



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.411.002.05.2022

Jan Adam Dąbek
Wójt Gminy Prażmów
ul. Piotra Czołchańskiego 1,
05-505 Prażmów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T + 48 22 444 57 72, F + 48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Prażmów ¹ , ul. Piotra Czołchańskiego 1, 05-505 Prażmów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Adam Dąbek, Wójt Gminy Prażmów ² , od 23 listopada 2018 r. wcześniej funkcję tę pełnił Sylwester Puchała - od 4 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, tj. 20 stycznia 2023 r., 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	Rafał Ulewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/167/2022 z 4 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej także: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą gospodarowanie nieruchomościami w Gminie Prażmów⁵ odbywało się z naruszeniem ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nieopracowaniu planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości⁷ oraz niewywiązaniu się z obowiązku każdorazowego sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów dotyczących nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia.

Ewidencję księgową środków trwałych prowadzono w sposób uniemożliwiający identyfikację wszystkich nieruchomości znajdujących się w zasobie, co stanowiło naruszenie zasad określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸. Z tego względu nie było też możliwe dokonanie oceny zgodności w tym zakresie z danymi zawartymi w Ewidencji gruntów i budynków⁹. Odnotowano również rozbieżności dotyczące powierzchni działek ujętych w EGiB i podanych w objętych badaniem dokumentach - decyzji Wójta ustanawiającej trwałe zarząd oraz w wypowiedzeniu opłaty rocznej za grunt oddany w wieczyste użytkowanie.

Stwierdzono jednocześnie, że Gmina prawidłowo zawierała i wykonywała umowy sprzedaży, zamiany, najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, na bieżąco monitorując i skutecznie egzekwując wynikające z nich należności pieniężne.

Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone były zgodnie z przepisami ustawowymi w tym zakresie¹⁰. Objęte szczegółowym badaniem umowy zawarte z wykonawcami właściwie zabezpieczały interes prawny i ekonomiczny Gminy. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast danych zawartych w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach przekazywanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych¹¹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi.

1. W latach 2018-2022 przeprowadzono łącznie 30 transakcji obrotu nieruchomościami, z czego: 13 na podstawie umowy dzierżawy, 9 - najmu lokalu użytkowego, 4 - sprzedaży, 3 - użyczenia oraz jednej - zamiany. W okresie tym nie oddawano nieruchomości w trwałe zarząd.

(akta kontroli tom I str. 83-84)

2. Zgodnie z § 23 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Prażmów¹³, w Urzędzie wyodrębniono stanowisko ds. gospodarki mieniem komunalnym. Do zakresu zadań pracownika zatrudnionego na tym stanowisku należało m.in.: prowadzenie ewidencji mienia komunalnego; sporządzanie informacji o stanie mienia

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

⁵ Dalej: „Gmina”.

⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 1899, ze zm., dalej: „ugn” lub „ustawa o gospodarce nieruchomościami”.

⁷ W trakcie trwania kontroli NIK Rada Gminy podjęła uchwałę nr XLVIII.564.2022 z 19 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, dalej: „ustawa o rachunkowości”, „uor”.

⁹ Dalej także: „EGiB”.

¹⁰ 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”.

¹¹ W trakcie kontroli NIK dokonano korekty sprawozdań.

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Przyjętego Zarządzeniem nr 102.2021 Wójta Gminy Prażmów z 1 października 2021 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Gminy Prażmów; dalej: „Regulamin organizacyjny”.

komunalnego do sprawozdania z wykonania budżetu; regulowanie stanu prawnego nieruchomości na rzecz gminy; przygotowywanie przetargów na sprzedaż, najem i dzierżawę nieruchomości znajdujących się w gminnym zasobie; przygotowywanie projektów zarządzeń w zakresie zmiany stawek czynszów, dzierżaw i innych dochodów majątkowych, projektów umów, decyzji i zawiadomień w tych sprawach; ustalanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

Zadania związane z zarządzaniem nieruchomościami wykonywane były również przez pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. geodezji (§ 35 Regulaminu organizacyjnego) oraz na stanowisku ds. gospodarki gruntami (§ 36).

(akta kontroli tom I str. 46, 51-52)

W latach 2018-2022 na stanowisku ds. gospodarki mieniem komunalnym zatrudnionych było, w różnych okresach, łącznie sześć osób. Ze względu na długoterminowe nieobecności spowodowane m.in. urlopem rodzicielskim oraz zwolnieniami chorobowymi, na stanowisku tym zatrudniane były osoby na podstawie umów o pracę na czas zastępstwa. Wg stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych (20 stycznia 2023 r.) zadania przypisane do ww. stanowiska realizowały dwie osoby, w tym jedna osoba na podstawie umowy o pracę, druga na podstawie umowy o pracę na czas zastępstwa.

