

Nowy Dwór Mazowiecki, dn. 18.12.2025 r.

Sz. Pan Robert Smal

Kierownik Targowiska Miejskiego

Urzędu Miejskiego w Nowym Dworze Mazowieckim

PISMO POKONTROLNE (WYSTĄPIENIE)

Numer kontroli: **SKW/4/2025**

Przedmiot kontroli: **Pobór opłat targowych i wpłat za dzierżawę gruntów na placach targowych**

Termin kontroli: **05.11.2025 r. – 28.11.2025 r.**

Jednostka kontrolowana: **Targowisko Miejskie**

Kierownik jednostki: **Robert Smal, Kierownik**

Zakres kontroli:

- przygotowanie Targowiska Miejskiego do realizacji zadań tj. ocena organizacji i funkcjonowania targowisk w zakresie wykonywania zadań własnych gminy;
- pobór i rozliczanie opłaty targowej tj. ocena prawidłowości pobierania, ewidencjonowania i przekazywania opłat targowych oraz zgodności działań z obowiązującymi przepisami;
- wnoszenie i rozliczanie wpłat z tytułu dzierżawy gruntów tj. ocena prawidłowości zawierania umów, ustalania stawek, terminowości wpłat i prowadzenia ewidencji dzierżawców;
- gromadzenie i analiza danych o należnościach z tytułu dzierżawy tj. ocena sposobu prowadzenia ewidencji zadłużenia, analizy ryzyka oraz przekazywania dokumentacji dłużników do właściwego wydziału;
- działania w zakresie ograniczania zadłużenia dzierżawców tj. ocena skuteczności podejmowanych działań zmierzających do zmniejszenia zadłużenia oraz poprawę terminowości wpłat z tytułu dzierżawy gruntów na placach targowych.

Okres objęty kontrolą: **2024-2025** (do czasu zakończenia czynności kontrolnych)

Zarządzający kontrolę: **Burmistrz Miasta Nowy Dwór Mazowiecki**

Kontroler: **Michał Dudek**, główny specjalista ds. kontroli wewnętrznej
w Urzędzie Miejskim w Nowym Dworze Mazowieckim;

Na podstawie ustaleń kontroli zawartych w **protokole kontroli nr SKW/4/2025 z dn. 08.12.2025 r.** dokonuję oceny badanej działalności i wydaje zalecenia pokontrolne.

I. Ocena pokontrolna.

1. Ocena działalności jednostki kontrolowanej.

W świetle opisanych poniżej stwierdzonych nieprawidłowości, uchybień oraz niezgodności, działalność **Targowiska Miejskiego** w zakresie „**Poboru opłat targowych i wpłat za dzierżawę gruntów na placach targowych**” została oceniona **negatywnie**.

Kontrola została przeprowadzona w celu **oceny prawidłowości, rzetelności oraz skuteczności** działań Targowiska Miejskiego w Nowym Dworze Mazowieckim w zakresie poboru opłat targowych oraz wnoszenia, rozliczania i ewidencjonowania wpłat z tytułu dzierżawy gruntów na placach targowych. Zakres kontroli obejmował również sposób zarządzania należnościami oraz podejmowane działania zmierzające do ograniczania zadłużenia dzierżawców.

Przedmiotem kontroli były procesy związane z **poborem opłat targowych** oraz **wnoszeniem i rozliczaniem wpłat z tytułu dzierżawy gruntów** na placach targowych funkcjonujących w strukturze Targowiska Miejskiego. Okresem objętym kontrolą były **lata 2024–2025, do dnia zakończenia czynności kontrolnych**.

Pomimo stwierdzenia działań prawidłowych i pozytywnych, w szczególności w obszarze ograniczania zadłużenia, prowadzenia rejestru umów, poboru opłaty targowej w badanej próbie oraz podejmowania działań naprawczych w trakcie kontroli, **ujawnione nieprawidłowości dotyczyły kluczowych obszarów funkcjonowania jednostki i miały charakter systemowy**.

