



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.411.002.03.2020

Pani
Agata Marzena Trzop-Szczypiorska
Wójt Gminy Baranów
ul. Armii Krajowej 87
96-314 Baranów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/20/001 Wybrane aspekty funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w województwie mazowieckim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Baranów ¹ , ul. Armii Krajowej 87, 96-314 Baranów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agata Marzena Trzop-Szczypiorska, Wójt Gminy Baranów, od 5 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Piotr Ryszard Faruga, p.o. Wójta Gminy Baranów od 25 czerwca do 5 października 2020 r.; Waldemar Brzywczy, Wójt Gminy Baranów od 21 listopada 2018 r. do 16 czerwca 2020 r.; Andrzej Kołek, Wójt Gminy Baranów od 10 lutego 1995 r. do 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Struktura organizacyjna, nabór i obsada stanowisk w urzędzie gminy. 2. Gospodarowanie majątkiem gminy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do zakończenia czynności kontrolnych ²). Badaniami kontrolnymi mogą być objęte również dowody sporządzone przed tym okresem, jeżeli mają one związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Zbigniew Żyromski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/183/2020 z 5 listopada 2020 r. (akta kontroli str. 1-2, 217)

¹ Dalej: Urząd Gminy lub Urząd.

² Tj. do 17 grudnia 2020 r.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą organizację i zasady funkcjonowania Urzędu określały dwa regulaminy organizacyjne, nadane przez Wójta Gminy w drodze zarządzenia, zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵. Zatrudnienie na stanowiskach kierowniczych było zgodne z regulaminem i schematem organizacyjnym Urzędu. Osoby zatrudnione w Urzędzie na stanowiskach Dyrektora Urzędu Gminy⁶ oraz Sekretarza Gminy posiadały co najmniej trzyletni staż pracy oraz wykształcenie wyższe, tj. spełnione zostały wymogi określone w art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁷ dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Nieprawidłowości dotyczące naboru i obsady stanowisk w Urzędzie polegały na niezamieszczeniu, we wszystkich trzech objętych badaniem ogłoszeniach o naborze, informacji o wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zawarciu z Dyrektorem Urzędu umowy o pracę na czas nieokreślony zamiast umowy na czas określony nie dłuższy niż sześć miesięcy, przyznaniu Dyrektorem Urzędu wynagrodzenia przekraczającego kwotę zaszeregowania, określoną w regulaminie wynagradzania dla tej kategorii stanowisk pracy, nierzetelnym określeniu zakresu obowiązków Dyrektora Urzędu oraz niesporządzeniu, w przypadku dwóch naborów, wniosków o przyjęcie pracownika, wniosków określających opis stanowiska pracy i wniosków określających zakres czynności na tym stanowisku.

W wyniku sprawdzenia trybu i sposobu sprzedaży dwóch nieruchomości gminnych ustalono, że sprzedaż obu nieruchomości odbyła się za zgodą Rady Gminy, wartość nieruchomości określił rzeczoznawca majątkowy, sprzedaż nastąpiła w trybie przetargu ustnego nieograniczonego, a postanowienia zawartych umów były zgodne z wynikami przetargów. W zakresie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ustalenia wartości trzech zamówień na roboty budowlane niezgodnie z wymogami określonymi w art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸, nieopracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2016-2018 oraz sporządzenia planu postępowań o udzielenie zamówień na 2020 r. przed uchwaleniem uchwały budżetowej, co stanowiło naruszenie art. 13a ust. 1 Pzp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Struktura organizacyjna, nabór i obsada stanowisk w urzędzie gminy

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Gminie Baranów obowiązywały następujące statuty uchwalone przez Radę Gminy Baranów¹⁰:

- statut uchwalony uchwałą nr IX/53/2007 Rady Gminy z 12 września 2007 r., zmieniony uchwałą nr XXX/185/2010 Rady Gminy z 18 lutego 2010 r.,

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

⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm., dalej: usg.

⁶ Dalej: Dyrektor Urzędu.

⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1282, dalej: ups.

⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843, ze zm., dalej: Pzp.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: Rada Gminy.

- statut uchwalony uchwałą nr XXIV/113/2020 Rady Gminy z 29 kwietnia 2020 r., który został przedłożony Wojewodzie Mazowieckiemu 5 maja 2020 r., tj. w ciągu siedmiu dni, zgodnie z wymogami określonymi w art. 90 ust. 1 usg.

