



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.411.002.02.2022

Wójt Gminy Poświętne
Sylwester Niżnik

Urząd Gminy w Poświętnem
ul: Krótka 1
05-326 Poświętne

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Poświętnem ¹ , ul. Krótka 1, 05-326 Poświętne
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylwester Niżnik, Wójt Gminy Poświętne ² , od 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Wójta poprzednio pełnił Jan Cymerman, od 1 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r. (akta kontroli tom I str. 5-8)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi. 2. Udzielanie zamówień publicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2022 (do dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ , z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Renata Szczęch, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/160/2022 z 20 października 2022 r. (akta kontroli tom I str. 1)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą gospodarowanie nieruchomościami Gminy Poświętne⁵ odbywało się z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów, w tym postanowień ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶. W wyniku podjętych działań⁷ uprządkowano ewidencję nieruchomości wchodzących w skład zasobu Gminy, doprowadzono do jej zgodności z ewidencją gruntów i budynków⁸ prowadzoną przez Starostę Wołomińskiego oraz z ewidencją księgową, a także skorygowano sposób klasyfikowania dochodów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste. Wbrew wymogom ustawowym nie opracowano jednak wymaganego ww. ustawą, planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

Gospodarując gminnym zasobem nieruchomości Urząd prowadził bieżącą kontrolę terminowości zapłaty należności wynikających z zawartych umów oraz dochodził roszczeń z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości. Nie dokonywano natomiast aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

¹ Dalej także: Urząd.

² Dalej także: Wójt.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Gmina.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, dalej też: ugn.

⁷ W związku z kontrolą przeprowadzoną przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie i realizacją wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z 23 sierpnia 2022 r., wystosowanym po kontroli kompleksowej przeprowadzonej w okresie od 21 kwietnia do 24 czerwca 2022 r.

⁸ Dalej: EGIB.

W wyniku analizy wybranych zamówień publicznych stwierdzono, że zostały one udzielone z zachowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁹ oraz obowiązującego w Urzędzie regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty określonej w art. 2 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych na lata 2018-2022 zawierały ustawowo wymagane informacje, a dane wykazywane w rocznych sprawozdaniach z udzielonych zamówień były zgodne ze stanem faktycznym. Sprawozdania te terminowo przekazywano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi.

1.1. Stosownie do postanowień § 26 ust. 3 pkt 6 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy w Poświętnem¹¹, zadaniem Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska z zakresu gospodarki nieruchomościami było m.in. „prowadzenie innych spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami, w tym również gruntami stanowiącymi mienie komunalne gminy”¹². Do zakresu obowiązków kierownika tego referatu¹³ należało m.in.: prowadzenie ewidencji nieruchomości gminnych, sporządzanie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, prowadzenie spraw z zakresu gospodarki gruntami, w tym gruntami stanowiącymi mienie komunalne gminy¹⁴.

W latach 2018-2020 r. (do 18 lutego 2020 r.), prowadzenie spraw z zakresu gospodarki gruntami stanowiącymi mienie komunalne gminy, w tym prowadzenie spraw związanych ze sprzedażą, przekazaniem w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę lub najem gruntów gminnych, należało do zadań pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. rolnictwa i ochrony środowiska¹⁵.

W okresie objętym badaniem, zadania bezpośrednio związane z gospodarowaniem nieruchomościami wykonywał jeden pracownik zajmujący samodzielne stanowisko ds. rolnictwa i ochrony środowiska, a po wejście w życie Regulaminu organizacyjnego Urzędu z 19 lutego 2021 r., zadania te realizował pracownik zatrudniony na stanowisku kierownika Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska.

⁹ Do 31 grudnia 2020 r. obowiązywała ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), dalej: „sPzp”. Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.), dalej: „nPzp”.

¹⁰Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dalej: Regulamin organizacyjny.

