



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie

LOL.411.002.01.2022

Tomasz Rafał Luto  
Burmistrz Gołdapi  
Urząd Miejski w Gołdapi  
Plac Zwycięstwa 14, 19-500 Gołdap

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.124.2022 Komisji Rozstrzygającej  
w Najwyższej Izbie Kontroli z 13 października 2022 r.

S/22/002 – „Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej realizowanej przez Gminę Gołdap”

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gołdapi, Plac Zwycięstwa 14, 19-500 Gołdap (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Rafał Luto, Burmistrz Gołdapi od 1 grudnia 2014 r. (dalej: „Burmistrz”).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Udzielanie zamówień publicznych.</li><li>2. Realizacja zadań inwestycyjnych, w tym inwestycji budowlanych.</li><li>3. Realizacja dostaw i usług.</li><li>4. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości i zasobem mieszkaniowym.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021, a także w miarę potrzeb działania wykraczające poza ten okres, związane z badanymi zagadnieniami.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler/Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/30/2022 z 1 marca 2022 r.</li><li>2. Tomasz Marcinkowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/68/2022 z 19 maja 2022 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-5)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Działania Urzędu związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem procedur wyłonienia wykonawców zamówień publicznych były w większości badanych przypadków<sup>3</sup> prawidłowe, tj. zgodne z przepisami ustaw – Prawo zamówień publicznych lub wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień niepodlegających ustawowym przepisom o zamówieniach publicznych. Jednak, jak już wykazały kontrole przeprowadzone przez organy inne niż NIK, w przypadku dwóch zamówień o największej wartości, tj. zamówienia na budowę Zakładu Przyrodoleczniczego w Gołdapi (dalej: budowa Zakładu) oraz na realizację projektu „Cyfrowe usługi w zakresie udostępniania informacji publicznej Urzędu Miejskiego w Gołdapi” (dalej: usługi cyfrowe) doszło do poważnych naruszeń przepisów, polegających na – odpowiednio – niezapewnieniu zgodności pomiędzy przedmiotem zamówienia określonym w zatwierdzonym projekcie budowlanym, a wynikającym z projektów wykonawczych udostępnionych wykonawcom oraz na sformułowaniu sprzecznego z zasadą równego traktowania wykonawców warunku udziału w postępowaniu. W przypadku zadania polegającego na remoncie drogi w Galwieciach dopuszczono natomiast do rozpoczęcia jego realizacji jeszcze przed przeprowadzeniem procedury wyboru wykonawcy na podstawie przepisów wewnętrznych. Inne nieprawidłowości związane z udzielaniem zamówień pozaustawowych polegały na nieudokumentowaniu realizacji wymogu sprawdzenia, czy na sfinansowanie zamówienia zostały zapewnione wystarczające środki budżetowe, nieokreśleniu warunków udziału w postępowaniu i nierzetelnym prowadzeniu rejestru zamówień.

Urząd, przystępując do zadań o charakterze inwestycyjnym, był odpowiednio przygotowany do ich realizacji w zakresie uzyskania odpowiednich pozwoleń i decyzji oraz zapewnienia kierownictwa budowy i nadzoru inwestorskiego lub technicznego. W umowach o zamówienia zawarto zapisy zabezpieczające interes Gminy na wypadek nierzetelnego działania wykonawców. Realizacja ww. zadań odbywała się w ustalonych terminach, jednak w przypadku zamówienia na budowę Zakładu doszło, w konsekwencji wyżej opisanych błędów w dokumentacji projektowej, do długotrwałego wstrzymania procesu wykonawczego (m.in. na skutek decyzji organów nadzoru budowlanego, konieczności poprawienia dokumentacji) i znacznego wydłużenia terminów wykonania zamówienia. Z kolei w wyniku realizacji zamówienia na usługi cyfrowe nie udało się osiągnąć niektórych zakładanych funkcjonalności systemu finansowo-księgowego KST 2000i, przy czym Urząd wskazał na owe braki w toku odbioru przedmiotu zamówienia, a koszty niezbędnych uzupełnień zostały pokryte z należnych Gminie gwarancji udzielonych wykonawcy. Ponadto, w przypadku remontu mostu w Kośmidrach nierzetelnie udokumentowano sposób weryfikacji potrzeby robót dodatkowych i ich kosztów.

Badanie wybranych wydatków związanych z dostawami i usługami na rzecz Urzędu wykazało, że były one uzasadnione zadaniami Gminy, dokonywano ich w sposób zgodny z przeznaczeniem, w wysokości wynikającej z zaciągniętych zobowiązań.

W zakresie sposobu gospodarowania nieruchomościami gminnymi stwierdzono, że Urząd dokonywał zbycia nieruchomości (sprzedaż, zamian) i ich odpłatnego udostępnienia (najem, dzierżawa) w sposób zgodny z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>4</sup> (Uogn), za wyjątkiem jednego przypadku, w którym dokonując sprzedaży posłużono się operatem szacunkowym, którego aktualność nie została potwierdzona, chociaż od jego sporządzenia upłynęło ponad

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

<sup>3</sup> Badaniem objęto 12 postępowań, tj. 9% ogółu udzielonych w latach 2018 – 2021.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.).

12 miesięcy. Sprzedaży i najmu lokali mieszkalnych dokonywano zgodnie z przepisami ww. ustawy oraz odpowiednimi przepisami miejscowymi, za wyjątkiem przypadku, w którym w wyniku zamiany dokonanej z inicjatywy Gminy, zawarto umowę najmu z osobą, która otrzymała mieszkanie gminne w ciągu pięciu ostatnich lat. Było to niezgodne z § 6 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej (RM) w sprawie zasad wynajmowania lokali<sup>5</sup>. Inne nieprawidłowości w zakresie gospodarowania nieruchomościami polegały m.in. na:

- nieopracowaniu w latach 2018-2021 wymaganego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy,
- kształtowaniu stosunku prawnego przy zbywaniu nieruchomości w ten sposób, że zawierał on elementy zarówno umowy zamiany, jak i umowy kupna-sprzedaży, w sytuacji gdy zbycie nieruchomości następowało w trybie właściwym dla zamiany,
- praktyce nieudostępnienia ogółowi mieszkańców informacji o faktycznych możliwościach realizacji uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego, pod warunkiem jego wyremontowania na koszt przyszłego najemcy.

Podsumowując, należy stwierdzić, że ujawnione jeszcze przed niniejszą kontrolą nieprawidłowości dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia na budowę Zakładu i usługi cyfrowe, a także stwierdzona w ramach tej kontroli nieprawidłowość dotycząca zwłoki w opracowaniu programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym, przemawiają za uznaniem, że system kontroli zarządczej w Urzędzie nie był skuteczny i efektywny w zakresie właściwej komunikacji zewnętrznej, nadzoru nad przygotowaniem postępowań o udzielenie zamówienia i zapewnienia ciągłości działania Urzędu.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności**

#### **OBSZAR**

Opis stanu faktycznego

#### **1. Udzielanie zamówień publicznych<sup>7</sup>**

1.1.1. W latach 2018-2021 Urząd udzielił 133 zamówień o łącznej wartości 92 155,9 tys. zł, w tym 45 w 2018 r. – o wartości 47 563,5 tys. zł, 39 w 2019 r. – 21 260,3 tys. zł, 22 w 2020 r. – 8 995,6 tys. zł oraz 27 w 2021 r. – 14 336,5 tys. zł, spośród których, w świetle wymogów ustaw – Prawo zamówień publicznych<sup>8</sup>:

- przedmiotem 50 (odpowiednio w latach: 19, 14, 6 i 11), udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego (41) lub w trybie podstawowym (9) były roboty budowlane, takie m.in. jak roboty drogowe, budowa i termomodernizacja budynków, o łącznej wartości 57 253,1 tys. zł (odpowiednio 35 047,6 tys. zł, 13 982,1 tys. zł, 3 654,3 tys. zł i 4 569,1 tys. zł);
- 19 stanowiło dostawy (28, 6, 2, 3) o wartości 8 596,6 tys. zł (4 645,3 tys. zł, 1 677,7 tys. zł, 1 850,7 tys. zł, 422,9 tys. zł), udzielone w wyniku przetargu nieograniczonego (17) i w trybie podstawowym (2), dotyczące m.in. zakupów urządzeń lub wyposażenia, dostaw energii elektrycznej, paliw płynnych i pomocy dydaktycznych oraz utrzymania lub konserwacji dróg i zieleni;

<sup>5</sup> Mowa o uchwale Rady Miejskiej w Gołdapi Nr XIII/97/2015 z dnia 28 października 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Gołdap.

<sup>6</sup> Oceny cząstkowe poszczególnych obszarów kontroli – jako pozytywne, negatywne albo w formie opisowej.

<sup>7</sup> Postępowania prowadził gł. specjalista posiadający wymagane kwalifikacje i doświadczenie zawodowe.

<sup>8</sup> Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 – „Pzp”) oraz ustawa z 11 września 2019 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.) obowiązująca od 1 stycznia 2021 r. („nowe Pzp”).

- 64 dotyczyło usług (16, 20, 15, 13) o wartości 26 358,5 tys. zł (7 922,9 tys. zł, 5 600,5 tys. zł, 3 490,6 tys. zł, 9 344,5 tys. zł), udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego (53), trybie podstawowym (10), z wolnej ręki (1) lub jako usługi społeczne (2), dotyczących m.in. dokumentacji projektowych, nadzoru inwestorskiego, utrzymania infrastruktury drogowej, ubezpieczeń, dowożenia uczniów do szkół oraz odbioru odpadów.

(akta kontroli str. 6-24, 2802-2803)

**1.1.2.** Udzielanie zamówień w poszczególnych latach poprzedzono sporządzeniem planu postępowań, który publikowano na stronie internetowej Urzędu i w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP), podając zamówienia przewidywane do realizacji – na roboty budowlane, dostawy i usługi, tj. 20 w 2018 r. (odpowiednio, wg przedmiotu, 12, 3, 5), 16 w 2019 r. (11, 0, 5), 26 w 2020 r. (12, 0, 14) i 23 w 2021 r. (15, 1, 7). Liczba zamówień udzielonych, a ujętych w sprawozdaniach do UZP<sup>9</sup> i wykazanych

w prowadzonych rejestrach była wyższa od określonej w planach o 45 w 2018 r. (19, 10, 16), 39 w 2019 r. (14, 5, 20), 22 w 2020 r. (6, 1, 15) i 27 w 2021 r. (11, 3, 13).

(akta kontroli str. 12, 44-53)

**1.2.1.** Badanie 12 postępowań (9%), dotyczących ośmiu zadań budowlanych<sup>10</sup>, dwóch usług<sup>11</sup> i dwóch dostaw<sup>12</sup> o łącznej wartości 44 315,6 tys. zł, wykazało, że wyłaniając wykonawców w 10 przetargach nieograniczonych i w dwóch postępowaniach w trybie podstawowym, przestrzegano przepisów Pzp i nowej Pzp w zakresie :

- ustalenia wartości szacunkowej zamówienia oraz opracowania i ogłoszenia na stronie internetowej Urzędu specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) lub specyfikacji warunków zamówienia (SWZ);
- publikacji ogłoszenia o zamówieniu odpowiednio w BZP lub w Dzienniku Urzędowym UE oraz na tablicy ogłoszeń;
- powołania komisji przetargowej i złożenia przez jej członków oświadczeń wymaganych na podstawie art. 17 ust. 2 Pzp lub art. 56 ust. 2 i 3 nowej Pzp;
- możliwości zastosowania danego trybu udzielenia zamówienia i zasad wyboru najkorzystniejszej oferty, a także przestrzegania terminów na zawarcie umowy z wykonawcą, wynikających z art. 94 Pzp lub art. 308 ust. 2 nowego Pzp;
- zastosowania oraz wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
- formy i treści protokołu z postępowania oraz zatwierdzenia go przez osobę upoważnioną.

Stwierdzono również, że w umowach z wykonawcami zabezpieczano interes Gminy poprzez stosowanie kar umownych, określenie okresu gwarancji lub rękojmi oraz zasad odbioru zamówienia. W przypadku robót budowlanych w umowach określono ich wymogi jakościowe oraz określono zasady kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli str. 38-43, 54-699)

<sup>9</sup> Sprawozdania roczne do Urzędu Zamówień Publicznych przekazano 1 lutego 2019 r., 14 stycznia i 9 marca 2020 r., 8 lutego 2021 r. oraz 24 lutego i 17 marca 2022 r.