(akta kontroli tom I str. 335-336)

3. W Gminie nie sporządzono planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 86-87)

4. Obrót nieruchomościami gminnymi odbywał się na podstawie Uchwały Nr XXXVIII/308/2006 Rady Gminy Prażmów z 20 marca 2006 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania mieniem gminnym.

(akta kontroli tom I str.107-110)

5. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie sporządzono i podano do publicznej wiadomości 19 wykazów nieruchomości, w związku z przeznaczeniem ich na: dzierżawę (9), najem (4), sprzedaż (4), użyczenie (2). Nie przedstawiono natomiast dowodów świadczących o publikacji wykazów 11 nieruchomości, które były przedmiotem: umów najmu lokalu użytkowego (5), dzierżawy (4), sprzedaży, użyczenia oraz zamiany (po jednej), co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wykazy, które zostały podane do publicznej wiadomości zawierały wszystkie elementy określone w art. 35 ust. 2 ugn.

(akta kontroli tom I str. 111-127,158, 455)

6. W Urzędzie prowadzono ewidencję nieruchomości wchodzących w skład zasobu oraz oddanych w użytkowanie wieczyste na podstawie danych zawartych w Ewidencji gruntów i budynków starostwa piaseczyńskiego. Nie stwierdzono różnic pomiędzy danymi zawartymi w obydwu ewidencjach.

Zgodnie z ewidencją, wg stanu na 31 grudnia 2022 r., w Gminie znajdowało się ogółem 1054 nieruchomości o łącznej powierzchni 194,6832 ha, z czego 980 nieruchomości niezabudowanych (o powierzchni 119,1338 ha) oraz 74 nieruchomości zabudowanych (75,5494 ha).

(akta kontroli tom I str. 90, 481, 487)

Badanie w zakresie zgodności danych w dokumentacji z przeprowadzonych transakcji z danymi w EGiB, przeprowadzone na próbie pięciu nieruchomości, które były przedmiotem dzierżawy (dwie) oraz najmu lokalu użytkowego, użytkowania wieczystego i trwałego zarządu (po jednej), wykazało:

- zgodność danych w EGiB w zakresie powierzchni oraz oznaczenia trzech nieruchomości, które były przedmiotem dzierżawy z danymi w zawartych umowach;
- niezgodność danych w EGiB dot. powierzchni nieruchomości, z których jedna była przedmiotem użytkowania wieczystego (działki oznaczone numerami 133/1 oraz 133/2 w obrębie ewidencyjnym Prażmów), druga (dwie działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 49 i 50 w obrębie ewidencyjnym Prażmów) pozostawała w trwałym zarządzie, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 128-152, 487)

7. Ewidencja księgową środków trwałych (według stanu na 31 grudnia 2022 r.) zawierała 332 pozycje odnoszące się do nieruchomości o łącznej wartości 18 603,8 tys. zł, natomiast zgodnie z EGiB w Gminie znajdowało się 1054 nieruchomości. Różnica ta spowodowana była stosowaniem w ewidencji księgowej zapisów zbiorczych (w takich przypadkach jedna pozycja obejmowała kilka nieruchomości). Na podstawie porównania danych z ewidencji księgowej i EGiB można było zidentyfikować 222 nieruchomości, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 492-607)

Na podstawie Zarządzenia Wójta Nr 87.2018 z 28 września 2018 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji i powołania zespołów spisowych w Gminie Prażmów w 2018 r., w Urzędzie przeprowadzono inwentaryzację środków trwałych, w tym nieruchomości, co było zgodne z art. 26-27 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli tom I str. 388, 608-609)

8. W okresie objętym kontrolą (do 8 grudnia 2022 r.) dwóch rzeczoznawców sporządziło 27 operatów szacunkowych. Ogólny koszt ich wykonania wyniósł 22,9 tys. zł¹⁴. Transakcje, do przeprowadzenia których sporządzono siedem operatów (od 5 listopada 2022 r. do 2 grudnia 2022 r.¹⁵) były w trakcie realizacji. Spośród 20 pozostałych operatów sporządzonych w okresie od 1 października 2018 r. do 15 grudnia 2021 r., 12 zostało wykorzystanych zgodnie z celem ich sporządzenia¹⁶, natomiast operaty ośmiu nieruchomości, które miały być przedmiotem zbycia, nie zostały wykorzystane. Koszt sporządzenia niewykorzystanych operatów wyniósł 10,7 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 369)

Wójt wyjaśnił, że powodem niewykorzystania 8 operatów szacunkowych było niezawarcie umów z kontrahentami, m.in. z powodu: nierozstrzygnięcia sporu sądowego z podmiotem, na rzecz którego ustanowiono trwały zarząd (3 operaty); odstąpienia przez właściciela od zamiany; żądania przez właściciela wyższej ceny niż określona w operacie.

(akta kontroli tom I str. 478)

Szczegółowe badanie pięciu operatów szacunkowych wykazało, że od daty ich sporządzenia do daty ich wykorzystania nie minęło więcej niż 12 miesięcy, co było zgodne z art. 156 ust. 3 ugn. W tym okresie nie wystąpiły też zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154 ugn, które powodowałyby konieczność ponownego sporządzenia opinii o wartości tych nieruchomości. Przy szacowaniu wartości nieruchomości, rzeczoznawca każdorazowo wykorzystywał dane o nieruchomościach zawarte m.in.: w księgach

¹⁴ Rzeczoznawca D.Z. sporządził 21 operatów za kwotę: 19,4 tys. zł, a rzeczoznawca M.B. pozostałe sześć za kwotę: 3,5 tys. zł.

¹⁵ W tym: cztery w celu sprzedaży działek, a trzy w celu nabycia działek.

¹⁶ W tym: sześć w związku z nabyciem przez Gminę nieruchomości, trzy w celu zbycia nieruchomości, dwa w celu zamiany i pozostały w celu aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste.

wieczystych, ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Piasecznie, mapach ewidencyjnych, wypisach i wyrysach z planów zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości, stosownie do art. 155 ugn.

(akta kontroli tom I str. 159-160)

9. Szczegółowym badaniem objęto cztery umowy sprzedaży nieruchomości oraz jedną umowę zamiany nieruchomości, których łączna wartość wyniosła 911,8 tys. zł. W wyniku analizy stwierdzono, że:

- przestrzegano zasad gospodarowania mieniem gminnym określonych w uchwale w sprawie zasad gospodarowania mieniem gminnym”. W szczególności Wójt każdorazowo uzyskiwał zgodę na sprzedaż lub zamianę nieruchomości, które wchodziły w skład gminnego zasobu;
- sporządzano i podawano do publicznej wiadomości wykazy tych nieruchomości, zawierające informacje o przeznaczeniu ich do zbycia, do czego zobowiązuje art. 35 ust. 1 ugn;
- cena nieruchomości została każdorazowo ustalona zgodnie z art. 67-70 ugn;
- we wszystkich badanych przypadkach sprzedaż nieruchomości nastąpiła w drodze bezprzetargowej. Gmina zbyła trzy nieruchomości gruntowe przyległe do nieruchomości stanowiących własność osób, które je nabyły, w wyniku czego mogły one poprawić warunki ich zagospodarowania, o czym stanowi art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn. Sprzedaży ogrodów działkowych dokonano na rzecz stowarzyszenia w drodze bezprzetargowej, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 3 ugn. Nadto udzielona została nabywcy bonifikata na podstawie uchwały podjętej przez Radę Gminy¹⁷, zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 3 ugn. Piąta nieruchomość została zbyta przez Gminę w drodze zamiany, co było zgodne z art. 37 ust. 2 pkt 4 ugn.

(akta kontroli tom I str. 154-155, 192-219)

10. W zbadanych umowach zbycia nieruchomości właściwie zabezpieczono interes Gminy, tj. w każdym przypadku, przed datą podpisania aktu notarialnego, nabywcy uiścili należną opłatę z tytułu przeprowadzonych transakcji. Przy realizacji umowy zamiany, Gmina terminowo uiściła z tytułu dopłaty kwotę 160,0 tys. zł, wynikającą z nierównej wartości zamienianych nieruchomości, stosownie do art. 15 ust. 1 ugn. Wójt w jednym przypadku udzielił nabywcy bonifikaty na podstawie uchwały nr XVII.161.2020 Rady Gminy Prażmów z 17 stycznia 2020 r. w sprawie sprzedaży działki nr 54/3 w obrębie Jaroszowa Wola, zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 3 ugn.

(akta kontroli tom I str. 192-219)

11. Badaniem objęto pięć umów udostępnienia przez Gminę nieruchomości wchodzących w skład zasobu, w tym dwie najmu, dwie dzierżawy oraz jedną użyczenia. W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że:

- przestrzegano zasad określonych w uchwale w sprawie zasad gospodarowania mieniem gminnym, Wójt każdorazowo uzyskiwał zgodę Rady Gminy na zawarcie tych umów;
- sporządzono i podano do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem, dzierżawę i użyczenie, zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn;
- dwie umowy, w tym dzierżawy i najmu zostały zawarte w drodze bezprzetargowej na okres poniżej 3 lat, co było zgodne z art. 37 ust. 4 ugn;
- umowa dzierżawy z kołem wędkarskim została zawarta na okres 10 lat bez przeprowadzenia przetargu na podstawie zgody Rady Gminy wyrażonej

¹⁷ Uchwała nr XVII.161.2020 Rady Gminy Prażmów dnia 17 stycznia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr VIII.67.2019 Rady Gminy Prażmów z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie sprzedaży działki nr 54/3 w obrębie Jaroszowa Wola.

w formie uchwały¹⁸, co było zgodne z § 4 ust. 3 uchwały w sprawie określenia zasad gospodarowania mieniem gminnym;

- umowa użyczenia z Kołem Wędkarskim „Okoń” została podpisana na podstawie pisma złożonego przez dotychczasowego dzierżawcę (koła wędkarskiego), w którym przewodniczący tego stowarzyszenia wniósł o zmianę dotychczas obowiązującej umowy dzierżawy na umowę użyczenia. W piśmie tym wskazano m.in., że koło ponosiło nakłady związane z pogłębianiem stawu (pełniącego też funkcję publiczną), zarybianiem, utrzymaniem ogrodzenia, koszeniem trawy itp.;
- umowa najmu lokalu użytkowego Poczcie Polskiej SA została zawarta po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego. Ogłoszenie o przetargu podano do publicznej wiadomości, zawierało ono wszystkie elementy określone w ugn i rozporządzeniu Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości¹⁹. Biorący udział w przetargu wpłacił wymagane w ogłoszeniu wadium w wysokości 1,5 tys. zł. Z przeprowadzonego przetargu przewodniczący komisji przetargowej sporządził protokół, który zawierał informacje określone w § 10 rozporządzenia o zbyciu nieruchomości.

(akta kontroli tom I str. 132-152, 156-158)

12. W zbadanych umowach udostępnienia nieruchomości wchodzących w skład zasobu właściwie zabezpieczono interes prawny i ekonomiczny Gminy. W umowach tych zawarto m.in. postanowienia dotyczące terminów płatności, zasad ponoszenia przez najemców lub dzierżawców opłat za media, odpowiedzialności za zniszczenie udostępnionego mienia, a także postanowienia dotyczące odsetek za opóźnienie w zapłacie oraz kar umownych.

(akta kontroli tom I str. 156-158)

13. W Urzędzie nie zidentyfikowano przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

(akta kontroli tom I str. 388)

14. Zastępca Wójta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przeterminowania należności wobec Gminy z tytułu najmu, dzierżawy czy użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzących w skład zasobu. Nieliczne opóźnienia w płatnościach z tytułu dzierżawy gruntów zostały niezwłocznie uregulowane po otrzymaniu przez dzierżawcę wezwania do zapłaty.

Na podstawie zbadanych umów zbycia i udostępnienia nieruchomości stwierdzono, że opłaty z tytułu ich realizacji były dokonywane terminowo.

(akta kontroli tom I str. 388, 417)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą w Gminie nie sporządzono planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli tom I str. 86-87)

Wójt wyjaśnił, że potrzeby Gminy w zakresie nabywania, zbywania, najmu, dzierżawy oraz użyczenia nieruchomości były określane na bieżąco.

(akta kontroli tom I str. 87)

¹⁸ Uchwała nr XLI.398;2018 Rady Gminy Prażmów z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy w drodze bezprzetargowej.

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2213.

Przed zakończeniem kontroli Rada Gminy podjęła uchwałę nr XLVIII.564.2022 z 19 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Plan ten spełnia wymogi określone w art. 25 ust. 2a ugn.

(akta kontroli tom I str. 89-93)

W związku z opracowaniem planu wykorzystania zasobu, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

2. Nie sporządzono i nie podano do publicznej wiadomości 11 wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia, oddania w najem, dzierżawę i użyczenie, co stanowiło niewykonanie obowiązku określonego w art. 35 ust. 1 ugn.