¹² W brzmieniu określonym w Zarządzeniu Nr 4/2020 z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Poświętnem, zmienionym Zarządzeniem Nr 116/2022 Wójta Gminy Poświętne z dnia 31 sierpnia 2022 r. Zgodnie z Zarządzeniem Nr 4/2020 zadanie to określono jako: „prowadzenie spraw z zakresu gospodarki gruntami stanowiącymi mienie komunalne gminy, w tym prowadzenie spraw związanych ze sprzedażą, przekazaniem w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę lub najem gruntów gminnych” (§ 26 ust. 6 pkt 5).

¹³ Zakres obowiązków z 1 września 2022 r.

¹⁴ Ust. 2 pkt 2,6 i 7 zakresu obowiązków.

¹⁵ Zgodnie z § 32 pkt 4 Regulaminu Organizacyjnego wprowadzonego Zarządzeniem Nr 10/2014 Wójta Gminy Poświętne z dnia 10 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Poświętnem, zmienionym: Zarządzeniem Nr 15/2015 z 15 maja 2015 r., Zarządzeniem Nr 12/2016 r. z 25 kwietnia 2016 r., Zarządzeniem Nr 44/2016 z 26 września 2016 r. i Zarządzeniem Nr 57/2017 z 27 grudnia 2017 r.

W Urzędzie nie wprowadzono regulacji i procedur wewnętrznych dotyczących najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości, zasad wyboru kontrahentów oraz podpisywania umów.

1.2. W wyniku sprawdzenia wybranych umów najmu i dzierżawy nieruchomości¹⁶ stwierdzono, że Rada Gminy wyrażała zgodę na ich zawarcie na okres oznaczony dłuższy niż 3 lata.

1.3. W okresie objętym kontrolą Wójt nie sporządzał planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości¹⁷ (szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 156, 352)

1.4. W badanym okresie podano do publicznej wiadomości 9 wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem i dzierżawę¹⁸. Wykazy te zamieszczano na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu oraz wywieszano na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu na okres 21 dni. Wykazy zawierały elementy określone w art. 35 ust. 2 ugn, m. in.: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię, opis, przeznaczenie i sposób zagospodarowania, termin zagospodarowania, cenę, wysokość opłat i termin ich wnoszenia. Informacji o zamieszczeniu ww. wykazów nie podano natomiast do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat wołomiński¹⁹.

(akta kontroli tom I str. 164-173, 180-181)

1.5. W latach 2018-2022 w Referacie Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska prowadzono ewidencję nieruchomości gminnych w formie wykazów sporządzanych w programie Excel. Ewidencja zawierała oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości i jej powierzchnię oraz oznaczenie dokumentu potwierdzającego podstawę nabycia, w szczególności w przypadku braku księgi wieczystej, zgodnie z art. 23 ust. 1c pkt 3 ugn. W ewidencji zawarto również informacje w zakresie zgłoszonych roszczeń, toczących się postępowań administracyjnych i sądowych, stosownie do art. 23 ust. 1c pkt 6 i 7 ugn. W ewidencji nie zamieszczano natomiast daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Jak wynika z wyjaśnień Wójta, zobowiązano się do podjęcia działań mających na celu dokonanie aktualizacji przedmiotowej opłaty.

1.6. Według stanu na 1 października 2022 r. w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości wykazano 993 nieruchomości o łącznej powierzchni 248,0372 ha. Porównanie tych danych z danymi ujętymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostę wołomińskiego wykazało zgodność obydwu ewidencji. Analiza porównawcza zapisów w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości oraz EGiB, dotyczącej czterech nieruchomości²⁰ gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste²¹ wykazała zgodność zawartych w nich danych, m.in. w zakresie formy władania, powierzchni i przeznaczenia tych nieruchomości. Z adnotacji

¹⁶ Dotyczy 9 nieruchomości.

¹⁷ Na nieprawidłowość związaną z niesporządzeniem planów gminnego zasobu nieruchomości wskazała również Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie zawartym w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 sierpnia 2022 r. nr Wk.510.29.2022.MM z dnia 23 sierpnia 2022 r., wystosowanym po kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Poświętne, przeprowadzonej w okresie od 21 kwietnia do 24 czerwca 2022 r.