<sup>10</sup> Budowa Zakładu Przyrodoleczniczego – 26 488,2 tys. zł; pięć inwestycji drogowych: Promenada Zdrojowa – 2 141,9 tys. zł, remont drogi Somaniny/Lobody/Grygieliszki – 1 491,2 tys. zł, remont drogi w Kośmidrach – 2 100 tys. zł, budowa ul. Różanej – 1 109,5 tys. zł, budowa ciągów kinezyterapeutycznych na podstawie dwóch umów o wartości – 968,9 tys. zł i 1 454 tys. zł; zagospodarowanie nabrzeża jeziora\_ na podstawie dwóch umów – 881,4 tys. zł i 1 264 tys. zł; modernizacja boiska w Grabowie – 1 183,8 tys. zł.

<sup>11</sup> Nadzór budowy Zakładu Przyrodoleczniczego – 98 tys. zł, rekultywacja jeziora/technologie – 564,6 tys. zł.

<sup>12</sup> Usługi cyfrowe – 2 511,6 tys. zł, rekultywacja jeziora/dostawa preparatu oczyszczającego – 3 378,8 tys. zł.

**1.2.2.** Badanie wykazało, że o ile w 11 przypadkach zapewniono równe traktowanie wykonawców, w myśl art. 22 ust. 1a w zw. z art. 7 ust. 1 Pzp, to w przypadku usług cyfrowych<sup>13</sup>, w SIWZ (rozdział V pkt 1 lit. b) i ogłoszeniu o przetargu (sekcja III.1.3 pkt 1b) zawężono krąg oferentów do wykonujących takie usługi dla jednostek samorządu terytorialnego (jst), co wbrew ww. przepisom mogło utrudniać uczciwą konkurencję. Postępowanie to było objęte kontrolą Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego, jako Instytucji Zarządzającej projektem (IZ), w lutym 2019 r. W jej wyniku nałożono korektę finansową<sup>14</sup>, zmniejszając dotację o 105,9 tys. zł, zgodnie z rozporządzeniem ws. korekt finansowych<sup>15</sup>. Urząd dokonał zwrotu tej kwoty, wraz z odsetkami (11,1 tys. zł), po uprawomocnieniu się tej decyzji w wyniku rozpatrzenia skargi Gminy przez WSA<sup>16</sup> oraz skargi kasacyjnej przez NSA<sup>17</sup>, tj. w dniach 29 września i 7 października 2020 r.

(akta kontroli str. 193-328)

**1.2.3.** W postępowaniu na budowę Zakładu doszło do naruszenia przepisów ustawy Pzp, gdyż w dokumentacji załączonej do ogłoszenia o przetargu nieograniczonym na realizację tego zadania (w SIWZ) nie zawarto projektu budowlanego, na podstawie którego Starosta wydał pozwolenie na budowę Zakładu, co było niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia ws. zakresu i formy dokumentacji projektowej<sup>18</sup>, wydanego na podstawie art. 31 ust. 4 Pzp. Dokumentacja wskazana w ogłoszeniu zawierała natomiast projekty wykonawcze, które różniły się od zatwierdzonego projektu budowlanego, stanowiącego podstawę udzielenia ww. pozwolenia. Nieprawidłowości te ujawniło CBA<sup>19</sup> w ramach kontroli przeprowadzonej w I kw. 2022 r., korzystając z opinii biegłych z zakresu budownictwa. Burmistrz wniósł zastrzeżenia<sup>20</sup> do protokołu tej kontroli wskazując, że brak projektu budowlanego w SIWZ był uchybieniem nieistotnym, nie utrudniał przygotowania ofert i nie wpływał negatywnie na realizację zamówienia. Wykonawca otrzymał przed podpisaniem umowy ów projekt i nie stwierdzał żadnych odstępstw.

Należy dodać, że w ocenie CBA różnice pomiędzy projektami powodowały, że obiektów Zakładu nie można było wykonać zgodnie z parametrami uzgodnionymi przez inwestora i projektanta. Wskazano m.in. na to, że po uzyskaniu pozwolenia na budowę<sup>21</sup> inwestor zlecił opracowanie zmian w projektach wykonawczych, które sporządzono niezgodnie z przepisami Prawa budowlanego i projektem budowlanym. Pomimo wprowadzenia tych zmian inwestor nie wystąpił o zmianę pozwolenia na budowę i nie opracował prawidłowego projektu zamiennego. Na skutek tych działań naruszono również art. 29 ust. 1 Pzp, gdyż opis zamówienia nie uwzględniał wszystkich istotnych danych mających wpływ na sporządzenie oferty. Było to też niezgodne z przepisami umowy o dofinansowanie, w tym § 15 ust. 1, który obligował Gminę do stosowania przepisów Pzp przy wyborze wykonawcy, a to z kolei mogło

<sup>13</sup> Projekt dofinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020. – „Cyfrowe usługi w zakresie udostępniania informacji publicznej Urzędu Miejskiego w Gołdapi” (dalej: „usługi cyfrowe”).

<sup>14</sup> Decyzja Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego Nr 2/2020 z 3 marca 2020 r. w przedmiocie określenia kwoty przypadającej do zwrotu.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju z 29 stycznia 2016 r. ws. warunków obniżenia wartości korekt finansowych i wydatków poniesionych nieprawidłowo oraz związanych z udzieleniem zamówienia (Dz. U. z 2016 r. poz. 200).

<sup>16</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 23 lipca 2020 r. – Sygn. akt I SA/OI 289/20.

<sup>17</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 stycznia 2021 r. – sygn. akt I GSK 1623/20.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r. ws. zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129).

<sup>19</sup> Protokół kontroli z 24 marca 2022 r. przeprowadzonej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne.

<sup>20</sup> Do czasu zakończenia kontroli NIK (8 lipca 2022 r.) zastrzeżenia te nie zostały rozpatrzone.

<sup>21</sup> Decyzja Starosty Gołdapskiego Nr mG.103.2017 z 12 czerwca 2017 r.

spowodować uznanie niektórych wydatków za niekwalifikowalne i żądanie zwrotu dotacji<sup>22</sup>.

Burmistrz wyjaśnił, że wg projektanta odstępstwa projektowe były nieistotne, a zgodnie z przepisami Prawa budowlanego zmiana decyzji o pozwoleniu na budowę mogła być dokonana wyłącznie z powodu odstępstw istotnych. W kwestii realizacji robót niezgodnie z projektem budowlanym podał, że z chwilą powzięcia wiedzy o rozbieżnościach w dokumentacji projektowej Urząd podjął działania w celu oceny stopnia istotności zmian przez uprawnionego projektanta.

(akta kontroli str. 1687-1810, 1815-1908, 2835-2839 oraz 25-43, 54-131, 896-1036, 1431-1450, 1667-1810, 1815-1908, 2835-2851)

**1.3.1.** W latach 2018-2021 Urząd udzielił 362 zamówień podprogowych<sup>23</sup> o łącznej wartości 6 877,1 tys. zł, z tego: 144 w 2018 r. na 2 680,6 tys. zł, 98 w 2019 r. na 1 706 tys. zł, 61 w 2020 r. na 1 442,5 tys. zł oraz 59 w 2021 r. na 1 048 tys. zł, z których:

- 33 dotyczyło robót budowlanych (odpowiednio w poszczególnych latach 18, 11, 2, 2), o łącznej wartości 1 084,9 tys. zł (631,5 tys. zł, 285,1 tys. zł, 121,4 tys. zł i 46,9 tys. zł), których przedmiotem były m.in. roboty drogowe (drogi, parkingi, mosty), budowa i remonty urządzeń, instalacje grzewcze, kanalizacyjne i oświetleniowe;
- 180 dostaw (73, 46, 31, 32), o łącznej wartości 2 126,3 tys. zł (808,5 tys. zł, 551,8 tys. zł, 475,7 tys. zł i 290,3 tys. zł), m.in. materiałów promocyjno-biurowych, mebli, sprzętu komputerowego i sportowego, szczepionek, oleju opałowego oraz wyposażenia placów zabaw;
- 149 usług (53, 41, 28, 27) o łącznej wartości 3 665,8 tys. zł (1 240,7 tys. zł, 869 tys. zł, 845,3 tys. zł i 710,8 tys. zł), m.in. transportowych, edukacyjno-szkoleniowych, weterynaryjnych, cateringowych, projektowych, geodezyjnych oraz w zakresie zagospodarowania odpadów, pielęgnacji zieleni i oznakowania ulic.

(akta kontroli str. 700-726, 873-874)

**1.3.2.** Badanie 13 postępowań o udzielenie zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości 30 tys. euro (zamówienia podprogowe)<sup>24</sup>, tj. czterech zadań budowlanych, trzech dostaw i sześciu usług, w świetle regulaminu wewnętrznego<sup>25</sup> wykazało, że przestrzegano zasad konkurencyjności oraz równego traktowania wykonawców i racjonalnego wydatkowania środków publicznych, tj.:

- zabezpieczono odpowiednie środki finansowe na realizację zamówienia oraz umożliwiono jego terminową realizację, z zachowaniem optymalnego doboru metod i środków celem uzyskania najlepszych efektów;
- ustalono w wymaganym terminie wartość szacunkową zamówienia w oparciu o analizę rynku i odpowiednio to udokumentowano;
- przestrzegano zakazu dzielenia zamówienia na części i zaniżania wartości szacunkowej;
- opublikowano zapytania ofertowe z uwzględnieniem wymaganych informacji, w tym wyznaczono właściwe terminy składania ofert i związania ofertą;

<sup>22</sup> Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 (§ 1 pkt 54 Umowy).

<sup>23</sup> Dotyczy zamówień publicznych o wartości netto do 30 tys. euro, udzielonych przez Urząd w latach 2018-2021, w zakresie robót budowlanych, dostaw i usług, gdzie do wykonawców skierowano zapytania ofertowe.

<sup>24</sup> 3,6% spośród 362 udzielonych w badanym okresie, co stanowiło 16,6% ogółu wydatków tytułem zamówień podprogowych, względem których stosowano regulacje wewnętrzne wg zarządzeń Burmistrza.

<sup>25</sup> Zarządzenie Burmistrza Nr 558/IV/2016 z 14 kwietnia 2016 r. ws. „Regulaminu udzielania zamówień na dostawę, usługi i roboty budowlane o wartości do 30 tys. euro” (ze zm.) – dalej: „Regulamin zamówień podprogowych”.

- sporządzono protokół z postępowania uwzględniając wymagane elementy oraz wskazując uzasadnienie wyboru oferty najkorzystniejszej;
- zawiadomiono wszystkich oferentów o wyborze oferty oraz opublikowano stosowne informacje na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli str. 700-726, 1037-1423)

### 1.3.3. Badanie ww. postępowań wykazało ponadto, że:

- w 10 przypadkach nie udokumentowano faktu potwierdzenia, że w budżecie Gminy zabezpieczono wystarczające środki na sfinansowanie zamówienia;
- ośmiu zawartych umów na realizację zamówień nie ujęto w prowadzonym rejestrze zamówień o wartości do 30 tys. euro (wbrew § 3 ust. 6);
- w jednym zapytaniu ofertowym nie określono warunków udziału oferentów w postępowaniu (§ 4 ust. 4 pkt 9);
- w przypadku jednej umowy zmiany wynagrodzenia wykonawcy dokonano bez zawarcia aneksu, co naruszało § 11 ust. 2 tej umowy, wg którego zmiany należało dokonać pisemnie.

(akta kontroli str. 726-738, 889-895, 1037-1423)

**1.3.4.** Dokumentację remontu drogi w Galweciach (23,2 tys. zł), w tym dotyczącą ustalenia wartości szacunkowej, zapytania ofertowego i ogłoszenia o zamówieniu (02.11.2018 r.), wyboru wykonawcy<sup>26</sup> (15.11.2018 r.) oraz podpisania umowy (22.11.2018 r.), sporządzono po rozpoczęciu remontu w dniach 18-19 października 2018 r.<sup>27</sup>. Należy zaznaczyć, że 14 października 2018 r. Burmistrz zapewnił zebranie sołeckie o dofinansowaniu ww. remontu (15 tys. zł), poprzez zwiększenie funduszu sołeckiego<sup>28</sup> (9 tys. zł), a wniosek o dokonanie zmiany w budżecie zgłosił na sesji Rady Miejskiej dopiero 13 listopada 2018 r., tj. trzy tygodnie po rozpoczęciu prac związanych z ww. remontem.

