraz nr XXIII/251/20 z 25 listopada 2020 r.²³. W pierwszym przypadku powodem unieważnienia była niezgodność między częścią tekstową, a załącznikiem graficznym do uchwały, a w drugim brak kompleksowego uregulowania okoliczności, które mogły mieć wpływ na częściowe lub całkowite zwolnienie z opłat, pomimo wymogu wynikającego z ustawy, a także nieprawidłowe określenie daty wejścia uchwały w życie. W pozostałych przypadkach stwierdzenie nieważności dotyczyło niektórych przepisów uchwał lub sformułowań użytych w przepisach lub w pouczeniach, bądź adnotacjach zastosowanych we wzorach dokumentów stanowiących załączniki do uchwał.

Ponadto, w przypadku czterech uchwał podjętych w badanym okresie zapadły wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (dalej: WSA). Sąd stwierdził nieważność dwóch uchwał (w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w 2020 r.) lub nieważność części zapisów w pozostałych dwóch. W sprawach tych skargę do WSA wniósł prokurator. Powodem unieważnienia uchwał w całości był m.in. brak publikacji we właściwym dzienniku urzędowym.

(akta kontroli str. 896-939, 940-957)

Na podstawie próby czterech projektów powyższych uchwał (w tym dwóch unieważnionych w całości) stwierdzono, że projekty te zawierały pieczęć i podpis radcy prawnego Urzędu – na potwierdzenie weryfikacji pod względem formalnoprawnym.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że unieważnienie w całości lub w części niektórych uchwał wynikało z trudności interpretacyjnych i skomplikowanej materii

²² Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu przemysłowego przy ul. Warszawskiej, Osiedla Dużego, części Osiedla Wschód, wzdłuż ulicy Wojska Polskiego i części ul. Warszawskiej, tereny przy ul. Gałczyńskiego, ul. Słowackiego i ul. Młodzieżowej w obrębie Pisz 1.

²³ Uchwała w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczególnych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

podejmowanych uchwał, przy czym skala stwierdzonych nieprawidłowości była niewielka w stosunku do wszystkich uchwał podjętych w kontrolowanym okresie. W celu wyciągnięcia wniosków na przyszłość i wyeliminowania podobnych zdarzeń pracowników Urzędu zobowiązano do każdorazowego omawiania stwierdzonych usterek z prawnikiem, położono większy nacisk na szkolenia, a w 2021 r. o jeden etat zwiększono zatrudnienie w komórce obsługi prawnej Urzędu.

(akta kontroli str. 958 – 973, 849 - 850)

3.3. W kontrolowanym okresie wpłynęło do Urzędu siedem skarg na działalność Burmistrza, skargi te Rada uznała za bezzasadne. Na przykładzie trzech skarg²⁴ zbadano terminowość załatwienia tych spraw. W dwóch sprawach Rada podjęła uchwałę o sposobie rozpatrzenia skargi w terminie do miesiąca od daty jej przekazania przewodniczącemu Rady. W jednym przypadku skargę rozpatrzono w ciągu ponad miesiąca od jej otrzymania. O możliwości niedotrzymania terminu i przyczynie tej sytuacji skarżącego poinformowano przed upływem miesiąca od daty wpływu pisma.

(akta kontroli str. 974 -986, 987-988)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie opublikował w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego porozumień, których dotyczyły dwie spośród 37 badanych uchwał, tj. zawartego 3 czerwca 2019 r. przez Gminę Pisz i Powiat Piski, porozumienia o wspólnej realizacji zadania pn. „Budowa skrzyżowania ul. Mazurskiej z ul. Pionierów wraz z przebudową ul. Mazurskiej i skrzyżowania ul. Mazurskiej z ul. Wojska Polskiego w Pisz”, a także porozumienia z 31 maja 2019 r., w sprawie wspólnego utrzymania dróg z Powiatem Piskim. Było to niezgodne z art. 13 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁵ który stanowi, że ogłoszeniu w ww. dzienniku podlegają porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Z wyjaśnień pracowników wydziałów merytorycznych Urzędu wynikało, że niezamieszczenie tych porozumień wynikało z niedopatrzenia. Porozumienia te nie stanowiły aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. Stanowiły jedynie formę kontraktu (umowy publicznoprawnej), stąd do ich wejścia w życie – w przeciwieństwie do aktów normatywnych – nie było konieczne ogłoszenie w ww. dzienniku.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że porozumienia w sprawie realizacji zadań publicznych zostały w art. 13 wymienione odrębnie od aktów prawa miejscowego (aktów normatywnych) stanowionych przez organ gminy (pkt 2) i nie są jedynymi aktami o charakterze nienormatywnym wymienionymi w tym przepisie.

(akta kontroli str. 892-893, 989-995, 996-1004)

2. Urząd nie opublikował w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego dwóch zarządzeń Burmistrza w sprawie ustalenia opłat związanych z funkcjonowaniem cmentarza komunalnego. Były to zarządzenia o nr: 7/18 z 10 stycznia 2018 r. ws. opłaty za korzystanie z miejsca pochówku na cmentarzu komunalnym oraz 229/19 z 10 grudnia 2019 r. ws. wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie miasta i gminy Pisz.

²⁴ Rozpatrzone uchwałami nr XLVIII/526/18, XXIV/262/20 i XXX/330/21.

²⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.

Określały one stawki opłat za usługi związane z korzystaniem cmentarzy komunalnych obowiązujące podmioty zewnętrzne wobec administracji gminnej (np. osoby korzystające z cmentarzy) i jako akty prawa miejscowego powinny podlegać publikacji w odpowiednim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy.

Radca prawny Urzędu wyjaśnił, że Wojewoda jako organ nadzoru w latach 2018 – 2019, opierając się na stanowisku judykatury prezentował stanowisko, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowi podstawy prawnej do wydawania przez organy gminy przepisów powszechnie obowiązujących (aktów prawa miejscowego), które dotyczyłyby cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. Takie stanowisko organ wyraził w swoim rozstrzygnięciu nadzorczym z 31 stycznia 2019 r. nr PN.4131.74.2019. Za takim stanowiskiem przemawia też ugruntowana linia orzecznicza np. wyroki NSA o sygn. akt: II OSK 138/05, II GSK 1103/08 i OSK 19/06.