¹⁸ Nie dotyczy nieruchomości będących w zasobie mieszkaniowym gminy, których gospodarowanie podlega przepisom ustawy z dnia 21 czerwca 2021 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234, ze zm.).

¹⁹ Nieprawidłowość tę stwierdziła RIO w Warszawie.

²⁰ Tj. prowadzonej w Urzędzie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości oraz EGiB.

²¹ Działka ew. nr 550/3 obręb Choiny, działka ew. 550/6 obręb Choiny, działka ew. nr 101/2 obręb Poświętne, działka ew. nr 101/6 obręb Poświętne;

zamieszczonych w obu rejestrach wynika, że w odniesieniu do ww. nieruchomości nie toczyły się postępowania administracyjne lub sądowe oraz nie zgłaszano do nich roszczeń. Ewidencja gminnego zasobu nieruchomości zawierała dane, o których mowa w art. 23 ust. 1c pkt 1-4 i 6-7 ugn, z wyjątkiem daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości (art. 23 ust. 1c pkt 5 ugn).

(akta kontroli tom I str. 139-148)

1.7. Zgodnie z księgami rachunkowymi²², wartość nieruchomości gminnych wynosiła 188 580,96 zł. Z wyjaśnień Wójta wynika, że w okresie objętym kontrolą wartość ta nie była weryfikowana. W związku z kompleksową kontrolą gospodarki finansowej Gminy przeprowadzoną przez RIO w Warszawie, podjęto działania mające na celu doprowadzenie do zgodności danych wynikających z ksiąg rachunkowych z danymi z ewidencji nieruchomości, prowadzonej przez Referat Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy oraz Starostwo Powiatowe w Wołominie. W tym celu wydano Zarządzenie nr 129/2022 Wójta Gminy Poświętne z dnia 30 września 2022 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji inwentaryzacyjnej w Urzędzie Gminy Poświętne²³. W ww. instrukcji określono m.in. składniki aktywów i pasywów podlegające inwentaryzacji, terminy, częstotliwość, sposób przeprowadzania inwentaryzacji oraz referaty odpowiedzialne za współudział w przeprowadzaniu inwentaryzacji. Wskazano również, iż grunty i budynki podlegają corocznej weryfikacji wg stanu na ostatni dzień każdego roku poprzez porównanie danych wynikających z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, m.in. z ewidencją prowadzoną przez Starostwo Powiatowe w Wołominie. Aby zapewnić prawidłowe i rzetelne ewidencjonowanie majątku Gminy, zakupiono też program VULCAN-Środki trwałe. Prowadzona w Urzędzie ewidencja księgowa środków trwałych w zakresie nieruchomości (gruntów i budynków) pozwala na pełną identyfikację majątku gminy według poszczególnych składników mienia. Ewidencja ta umożliwia ustalenie wartości początkowej poszczególnych gruntów. Sporządzona na dzień 1 października 2022 r. informacja o stanie mienia komunalnego zawierała dane dotyczące posiadania oraz dane o zmianach w stanie mienia gminy, co było zgodne z art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. b tiret drugie i lit. c ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴.

W okresie objętym kontrolą ewidencjonowanie nieruchomości gminnych prowadzone było na koncie 011 – środki trwałe w ujęciu analitycznym oraz w ewidencji środków trwałych (KŚT), z zachowaniem klasyfikacji ustalonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)²⁵.

(akta kontroli tom I str. 175-176, 184-215, 428-602)

W związku z wynikami kontroli przeprowadzonej przez RIO w Warszawie, dotyczącymi nieprawidłowego klasyfikowania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, Wójt wyjaśnił, iż błąd ten spowodowany był mylną interpretacją treści paragrafu 0470 „wpływy z opłat za trwały zarząd, użytkowanie wieczyste i służebność”. Obecnie Urząd dokonuje prawidłowej klasyfikacji, tj. w paragrafie 0550 „wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu”.

²² Według stanu na 28 listopada 2022 r.

²³ Akt ten uchylił m.in. obowiązujące w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 września 2022 r. Zarządzenie Nr 2/2015 Wójta Gminy Poświętne z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania oraz instrukcji inwentaryzacyjnej oraz gospodarki kasowej dla jednostki Urzędu Gminy (ze zm.).

²⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

²⁵ Dz.U. poz. 1864.

(akta kontroli tom I str. 182, 184-215, 391-404 oraz 413)

1.8. W okresie objętym kontrolą Gmina nie zbywała nieruchomości wchodzących w skład zasobu. W związku z nieplanowaniem w tym czasie sprzedaży nieruchomości, nie zlecano wykonania wycen (operatów szacunkowych) nieruchomości gruntowych wchodzących w skład zasobu. Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta, w posiadaniu Gminy jest 48 nieruchomości mogących być potencjalnie przedmiotem zbycia. Gmina posiada do nich tytuł prawny i nie zostały one przejęte na cele związane z budową i utrzymaniem dróg gminnych. Nieruchomości te mogą być m.in. przeznaczone na planowane inwestycje, które służyłyby społeczności lokalnej.

1.9. W poszczególnych latach objętych kontrolą obowiązywało:

- w 2018 r. – 25 umów, w tym 2 umowy dzierżawy i 23 umowy najmu;
- w 2019 r. – 29 umów, w tym 2 umowy dzierżawy, 4 umowy użyczenia i 23 umowy najmu;
- w 2020 r. – 28 umów, w tym 4 umowy dzierżawy, 5 umów użyczenia i 19 umów najmu;
- w 2021 r. – 25 umów, w tym 5 umów dzierżawy, 5 umów użyczenia i 15 umów najmu;
- w 2022 r. (do dnia 24 listopada) – 25 umów, w tym 5 umów dzierżawy, 7 umów użyczenia i 13 umów najmu.

Z tytułu dzierżawy uzyskano:

- w 2018 r. dochód w wysokości 90,6 tys. zł netto, co stanowiło 74,9% dochodów uzyskanych przez Gminę z tytułu gospodarowania nieruchomościami (120,9 tys. zł netto) i 0,33% dochodów netto Gminy;
- w 2019 r. dochód w wysokości 90,8 tys. zł netto, co stanowiło 75,5% dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami (120,2 tys. zł netto) i 0,29% dochodów netto Gminy;
- w 2020 r. dochód w wysokości 80,8 tys. zł netto, co stanowiło 75,1% dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami (107,6 tys. zł netto) i 0,18% dochodów netto Gminy w 2020 r.;
- w 2021 r. dochód w wysokości 79,5 tys. zł netto, co stanowiło 79,0% dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami (100,6 tys. zł) i 0,22% dochodów netto Gminy w 2021 r.
- do dnia 24 listopada 2022 r. – 83,1 tys. zł netto, co stanowiło 77,9% dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami (106,6 tys. zł) i 0,27% dochodów netto Gminy w 2022 r.

Zaległości netto z tytułu umów dzierżawy wynosiły: w 2018 r. – 3,0 tys. zł (co stanowiło 95,24% zaległości ogółem z tytułu obrotu nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu – na koniec 2018 r.); w 2019 r. – 3,0 tys. zł, (co stanowiło 95,24% zaległości ogółem na koniec 2019 r.); w 2020 r. – 2,94 tys. zł, (95,44% zaległości na koniec 2020 r.), w 2021 r. – 5,51 tys. zł (92,44% zaległości ogółem na koniec 2021 r.); w 2022 r. – 4,12 tys. zł. (85,22% zaległości do dnia 24 listopada 2022 r.).