(akta kontroli str. 886-888, 891-895, 1037-1041, 1087-1191)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niezapewnienie należytej kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad oszczędną, efektywną oraz skuteczną realizacją postępowania o zamówienie publiczne na usługi cyfrowe<sup>29</sup>, na co wskazuje dopuszczenie do niezgodnego z zasadami Pzp sformułowania warunków udziału oferentów w przetargu na realizację zadania, co z kolei skutkowało zastosowaniem wobec Gminy korekty finansowej przez IZ.

Burmistrz wyjaśnił, że celem postawienia tego warunku udziału w postępowaniu było wyłonienie wykonawcy gwarantującego poprawną realizację projektu w warunkach jst. Kierowano się tym, że duży krąg oferentów wykonujących te systemy dla jst zapewni uczciwą konkurencję i nie ograniczy dostępu do udziału w postępowaniu.

W ocenie NIK, zawarcie w ogłoszeniu o przetargu ww. wymogu wykluczało z udziału w postępowaniu oferentów, którzy wykonali dotąd co najmniej dwie analogiczne dostawy systemu informatycznego (wg SIWZ), lecz w jednostkach innych niż jst.

<sup>26</sup> Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z/s w Gołdapi.

<sup>27</sup> Protokół Nr 51/2018 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej 30 października 2018 r. (wg radnego – świadka robót).

<sup>28</sup> Uchwała Nr 01/X/2018 Zebrania Wiejskiego z 14 października 2018 r. ws. zmian funduszu sołeckiego, celem remontu ok. 57 mb tzw. „drogi do pałacu” poprzez wykonanie nawierzchni asfaltowej.

<sup>29</sup> Wg rozdziału II lit. C pkt 11 załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. ws. standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).



2. Niezapewnienie efektywnego systemu kontroli zarządczej w zakresie komunikacji zewnętrznej<sup>30</sup>, na co wskazuje nieuzyskanie na etapie postępowania o udzielenie zamówienia na budowę Zakładu, istotnej dla realizacji projektu informacji o rozbieżnościach pomiędzy zatwierdzonym projektem budowlanym i projektami wykonawczymi udostępnionymi wykonawcom ubiegającym się o zamówienie, tj. niewykrycie rozbieżności między tymi projektami, co mogło utrudnić oferentom przygotowanie prawidłowych ofert.

Burmistrz wyjaśnił, że pełna specyfikacja robót była zawarta w załączonych projektach wykonawczych, zaś w myśl § 5 ust. 1 rozporządzenia ws. zakresu i formy dokumentacji projektowej, podstawą sporządzenia ofert były te projekty, których stopień dokładności zapewniał sporządzenie ofert wraz z kosztorysem ofertowym. Zdaniem Burmistrza, winę za tą sytuację ponosiło biuro projektowe<sup>31</sup>, które opracowując projekt wykonawczy nie informowało o wprowadzonych zmianach. Przekazując dokumentację wykonawczą (23.02.2018 r.) potwierdziło jej zgodność z zawartą umową, a Urząd odebrał ją jako kompletną, nie oceniając przy tym poprawności przyjętych rozwiązań, poprzestając na oświadczeniach projektantów branżowych.

NIK zwraca jednak uwagę na to, że Urząd w rzeczywistości nie zweryfikował, pomimo wprowadzenia zmian w projektach wykonawczych, zgodności tych zmian z zatwierdzonym projektem budowlanym. Jednocześnie, ewentualnym wykonawcom udostępniono jedynie projekty wykonawcze, bez projektu budowlanego. Niezależnie od sporu, czy odstępstwa w projektach były istotne, należy zauważyć, że w rzeczywistości doprowadziły one do znaczących perturbacji na etapie realizacji zamówienia, powodując m.in. długotrwałe wstrzymanie robót, odstąpienie od umowy przez wykonawcę oraz dodatkowe koszty związane z zabezpieczeniem obiektu i potrzebą uzupełnienia dokumentacji projektowej (więcej w pkt 2.4 wystąpienia).

(akta kontroli str. 92-114, 879-885, 891-895, 897-931, 987-1036, 1431-1450, 1687-1810)

3. Naruszenie obowiązków określonych w Regulaminie ws. zamówień podprogowych, poprzez:

- Nieujęcie ośmiu umów<sup>32</sup> w rejestrze zamówień (§ 3 ust. 6 Regulaminu).  
Jak wyjaśnił pracownik odpowiedzialny za prowadzenie rejestru, powodem tego było niesystematyczne dostarczanie dokumentów przez pracowników prowadzących postępowania.
- Nieokreślenie w zapytaniu ofertowym na przebudowę zjazdu drogowego w Skoczach warunków udziału oferentów w postępowaniu (§ 4 ust. 4 pkt 9).  
Burmistrz wyjaśnił, że ze względu na niewielki stopień skomplikowania prac odstąpiono od określania tych warunków.  
Należy jednak zwrócić uwagę na to, że przepisy ww. Regulaminu nie przewidywały takiego odstąpienia.

(akta kontroli str. 1037-1041, 1424-1430, 1451-1455)

4. W 10 z 13 badanych postępowań nie udokumentowano daty i sposobu sprawdzenia czy zabezpieczono środki budżetowe na pokrycie wydatków dotyczących zamówień, o którym była mowa w § 4 i § 5 Regulaminu

<sup>30</sup> Wg rozdziału II lit. D pkt 16 załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. ws. standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF Nr 15, poz. 84).

<sup>31</sup> Przedsiębiorstwo P-U-H „VITARO” W. J. zs. w Warszawie O/Dziepuć, gm. Radomsko.

<sup>32</sup> Remont mostu/Kośmidry, budowa zjazdu drogowego/Skoczce, zwalczanie barszczu Sosnowskiego, zakup pomocy dydaktycznych usługi weterynaryjne, dzierżawa drukarki, zagospodarowanie odpadów, montaż lamp.

zamówień podprogowych. Zdaniem NIK, było to działanie nierzetelne, biorąc pod uwagę ryzyko i konsekwencje związane z dokonaniem wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia oraz potrzebę rzetelnego i pełnego dokumentowania operacji gospodarczych. Jak wyjaśnił Burmistrz środki te były na bieżąco ustalane, lecz tego nie dokumentowano wskutek braku formy tego obowiązku.

(akta kontroli str. 1037-1041, 1424-1430, 1451-1455)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Badane zamówienia, podlegające przepisom ustaw Pzp i nowego Pzp oraz regulacjom wewnętrznym, były udzielane w trybach wynikających z tych przepisów, za wyjątkiem zamówienia na remont drogi w Galwiciach, w którym procedurę wyłonienia wykonawcy przeprowadzono dopiero po rozpoczęciu realizacji zadania. Urząd przestrzegał wymogów informacyjnych i terminów wynikających z przepisów ustawowych i wewnętrznych, a zawarte umowy zabezpieczały realizację interesów Gminy. Należy jednak zaznaczyć, że wyniki kontroli przeprowadzonych przez inne organy wskazały na istotne naruszenia zasad udzielania zamówień określonych w Pzp w przypadku zamówienia na usługi cyfrowe (nieprawidłowe ograniczenie kręgu wykonawców mogących ubiegać się o zamówienie) oraz w postępowaniu na budowę Zakładu (nierzetelny opis przedmiotu zamówienia).

W ocenie NIK, okoliczności te wskazują na brak w Urzędzie skutecznej kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad realizacją zadań i wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi. W przypadku zamówień podprogowych stwierdzono niewynikające z przepisów zaniechanie określenia warunków udziału w postępowaniu (jeden przypadek) oraz nierzetelne prowadzenie rejestru tych zamówień. W dziesięciu z 13 badanych postępowań nie udokumentowano realizacji wymaganego Regulaminem sprawdzenia zapewnienia środków na sfinansowanie zamówienia.

#### OBSZAR

## 2. Realizacja zadań inwestycyjnych, w tym inwestycji budowlanych<sup>33</sup>

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W latach 2018-2021 Gmina realizowała 265 inwestycji o wartości 71 226,7 tys. zł, tj. 95 w 2018 r. – o wartości 25 195,3 tys. zł, 54 w 2019 r. – 19 784,1 tys. zł, 51 w 2020 r. – 19 770,7 tys. zł oraz 65 w 2021 r. – 6 476,5 tys. zł, których przedmiotem były roboty budowlane, m.in. dotyczące drogownictwa, remontów, modernizacji i wznoszenia budynków, a także dostawy i usługi.

Analiza statystyczna inwestycji realizowanych w latach 2018-2021 wykazała, że odpowiednio 22 (23,2%), cztery (7,4%), trzy (5,9%) i siedem (10,8%) zadań zostało wykreślonych z budżetu z powodu przeznaczenia środków na inne cele lub braku dofinansowania. W trakcie tych lat budżetowych wprowadzono do realizacji 27 (28,4%), 23 (42,6%), 23 (45,1%) i 29 zadań (44,6%). Burmistrz wyjaśnił, że zmian tych dokonywano uchwałami Rady Miejskiej, głównie z powodu zmian przeznaczenia środków Funduszu Sołeckiego, konieczności opracowania dokumentacji projektowej oraz przyznania lub nieuzyskania dofinansowania.

(akta kontroli str. 739-764, 873-874, 2804-2811, 2840-2846)

**2.2.** W kontrolowanym okresie Gmina realizowała 128 inwestycji budowlanych o wartości 56 383,5 tys. zł, z tego 47 w 2018 r. – o wartości 16 355,7 tys. zł,

<sup>33</sup> Realizacją i rozliczaniem inwestycji budowlanych/remontów zajmowało się 7 osób z Wydziału Infrastruktury i Inwestycji Komunalnych (dalej: „WIK”), w tym kierownik i jego zastępca, po 2 inspektorów i specjalistów oraz referent, którzy posiadali wymagane wykształcenie i kwalifikacje.

24 w 2019 r. – 16 270,6 tys. zł, 22 w 2020 r. – 18 384,1 tys. zł oraz 35 w 2021 r. – 5 373 tys. zł.

(akta kontroli str. 739-764, 873-874)

**2.3.** Badanie przygotowania i przebiegu ośmiu<sup>34</sup> wybranych inwestycji budowlanych wykazało, że w świetle wymogów Prawa budowlanego<sup>35</sup>:

- przed rozpoczęciem robót budowlanych uzyskano decyzję administracyjną o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę; (siedem zadań<sup>36</sup>) lub dokonano zgłoszenia robót organowi nadzoru (dwa<sup>37</sup>);
- dysponowano wymaganymi dokumentami, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1-5 i art. 42 Prawa budowlanego, tj. m.in. projektem budowlanym, oświadczeniami projektantów o poprawnym sporządzeniu tego projektu, oświadczeniami o objęciu funkcji kierownika budowy i robót przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, potwierdzeniem opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz ustanowienia nadzoru inwestorskiego przez osoby z odpowiednimi kwalifikacjami;
- zawiadomiono PINB<sup>38</sup> o terminie rozpoczęcia robót, podając dane z art. 41 ust. 4a<sup>39</sup> Prawa budowlanego, w tym imię i nazwisko kierownika budowy i inspektora nadzoru oraz zaświadczenia o ich uprawnieniach budowlanych;
- zawiadomiono właściwe organy o zakończeniu prac (art. 54-57), w tym organ nadzoru budowlanego, załączając dziennik budowy, projekt techniczny i oświadczenie kierownika budowy;
- w badanych przypadkach nie wystąpił obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektów.

(akta kontroli str. 1811-2239)

**2.4.** Realizacja badanych zadań w odniesieniu do postanowień umów zawartych z wykonawcami przedstawiała się następująco:

- w przypadku sześciu zadań prace budowlane zakończyły się w terminach umownych, a dwa, tj. budowa Zakładu i przebudowa ul. Różanej pozostawały w trakcie realizacji;
- w ramach czterech zadań wystąpiła potrzeba wykonania robót dodatkowych lub zamiennych o łącznej wartości 208,2 tys. zł<sup>40</sup>;
- w związku z odstąpieniem przez zamawiającego od umowy na budowę Zakładu z przyczyn zależnych od wykonawcy, Gmina naliczyła karę umowną w kwocie 2 648,8 tys. zł (10% wartości kontraktu); Burmistrz wyjaśnił, że z powództwa wykonawcy toczy się obecnie sprawa sądowa o zapłatę wynagrodzenia za zrealizowane roboty. Z tego powodu Gmina wstrzymuje się od egzekwowania ww. kary do czasu rozstrzygnięcia potwierdzającego skuteczne odstąpienie od umowy z wykonawcą.