NIK zwraca jednak uwagę, że w orzecznictwie sądów²⁶ i organów administracji²⁷ prezentowany jest też inny pogląd, również wsparty orzeczeniami innych sądów, że zarządzenia stanowione zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej są aktami prawa miejscowego. Należy mieć też na względzie, że stawki opłat określone w zarządzeniach mogą dotyczyć nieokreślonego z góry kręgu osób lub podmiotów (nie tylko mieszkańców gminy Pisz), co może świadczyć o tym, że powyższe zarządzenia mają jednak cechy aktu prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 996-1004, 1005-1008)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Urząd, realizując obowiązki wobec organów nadzorczych, niezwłocznie przekazywał podejmowane przez Radę Miejską uchwały zarówno Wojewodzie, jak i RIO (w zakresie nadzoru sprawowanego przez ten organ). Niezwłocznie przekazywał także do RIO zarządzenia Burmistrza w sprawach budżetowych. Pomimo tego, że organy nadzoru podjęły decyzje o unieważnianiu w części lub w całości, relatywnie niewielkiej liczby podjętych uchwał, należy jednak zaznaczyć, że w przypadku uchwał unieważnionych w całości organy te stwierdziły uchybienia legislacyjne dotyczące ogłaszania aktów normatywnych. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązku publikacji niektórych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wskazują jednak na potrzebę dokładniejszej analizy tworzonych w Urzędzie aktów stanowionych przez organy Gminy, także pod kątem możliwości ich unieważnienia w trybie nadzoru lub sądowoadministracyjnym.

OBSZAR

4. Zamówienia publiczne

**Opis stanu
faktycznego**

4.1. W latach 2018 – 2021 (I poł.) Urząd przeprowadził 130 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym 10 postępowań dotyczących zamówień na usługi dotyczące odbioru lub zagospodarowania odpadów komunalnych. W toku kontroli analizie poddano siedem postępowań o udzielenie zamówień publicznych udzielonych na ww. usługi, tj. po jednym zamówieniu z 2018 i 2019 roku, trzy zamówienia z 2020 r. i dwa zamówienia z 2021 r. Badane zamówienia zostały udzielone w oparciu o przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych²⁸ (dalej: Pzp) w przypadku zamówień udzielonych w 2021 r.

²⁶ Wyrok WSA w Opolu sygn. akt II SA/Op 12/20 z dnia 7 lipca 2020 r. (SIP Lex).

²⁷ Por. Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.99.4.2020.JW1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 stycznia 2021 r. (Dz.Urz.Woj.Dolnośl. poz. 532).

²⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁹ (dalej: dPzp) w przypadku pozostałych zamówień. Trzech zamówień udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, jednego w trybie podstawowym i trzech w trybie z wolnej ręki. W przypadku tych ostatnich zamówień, udzielonych w latach 2020 – 2021 Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji spółka z o.o. w Pisz (dalej: PWiK), ze sporządzonych w Urzędzie analiz wynikało, że spółka ta spełniała wymogi określone w art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp lub art. 67 ust. 1 pkt 12 dPzp. Spółka ta została również wybrana w wyniku przetargu nieograniczonego i trybu podstawowego (odpowiednio w roku 2020 i 2021), a w przetargu nieograniczonym jako wykonawcę wyłoniono inną gminną spółkę – Zakład Usług Komunalnych spółka z o.o. w Pisz (dalej: ZUK). Zasadniczym przedmiotem tych zamówień był odbiór i zagospodarowanie selektywnie zbieranych odpadów komunalnych oraz odbiór odpadów zmieszanych, w tym odpadów ulegających biodegradacji od właścicieli nieruchomości zamieszkałych lub od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych na terenie gminy Pisz. Ponadto, w 2021 r. w przetargu nieograniczonym wybrano przedsiębiorcę realizującego usługi zagospodarowania odpadów ulegających biodegradacji od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i właścicieli nieruchomości, na których znajduje się domek letniskowy lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza wynikało, że udzielanie gminnym spółkom zamówień w trybach konkurencyjnych i z wolnej ręki wynikało – w przypadku odbierania odpadów z terenów niezamieszkałych – z przepisu art. 6c ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁰. W przypadku nieruchomości zamieszkałych zamówienia na odbiór lub zagospodarowanie ww. odpadów można było udzielić w trybie z wolnej ręki, w związku ze zmianą art. 6d ust. 1 uocpg. Natomiast udzielenie, w latach 2019 – 2020, zamówień w tym zakresie w trybie przetargu nieograniczonego wynikało z czynności zmierzających do połączenia spółek PWiK i ZUK w 2019 r.

W toku analizy dokumentacji tych postępowań stwierdzono, że Urząd adekwatnie do ustalonej przed wszczęciem postępowania wartości szacunkowej zamówienia, przestrzegał wymogów ustaw Pzp i dPzp w zakresie m.in.:

- formy, terminu i miejsca publikacji ogłoszeń związanych z postępowaniem (ogłoszenie o zamówieniu, ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy, ogłoszenie o udzieleniu zamówienia, ogłoszenie o wyniku postępowania),
- zawartości specyfikacji warunków zamówienia lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
- formułowania kryteriów oceny ofert (w przypadku trybów konkurencyjnych),
- ustalania wysokości wadium lub gwarancji należytego wykonania umowy,
- elektronicznej formy porozumiewania się z wykonawcami,
- złożenia przez członków komisji przetargowej, kierownika zamawiającego lub osobę upoważnioną w jego imieniu do wykonywania czynności w postępowaniu wymaganych oświadczeń,
- dokumentowania przebiegu postępowania w formie protokołu postępowania.

(akta kontroli str. 1009-1012, 1013-1029, 1030-1308, 1309-1349)

Kwoty wypłacone wykonawcom wyłonionym w wyniku analizowanych postępowań były niższe lub odpowiadały maksymalnej nominalnej wysokości zobowiązania zamawiającego określonego w umowie (począwszy od 2020 r. uzależnione były od

²⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843.

³⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 888, ze zm., dalej – uocpg.

ilości faktycznie zebranych odpadów). Wobec wykonawców nie stosowano kar umownych.

(akta kontroli str. 1350-1351)

4.2. W toku kontroli zapoznano się z dokumentacją dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego ZUK spółka z o.o., w których umowy zostały zawarte w grudniu 2017 r., a ich realizacja przypadała na rok 2018³¹. W dokumentacji tej nie stwierdzono protokołów postępowania. Pracownik udostępniający dokumentację oświadczył, że dokumenty zostały przekazane do zasobów archiwalnych i zostały udostępnione kontrolerowi w stanie otrzymanym z archiwum. Pracownik podał, że nie posiada wiedzy dlaczego w teczkach tych spraw nie ma protokołów postępowania.