(akta kontroli tom I str. 152-153)

Z tytułu najmu uzyskano odpowiednio następujące dochody:

- w 2018 r. – 30,3 tys. zł, co stanowiło 25,0% dochodów uzyskanych przez gminę z tytułu gospodarowania nieruchomościami (120,9 tys. zł netto) i 0,11% dochodów netto gminy w 2018 r.;
- w 2019 r. – 29,4 tys. zł, co stanowiło 24,4% dochodów uzyskanych przez gminę z tytułu gospodarowania nieruchomościami (120,2 tys. zł netto) i 0,09% dochodów netto;

- w 2020 – 27,1 tys. zł, co stanowiło 25,2% dochodów uzyskanych przez gminę z tytułu gospodarowania nieruchomościami (107,6 tys. zł. netto) i 0,06% dochodów netto,
- w 2021 – 21,1 tys. zł, co stanowiło 20,9% dochodów uzyskanych przez gminę z tytułu gospodarowania nieruchomościami (100,6 tys. zł. netto) i 0,04% dochodów netto;
- w 2022 r. – 23,6 tys. zł, co stanowiło 22,1% dochodów uzyskanych przez gminę z tytułu gospodarowania nieruchomościami (106,7 tys. zł. netto) i 0,06% dochodów netto gminy (do dnia 24 listopada 2022 r.).

Zaległości z tytułu umów najmu wynosiły: w 2018 r. – 0,15 tys. zł, co stanowiło 4,8% zaległości z tego tytułu na koniec 2018 r., oraz odpowiednio: w 2019 r. – 0,15 tys. zł (4,8% zaległości); w 2020 – 0,15 tys. zł. (4,9% zaległości); w 2021 – 0,45 tys. zł. (7,6% zaległości); do 24 listopada 2022 r. – 0,71 tys. zł (14,8% zaległości).

(akta kontroli tom II str. 6-40)

1.10. Wszystkie analizowane umowy najmu zostały zawarte w formie pisemnej i określały strony umowy, przedmiot najmu oraz wysokość czynszu należnego Gminie. Ponadto we wszystkich umowach zawarto zapisy dotyczące okresu obowiązywania umowy, terminu wnoszenia czynszu oraz konsekwencji zalegania z opłatą a także warunki waloryzacji czynszu. Ponadto każda umowa zawierała zapisy dotyczące zakazu podnajmu nieruchomości oraz warunków rozwiązania umowy zarówno przez wynajmującego jak i przez najemcę.

Na bieżąco monitorowano płatności z tytułu zawartych umów, a w przypadku pojawienia się opóźnień w tym zakresie, podejmowano działania mające na celu uregulowanie należności Gminy, w pierwszej kolejności kontaktując się telefonicznie ze zobowiązanymi.

Badaniem kontrolnym objęto 4 umowy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste w latach 2018-2022, które zostały zawarte przez Gminę na okres 99 lat ze Spółdzielnią Usługowo-Produkcyjną w Poświętnem²⁶. W ramach realizacji tych umów nie dokonywano aktualizacji opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania (szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 178, 182, tom II str. 8-29, str. 409-444)

1.11. Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta w okresie od 1 lipca 2021 r. do 31 lipca 2022 r. odnotowano jeden przypadek bezumownego korzystania z nieruchomości, w związku z rozwiązaniem przez Gminę umowy z dzierżawcą²⁷. Rozwiązanie umowy nastąpiło w wyniku powstałego zadłużenia w spłacie czynszu dzierżawnego. Dzierżawca, pomimo rozwiązanej umowy nadal korzystał z nieruchomości, gdyż jak twierdził nie miał innego, zastępczego miejsca na prowadzenie swojej działalności. W związku z powyższym przez okres od 1 lipca 2021 r. do 31 lipca 2022 r. Gmina wystawiała faktury za dzierżawę bezumowną. Faktury były akceptowane przez dzierżawcę i opłacane. Od 1 sierpnia 2022 r., na wniosek dzierżawcy, Gmina ponownie podpisała z nim umowę na dzierżawę tej samej nieruchomości.

(akta kontroli tom I str. 416-417)

1.12. W badanym okresie wpłynęły trzy skargi, dotyczące nieodpłatnego przejęcia części nieruchomości pod budowę sieci gazowej i wodociągowej. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Poświętne rozpatrzyła skargi, udzielając odpowiedzi w terminie nieprzekraczającym 60 dni. W badanym okresie Burmistrz nie zlecał

²⁶ Działka ew. nr 550/3 oraz nr 550/6 – akt notarialny nr 299/96 z dnia 31 stycznia 1996 r.; działka ew. nr 101/2, 101/6 – akt notarialny nr 755/95 z dnia 30 maja 1995 r.