(akta kontroli str. 3-56)

W powyższym okresie w Urzędzie Gminy obowiązywały następujące regulaminy organizacyjne wprowadzone przez Wójta:

- regulamin z 1 stycznia 2012 r. wprowadzony zarządzeniem nr 87/2011 Wójta Gminy Baranów z 28 grudnia 2011 r., zmieniony zarządzeniem nr 91/2013 z 31 grudnia 2013 r. (utworzono dwa nowe stanowiska: konserwatora i stanowisko ds. gospodarki odpadami) oraz zarządzeniem nr 92/2017 z 29 września 2017 r. (stanowisko konserwatora zmieniono na konserwatora-koordynatora sieci teleinformatycznych),
- regulamin z 1 lutego 2019 r. wprowadzony zarządzeniem nr 10/2019 Wójta Gminy Baranów z 1 lutego 2019 r. (utworzono m.in. stanowiska Dyrektora Wydziału Architektury i Nieruchomości oraz Dyrektora Urzędu).

(akta kontroli str. 57-140)

Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy, utworzenie stanowisk Dyrektora Wydziału Architektury i Nieruchomości oraz Dyrektora Urzędu wynikało z przyjętej nowej koncepcji organizacyjnej Urzędu. Były Wójt Gminy wyjaśnił, że utworzenie tych stanowisk miało na celu sprawniejsze zarządzanie Urzędem.

(akta kontroli str. 294-297)

Zatrudnienie na koniec lat 2017-2019 i I półrocza 2020 r. wynosiło odpowiednio (liczba etatów/liczba osób): 22,25/25, 22,5/25, 27,75/29 i 27,75/29. Wzrost liczby zatrudnionych w 2019 r. o cztery osoby spowodowany był zatrudnieniem dwóch osób w dziale księgowości w związku z przeniesieniem do Urzędu Gminy obsługi księgowej z trzech szkół podstawowych i jednego zespołu szkolno-przedszkolnego, a także zatrudnieniem inspektora oświaty oraz Dyrektora Urzędu. W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia na stanowiskach kierowniczych był zgodny z obowiązującym regulaminem i schematem organizacyjnym Urzędu Gminy.

(akta kontroli str. 141-144, 317)

W 2017 r. nie przeprowadzono naborów. W kolejnych latach liczba naborów i osób zatrudnionych w ich wyniku wyniosła: w 2018 r. – siedem naborów i trzy osoby zatrudnione¹¹, w 2019 r. – 13 naborów i siedem osób zatrudnionych¹², w 2020 r.¹³ – jeden nabór i brak osób zatrudnionych. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie

¹¹ Przeprowadzono dwa nabory na istniejące stanowisko podinspektora ds. wymiaru podatków i opłat (zatrudniono jedną osobę); jeden nabór na istniejące stanowisko inspektora ds. oświaty, sportu i ochrony przeciwpożarowej (brak zatrudnienia); jeden nabór na istniejące stanowisko Sekretarza Gminy (zatrudniono jedną osobę); jeden nabór na istniejące stanowisko podinspektora ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami (brak zatrudnienia); jeden nabór na nowe stanowisko Dyrektora Urzędu (zatrudniono jedną osobę); jeden nabór na istniejące stanowisko zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego (brak zatrudnienia).

¹² Przeprowadzono jeden nabór na istniejące stanowisko podinspektora ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami (zatrudniono jedną osobę); jeden nabór na istniejące stanowisko zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego (brak zatrudnienia); jeden nabór na istniejące stanowisko inspektora ds. oświaty, sportu i ochrony przeciwpożarowej (zatrudniono jedną osobę); jeden nabór na istniejące, lecz przekształcone na nowe stanowisko inspektora ewidencji ludności i dowodów osobistych (zatrudniono jedną osobę); trzy nabory na istniejące stanowisko podinspektora ds. księgowości budżetowej (brak zatrudnienia); jeden nabór na istniejące stanowisko inspektora ds. księgowości budżetowej (zatrudniono jedną osobę); jeden nabór na istniejące stanowisko podinspektora/inspektora ds. wymiaru podatków i opłat (brak zatrudnienia); jeden nabór na istniejące stanowisko podinspektora/inspektora ds. gospodarki odpadami (zatrudniono jedną osobę); dwa nabory na stanowisko Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (zatrudniono jedną osobę); jeden nabór na istniejące stanowisko podinspektora/inspektora w wydziale finansowym (zatrudniono jedną osobę).

¹³ Do 17 grudnia 2020 r. przeprowadzono jeden nabór na istniejące, lecz przekształcone na nowe stanowisko specjalisty ds. obsługi kancelaryjnej (brak zatrudnienia).

obowiązywały trzy¹⁴ zarządzenia Wójta Gminy regulujące zasady naboru i obsady stanowisk urzędniczych.

(akta kontroli str. 145-196)

Szczegółowym badaniem objęto sposób zatrudnienia Dyrektora Urzędu, Sekretarza Gminy oraz podinspektora do spraw ochrony środowiska i gospodarki odpadami. Ogłoszenia o naborze na stanowisko Dyrektora Urzędu i Sekretarza Gminy z 21 grudnia 2018 r., w których określono termin składania dokumentów na 31 grudnia 2018 r., zostały zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁵ 21 grudnia 2018 r., a ogłoszenie o naborze na stanowisko podinspektora do spraw ochrony środowiska i gospodarki odpadami z 18 stycznia 2019 r., określające termin składania dokumentów na 31 stycznia 2019 r., zamieszczono w BIP 18 stycznia 2019 r., tj. w każdym z badanych przypadków spełniono wymogi określone w art. 13 ust. 3 ups.