(akta kontroli str. 1352-1357, 1358, 1359-1360)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku czterech z siedmiu badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, wartość szacunkową usług w zakresie odbioru i zagospodarowania selektywnie zebranych odpadów komunalnych oraz odbiór odpadów komunalnych zmieszanych i ulegających biodegradacji, określono w oparciu o planowane koszty realizacji usługi lub wydatki Urzędu w okresach, krótszych niż 12 miesięcy, o których mowa odpowiednio w art. 34 ust. 1 dPzp i art. 35 ust. 1 Pzp.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej wskazał, że z dniem 6 września 2019 r. w wyniku zmiany art. 6f uocpg nastąpiła zmiana podstawy ustalania wynagrodzenia wykonawcy usług odbioru lub zagospodarowania odpadów komunalnych. W miejsce możliwości stosowania wynagrodzenia ryczałtowego wprowadzono obowiązek stosowania stawki za 1 Mg odebranych lub zagospodarowanych odpadów. Wobec tego Gmina w 2020 r. musiała, na podstawie wcześniejszych sprawozdań wykonawcy, oszacować masę odpadów do odebrania na jej terenie. Z uwagi na pandemię COVID 19 oraz przebywanie znacznej części społeczności lokalnej w zamknięciu i wydłużony czas przebywania letników ilość odpadów przekroczyła szacunki. Ponadto, wprowadzony w 2021 r. bezwzględny obowiązek segregacji odpadów i wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców spowodował zmianę morfologii odpadów i kolejny wzrost masy odpadów segregowanych w stosunku do szacowanego i konieczność udzielenia kolejnego zamówienia publicznego na ich odbiór i zagospodarowanie. Ze względu na ustawowy obowiązek zapewnienie stałego odbierania odpadów konieczne było (również z powodów epidemiologicznych) udzielanie w latach 2018 – 2021 zamówień uzupełniających w trybie pozaustawowym. Zastępca Burmistrza (odnośnie zamówienia udzielonego w 2019 r.) wyjaśnił, że wynagrodzenie z tytułu umowy zawartej w wyniku ww. zamówienia, realizowanej od 1 marca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r., było wypłacane jako łączne wynagrodzenie ryczałtowe brutto. Z uwagi na to, że w latach poprzedzających te okresy wynagrodzenia były płacone w tej samej formie, a zamówienia udzielono w trybie z wolnej ręki temu samemu wykonawcy, do oszacowania wartości ww. zamówień przyjęto metodę ustalenia kosztów i posiłkowano się ich wysokością wykazywaną przez wykonawcę w latach poprzednich.

Należy jednak zaznaczyć, że w latach 2018 – 2021 udzielono w trybach pozaustawowych łącznie 10 zamówień na powyższe usługi o łącznej wartości 547,4 tys. zł. W tej sytuacji, niezależnie od zmian w sposobie ustalania

³¹ Postępowanie nr Org.271.30.2017 i Org.271.29.2017.

wynagrodzenia wykonawcom, zaniechanie szacowania wartości zamówień w okresie 12 miesięcy po pierwszej usłudze skutkowało również udzielaniem zamówień publicznych tego samego rodzaju z pominięciem stosowania przepisów ustawy, na co uwagę zwracała już RIO w wystąpieniu pokontrolnym z 20 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 1030-1349, 1361-1372, 1373-1410)

2. W postępowaniu o udzielenie zamówienia na usługę zagospodarowania odpadów ulegających biodegradacji w 2021 r. (nr Org.271.3.2021) stwierdzono, że:

- W zawartej 2 lipca 2021 r. umowie o udzieleniu zamówienia (jak i w jej projekcie) nie wskazano minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron, o której mowa w art. 433 pkt 4 Pzp. Z umowy wynikało jednak, że strony mają świadomość, że rzeczywisty zakres umowy może odbiegać od szacowanej ilości odpadów. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że w SWZ stanowiącej załącznik do umowy, podano ilość odpadów podlegających biodegradacji, w tym bioodpadów w okresie od stycznia do kwietnia 2021 r. i określono szacunkową ilość odpadów wytworzonych od czerwca do grudnia 2021 r. Ponadto, zgodnie z § 7 umowy określono, że łączna wartość faktur nie może przekroczyć wartości nominalnej zobowiązania z § 6 ust. 4. W związku z tym wykonawca posiadał wiedzę nt. szacunkowej ilości odpadów o kodzie 20 02 01 i maksymalnej wartości nominalnej świadczenia zamawiającego.

NIK, nie kwestionując tego, że w umowie określono maksymalną wielkość wynagrodzenia wykonawcy oraz faktu przekazania mu informacji o prognozowanej ilości odpadów zauważa, że te okoliczności nie oznaczają, że w umowie określono minimalną wielkość świadczeń – zwłaszcza tych przysługujących wykonawcy. Z treści umowy wynikało natomiast, że chociaż wykonawca nie mógł zgłosić roszczeń w związku z tym, że rzeczywisty zakres jego usług może być nie tylko większy, ale i mniejszy od przewidywanego, to jednak w umowie nie zawarto zapisu wymaganego (zgodnie z art. 433 pkt 4 Pzp) w przypadku możliwości ograniczenia zakresu zamówienia.

- W umowie z 2 lipca 2021 r. (jak i w jej projekcie), określając wysokość kary umownej za nienależyte wykonanie umowy, nie wskazano ani rodzaju przypadków lub przepisów, których ewentualne naruszenie powodowałoby obowiązek zapłaty kary umownej. Stosowny zapis w umowie, tj. § 11 ust. 2 pkt 1 brzmiał: za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy – w wysokości 0,1% wartości nominalnej o której mowa w § 6 ust. 4, za każdy stwierdzony przypadek naruszenia.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że zapis § 11 ust. 2 pkt 1 odnosi się do § 5 tej umowy, w którym określono, że w przypadku stwierdzenia, że usługi będące przedmiotem zamówienia wykonywane są niezgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wymogami wynikającymi z umowy, zamawiający może m.in. dokonać naliczenia kary umownej.

Jednak, zdaniem NIK, powyższe zapisy dotyczące kar umownych obciążających wykonawcę były na tyle niejasne, że nie dawały wystarczającego zapewnienia, że w umowie w sprawie zamówienia publicznego przestrzegano zakazów określonych art. 433 pkt 1 – 3 Pzp. W tym aspekcie nawet uwzględnienie, wskazanego w wyjaśnieniach, przepisu § 5 umowy nie przesądza o rodzaju lub charakterze czynów wykonawcy, z którymi mogła wiązać się odpowiedzialność z tytułu kar umownych. Ponadto, Krajowa Izba Odwoławcza jeszcze na gruncie dPzp,

wskazywała na konieczność przestrzegania w umowie o zamówienie publiczne podstawowych zasad Kodeksu cywilnego, w tym art. 353¹ tej ustawy³², także w odniesieniu do sposobu określania kar umownych. Zdaniem NIK, uwagi te zachowują aktualność również w przypadku umów zawieranych pod rządami Pzp.

