



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.411.002.03..2022

Pan
Mariusz Dziuba
Burmistrz Miasta i Gminy
Nowe Miasto nad Pilicą
Plac O.H. Koźmińskiego 1/2
26-420 Nowe Miasto nad Pilicą

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Nowym Mieście nad Pilicą ¹ , Plac O.H. Koźmińskiego 1/2, 26-420 Nowe Miasto nad Pilicą
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Dziuba, Burmistrz Miasta i Gminy Nowe Miasto nad Pilicą ² – od 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi. 2. Udzielanie zamówień publicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2022, z uwzględnieniem zdarzeń do czasu zakończenia kontroli, a także zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie.
Kontroler	Grzegorz Odziemkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/155/2022 z dnia 20 października 2022 r. i nr LWA/36/2023 z 9 stycznia 2023 r. (akta kontroli tom 1 str. 1-5)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą gospodarowanie nieruchomościami Miasta i Gminy Nowe Miasto nad Pilicą⁵ odbywało się z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶.

Zasady gospodarowania nieruchomościami gminnymi regulowały uchwały Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą nr XX/134/2008 z dnia 29 lutego 2008 r. w sprawie przyjęcia zasad gospodarowania zasobem nieruchomości gminnych⁷ i Nr XXIX/188/2008 z dnia 5 grudnia 2008 r. w sprawie wyrażenia zgody na oddanie w dzierżawę nieruchomości będących własnością komunalną⁸, której postanowienia dotyczące upoważnień dla Burmistrza nie były zgodne z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹ oraz art. 37 ust. 4 ugn.

Z istniejącego od 1 stycznia 2017 r. ustawowego obowiązku opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości wywiązano się dopiero w grudniu 2019 r. Przyjęty wówczas Plan na lata 2020-2022 zawierał nierzetelne dane dotyczące m.in. powierzchni gruntów stanowiących własność Gminy. W Urzędzie w sposób nierzetelny prowadzono ewidencję nieruchomości gminnych. Była ona niezgodna zarówno z Ewidencją Gruntów i Budynków prowadzoną przez Starostę Grójeckiego¹⁰ jak i ewidencją księgową Urzędu.

Objęte badaniami umowy sprzedaży sześciu nieruchomości zawarte zostały przez Gminę w formie aktów notarialnych po przeprowadzeniu przetargów ustnych nieograniczonych (pięć przypadków) oraz rokowań (jeden przypadek). Zawarte umowy były zgodne z wynikami przetargów. W badanej próbie stwierdzono jednak, iż procedurę sprzedaży jednej z nieruchomości (składającej się z dwóch działek ewidencyjnych) w pierwszym z dwóch przetargów rozpoczęto, mimo iż w Urzędzie nie dysponowano operatem ustalającym jej wartość rynkową. Wystąpiły również przypadki niezachowania 30-dniowego terminu wymaganego w § 6 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r.

¹ Dalej: Urząd lub UMIG.

² Dalej: Burmistrz.

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: ugn.

⁷ Dale także: uchwała RM w sprawie zasad gospodarowania zasobem nieruchomości.

⁸ Dalej także: uchwała RM w sprawie zgody na oddanie nieruchomości w dzierżawę.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, dalej: usg.

¹⁰ Dalej także: EGIB.

w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości¹¹.

Udostępnienie przez Gminę nieruchomości nie w każdym przypadku poprzedzone było ujęciem ich w podanym do publicznej wiadomości wykazie nieruchomości, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ugn. W pozostałym zakresie analizowane umowy najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości Gminy zawierano oraz realizowano prawidłowo. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości Gminy. Mimo iż w Urzędzie monitorowano stan należności wymagalnych z tytułu obrotu nieruchomościami, to działania dotyczące wysyłania do dłużników wezwań do zapłaty podejmowano nawet po upływie 16 miesięcy od daty ich wymagalności.

Zbadane postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzono w Urzędzie zgodnie z obowiązującymi, w okresie objętym kontrolą, przepisami ustawowymi regulującymi udzielanie zamówień publicznych¹² oraz wewnętrznymi regulaminami ich udzielania. Stosownie do wymogów Pzp w Urzędzie opracowano i zamieszczano w Biuletynie Zamówień Publicznych¹³, w terminie ustawowym, plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Roczne sprawozdania z udzielonych zamówień w latach 2018-2021 zostały sporządzone na obowiązujących wzorach i terminowo przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych. Dane wykazane w sprawozdaniach w większości prezentowały rzetelny obraz udzielonych zamówień w poszczególnych latach. Nieprawidłowość w zakresie realizacji skontrolowanych zamówień dotyczyła nieegzekwowania od wykonawcy jednego ze zbadanych zamówień realizacji obowiązku przekazywania do Urzędu comiesięcznych informacji o wykonaniu niektórych z zadań objętych umową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi

1.1. W latach 2018-2022 (do 30 listopada) przedmiotem obrotu było łącznie 56 nieruchomości Gminy (z wyłączeniem nieruchomości należących do zasobu mieszkaniowego tej Gminy), w odniesieniu do których w Urzędzie zawarto 49 umów w tym zakresie, w tym 31 umów sprzedaży (odpowiednio: dziewięć, pięć, osiem, sześć i trzy) i 10 umów dzierżawy (odpowiednio: trzy, jedna, trzy, jedna i dwie), a także: trzy umowy najmu (jedna w 2018 r. i dwie w 2019 r.), trzy umowy zamiany (dwie w 2019 r. i jedna w 2022 r.) oraz po jednej umowie oddania nieruchomości w trwały zarząd (w 2019 r.) i użyczenia (w 2021 r.).

Z tytułu umów dotyczących obrotu nieruchomościami¹⁴, zawartych w latach 2018-2022, Gmina uzyskiwała wpływy w łącznej wysokości 1533,5 tys. zł brutto, w tym 992,3 tys. zł z tytułu sprzedaży, 476,6 tys. zł dzierżawy i 64,6 tys. zł z najmu.

(akta kontroli tom 1 str. 71-75)

1.2. W latach 2018-2022 w Gminie nie obowiązywały dokumenty o charakterze strategicznym i programowym, które określały kierunki działań w zakresie obrotu nieruchomościami gminnymi (z wyłączeniem nieruchomości należących do zasobu mieszkaniowego tej Gminy). Kwestie gospodarowania nieruchomościami gminnymi w ww. okresie regulowały uchwały RM w sprawie zasad gospodarowania zasobem nieruchomości oraz w sprawie zgody na oddanie nieruchomości w dzierżawę. Pierwsza z ww. uchwał określała zasady tworzenia zasobu nieruchomości, nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości z zasobu gminnego, a druga upoważniała Burmistrza do wydzierżawiania i wynajmowania lokali użytkowych i nieruchomości stanowiących własność Gminy na okres nie przekraczający 10 lat bez konieczności przeprowadzania przetargu.

(akta kontroli tom 1 str. 78-85)

¹¹ Dz. U. z 2021 r. Póz. 2213, dalej: rozporządzenie ws. przetargów.

¹² Dalej: Pzp. 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.

¹³ Dalej: BZP

¹⁴ Sprzedaż, dzierżawa, najem.

Zadania dotyczące gospodarowania nieruchomościami gminnymi związane z nabywaniem, sprzedażą, oddawaniem w użytkowanie, zarząd, dzierżawę i użyczenie oraz organizowaniem przetargów w latach 2018-2022 w Urzędzie przypisano Referatowi Infrastruktury, Środowiska i Rolnictwa¹⁵. Zadania te realizował jeden pracownik tego Referatu¹⁶. Od 17 lutego 2020 r. do jego zadań należało również m.in. prowadzenie ewidencji mienia komunalnego i przygotowywanie projektów uchwał w sprawach objętych zakresem obowiązków.

(akta kontroli tom 1 str. 6-49, 78-80)

1.3. Mimo, iż obowiązek dotyczący sporządzania przez gminy planów wykorzystania zasobu nieruchomości wprowadzono w art. 25 ust. 2 i 2a ugn od 1 stycznia 2017 r., to w Urzędzie do grudnia 2019 r. taki dokument nie został opracowany i przyjęty do stosowania.

Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2020-2022 przyjęty został zarządzeniem Burmistrza dopiero 31 grudnia 2019 r.¹⁷ Plan zawierał elementy określone w art. 25 ust. 2a pkt 1 - 3 ugn¹⁸, tj.: zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste¹⁹, prognozę wykorzystania zasobu nieruchomości, prognozę wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości z zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, prognozę dochodów związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem nieruchomości oraz program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

(akta kontroli tom 1 str. 78-80, 86-89)

1.4. Wszystkie 13 umów najmu i dzierżawy, zawartych w okresie objętym kontrolą, zostały podpisane na okres od 1 do 5 lat, w związku z czym przy ich zawieraniu obowiązywała uchwała RM w sprawie zgody na oddanie nieruchomości w dzierżawę, zgodnie z którą Burmistrz posiadał upoważnienie do wydzierżawiania i wynajmowania lokali użytkowych i nieruchomości stanowiących własność Gminy na okres nie przekraczający 10 lat bez konieczności przeprowadzania przetargu (§1).

Spośród 31 umów sprzedaży nieruchomości gminnych zawartych w badanym okresie 23 opiewały na kwoty od 1,0 do 37,2 tys. zł, w związku z czym miała do nich zastosowanie uchwała RM w sprawie zasad gospodarowania zasobem nieruchomości, zgodnie z którą Burmistrz mógł zbywać grunty o wartości do 50,0 tys. zł. Powyżej tej wartości wymagana była zgoda Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą (rozdział IV. ust. 1 ww. uchwały). Pozostałe osiem umów sprzedaży opiewało na kwoty od 51,0 do 323,2 tys. zł i w każdym przypadku Rada Miejska wyraziła zgodę na sprzedaż w formie stosownej uchwały.

Trzy umowy zamiany nieruchomości, zawarte w okresie objętym kontrolą, zostały poprzedzone zgodami Rady Miejskiej wyrażonymi w uchwałach podjętych na podstawie art. 15 ust. 1 ugn i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg.

Jedna nieruchomość (składająca się z dwóch działek ewidencyjnych), decyzją Burmistrza z 9 grudnia 2019 r.²⁰, oddana została w trwały zarząd jednostce organizacyjnej Gminy²¹ zgodnie z art. 45 ust. 1 ugn.