Kontrola wykazała, że zasadnicze czynności związane z zarządzaniem mieniem gminnym oraz organizacją handlu na targowiskach

były realizowane **w sposób niesformalizowany i niewystarczająco uporządkowany, co ograniczało możliwość zapewnienia pełnej przejrzystości i skutecznego nadzoru**. Najistotniejsze **nieprawidłowości** dotyczyły w szczególności sposobu rozwiązywania umów dzierżawy, braku aktualnych planów zagospodarowania targowisk, nieprawidłowości w ustalaniu czynszów i danych umownych, nieskutecznego funkcjonowania systemu rezerwacji miejsc handlowych, nieegzekwowania obowiązków wynikających z Regulaminu targowisk oraz braku systematycznej dokumentacji czynności nadzorczych. Ponadto stwierdzono brak danych umożliwiających rzetelną ocenę prawidłowości poboru opłaty targowej na targowisku prywatnym oraz uchybienia w zakresie identyfikacji i oceny ryzyka.

Stwierdzone nieprawidłowości wpływały zarówno na **rzetelność ustalania i poboru należnych dochodów**, jak i na **przejrzystość organizacyjną funkcjonowania targowisk** oraz **możliwość sprawowania skutecznego nadzoru**. Nieprawidłowości dotyczyły obszarów istotnych z punktu widzenia prawidłowego gospodarowania mieniem komunalnym oraz realizacji zadań własnych gminy. **Uwzględniając łączny zakres i charakter stwierdzonych nieprawidłowości, ich powtarzalność oraz znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania jednostki, przyjęcie oceny negatywnej uznaje się za zasadne.**

Oceny dokonano w oparciu o następujące kryteria:

- **poprawność organizacyjną** – rozumianą jako zgodność przyjętych rozwiązań organizacyjnych z zakresem powierzonych zadań, w tym sposób realizacji nadzoru nad poborem opłat targowych oraz dzierżawą gruntów;
- **legalność** – ocenę zgodności podejmowanych działań z obowiązującymi przepisami prawa, uchwałami Rady Miejskiej oraz zarządzeniami Burmistrza Miasta;
- **celowość** – ustalenie, czy podejmowane czynności były ukierunkowane na realizację celów wynikających z regulaminów oraz planów finansowych;

- **gospodarność** – ocenę racjonalnego wykorzystania mienia gminnego oraz prawidłowości ustalania i poboru należności;
- **rzetelność** – rozumianą jako staranność, kompletność i terminowość czynności ewidencyjnych, rozliczeniowych i nadzorczych.

Dodatkowo oceniono **skuteczność i wydajność** działań Targowiska Miejskiego, w szczególności w zakresie poboru opłat, rozliczania dzierżaw, ograniczania zadłużenia oraz funkcjonowania mechanizmów nadzoru, z uwzględnieniem adekwatności wykorzystywanych zasobów i zachowania terminowości oraz zgodności z przepisami.

2. Stwierdzone nieprawidłowości, uchybienia i niezgodności.

W toku kontroli zidentyfikowano **nieprawidłowości, uchybienia oraz niezgodności** z obowiązującymi uchwałami Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim, zarządzeniami Burmistrza Miasta, przepisami Kodeksu cywilnego oraz zasadami prawidłowego gospodarowania mieniem komunalnym. Ustalenia dotyczyły zarówno organizacji i nadzoru nad funkcjonowaniem targowisk, jak i realizacji zadań związanych z zawieraniem i wykonywaniem umów dzierżawy oraz poborem i rozliczaniem opłaty targowej.

1) w obszarze „Organizacja i funkcjonowanie Targowiska Miejskiego” stwierdzono nieprawidłowości w zakresie identyfikacji i oceny ryzyka.