(akta kontroli str. 1030-1074, 1411-1451)

3. W postępowaniu o udzielenie zamówienia na usługę odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych (nr Org.271.11.2021) stwierdzono, że:

- W projektowanej i zawartej umowie nie wskazano minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron (art. 433 pkt 4 Pzp), chociaż z § 13 ust. 1 tej umowy wynikało, że strony mają świadomość, że rzeczywisty zakres umowy może odbiegać od szacowanej ilości odpadów.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej w zaproszeniu do negocjacji wskazano szacunkowe ilości odpadów zebranych selektywnie i odpadów niesegregowanych. W zaproszeniu zamieszczono też informację o tym, że wykonawca nie będzie miał prawa zgłaszania roszczeń z tytułu wykonywania umowy, jeżeli stan faktyczny będzie odbiegał od faktycznych danych. Ponadto, zgodnie z § 14 ust. 1 umowy łączna wartość faktur nie mogła przekroczyć nominalnej wartości zobowiązania zamawiającego z § 13 ust. 4 umowy. W związku z tym wykonawca posiadał wiedzę nt. szacunkowej ilości odpadów komunalnych przeznaczonych do odbioru i zagospodarowania oraz maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania z tytułu realizacji zamówienia.

NIK w tym przypadku stoi jednak na stanowisku, że powyższe zapisy nie stanowią realizacji wymogu ustawy (z powodów jakie wskazano już w pkt 2).

- W umowie z 31 sierpnia 2021 r. nie zawarto łącznej maksymalnej wysokości kar umownych, których mogą dochodzić strony, o czym mowa w art. 436 pkt 3 Pzp.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że powyższego zapisu nie zawarto w umowie przez przeoczenie i zamawiający dołoży wszelkich starań w celu prawidłowego stosowania art. 436 Pzp.

(akta kontroli str. 1030-1074, 1411-1451)

4. W przetargu nieograniczonym na usługi w dotyczące odbioru i zagospodarowania selektywnie zebranych odpadów (nr Org.271.8.2019 r.) za wystarczające uznano wyjaśnienia spółki ZUK co do wyliczenia ceny oferty. Nie ujęto w nich jednak wysokości otrzymanej pomocy publicznej oraz kosztów i opłat wynikających z prawa ochrony środowiska, chociaż w wezwaniu z 25 lutego 2019 r. zwrócono się o udzielenie wyjaśnień i dowodów w tym zakresie. Przewodnicząca komisji przetargowej wyjaśniła, że w wezwaniu do złożenia wyjaśnień dot. wyliczenia ceny komisja powołała się wprost na art. 90 ust. 1 i 1a pkt dPzp. Komisja uznała, że w udzielonych wyjaśnieniach spółka odniosła się do tych przepisów, które jej dotyczą.

NIK zauważa jednak, że w udzielonych wyjaśnieniach wykonawca wskazał jedynie ogólne kwoty ponoszonych kosztów, nie przedstawiając sposobu ich wyliczenia, bez wyszczególnienia podstawowych elementów składowych, np. podatki i opłaty – 19, 654, 13 zł. Takie wyjaśnienia w istocie nie dają podstaw do weryfikacji wyliczenia ceny w zakresie wynikającym z przytoczonego

³² Por. orzeczenia KIO 980/18 i KIO 2563/20.

w wezwaniu art. 90 ust. 1 pkt 2 – 4 dPzp, np. w zakresie pomocy publicznej i opłat z tytułu przepisów prawa ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 1244-1277, 1452-1453)

5. W przetargu nieograniczonym na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych (nr Org.271.4.2020) za wystarczające uznano wyjaśnienia PWiK co do wyliczenia ceny oferty, w których nie wyszczególniono wysokości kosztów i opłat wynikających z prawa ochrony środowiska pomimo tego, że w wezwaniu z 29 stycznia 2020 r. zwrócono się o wyjaśnienia i dowody w zakresie takich kosztów i opłat.

Naczelnik Wydziału Organizacyjnego wyjaśniła, że w wezwaniu do złożenia wyjaśnień dot. wyliczenia ceny komisja powołała się wprost na art. 90 ust. 1 i 1a pkt dPzp. Komisja uznała, że w udzielonych wyjaśnieniach spółka odniosła się do tych przepisów, które jej dotyczą.

NIK podobnie, jak w przypadku opisanym powyżej zauważa jednak, że wyjaśnienia udzielone w zakresie wyliczenia ceny w istocie nie przedstawiały w jaki sposób wykonawca uwzględnił elementy kosztów wskazane w art. 90 ust. 1 pkt 2 – 4, ponieważ i w tym przypadku wyliczenie ograniczyło się do podania kosztów składowych, np. koszt ubezpieczeń i opłat – 8 582,06 zł. Tym samym, zarówno w tym, jak i powyższym przypadku właściwa weryfikacja wyliczenia ceny z uwzględnieniem kryteriów z art. 90 ust. 1 pkt 2 – 4 dPzp była niemożliwa.

(akta kontroli str. 1122-1163, 1454-1455, 1456-1460)

6. W postępowaniu o udzielenie zamówienia z wolnej ręki (Org.271.16.2020) na usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych zbieranych selektywnie i niesegregowanych, w ogłoszeniu o zamiarze zawarcia umowy opublikowanym w Biuletynie Zamówień Publicznych nie wskazano nazwy i adresu wykonawcy, któremu zamierzano udzielić zamówienia, co było wymagane na podst. art. 66 ust. 2 pkt 4 dPzp.

Naczelnik Wydziału Organizacyjnego wyjaśniła, że brak nazwy i adresu wykonawcy wynikał z przeoczenia osoby zamieszczającej ogłoszenie w BZP. Przy czym, dane te zostały zawarte w informacji o zamiarze zawarcia umowy zamieszczonej w BIP.

(akta kontroli str.1164-1208, 1456-1460)

7. W postępowaniu o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na usługi odbioru i zagospodarowania selektywnie zbieranych odpadów komunalnych oraz odbiór odpadów zmieszanych (Org.271.8.2019), Burmistrz nie podpisał protokołu tego postępowania chociaż był w nim wskazany jako osoba zatwierdzająca.

Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia. Zaznaczył, że wszystkie notatki z prac komisji przetargowej, informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz umowa zostały podpisane przez niego lub zastępcę Burmistrza (w ramach udzielonego upoważnienia).