(akta kontroli tom I str. 83-84)

Wójt wyjaśnił, że na stanowisku ds. gospodarowania mieniem komunalnym występowała częsta rotacja, a nowi pracownicy nie mieli możliwości przejęcia obowiązków od poprzedników. Niejednokrotnie stanowisko to było nieobsadzone, a najpilniejsze sprawy wchodzące w jego zakres, były zlecane do realizacji innym osobom spoza referatu. W związku z zaistniałymi okolicznościami nie odnaleziono w dokumentacji pracownika zatrudnionego na stanowisku pracy ds. gospodarowania mieniem oraz w archiwum Urzędu 11 brakujących wykazów, które powinny zostać sporządzone przed przeprowadzeniem transakcji.

(akta kontroli tom I str. 476)

3. Na podstawie decyzji nr 1/2013 z 11 października 2013 r. Wójt ustanowił trwały zarząd na obiektach budowlanych posadowionych na nieruchomości gruntowej zabudowanej, oznaczonej numerem ewidencyjnym działki nr 49 o powierzchni 3,0961 ha (Szkoła Podstawowa w Prażmowie), położonej w obrębie Prażmów oraz na nieruchomości gruntowej zabudowanej oznaczonej numerem ewidencyjnym działki nr 50 o powierzchni 0,9600 ha (byłe Gimnazjum w Prażmowie).

Na podstawie EGiB stwierdzono, że działka nr 49 została podzielona, a łączna powierzchnia utworzonych w wyniku tego podziału działek (nr 49/2 i nr 49/3) wyniosła 2,9437 ha, tj. o 0,1524 ha mniej niż w ww. decyzji.

Powierzchnia działki nr 50, wg EGiB wynosiła 0,9457 ha, tj. o 0,0143 ha mniej niż w ww. decyzji.

(akta kontroli tom I str. 129-130, 487)

Wójt Gminy wyjaśnił, że stwierdzona różnica wynikała z podziału działki nr 49 na działki: 49/1, 49/2 oraz 49/3. Działka o numerze 49/1 stanowi własność Skarbu Państwa w użytkowaniu Komendy Stołecznej Policji. Pozostałe działki są nadal własnością Gminy Prażmów.

Wójt wyjaśnił, że rozbieżność dotycząca działki nr 50 wynikała z odnowy ewidencji gruntów w obrębie ewidencyjnym Prażmów, przeprowadzanej na zlecenie Starostwa Powiatowego w Piasecznie. Ostatnie pomiary działki były przeprowadzane przy wykorzystaniu GPS, a poprzednie metodą tyczki geodezyjnej.

(akta kontroli tom I str. 485-486, 489)

4. W wypowiedzeniu opłaty rocznej za grunt oddany w użytkowanie wieczyste z 19 sierpnia 2019 r. wskazano, że łączna powierzchnia działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 133/1 oraz 133/2 w obrębie ewidencyjnym Prażmów wynosiła 0,7482 ha. W wyniku analizy EGiB stwierdzono,

że powierzchnia tych działek wynosiła łącznie 0,7777 ha, o 0,0295 ha więcej niż w ww. dokumencie.

(akta kontroli tom I str. 131)

Wójt wyjaśnił, że stwierdzona różnica w powierzchni tych działek wynikała, podobnie jak w przypadku działki nr 50, z nowych pomiarów przeprowadzanych w przy wykorzystaniu GPS.

(akta kontroli tom I str. 485-486, 489)

5. Ewidencja księgowa środków trwałych była prowadzona w sposób, który uniemożliwiał identyfikację wszystkich nieruchomości w niej ujętych oraz porównanie danych w tym zakresie z ewidencją gruntów i budynków. W ewidencji księgowej znajdowały się 332 pozycje, dotyczące nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych, podczas gdy w EGIB ujęto 1054 nieruchomości. Na podstawie analizy zapisów księgowych można było zidentyfikować jedynie 222 nieruchomości, co stanowiło 21,1% ujętych w ewidencji gminnych nieruchomości ogółem. Stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco.

(akta kontroli tom I str. 153, 492-607)

Wójt wyjaśnił, że zapisy zbiorcze obejmujące kilka nieruchomości dotyczyły nieruchomości gruntowych wprowadzonych do ewidencji środków trwałych z początkiem 2008 roku, tj. w czasie zmiany siedziby Urzędu oraz zbiorczego uzupełniania stanu nieruchomości gminnych w nowym programie do ewidencji.

(akta kontroli tom I str. 481)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie nie wywiązano się z ustawowego obowiązku opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości oraz każdorazowego sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów dotyczących nieruchomości przeznaczonych do zbycia, oddania w najem, dzierżawy lub użyczenia.