Przedłożone arkusze ryzyka na lata 2024–2025 nie odzwierciedlały rzeczywistego zakresu działalności Targowiska Miejskiego, nie obejmowały kluczowych obszarów funkcjonowania oraz pozostawały niezgodne z wymogami Standardów kontroli zarządczej Ministra Finansów oraz Regulaminu zarządzania ryzykiem obowiązującego w Urzędzie Miejskim. Dokumenty te miały charakter formalny i nie wynikały z rzetelnej analizy procesów i czynności realizowanych przez jednostkę, co skutkowało pominięciem istotnych ryzyk związanych m.in. z zarządzaniem powierzchnią handlową, poborem opłat, systemem rezerwacji oraz rzetelnością danych ewidencyjnych.

2) w obszarze „Wnoszenie i rozliczanie wpłat z tytułu dzierżawy gruntów” stwierdzono:

- **nieprawidłowe rozwiązywanie umów dzierżawy;**

Ustalono występowanie nieprawidłowości związanych **ze stosowaniem zasad wynikających z przepisów Kodeksu cywilnego** regulujących formę oraz skuteczność składania oświadczeń woli przy zawieraniu i rozwiązywaniu umów. Umowy dzierżawy były ujmowane jako zakończone w systemie OTAGO na podstawie jednostronnych wniosków dzierżawców o rozwiązanie umowy, bez sporządzenia i złożenia przez drugą stronę jednoznacznego oświadczenia woli w wymaganej formie. Ponadto stwierdzono pojedyncze przypadki niekompletności dokumentacji umownej oraz niespójności w ewidencji umów

- **błędnie ustalana wysokość czynszów i danych umownych;**

Kontrola wykazała występowanie błędów w zakresie prawidłowego określania wysokości czynszu oraz danych stanowiących podstawę jego wyliczenia. Dotyczyło to nieprawidłowego naliczania miesięcznych czynszów, obejmujących zarówno zaniżenie, jak i zawyżenie należności. Stwierdzono również przypadek zawarcia umowy, w której nie określono powierzchni udostępnionego terenu ani sposobu kalkulacji czynszu.

- **brak formalnie obowiązujących planów zagospodarowania Targowisk Miejskich Nr 1 i Nr 2;**

Ustalono, że Targowisko Miejskie nie dysponuje zatwierdzonymi i aktualnymi planami zagospodarowania dla Targowisk Nr 1 i Nr 2, obejmującymi jednolitą numerację stanowisk, układ alei oraz powierzchnie przeznaczone do dzierżawy. Nie funkcjonowały również materiały pomocnicze, takie jak mapy, szkice lub zestawienia stanowisk, umożliwiające jednoznaczną identyfikację przedmiotu dzierżawy. W konsekwencji numeracja stanowisk stosowana w umowach była ustalana doraźnie, co sprzyjało powstawaniu niespójności, w tym dublowaniu stanowisk lub zmianom numeracji w kolejnych okresach.

- **błędnie wystawione dokumenty księgowe;**

Stwierdzono przypadki wystawiania faktur z terminem płatności określonym na dzień ich wystawienia, mimo że zgodnie z postanowieniami umów wymagalność należności przypadała na 20. dzień miesiąca. Skutkowało to automatycznym naliczaniem odsetek przez system księgowy za okres, w którym m.in. zobowiązanie nie było jeszcze wymagalne, co może generować ryzyko sporów dotyczących zasadności naliczeń.

3) w obszarze „Pobór i rozliczanie opłaty targowej” stwierdzono:

- **nieskuteczne oraz niezgodne z Regulaminem targowisk funkcjonowanie systemu rezerwacji miejsc handlowych;**

Ustalono, że system rezerwacji na Targowisku Miejskim Nr 1 nie funkcjonuje zgodnie z § 10 Regulaminu targowisk. Rezerwacje nie są traktowane jako obowiązkowy element organizacji targowiska, a część sprzedających zajmuje stanowiska bez uprzedniej rezerwacji i bez wniesienia opłaty rezerwacyjnej. Obowiązek uiszczenia opłaty do 10. dnia miesiąca nie jest egzekwowany, a nieterminowe wpłaty mają charakter powszechny i nie wiążą się z żadnymi konsekwencjami.