²⁷ Nieruchomość o powierzchni 0,439 ha przeznaczona na działalność gospodarczą.

przeprowadzenia audytów i kontroli wewnętrznych w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

(akta kontroli tom II str. 44-56)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W latach 2018-2022 Wójt Gminy nie sporządzał planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce gruntami.

Wójt wyjaśnił, że plany te nie były sporządzane ze względu na niedopatrzenie. Obecnie Referat Nieruchomości i Ochrony Środowiska pozyskuje niezbędne dane do sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

2. Wbrew postanowieniom objętych sprawdzeniem umów oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, nie dokonywano, w okresach nie krótszych niż dwa lata, aktualizacji opłaty rocznej z tego tytułu, wynikającej ze zmiany wartości gruntów, w trybie określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że Urząd podejmie działania mające na celu dokonanie aktualizacji opłaty.

(akta kontroli tom I str. 182, 415)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości prowadzone było z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. W związku z realizacją wniosków sformułowanych w wyniku kontroli przeprowadzonej przez RIO w Warszawie m.in. uporządkowano prowadzoną w Urzędzie ewidencję nieruchomości, doprowadzając ją do zgodności z EGiB oraz z ewidencją księgową. Wójt nie wywiązał się natomiast z ustawowego obowiązku opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Sporządzając i wywieszając wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie, dzierżawę, najem lub użyczenie w siedzibie Urzędu oraz zamieszczając je na jego stronach internetowych, nie podawano jednak stosownej informacji w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

Urząd prowadził bieżącą kontrolę zapłaty należności wynikających z umów dotyczących objętych obrotem nieruchomości oraz dochodził roszczeń z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości. Nie dokonywano natomiast aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Udzielanie zamówień publicznych.

2.1. Zgodnie z § 25 Regulaminu Organizacyjnego²⁸ za planowanie, organizację, wprowadzanie regulacji wewnętrznych, korespondencji z Urzędem Zamówień Publicznych, współpracą z innymi komórkami organizacyjnymi Urzędu w zakresie zamówień publicznych odpowiadał Referat Inwestycji i Rozwoju. W ramach Referatu Inwestycji i Rozwoju wyodrębniono stanowisko ds. zamówień publicznych. Do zadań zatrudnionego w nim pracownika należy m.in.: prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych powyżej i poniżej 30 000 euro, gromadzenie dokumentacji z przebiegu zamówień publicznych, udział w komisjach przetargowych, prowadzenie rejestru zamówień publicznych oraz sporządzanie sprawozdań z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych w zakresie wynikającym z obowiązujących przepisów oraz bieżących potrzeb organów Gminy.

²⁸ Nadanego Zarządzeniem Nr 4/2020 Wójta Gminy Poświętne z 1 dnia 19 lutego 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 82-83, tom III str. 239)

W Urzędzie, w terminie nie późniejszym niż 30 dni od dnia przyjęcia budżetu przez Radę Gminy, sporządzano plany postępowań o udzielenie zamówień na wszystkie lata objęte kontrolą oraz zamieszczano je na stronie internetowej Urzędu, co było zgodne z art. 13a sPzp i art. 23 nPzp²⁹.

(akta kontroli tom. III str. 239-255, 257-400)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały regulaminy postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty określonej w art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp³⁰.

(akta kontroli tom III str. 3-58)

W okresie objętym kontrolą Gmina zawarła umowy o wartości nieprzekraczającej kwoty 30 000 euro lub 130 000 zł:

- w 2018 r. – 82 umowy na kwotę 3 002,8 tys. zł,
- w 2019 r. – 29 umów na kwotę 3 011,9 tys. zł,
- w 2020 r. – 24 umowy na kwotę 1 547,6 tys. zł,
- w 2021 r. – 40 umów na kwotę 2 192,3 tys. zł,
- w 2022 r. (do dnia 29 grudnia) – 12 umów na kwotę 1 282,3 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 209-236 oraz str. 240 i 243)

W latach 2018-2022 w Urzędzie przeprowadzono 74 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego powyżej kwot określonych w obowiązujących w tym czasie ustawach Pzp, z czego 24 postępowania zostały unieważnione w całości, m.in. z powodu wyższej ceny najkorzystniejszej oferty od kwoty, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia (art. 93 ust. 1 pkt 4 sPzp, art. 255 pkt 3 nPzp), niezłożenia żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu albo niewpłynięcia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu od wykonawcy niepodlegającego wykluczeniu (art. 93 ust. 1 pkt 1 sPzp, art. 255 pkt 1 nPzp).