(akta kontroli str. 197-211, 317)

Ogłoszenie przez Wójta Gminy naboru na stanowisko Dyrektora Urzędu nastąpiło 21 grudnia 2018 r., tj. w czasie, gdy według obowiązującego regulaminu organizacyjnego Urzędu¹⁶, stanowisko takie nie zostało wyodrębnione. Zostało ono wprowadzone do regulaminu organizacyjnego Urzędu z dniem 1 lutego 2019 r., tj. w dniu podpisania umowy o pracę z osobą wyłonioną w wyniku przeprowadzonego naboru. Były Wójt Gminy wyjaśnił, że stanowisko zostało sformalizowane w pierwszym tygodniu zarządzania Gminą, czyli w końcu listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 80, 197-200, 294-295)

Ogłoszenia o naborze na stanowiska Dyrektora Urzędu i Sekretarza Gminy zawierało informacje określone w § 12 ust. 2 obowiązującego w tym czasie zarządzenia nr 105/2017¹⁷ określającego zasady naboru i obsady stanowisk urzędniczych, z wyjątkiem informacji o wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych (§ 12 ust. 2 pkt 6 ww. zarządzenia). Ogłoszenia o naborze na te stanowiska nie zostały poprzedzone sporządzeniem trzech wniosków: o przyjęcie pracownika, wniosku określającego opis stanowiska pracy i wniosku określającego zakres czynności na stanowisku (wymóg określony w § 7 i w § 8 ww. zarządzenia¹⁸).

Nie zawarcie, we wszystkich trzech objętych badaniem ogłoszeniach o naborze, informacji o wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych stanowił naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 4b ups (nieprawidłowości te zostały opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 166-167, 197-206, 317)

Wszystkie trzy objęte badaniem ogłoszenia o naborze określały: wymagania niezbędne oraz wymagania dodatkowe, zakresy zadań wykonywanych na stanowisku, warunki pracy na stanowisku, wykaz wymaganych dokumentów, termin, miejsce i sposób składania dokumentów, zastosowaną metodę selekcji¹⁹. Z każdego postępowania został sporządzony protokół zawierający m.in. informację o zastosowanych metodach i technikach naboru oraz uzasadnienie dokonanego wyboru.

(akta kontroli str. 197-216)

¹⁴ Nr 27/2009 z 3 lipca 2009 r., nr 105/2017 z 21 listopada 2017 r. i nr 123/2018 z 31 grudnia 2018 r.

¹⁵ Dalej: BIP.

¹⁶ Regulamin z 28 grudnia 2011 r, ze zm.

¹⁷ Z 21 listopada 2017 r.

¹⁸ Nabór na stanowisko podinspektora do spraw ochrony środowiska i gospodarki odpadami odbył się w okresie, gdy obowiązywało zarządzenie nr 123/2018 Wójta Gminy z 31 grudnia 2018 r. regulujące zasady naboru i obsady stanowisk urzędniczych, które nie zawierało obowiązku umieszczenia w ogłoszeniu o naborze informacji o wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz nie zawierało wymogu poprzedzenia naboru określeniem potrzeb w zakresie konieczności zatrudnienia nowych pracowników.

¹⁹ Analiza formalna złożonych dokumentów oraz rozmowa z kandydatami.

W wyniku naboru na stanowisko Dyrektora Urzędu, osobą wybraną na to stanowisko²⁰ [...] 1 lutego 2019 r. Sekretarz Gminy zawarł umowę o pracę na czas nieokreślony z Dyrektorem Urzędu. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ups, w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, umowę o pracę zawiera się na czas określony, nie dłuższy niż 6 miesięcy (nieprawidłowość ta została opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Zgodnie z regulaminem organizacyjnym wprowadzonym z dniem 1 lutego 2019 r., bezpośrednim przełożonym Dyrektora Urzędu był Sekretarz Gminy. Zakres obowiązków na stanowisku Dyrektora Urzędu opracowano 6 lutego 2019 r. i został on przyjęty przez pracownika²¹.

Umowa o pracę z Sekretarzem Gminy została zawarta przez Wójta Gminy 2 stycznia 2019 r. na czas nieokreślony, zakres obowiązków został przyjęty przez Sekretarza²². Umowa o pracę z podinspektorem ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami została zawarta przez Wójta Gminy 25 lutego 2019 r. na okres sześciu miesięcy, zakres obowiązków został opracowany i przyjęty do stosowania 11 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 140, 216-226, 294-295, 316)

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Architektury i Nieruchomości, długi okres opracowania zakresu obowiązków dla podinspektora ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami był wynikiem prowadzenia dużej liczby bieżących spraw.

(akta kontroli str. 284-285)

Zadania określone w zakresie obowiązków Dyrektora Urzędu nie były spójne z zadaniami określonymi w ogłoszeniu o naborze oraz w regulaminie organizacyjnym Urzędu, a także zawierały obowiązki związane z nadzorowaniem pracy kancelarii tajnej, mimo niewyodrębnienia takiej komórki w Urzędzie (nieprawidłowość ta została opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Zadania określone w zakresie obowiązków Sekretarza i podinspektora ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami były spójne z zadaniami określonymi dla tych stanowisk w ogłoszeniach o naborze i w regulaminie organizacyjnym.

(akta kontroli str. 63-64, 102, 116-125, 198, 202-203, 207, 218-226, 317)

W umowie o pracę zawartej z Dyrektorem Urzędu została jej przyznana grupa zaszeregowania w kategorii XVII, mimo że zgodnie z regulaminem wynagradzania wprowadzonym zarządzeniem nr 115/2018 Wójta Gminy²³, grupa zaszeregowania dla tego stanowiska została określona na kategorię XV (nieprawidłowość ta została opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Wynagrodzenia dla Sekretarza Gminy oraz podinspektora ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami były zgodne z ww. regulaminem wynagradzania.

(akta kontroli str. 216, 227-235, 316-317)

Dyrektor Urzędu oraz Sekretarz Gminy posiadali ponad trzyletni staż pracy oraz wykształcenie wyższe, tj. spełnione zostały wymogi określone w art. 6 ust. 4 ups dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych.

(akta kontroli str. 317)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi lub wnioski dotyczące organizacji Urzędu oraz polityki personalnej Wójta Gminy. Problematyka ta nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych i postępowań sądowych, natomiast była

²⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., dalej: RODO), NIK wyłączyła jawność informacji w interesie osoby fizycznej.

²¹ Brak daty przyjęcia zakresu do stosowania.

²² Brak daty sporządzenia zakresu obowiązków oraz daty przyjęcia zakresu do stosowania.

²³ Z 21 grudnia 2018 r.

przedmiotem działań komisji rewizyjnej Rady Gminy. W protokole z 24 czerwca 2019 r. posiedzenia komisji rewizyjnej zawarto stwierdzenie, że nabór na stanowisko Dyrektora Urzędu odbył się w czasie, gdy według obowiązującego regulaminu organizacyjnego nie było takiego stanowiska. W ocenie komisji rewizyjnej było to działanie co najmniej nieetyczne.

(akta kontroli str. 236-237, 317)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ogłoszenia o naborze na stanowiska Dyrektora Urzędu²⁴, Sekretarza Gminy²⁵ oraz podinspektora do spraw ochrony środowiska i gospodarki odpadami²⁶ nie zawierały informacji o wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych, co było niezgodne z art. 13 ust. 2 pkt 4b ups, stanowiącym, że ogłoszenie o naborze powinno zawierać informację, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w jednostce, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wynosi co najmniej 6%. W odniesieniu do tych stanowisk, brak informacji o wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych był również niezgodny z postanowieniami § 12 ust. 2 pkt 6 obowiązującego w tym czasie zarządzenia nr 105/2017.

Były Wójt Gminy wyjaśnił, że nie wie, dlaczego tak się stało.

(akta kontroli str. 166, 197-206, 294-295)

2. Ogłoszenia o naborach na stanowiska Dyrektora Urzędu i Sekretarza Gminy nie zostały poprzedzone sporządzeniem wniosków o przyjęcie pracownika, wniosków określających opis stanowiska pracy i wniosków określających zakres czynności na stanowisku, co było niezgodne z wymogami określonymi w §7 i §8 zarządzenia nr 105/2017.

Były Wójt Gminy wyjaśnił, że składanie tych wniosków uważał za irracjonalne.

(akta kontroli str. 166, 172-175, 294-205, 317)

3. Zawarcie 1 lutego 2019 r. przez Sekretarza Gminy²⁷ umowy o pracę na czas nieokreślony z Dyrektorem Urzędu, co było niezgodne z art. 16 ust. 2 ups, zgodnie z którym w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym w rozumieniu art. 16 ust. 3 ups, umowa ta powinna zostać zawarta na czas określony, nie dłuższy niż sześć miesięcy.

Sekretarz Gminy wyjaśnił m.in. że było to spowodowane błędem przy sporządzaniu umowy.

(akta kontroli str. 86, 216, 296-297, 316)

4. Zawarcie przez Sekretarza Gminy z Dyrektorem Urzędu umowy o pracę, w której ustalono grupę zaszeregowania w kategorii XVII, mimo że zgodnie z obowiązującym wówczas regulaminem wynagradzania wprowadzonym zarządzeniem nr 115/2018 Wójta Gminy²⁸, grupa zaszeregowania dla tego stanowiska została określona w kategorii XV.

Sekretarz Gminy wyjaśnił m.in., że zasugerował się oczekiwaniami finansowymi przedstawionymi przez kandydatkę na stanowisko Dyrektora Urzędu w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej, które mieściły się w widełkach XVII grupy zaszeregowania.

(akta kontroli str. 233-234, 296-297, 316)

²⁴ Ogłoszenie z dnia 21 grudnia 2018 r.

²⁵ Ogłoszenie z dnia 21 grudnia 2018 r.

²⁶ Ogłoszenie z dnia 18 stycznia 2019 r.

²⁷ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym w przypadku nieobecności Wójta zastępuje go Sekretarz.

²⁸ Z 21 grudnia 2018 r.

5. Zakres obowiązków²⁹ określony przez Sekretarza Gminy dla Dyrektora Urzędu nie był spójny z zakresami obowiązków dla tego stanowiska określonymi w ogłoszeniu o naborze oraz w regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy³⁰, a także zawierał zadanie z zakresu nadzorowania pracy kancelarii tajnej, mimo niewyodrębnienia takiej komórki w Urzędzie.

Sekretarz Gminy wyjaśnił m.in., że zakres obowiązków zawierał zwrot „w szczególności”, co w jego ocenie oznacza, że pracownik będzie wykonywać zadania i obowiązki zawarte w ogłoszeniu o naborze oraz inne zadania określone w zakresie obowiązków i w regulaminie organizacyjnym. Wyjaśnił również, że wpisany do zakresu obowiązków nadzór nad kancelarią tajną był oczywistym błędem pisarskim.

(akta kontroli str. 102, 198, 218-219, 296-297)

W ocenie NIK zakres obowiązków Dyrektora Urzędu został opracowany w sposób nierzetelny, gdyż dokument ten powinien określać realizowane przez pracownika zadania w sposób przejrzysty, jednoznaczny i spójny.

OCENA CZĄSTKOWA

Żadne z objętych badaniem ogłoszeń o naborze nie zawierało wymaganej informacji dotyczącej wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. W dwóch z trzech objętych badaniem postępowań, ogłoszenie naboru nie zostało poprzedzone sporządzeniem stosownych wniosków. Umowa o pracę z Dyrektorem Urzędu została zawarta na niewłaściwy okres, określone w umowie wynagrodzenie przekraczało kwotę zaszerzegowaną przewidzianą w regulaminie wynagradzania dla tej kategorii stanowisk pracy, a zakres obowiązków został sporządzony nierzetelnie.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Gospodarowanie majątkiem gminy

W latach objętych kontrolą w Urzędzie nie obowiązywały regulacje lub procedury wewnętrzne w zakresie obrotu nieruchomościami gminnymi. Zadania z tego zakresu wykonywał jeden pracownik Wydziału Architektury i Nieruchomości.

(akta kontroli str. 317)

Gmina posiadała, zgodnie z wymogami art. 25 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³¹, plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2019-2021, przyjęty zarządzeniem nr 31/2019 Wójta Gminy³². Plan zawierał wszystkie elementy wymagane w tym przepisie. Plan nie został natomiast opracowany na lata wcześniejsze, tj. okres 2016-2018 r. (nieprawidłowość ta została opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 272-277, 317)

W okresie objętym kontrolą obrót nieruchomościami z gminnego zasobu nieruchomości przedstawiał się następująco:

- w 2017 r. sprzedano trzy działki rolne³³ dla których były wydane decyzje określające warunki zabudowy (budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego); po sprzedaży warunki zabudowy nie uległy zmianie oraz działki nie zmieniły właściciela;
- w 2018 r. sprzedano: cztery działki rolne³⁴ dla których nie były wydane decyzje określające warunki zabudowy - działki te są nadal działkami rolnymi oraz nie

²⁹ Określony w dniu 6 lutego 2019 r.

³⁰ Regulamin z dnia 1 lutego 2019 r.

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, dalej: ugn.

³² Z 29 marca 2019 r.

³³ Nr 209/7 o powierzchni 0,0940 ha za 31 100 zł, nr 209/8 o powierzchni 0,1132 ha za 38 900 zł i nr 209/12 o powierzchni 0,0955 ha za 33 600 zł.

³⁴ Nr 564/6 o powierzchni 0,14 ha za 44 500 zł, nr 429/1 o powierzchni 0,0500 ha za 5 100 zł, nr 492/2 o powierzchni 0,0900 ha za 7 300 zł, nr 960/2 o powierzchni 0,1300 ha za 9 100 zł.

- zmieniły właściciela; jedną działkę rolną³⁵, dla której nie była wydana decyzja określająca warunki zabudowy - po sprzedaży warunki zabudowy nie uległy zmianie, a działka nie zmieniła właściciela; jedną działkę rolną³⁶, która została sprzedana na rzecz użytkownika wieczystego i nadal jest jego własnością;
- w 2019 r. sprzedano: działkę rolną³⁷ na rzecz użytkownika wieczystego (działka nadal jest jego własnością); działkę³⁸ na powiększenie nieruchomości sąsiedniej; działkę rolną (siedlisko)³⁹, dla której nie wydano decyzji określającej warunki zabudowy (po sprzedaży działka nie zmieniła właściciela i pozostaje działką rolną - siedliskiem); jeden lokal mieszkalny⁴⁰, który po sprzedaży nie zmienił właściciela;
 - w 2020 r. zostały sprzedane trzy działki rolne⁴¹, dla których nie zostały wydane decyzje określające warunki zabudowy - po sprzedaży działki nie zmieniły właścicieli i pozostają działkami rolnymi; dwa lokale mieszkalne⁴², które po sprzedaży nie zmieniły właścicieli.

W każdym przypadku stronami umów byli Wójt Gminy oraz osoby fizyczne nie będące pracownikami Urzędu lub jednostek organizacyjnych Gminy.

(akta kontroli str. 280-283)

Szczegółowym badaniem objęto sprzedaż działki rolnej (siedlisko) nr 68/2 za kwotę 192 000 zł oraz lokalu mieszkalnego nr 6 w miejscowości Drybus za 102 100 zł. Obie nieruchomości miały uregulowany stan prawny i były własnością Gminy Baranów. Ponieważ Rada Gminy nie ustaliła zasad nabywania, zbywania i obciążenia nieruchomości oraz ich wydzierżawienia lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, sprzedaż obu nieruchomości odbyła się, zgodnie z wymogami art. 18 ust. 1 pkt 9 lit. a usg, za zgodą Rady Gminy⁴³. Zgodnie z wymogami art. 174 ust. 3 ugn, wartość nieruchomości została określona przez rzeczoznawcę majątkowego, a termin ważności operatów szacunkowych, zgodnie z art. 156 ust. 3 ugn, określono na 12 miesięcy. W obydwu przypadkach Urząd sporządził i podał do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Zgodnie z wymogami art. 35 ust. 1 ugn, wykazy zostały wywieszane do publicznej wiadomości na okres 21 dni w siedzibie Urzędu oraz zostały umieszczone na jego stronie internetowej. Wykazy zawierały informacje o których mowa w art. 35 ust. 2 ugn, w tym m.in. informację o sześciotygodniowym terminie do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ugn. W latach objętych kontrolą oprócz ww. dwóch wykazów zawierających objęte badaniem nieruchomości przeznaczone do sprzedaży, Urząd opublikował osiem wykazów, które również spełniały wymogi określone w art. 35 ust. 1 i 2 ugn. Sprzedaż powyższych nieruchomości była przewidziana w planie wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

Obie objęte badaniem nieruchomości zostały sprzedane w trybie określonym w art. 40 ust. 1 pkt 1 ugn, tj. w formie przetargu ustnego nieograniczonego. Ogłoszenia o przetargach, zgodnie z wymogami określonymi w art. 38 ust. 2 ugn, zostały wywieszane na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, na stronie internetowej Urzędu Gminy oraz w gazecie „Życie Żyrardowa” po upływie sześciu tygodni od dnia opublikowania wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

³⁵ Nr 54/2 o powierzchni 0,1000 ha za 4 400 zł.

³⁶ Nr 1747/2 o powierzchni 0,0500 ha za 15 900 zł.

³⁷ Nr 73 o powierzchni 0,0700 ha za 18 300 zł.

³⁸ Nr 113/2 o powierzchni 0,0317 ha za 15 867 zł.

³⁹ Nr 534/3 o powierzchni 0,1300 ha za 39 500 zł.

⁴⁰ Nr 6 o powierzchni 72,20 m² za 102 100 zł.

⁴¹ Nr 54/3 o powierzchni 0,3000 ha za 26 300 zł, nr 20/2 o powierzchni 0,2354 ha za 22 140 zł i nr 68/2 o powierzchni 3622 ha, stanowiąca siedlisko za 192 000 zł.

⁴² Nr 1 o powierzchni 54,06 m² za 67 700 zł i nr 3 o powierzchni 53,63 m² za 66 750 zł.

⁴³ Nr XV/69/2016 z 27 stycznia 2016 r. dotycząca zbycia działki oraz nr XXV/117/2016 z 28 grudnia 2016 r. dotycząca sprzedaży lokalu.

W ogłoszeniach podane zostały informacje zawarte w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, czas, miejsce, warunki przetargu, przeznaczenie nieruchomości i sposób ich zagospodarowania⁴⁴.

W obydwu badanych przypadkach, zgodnie z wymogami określonymi w § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁴⁵, żądano wniesienia wadium w wysokości mieszczącej się w przedziale 5-10% ceny wywoławczej. W obu przypadkach przetargi zostały przeprowadzone zgodnie z wymogami określonymi w §10 i §14 rozporządzenia w sprawie zbycia nieruchomości, a protokoły z przetargów zawierały informacje określone w § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia. Zgodnie z wymogami art. 27 ugn, umowy sprzedaży zostały zawarte w formie aktu notarialnego. Osoby, które wygrały przetarg, zostały zawiadomione o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży przed upływem 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu, a wyznaczony termin przekraczał siedem dni od dnia doręczenia zawiadomienia, co było zgodne z art. 41 ust. 1 ugn. Przed podpisaniem aktów notarialnych nabywcy wpłacili w całości wymagane kwoty wynikające z dokonywanych transakcji. Postanowienia zawartych umów były zgodne z wynikami przetargów. W umowie sprzedaży działki rolnej nabywca został zobowiązany do prowadzenia osobiście, przez okres co najmniej pięciu lat od dnia nabycia nieruchomości, gospodarstwa rolnego. W tym okresie nabyta nieruchomość nie może zostać zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. Nadzór nad realizacją nałożonych na nabywcę obowiązków sprawuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

(akta kontroli str. 317-318)

W Urzędzie Gminy plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2017 został opracowany 26 stycznia 2017 r.⁴⁶, na rok 2018 - 26 stycznia 2018 r.⁴⁷, na rok 2019 - 18 lutego 2019 r.⁴⁸ Plany te zostały sporządzone do 30 dni od dnia podjęcia uchwał budżetowych przez Radę Gminy⁴⁹, tj. zgodnie z wymogami określonymi w art. 13a ust. 1 Pzp. Plan postępowań na 2020 r. został sporządzony 10 stycznia 2020 r.⁵⁰, tj. przed uchwaleniem w dniu 29 stycznia 2020 r. przez Radę Gminy uchwały budżetowej na rok 2020 (nieprawidłowość ta została opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Plany postępowań o udzielenie zamówień na lata 2017-2020 zawierały informacje określone w art. 13a ust. 2 Pzp.

(akta kontroli str. 238-265)

W 2017 r. w Urzędzie przeprowadzono osiem postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości do 30 000 euro, z których wszystkie zakończyły się wyborem wykonawcy lub dostawcy oraz 10 postępowań o udzielenie zamówień o wartości powyżej 30 000 euro, z których sześć zakończyło się wyborem wykonawcy. W 2018 r. przeprowadzono odpowiednio: pięć postępowań (o wartości do 30 000 euro), z których wszystkie zakończyły się wyborem wykonawcy lub dostawcy oraz siedem (o wartości powyżej 30 000 euro), z których sześć zakończyło się wyborem wykonawcy lub dostawcy. W 2019 r. było to dziewięć postępowań (o wartości do 30 000 euro), z których osiem zakończyło się wyborem wykonawcy lub dostawcy oraz dziewięć (o wartości powyżej 30 000 euro), z których sześć zakończyło się wyborem wykonawcy lub dostawcy. W 2020 r. przeprowadzono odpowiednio 15 postępowań (o wartości do

⁴⁴ Dla działki rolnej.

⁴⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1490, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie zbycia nieruchomości.

⁴⁶ Aktualizowany 25 października 2017 r.

⁴⁷ Aktualizowany 5 kwietnia, 25 czerwca i 25 lipca 2018 r.

⁴⁸ Aktualizowany 28 lutego i 19 marca 2019 r.

⁴⁹ Uchwała budżetowa na rok 2017 została podjęta przez Radę Gminy w dniu 28 grudnia 2016 r., uchwała budżetowa na rok 2018 – w dniu 29 grudnia 2017 r., uchwała budżetowa na rok 2019 - w dniu 23 stycznia 2019 r.

⁵⁰ Aktualizowany 25 czerwca i 20 października 2020 r.

30 000 euro), z których 14 zakończyło się wyborem wykonawcy lub dostawcy oraz pięć (o wartości powyżej 30 000 euro), z których cztery zakończyły się wyborem wykonawcy lub dostawcy.

(akta kontroli str. 286-293)

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania, dotyczące: modernizacji drogi gminnej Karolina-Gole⁵¹, wzmocnienia nawierzchni dróg gminnych na terenie Gminy Baranów w 2018 r. destruktem asfaltowym⁵² oraz przebudowy dróg gminnych na terenie Gminy Baranów z podziałem na zadania – w miejscowości Buszyce część I, w miejscowości Buszyce część II, w miejscowości Żaby, w miejscowości Boża Wola ul. Brzozowa i między Regowem i Gongoliną⁵³. Wykonawcą wszystkich trzech inwestycji została firma DROGO-BET, wyłoniona trybie przetargu nieograniczonego. Zgodnie z wymogami art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych, wartość zamówienia ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym. Urząd określił wartość ww. zamówień na podstawie cen uzyskanych we wcześniejszych zamówieniach tego typu (nieprawidłowość ta została opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 266-271, 318)

Urząd prawidłowo przeprowadził ww. trzy postępowania oraz udzielił zamówienia wykonawcy wybranemu zgodnie z warunkami postępowania. Warunki określone w zawartych umowach były zgodne z wynikami przeprowadzonych postępowań. Interesy Gminy zostały zabezpieczone poprzez umieszczenie w umowach postanowień dotyczących kar umownych, m.in. za rozwiązanie lub odstąpienie od umowy przed terminem jej wykonania, zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy, zwłokę w usunięciu wad i szkód, brak zapłaty, nieterminową zapłatę przez wykonawcę wynagrodzenia należnego podwykonawcom. Wszystkie objęte badaniem roboty budowlane zostały wykonane w terminach określonych w umowach oraz za ustalone w nich kwoty.

(akta kontroli str. 298-315, 318)

Do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące obrotu nieruchomościami lub prowadzenia postępowań o udzielanie zamówień publicznych. Wykonywanie zadań z tego zakresu nie było przedmiotem kontroli wewnętrznej, zewnętrznej, postępowań sądowych lub postępowań prowadzonych przez inne organy.

(akta kontroli str. 318)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieopracowanie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2016-2018, co było niezgodne z art. 25 ust. 2a ugn. Jak wynika z wyjaśnień inspektor ds. gospodarki nieruchomościami i działalności gospodarczej, powodem było przeoczenie wynikające z dużej liczby wykonywanych zadań.

(akta kontroli str. 278-279, 315)

2. Wartość trzech zamówień na roboty budowlane⁵⁴ została określona na podstawie cen uzyskanych we wcześniejszych zamówieniach tego typu, co było niezgodne z zasadami określonymi w art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp. Wartość ta powinna zostać

⁵¹ Postępowanie przeprowadzone w 2018 r.

⁵² Postępowanie przeprowadzone w 2018 r.

⁵³ Postępowanie przeprowadzone w 2018 r.

⁵⁴ Postępowania dotyczące: modernizacji drogi gminnej Karolina-Gole, wzmocnienia nawierzchni dróg gminnych na terenie Gminy Baranów w 2018 r. destruktem asfaltowym oraz przebudowy dróg gminnych na terenie Gminy Baranów z podziałem na zadania – w miejscowości Buszyce część I, w miejscowości Buszyce część II, w miejscowości Żaby, w miejscowości Boża Wola ul. Brzozowa i między Regowem i Gongoliną.

ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Architektury i Nieruchomości, było to spowodowane pilną potrzebą udzielenia zamówień.

(akta kontroli str. 266-271, 284-285)

3. Plan postępowań o udzielenie zamówień na 2020 r. został sporządzony 10 stycznia 2020 r., tj. przed uchwaleniem w dniu 29 stycznia 2020 r. przez Radę Gminy uchwały budżetowej na 2020 r. Było to niezgodne z art. 13a ust. 1 Pzp, który stanowi, że zamawiający, nie później niż 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ, sporządzają plany postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewidują przeprowadzić w danym roku finansowym. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Architektury i Nieruchomości, wynikało to z pośpiechu i chęci jak najszybszego przygotowania planu zamówień. Wyjaśnił również, że plan został opracowany na podstawie projektu budżetu na 2020 r.

(akta kontroli str. 261-265, 284-285)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd gospodarował majątkiem Gminy zgodnie z przepisami prawa. Objęta badaniem sprzedaż dwóch nieruchomości odbyła się za zgodą Rady Gminy, a nieruchomości te miały uregulowany stan prawny. Przy udzielaniu zamówień publicznych, na podstawie zbadanych trzech postępowań, Urząd stosował zasady konkurencyjności oraz przejrzystości prowadzonych postępowań, jednak ustalenie wartości tych zamówień nastąpiło z naruszeniem przepisów Pzp.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie zawierania z osobami podejmującymi po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym umów o pracę na czas określony, nie dłuższy niż sześć miesięcy.
2. Zapewnienie ustalania wynagrodzeń zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Gminy regulaminem wynagradzania.
3. Zapewnienie spójności zakresu obowiązków pracowników z regulaminem organizacyjnym Urzędu oraz zadaniami określonymi w ogłoszeniach o naborze.
4. Zapewnienie określania wartości wykonania robót budowlanych zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.
5. Sporządzanie planu postępowań o udzielenie zamówień zgodnie z wymogami określonymi w obowiązujących przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 8 grudnia 2020 r.

Kontroler
/-/ Zbigniew Żyromski
Główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
/-/ p.o. Wicedyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
Wojciech Wojciechowski