- **nieegzekwowanie obowiązków informacyjnych sprzedających (§ 12 Regulaminu);**

Stwierdzono brak reakcji pracowników na naruszenia obowiązku oznaczania stanowisk handlowych, w szczególności w zakresie wywieszania imienia i nazwiska, numeru NIP przedsiębiorcy oraz cen towarów.

- **niestosowanie zasady wydzielania stanowisk dla rolników;**

Pomimo obowiązującego zapisu regulaminu gwarantującego minimum 220 stanowisk dla rolników, w 2025 r. odstąpiono od jego stosowania. Pomimo wygaśnięcia warunków dotacyjnych, powyższy zapis pozostawał obowiązujący, co oznacza niezgodność praktyki z regulaminem targowisk, wprowadzonym uchwałą Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim.

- **błędne pobranie opłaty targowej;**

W jednym przypadku stwierdzono pobranie opłaty w kwocie niższej niż należna. Błąd został ujawniony w wyniku bezpośredniej obserwacji

poboru, co wskazuje na ryzyko niewykrycia podobnych przypadków w ciągu roku.

- **błędne rozliczenia inkasenta Targowiska Nr 3;**

W rozliczeniach inkasenta Targowiska Nr 3 stwierdzono rozbieżności pomiędzy kwotami wykazanymi w zestawieniach a wartością wynikającą z wykorzystanych biletów. Złożone wyjaśnienia wskazują, że wykazane różnice wynikały z błędnych rozliczeń i omyłkowego wprowadzania danych.

- **brak planu zagospodarowania i podstawowych danych o Targowisku Nr 3;**

Ustalono, że Miasto nie dysponuje podstawowymi informacjami dotyczącymi Targowiska Nr 3, w szczególności w zakresie planu zagospodarowania, liczby i wymiarów stanowisk, układu sektorów oraz zasad wyznaczania miejsc sprzedaży. Nadzór nad targowiskiem ogranicza się do okazjonalnej kontroli biletów, co uniemożliwia merytoryczną ocenę prawidłowości poboru opłaty targowej i stanowi wieloletnie zaniechanie w zakresie organizacji nadzoru.

- **brak formalnie ustalonej siatki stanowisk na Targowisku Miejskim Nr 1;**

Stwierdzono, że stosowane wymiary mają charakter zwyczajowy. Brak formalnie zatwierdzonego układu stanowisk wpływa na rzetelność ustalania powierzchni handlowej oraz prawidłowość poboru opłaty targowej.

3. Przyczyny.

Przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości wynikały **z braku jednolitych i sformalizowanych zasad** organizacji pracy oraz niewystarczającego uporządkowania sposobu realizacji zadań przypisanych Targowisku Miejskiemu. Kluczowe czynności były wykonywane bez oparcia o aktualne i zatwierdzone narzędzia organizacyjne, takie jak plany zagospodarowania targowisk, jednolita numeracja stanowisk czy kompletne ewidencje pomocnicze.

Istotnym czynnikiem był również **brak systematycznej analizy i aktualizacji obowiązującego regulaminu targowisk** w celu dostosowania go do faktycznego sposobu ich funkcjonowania.

Jedną z przyczyn było **niewystarczające stosowanie mechanizmów samokontroli**, polegających na okresowym przeglądzie realizowanych czynności, ocenie ich zgodności z obowiązującymi regulacjami oraz inicjowaniu działań usprawniających w przypadku stwierdzenia rozbieżności.

Na wystąpienie nieprawidłowości wpływał również **nieskuteczny i niewystarczający nadzór Kierownika Targowiska Miejskiego**, w szczególności w zakresie bieżącej kontroli realizowanych zadań.

4. Skutki.

Skutki stwierdzonych nieprawidłowości mają **zarówno wymiar finansowy, jak i organizacyjny**. Brak formalnych planów zagospodarowania, aktualnych procedur oraz kompletnych danych ewidencyjnych **utrudnia prawidłowe ustalanie należnych opłat** oraz **ogranicza możliwość bieżącej weryfikacji ich prawidłowości**. W efekcie powstaje **ryzyko błędnych lub zaniżonych pobrań**, co może prowadzić do uszczupień dochodów Miasta.