(akta kontroli str.1244-1277, 1461-1462)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Urząd, udzielając badanych zamówień publicznych, stosował przepisy ustaw – Prawo zamówień publicznych odpowiednie dla ustalonej wartości zamówienia. W tym zakresie właściwie wypełniał wymogi informacyjne, ustalał podstawowe wymagania wobec wykonawców oraz sporządzał dokumentację postępowań. Jednak w większości (57%) badanych przypadków metody ustalenia wartości szacunkowej nie były zgodne z ustawowymi wymogami w tym zakresie, co skutkowało m.in. podziałem zamówień na części, co do których w zależności od

okoliczności związanych z realizacją zamówionych usług stosowano lub nie stosowano przepisy ustaw Pzp bądź dPzp. Stwierdzono ponadto, nieprawidłowości dotyczące przestrzegania ustawowych wymogów w zakresie treści umów, uzyskiwania wyczerpujących wyjaśnień co do wyliczenia oceny oferty oraz błędy w protokole postępowania i ogłoszeniu o zamiarze zawarcia umowy.

OBSZAR

5. Realizacja przepisów prawa pracy określających status prawny pracowników samorządowych

5.1. W latach 2018 – 2021 (I poł.) przeprowadzono 82 postępowania w sprawie naboru na wolne stanowisko urzędnicze w Urzędzie i gminnych jednostkach organizacyjnych (najwięcej w 2019 r. – 33), w tym 24 na stanowiska kierownicze. Zatwierdzeniem kandydata zakończyło się 27 postępowań, w tym siedem dotyczących stanowisk kierowniczych.

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych przepisów dotyczących trybu naboru na wolne stanowiska urzędnicze.

(akta kontroli str. 1463, 1464-1469)

Z przeprowadzonej analizy dokumentacji ośmiu naborów³³ na ww. stanowiska w Urzędzie oraz w Miejsko-Gminnym Ośrodku Sportu i Rekreacji w Piszcu (dalej: MGOSiR), a także w Piskim Zakładzie Aktywizacji Zawodowej „Wieża” (dalej: PZAZ) wynikało, że:

- Ogłoszenia o naborze były publikowane w BIP Urzędu i wywieszane na tablicy ogłoszeń Urzędu w dniu sporządzenia ogłoszenia (za wyjątkiem jednego naboru), a wyznaczając termin składania ofert przestrzegano wymogu z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³⁴ (nie krócej niż 10 dni od dnia publikacji ogłoszenia w BIP).
- Wszystkie ogłoszenia o naborze zawierały elementy określone w art. 13 ust. 2 ww. ustawy, a w pięciu z nich wskazano stosowane metody i techniki naboru.
Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Organizacyjnego wynikało, że od 2019 r. rozszerzono zakres informacji w ogłoszeniach o opis etapów naboru w celu zwiększenia przejrzystości procesu i lepszego poinformowania osób biorących udział w rekrutacji.
- Określone w ogłoszeniach wymagania konieczne związane z wykonywaniem pracy na danym stanowisku odpowiadały wymogom określonym w art. 6 ust. 1 i 4 (w przypadku kierowniczych stanowisk urzędniczych) lub w art. 6 ust. 1 i 3 (w naborze na stanowisko urzędnicze). We wszystkich przypadkach wymagano posiadania wyższego wykształcenia, co najmniej czteroletniego lub pięcioletniego stażu pracy lub wykonywania przez co najmniej przez cztery lub pięć lat działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku.
- Dokumenty wymagane od kandydatów obejmowały m.in. oświadczenia dotyczące spełnienia ustawowych wymogów w zakresie posiadania obywatelstwa polskiego lub innego określonego w art. 11 ust. 2 ww. ustawy, oświadczenia o niekaralności (w zakresie wynikającym z art. 6 ust. 3 pkt 2 i ust.

³³ Siedem z tych naborów dotyczyło kierowniczych stanowisk urzędniczych (naczelnik wydziału, zastępca naczelnika wydziału, dyrektor gminnej jednostki organizacyjnej), a jeden stanowiska urzędniczego (podinspektor w Wydziale Finansowym).

³⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1282, ze zm (dalej: ustawa o pracownikach samorządowych).

4)³⁵, oświadczenia w zakresie spełnienia wymogów z art. 6 ust. 3 i 4 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 (zdolność pracownicza), kopii dokumentów potwierdzających staż pracy i wykształcenie oraz list motywacyjny i CV, a także inne dokumenty potwierdzające przygotowanie do pracy na danym stanowisku³⁶.

- Z przeprowadzonych naborów, poza jednym³⁷, sporządzono protokoły zawierające dane określone w art. 14 ust. 2, przy czym w naborze na stanowisko dyrektora MGOSiR ogłoszonym w kwietniu 2020 r. komisja rekrutacyjna nie dokonała wyboru kandydata, ponieważ żaden z trzech kandydatów spełniających wymogi formalne, nie spełniał oczekiwań pracodawcy co do umiejętności, doświadczenia i kompetencji³⁸. Jeden z protokołów podobnie jak i inne dokumenty sporządzone w procesie rekrutacji (deklaracja bezstronności, lista obecności) nie został podpisany przez zastępcę przewodniczącego komisji³⁹.
- Zastosowana procedura naboru obejmowała dwa etapy – sprawdzenie spełnienia wymogów formalnych na podstawie złożonych dokumentów i rozmowy kwalifikacyjne z wybranymi kandydatami.
- Informacje o wynikach przeprowadzonego naboru były publikowane w BIP Urzędu i wywieszane na tablicy ogłoszeń w dniu sporządzenia protokołu z naboru (2 przypadki) lub w terminie od 4 do 17 dni od tej daty (4 przypadki) lub 46 dni od końca terminu na zgłaszanie ofert (2 przypadki). Informacje te zawierały dane określone w art. 15 ust. 2 ww. ustawy.

Powodem tego, że w jednym postępowaniu zastępca przewodniczącego komisji rekrutacyjnej nie podpisał sporządzonych w trakcie naboru dokumentów był jego pobyt na kwarantannie i niemożność zastąpienia go z uwagi na absencje innych pracowników. Protokołu nie sporządzono natomiast w postępowaniu, w którym jedyny kandydat wycofał swoją ofertę. Ponadto, w toku analizy dokumentacji naborów natrafiono na dokument w sprawie nieobjętej próbą, w której poza tymi sposobami publikacji ogłoszenie zamieszczono na facebookowym profilu przewodniczącego Rady.