Ewidencja księgowa środków trwałych była prowadzona w sposób uniemożliwiający identyfikację wszystkich nieruchomości w niej ujętych, a także porównanie danych w tym zakresie z Ewidencją gruntów i budynków. Odnotowano również przypadki niezgodności danych dotyczących powierzchni nieruchomości zawartych w Ewidencji gruntów i budynków z danymi zamieszczonymi w decyzji Wójta ustanawiającej trwałe zarząd oraz w wypowiedzeniu opłaty rocznej za grunt oddany w wieczyste użytkowanie. Stwierdzono jednocześnie, że Gmina prawidłowo zawierała oraz realizowała umowy sprzedaży, zamiany, najmu i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, a związane z nimi należności, były egzekwowane na bieżąco.

OBSZAR

2. Udzielanie zamówień publicznych.

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z § 32 Regulaminu Organizacyjnego, w Urzędzie wyodrębniono stanowisko ds. zamówień publicznych. Do zadań pracownika zatrudnionego na tym stanowisku należało m.in.: planowanie, organizacja, przeprowadzanie postępowań; prowadzenie rejestru zamówień publicznych, rejestru umów zawartych w wyniku przetargu, rejestru umów zawartych z wolnej ręki oraz umów zawartych poniżej progu, od którego należy stosować ustawę Prawo zamówień publicznych; wprowadzanie regulacji wewnętrznych dotyczących zamówień publicznych; prowadzenie korespondencji z Urzędem Zamówień Publicznych; współpraca z innymi komórkami organizacyjnymi Urzędu w zakresie udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli tom I str. 49-50)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie sporządzano plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz zamieszczano je na stronie internetowej Urzędu i w Biuletynie Zamówień Publicznych²⁰, stosownie do art. 13a ustawy sPzp oraz art. 23 ustawy nPzp.

(akta kontroli tom I str. 238-247)

W badanym okresie obowiązywały dwa regulaminy udzielania zamówień publicznych w Urzędzie²¹. Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 30 000 euro netto (do 31 grudnia 2020 r.), który wprowadzony został Zarządzeniem Wójta Gminy Prażmów nr 8/2016 z 1 lutego 2016 r. Kolejny Regulamin dotyczył udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 000 zł netto (od 1 stycznia 2021 r.) i został wprowadzony Zarządzeniem Wójta Gminy Prażmów nr 160.2020 z 23 grudnia 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 223-237)

W latach 2018-2021 w Urzędzie zawarto umowy, których wartość jednostkowa nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro lub 130 000 zł, na łączną kwotę 11 516,4 tys. zł netto²².

(akta kontroli tom I str. 297, 303, 309, 333)

W badanym okresie przeprowadzono również 55 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości powyżej ww. kwot, z czego 14 postępowań zostało unieważnionych w całości, a dwa w części. Przyczynami unieważnienia postępowań były m.in.: wyższa cena najkorzystniejszej oferty od kwoty, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia (art. 93 ust. 1 pkt 4 sPzp, art. 255 pkt 3 nPzp); niezłożenie żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu albo wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu od wykonawcy niepodlegającego wykluczeniu (art. 93 ust. 1 pkt 1 sPzp, art. 255 pkt 1 nPzp).

Wartość udzielonych 41 zamówień publicznych (w tym dwóch w części) wyniosła: 14 370,3 tys. zł netto, z czego w: 2018 r. – 2 085,6 tys. zł; 2019 r. – 2 966,4 tys. zł; 2020 r. – 6 863,7 tys. zł; 2021 r. – 2 454,6 tys. zł.

Ponadto w 2022 r. wszczęto 11 postępowań, w wyniku których pięć zakończyło się wyłonieniem wykonawców, z którymi podpisano umowy o łącznej wartości 25 792,4 tys. zł netto. Pięć postępowań zostało unieważnionych, a jedno było w trakcie realizacji (według stanu na 9 grudnia 2022 r.)

(akta kontroli tom I str. 248-263)

2. W Urzędzie rzetelnie i zgodnie z art. 32-34 i art. 35 ust. 1 i 2 sPzp oraz na zasadach określonych w dziale I w rozdziale 5 nPzp ustalana była wartość zamówień. Nie stwierdzono przypadków zaniżania wartości zamówienia w celu uniknięcia stosowania Pzp. W przypadku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane sporządzano kosztorys inwestorski, zaś w przypadku dostaw oraz usług, przeprowadzano rozeznanie rynku. Postępowania były wszczynane na podstawie wniosku złożonego przez pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za przedmiot zamówienia, który był akceptowany przez Wójta lub jego zastępcę.