Nieprawidłowo dokumentowane lub **nieskutecznie** rozwiązywane umowy dzierżawy zwiększają **ryzyko sporów z kontrahentami oraz powstawania nieświadomych zaległości czynszowych**. **Brak spójnej numeracji stanowisk, nieistnienie formalnych planów zagospodarowania oraz nieskuteczny system rezerwacji** obniżają **przejrzystość organizacyjną targowisk** i utrudniają sprawowanie skutecznego nadzoru.

W rezultacie mechanizmy kontroli zarządczej funkcjonują w ograniczonym zakresie, co zwiększa ryzyko występowania podobnych nieprawidłowości w przyszłości.

5. Odpowiedzialność.

Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości wynika z zakresu zadań i obowiązków przypisanych Kierownikowi Targowiska Miejskiego

oraz pracownikom realizującym czynności związane z funkcjonowaniem targowisk.

Kierownik Targowiska Miejskiego jako osoba odpowiedzialna za organizację pracy jednostki, bieżący nadzór oraz zapewnienie prawidłowej realizacji obowiązujących procedur, ponosi odpowiedzialność za brak wdrożenia spójnych narzędzi organizacyjnych, niewystarczający nadzór nad przestrzeganiem obowiązujących zasad oraz brak zapewnienia rzetelnej dokumentacji. Odpowiedzialność obejmuje również zakres przygotowania i obsługi umów dzierżawy, prowadzenia ewidencji rezerwacji oraz poboru i rozliczania opłat. Pracownicy Targowiska Miejskiego ponoszą odpowiedzialność w zakresie wynikającym z powierzonych im obowiązków, w szczególności za błędy i nieprawidłowości związane z wykonywaniem czynności ewidencyjnych i rozliczeniowych, w granicach swoich kompetencji i zakresów czynności.

6. Pozytywne ustalenia kontroli.

W toku kontroli stwierdzono również **pozytywne** elementy funkcjonowania Targowiska Miejskiego oraz prawidłowo realizowane działania.

Podział obowiązków wynikający z regulaminu organizacyjnego i zakresów czynności został **określony w sposób przejrzysty i odpowiadał faktycznemu** rozkładowi zadań, w tym w obszarach poboru opłat, obsługi dzierżaw, prowadzenia ewidencji oraz windykacji należności.

Pozytywnie oceniono planowanie i monitorowanie dochodów z tytułu dzierżawy gruntów i opłaty targowej oraz podejmowanie działań korygujących w trakcie roku budżetowego. Prowadzony przez Targowisko rejestr umów **umożliwiał bieżący nadzór nad realizacją umów i należnościami**, a integracja systemowa wspierała proces windykacji.

Działania windykacyjne prowadzone **były systematycznie**, co potwierdza spadek zadłużenia oraz rzetelnie prowadzona ewidencja wysyłanych wezwań do zapłaty.

W zakresie poboru opłaty targowej stwierdzono **stosowanie jednolitych zasad naliczania opłat**, prawidłowe wydawanie druków ścisłego

zarachowania oraz terminowe przekazywanie środków na rachunek Miasta w badanej próbie.

Pozytywnie oceniono również fakt **usunięcia części nieprawidłowości w toku kontroli.**

II. Oceny cząstkowe:

1. Organizacja i funkcjonowanie Targowiska Miejskiego – ocena: pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Ocena w obszarze „Organizacja i funkcjonowanie Targowiska Miejskiego” została określona jako **pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**. Podstawą tej oceny jest ustalenie, że przyjęte rozwiązania organizacyjne umożliwiały realizację ustawowych zadań gminy w zakresie organizowania targowisk oraz zapewniały bieżące funkcjonowanie Targowiska Miejskiego, w tym pobór opłat oraz obsługę umów dzierżawy.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹, organizowanie targowisk oraz utrzymanie ich infrastruktury stanowi zadanie własne gminy, realizowane w Mieście Nowy Dwór Mazowiecki przez komórkę organizacyjną Urzędu Miejskiego tj. Targowisko Miejskie.