W analizowanych naborach jako wymóg niezbędny ujmowano posiadanie nieposzlakowanej opinii, jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Organizacyjnego – Sąd Najwyższy w wyrokach z 16 października 2009 r. sygn. akt I PK 85/2009 i z 2 października 2002 r. sygn. akt I PKN 482/2001 podjął próbę zdefiniowania sytuacji, w których mogłoby dojść do utraty nieposzlakowanej opinii, np. na skutek zawinienia stwierdzonego w innych, niż karne postępowaniach, np. w postępowaniu dyscyplinarnym lub sądowym związanym ze zwolnieniem pracownika z powodu naruszenia obowiązków pracowniczych. Podała również, że Urząd nie posiada narzędzi pozwalających na zbadanie kwestii posiadania nieposzlakowanej opinii przez kandydata, a spełnienie tego wymogu domniemywano na podstawie złożonych przez kandydatów oświadczeń o niekaralności, sposobu rozwiązania umowy o pracę wskazanego w świadectwach pracy i rozmowy kwalifikacyjnej lub referencjom z poprzednich miejsc pracy.

(akta kontroli str. 1470-1560, 1561-1562, 1563-1568)

5.1.1. W związku z tym, że w latach 2018 – 2021 (I poł.) wystąpiły okresy gdy stanowisko Sekretarza Gminy pozostawało nieobsadzone przez czas dłuższy, niż trzy miesiące dokonano analizy sposobu rekrutacji na to stanowisko - na przykładzie

³⁵ W postępowaniach nr Org.2110.4.2019 i Org.2110.7.2019 wymagano zaświadczenia o niekaralności.

³⁶ Nie dotyczyło postępowań o nr Org.2110.4.2019, Org.2110.7.2019, Org.2110.12.2019.

³⁷ Nr Org.2110.4.2019.

³⁸ Nr Org.2110.8.2020.

³⁹ Nr Org.2110.11.2020.

naborów przeprowadzonych w latach 2020 – 2021 (I poł.), ogłoszonych w dniu: 19 października 2020 r., 28 grudnia 2020 r., 10 lutego 2021 r. i 17 czerwca 2021 r. Jeden z tych naborów (z 10 lutego 2021 r.) zakończył się wyborem Karola Walinowicza na ww. stanowisko. W pozostałych przypadkach nabory nie zostały rozstrzygnięte z uwagi na brak ofert lub brak ofert spełniających oczekiwania pracodawcy. Na poszczególne nabory wpłynęło (poza naborem z grudnia 2020 r.) po jednej ofercie. Zastosowano procedurę konkursową składającą się z dwóch etapów: sprawdzenia ofert pod względem formalnym i rozmowy kwalifikacyjnej z wybranymi kandydatami. Sformułowane w ogłoszeniach wymagania uwzględniały przepisy art. 5 ust. 2⁴⁰ i art. 6 ust. 1 i 4 ustawy o pracownikach samorządowych. W ogłoszeniach sformułowano też wymagania dodatkowe w zakresie umiejętności pracy w zespole, biegłej znajomości obsługi komputera, doświadczenia zawodowego, znajomości wskazanych ustaw i zagadnień merytorycznych zawartych w aktach prawnych, które na co dzień związane są ze stanowiskiem. Od kandydatów wymagano przedłożenia, m.in.: oświadczeń na okoliczność spełnienia wymogów określonych w art. 6 ust. 4 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 6 ust. 3 pkt 2, kopii dokumentów potwierdzających staż pracy (w przypadku pozostawania w stosunku pracy – stosownego zaświadczenia), kopii dokumentów potwierdzających wykształcenie, kwalifikacje i umiejętności oraz innych dokumentów potwierdzających przygotowanie na dane stanowisko. Wymagania niezbędne i dodatkowe wobec kandydatów oraz wykaz wymaganych dokumentów określono w powyższych ogłoszeniach w sposób jednolity. Komisja rekrutacyjna każdorazowo sporządzała protokół z naboru zawierający, m.in. liczbę nadesłanych ofert, w tym spełniających wymogi formalne i listę kandydatów oraz stanowisko komisji i jego uzasadnienie. Członkowie komisji składali też oświadczenia o bezstronności⁴¹.

(akta kontroli str. 1569-1610)

5.2. W kontrolowanym okresie pozostałe czynności z zakresu prawa pracy, o których mowa w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁴², wykonywali wobec Burmistrza, Sekretarz Gminy lub Naczelnik Wydziału Organizacyjnego. Uprawnienia w tym zakresie zostały ujęte w zarządzeniach Burmistrza określających zakres czynności na ww. stanowiskach.

(akta kontroli str. 1611-1638)

Analizy sposobu realizacji ww. czynności wobec Burmistrza dokonano na próbie 10 poleceń wyjazdu służbowego (w latach 2019 – 2021). Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Organizacyjnego – z uwagi na to, że w 2018 r. czynności z zakresu prawa pracy wobec Burmistrza wykonywał ówczesny Sekretarz Gminy nie są jej znane przyczyny braku takich poleceń. Jednak, zgodnie z zasadami organizowania podróży służbowych pracowników Urzędu, które obowiązywały w 2018 r. i obowiązują obecnie, polecenia wyjazdu są wydawane jeżeli podróż służbowa odbywa się poza granice administracyjnej gminy Pisz.

(akta kontroli str. 1639-1645, 1646-1649)

Wszystkie polecenia podróży służbowej zostały podpisane przez Naczelnika Wydziału Organizacyjnego. We wszystkich przypadkach Burmistrz przedłożył rachunki kosztów podróży, w których nie wykazano do wypłaty żadnych należności z tytułu podróży. Przy czym, wszystkie podróże były realizowane z wykorzystaniem samochodu służbowego, a czas dziewięciu podróży nie przekroczył ośmiu godzin.

⁴⁰ Z uwzględnieniem wymogów wynikających z załącznika nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 936 ze zm.) – rozporządzenie ws. wynagradzania.

⁴¹ Tj. o niepozostawianiu z kandydatami w stosunku pokrewieństwa i powinowactwa w linii prostej oraz w takim stosunku prawnym lub faktycznym, który mógłby budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności.

⁴² Dz.U. z 2019 r. poz. 1282, ze zm.

Wszystkie rachunki zostały zatwierdzone pod względem merytorycznym przez osobę wystawiającą polecenie podróży. Pod względem rachunkowym zatwierdzono dziewięć rachunków podróży. Wszystkie rachunki kosztów podróży dotyczące badanych poleceń wyjazdu służbowego nie zawierały daty ich przedłożenia przez delegowanego, pomimo odpowiedniej rubryki w formularzu. Naczelnik Wydziału Organizacyjnego wyjaśniła, że pracownik zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia zobowiązany jest do rozliczenia delegacji w ciągu 14 dni od jej zakończenia. Powinno to być odczytywane jako przekazanie wszystkich niezbędnych dokumentów, oświadczeń i informacji na podstawie, których pracodawca może naliczyć kwoty do wypłaty lub zwrotu. W badanych przypadkach czas pomiędzy datą zweryfikowania rachunku kosztów podróży, a końcem podróży nie przekroczył 14 dni.