(akta kontroli str. 1813-1814, 1923-1924, 2835-2839)

Zgodnie z umową na budowę Zakładu z 5 listopada 2018 r. (aneks z 26 kwietnia 2021 r.), zakończenie robót budowlanych miało nastąpić 2 grudnia 2021 r. Jednak

<sup>34</sup> W przypadku rozbudowy ciągów kinezyterapeutycznych – cz. I i II.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.).

<sup>36</sup> Budowa Zakładu i Promenady, przebudowa dróg Somaniny-Łobody-Grygieliszki oraz we wsi Kośmidry, przebudowa ul. Różanej, rozbudowa ciągów kinezyterapeutycznych - cz. I (skwer), urządzenie nabrzeża jeziora.

<sup>37</sup> Rozbudowa ciągów kinezyterapeutycznych – cz. II (pętla), modernizacja boiska sportowego w Grabowie.

<sup>38</sup> Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Olecku.

<sup>39</sup> Do 18 września 2020 r. kwestie te regulował art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego.

<sup>40</sup> Zakład Przyrodolecznicy – zwiększenie o 1,8 tys. zł; droga w Kośmidrach – 42,2 tys. zł; boisko w Grabowie – 4,7 tys. zł; nabrzeże jez. Goldap – 3,6 tys. zł w cz. I oraz 76,6 tys. zł i 79,3 tys. zł w cz. II .

10 czerwca 2020 r. wykonawca wstrzymał budowę<sup>41</sup>, a 11 maja 2021 r. dokonał jednostronnie odbioru wykonanych prac określając ich wartość na 5 415 tys. zł. Następnie, 21 maja 2021 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Olecku wstrzymał roboty<sup>42</sup> ze względu na realizację budowy niezgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i przepisami Prawa budowlanego. W dniu 19 lipca 2021 r. wykonawca złożył oświadczenie o odstąpieniu od umowy, wskutek braku należnego wynagrodzenia i współdziałania ze strony inwestora oraz braku dokumentacji zamiennej niezbędnej do wznowienia prac. Gmina uznała za nieskuteczne oświadczenie wykonawcy, który mimo wezwań nie wznowił robót i 8 października 2021 r. odstąpiła od umowy. Wykonawca złożył pozew o zapłatę należnego mu, jego zdaniem, wynagrodzenia. W dniu 29 grudnia 2021 r. zakończono inwentaryzację robót w związku z odstąpieniem od umowy na budowę Zakładu (bez udziału wykonawcy), w trakcie której określono m.in. szacunkowy stopień zaawansowania prac. Stan rozliczeń z wykonawcą, na dzień 21 czerwca 2022 r., wynosił 14 936 tys. zł (56,4% wartości umownej). Decyzją z 21 lipca 2021 r. PINB odstąpił od nałożenia na Gminę obowiązku doprowadzenia robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, mimo wskazania odstępstw od zatwierzonego projektu budowlanego, które polegały na zmianach konstrukcyjnych obiektu, m.in. kształtu basenów i układu pomieszczeń.

W kwestii działań podejmowanych dla umożliwienia dokończenia budowy Zakładu Burmistrz wyjaśnił, że zlecono innemu przedsiębiorcy usunięcie wad wynikających z rozbieżności pomiędzy projektem budowlanym i wykonawczym (koszt 156 tys. zł), a celem weryfikacji wykonanych już prac – opracowanie opinii technicznej (11,1 tys. zł) i ekspertyzy stanu technicznego (49,2 tys. zł) oraz projekt naprawczy, w tym przedmiary i kosztorysy. Obecnie Urząd opracowuje SWZ dotyczącą zamówienia na dokończenie budowy. Inwestycję planuje się zakończyć w IV kwartale 2023 r., a łączne szacowane koszty wynoszą 18,7 mln zł brutto, w tym koszt niezbędnych napraw w branży ogólnobudowlanej to 6,14 mln zł.

(akta kontroli str. 72-91,1813-1814, 1902-1931, 2835-2839)

**2.5. Realizacja zamówienia dotyczącego usług cyfrowych, polegająca na dostawie, instalacji i wdrożeniu zintegrowanego systemu informatycznego, obejmowała dostawę urządzeń sieciowych, okablowania i oprogramowania oraz roboty budowlane w zakresie instalacji elektrycznych, remontowe i renowacyjne, a także świadczenie obsługi serwisowej przez okres min. 60 miesięcy. Burmistrz powołał zespół ds. realizacji tego zadania, z udziałem kierownika projektu i kierownika technicznego, inżyniera kontraktu<sup>43</sup> oraz pracowników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne, finanse i rozliczenia. Według umowy z wykonawcą<sup>44</sup>, prace objęte projektem i jego wdrożenie należało wykonać do 14 września 2018 r. Szkolenia i wdrożenie systemów odbyły się w okresie od 26 czerwca 2018 r. do 26 września 2018 r. Pozostałe elementy odebrano w 2018 r. etapowo: 1) roboty budowlane i 2) sprzęt komputerowy – odpowiednio 16 i 23 kwietnia; 3) system informatyczny oraz 4) szkolenia i parametryzację systemu – 20 listopada 2018 r. Odbiór końcowy odbył się 20 listopada 2018 r. bez zastrzeżeń do terminowości realizacji umowy. Gmina zgłosiła jednak do protokołu odbioru zastrzeżenia ws. funkcjonowania systemu finansowo-księgowego (KSAT2000i). Zastrzeżenia te, zgłaszane już wcześniej<sup>45</sup>, dotyczyły m.in. wad raportu zaległości podatkowych, migracji danych oraz poprawności księgowania. Wykonawca uznał zastrzeżenia za**

<sup>41</sup> Powodem wstrzymania robót były rozbieżności z projektem budowlanym; wpis w dzienniku budowy, w myśl art. 22 pkt 5 ustawy z 13 lutego 2020 r. o zm. ustawy – Prawo budowlane.

<sup>42</sup> Postanowienie Nr PINB.G.70040.17.2020 z 21 maja 2021 r.

<sup>43</sup> Umowa z 21 sierpnia 2017 r. zawarta w wyniku przetargu nieograniczonego.

<sup>44</sup> Umowa z 26 stycznia 2018 r. zawarta z COIG S.A. w Katowicach.

<sup>45</sup> E-mail z 19 września oraz 2 i 3 października 2018 r.

nieuzasadnione i wykraczające poza zakres umowy, gdyż wg niego funkcjonalności systemu zostały prawidłowo wdrożone. W protokole odbioru końcowego zawarto porozumienie, że wykonawca w terminie do 31 maja 2019 r. usunie wady i poprawi ergonomię procesów, poprzez dodanie nowych operacji, w tym zmiany modułu podatkowego i ewidencji nieruchomości, udostępnienie list płacowych, zmiany sposobu numeracji dowodów księgowych, ewidencji umów i rozliczania opłat oraz aktualizację systemu wynikającą z przepisów. Zgodnie z porozumieniem wykonawca wpłacił na rachunek bankowy Urzędu kaucję w kwocie 80 tys. zł tytułem zabezpieczenia prawidłowego wykonania powyższych operacji i upoważnił zamawiającego do naliczania kar umownych za opóźnienia w realizacji poprawek (300 zł/dzień) i ich potrącenia z ww. kaucji. W dniu 31 maja 2019 r. wykonawca poinformował o zrealizowaniu prac, lecz w ograniczonym zakresie, stosownie do możliwości wynikających ze współdziałania Gminy. Usunięto m.in. usterki w zakresie sposobu ewidencji nieruchomości oraz zobowiązań pieniężnych. W związku z dalszym utrzymywaniem się wad systemu i koniecznością zakupu sprawnego oprogramowania, Urząd przekazał COIG oświadczenie o obniżeniu wynagrodzenia o 154,7 tys. zł i wezwał do zwrotu tej kwoty<sup>46</sup>. Na poczet tej należności zabezpieczono 80 tys. zł kaucji, a zapłata pozostałej kwoty miała nastąpić z gwarancji bankowej udzielonej na zabezpieczenie należytego wykonania umowy. W dniu 21 stycznia 2020 r. zawarto z wykonawcą porozumienie o zamianie gwarancji bankowej na gotówkową. COIG rozliczyło się z pozostałej do zapłaty kwoty dokonując przelewu bankowego. Rozliczenia projektu dokonano 25 marca 2019 r., składając do IZ końcowy wniosek o refundację<sup>47</sup>, który 29 marca 2019 r. został przyjęty i pozytywnie zweryfikowany.

W kwestii usunięcia pozostałych usterek Skarbnik Gminy<sup>48</sup> wyjaśniła, że informacje te znajdują się w korespondencji z wykonawcą, a protokół w tym zakresie nie był wymagany. Nie było też ograniczeń we współdziałaniu Gminy z wykonawcą, gdyż Urząd dołożył wszelkich starań w tym zakresie. Obecnie w ramach gwarancji usterki są zgłaszane i usuwane na bieżąco w systemie helpdesk. Dotychczas dotyczyło to zawiesznień i konfiguracji systemu oraz wymiany certyfikatów (sześć przypadków), przy czym reakcja na zgłoszenia następowała tego samego dnia, wobec tego nie naliczono kar umownych. Skarbnik podała, że realizacja projektu znacznie podniosła poziom cyfryzacji Urzędu, poprawiła warunki pracy i komunikację z mieszkańcami, gdyż system zwiększył poziom ich obsługi dzięki integracji z platformą e-PUAP, umożliwił pracę zdalną w czasie pandemii i rozwój zastosowanych rozwiązań.

(akta kontroli str. 205-218, 2240-2363, 2829-2834, 2864-2878)

**2.6.** Wynagrodzenie wykonawcy remontu mostu w Kośmidrach ustalono w umowie na 38,7 tys. zł, a wysokość maksymalnych wydatków w kwocie 75 tys. zł, tj. wyższej o 25 tys. zł od ustalonej kwoty dostępnych środków na sfinansowanie tego zadania (50 tys. zł) podanej przy otwarciu ofert. Burmistrz wyjaśnił, że środki do kwoty 75 tys. zł były zagwarantowane w ramach wydatków bieżących na utrzymanie dróg, a kwota 50 tys. zł była podana podczas otwarcia ofert, kiedy nie był jeszcze znany zakres robót dodatkowych trudnych wcześniej do przewidzenia. Wykonawca przedłożył kosztorys na roboty dodatkowe, a po ich wykonaniu kosztorys powykonawczy na całość robót (72 436,64 zł).

(akta kontroli str. 726-738, 889-895, 1037-1423)

<sup>46</sup> Obliczono na podstawie ceny zakupu niezbędnych modułów oraz opieki autorskiej dostawcy; 2 762,58 zł/m-c x 56 m-cy = 154 704,48 zł, tj. za okres od zakupu 1 marca 2019 r. do listopada 2023 r. (koniec umowy z COIG).

<sup>47</sup> W systemie SL2014; określał planowany przebieg realizacji, postęp rzeczowo-finansowy, wskaźniki produktu i rezultatu oraz wskazywał problemy napotkane w trakcie realizacji projektu.

<sup>48</sup> Wg zarządzenia Burmistrza z 18 grudnia 2017 r. w skład Zespołu wchodził m.in. zastępca Skarbnika Gminy (obecnie Skarbnik), która odpowiadała za finanse i rozliczenie (częściowe i końcowe).

2.7. W związku z remontem drogi w Galweciach, w dniu 1 kwietnia 2019 r. do Rady Miejskiej wpłynęła skarga na działania Burmistrza. Ze skargi wynikało, że prace związane z tym remontem rozpoczęły się przed wyborami samorządowymi, w dniach 18-19 października 2018 r. Stało się tak mimo tego, że informacje o wyłonieniu wykonawcy remontu ukazały się w listopadzie tegoż roku. Zdaniem skarżącego, działania takie naruszały zasadę legalizmu opisaną w art. 7 ust. 3 Pzp. Skargą zajmowała się Komisja Skarg, Wniosków i Petycji<sup>49</sup>, która uznała ją za zasadną<sup>50</sup>.

W dniu 24 czerwca 2019 r. uchwałę o uznaniu skargi za zasadną podjęła Rada Miejska<sup>51</sup>. Pomimo uznania powyższej skargi za zasadną Rada nie podjęła działań w celu, np. zawiadomienia innych organów państwowych o dokonanych ustaleniach. Przewodniczący Rady wyjaśnił, że nie przyjęto stanowiska lub uchwały ws. powiadomienia organów państwowych, gdyż radni o to nie wnioskowali, a Rada nie ma tej kompetencji na podstawie art. 304 § 2 Kpk<sup>52</sup>, co potwierdzały rozstrzygnięcia wojewodów<sup>53</sup>, z których wynikało, że kompetencje te należą do kierownika jst.

(akta kontroli str. 886-888, 891-895, 1037-1041, 1087-1191)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku robót dodatkowych zrealizowanych w ramach remontu mostu w Kośmidrach, w dokumentacji Urzędu brak było jednoznacznego, pisemnego dowodu na akceptację całego zakresu prac dodatkowych zgłoszonych przez wykonawcę oraz przedstawionego na tę okoliczność kosztorysu. W ocenie Izby, działanie takie było nierzetelne, gdyż wyrażenie zgody na zwiększenie zakresu prac, skutkujące znaczącym zwiększeniem wydatków budżetowych, powinno być wystarczająco udokumentowane, zarówno na wypadek sporu między stronami umowy, jak i ze względu na zasadę przejrzystości finansów publicznych. Właściwe udokumentowanie sposobu rozpatrzenia wniosków i dokumentów przedłożonych przez wykonawcę powinno też stanowić dowód realizacji, spoczywającego na Urzędzie, zgodnie z § 5 ust. 2 umowy, obowiązku weryfikacji faktu wykonania robót dodatkowych. Ponadto, mimo faktycznego zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy tego remontu o 33,7 tys. zł w stosunku do ceny określonej w § 5 ust. 1 (38, 7 tys. zł), nie aneksowano umowy w tym zakresie, chociaż przepis § 11 ust. 2 umowy stanowił, że wszelkie zmiany i uzupełnienia jej treści wymagają aneksu w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

Kierownik WIK wyjaśnił, że konieczność wykonania robót dodatkowych udokumentowano notatką służbową, wpisem do dziennika budowy i w korespondencji e-mailowej z wykonawcą, natomiast kosztorys zaakceptowano w ramach protokołu odbioru końcowego. Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza (przytoczonych powyżej) i kierownika WIK, aneks był zbędny, gdyż zapis umowy o możliwości dokonania wydatków do 75 tys. zł upoważniał do zapłaty wynagrodzenia wg kosztorysu powykonawczego.

Zdaniem NIK dokumentacja, o której mowa w wyjaśnieniach kierownika WIK, nie obejmowała jednak akceptacji całości robót dodatkowych, które zostały

<sup>49</sup> Protokoły z posiedzeń Komisji w dniach 19 i 30 kwietnia oraz 14 czerwca 2019 r.

<sup>50</sup> Protokoły z posiedzeń Komisji w dniach 30 października i 14 listopada 2018 r. oraz 12 grudnia 2019 r.

<sup>51</sup> Protokół z sesji i uchwała RM Nr XI/97/219 z 24 czerwca 2019 r.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 534).

<sup>53</sup> Rozstrzygnięcie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr PN.4131.116.2021 z 6.04.2021 r. (LEX Nr 3238741, 2021/ 1361) oraz Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.811.2020 z 2.10.2020 r. (Dz. Urz. z 7.10.2020 r. poz. 7195).

następnie przedstawione w kosztorysach sporządzonych przez wykonawcę. Brak było w niej też jasnej informacji, kiedy i przez kogo kosztorysy te zostały zaakceptowane na etapie wykonywania umowy. Odnośnie wyjaśnień ws. braku konieczności aneksowania umowy należy zauważyć, że umowa z wykonawcą określała w § 5 ust. 1 cenę zamówienia, a ta niewątpliwie uległa podwyższeniu. W związku z tym doszło do rzeczywistej zmiany treści umowy, co zgodnie z § 11 ust. 2 wymagało jej aneksowania. Co prawda, przepisy § 5 określały warunki zmiany ceny, jednak nie przesądzały jej ostatecznej wysokości.

(akta kontroli str. 889-895, 1087-1191, 1452-1455)

2. Dopuszczono do rozpoczęcia realizacji remontu drogi w Galwieciach przed przeprowadzeniem wyboru wykonawcy i zawarciem umowy na wykonanie tego zamówienia, tj. z naruszeniem przepisu § 3 ust. 5 Regulaminu zamówień podprogowych<sup>54</sup>, zgodnie z którym zamówienia należało udzielić wykonawcy wybranemu na podstawie tego Regulaminu. Regulamin w § 4 określał procedury wyboru wykonawcy (zapytanie ofertowe), a w § 5 – formę dokumentowania postępowania (m.in. protokół z badania i oceny ofert, zapytanie ofertowe).

Burmistrz wyjaśnił, że nie zlecał realizacji ww. remontu przed przeprowadzeniem zapytania ofertowego. Remont sfinansowano ze środków bieżących na utrzymanie dróg i funduszu sołeckiego, którego przeznaczenie w części zmieniono 13 listopada 2018 r., przed zawarciem umowy. Nadzór nad jej realizacją sprawował kierownik WIK, egzekwując usunięcie usterek. Kierownik WIK wyjaśnił zaś, że wykonawca rozpoczął roboty remontowe samowolnie bez uzgodnienia z Urzędem.

(akta kontroli str. 891-895, 1087-1191)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Urząd jako inwestor wywiązał się z obowiązków wynikających z przepisów Prawa budowlanego, dotyczących m.in. zapewnienia opracowania odpowiedniej dokumentacji budowlanej, uzyskania wymaganych pozwoleń oraz ustanowienia kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego posiadających wymagane kwalifikacje. Badane inwestycje realizowano w terminach wynikających z umów, za wyjątkiem remontu drogi w Galwieciach, do którego faktycznie przystąpiono jeszcze przed dokonaniem procedury wyboru wykonawcy i zawarciem z nim umowy. Urząd dokonywał odbioru zamówionych robót budowlanych oraz związanych z nimi dostaw i usług w terminach i w sposób ustalony w umowach. W razie stwierdzenia, że przedmiot zamówienia nie odpowiadał wymogom zamawiającego (zamówienie na usługi cyfrowe, nadzór inwestorski nad budową Zakładu), Urząd stosował przewidziane w umowach kary umowne. Ponadto, w związku z przedłużającą się, na skutek rozbieżności w dokumentacji projektowej, realizacją budowy Zakładu Urząd naliczył kary umowne w związku z odstąpieniem od umowy przez wykonawcę.

Prawidłowo dokumentowano okoliczności dotyczące zwiększenia wynagrodzenia lub zakresu robót w przypadku trzech z czterech inwestycji, w których zaszła taka potrzeba. Niewystarczająco udokumentowano natomiast fakt weryfikacji oraz akceptacji zakresu i kosztów robót dodatkowych przy remoncie mostu w Kośmidrach.

<sup>54</sup> Załącznik do zarządzenia Nr 558/IV/2016 Burmistrza Gołdapi z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie udzielania zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane realizowane przez Gminę Gołdap, a których wartość netto nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro

### 3. Realizacja dostaw i usług<sup>55</sup>

**3.1.** Według stanu na 31 grudnia poszczególnych lat objętych kontrolą planowane i zrealizowane wydatki na zakup dostaw i usług wyniosły odpowiednio 9 230,6 tys. zł i 8 504,9 tys. zł (92,1%) w 2018 r., 9 533,5 tys. zł i 8 857,9 tys. zł (92,9%) w 2019 r., 9 536,6 tys. zł i 8 705,9 tys. zł (91,3%) w 2020 r. oraz 10 330,3 tys. zł i 9 070,8 tys. zł (87,8%) w 2021 r. Na koniec poszczególnych lat zobowiązania wyniosły odpowiednio 14 tys. zł, 376,7 tys. zł, 179 tys. zł i 181 tys. zł, przy czym nie było zobowiązań wymagalnych i wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli str. 1457-1468, 2804-2811)

**3.2.** Badanie 11 wydatków<sup>56</sup> dokonanych ze środków bieżących na dostawy i usługi o wartości 389,7 tys. zł (w tym 40,8 tys. zł w 2018 r., 103,2 tys. zł w 2019 r., 85,4 tys. zł w 2020 r. i 160,2 tys. zł w 2022 r.) wykazało, że:

- Wynikały one z uzasadnionych potrzeb, wpisywały się w realizowane zadania, wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczono, przy czym:
  - delegacje zagraniczne trzech pracowników do Chin oraz dwóch do Grecji (21-29 sierpnia 2018 r. oraz 31 stycznia-3 lutego 2020 r.), odbyły się na podstawie umów partnerskich, celem promocji Gołdapi jako uzdrowiska (koszt 17,7 tys. zł);
  - delegacje krajowe dotyczące udziału trzech pracowników w szkoleniach – dwóch przeprowadzonych w Olsztynie i jednego w Uniejowie (odpowiednio 18-19 grudnia 2018 r. i 28-29 września 2021 r.), odbyły się na podstawie zaproszeń organizatorów (1,6 tys. zł);
  - szkolenia zawodowe o tematyce administracyjnej dla 49 pracowników (23 listopada 2019 r.) i cztery szkolenia informatyczne dla 16 pracowników (3-4 i 15-19 listopada oraz 13-17 i 14-15 grudnia 2021 r.<sup>57</sup>) zorganizowano na podstawie ofert organizatorów (21,4 tys. zł);
  - zakup kruszywa w celu zapewnienia utrzymania dróg żwirowych, odbył się na podstawie umów zawartych 1 sierpnia 2019 r. i 4 maja 2021 r., w wyniku rozstrzygnięcia zapytań ofertowych (193,2 tys. zł);
  - publikacja ogłoszeń na portalu internetowym prywatnego wydawcy odbywała się na podstawie trzech umów, zawartych w oparciu o Regulamin udzielania zamówień podprogowych oraz zgodnie z art. 4 pkt 8 Pzp (koszt 59,4 tys. zł); Burmistrz wyjaśnił, że umowy te zawierano z uwagi na potrzebę dotarcia z informacjami do szerokiego grona mieszkańców, a ten portal był dużo częściej odwiedzany niż strony Gminy.
- Realizacja wydatków była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi (art. 44 ustawy o finansach publicznych<sup>58</sup>) oraz umów zawartych z wykonawcami – pod względem terminów, sposobu odbioru i płatności, przy czym nie wykorzystywano maksymalnej liczby ogłoszeń na portalu (30 lub 40 miesięcznie), ponosząc pełną odpłatność za korzystanie z pakietu usług (od 950 do 1 500 zł miesięcznie). Urząd zamieszczał na portalu od czterech do 27 ogłoszeń miesięcznie<sup>59</sup>. Burmistrz wyjaśnił, że wysokość opłat nie była

<sup>55</sup> Sprawy te leżały w kompetencji WIK (siedem osób).

<sup>56</sup> Dwie usługi wz. utrzymania dróg (rozd. 60016 § 4270); dwie podróże krajowe finansowane z rozdz. 75023 § 4410 (wyjazdy na konferencję i szkolenie); dwie podróże zagraniczne do Chin i Grecji (rozd. 75023 § 4420); dwa szkolenia dla 49 i 16 osób (rozd. 75023 § 4700); trzy usługi dot. publikacji ogłoszeń (rozd. 75095 § 4300).

<sup>57</sup> Dofinansowane z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (80%).

<sup>58</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).

<sup>59</sup> W 2017 r. było to od 6 do 24 ogłoszeń miesięcznie, w 2018 r. – od 4 do 27, w 2019 r. – od 11 do 24, w 2020 r. – od 6 do 26, a w 2021 r. od 4 do 23.



zróżnicowana, gdyż ryczałt za pakiety 30 lub 40 ogłoszeń był formą stałego abonamentu i nie zależał od stopnia jego wykorzystania. W umowach nie zawarto zapisów o redukcji opłat z uwagi na to, że w przypadku stosowania cen jednostkowych opłaty przewyższałyby ryczałt.

- W umowach zawarto zapisy dotyczące naliczania kar umownych w przypadku niewykonania lub nierzetelnego wykonania umów (przypadki naliczenia takich kar nie wystąpiły), przy czym dwie umowy na publikację ogłoszeń internetowych nie zawierały zapisów o karach umownych. Jak wyjaśnił Burmistrz, wynikało to z zaufania do wydawcy, w przypadku którego nie było przypadków nierzetelnego wykonania umowy, w związku z tym interes publiczny był niezagrożony.