Zgodnie z rocznymi sprawozdaniami o udzielonych zamówieniach, w okresie objętym kontrolą zawarto:

- w 2018 r. – 14 umów (roboty budowlane o wartości: 4 864,9 tys. zł, dostawy: 653,0 tys. zł, usługi: 1 541,6 tys. zł),
- w 2019 r. – 5 umów (roboty budowlane: 1 277,4 tys. zł, dostawy: 240,3 tys. zł, usługi: 289,0 tys. zł),
- w 2020 r. – 11 umów (roboty budowlane: 1 701,2 tys. zł, dostawy: 343,2 tys. zł, usługi: 144,2 tys. zł),
- w 2021 r. – 17 umów (roboty budowlane: 1 037,3 tys. zł, dostawy: 653,2 tys. zł, usługi: 476,2 tys. zł),
- w 2022 r. – 12 umów (do dnia 29 grudnia) – o wartości ogółem 1 282,3 tys. zł.

(akta kontroli tom III str.239-243)

2.2. Badaniem szczegółowym objęto 5 zamówień publicznych o łącznej wartości 4 037, 2 tys. zł, co stanowiło 2,7% zamówień udzielonych ogółem w badanym okresie.

Na podstawie badania ustalono, że Urząd:

- wszczynął postępowania o udzielenie zamówienia po ustaleniu wartości szacunkowej, na podstawie rozeznania rynku lub kosztorysu inwestorskiego;
- prawidłowo zamieszczał ogłoszenia o zamówieniach na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych³¹ oraz na własnej stronie internetowej;

²⁹ W okresie objętym kontrolą plany postępowań zamieszczone zostały na stronie, odpowiednio: 5 lutego 2019 r., 17 stycznia 2020 r., 8 marca 2021 r., 22 lutego 2022 r.

³⁰ Wprowadzony Zarządzeniem nr 62/2019 Wójta Gminy Poświętne z dnia 23 września 2019 r., Zarządzeniem nr 4/2021 z dnia 18 stycznia 2021 r. oraz Zarządzeniem Nr 46/2021 z dnia 17 sierpnia 2021 r.

- ustalał terminy składania ofert zgodnie z wymogami ustawy Pzp;
- dokonywał otwarcia ofert w terminach określonych w specyfikacji warunków zamówienia, sporządzając z tej czynności protokół;
- przekazywał wykonawcom ogłoszenia o wyborze oferty najkorzystniejszej drogą elektroniczną oraz zamieszczając informację w tym zakresie na stronie BZP i BIP Urzędu;
- zawierał umowy z wykonawcami, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty niepodlegające odrzuceniu, zgodnie z ustalonym przez zamawiającego kryterium oceny ofert.;
- zamieszczał ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w BZP po zawarciu umowy z wykonawcą.

(akta kontroli tom IV str. 10-410, tom V str. 1-325)

Wartość ww. zamówień publicznych była ustalana zgodnie z art. 32-34 i 35 ust. 1 i 2 sPzp oraz art. 28-36 nPzp. Nie stwierdzono przypadków zaniżania wartości zamówienia w celu uniknięcia stosowania Pzp. W odniesieniu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane, Urząd sporządzał kosztorys inwestorski, a w przypadku dostaw oraz usług, przeprowadzał rozeznanie rynku. Postępowania były wszczynane na podstawie wniosku złożonego przez pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za przedmiot zamówienia, a następnie akceptowane przez Wójta.