(akta kontroli str. 1639-1645,996-999)

Sposób udzielania urlopu wypoczynkowego Burmistrzowi zbadano na przykładzie ośmiu wniosków o udzielenie urlopu wypoczynkowego z poszczególnych lat objętych kontrolą. Wszystkie badane wnioski urlopowe sporządzono w dacie poprzedzającej termin planowanego urlopu i zostały one zatwierdzone przez Sekretarza Gminy (dwa w roku 2018) lub Naczelnika Wydziału Organizacyjnego. Czas trwania urlopów wynosił od 1 do 15 dni. Ponadto ustalono, że w kontrolowanym okresie wymiar urlopu niewykorzystanego w danym roku wynosił od dwóch do 19 dni, a Urząd nie wypłacał Burmistrzowi ekwiwalentu z tytułu niewykorzystanego w terminie urlopu wypoczynkowego.

(akta kontroli str. 1639-1645)

5.3. W latach 2018 – 2021 (do 30 listopada) instytucje zewnętrzne przeprowadziły w Urzędzie 20 kontroli i audytów. W 2019 r. RIO przeprowadziła kontrolę kompleksową, którą objęto niektóre zagadnienia tematyczne z zakresu obecnej kontroli, m.in. udzielanie zamówień publicznych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych i nabory na stanowiska urzędnicze. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości polegały na udzieleniu zamówienia w trybie z wolnej ręki, pomimo braku wyliczenia co do spełniania warunku z art. 67 ust. 1 pkt 12 lit. b dPzp oraz udzielenia dwóch zamówień bez stosowania przepisów ustawy, pomimo istnienia takiego obowiązku. W przypadku naborów nieprawidłowości polegały na formułowaniu wymogów w sposób nie odpowiadający wszystkim wymogom z art. 6 (a w przypadku stanowiska Sekretarza Gminy również art. 5 ust. 2) oraz uregulowaniom wynikającym z rozporządzenia ws. wynagradzania pracowników samorządowych. W związku z tymi nieprawidłowościami RIO w dniu 20 listopada 2019 r. skierowała do Burmistrza Piszki wystąpienie, w którym wniosła o podjęcie działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości i zapobieżenia powstawaniu ich w przyszłości. W odpowiedzi na wystąpienie z 20 grudnia 2019 r. Zastępca Burmistrza poinformował m.in. o tym, że zamówienia publiczne o wartości przekraczającej równowartość 30 000 euro będą udzielane wykonawcy wybranemu na zasadzie najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, natomiast w ogłoszeniach o naborze na wolne stanowiska urzędnicze określane będą wymagania konieczne jedynie w oparciu o przepisy ustawy o pracownikach samorządowych i ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 1650-1654, 1373-1410)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ogłoszenie o naborze na stanowisko dyrektora MGOSiR (nr Org.2110.12.2020) nie zostało opublikowane w BIP Urzędu, pomimo wymogu z art. 13 ust. 1

ustawy o pracownikach samorządowych. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Organizacyjnego wynikało, że stało się tak na skutek pomyłki.

(akta kontroli str. 1485-1522, 1563-1568)

2. W ogłoszeniu o naborze na stanowisko dyrektora PZAZ (Org.2110.4.2019) do wymagań koniecznych zaliczono co najmniej wykształcenie wyższe, preferowane kierunkowe ekonomiczne, prawnicze, zarządzanie lub zgodne z profilem działalności określonym w Statucie PZAZ oraz doświadczenie w realizacji projektów współfinansowanych z UE o wartości co najmniej 500 tys. zł. Zgodnie z art. 13 ust. 2a pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych wymagania niezbędne to wymagania konieczne do podjęcia pracy na danym stanowisku. W ustawie o pracownikach samorządowych, w załączniku nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁴³ i w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴⁴, w zakresie dotyczącym zakładów aktywności zawodowej, nie określały wymogów kwalifikacyjnych wobec osób zatrudnionych w tych zakładach w sposób podobny do wskazanego w ww. ogłoszeniu.

W udzielonych wyjaśnieniach wskazano, że osoby odpowiedzialne za przygotowanie tego naboru nie są już pracownikami Urzędu. Pracownik, który sporządził informację o wynikach naboru wyjaśnił, że dokonał tego po otrzymaniu informacji o wynikach naboru.

(akta kontroli str. 1475-1484, 849-850)

3. W przypadku niektórych naborów (czterech na stanowisko sekretarza Gminy i czterech naborów na inne wolne stanowiska urzędnicze) w ogłoszeniach o naborze dopuszczono możliwość ubiegania się o dane stanowisko obywateli kraju UE lub kraju, któremu na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa międzynarodowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium RP.

Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza pierwotne prawo wspólnotowe wprowadziło zasadę swobodnego przepływu pracowników, dopuszczając jej ograniczenie w administracji publicznej. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że ten wyjątek w możliwości zatrudniania cudzoziemców powinien być interpretowany wąsko, a możliwość ta nie powinna być wykorzystywana w całych jednostkach administracji publicznej, w sytuacji gdy wykonywanie władzy publicznej wiąże się z zatrudnieniem tylko na niektórych stanowiskach. Wykonywanie władzy publicznej to jednostronne władcze kształtowanie pozycji prawnej obywateli i dotyczy obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej. Odnośnie stanowisk, na których dopuszczono możliwość zatrudnienia obywateli innych państw wyjaśniono, że sekretarz Gminy nie jest jej organem, lecz pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie umowy o pracę. Obywatele UE (jak innych państw z którymi Polska zawarła stosowne umowy międzynarodowe) ze względu na wyłączenie z art. 45 traktatu ustanawiającego WE, nie mogą się ubiegać o stanowiska w administracji publicznej, na których nawiązanie stosunku pracy następuje w drodze wyboru lub powołania. Cudzoziemcy mogą więc zajmować stanowiska tylko na podstawie umowy o pracę, co bezpośrednio koresponduje z art. 11 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych. W wyjaśnieniach podkreślono, że działalność sekretarza Gminy, jak i innych stanowisk [objętych badanymi naborami – przyp. kontrolera] nie jest wykonywaniem władzy

⁴³ Dz.U. poz. 936, ze zm.