(akta kontroli tom II str. 1-7, 41-47, 87-94, 133-139, 188-194, 246-252, 313-315, 341-344, 460-463)

3. Badaniem objęto 9 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, na podstawie których zawarto umowy o wartości 8 035,8 tys. zł brutto. Stwierdzono, że zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi regulującymi udzielanie zamówień publicznych:

²⁰ Dalej także BZP.

²¹ Dalej: wewnętrzny regulamin udzielania zamówień publicznych.

²² Z czego w: 2018 r. – 1 782,7 tys. zł; 2019 r. – 1 492,3 tys. zł; 2020 r. – 4 337,7 tys. zł; 2021 r. – 3 903,7 tys. zł.

- wszczynano postępowania o udzielenie zamówienia, po ustaleniu wartości szacunkowej na podstawie rozeznania rynku lub kosztorysu inwestorskiego,
- prawidłowo zamieszczano ogłoszenia o zamówieniach na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych oraz własnej stronie internetowej,
- ustalano terminy składania ofert,
- dokonywano otwarcia ofert w terminach określonych w specyfikacji warunków zamówienia, sporządzając protokół z tej czynności,
- przekazywano wykonawcom ogłoszenia o wyborze oferty najkorzystniejszej drogą elektroniczną oraz zamieszczając informację w tym zakresie na stronie internetowej BZP i BiP-ie Urzędu,
- zawierano umowy z wykonawcami, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty niepodlegające odrzuceniu, zgodnie z ustalonym przez zamawiającego kryterium oceny ofert,
- zamieszczano ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w BZP po zawarciu umowy z wykonawcą.

(akta kontroli tom II str. 1-7, 41-47, 87-94, 133-139, 188-194, 246-252, 313-315, 341-344, 460-463)

Badaniem objęto jedno zamówienie poniżej progu określonego w ustawie nPzp, które udzielono zgodnie z § 7 wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych (zamówienie o wartości powyżej 60 000 zł do 130 000 zł netto). Przedmiotem zamówienia było doraźnie utwardzenie kruszywem dolomitowym dróg gruntowych na terenie Gminy wraz z rozplantowaniem. W dniu 9 maja 2022 r. zwrócono się do czterech wykonawców z zapytaniem ofertowym na wykonanie zamówienia²³, spośród których dwóch złożyło oferty w terminie, tj. do 16 maja 2022 r. Następnie oferenci złożyli oferty dodatkowe na kwoty odpowiednio: 142 420,47 oraz 184 026,45 zł brutto. Zgodnie z przyjętym kryterium wybrano wykonawcę, który zaproponował niższą cenę (89,00 zł netto za tonę kruszywa). Ostatecznie w drodze negocjacji z wybranym wykonawcą, ustalono cenę 88,62 zł netto za tonę kruszywa, tj. 141 809,00 zł brutto za cały przedmiot zamówienia. Następnie pracownik merytoryczny zwrócił się z wnioskiem o udzielenie zamówienia, który został zaakceptowany przez inspektora ds. zamówień publicznych, co było zgodne z § 2 ww. regulaminu. W dniu 26 maja 2022 r. podpisano umowę nr ZAM.272.2.236.2022 z wybranym wykonawcą, który zrealizował przedmiot zamówienia 1 lipca 2022 r. (potwierdzono protokołem odbioru) i wystawił fakturę na kwotę zgodną z zawartą umową. Zapłaty w kwocie 141 809,00 zł (115 291,87 zł netto) dokonano w terminie ustalonym w umowie.

(akta kontroli tom II str. 532-582)

4. W objętych szczegółowym badaniem 13 umowach zawartych z wykonawcami wyłonionymi w dziewięciu postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego właściwie zabezpieczono interes Gminy. Warunki tych umów były zgodne z wynikami przeprowadzonego postępowania. W umowach zamieszczano postanowienia dotyczące kar umownych za opóźnienia w realizacji umowy, które mógł przewidzieć wykonawca na etapie składania oferty. Ponadto wymagano od wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz wpłacenia wadium. W przypadku zamówień udzielonych po 1 stycznia 2021 r., w terminie 30 dni od wykonania umowy, w Biuletynie Zamówień Publicznych zamieszczano ogłoszenia o jej wykonaniu, stosownie do art. 448 nPzp.

(akta kontroli tom II str. 25-40, 72-86, 116-132, 163-187, 221-245, 277-295, 334-340, 369-401, 408-459, 485-502, 508-530)

²³ Jedyne kryterium wyboru oferty stanowiła cena jednostkowa za 1 tonę materiału oraz wartość brutto dla całości przedmiotu zamówienia (ok. 1 301 ton).