W okresie objętym kontrolą w użyczenie oddano jedną nieruchomość²². Przekazanie nieruchomości nastąpiło w drodze umowy użyczenia zawartej 10 grudnia 2021 r.²³

(akta kontroli tom 1 str. 71-75, 90-91, 394-398)

1.5. W latach 2018-2022 (do 30 listopada) Burmistrz podał do publicznej wiadomości 14 wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykazy zawierały informacje określone w art. 35 ust. 2 ugn. W ww. wykazach ujęto (wskazano) łącznie 74 nieruchomości²⁴ przeznaczone do sprzedaży (w tym 26 nieruchomości ujęto dwukrotnie) i pięć do oddania w dzierżawę.

(akta kontroli tom 1 str. 90-126)

¹⁵ Dalej: Referat ÍSR.

¹⁶ Inspektor w Referacie ÍSR.

¹⁷ Nr 133/2019.

¹⁸ W brzmieniu obowiązującym w momencie przyjmowania planu.

¹⁹ Wg stanu na 31 grudnia 2019 r.

²⁰ Nr ÍSR.6844.1.2018.

²¹ Tj. Publicznej Szkole Podstawowej w Żdżarach.

²² Dz. nr 547.

²³ Nr 100/2021/ÍSR.

²⁴ W skład, których wchodziło 77 działek ewidencyjnych.

1.6. i 1.7. W okresie objętym kontrolą ewidencja nieruchomości gminnych, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, prowadzona była przez jednego pracownika Referatu ISR w formie kart nieruchomości w arkuszu kalkulacyjnym Excel. Ewidencja ta umożliwiała wprowadzenie dla każdej zaewidencjonowanej nieruchomości informacji, o których mowa w art. 23 ust. 1c pkt 1-7 ugn. Pracownik prowadzący ww. ewidencję, za pomocą systemu teleinformatycznego Geo-System, posiadał dostęp do danych zawartych w Ewidencji Gruntów i Budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Grójcu.

(akta kontroli tom 2 str. 174, 194-309)

Porównanie zapisów ww. ewidencji nieruchomości gminnych prowadzonej w arkuszu kalkulacyjnym, z danymi EGIB prowadzonymi w Starostwie i ewidencją księgową konta 011 - Środki trwałe oraz z ewidencją środków trwałych wg stanu na 14 grudnia 2022 r., wykazało rozbieżności pomiędzy wartością gruntów wynikającą z ww. ewidencji nieruchomości gminnych, a ewidencją księgową gruntów na koncie 011 - Środki trwałe, a także w liczbie i powierzchni nieruchomości gruntowych znajdujących się w ww. ewidencji nieruchomości gminnych a danymi z EGIB. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 2 str. 171)

Analiza wartościowa środków trwałych w grupach: 0 (grunty), 1 (budynki i lokale) i 2 (obiekty inżynierii lądowej i wodnej) wykazanych w bilansie Urzędu Gminy na 31 grudnia 2021 r., wykazała, że wartość bilansowa gruntów jednostki (wraz z gruntami przekazanymi w użytkowanie wieczyste innym podmiotom) wykazana w kwocie 7078,5 tys. zł oraz wartość budynków, lokali i obiektów inżynierii lądowej i wodnej, wykazana w kwocie 30511,9 tys. zł były zgodne z wartościami wynikającymi z ewidencji księgowej konta 011 - Środki trwałe oraz ewidencji środków trwałych (KŚT).

(akta kontroli tom 2 str. 171, 310, 359-400)

Ostatnia inwentaryzacja środków trwałych została przeprowadzona wg stanu na 31 grudnia 2019 r.²⁵ w drodze spisu z natury. Ustalony przez komisję inwentaryzacyjną stan ewidencyjny środków trwałych (konto 011) wyniósł ogółem 60 815,9 tys. zł, w tym m.in.: 4320,4 tys. zł grunty, 7486,5 tys. budynki i lokale oraz 43 953,7 tys. zł obiekty inżynierii lądowej i wodnej. Komisja nie stwierdziła różnic inwentaryzacyjnych i uznała, że saldo konta 011 jest realne i prawidłowo ustalone.

Ponadto w wyniku ujawnienia w lutym 2021 r. iż do grupy 2 (obiekty inżynierii lądowej i wodnej) nieprawidłowo²⁶ zaliczono grunty przeznaczone pod gruntowe drogi gminne, na które dotychczas nie poniesiono nakładów, w dniu 1 stycznia 2021 r. w ewidencji majątku trwałego dokonano korekty, tj. przeklasyfikowano ww. nieruchomości o łącznej wartości 2813,8 tys. zł z grupy 2 (obiekty inżynierii lądowej i wodnej) do grupy 0 (grunty) podgrupa 04 (tereny komunikacyjne).

Skarbnik Miasta i Gminy wyjaśniła m.in., że powyższa sytuacja wynika z niewłaściwej interpretacji zapisów w zakresie przeznaczenia tych nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego oraz informacji pozyskanych z rejestru gruntów. W celu prawidłowej ewidencji środków trwałych pouczono pracownika odpowiedzialnego za gospodarkę nieruchomościami do przedstawiania szczegółowych informacji w zakresie danych niezbędnych do prawidłowej klasyfikacji majątku.

(akta kontroli tom 2 str. 402-439, 441)

Szczegółowe badanie danych wykazanych w ewidencji nieruchomości gminnych oraz danych EGIB z ww. systemu Geo-System, dotyczących pięciu wybranych nieruchomości gruntowych (dwóch będących w posiadaniu Gminy²⁷, jednej oddanej w trwałe zarząd²⁸, jednej oddanej w użytkowanie wieczyste²⁹ i jednej oddanej w użyczenie³⁰) wg stanu na 14 grudnia 2022 r. wykazała zgodność m.in. w zakresie powierzchni nieruchomości i formy władania, a w trzech

²⁵ Zarządzenie Nr 104/2019 Burmistrza Miasta i Gminy Nowe Miasto nad Pilicą z 15 października 2019 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych.

²⁶ Zgodnie z „Klasyfikacją Środków Trwałych” stanowiącą załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. poz. 1864, dalej: rozporządzenie RM w sprawie KŚT) ww. środki trwałe powinny być zaliczone do grupy 0 (grunty) podgrupa 04 (tereny komunikacyjne).

²⁷ Dz. nr 223 w Żdżarach i dz. nr 452 w Nowym Mieście nad Pilicą.

²⁸ Dz. nr 331/5 w Żdżarach.

²⁹ Dz. nr 136/1 w Łęgonicach.

³⁰ Dz. nr 611/1 w Domaniewicach.

przypadkach także w zakresie ich przeznaczenia. Z zapisów obu ewidencji wynikało, że w odniesieniu do analizowanych nieruchomości nie toczyły się postępowania administracyjne lub sądowe oraz nie zgłoszono do nich żadnych roszczeń. Nieruchomości te zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych Urzędu. Ich wartość księgowa odpowiadała kwotom wynikającym z przeprowadzonej inwentaryzacji.

(akta kontroli tom 2 str. 310-316, 368-396, 401)

1.8. W latach 2018-2022 (do 24 października) dla Urzędu wykonano łącznie 106 wycen nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości gminnych oraz oddanych w użytkowanie wieczyste, z tego 57 w celu ustalenia opłaty adiacenckiej, 25 w celu ustalenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Spośród pozostałych 24 wycen (wykonanych w celu określenia wartości nieruchomości przeznaczonych do zbycia) w 23 przypadkach, zgodnie z art. 156 ust. 3 ugn, operaty szacunkowe wykorzystano przed upływem 12 miesięcy od daty ich sporządzenia. W jednym przypadku operat wykorzystano w kolejnych 12 miesiącach, przy czym stosownie do postanowień art. 156 ust. 4 ugn, dokonano tego po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego.

Burmistrz wyjaśnił, że wyceny nieruchomości dokonywane są w każdym przypadku, gdy nieruchomość jest przygotowana do sprzedaży oraz w celu oddania nieruchomości w wieczyste użytkowanie lub w przypadku aktualizacji opłaty z tytułu wieczystego użytkowania lub ustalania wysokości opłat adiacenckich.

W wyniku analizy pięciu wybranych przypadków procesu zlecenia, wykonania i wykorzystania operatów szacunkowych opracowanych w celu określenia wartości nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży³¹ ustalono, że operaty szacunkowe sporządzone zostały z uwzględnieniem zasad określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego³² i zostały wykorzystane zgodnie z celem ich sporządzenia.

Opracowanie operatów szacunkowych, w ww. okresie, Urząd zlecał dwóm rzeczoznawcom majątkowym posiadającym uprawnienia zawodowe z szacowania nieruchomości, przy czym pierwszy z nich wykonał siedem wycen w latach 2018-2019, a drugi 99 wycen w latach 2020-2022. Łącznie na te operaty wydatkowano kwotę 41,7 tys. zł.

Zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych³³ zamówienia poniżej 60,0 tys. zł nie podlegały w Urzędzie procedurze określonej tym Regulaminem. W związku z tym w 2018 r. zamówienia na wykonanie operatów udzielono na podstawie oferty z 4 stycznia 2018 r. od jedynego rzeczoznawcy, do którego skierowano zaproszenie³⁴ do jej złożenia. Nie sporządzono zapytania cenowego i nie publikowano go na stronie Biuletynu Informacji Publicznej³⁵ Urzędu. W latach 2019-2021 wyboru wykonawców usługi polegającej na dokonaniu wyceny nieruchomości dokonywano w trybie zapytania cenowego, które publikowano na stronie BIP Urzędu. W 2022 r., w odpowiedzi na zapytanie cenowe zamieszczone w BIP Urzędu 4 lutego 2022 r., nie wpłynęła żadna oferta. W związku z tym w Urzędzie zlecano sporządzenie wycen nieruchomości rzeczoznawcy, którego oferta wybrana została w 2021 r.³⁶

(akta kontroli tom 1 str. 78-80, 162-164, 166, 169-215)

1.9. i 1.10. W okresie objętym kontrolą Gmina dokonała zbycia łącznie 37 nieruchomości, z tego 34 poprzez sprzedaż nieruchomości o łącznej powierzchni 114,7 tys. m² za łączną kwotę 1116,4 tys. zł. Trzy nieruchomości o łącznej powierzchni 103,9 tys. m² zbyto poprzez zamianę. Ponadto jedną nieruchomość o powierzchni 35,6 tys. m² oddano w trwały zarząd.

(akta kontroli tom 1 str. 71-75, 218)

³¹ Dz. nr 2022 w Nowym Mieście nad Pilicą, nr 1441/1 i nr 1453 w Łegonicach, nr 287/1 i 287/3 w Nowym Mieście nad Pilicą, nr 433 w Domaniewicach i nr 1825/2 w Nowym Mieście nad Pilicą.

³² Dz. U. z 2021 r., poz. 555. Dalej: rozporządzenie w sprawie operatu.

³³ Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej równowartości kwoty 30,0 tys. euro wprowadzony zarządzeniem Burmistrza nr 6/2017Or z 10 stycznia 2017 r.

³⁴ Pismo ISR 6810.2.2018 z 2 stycznia 2018 r.

³⁵ Dalej: BIP.

³⁶ Zlecenie nr 57/2022/ISR z 6 czerwca 2022 r., nr 68/2022/ISR z 4 sierpnia 2022 r., nr 114/2022/ISR z 5 października 2022 r.

Analiza dokumentacji dotyczącej sprzedaży wybranej próby sześciu nieruchomości³⁷ o łącznej powierzchni 56,3 tys. m², za kwotę 607,1 tys. brutto, wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach Rada Miejska wyraziła zgodę na zbycie nieruchomości w formie uchwały; nieruchomości ujęte zostały także w zarządzeniach Burmistrza ws. podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, które były publikowane na stronie BIP Urzędu oraz w prasie lokalnej;
- wartość pięciu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży ustalono na podstawie operatów szacunkowych³⁸, zgodnie z art. 67 ust. 1 w związku z art. 7 i art. 156 ust. 1 ugn. W odniesieniu do jednej nieruchomości³⁹ procedurę jej zbycia w pierwszym przetargu rozpoczęto mimo braku w Urzędzie operatu szacunkowego ustalającego jej wartość rynkową (szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Natomiast drugi przetarg na sprzedaż tej nieruchomości był poprzedzony ustaleniem jej wartości przez rzeczoznawcę⁴⁰;
- stan prawny wszystkich nieruchomości był uregulowany (stanowiły własność Gminy);
- w pięciu przypadkach przed rozpoczęciem procedury zbycia nieruchomości w Urzędzie dysponowano odpowiednimi operatami szacunkowymi wyceny nieruchomości. W przypadku jednej nieruchomości (działki w Nowym Mieście nad Pilicą o nr 287/1 i 287/3) rozpoczynając w 2019 r. procedurę zbycia, tj. w momencie przekazania do publicznej wiadomości w formie wykazu informacji o jej przeznaczeniu do sprzedaży⁴¹ oraz zamieszczając ogłoszenie o przetargu⁴² na jej zbycie w Urzędzie nie posiadano sporządzonego na piśmie przez rzeczoznawcę majątkowego, operatu szacunkowego z wyceny tej nieruchomości⁴³;
- jedna nieruchomość została sprzedana, zgodnie z art. 37 ust. 1 i 2 ugn, w drodze rokowań (bezprzetargowo)⁴⁴, a sześć nieruchomości zostało sprzedanych w wyniku przetargu ustnego nieograniczonego⁴⁵, w tym w pięć nieruchomości sprzedano w drugim przetargu, a jedną w czwartym przetargu⁴⁶;
- zarządzenia Burmistrza o ogłoszeniu przetargu, zgodnie z § 6 pkt 7 rozporządzenia ws. przetargów, zamieszczono na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, w prasie lokalnej oraz w siedzibie Urzędu;
- w odniesieniu do trzech nieruchomości⁴⁷ przetargi ogłoszono na co najmniej 30 dni przed wyznaczonym terminem jego przeprowadzenia, tj. zgodnie z postanowieniami § 6 pkt 1 rozporządzenia ws. przetargów. W pozostałych trzech przypadkach⁴⁸ terminu tego nie dochowano;
- wszystkie ogłoszenia o przetargu ustnym nieograniczonym, zgodnie z § 13 rozporządzenia ws. przetargów, zawierały m.in. informacje takie jak: oznaczenie i opis nieruchomości i jej powierzchnię, przeznaczenie nieruchomości i warunki jej zagospodarowania oraz cenę wywoławczą, termin i miejsce przetargu, wysokość wadium, formę, termin i miejsce jego wniesienia, skutki uchylecia się od zawarcia umowy sprzedaży; ogłoszenia nie zawierały informacji o obciążeniach nieruchomości i zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość⁴⁹;

³⁷ Dz. nr 2022 w Nowym Mieście nad Pilicą, nr 1441/1 i nr 1453 w Łęgonicach, nr 287/1 i 287/3 w Nowym Mieście nad Pilicą, nr 433 w Domaniewicach i nr 1825/2 w Nowym Mieście nad Pilicą.

³⁸ Dz. nr 2022 – 41,2 tys. zł, nr 1441/1 – 46,1 tys. zł, nr 1453 – 110,0 zł, nr 433 – 20,3 tys. zł, nr 1825/2 – 7,2 zł.

³⁹ Dwie działki o nr 287/1 i 287/3 sprzedane łącznie.

⁴⁰ Operat opiewał na kwotę 282,4 tys. zł.

⁴¹ Treść wykazu ustalono zarządzeniem Burmistrza nr 85/2019 z 4 września 2019 r.

⁴² Treść ogłoszenia ustalono zarządzeniem Burmistrza nr 100/2019 z 14 października 2019 r.

⁴³ Urząd dysponował wyciągiem z operatu przesłanym pocztą elektroniczną, w którym wskazano, iż wartość rynkowa nieruchomości wynosiła 281,2 tys. zł.

⁴⁴ Sprzedaż dz. nr 1825/2 nastąpiła na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn - ze względu na swój kształt i wielkość działka mogła zostać zbyta wyłącznie na rzecz właściciela sąsiedniej, przylegającej nieruchomości, poprawiając jej zagospodarowanie; działka graniczyła bezpośrednio z nieruchomością sąsiednią tj. działkami nr 1797 i 1796.

⁴⁵ Dz. nr 2022, nr 1441/1, 1453, 287/1, 287/3 i nr 433.

⁴⁶ Z uwagi na brak chętnych.

⁴⁷ Dz. nr 287/1 i 287/3, nr 433.

⁴⁸ dz. nr 2022 w Nowym Mieście nad Pilicą oraz dz. nr 1441/1 i 1453 w Łęgonicach.

⁴⁹ Żadna z badanych nieruchomości nie była obciążona i nie była przedmiotem zobowiązań.

- w ogłoszeniach o przetargu, dotyczących sprzedaży trzech nieruchomości (z sześciu sprzedanych w trybie przetargu) wskazano, że podatek VAT zostanie naliczony do wylicytowanej ceny w przypadkach przewidzianych w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁵⁰. W odniesieniu do trzech działek⁵¹ (w tym dwóch sprzedawanych łącznie) w ogłoszeniach o przetargu zamieszczono informację, że wylicytowana kwota jest kwotą netto, do której należy doliczyć podatek VAT w wysokości 23%, przy czym w dwóch przypadkach⁵² informacje te nie odpowiadały stanowi faktycznemu, ponieważ przedmiot sprzedaży był zwolniony z tego podatku na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 10 w związku z art. 29a ust. 8 ustawy o VAT.
- zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia ws. przetargów wysokość wadium w Urzędzie ustalono w wysokości od 10,0% do 10,6% szacowanej wartości i zostało ono wniesione przez oferentów w ustalonej wysokości;
- w okresie objętym kontrolą nabywcy ww. nieruchomości nie byli objęci postępowaniem windykacyjnym w związku z zaległościami na rzecz Gminy z tytułu innych transakcji;
- wylicytowane w przetargach ceny nieruchomości były wyższe od cen wywoławczych podanych w ogłoszeniach o przetargu o łącznie 57,8 tys. zł⁵³;
- z przeprowadzonych przetargów sporządzono protokoły, które zawierały informacje określone w § 10 ust. 1 rozporządzenia ws. przetargów;
- wszystkie umowy sprzedaży zawarte zostały w formie aktu notarialnego, zgodnie z wynikami przetargu, z oferentami, którzy wylicytowali najwyższą cenę, po wniesieniu przez nich całości wylicytowanej ceny nabycia, tj. zgodnie z art. 70 ust. 1 ugn. Nabywców nie zobowiązywano do określonego sposobu zagospodarowania nieruchomości i nie udzielano bonifikat.

W związku ze skargami⁵⁴ wskazującymi na popełnienie przez Burmistrza nadużyć m.in. podczas przeprowadzania przetargów na sprzedaż nieruchomości (dz. nr 287/1 i 287/3 w Nowym Mieście nad Pilicą), po przeprowadzeniu weryfikacji dokumentacji przetargowej Rada Miejska w dniu 30 czerwca 2021 r. podjęła uchwały⁵⁵ w których uznała skargi za bezzasadne. W uchwałach podano m.in., że przy sprzedaży ww. nieruchomości dochowane zostały przez Gminę wszystkie obowiązki wynikające z ugn oraz innych aktów prawnych, w tym w zakresie ogłaszania o przetargach, terminów publikacji ogłoszeń oraz informacji na stronie internetowej Gminy o wywieszeniu ogłoszeń w siedzibie Urzędu.

(akta kontroli tom 1 str. 218-389)

1.11. i 1.12. W okresie objętym kontrolą Gmina udostępniła 14 nieruchomości gminnych, w tym 10 wdzierżawiono, trzy wynajęto, a jedną użyczono.

(akta kontroli tom 1 str. 71-75)

Analiza dokumentacji postępowań dotyczących zawarcia i realizacji pięciu umów⁵⁶ o udostępnienie sześciu działek⁵⁷ (jeden najem lokalu użytkowego o powierzchni⁵⁸ 19,3 m² i cztery dzierżawy gruntów⁵⁹ o powierzchniach 12 m², 30 m², 790 m² i 57,8 tys. m²) wykazała, że:

- a) Wynajęcie jednej nieruchomości zostało poprzedzone jej ujęciem w podanym do publicznej wiadomości wykazie nieruchomości przeznaczonych do najmu i dzierżawy⁶⁰.

⁵⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 931, ze zm. Dalej: ustawa o VAT.

⁵¹ Dz. nr 2022, nr 1441/1, nr 1453, 287/1 i 287/3.

⁵² Dotyczy ogłoszeń o przetargu ustnym nieograniczonym na sprzedaż nieruchomości dz. 287/1 i 287/3 w Nowym Mieście nad Pilicą (zarządzenie Burmistrza nr 100/2019 z 14 października 2019 r. i nr 4/2020 z 13 stycznia 2020 r.).

⁵³ Dz. nr 2022 - 44,0 tys. zł, nr 1441/1 – 58,4 tys. zł, nr 1453 – 111,1 tys. zł, nr 287/1 i 287/3 (dwie działki sprzedane łącznie) – 323,0 tys. zł i nr 433 – 21,3 tys. zł.

⁵⁴ Skargi wpłynęły do Urzędu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej i CBA.

⁵⁵ nr XXXIII/230/2021 i nr XXXIII/232/2021.

⁵⁶ Nr 70/2018/ISR z 2 maja 2018 r., nr 4/2018/ISR z 2 stycznia 2018 r., nr 36/2021/ISR z 1 czerwca 2021 r., nr 1/2022/ISR z 2 stycznia 2022 r., AN rep. A nr 9344/2020 z 12 listopada 2020 r.

⁵⁷ Jedna z umów dotyczyła dzierżawy dwóch działek.

⁵⁸ Lokal użytkowy nr 5.

⁵⁹ Dz. nr 672, część dz. nr 1837/38, część dz. nr 131/1, część dz. nr 760/3 oraz teren gminnego składowiska odpadów składający się z dwóch działek dz. nr 583/2 i 583/3.

⁶⁰ Zarządzenie Burmistrza Nr 66/2017 z 13 września 2017 r. w sprawie podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Umowa⁶¹ zawarta została z najemcą wyłonionym w drodze przetargu nieograniczonego (spośród trzech oferentów) na okres 3 lat. Czynsz ustalony w kwocie 1,1 tys. zł netto miesięcznie odpowiadał kwocie wylicytowanej w trakcie przetargu. Umowa została rozwiązana za porozumieniem stron⁶² na wniosek najemcy.

(akta kontroli tom 1 str. 394-398, 430-443)

- b) W okresie objętym kontrolą, na podstawie umowy zawartej 10 grudnia 2021 r.⁶³, Gmina użyczyła jednemu podmiotowi (lokalnej organizacji pozarządowej) nieruchomości o powierzchni 0,1311 ha⁶⁴. Przedmiot użyczenia przeznaczony był na modernizację ciągu pieszego zwanego „Schodami”. Umowa zawarta została na czas oznaczony 10 lat z możliwością jej przedłużenia na kolejne okresy. Zgodnie z treścią umowy zwykle koszty związane z utrzymaniem przedmiotu użyczenia, dla zachowania go w stanie niepogorszonym, pokrywał biorący w użyczenie.

(akta kontroli tom 1 str. 394-398)

- c) Spośród pięciu nieruchomości (działek) oddanych w dzierżawę, tylko jedna z nich, zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn, została ujęta w wykazie nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę. Pozostałe cztery nieruchomości⁶⁵ nie zostały ujęte w wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę. Wszystkie umowy dzierżawy zawarto na okres 3 lat, w tym trzy trybie bezprzetargowym⁶⁶, zgodnie z uchwałą RM w sprawie zgody na oddanie nieruchomości w dzierżawę;

(akta kontroli tom 1 str. 394-429)

Umowę⁶⁷ dotyczącą oddania w dzierżawę terenu (dwóch działek⁶⁸) gminnego składowiska odpadów w celu jego rekultywacji zawarto 12 listopada 2020 r. w wyniku przeprowadzenia postępowania w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi⁶⁹. Oddanie w dzierżawę tej nieruchomości nie zostało poprzedzone ujęciem jej w przekazanym do publicznej wiadomości wykazie nieruchomości, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ugn. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 17 pkt 1 ustawy o umowie koncesji, ogłoszenie o postępowaniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych, a także na stronie Biuletynu informacji Publicznej Urzędu oraz w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie Urzędu. W ogłoszeniu zawarto elementy określone w art. 21 ust. 1 pkt 1-5 ww. ustawy. W postępowaniu wpłynęła jedna oferta z oferowanym czynszem miesięcznym na kwotę 15,0 tys. zł netto (18,5 tys. zł brutto) w okresie 36 miesięcy obowiązywania umowy⁷⁰, tj. wyższa niż minimalna wysokość czynszu dzierżawnego, ustalona przez Urząd jako kryterium oceny ofert. Wykonawca spełniał warunki udziału w postępowaniu. Przebieg postępowania o zawarcie umowy koncesji udokumentowany został w formie protokołu. Zgodnie z art. 29 ust. 6 ustawy o umowie koncesji zamawiający dokumentuje przebieg postępowania o zawarcie umowy koncesji w wybrany przez siebie sposób.

Umową z 12 listopada 2020 r. Gmina oddała przedmiotową nieruchomość gruntową (składowisko) do używania i pobierania pożytków zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷¹. Wynagrodzenie wykonawcy stanowiło prawo do wykonywania usługi przetwarzania odpadów i pobierania z tego tytułu opłat od użytkowników końcowych. Masa i rodzaj odpadów, które mogły być przetwarzane, w celu rekultywacji składowiska, określone zostały w § 2 pkt 5 umowy⁷². Wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy na kwotę 100,0 tys. zł⁷³ oraz był zobowiązany do zapłaty

⁶¹ Umowa najmu nr 4/2018/ISR z 2 stycznia 2018 r.

⁶² Z dniem 15 października 2018 r.

⁶³ Nr 100/2021/ISR.

⁶⁴ Dz. nr 547.

⁶⁵ Część dz. nr 1837/38, część dz. nr 131/1, dz. nr 583/2 i 583/3.

⁶⁶ Część dz. nr 1837/38, część dz. nr 131/1, część dz. nr 760/3.

⁶⁷ Akt notarialny rep. A nr 9344/2020.

⁶⁸ Dz. nr 583/2 i 583/3.

⁶⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 140. Dalej: ustawa o umowie koncesji.

⁷⁰ Łącznie 540,0 tys. zł netto (664,2 tys. zł brutto).

⁷¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm. Dalej: ustawa o odpadach.

⁷² Kod odpadów: 170101, 170102, 170103, 170107, 170180, 170181, 170508, 191209, 100101, 170504, 190503, 190805, 200201, 200202, 200138, 200102, 200399, 200303; masa 24000,00 Mg w okresie roku.

⁷³ W formie ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania kontraktu Nr 04GG35/0570/20/0023 z 2 listopada 2020 r. Okres ważności gwarancji wyniósł od 5 listopada 2020 r. do 5 grudnia 2023 r.

Gminie czynszu dzierżawnego od dnia podpisania umowy w wysokości 18,5 tys. zł brutto miesięcznie z góry do 10 dnia każdego miesiąca za dany miesiąc. Zgodnie z § 6 umowa weszła w życie z chwilą uzyskania ostatecznej decyzji Starosty Grójeckiego, na podstawie której miała być prowadzona rekultywacja i miała obowiązywać przez okres wynoszący trzy lata, chyba że inny okres zostałby wskazany w decyzji Starosty. W dniu 19 maja 2021 r. wykonawca uzyskał decyzję Starosty Grójeckiego⁷⁴ udzielającą zezwolenia na przetwarzanie odpadów z okresem obowiązywania do 30 grudnia 2023 r. z zastrzeżeniem, że w przypadku zakończenia rekultywacji przed upływem terminu obowiązywania decyzji należy poinformować Starostwo o zaistniałej sytuacji w celu wygaszenia przedmiotowego zezwolenia.

Na podstawie § 4 pkt 1 ww. umowy inspektor nadzoru inwestorskiego⁷⁵ ze strony Gminy przeprowadził 14 wizji lokalnych składowiska odpadów⁷⁶. Wykazały one szereg nieprawidłowości, w tym brak aktualnej instrukcji składowiska obejmującej prowadzone prace, brak pozwolenia na budowę/rozbiórkę w zakresie częściowego demontażu obwałowań istniejącej budowli składowiska, prowadzenie prac niezgodnie z dokumentacją, brak monitoringu i kontroli przywożonych odpadów, gromadzenie i magazynowanie odpadów na kwaterach zrekultywowanych oraz unoszenie się uciążliwych odorów na terenie składowiska i w jego bezpośrednim sąsiedztwie.

W związku z rekomendacjami inspektora nadzoru Burmistrz, 8 października 2021 r., nakazał wykonawcy natychmiastowe wstrzymanie wszelkich prac związanych z realizacją umowy z powodu rażącego naruszenia jej postanowień. Wykonawca odmówił jednak zaprzestania dostarczania odpadów na składowisko. Następnie 29 października 2021 r. oraz ponownie 21 grudnia 2021 r., 10 marca i 25 marca 2022 r. Burmistrz zwracał się do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Warszawie Delegatura w Radomiu⁷⁷ o podjęcie kontroli prawidłowości wykonywania rekultywacji składowiska.

Przedstawiciele WIOŚ kontrolę przeprowadzili dopiero 27 czerwca 2022 r., tj. niemal 3 miesiące po zakończeniu (z dniem 1 kwietnia 2021 r.) przez wykonawcę rekultywacji składowiska odpadów oraz prawie 2 miesiące po wydaniu przez Starostę Grójeckiego, 6 maja 2022 r., decyzji⁷⁸ stwierdzającej wygaśnięcie decyzji z 19 maja 2021 r. w sprawie zezwolenia na przetwarzanie odpadów przez tego wykonawcę. Wyniki kontroli nie potwierdziły większości nieprawidłowości stwierdzonych przez inspektora nadzoru. W trakcie kontroli WIOŚ na składowisku i w jego bezpośrednim sąsiedztwie nie stwierdzono m.in. uciążliwości odorowej. Do 13 stycznia 2023 r. Urząd nie uzyskał informacji o wynikach postępowania prowadzonego przez WIOŚ po kontroli ww. składowiska odpadów.

(akta kontroli tom 2 str. 1-165)

- d) Wszystkie analizowane umowy dotyczące udostępniania nieruchomości (najmu, dzierżawy, użyczenia) zostały zawarte w formie pisemnej, określały strony, przedmiot umowy i okres obowiązywania. Każda zawierała także warunki rozwiązania umowy przez obie strony oraz klauzulę o zastosowaniu, w sprawach nieuregulowanych umową, przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁷⁹;
- e) We wszystkich umowach dzierżawy i umowie najmu określono wysokość i termin wnoszenia czynszu. W umowie użyczenia zawarto postanowienia zobowiązujące biorącego w użyczenie do używania nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem i zakazujące powierzenia przedmiotu użyczenia innej osobie bez pisemnej zgody Gminy. Po zakończeniu użyczenia biorący w użyczenie zobowiązany został do zwrotu Gminie przedmiotu umowy w stanie niepogorszonym. Zapisano także, że nie ponosi on odpowiedzialności za zużycie będące następstwem prawidłowego używania.

(akta kontroli tom 1 str. 394-398)

⁷⁴ Nr RS.6233.41.20920.MM

⁷⁵ Usługa zlecona przez Gminę w dniu 7 czerwca 2021 r. wyspecjalizowanemu podmiotowi zewnętrznemu.

⁷⁶ 24 czerwca, 23 lipca, 30 lipca, 30 sierpnia, 10 września, 22 września, 1 października, 26 października, 16 listopada 2021 r., 21 stycznia, 1 lutego, 10 marca, 4 kwietnia i 26 kwietnia 2022 r.

⁷⁷ Dalej: WIOŚ. Pismo wpłynęło 5 listopada 2021 r.

⁷⁸ Nr RS.6233.3.2022.MM

⁷⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm. Dalej: Kodeks cywilny.

1.13. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie stwierdzono przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych. Burmistrz wyjaśnił, że terminy, na jakie zawarto umowy dzierżawy i najmu, były systematycznie monitorowane.

(akta kontroli tom 1 str. 78-80)

1.14. W latach 2018-2022 w Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne regulacje w zakresie monitorowania terminów i windykacji należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości gminnych. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu⁸⁰ zadania dotyczące nadzoru nad terminowym ściąganiem należności z tytułu podatków i opłat, prowadzenia urzędzeń księgowo-ewidencyjnych opłat za wieczyste użytkowanie, opłat za wykup nieruchomości, gruntów i lokali stanowiących mienie komunalne Gminy, dochodów za najem lokali mieszkalnych i użytkowych oraz dochodów z tytułu dzierżaw nieruchomości oraz wystawiania upomnień i zawiadomień o zaleganiu w opłatach należały do zakresu działania Referatu Finansowego.

(akta kontroli tom 1 str. 6-46, tom 2 str. 443-447)

Wg stanu na koniec każdego roku z lat 2018-2022 zaległości netto z tytułu obrotu nieruchomościami Gminy (z wyłączeniem nieruchomości należących do zasobu mieszkaniowego) dotyczyły umów dzierżawy i wyniosły odpowiednio: 2,1 tys. zł, 3,5 tys. zł, 3,3 tys. zł, 20,6 tys. zł i 185,2 tys. zł. W okresie objętym kontrolą nie doszło do przedawnienia należności z tego tytułu.

(akta kontroli tom 2 str. 448-457)

Według stanu na 31 grudnia 2022 r. zaległości z tytułu dzierżawy nieruchomości gminnych dotyczyły dwóch dłużników i wynosiły łącznie 185,2 tys. zł brutto (150,6 tys. zł netto). W wyniku szczegółowego badania ustalono, że:

- kwoty dochodzonych zaległości były zgodne z ewidencją księgową Urzędu i treścią umów dzierżawy;
- 0,7 tys. zł to zaległość od podmiotu gospodarczego za okres od lipca do września 2021 r. za dzierżawę gruntu⁸¹ o powierzchni 30 m². Pierwsze wezwanie do zapłaty wysłano do dłużnika 22 listopada 2022 r., tj. w terminie 480 dni od daty powstania zaległości. Przed wysłaniem wezwania trzykrotnie informowano telefonicznie dłużnika o zaległości (30 września i 30 listopada 2021 r. oraz 17 stycznia 2022 r.), co odnotowano w teleinformatycznym systemie finansowo-księgowym w module pn. *Księgowość zobowiązań*;
- 184,5 tys. zł to zaległość od podmiotu gospodarczego za miesiące marzec-grudzień 2022 r. za dzierżawę ww. gminnego składowiska odpadów w celu jego rekultywacji, która powstała w wyniku odesłania i zaprzestania opłacania faktur za dzierżawę przez wykonawcę rekultywacji (dzierżawcę).

Pismem z 22 kwietnia 2022 r. dzierżawca po raz pierwszy odesłał do Urzędu fakturę z 4 kwietnia 2022 r. Jednocześnie poinformował Urząd, że 1 kwietnia 2022 r. Staroście Grójeckiemu przekazał informację o zakończeniu rekultywacji przedmiotowego składowiska odpadów, tj. o wykonaniu postanowień decyzji Starosty z 19 maja 2021 r. w sprawie zezwolenia na przetwarzanie odpadów, na podstawie której dzierżawca prowadził swoją działalność na przedmiotowej nieruchomości. Informacja dzierżawcy o zakończeniu realizacji postanowień ww. zezwolenia była podstawą do wydania przez Starostę Grójeckiego w dniu 6 maja 2022 r. decyzji stwierdzającej jego wygaśnięcie. Dzierżawca uznał, że zgodnie z warunkami umowy dzierżawy oraz pkt III ww. zezwolenia zobowiązany był płacić czynsz dzierżawny do terminu zakończenia przez niego rekultywacji składowiska, a nie do końca 3-letniego okresu dzierżawy określonego w umowie. W dniu 4 maja 2022 r. do dzierżawcy skierowano pismo zawierające odmienne stanowisko Urzędu w tej sprawie. W kolejnych pismach z 19 maja, 18 lipca i 7 listopada 2022 r. dzierżawca przedstawiał własną interpretację zapisów umowy dzierżawy i ww. zezwolenia.

⁸⁰ Wprowadzonym zarządzeniem Nr 22/2011 Burmistrza Miasta i Gminy Nowe Miasto nad Pilicą z 22 marca 2011 r., zmienionym zarządzeniem Nr 69/2013/Or z 13 sierpnia 2013 r., zarządzeniem Nr 43/2014/Or z 23 kwietnia 2014 r., zarządzeniem Nr 16/2015 z 27 lutego 2015 r., zarządzeniem Nr 6/2016 z 11 stycznia 2016 r., zarządzeniem Nr 89/2016 z 30 września 2016 r., zarządzeniem Nr 78/2020 z 1 września 2020 r. i zarządzeniem Nr 82/2021/OR z 29 września 2021 r.

⁸¹ Część dz. nr 700/1.

Do dnia zakończenia kontroli dzierżawca nie uregulował zaległości za 10 miesięcy dzierżawy ww. terenu. Faktury przekazane mu za okres od kwietnia do grudnia 2022 r.⁸² na łączną kwotę 166,1 tys. zł zostały odesłane do Urzędu. W teleinformatycznym systemie finansowo-księgowym w module pn. *Księgowość zobowiązań* odnotowano jedną rozmowę telefoniczną przeprowadzoną z dłużnikiem 25 kwietnia 2022 r. dotyczącą niezapłaconej faktury. Następnie do dłużnika skierowano dwa wezwania do zapłaty, przy czym pierwsze na kwotę 56,2 tys. zł (trzy zaległości za miesiące marzec-maj 2022 r. plus odsetki) wysłano dłużnikowi w dniu 24 czerwca 2022 r., a drugie, na kwotę 147,6 tys. zł (osiem zaległości za miesiące marzec-październik 2022 r.), w dniu 24 października 2022 r.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie opracowywany i kompletowany jest pozew, który zostanie wysłany do sądu w styczniu 2023 r.

- do dnia zakończenia kontroli analizowani dwaj dłużnicy nie dokonali wpłat na poczet uregulowania swoich zobowiązań wobec Gminy.

(akta kontroli tom 2 str. 17-26, 170, 457-459, 461-465)

Uwaga

Rada Miejska w uchwale w sprawie przyjęcia zasad gospodarowania zasobem nieruchomości gminnych ustaliła zasady tworzenia zasobu nieruchomości oraz zbycia, nabycia i innych obciążeń nieruchomości należących do tego zasobu. Rada Miejska w tej uchwale przyjęła m.in., że Burmistrz bez jej zgody wyrażonej w drodze odpowiedniej uchwały, może nabywać nieruchomości o wartości do 50 tys. zł, jak również zbywać grunty o wartości do 50 tys. zł.

W uchwale w sprawie zgody na oddanie nieruchomości będących własnością komunalną w dzierżawę, wbrew brzmieniu tytułu uchwały, Rada Miejska udzieliła Burmistrzowi upoważnienia tylko *do wydzierżawiania i wynajmowania lokali użytkowych i nieruchomości stanowiących własność Gminy na okres nieprzekraczający 10 lat, bez konieczności przeprowadzania przetargu (§ 1 uchwały)*, natomiast nie określiła w niej zasad wydzierżawiania lub wynajmowania lokali użytkowych i nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, jak stanowi art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg.

Zdaniem NIK Rada Miejska nie mogła wyrazić Burmistrzowi zgody na nabywanie i zbywanie nieruchomości o wartości do 50 tys. zł, w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków. Podobnie nie mogła też wyrazić ogólnej zgody na bezprzetargowe wydzierżawianie i wynajmowanie lokali użytkowych i nieruchomości stanowiących własność Gminy na okres nieprzekraczający 10 lat.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że niezgodność postanowień ww. uchwały z ustawą o samorządzie gminnym (oraz ustawą o gospodarce nieruchomościami) potwierdzają wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów⁸³, zgodnie z którymi niedopuszczalne jest ustalenie przez radę gminy generalnej zasady odstąpienia od trybu przetargowego, a zgoda na bezprzetargowy najem/dzierżawę nieruchomości musi mieć charakter indywidualny do konkretnej nieruchomości, wyrażony każdorazowo przez radę gminy w formie uchwały. Ponadto zdaniem ww. sądów uchwała w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi nie może regulować odmiennie zasad udostępniania nieruchomości w drodze najmu lub dzierżawy, aniżeli wynika to z ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) Mimo, iż obowiązek dotyczący sporządzania przez gminy planów wykorzystania zasobu nieruchomości wprowadzono w art. 25 ust. 2 i 2a ugn od 1 stycznia 2017 r., to w Urzędzie do grudnia 2019 r. taki dokument nie został opracowany i przyjęty do stosowania.

⁸² Wg stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych.

⁸³ Np. wyroki: NSA z dnia 13 stycznia 2022 r. sygn. I OSK 690/19; WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 49/09; WSA w Lublinie z 1 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 605/09; WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2011 r., sygn. akt. II SA/Lu 74/11; WSA w Rzeszowie z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt. II SA/Rz 1034/14; WSA w Olsztynie z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt. II SA/OI 1365/14; WSA w Olsztynie z dnia 1 października 2015 r., sygn. akt. II SA/OI 859/15; WSA w Krakowie z dnia 11 stycznia 2019 r., sygn. II SAK 134/18 WSA w Gliwicach z dnia 29 lipca, sygn. II SA ?GI 730/19 rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 marca 2017 r. LEX-O.4131.11.2017.AD; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 5 lutego 2018 r. PNIK-I.4131.63.18.

Według wyjaśnień Burmistrza od 2008 r. obowiązywała uchwała Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą dotycząca zasad gospodarowania zasobem nieruchomości gminnych i wg dotychczasowych interpretacji w okresie tym traktowano ją jako plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

(akta kontroli tom 1 str. 161)

- 2) Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2020-2022, przyjęty zarządzeniem Burmistrza nr 133/2019 z 31 grudnia 2019 r. zawierał dane niespójne z danymi zawartymi w Informacji o stanie mienia komunalnego za 2019 r. stanowiącej załącznik nr 4 do zarządzenia Burmistrza nr 29/2020 z 27 marca 2020 r. w sprawie przekazania sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Nowe Miasto nad Pilicą, sprawozdania z wykonania planu finansowego samorządowych instytucji kultury oraz informacji o stanie mienia komunalnego. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. w ww. Planie wskazano, iż łączna powierzchnia gruntów stanowiących własność Gminy obejmuje 111,08 ha, dzierżawą nieruchomości gminnych objęto 25,9109 ha, a inne formy w tym zarząd bezpośredni dotyczą 65,21 ha. Natomiast w ww. Informacji tym samym kategoriom danych przypisano odmienne wartości, tj. odpowiednio 106,47 ha; 0,40 ha i 90,72 ha⁸⁴.

Burmistrz wyjaśnił, że rozbieżność danych wykazanych w ww. Planie i Informacji wynikała prawdopodobnie z faktu, iż podczas opracowania Planu ewidencja nieruchomości została zaktualizowana np. poprzez dopisanie części działek zajętych pod drogi i równocześnie skomunalizowanych na rzecz Gminy. Rozbieżności mogą też być pomyłką pisarską. Obecnie przy opracowaniu nowego Planu rozbieżności zostaną usunięte.

(akta kontroli tom 1 str. 86-89, 161, tom 2 str. 180-182)

- 3) Dane wykazane w ewidencji nieruchomości gminnych, prowadzonej w Urzędzie w arkuszu kalkulacyjnym, wg stanu na 14 grudnia 2022 r., były niezgodne z danymi zawartymi w ewidencji księgowej konta 011 – Środki trwałe oraz ujętymi w powiatowej EGiB. Prowadzona w arkuszu kalkulacyjnym ewidencja nieruchomości Gminy obejmowała 221 nieruchomości o łącznej powierzchni 102,16 m² i wartości 5033,3 tys. zł. Natomiast wg EGiB do Gminy należało 678 nieruchomości o powierzchni 248,11 m², a wg ewidencji księgowej gruntów na koncie 011 - Środki trwałe ich wartość wynosiła 7026,8 tys. zł (tj. w ewidencji nieruchomości Gminy, prowadzonej w arkuszu kalkulacyjnym, nie wykazano 428 nieruchomości o powierzchni 135,52 m² i wartości 1993,5 tys. zł).

(akta kontroli tom 2 str. 171)

Burmistrz wyjaśnił, że rozbieżność danych wykazanych w ewidencji mienia komunalnego z EGiB prowadzoną przez Starostę Grójeckiego wynika z faktu, że EGiB zawiera wszystkie działki „przypisane” Gminie, tj. będące własnością Gminy, jak również będące w samoistnym posiadaniu natomiast ewidencja nieruchomości gminnych zawiera wyłącznie działki z uregulowaną formą – ze statusem „własność”. W lutym 2022 r. został zakończony proces komunalizacji działek zajętych pod drogi. Gminna ewidencja nieruchomości zostanie zaktualizowana o te działki, a ze wstępnej analizy wynika, że rozbieżność obu ewidencji zostanie wyeliminowana. Ponadto wyjaśnił, że w trakcie kontroli NIK, udało się już uzupełnić gminną ewidencję nieruchomości o 250 działek będących drogami.

(akta kontroli tom 2 str. 176)

- 4) W dniu 4 września 2019 r. w Urzędzie rozpoczęto procedurę zbycia nieruchomości (dz. 287/1 i 287/3 sprzedawane łącznie) poprzez podanie do publicznej wiadomości wykazu o jej przeznaczeniu do sprzedaży⁸⁵ oraz zamieszczeniu, w dniu 14 października 2019 r., ogłoszenia o pierwszym przetargu⁸⁶ na jej zbycie, z określeniem ceny nieruchomości, bez uprzedniego ustalenia jej wartości, co było niezgodne z art. 67 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 150 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ugn. W Urzędzie nie dysponowano podpisanym przez rzeczoznawcę majątkowego operatem szacunkowym z wyceny tej nieruchomości, a jedynie elektroniczną wersją i wydrukiem elektronicznej wersji wyciągu z operatu, który nie posiadał kwalifikowanego podpisu elektronicznego rzeczoznawcy. Nie był to również skan podpisanego przez rzeczoznawcę dokumentu.

(akta kontroli tom 1 str. 187, 218-223)

⁸⁴ kol. 7 – 26,45 ha + kol. 11 – 64,27 ha.

⁸⁵ Treść wykazu ustalono zarządzeniem Burmistrza nr 85/2019 z 4 września 2019 r.

⁸⁶ Treść ogłoszenia ustalono zarządzeniem Burmistrza nr 100/2019 z 14 października 2019 r.

Burmistrz wyjaśnił, że wycenę dotyczącą nieruchomości położonej w Nowym Mieście nad Pilicą przy ul. Tomaszowskiej 1A (działki nr 287/1 i 287/3) Urząd otrzymał w formie elektronicznej. Ze względu, iż rzeczoznawca swoją siedzibę posiadał w znacznej odległości zawsze przysyłał swoje opracowania drogą e-mailową, a oryginały dostarczał w późniejszym terminie. Niestety w tym przypadku oryginał wyceny nie dotarł do Urzędu a z rzeczoznawcą nie można było nawiązać kontaktu.

(akta kontroli tom 1 str. 392)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż Urząd ani w momencie rozpoczęcia procedury sprzedaży ww. dwóch działek, ani w trakcie kontroli NIK nie dysponował podpisanym przez rzeczoznawcę operatem, z którego wyciąg datowany na 27 sierpnia 2019 r. wpłynął pocztą elektroniczną. Ponadto za wykonanie usługi szacowania przez rzeczoznawcę wartości tych nieruchomości oraz opracowania operatu rzeczoznawca nie wystawił rachunku ani faktury⁸⁷ i nie została ona przez Urząd opłacona.

(akta kontroli tom 1 str. 186)

- 5) Przy sprzedaży trzech nieruchomości⁸⁸ (z sześciu zbadanych, zbywanych w trybie przetargowym) nie zachowano 30-dniowego terminu pomiędzy datą opublikowania ogłoszenia o przetargu, a wyznaczoną datą przetargu, tj.:
- dla działki nr 2022 okres ten⁸⁹ wynosił 24 dni od daty publikacji ogłoszenia na stronie internetowej BIP Urzędu⁹⁰ i 23 dni od daty publikacji ogłoszenia w prasie lokalnej⁹¹,
 - dla działek nr 1441/1 i nr 1453 okres ten⁹² wynosił 21 dni od daty publikacji ogłoszenia na stronie internetowej BIP Urzędu⁹³ i 16 dni od daty publikacji ogłoszenia w prasie lokalnej⁹⁴, co było niezgodne z § 6 pkt 1 rozporządzenia ws. przetargów.

(akta kontroli tom 1 str. 221-222)

Burmistrz wyjaśnił, że ogłoszenia o przetargach publikowane są na stronie internetowej gminy oraz w prasie lokalnej – pismo „Jablonka”. Z gazetą zawarta jest umowa na publikację różnych materiałów i ogłoszeń gminnych. W umowie oznaczona jest określona powierzchnia dla tych publikacji. Cykl ukazywania się pisma jak również ograniczona powierzchnia może powodować przesunięcia w terminie publikacji. O wyborze materiałów i ich układzie na stronie decyduje redakcja gazety. Natomiast informacje na stronie BIP są publikowane po weryfikacji administratora – może się zdarzyć, iż taka akceptacja (weryfikacja) następuje z opóźnieniem.

(akta kontroli tom 1 str. 392)

- 6) W ogłoszeniu drugiego przetargu ustnego nieograniczonego⁹⁵ na sprzedaż nieruchomości (dz. 287/1 i 287/3 sprzedawane łącznie) podano informacje niezgodne ze stanem faktycznym, tj. wskazano, iż wylicytowana kwota będzie kwotą netto, do której należy doliczyć podatek VAT w wysokości 23%, podczas gdy przedmiot sprzedaży był zwolniony z tego podatku, na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 29a ust. 8 ustawy o VAT.

Burmistrz wyjaśnił, że informacja dotycząca podatku VAT była pomyłką pisarską i raczej nie miała wpływu na liczbę potencjalnych nabywców, o czym świadczy liczba wpłaconych wadiumów.

(akta kontroli tom 1 str. 310-311, 322-328, 392)

- 7) Przed zawarciem umów, których przedmiotem było oddanie w dzierżawę czterech działek gminnych⁹⁶ (część dz. nr 1837/38, część dz. nr 131/1 oraz teren składowiska – działki nr 583/2 i 583/3), nie zostały one ujęte w przekazanych do publicznej wiadomości wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 ugn.

⁸⁷ Brak takiego dokumentu w Referacie Budżetowym Urzędu.

⁸⁸ Działka nr 2022 w Nowym Mieście nad Pilicą oraz działki nr 1441/1 i 1453 w Łęgonicach.

⁸⁹ Dla działki nr 2022 termin przetargu wyznaczono na 15 listopada 2019 r.

⁹⁰ 22 października 2019 r.

⁹¹ 23 października 2019 r.

⁹² Dla działek nr 1441/1 i nr 1453 termin przetargu wyznaczono na 9 października 2020 r.

⁹³ 18 września 2020 r.

⁹⁴ 23 września 2020 r.

⁹⁵ O treści określonej zarządzeniem Burmistrza nr 4/2020 z 13 stycznia 2020 r.

⁹⁶ Z sześciu udostępnionych nieruchomości gminnych (pięć dzierżaw i jedno użyczenie), które objęto badaniem.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że nieruchomości obejmujące części dz. nr 1837/38 i nr 131/1 były ujmowane w wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie, w latach wcześniejszych. Nieujęcie tych nieruchomości w wykazach podawanych do publicznej wiadomości w 2018 r. mogło wynikać z niedopatrzenia. Podobnie ma się wykaz dotyczący dzierżawy. Ponadto wyjaśnił, że przygotowaniem dokumentacji koncesyjnej w sprawie rekultywacji składowiska zajmowała się firma zewnętrzna, która odpowiadała za kompletność całej procedury.

(akta kontroli tom 1 str. 166, 396-398, tom 2 str. 167)

NIK zauważyła, że umowa zlecenia⁹⁷ zawarta 15 kwietnia 2020 r. z ww. firmą zewnętrzną nie zawierała żadnych zapisów zobowiązujących ją do przygotowania i publikacji wykazu, o którym mowa wyżej. Dotyczyła ona jedynie przygotowania dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia dialogu technicznego, przygotowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, ogłoszenia o zamówieniu, przygotowania projektu umowy z wykonawcą, sporządzenia projektu ogłoszenia o udzieleniu zamówienia i sporządzenia protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Ponadto zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn, sporządzenie i podanie do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie stanowi obowiązek Burmistrza jako organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, który na podstawie art. 25 ust. 1 ugn jest odpowiedzialny za gospodarowanie zasobem nieruchomości gminy. Zatem, zdaniem NIK, nie może być przekazany do wykonania zewnętrznym podmiotom komercyjnym.

(akta kontroli tom 2 str. 108-113)

8) W odniesieniu do dwóch analizowanych należności wymagalnych z tytułu dzierżawy nieruchomości Gminy na kwotę 185,2 tys. zł⁹⁸ w Urzędzie stwierdzono opieszałość w podejmowaniu działań dotyczących kierowania do dłużników wezwań do zapłaty, tj.:

- w przypadku jednej zaległości od podmiotu gospodarczego w kwocie 0,7 tys. zł z tytułu dzierżawy nieruchomości (część dz. nr 700/1) za okres lipiec-wrzesień 2021 r. wezwanie do zapłaty wysłano dopiero 22 listopada 2022 r., tj. 480 dni od daty wymagalności;
- w przypadku trzech zaległości miesięcznych od podmiotu gospodarczego z tytułu dzierżawy składowiska odpadów (dz. nr 583/2 i 583/3) za okres marzec-maj 2022 r. na kwotę 55,4 tys. zł wezwanie do zapłaty na kwotę 56,2 tys. zł (zaległość plus odsetki) wysłano dopiero w dniu 24 czerwca 2022 r., tj. po upływie od 45 do 106 dni od daty powstania tych zaległości.

W odniesieniu do ośmiu zaległości miesięcznych tego podmiotu za okres marzec-październik 2022 r. na łączną kwotę 147,6 tys. zł wezwanie skierowano do dłużnika dopiero w dniu 24 października 2022 r. Było to pierwsze wezwanie dla pięciu zaległości za miesiące czerwiec-październik 2022 r. na kwotę 92,3 tys. zł i wysłano je do dłużnika po upływie od 14 do 136 dni od daty powstania tych zaległości.

Ponadto do dnia 12 stycznia 2023 r. do dłużnika nie skierowano wezwań do zapłaty zaległości na łączną kwotę 36,9 tys. zł z tytułu czynszu dzierżawnego za listopad i grudzień 2022 r., mimo iż zaległości te powstały w dniach 10 listopada i 10 grudnia 2022 r., tj. odpowiednio 63 i 33 dni wcześniej.

Było to niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹⁹, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Kierownik Referatu Finansowego wyjaśniła, że dłużnicy byli informowani telefonicznie o zaległościach. W przypadku jednego z dłużników¹⁰⁰, w związku z dużą ilością pracy związanej z wymiarem podatków na 2022 r. i pełnieniem zastępstw za pracowników

⁹⁷ Nr 28/2020/IŚR.

⁹⁸ Stan na koniec 2022 r.

⁹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: uofp.

¹⁰⁰ Dzierżawca dz. nr 700/1.

Referatu w czasie ich nieobecności, wezwanie nie zostało wystawione. Odnośnie drugiego przypadku dotyczącego dzierżawcy składowiska odpadów Kierownik Referatu Finansowego wskazała na przedłużające się wyjaśnianie spornej sprawy przez obsługę prawną Urzędu oraz wyjaśniła, że aktualnie opracowywany jest pozew do sądu w sprawie spornej zaległości.

(akta kontroli tom 2 str. 20, 22, 458-459, 461)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą gospodarowanie nieruchomościami w Gminie odbywało się z naruszeniem przepisów ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zasady gospodarowania nieruchomościami gminnymi regulowały uchwały Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą nr XX/134/2008 z 29 lutego 2008 r. i Nr XXIX/188/2008 z 5 grudnia 2008 r. której postanowienia dotyczące upoważnień dla Burmistrza były niezgodne z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg oraz w art. 37 ust. 4 ugn.

Z istniejącego od 1 stycznia 2017 r. ustawowego obowiązku opracowania Planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości wywiązano się dopiero w grudniu 2019 r. Przyjęty wówczas Plan na lata 2020-2022 zawierał nierzetelne dane dotyczące m.in. powierzchni gruntów stanowiących własność Gminy. W Urzędzie w sposób nierzetelny prowadzono ewidencję nieruchomości gminnych. Była ona niezgodna zarówno z powiatową EGiB jak i ewidencją księgową Urzędu.

Analizowane umowy sprzedaży sześciu nieruchomości zawarte zostały przez Gminę w formie aktów notarialnych, po przeprowadzeniu przetargów ustnych nieograniczonych (pięć przypadków) oraz rokowań (jeden przypadek). Zawarte umowy były zgodne z wynikami przetargów. W badanej próbie stwierdzono jednak, iż procedurę sprzedaży jednej z nieruchomości w pierwszym przetargu rozpoczęto, mimo iż w Urzędzie nie dysponowano operatem ustalającym jej wartość rynkową. Nieruchomość tą zbyto dopiero w wyniku drugiego przetargu, przeprowadzonego po uzyskaniu operatu szacunkowego od rzeczoznawcy. W ogłoszeniu o drugim przetargu podano jednak nierzetelne informacje dotyczące konieczności doliczenia do ceny 23% podatku VAT. Ponadto podczas sprzedaży trzech innych nieruchomości nie zachowano, wymaganego przepisami rozporządzenia ws. przetargów, 30-dniowego terminu pomiędzy datą opublikowania ogłoszenia przetargu, a wyznaczoną datą przetargu.

Udostępnienie przez Gminę nieruchomości nie w każdym przypadku poprzedzone było ujęciem ich w podanym do publicznej wiadomości wykazie nieruchomości, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ugn. Dotyczyło to czterech z sześciu zbadanych nieruchomości. W pozostałym zakresie analizowane umowy najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości Gminy zawierano oraz realizowano prawidłowo.

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości Gminy. Mimo, iż w Urzędzie monitorowano stan należności wymagalnych z tytułu obrotu nieruchomościami, to działania dotyczące wysyłania do dłużników wezwań do zapłaty podejmowano nawet po upływie 16 miesięcy od daty ich wymagalności.

OBSZAR

2. Udzielanie zamówień publicznych

2.1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu zadania dotyczące organizowania postępowań przetargowych przypisane zostały do zakresu działania Referatu Infrastruktury, Środowiska i Rolnictwa (ISR)¹⁰¹, Referatu Oświaty, Promocji, Kultury, Zdrowia, Sportu i Rekreacji (OKZS) oraz Referatu Spraw Obywatelskich (SO)¹⁰².

(akta kontroli tom 1 str. 6-48)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy obowiązywały: Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej równowartości kwoty 30,0 tys. euro¹⁰³ (do 20 stycznia 2021 r.), Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej kwoty 130,0 tys. zł netto¹⁰⁴ oraz Instrukcje zamówień publicznych z 10 stycznia 2011 r.¹⁰⁵ i z 26 lutego 2021 r.¹⁰⁶ Zasady wynikające

¹⁰¹ W zakresie inwestycji i gospodarki komunalnej.

¹⁰² W zakresie dostaw oleju do kotłowni Urzędu oraz szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Nowe Miasto nad Pilicą.

¹⁰³ Wprowadzony zarządzeniem Burmistrza Nr 6/2017/Or z 10 stycznia 2017 r.

¹⁰⁴ Wprowadzony zarządzeniem Burmistrza Nr 8/2021 z 21 stycznia 2021 r.

¹⁰⁵ Wprowadzona zarządzeniem Burmistrza Nr 2/2011.

¹⁰⁶ Wprowadzona zarządzeniem Burmistrza Nr 13/2021.

z ww. Regulaminów i Instrukcji nie miały zastosowania do postępowań o wartości poniżej 60,0 tys. zł netto.

(akta kontroli tom 3 str. 1-24)

Na lata 2018-2022 w Urzędzie opracowano roczne plany postępowań o udzielenie zamówień, które zamieszczano w BZP oraz na stronie internetowej Urzędu. Plany zawierały informacje określone w art. 13a ust. 2 sPzp/art. 23 ust. 3 nPzp i od 2021 r. były aktualizowane stosownie do wymogu art. 23 ust. 4 nPzp.

(akta kontroli tom 3 str. 27-56)

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą w Urzędzie przeprowadzono 41 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, do których stosowano przepisy ustawy Pzp o łącznej wartości 36 651,8 tys. zł netto¹⁰⁷. Na podstawie obowiązujących regulaminów udzielania zamówień publicznych przeprowadzono natomiast 56 postępowań o łącznej wartości 2 712,2 tys. zł netto¹⁰⁸.

(akta kontroli tom 3 str. 57-74)

2.2. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym trzy¹⁰⁹ przeprowadzone na podstawie ustaw sPzp lub nPzp na łączną kwotę 2 843,5 tys. zł netto (3 497,5 tys. zł brutto) oraz dwa¹¹⁰ przeprowadzone w oparciu o wewnętrzne regulaminy udzielania zamówień publicznych¹¹¹ na łączną kwotę 141,7 tys. zł netto (160,3 tys. zł brutto).

2.2.1. Wszystkie trzy analizowane postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone na podstawie ustaw sPzp lub nPzp dotyczyły wykonania robót budowlanych. Ustalenia ich szacunkowej wartości dokonano w oparciu o sporządzone kosztorysy inwestorskie. W każdym przypadku dokonano wyboru właściwego trybu do przeprowadzenia postępowania (w dwóch przypadkach - przetarg nieograniczony na podstawie art. 39 sPzp, a w jednym przypadku – tryb podstawowy, bez przeprowadzania negocjacji, na podstawie art. 275 nPzp). W sposób prawidłowy sporządzono specyfikacje istotnych warunków zamówienia lub specyfikacje warunków zamówienia (zawierające m.in. opis przedmiotu zamówienia), które zostały opublikowane na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu. Wyboru najkorzystniejszej oferty w każdym przypadku dokonała, powołana w tym celu, komisja przetargowa z uwzględnieniem ustalonych kryteriów oceny ofert. Wszyscy wybrani wykonawcy spełniali warunki udziału w postępowaniu. We wszystkich przypadkach, po zawarciu umowy, na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych zamieszczono ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego. Protokoły z postępowań sporządzono na właściwych wzorach i zostały one zatwierdzone przez Burmistrza. Treść umów była zgodna z wynikami przeprowadzonego postępowania.