⁴⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 573.

publicznej, a tylko realizacją zadań powierzonych przez jego bezpośredniego zwierzchnika – burmistrza, który sprawuje pieczę nad całością spraw społeczności gminnej. Należy jednak zauważyć, że z treści art. 11 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego nie może zostać zatrudniona na stanowisku, na którym wykonywana praca polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa. Z analizowanych ogłoszeń o naborach wynikało jednak, że do zakresu zadań należało np.: wykonywanie zadań i obowiązków w zakresie upoważnień i pełnomocnictw udzielonych przez Burmistrza Pizsa⁴⁵ (Sekretarz), nadzór nad opracowywaniem projektów uchwał wynikających z przepisów uocpg, prowadzenie spraw związanych z ewidencją i windykacją należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (zastępca naczelnika Wydziału GK), prowadzenie postępowań w sprawie ustalenia podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego od osób fizycznych (podinspektor Wydziału Finansowego). Taki zakres mieścił się, zdaniem NIK, co najmniej w pojęciu pośredniego udziału w wykonywaniu władzy publicznej.

(akta kontroli str. 1485-1610)

4. W toku naboru na stanowisko dyrektora MGOSiR, ogłoszonego w kwietniu 2020 r. (nr Org.2110.8.2020) uznano, że kandydat P. nie spełnia wymogu w zakresie stażu pracy, ponieważ przedłożona przez niego umowa o pracę nie stanowiła odpowiedniego dokumentu w tym zakresie.

Naczelnik Wydziału Organizacyjnego wyjaśniła, że ani CV kandydata, ani jego umowa o pracę nie stanowiły dokumentów, na podstawie których można zweryfikować staż pracy danej osoby, a w ogłoszeniu wymagano

Należy podkreślić, że w ogłoszeniu o naborze nie wymagano szczególnego udokumentowania stażu pracy (poza kopiami dokumentów potwierdzających staż pracy), np. w formie zaświadczenia pracodawcy, a o takiej możliwości poinformowano kandydata dopiero w e-mailu dotyczącym niespełnienia wymogu formalnego. Ponadto, z CV kandydata wynikało, że ww. umowa obowiązywała w czasie złożenia oferty.

(akta kontroli str. 1485-1522, 1563-1568)

5. Rachunek kosztów podróży służbowej Burmistrza z 30 września 2019 r. (na podst. polecenia wyjazdu nr Org.2343.6.2019 z 27 września 2019 r.) nie został sprawdzony pod względem rachunkowym. Pomimo tego, że podróż zrealizowana w wyniku tego polecenia trwała więcej, niż 8 godzin i mniej, niż 12 godzin, a delegowanemu nie zapewniono wyżywienia nie została mu naliczona i wypłacona należność z tytułu diety – na podstawie § 7 ust. 2 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej⁴⁶.

⁴⁵ Przykładowo: z zarządzenia nr 32/2020 z 5 marca 2020 r. w sprawie powierzenia Sekretarzowi Gminy prowadzenia spraw Gminy Pisz wynikało, że należało do nich m.in.: nadzorowanie przestrzegania zasady rzetelnego i terminowego załatwiania spraw obywateli, zapewnienie prawidłowej i skutecznej publikacji prawa miejscowego, koordynowanie spraw z zakresu ochrony danych osobowych, koordynowanie i organizowanie wyborów, referendów i spisów oraz koordynowanie spraw dotyczących zarządzania kryzysowego i ochrony ludności. W ramach powierzonego zakresu spraw sekretarz był upoważniony np. do podpisywania pism (z wyłączeniem zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji innych pracowników), wydawania indywidualnych decyzji i przetwarzania danych osobowych.

⁴⁶ Mowa o rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U. poz. 167).

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że z uwagi na przeoczenie rachunek podróży do ww. polecenia nie został sprawdzony pod względem rachunkowym i tym samym delegowanemu nie została wypłacona należność z tytułu diety. Omyłka ta została naprawiona i w dniu 18 stycznia 2022 r. Burmistrzowi wypłacono należną dietę (tj. 15 zł oraz 2,09 zł z tyt. odsetek).

(akta kontroli str. 1639-1645, 1654-1656)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

W Urzędzie prawidłowo realizowano czynności z zakresu prawa pracy wobec Burmistrza związane z udzielaniem urlopów i wykonywaniem podróży służbowych. Stwierdzono jednak, że w jednym przypadku na 10 badanych (10%) nie zweryfikowano pod względem rachunkowym rachunku kosztów podróży, co skutkowało zaniechaniem wypłaty należności z tytułu podróży służbowej. Na ogół prawidłowo przeprowadzono także postępowania w sprawie naboru na wolne stanowiska urzędnicze, gdyż m.in. publikowano ogłoszenia dotyczące rekrutacji, a także właściwie dokumentowano ich przebieg. Nieprawidłowości stwierdzono jednak w ośmiu spośród 12 badanych postępowań (66%). Dotyczyły one m.in. dopuszczenia ubiegania się o stanowiska urzędnicze obywateli innych państw pomimo tego, że taka możliwość nie dotyczyła, zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych, stanowisk związanych z bezpośrednim lub pośrednim udziałem w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa oraz sformułowania wobec kandydatów wymogów koniecznych (niezbędnych), które nie wynikały z odpowiednich przepisów ustawowych.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag, natomiast w związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zapewnienie terminowego opracowywania projektów aktów prawnych stanowiących przez organy Gminy na podstawie przepisów ustawowych.
2. Zwiększenie nadzoru nad podmiotem zarządzającym gminnym zasobem mieszkaniowym w zakresie realizacji obowiązków wynikających z zawartej umowy, w tym prawidłowego naliczania czynszów, zawierania umów najmu, realizacji planów remontów, prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych oraz terminowego kierowania pozwów o zapłatę.
3. Podejmowanie działań w celu terminowej realizacji zaleceń sformułowanych w wyniku kontroli okresowych budynków komunalnych.
4. Prowadzenie kompleksowej analizy aktów prawnych organów Gminy w zakresie konieczności ich ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
5. Dokonywanie ustalenia wartości szacunkowej zamówień publicznych w sposób rzetelny i uwzględniający wymogi wynikające z prawa zamówień publicznych.
6. Przygotowanie i prowadzenie postępowań w zakresie zamówień publicznych w sposób zapewniający przestrzeganie ustawowych wymogów w zakresie sporządzania umów o udzieleniu zamówienia, weryfikacji cen ofertowych, rzetelnego sporządzania ogłoszeń i dokumentowania postępowań.
7. Podjęcie działań zmierzających do prowadzenia naborów na wolne stanowisko urzędnicze, w sposób zgodny z przepisami dotyczącymi wymagań stawianych kandydatom.
8. Zapewnienie weryfikacji pod względem rachunkowym delegacji służbowych wystawianych w Urzędzie.

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 Olsztynie. 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 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.

Olsztyn, 31 stycznia 2022 r.

Kontroler
Tomasz Marcinkowski
Doradca prawny

.....
podpis

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Olsztynie
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis