



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.411.002.02.2022



Wójt Gminy Poświętne
Sylwester Niżnik

Urząd Gminy w Poświętne
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. <p style="text-align: right;">(akta kontroli tom I str. 5-8)</p>
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. <p style="text-align: right;">(akta kontroli tom I str. 1)</p>

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	<p>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.</p> <p>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.</p>
---------------------	--

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”.

¹⁰ 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.

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 niesporządzaniem 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 księgową 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 trwałe 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:

- wszczywał 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 postępowania 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

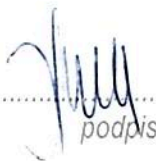
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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, 3 marca 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Renata Szczęch
doradca prawny


.....
podpis

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