Struktura organizacyjna Targowiska Miejskiego, określona w Regulaminie organizacyjnym Urzędu Miejskiego, **była dostosowana do zakresu powierzonych zadań**. Zakresy czynności Kierownika oraz pracowników **odpowiadały realizowanym obowiązkom** i obejmowały kluczowe obszary działalności, w szczególności organizację pracy targowisk, pobór i rozliczanie opłat targowych, obsługę umów dzierżawy oraz prowadzenie ewidencji należności. Przyjęty model organizacyjny **umożliwiał realizację zadań** wynikających z regulaminu organizacyjnego.

¹ Ustawa z dn. 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym.

W zakresie **planowania finansowego** ustalono, że dochody Targowiska Miejskiego były planowane w oparciu o dane wykonania z lat poprzednich oraz podlegały bieżącej korekcie w trakcie roku budżetowego.

Plan dochodów **na 2024 r.²** ustalono w wysokości **1 423 000,00 zł**, w tym:

- opłata targowa – 800 000,00 zł;
- najem i dzierżawa – 600 000,00 zł;
- pozostałe dochody – 23 000,00 zł.

W trakcie 2024 r. plan dochodów z tytułu opłaty targowej zwiększono **o 30 000,00 zł, do kwoty 830 000,00 zł**, co świadczy o bieżącym monitorowaniu wykonania planu.

Wykonanie dochodów **w 2024 r.** wykazało:

- wpływy z opłaty targowej w wysokości **832 873,00 zł**, tj. powyżej planu po zmianach;
- wpływy z najmu i dzierżawy w wysokości **574 075,91 zł**, zbliżone do planu pierwotnego;
- dodatkowe wpływy, w tym odsetki i rozliczenia lat ubiegłych, przekraczające założenia planistyczne.

W zakresie opłaty targowej ustalono, że zdecydowana większość dochodów pochodziła z Targowiska Miejskiego Nr 1 tj. 796 860,00 zł, natomiast Targowisko Nr 3 generowało wpływy w wysokości 36 013,00 zł.

Plan dochodów **na 2025 r.³** ustalono pierwotnie na poziomie **1 415 000,00 zł**, w tym 800 000,00 zł z opłaty targowej. W listopadzie 2025 r. plan ten zwiększono o 100 000,00 zł, **co potwierdza dostosowywanie planu do faktycznego poziomu realizowanych dochodów.**

Planowanie dochodów Targowiska Miejskiego miało **charakter realistyczny**, było oparte na danych historycznych oraz umożliwiało

² Uchwała Budżetowa Miasta Nowy Dwór Mazowiecki na rok 2024 Nr LVI/599/2023 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 28 listopada 2023 r.

³ Uchwała Budżetowa Miasta Nowy Dwór Mazowiecki na rok 2025 Nr XIII/85/2024 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 17 grudnia 2024 r.

bieżące reagowanie na zmiany poziomu wpływów, co należy uznać **za prawidłowe** w kontekście organizacji i funkcjonowania jednostki.

Stwierdzone w tym obszarze **nieprawidłowości dotyczyły wyłącznie identyfikacji i oceny ryzyka**. Sporządzane arkusze ryzyka miały charakter schematyczny i nie odzwierciedlały rzeczywistego zakresu działalności Targowiska Miejskiego. Identyfikacja ryzyk **ograniczała się do wąskiego fragmentu procesów, z pominięciem kluczowych obszarów**, takich jak zawieranie i realizacja umów dzierżawy, monitorowanie należności, powstawanie zadłużenia, nadzór nad ewidencją systemową czy prawidłowość poboru opłat.

Ocena ryzyka była we wszystkich przypadkach określana jako niska, **bez przeprowadzenia rzetelnej analizy wpływu i prawdopodobieństwa** zagrożeń oraz bez uzasadnienia przyjętych wartości. Stosowane mierniki **nie zapewniały mierzalności ani adekwatności** do charakteru realizowanych zadań. W konsekwencji **proces identyfikacji ryzyka nie spełniał wymogów określonych w Standardach kontroli zarządczej Ministra Finansów⁴ ani w obowiązującym w Urzędzie Miejskim regulaminie zarządzania ryzykiem⁵**.

Nieprawidłowość miała charakter ograniczony do jednego elementu systemu kontroli zarządczej i **nie wpływały w sposób istotny na bieżące wykonywanie zadań** przez Targowisko Miejskie.

⁴ KOMUNIKAT Nr 23 MINISTRA FINANSÓW z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

⁵ Zarządzenie Nr 189/2013 Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dnia 25.10.2013 r., zmienione Zarządzeniem Nr 144/2016 Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dnia 22.09.2016 r.

2. Wnoszenie i rozliczenie wpłat z tytułu dzierżawy gruntów – ocena negatywna.

Ocena w obszarze „Wnoszenie i rozliczanie wpłat z tytułu dzierżawy gruntów” została określona jako **negatywna**.

Powyższa ocena wynika ze stwierdzenia istotnych, powtarzalnych i systemowych nieprawidłowości obejmujących cały cykl obsługi dzierżawy gruntów na Targowiskach Miejskich, tj. zawieranie i prowadzenie umów, ich rozwiązywanie oraz bieżące rozliczanie należności.

2.1. Zgodność stawek czynszu z zarządzeniami Burmistrza Miasta.

W toku kontroli ustalono, że w badanym okresie przy ustalaniu stawek czynszu za dzierżawę gruntów na Targowiskach Miejskich stosowano **minimalne stawki czynszu określone w obowiązujących zarządzeniach Burmistrza Miasta**, właściwe dla poszczególnych okresów ich obowiązywania. Nie stwierdzono przypadków zastosowania stawek niższych od wartości minimalnych wynikających z tych zarządzeń ani przypadków niestosowania nowych stawek po wejściu w życie zmienionych regulacji.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶, organem właściwym do gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Minimalne stawki czynszu za dzierżawę gruntów stanowiących własność Miasta wynikały z kolejnych zarządzeń Burmistrza Miasta⁷, obowiązujących w poszczególnych okresach objętych kontrolą.

⁶ Ustawa z dn. 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

⁷ Zarządzenie Nr 124/2013 r. Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dn. 05.07.2013 r. zmieniające Zarządzenie Nr 198/2013 Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dn. 31.12.2012 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu dzierżawnego na gruntach stanowiących własność Gminy Nowy Dwór Mazowiecki, Zarządzenie Nr 51/2023 Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dn. 09.03.2023 r. w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu za dzierżawę nieruchomości gruntowych na gruntach stanowiących własność Gminy Nowy Dwór Mazowiecki, Zarządzenie Nr 210/2024 Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dn. 29.11.2024 r. zmieniające Zarządzenie Nr 51/2023.

Kontrola potwierdziła, że ustalone przez Burmistrza stawki czynszu były respektowane, a stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły sposobu ich odzwierciedlenia w dokumentacji umownej, mechanizmów weryfikacji formalnej oraz organizacji procesu obsługi umów

2.2. Zawieranie i prowadzenie umów dzierżawy.

Kontrolujący zbadał **140 umów dzierżawy gruntów**, obowiązujących w okresie objętym kontrolą. Przeprowadzona analiza wykazała występowanie **uchybień na etapie przygotowania i obiegu umów**, wskazujących na brak wystarczających mechanizmów kontroli formalnej.

W **6 umowach** stwierdzono błędne określenie wysokości miesięcznego czynszu w treści dokumentu. Rozbieżności dotyczyły zapisów umownych, przy jednoczesnym naliczaniu czynszu w systemie ewidencyjnym według prawidłowych danych. Taki stan powodował niespójność pomiędzy treścią umów a faktycznymi rozliczeniami.