5. Realizując umowy, o których wyżej mowa, terminowo podejmowano czynności zmierzające do wykonania zobowiązań, zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴. W przypadku robót budowlanych każdorazowo sporządzano protokół, w którym potwierdzano zgodność wykonanych prac z warunkami określonymi w umowie. Dowody księgowo wystawiane przez wykonawców spełniały wymogi określone w art. 21 uor. Płatności z tytułu wykonanych zamówień były realizowane terminowo, zapisy księgowo spełniały wymogi art. 23 uor. W zakresie usług świadczonych na rzecz Gminy w sposób ciągły, wykonawca każdorazowo załączał do dowodów księgowych dokument potwierdzający wykonanie usługi, np. kartę drogową autobusu szkolnego zatwierdzoną przez dyrektora placówki (w przypadku umowy dotyczącej dowozu dzieci do szkół gminnych), miesięczny raport odbioru odpadów z terenu Gminy (umowa dotycząca wywozu nieczystości stałych). Dostawa sprzętu multimedialnego dla dwóch szkół gminnych została potwierdzona protokołami odbioru oraz oświadczeniem pracownika Urzędu, że urządzenia są sprawne technicznie.

Wartość wynagrodzenia wykonawców z tytułu realizowanych przez nich zamówień nie przekroczyła wartości określonych w zawartych z nimi umowach. W przypadku jednej umowy zwiększono wynagrodzenie wykonawcy o kwotę nieprzekraczającą 10% wartości pierwotnej, co było zgodne z art. 144 ust. 1 pkt 6 sPzp.

(akta kontroli tom II str. 582-635)

6. W latach 2018-2021 z zachowaniem terminów określonych w art. 98 sPzp oraz art. 82 nPzp przekazywano Prezesowi UZP roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach. Sprawozdania sporządzane były na formularzach zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania²⁵, zaś w odniesieniu do zamówień udzielonych na podstawie przepisów nPzp, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania²⁶. Sprawozdania o udzielonych zamówieniach za lata 2018-2021 zawierały jednak dane niezgodne z faktycznie przeprowadzonymi postępowaniami, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 269-292)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach przekazanych Prezesowi Urzędu zamówień Publicznych za lata 2018-2021 zawarto dane o liczbie i kwotach udzielonych zamówień, które nie były zgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli tom I str. 269-292)

Inspektor ds. zamówień publicznych Urzędu, która była odpowiedzialna za sporządzanie i przesyłanie sprawozdań do Prezesa UZP wyjaśniła, że różnice pomiędzy liczbą i wartością udzielonych zamówień wynikały z błędnego przyporządkowania postępowań przetargowych, które były wszczynane w ostatnich kwartałach danego roku, natomiast umowy były zawierane po 1 styczniu następnego roku.

²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 2038.

²⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2463.

(akta kontroli tom I str. 372-373)

W trakcie kontroli NIK inspektor ds. zamówień publicznych dokonała korekty sprawozdań, w związku z czym odstąpiono od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 293-333)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie przeprowadzono postępowania zgodnie z ustawami regulującymi udzielanie zamówień publicznych obowiązującymi w okresie objętym kontrolą oraz wewnętrznymi regulaminami udzielania zamówień publicznych. Nie stwierdzono przypadków podziału zamówień na części w celu uniknięcia stosowania przepisów Pzp. Sprawozdania przekazywane Prezesowi UZP zawierały nierzetelne informacje w zakresie wartości zawartych umów, jednak do zakończenia czynności kontrolnych zostały skorygowane. W umowach objętych badaniem interes prawny i ekonomiczny Gminy był właściwie zabezpieczony.

IV. Wnioski

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

1. Zapewnienie realizacji ustawowego obowiązku sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie.
2. Prowadzenie ewidencji środków trwałych Gminy w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych nieruchomości stanowiących zasób gminy.
3. Dokonanie zmiany decyzji nr 1/2013 z 11 października 2013 r. ustanawiającej trwałą zarząd na rzecz Szkoły Podstawowej w Prażmowie w zakresie oznaczenia i powierzchni działek, na których znajduje się Szkoła.
4. Dokonanie zmiany danych w zakresie powierzchni działek o numerach ewidencyjnych 133/1 oraz 133/2 w obrębie Prażmów przy ustaleniu wysokości opłaty rocznej z tytułu ich użytkowania wieczystego.

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.

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, dnia 02 lutego 2023 r.

Kontroler

Rafał Ulewicz



specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dyrektor

DEKRETOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

z up.

podpis



Wiesława Bronisz
p.o. Wicedyrektora