Wykonawcy analizowanych postępowań zrealizowali zamówienia terminowo i zgodnie z zawartymi umowami. W każdym przypadku dokonywano odbioru przedmiotu zamówienia i z przeprowadzonych czynności sporządzano protokoły odbioru. Zapłata za wykonanie przedmiotu zamówienia dokonywana była w kwotach wynikających z zawartych umów, z zachowaniem ustalonych terminów płatności.

(akta kontroli tom 3 str. 75-250, 413-414)

¹⁰⁷ Wg wartości szacunkowej udzielonych zamówień (wg zawartych umów wartość udzielonych zamówień - 39 293,2 tys. zł brutto).

¹⁰⁸ Wg wartości szacunkowej zamówienia.

¹⁰⁹ Postępowania 1) nr IŚR-6733.2.2018 przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 sPzp) na budowę zewnętrznej łąki solankowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Nowym Mieście nad Pilicą w terminie 90 dni od daty podpisania umowy za 521,5 tys. zł brutto; 2) nr IŚR-7013.bŻ.2020.MK przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 sPzp) na przebudowę terenu sportowego – wymiana nawierzchni boiska na bezpieczną oraz wyposażenie w małą architekturę w Żdźarach do 15 grudnia 2020 r. za 184,8 tys. zł brutto; 3) nr IŚR-271.8.2021.MK przeprowadzone w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji (art. 275 pkt 1 nPzp) na budowę bieżni lekkoatletycznej wraz z infrastrukturą techniczną, odwodnieniem i oświetleniem terenu oraz zagospodarowaniem terenu przy ul. Ogrodowej w Nowym Mieście nad Pilicą do 31 marca 2022 r. za 2 791,3 tys. zł brutto.

¹¹⁰ Postępowania 1) z 2018 r. na budowę placu zabaw przy ul. Tomaszowskiej (osiedle) w Nowym Mieście nad Pilicą do 7 września 2018 r. za kwotę 59,5 tys. zł brutto; 2) z 2020 r. na wyłapywanie w 2021 r. bezdomnych zwierząt z terenu Gminy, ich transport oraz przyjęcie i pobyt w schronisku za wynagrodzeniem w wysokości 1944 zł brutto za psa dorosłego i 756 zł brutto za szczeniaka, za łączną kwotę 100,9 tys. zł (wg faktycznie zrealizowanych wydatków).

¹¹¹ Wartość żadnego z ww. dwóch zamówień nie przekroczyła równowartości kwoty 30,0 tys. euro.

2.2.2. Badanie dokumentacji ww. dwóch postępowań o udzielenie zamówienia przeprowadzonych w oparciu o wewnętrzne regulaminy udzielania zamówień publicznych¹¹² wykazało, że:

- wyboru wykonawców dokonano w trybie zapytania cenowego opublikowanego na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu spośród odpowiednio dwóch i trzech oferentów;
- z przebiegu postępowań sporządzono notatki służbowe podpisane przez Burmistrza;
- o wyborze najkorzystniejszej oferty powiadomiono wszystkich oferentów;
- zawarte umowy zostały zrealizowane terminowo i zgodnie z ich zakresem przedmiotowym;
- zapłaty za wykonanie przedmiotów umów dokonano z zachowaniem terminów określonych w umowach, przy czym w jednym przypadku w Urzędzie nie wyegzekwowano od wykonawcy realizacji niektórych, z ustalonych w umowie, obowiązków informacyjnych, a jednocześnie nie skorzystano z przewidzianej umową możliwości przeprowadzenia kontroli u wykonawcy zamówienia.

(akta kontroli tom 3 str. 251-365, 413-414)

2.3. Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach za lata 2018-2021 sporządzono na obowiązujących wzorach i przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie określonym w art. 98 ust. 2 sPzp i art. 82 ust. 2 nPzp, tj. do 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie. Zakres informacji zaprezentowanych w sprawozdaniach był zgodny z wymogami odpowiednich regulacji prawnych¹¹³,

(akta kontroli tom 3 str. 378-409)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach za 2020 r. zawierało nierzetelne dane. W dziale II pn. *Zamówienia klasyczne o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy i mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy*, wykazano zamówienie z wolnej ręki o wartości netto 52,5 tys. zł oraz zamówienie udzielone w trybie zapytania o cenę o wartości netto 55,2 tys. zł.. Zamówienia te nie spełniały kryteriów ich ujęcia w dziale II i powinny zostać ujęte w dziale X pn. *Zamówienia udzielone z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy*.

Inspektor Referatu ISR sporządzająca ww. sprawozdania wyjaśniła, że niewłaściwe dane zostały wpisane przez pomyłkę.

(akta kontroli tom 3 str. 378-379, 389-394, 411)

2. W trakcie realizacji zamówienia na wyłapywanie w 2021 r. bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Nowe Miasto nad Pilicą, ich transport oraz przyjęcie i pobyt w schronisku Urząd nie egzekwował od wykonawcy realizacji, wynikającego z § ust. 1 lit. d umowy nr 149/2020/ISR z 22 grudnia 2020 r., obowiązku przekazywania comiesięcznej informacji o przyjętych do schroniska zwierzętach z terenu Gminy, w szczególności informacji dotyczącej liczby zwierząt wyłapanych i przewiezionych do schroniska oraz oddanych do adopcji, a także o uśpionych ślepych miotach i ewentualnie ciężko chorych zwierzętach nierokujących powrotu do zdrowia. Urząd nie skorzystał również, z określonego w § 3 ww. umowy, prawa do skontrolowania miejsca przetrzymywania zwierząt, w celu sprawdzenia czy środki finansowe były prawidłowo wykorzystywane.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że samych zestawień nie sporządzano natomiast na potwierdzenie wyłapania zwierzęcia Urząd otrzymywał od schroniska założone karty zwierząt z numerami chip. Natomiast informację o adopcji psa stanowiły przekazywane do Urzędu kopie umów adopcyjnych. Ponadto wyjaśnił, iż przedstawiciele Urzędu

¹¹² Wartość żadnego z ww. dwóch zamówień nie przekroczyła równowartości kwoty 30,0 tys. euro.

¹¹³ Do 31 grudnia 2022 r. zakres informacji określało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. z 2016 r. poz. 2038), a od 1 stycznia 2022 r. zakres tych informacji określa rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 20 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania (Dz. U. z 2021 r. poz. 2463).

przeprowadzają ww. kontrole w miarę możliwości czasowych i ostatnia taka kontrola odbyła się w 2022 r.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż postanowienia zawartej umowy powinny być realizowane zgodnie z jej zapisami. Ponadto comiesięczne przekazywanie przez wykonawcę zamówienia kopii kart informacyjnych zwierząt stanowiło odrębny obowiązek, który został określony w § 1 ust. 1 lit. e ww. umowy. Natomiast kontrola, którą przedstawiciele Urzędu przeprowadzili w schronisku w dniu 16 grudnia 2022 r., tj. w trakcie niniejszej kontroli NIK, dotyczyła realizacji umowy innej niż badana, tj. umowy nr 105/2021/ISR z 22 grudnia 2020 r.) obowiązującej wyłącznie w 2022 r.

(akta kontroli tom 3 str. 272-365, 367)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, stosownie do wymogów ustaw sPzp i nPzp, w Urzędzie opracowano i opublikowano plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Roczne sprawozdania z udzielonych zamówień w latach 2018-2021 zostały sporządzone na obowiązujących wzorach i terminowo przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych. Dane wykazane w sprawozdaniach, za wyjątkiem sprawozdania za 2020 r., prezentowały rzetelny obraz udzielonych zamówień w poszczególnych latach. Ujęcie dwóch postępowań w niewłaściwym dziale sprawozdania za 2020 r. nie miało wpływu na wyniki tych postępowań, udzielenie zamówień publicznych ani ich realizację. Zbadane postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzono w Urzędzie zgodnie z ww. ustawami regulującymi udzielanie zamówień publicznych oraz wewnętrznymi regulaminami udzielania zamówień publicznych. Stwierdzona w tym obszarze nieprawidłowość dotyczyła nieegzekwowania od wykonawcy jednego ze zbadanych zamówień realizacji obowiązku przekazywania do Urzędu comiesięcznych informacji o wykonaniu niektórych z zadań objętych umową.

IV. Wnioski

Wnioski

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

- 1) przedłożenie Radzie Miejskiej, na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 usg, projektu uchwały w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wdzierżawiania i wynajmowania, zgodnej z przepisami powszechnie obowiązującymi ;
- 2) sporządzanie planu wykorzystania zasobu Gminy na lata 2023-2025, spełniającego wymogi określone w art. 25 ust. 2a ugn;
- 3) doprowadzenie do zgodności ilościowo-wartościowej nieruchomości gruntowych wykazanych w prowadzonej w Urzędzie ewidencji nieruchomości gminnych z ewidencją księgową i powiatową EGiB;
- 4) realizację obowiązku sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów obejmujących wszystkie nieruchomości przeznaczone do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie, zgodnie z art. 35 ust. 1 i 1b ugn;
- 5) wszczynanie procedury sprzedaży nieruchomości po ustaleniu wartości tych nieruchomości, stosownie do wymogów art. 67 ust 1i ust. 2 pkt 1 oraz art. 150 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ugn
- 6) prowadzenie postępowań na sprzedaż nieruchomości z zachowaniem terminów określonych w § 6 pkt 1 rozporządzenia ws. przetargów
- 7) terminowe podejmowanie w stosunku do dłużników czynności zmierzających do wykonania należności pieniężnych Gminy mających charakter cywilnoprawny, zgodnie z art. 42 ust. 5 uofp;
- 8) rzetelne sporządzanie rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych;
- 9) egzekwowanie od wykonawców zamówień publicznych realizacji obowiązków, w tym informacyjnych, określonych w zawartych umowach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, marca 2023 r.

Kontroler:
Grzegorz Odziemkowski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

.....
podpis

.....
podpis