(akta kontroli str. 1470-1675)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Badane zakupy, dostawy i usługi przeprowadzono zgodnie z podstawowymi zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych<sup>60</sup>, przede wszystkim celem realizacji zadań i potrzeb Gminy, dążąc do uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów. Przeznaczone na realizację ww. zadań środki budżetowe wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

OBSZAR

#### **4. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości i mieszkaniowym<sup>61</sup>**

Opis stanu  
faktycznego

**4.1.** Według stanu na 1 stycznia 2018 r. w zasobach Gminy pozostawało 425 lokali o łącznej powierzchni 15 619 m<sup>2</sup> w 231 budynkach, w tym 280 lokali mieszkalnych (o łącznej powierzchni 12 974 m<sup>2</sup>) w 104 budynkach komunalnych i wspólnotowych oraz 145 lokali użytkowych i gospodarczych (2 645 m<sup>2</sup>) w 127 takich budynkach. Zasób mieszkaniowy Gminy stanowiło:

- 37 lokali mieszkalnych (w 13 budynkach gminnych) o łącznej powierzchni użytkowej 1 823 m<sup>2</sup>,
- 19 lokali socjalnych w czterech budynkach komunalnych (782 m<sup>2</sup>),
- 212 lokali mieszkalnych w 79 budynkach wspólnotowych (9 906 m<sup>2</sup>),
- dziewięć lokali socjalnych w siedmiu budynkach wspólnot (403 m<sup>2</sup>),
- trzy lokale tymczasowe w jednym budynku wspólnoty mieszkaniowej (60 m<sup>2</sup>).

Stan zasobu mieszkaniowego Gminy na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą przedstawiał się następująco: 269 lokali o łącznej pow. 12 486 m<sup>2</sup> (w 99 budynkach) w 2018 r., 273 o pow. 12 576 m<sup>2</sup> (100) w 2019 r., 269 o pow. 12 395 m<sup>2</sup> (96) w 2020 r. oraz 267 o pow. 12 178 m<sup>2</sup> (95) w 2021 r. Zasoby użytkowe i gospodarcze wynosiły odpowiednio 3 128 m<sup>2</sup>, 3 039 m<sup>2</sup>, 2 996 m<sup>2</sup> i 3 011 m<sup>2</sup>.

(akta kontroli str. 868-872, 1469)

**4.2.** Zgodnie z art. 25 ust. 2 i 2a Uogn w Gminie opracowano i przyjęto do realizacji plan wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych na lata 2017-2019<sup>62</sup>, a następnie plan na lata 2020-2022<sup>63</sup>. Plany te zawierały elementy określone w ww. przepisach, w tym: zestawienie nieruchomości zasobu, prognozę dotyczącą

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.).

<sup>61</sup> Gospodarowaniem zasobami gminnymi zajmowało się 8 osób Wydziału Gospodarki Przestrzennej, Ochrony Środowiska i Nieruchomości („GPO”) – kierownik i z-ca, po 3 inspektorów i referentów, a podatkami – Wydziału Finansów i Realizacji Budżetu, tj. Skarbnik i z-ca, 3 inspektorów, po 2 specjalistów i referentów – razem 9 osób.

<sup>62</sup> Zarządzenie Nr 811/II/2017 Burmistrza z 26 stycznia 2017 r.

<sup>63</sup> Zarządzenie Nr 507/III/2020 Burmistrza z 5 lutego 2020 r.

udostępniania i nabywania nieruchomości, w tym poziom wydatków i wpływów związanych z udostępnianiem nieruchomości, a także program ich zagospodarowania.

(akta kontroli str. 765-775)

**4.3.** W dniu 31 sierpnia 2021 r., na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów<sup>64</sup> („Uopl”) przyjęto wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2021-2025<sup>65</sup>. Program zawierał elementy określone w art. 21 ust. 2 tej ustawy, tj. m.in. prognozę dotyczącą wielkości i stanu technicznego zasobu w tych latach, analizę potrzeb, plan remontów oraz modernizacji budynków i lokali, dane o planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach, zasady polityki czynszowej i warunki obniżania czynszu, sposób i zasady zarządzania lokalami oraz źródła finansowania i wysokość kosztów utrzymania zasobu.

Poprzedni wieloletni program gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym został przyjęty 27 marca 2013 r. i obejmował lata 2013-2017<sup>66</sup>. Zawierał on wszystkie wymagane elementy określone w art. 21 ust. 2 ww. ustawy. W kwestii braku planu gospodarowania zasobem mieszkaniowym w latach 2018-2021 (do 30 sierpnia) Burmistrz wyjaśnił, że zarządzanie lokalami gminnymi w tych latach odbywało się w oparciu o przepisy Uopl oraz uchwały RM ws. zasad wynajmowania lokali. Politykę mieszkaniową realizowano poprzez zamiany lokali, ich pozyskiwanie w wyniku wyroków eksmisyjnych, przydziały osobom oczekującym, remonty, zakupy na rynku pierwotnym i egzekwowanie terminowych płatności czynszów, a brak ww. programu nie stanowił przeszkody w gospodarowaniu zasobem mieszkaniowym.

(akta kontroli str. 776-803, 891-895, 1456)

**4.4.** Gmina wprowadziła pisemne procedury w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym, przyjmując uchwałę ws. zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu<sup>67</sup>. W uchwale tej określono m.in. wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie lokalu w najem/podnajem na czas nieoznaczony i najem socjalny oraz przesłanki kwalifikujące do poprawy sytuacji mieszkaniowej. Określono też zasady stosowania obniżek czynszu, kryteria przyznawania pierwszeństwa przy zawieraniu umowy najmu lokalu, warunki dokonywania zamiany lokali oraz tryb rozpatrywania wniosków o ich najem lokali.

(akta kontroli str. 804-818)

Zarządzanie nieruchomościami i zasobem mieszkaniowym Gmina powierzyła swojej jednostce, tj. ADM<sup>68</sup>, która w ramach zarządzania była zobowiązana m.in. do:

- zawierania, zmian i rozwiązywania w imieniu Gminy umów najmu, dzierżawy, użyczenia i innych stosunków prawnych w ramach zarządu;
- prowadzenia i przetwarzania baz danych i ewidencji zarządzanych zasobów oraz ich aktualizacji;
- naliczania czynszów i opłat dla najemców oraz ustalania zasad i rozliczania tytułem mediów i usług dla odbiorców;
- analiz kosztów związanych z zawartymi umowami i monitorowania wpłat oraz prowadzenia spraw windykacyjnych, sądowych i egzekucyjnych;

<sup>64</sup> Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611, ze zm.).

<sup>65</sup> Uchwała Nr XLI/326/2021 Rady Miejskiej w Goldapi („RM”) z 31 sierpnia 2021 r. ws. przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2021-2025.

<sup>66</sup> Uchwała RM Nr XXXV/229/2013 z 27 marca 2013 r. ws. przyjęcia programu jw. na lata 2013-2017.

<sup>67</sup> Uchwała Nr XIII/97/2015 RM z 28 października 2015 r. ws. zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, zm. uchwałą Nr XXX/245/2020 z 24 listopada 2020 r.

<sup>68</sup> Administracja Domów Mieszkalnych Sp. z o.o. z/s w Goldapi – umowa Nr WIK.7031.43.2014 z 29.10.2014 r.

- opracowywania rocznych planów remontów i ich realizacji oraz konserwacji bieżącej lokali i zapewniania pogotowia awaryjnego;
- kontroli prawidłowości wykorzystania lokali i utrzymywania w nich czystości.

(akta kontroli str. 819-831, 868-872, 2863)

**4.5.** W latach 2018-2021 w zakresie obrotu nieruchomościami Gmina dokonała 493 transakcji na ogólną kwotę przychodów w wysokości 5 900,6 tys. zł, w tym:

- sprzedaży<sup>69</sup> 89 działek i lokali mieszkalnych o łącznej wartości<sup>70</sup> 4 355,6 tys. zł, z tego 21 nieruchomości w 2018 r. za 276,9 tys. zł, 11 w 2019 r. za 250,8 tys. zł, 25 w 2020 r. za 1 566,8 tys. zł i 32 w 2021 r. za 2 261,1 tys. zł;
- wydzierżawienia<sup>71</sup> 118 działek, z czego osiągnęła przychody<sup>72</sup> w wysokości 46 tys. zł, z tego 22,6 tys. zł w 2018 r. z tytułu udostępnienia 26 działek; 4,4 tys. zł w 2019 r. (30 działek); 4 tys. zł w 2020 r. (18) i 15 tys. zł w 2021 r. (44);
- wynajęcia 279 lokali mieszkalnych<sup>73</sup>, osiągając ogółem 897 tys. zł wpływów<sup>74</sup>, z tego 129,5 tys. zł za wynajęcie 52 lokali w 2018 r.; 207,7 tys. zł w 2019 r. (70 lokali); 247,7 tys. zł w 2020 r. (68) i 312,1 tys. zł w 2021 r. (89);
- zamiany 7 nieruchomości (6 działek i jednego mieszkania) o wartości<sup>75</sup> 602 tys. zł, z tego 3 transakcje o wartości 122 tys. zł w 2018 r., 2 o wartości 274,4 tys. zł w 2019 r. oraz po jednej w 2020 r. i 2021 r. o wartościach 160,5 tys. zł i 45,1 tys. zł;
- oddania w użytkowanie wieczyste 24 działek o wartości 373,2 tys. zł, z tego 13 w 2018 r. (wartość 269,4 tys. zł), 5 w 2019 r. (54,9 tys. zł) oraz po 3 w 2020 r. i 2021 r. (odpowiednio 35,4 tys. zł i 13,5 tys. zł).

Ponadto, w latach 2019-2020 oddano nieodpłatnie w trwałe zarząd dwie działki.

(akta kontroli str. 833-862, 2812-2828)

**4.6.** W 2012 r. Rada Miejska podjęła uchwałę określającą zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony<sup>76</sup>.

(akta kontroli str. 863-867)

**4.7.** W toku kontroli dokonano analizy 20 wybranych transakcji (4% zawartych w badanym okresie) w zakresie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi, tj.:

- sprzedaży dziewięciu nieruchomości w trybie przetargowym, w tym ośmiu w trybie przetargu ustnego nieograniczonego (za łączną kwotę 1 310,9 tys. zł) oraz jednej w trybie przetargu ustnego ograniczonego (za kwotę 635,8 tys. zł);
- dzierżawy dwóch nieruchomości w wyniku przetargu ustnego nieograniczonego;
- zbycia w trybie bezprzetargowym czterech nieruchomości, w tym trzech lokali za kwotę 112,3 tys. zł w związku z pierwszeństwem przysługującym najemcom lokali mieszkalnych oraz nieruchomości niezabudowanej o wartości 103 tys. zł

<sup>69</sup> Zgodnie z obowiązującym gminnym planem wykorzystania nieruchomości.

<sup>70</sup> We wszystkich przypadkach podstawą wyceny był operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę.

<sup>71</sup> Zgodnie z obowiązującym gminnym planem wykorzystania nieruchomości.

<sup>72</sup> Ceny dzierżaw ustalano na podstawie zarządzeń Burmistrza: Nr 170/VII/11 z 6 lipca 2011 r. ws. minimalnych stawek czynszu (112 przypadków) oraz Nr 1186/IX/2021 z 8 września 2021 r. ws. ogłoszenia przetargu na dzierżawę (sześć przypadków).

<sup>73</sup> Zgodnie z wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy.

<sup>74</sup> Wg obowiązujących stawek czynszu za lokale, z uwzględnieniem opłat za media i dodatków mieszkaniowych.

<sup>75</sup> Wg operatów szacunkowych.

<sup>76</sup> Uchwała RM Nr XXXII/208/2012 z 28 grudnia 2012 r. ws. określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości Gminy oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, zm. uchwałami Nr III/15/2014 z 30 grudnia 2014 r. i Nr XXII/153/2016 z 31 marca 2016 r.

w związku z prawem pierwokupu przysługującym na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>77</sup> („Uokur”);

- zamiany dwóch nieruchomości o wartości 339 tys. zł na nieruchomości należące do osób prywatnych,
- najmu trzech lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, w tym na czas nieokreślony (dwa lokale) i na czas oznaczony (jeden lokal socjalny).

(akta kontroli str. 2367-2378, 2422-2423)

**4.7.1.** Z dokumentacji ww. transakcji wynikało, że w każdym przypadku<sup>78</sup> zostały sporządzone wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia, bądź do najmu lub dzierżawy, które zostały wywieszone na tablicy ogłoszeń Urzędu co najmniej przez okres 21 dni. Wykazy te zamieszczano także w BIP Urzędu, a informacje o sposobie publikacji wykazów zamieszczano też na stronie monitorurzedowy.pl lub w prasie lokalnej o zasięgu powiatowym (dotyczy wykazów sporządzonych w 2018 r.). Wykazy te zawierały m.in. numer księgi wieczystej i dane adresowe nieruchomości oraz informacje o jej powierzchni i wartości (lokalu lub budynku) oraz ewentualnych obciążeniach, cenie i trybie zbycia lub odpłatnego udostępnienia.

(Dowód akta kontroli str. 2367-2767)

**4.7.2.** W przypadku zbycia lub dzierżawy nieruchomości w trybie przetargowym kandydatów na nabywców lub dzierżawców wyłoniono w pierwszych terminach przetargów. Ogłoszenia przetargowe wywieszano w siedzibie Urzędu i publikowano w BIP i stronie monitorurzedowy.pl<sup>79</sup>. W przypadku zbywanych nieruchomości ich wartość określali rzeczoznawcy w operatach szacunkowych, a ceny wywoławcze były co najmniej równe tej wartości. Prowadząc postępowania przestrzegano wymogów rozporządzenia ws. przetargów<sup>80</sup>, w tym m.in.:

- wysokości, formy i uiszczenia wadium przez uczestników przetargu (§ 4);
- terminów podania do publicznej wiadomości ogłoszeń o przetargu (§ 6 ust. 1) oraz zawartości ogłoszeń (§§ 13 i 15);
- przeprowadzenia postępowań przetargowych przez komisję w składzie co najmniej trzyosobowym (§ 8 ust. 1 i 2);
- sporządzenia protokołu z przetargu (§ 10);
- podania informacji o wyniku przetargu poprzez wywieszenie jej na tablicy ogłoszeń Urzędu i publikację w BIP (§ 12).

Powyższych terminów i czynności dochowano też w postępowaniach na dzierżawę nieruchomości. Urząd przekazywał wyłonionym w przetargach kandydatom na nabywców, w terminie określonym w art. 41 ust. 1 Uogn, informacje o wyznaczonym miejscu i terminie zawarcia aktu notarialnego sprzedaży. Wszystkie postępowania zakończyły się podpisaniem umów sprzedaży lub dzierżawy.

Sprzedaż nieruchomości w obrębie Bałupiany<sup>81</sup>, w drodze przetargu ograniczonego, poprzedzona została zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej<sup>82</sup>. Przedmiotem ustaleń planu, którego założenia były wcześniej przedmiotem konsultacji publicznej (brak uwag), było m.in. przeznaczenie ww. działek na tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Zmiana wynikała m.in. z faktu, że obwodnica miasta, która miała być

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 461).

<sup>78</sup> Nie dotyczy najmu komunalnych lokali mieszkalnych.

<sup>79</sup> Poza ogłoszeniami o przetargach na dzierżawę w 2018 r., które publikowano w tygodniku „Kurier Gołdapski”.

<sup>80</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2014 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 2213).

<sup>81</sup> Firmie KENSUS z/s w Gołdapi, za cenę 635,8 tys. zł brutto.

<sup>82</sup> Uchwała RM Nr XXVIII/238/2020 z 27 października 2020 r.

pierwotnie zlokalizowana na tym terenie została wybudowana w innym miejscu. Zmiana służyła doprowadzeniu do zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz umożliwiała sprzedaż nieruchomości, której dokonano w przetargu nieograniczonym z zachowaniem wymogów ustawowych.

(Dowód akta kontroli str. 2367-2375, 2424-2492, 2707-2784)

**4.7.3.** Sprzedaż lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym odbywała się na wniosek ich dotychczasowych najemców, z uwzględnieniem zasad wynikających z uchwały RM Nr XXXII/208/2012 z 28 grudnia 2012 r. (ze zm.)<sup>83</sup>. Zgodnie z § 6 ust. 1 tej uchwały, w przypadku sprzedaży lokali w budynku wielolokalowym najemcom przysługiwała bonifikata w wysokości 50% ceny. Wartość zbywanych lokali, wraz z przynależnym udziałem w gruncie, ustalono w operatach szacunkowych. Cena sprzedaży, ustalona w rokowaniach z najemcami, uwzględniała ww. bonifikatę. W dwóch przypadkach najemcy uiszcili całą cenę przed zawarciem aktu notarialnego, a w jednym przypadku przed zawarciem aktu uiszczona została część ceny. Zapłatę pozostałej części rozłożono na 20 rat naliczanych co kwartał. W akcie sprzedaży określono, że raty będą oprocentowane w wysokości stopy redyskonta weksli NBP, a ich spłatę zabezpieczono hipoteką.

Sprzedaż nieruchomości niezabudowanej nastąpiła na wniosek dotychczasowego dzierżawcy, który dzierżawił ją na podstawie umowy zawartej 22 września 2015 r. na czas nieoznaczony, w wyniku rozstrzygnięcia przetargu. Nieruchomość ta została uwzględniona w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży ogłoszonym 15 maja 2019 r., a 4 października 2019 r. Burmistrz wydał zarządzenie o sprzedaży nieruchomości dotychczasowemu dzierżawcy za 103 tys. zł. Podstawę zarządzenia stanowił art. 3 ust. 1 Uokur (pierwokup przysługujący dzierżawcy nieruchomości rolnej). Warunkową umowę sprzedaży, ze względu na prawo pierwokupu przez Skarb Państwa, zawarto 5 listopada 2019 r., a umowę przeniesienia własności – 8 listopada 2019 r.

(Dowód akta kontroli str. 2376-2421, 2521-2544, 2768-2770)

**4.7.4.** Objętych badaniem zamian nieruchomości komunalnych dokonano z osobami fizycznymi. Przedmiotem zamian był lokal mieszkalny o pow. 44,25 m<sup>2</sup> i działka niezabudowana o pow. 0,3032 ha położone w Gołdapi. W zamian Gmina nabyła lokal mieszkalny i działkę o pow. odpowiednio 55,92 m<sup>2</sup> i 0,3032 ha. Zamiany lokali dokonano na wniosek osoby fizycznej, a zamiany działek w związku z potrzebą poszerzenia drogi gminnej stanowiącej dojazd do innych nieruchomości. Wartość szacunkowa lokalu komunalnego i lokalu prywatnego wynosiła odpowiednio 69,8 tys. zł i 70,2 tys. zł<sup>84</sup>. Wartość działek podlegających zamianie była równa – 269,5 tys. zł. Zawarcie umów zamiany, odpowiednio w grudniu 2018 r. i w październiku 2019 r., poprzedzono wywieszeniem wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia i ich publikacją w BIP oraz sporządzeniem protokołów uzgodnień. Umowę zamiany lokali zawarto po upływie ok. dziewięciu m-cy od uzgodnień, a pełnomocnik drugiej strony wezwał Burmistrza do wykonania umowy przyrzeczonej. Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że zamiana była powiązana ze złożoną wcześniej zgodą najemcy lokalu komunalnego na zamianę lokalu. Najemca wycofał zgodę, więc należało poszukiwać innego lokalu do najmu, a proces przedłużał się, o czym kontrahenta informowano.

(Dowód akta kontroli str. 2422-2423, 2545-2586, 2785-2789)

**4.7.5.** Zawarcie badanych umów najmu lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony podlegało przepisom uchwały RM Nr XIII/97/2015 z 28 października 2015 r.

<sup>83</sup> Uchwała ws. określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości Gminy oraz ich dzierżawy lub wynajmu na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

<sup>84</sup> Wartość szacunkowa obu lokali obejmowała też odpowiednie udziały w gruncie.

w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy. Wnioski przyszłych najemców, zawierające m.in. dane o ich sytuacji mieszkaniowej i majątkowej, zaktualizowano przed zawarciem umowy najmu. Wnioski te zostały pozytywnie zaopiniowane przez Społeczną Komisję Mieszkaniową (§ 8 ust. 3-4 ww. uchwały). Zawarcie umów poprzedzono wydaniem przez Burmistrza skierowań do zawarcia umów najmu. W obu przypadkach z przyszłymi najemcami podpisano w 2018 r. porozumienia w sprawie wykonania, na ich koszt i bez możliwości domagania się zwrotu poniesionych nakładów, remontów tych lokali celem dostosowania ich do indywidualnych potrzeb najemców (wg § 12 ww. uchwały). Porozumienia określały m.in. niezbędne prace i warunki ich odbioru. Prace zostały odebrane protokolarnie i uznane za wykonane prawidłowo. Następnie, w dniach 27 lipca 2018 r. i 27 września 2018 r., wydano skierowania do zawarcia umów najmu lokali wskazanych w ww. porozumieniach. Przy czym w lipcu 2019 r. Gmina zaproponowała jednemu z najemców zamianę lokalu przydzielonego w 2018 r. na lokal w nowo pozyskanym budynku. Po wyrażeniu zgody na zamianę, 21 sierpnia 2019 r. zawarto umowę najmu nowego lokalu.

(Dowód akta kontroli str. 2587-2665, 2771-2777)

Badaną umowę najmu lokalu socjalnego zawarto 29 maja 2017 r. na okres 2 lat i na wniosek najemcy podlegała ona przedłużeniu na kolejne roczne okresy. Skierowanie do zawarcia umowy najmu tego lokalu wydano w zwizku z wyrokiem eksmisyjnym Sądu Rejonowego w Olecku z 9 listopada 2011 r., przyznającym pozwanym prawo do lokalu socjalnego. Zgodnie z § 5 ust. 3 pkt 2 ww. uchwały osobom z wyrokiem o eksmisji z tym prawem przysługiwało pierwszeństwo w zawarciu umowy najmu. Stawki czynszu określone w umowach najmu odpowiadały stawkom określonym w zarządzeniu Burmistrza z 12 listopada 2007 r. w sprawie stawek czynszu w lokalach zasobu mieszkaniowego Gminy i stawek za lokale socjalne.

(Dowód akta kontroli str. 2665-2706, 2778)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2018 - 2021 (do 30 sierpnia), wbrew wymogom art. 21 ust. 1 pkt 1 Uopl, nie uchwalono programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy. Burmistrz, w złożonych wyjaśnieniach, nie podał powodów takiej sytuacji, natomiast Naczelnik WIK wyjaśnił, że brak planu wynikał z zaniedbania jego sporządzenia. Zdaniem NIK, takie zaniedbania wskazują na nieefektywność mechanizmów systemu kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia ciągłości działalności Urzędu.

(akta kontroli str. 776-803, 891-895, 1456)

2. Operat szacunkowy nieruchomości niezabudowanej o pow. 1,76 ha w obrębie Bitkowo, celem określenia jej wartości rynkowej dla potrzeb sprzedaży, sporządzono 23 października 2018 r., zaś umowy sprzedaży tej nieruchomości, (warunkowa i przeniesienia własności) zawarto 5 i 8 listopada 2019 r., tj. niezgodnie z art. 156 ust. 3 Uogn, który stanowi, że operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego go sporządzono, przez okres 12 m-cy od daty sporządzenia. Zastępca naczelnika GPO85 wyjaśniła, że w dniu wydania przez Burmistrza zarządzenia w sprawie sprzedaży tej nieruchomości (4 października 2019 r.), operat szacunkowy był aktualny i uznano to za właściwe, więc operat nie był aktualizowany.

(2367-2375, 2493-2520, 2790-2793, 2796-2801)

<sup>85</sup> Wydział Gospodarki Przestrzennej, Ochrony Środowiska i Nieruchomości Urzędu Miejskiego w Goldapi.

3. Nierzetelnie udokumentowano sposób i wyniki weryfikacji spełnienia przez nabywcę ww. nieruchomości warunku wynikającego z art. 3 ust. 1 pkt 2 Uokur, tj. wejścia nabywanej nieruchomości w skład rodzinnego gospodarstwa rolnego, gdyż w aktach tej transakcji brakowało dokumentów na ww. okoliczność. Urząd nie posiadał, także dokumentu potwierdzającego rezygnację przez uprawniony organ z przysługującego Skarbowi Państwa prawa pierwokupu.

Zastępca naczelnika GPO wyjaśniła, że warunek ten zweryfikowano poprzez sprawdzenie danych o dzierżawcy w systemie PUMA (posiadane nieruchomości, zameldowanie) i Wydziale FRB<sup>86</sup> (podatek rolny). Z aktu notarialnego wynikało, że dostarczono m.in. zaświadczenie o zameldowaniu, dyplom ukończenia studiów (ochrona środowiska), świadectwo ukończenia szkoły rolniczej oraz oświadczenie o osobistym prowadzeniu gospodarstwa. W kwestii prawa pierwokupu przez Skarb Państwa podała, że oświadczenie nadleśniczego znajduje się w dokumentacji aktu notarialnego z 8 listopada 2019 r., a wypis warunkowej umowy sprzedaży doręczył nadleśniczemu notariusz, celem wypowiedzenia się w sprawie prawa pierwokupu.