(akta kontroli tom III str. 404-479)

Ponadto badaniem szczegółowym objęto jedno zamówienie poniżej progu określonego w ustawie Pzp, którego Gmina udzieliła zgodnie z § 3 wewnętrznego regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości poniżej 30 000 euro. Przedmiotem zamówienia było przeprowadzenie inwentaryzacji indywidualnych źródeł ciepła na terenie Gminy Poświętne i wykonanie audytów energetycznych 10 budynków użyteczności publicznej w ramach „Mazowieckiego Instrumentu Wsparcia Ochrony Powietrza MAZOWSZE 2020”. Wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na kwotę 116 708,00 zł. brutto. W dniu 25 września 2020 r.r. wysłano zaproszenie do 6 wykonawców, a następnie wybrano wykonawcę, który zaproponował niższą cenę i podpisał z nim umowę. Wybrany wykonawca zrealizował przedmiot zamówienia w dniu 22 grudnia 2020 r., co zostało potwierdzone protokołem odbioru i wystawił fakturę na kwotę zgodną z zawartą umową. Urząd terminowo dokonał zapłaty w kwocie 109 962,0 zł.

(akta kontroli tom V str. 267-325)

Gmina w sposób właściwy zabezpieczyła swój interes w umowach zawartych z wykonawcami wyłonionymi w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych objętych szczegółowym badaniem. Warunki umów każdorazowo były zgodne z wynikami przeprowadzonego postępowania. W umowach zamieszczano zapisy dotyczące kar umownych za opóźnienia w realizacji umowy, które mógł przewidzieć wykonawca na etapie składania oferty. Urząd wymagał od wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz wpłacenia wadium. W przypadku zamówień udzielonych po 1 stycznia 2021 r., w terminie 30 dni od wykonania umowy, Urząd zamieszczał w BZP ogłoszenia o wykonaniu umów, stosownie do art. 448 nPzp.

(akta kontroli tom IV str. 40-67, 193-209, 333-348 oraz tom V str. 216-221, 271-277)

W ramach umów zawartych w wyniku objętych badaniem postępowań o zamówienie publiczne, Urząd terminowo podejmował czynności zmierzające do wykonania zobowiązań, zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

³¹ Dalej: BZP.

publicznych. W przypadku robót budowlanych, Urząd każdorazowo podpisywał protokół, w którym stwierdzano zgodność wykonanych prac z warunkami określonymi w umowie. Urząd terminowo realizował płatności z tytułu wykonanych zamówień, a dokonywane zapisy księgowe spełniały wymogi określone w art. 23 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³².

Wartość wynagrodzenia wykonawców z tytułu realizowanych przez nich zamówień nie przekroczyła wartości określonych w zawartych z nimi umowach.

(akta kontroli tom IV str. 10- 410 oraz tom V str. 46-325)

2.3. Urząd terminowo przekazywał Prezesowi UZP roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach w latach 2018-2021 terminowo, tj. zgodnie z art. 98 ust. 2 sPzp oraz art. 82 ust. 2 nPzp. Sprawozdania sporządzane były na formularzach ustalonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania³³, a w odniesieniu do zamówień udzielonych na podstawie przepisów nPzp, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania³⁴. Sprawozdania o udzielonych zamówieniach za lata 2018-2021 zawierały dane zgodne z faktycznie przeprowadzonymi postępowaniami.

(akta kontroli tom III str. 209-243)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Na podstawie objętych badaniem wybranych zamówień publicznych stwierdzono, że były one udzielone zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych oraz obowiązującym w Urzędzie regulaminem postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty określonej w art. 2 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Prawidłowo sporządzono plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych, a także roczne sprawozdania z udzielonych zamówień, które terminowo przekazywano Prezesowi UZP.

IV. Wnioski

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

1. Opracowanie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.
2. Dokonywanie okresowych aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

³³ Dz. U. poz. 2038

³⁴ Dz. U. poz. 2463

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

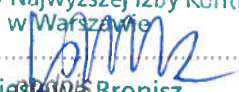
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa 23 marca 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Renata Szczęch
doradca prawny


.....
podpis

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