Zdaniem NIK, z uwagi na to, że sprzedaż dotyczyła działki gminnej na rzecz osoby mogącej skorzystać z przywileju pierwokupu tylko po łącznym spełnieniu ustawowych wymogów, rzetelna weryfikacja ich spełnienia powinna być przeprowadzona przy użyciu adekwatnych dowodów i starannie udokumentowana, także w zakresie stwierdzenia czy zbywana nieruchomość faktycznie wchodziła w skład gospodarstwa rolnego przyszłego nabywcy. Okoliczności związane z możliwością skorzystania przez Skarb Państwa z prawa pierwokupu również są na tyle istotne (np. w razie ewentualnych roszczeń), by dokładnie je udokumentować w aktach urzędowych.

(2376-2421, 2493-2520, 2790-2793)

4. W kontrolowanych przypadkach wymagano od najemców komunalnych lokali mieszkalnych ubiegających się o nabycie wynajmowanych lokali, złożenia – pod rygorem odpowiedzialności z art. 233 Kodeksu karnego – oświadczeń o tym, że nie są właścicielami innych lokali mieszkalnych lub działek budowlanych. Zdaniem NIK, żądanie złożenia takich oświadczeń odbywało się bez właściwej podstawy prawnej.

Zastępca naczelnika GPO wyjaśniła, że podstawą tego żądania były przepisy art. 21b ust. 4 i 5 Uopł, według których na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu socjalnego z zasobu mieszkaniowego, jest obowiązana złożyć oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o braku tytułu prawnego do innego lokalu w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Przy czym, w 2021 r. z żądania ww. oświadczeń zrezygnowano.

NIK zauważa, że przepisy wskazane w wyjaśnieniach nie odnoszą się do trybu sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz najemców, lecz wyłącznie do najemców lub osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu. Zgodnie z art. 233 § 6 Kodeksu karnego, stosowanie przepisów związanych z odpowiedzialnością za złożenie fałszywego zeznania lub oświadczenia (art. 233 § 1-3 i § 5) jest możliwe tylko w przypadku, gdy ustawa przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

(2376-2421, 2521-2544, 2790-2793)

---

<sup>86</sup> Wydział Finansów i Realizacji Budżetu Urzędu Miejskiego.

5. W wyniku analizy umów zamiany nieruchomości komunalnych na nieruchomości osób prywatnych (pkt 4.7.4. wystąpienia) stwierdzono, że ich podpisanie było poprzedzone wzajemnymi płatnościami między stronami umowy, w kwotach równych wartościom nieruchomości wynikającym z operatów szacunkowych. Natomiast art. 603 ustawy – Kodeks cywilny<sup>87</sup> określa, że przez umowę zamiany każda ze stron zobowiązuje się przenieść na drugą stronę własność rzeczy w zamian za zobowiązanie się do przeniesienia własności innej rzeczy.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że przy zamianach stosowano praktykę pełnej odpłatności przez strony umowy, co jest związane z zakazem kompensaty, o którym mowa w art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości. Możliwość kompensaty dochodów wynika z art. 65 i 66 Ordynacji podatkowej. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych podstawą gospodarki finansowej jednostki jest plan finansowy, której kierownik ustala przypadające jej należności. Zgodnie z art. 11 tej ustawy jst pokrywają wydatki z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek jego dochodów. Zamiana jest umową o podobnym charakterze do sprzedaży, a ustawodawca nie uregulował odrębnie tej transakcji (zgodnie z art. 604 Kodeksu cywilnego do umowy zamiany stosuje się przepisy o sprzedaży). Stąd zamiana, podobnie jak sprzedaż, stanowi formę odpłatnego zbycia.

W ocenie NIK, przepisy Kodeksu cywilnego (Księga III, tytuł XII) regulują jednak odrębnie umowę zamiany, a jej elementem nie jest – jak przy sprzedaży – zapłata ceny. Ustawowe odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o umowie sprzedaży nie przesądza o uznaniu tych umów za różniące się nieistotnie. Ponadto, art. 15 ust. 1 Uogn określa, że w przypadku zamiany nieruchomości komunalnych na nieruchomości będące własnością osób fizycznych i prawnych, gdy wartości zamienianych nieruchomości nie są równe, stosuje się dopłatę równą różnicy między wartościami. Z umów zamiany i poprzedzających je uzgodnień nie wynikało natomiast, jak wskazano w wyjaśnieniach, aby celem tych umów była kompensata zaległości podatkowych lub wygaszenie zobowiązania podatkowego.

NIK zauważyła, że ww. umowy miały charakter mieszany – zawierały elementy umowy zamiany, jak i umowy kupna-sprzedaży. Tymczasem przepisy Uogn określają regulacje, które należy zastosować przy wyborze konkretnej formy gospodarowania nieruchomościami. I tak, stosownie do art. 28 ust. 1 oraz art. 37 ust. 1 Uogn nieruchomości, co do zasady są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, natomiast zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 4 Uogn w formie bezprzetargowej następuje zbycie nieruchomości w drodze zamiany. Właściwe ukształtowanie stosunku prawnego rzutuje więc na obowiązki Gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

(2422-2423, 2545-2586, 2785-2789)

6. W sposób nieprzejrzysty i sprzyjający dowolności przy decydowaniu o kolejności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych stosowano, przewidzianą w uchwale RM Nr XIII/97/2015 z 28 października 2015 r., możliwość zawierania umów najmu pod warunkiem zawarcia porozumienia o remoncie lokalu na koszt przyszłego najemcy. Informacje o faktycznych możliwościach w zakresie wykorzystania tego uprawnienia (np. o mieszkaniach wymagających remontu) nie były dostępne ogółowi mieszkańców, choć uprawnione do zawarcia umowy najmu w tym trybie były zarówno osoby nieposiadające lokalu mieszkalnego, jak i najemcy lokali komunalnych (§ 12 ust. 2 uchwały).

<sup>87</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.).



Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że najemcy, których dotyczyła sytuacja stwierdzona w wyniku kontroli, znajdowali się na liście osób zakwalifikowanych do przydziału lokali sporządzonej przez SKM. Osoby te same wyszukiwały lokale, które mogłyby zająć po ich wyremontowaniu i zabiegali o taką możliwość. Lokale nie były do najmu przystosowane, gdyż wymagały remontów, których Gmina nie mogła dokonać ze względu na ograniczone środki finansowe. Informacja o takich możliwościach nie była upowszechniana dla ogółu mieszkańców.

(2587-2664, 2771-2777, 2785-2789)

7. W lipcu 2019 r. zaproponowano najemcy lokalu przy ul. A, z którym umowę zawarto 4 października 2018 r., zamianę na lokal w nowo wzniesionym budynku przy ul. B (zamianę sfinalizowano 21 sierpnia 2019 r.), przy czym według § 6 ust. 2 uchwały RM Nr XIII/97/2015 z 28 października 2015 r., nie powinno ujmować się na liście zamian lokali osób, które otrzymały mieszkanie gminne w okresie ostatnich pięciu lat.

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że celem tej zamiany było polepszenie warunków mieszkaniowych matce samotnie wychowującej troje dzieci, która dodatkowo wyremontowała pierwotnie zajmowany lokal komunalny na własny koszt. Lokal ten przydzielono rodzinie z listy oczekujących. W kwestii kryteriów jakimi kierowano się, proponując najemcom zamiany na lokale położone w budynku przy ul. B podała, że chodziło o rodziny wieloosobowe w mieszkaniach z lokalnym ogrzewaniem, które utrzymywały je w dobrym stanie technicznym. Odzyskane w drodze zamiany lokale były gotowe do zamieszkania i przydzielono je rodzinom z listy oczekujących.

(akta kontroli str. 2587-2664, 2771-2777, 2794-2795)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie Gmina posiadała plan wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych, lecz przez dłuższą część tego okresu (od 1 stycznia 2018 r. do 30 sierpnia 2021 r.) nie obowiązywał, wskutek zaniedbania w sporządzeniu odpowiedniego dokumentu, program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy. Analiza wybranych transakcji zbycia i odpłatnego udostępnienia nieruchomości wykazała, że przestrzegano ustawowych obowiązków informacyjnych związanych z przeznaczeniem nieruchomości do zbycia lub udostępnienia. Prawidłowo stosowano przetargowy tryb zbywania i dzierżawy nieruchomości. Tryb bezprzetargowy stosowano w przypadkach określonych w prawie lokalnym, przestrzegając uprawnień przysługujących przyszłym nabywcom. Jednak od najemców ubiegających się o nabycie lokali mieszkalnych bezpodstawnie wymagano złożenia, pod rygorem odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, oświadczeń dotyczących ich sytuacji majątkowej. W jednym przypadku, zawierając umowę posłużono się operatem szacunkowym, którego aktualności nie potwierdzono, mimo ustawowego wymogu oraz nierzetelnie udokumentowano sposób weryfikacji prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy nieruchomości rolnej, a także okoliczności rezygnacji z prawa pierwokupu przysługującego Skarbowi Państwa. Ponadto, w związku z zamianą nieruchomości stosowano nieprawidłową praktykę wzajemnego gotówkowego rozliczenia w kwotach równych wartości zamienianych nieruchomości. Umowy najmu lokali mieszkalnych zawierano w sposób zgodny ze stosownymi uchwałami Rady Miejskiej, lecz w jednym wypadku odstąpiono od zasady nierozpatrywania spraw o zamianę lokalu, w sytuacji gdy najemca uzyskał lokal z zasobu komunalnego w okresie ostatnich pięciu lat. Zastrzeżenia w zakresie przejrzystości działania Urzędu budzi również praktyka nieinformowania ogółu mieszkańców o faktycznych możliwościach uzyskania najmu mieszkania komunalnego po jego wyremontowaniu na koszt przyszłego najemcy.

## 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 uwagi wnioski:

Uwagi Stwierdzone nieprawidłowości z zakresie przygotowania i udzielania niektórych zamówień publicznych oraz nieprzestrzeganie regulacji wewnętrznych przy udzielaniu zamówień podprogowych, wskazują, że w Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania skutecznego nadzoru i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych. Uzasadnione jest dokonanie przeglądu przyjętych procedur wewnętrznych i podjęcie działań minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w ww. zakresie.

- Wnioski
1. Wzmocnienie skuteczności i efektywności systemu kontroli zarządczej w zakresie nadzoru i wymiany informacji ze środowiskiem zewnętrznym w ramach przygotowania i przeprowadzania postępowań przetargowych oraz w zakresie zapewnienia ciągłości działania przy opracowaniu wieloletnich dokumentów programowych.
  2. Udzielanie zamówień niepodlegających przepisom Pzp w sposób określony w Regulaminie wewnętrznym oraz rzetelne prowadzenie rejestrów w tym zakresie.
  3. Rzetelne dokumentowanie zdarzeń związanych ze zmianami w zakresie przedmiotu lub wartości zamówienia, a także dokonywanie odpowiednich zmian w umowach z wykonawcami, gdy wymagają tego ustalenia umowne.
  4. Zapewnienie terminowego opracowania dokumentów programowych w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy.
  5. Stosowanie przy sprzedaży nieruchomości operatorów szacunkowych spełniających wymogi Uogn w zakresie ich aktualności.
  6. Rzetelne dokumentowanie sposobu i wyników weryfikacji ustawowych warunków związanych z prawem pierwokupu nieruchomości gminnych.
  7. Zaprzestanie dokonywania wzajemnych płatności między stronami umów zamiany nieruchomości komunalnych na nieruchomości osób prywatnych.
  8. Rozważenie udostępniania informacji przydatnych dla możliwości uzyskania najmu lokalu mieszkalnego po uprzednim jego wyremontowaniu na koszt przyszłego najemcy, w sposób sprzyjający transparentości tego procesu.
  9. Podjęcie działań w celu przestrzegania zasad rozpatrywania wniosków o zamianę wynajmowanych lokali określonych w stosownej uchwale RM.

## 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 niniejszego wystąpienia w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Olsztyn, 29 lipca 2022 r.

Kontroler  
Tomasz Marcinkowski  
Doradca prawny

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
Dyrektor  
z up.  
Barbara Zajdel  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:  
Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie

Piotr Górny

.....  
*podpis*