Ustalono również przypadki dopuszczenia do obrotu **7 umów dzierżawy oraz 1 aneksu**, które nie zawierały kompletnego potwierdzenia złożenia oświadczeń woli przez wszystkie strony umowy w formie dokumentowej.

Istotną nieprawidłowością o charakterze systemowym był brak uporządkowanej ewidencji i jednoznacznej identyfikacji stanowisk handlowych. W badanym okresie:

- **nie funkcjonowały** zatwierdzone plany zagospodarowania Targowisk Miejskich Nr 1 i Nr 2,
- **nie istniała** jednolita, obowiązująca numeracja stanowisk,
- **nie prowadzono** ewidencji zmian numeracji ani ich weryfikacji.

W konsekwencji stwierdzono **4 przypadki** równoległego zawarcia umów dotyczących tego samego stanowiska w tym samym okresie obowiązywania oraz liczne sytuacje przypisywania temu samemu dzierżawcy różnych numerów stanowisk w kolejnych latach, mimo braku zmian faktycznego miejsca lub powierzchni dzierżawy. Oględziny potwierdziły brak trwałego oznakowania stanowisk w terenie,

brak wyznaczonych granic miejsc handlowych oraz brak możliwości jednoznacznej identyfikacji stanowisk wskazanych w umowach.

Dodatkowo ujawniono przypadek zawarcia umowy dotyczącej **krótkoterminowej dzierżawy terenu targowiska**, w której nie określono powierzchni udostępnionego gruntu ani podstaw kalkulacji należności. Ustalona kwota nie została powiązana z obowiązującymi stawkami minimalnymi.

2.3. Rozwiązywanie umów dzierżawy.

Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie rozwiązywania umów dzierżawy. W **9 przypadkach** umowy były rozwiązywane na podstawie wniosków dzierżawców z datami wcześniejszymi niż wynikało to z obowiązujących okresów wypowiedzenia. W zależności od lokalizacji okres wypowiedzenia wynosił **1 miesiąc lub 3 miesiące**.

Rozwiązanie umów następowało poprzez czynności techniczne w systemie ewidencyjnym, bez sporządzenia pisemnego oświadczenia woli organu wykonawczego. Opinia prawna sporządzona w toku kontroli potwierdziła, że taki tryb postępowania **nie wywoływał skutku prawnego w postaci rozwiązania umowy**, co oznaczało, że część umów mogła nadal obowiązywać pomimo ich formalnego „zamknięcia” w systemie.

2.4. Rozliczanie należności i ewidencja wpłat.

W ramach kontroli przeanalizowano terminowość i prawidłowość wpłat czynszowych na próbie **20 umów dzierżawy**, obejmującej rozliczenia za **marzec i wrzesień 2024 r. oraz marzec i wrzesień 2025 r.**

Dla okresów rozliczeniowych w **2024 r.** wpłaty były zasadniczo terminowe, a ewentualne opóźnienia miały charakter incydentalny i były regulowane wraz z należnymi odsetkami.

W odniesieniu do **września 2025 r.** ujawniono natomiast **nieprawidłowość o charakterze systemowym**. W **9 z 10** badanych przypadków dokumenty księgowe wystawiono z **terminem płatności przypadającym na dzień ich wystawienia**, zamiast na **20. dzień miesiąca**, zgodnie z postanowieniami umów. Skutkowało to automatycznym naliczaniem odsetek za okres, w którym zobowiązanie

nie było jeszcze wymagalne, oraz zniekształceniem ewidencji należności w systemie informatycznym.

2.5. Zadłużenie dzierżawców

Analiza danych dotyczących zadłużenia **wykażała poprawę w zakresie monitorowania i egzekwowania należności**. W okresie od **lipca 2024 r. do listopada 2025 r.:**

- łączna wartość zadłużenia **zmniejszyła się z 65 752,54 zł do 31 515,26 zł**, tj. o **ponad 52%**,
- liczba aktywnych dłużników **spadła z 42 do 17**, tj. o **blisko 60%**.

Ponad **80%** pozostałych zaległości dotyczyło spraw przekazanych do dalszej windykacji, co potwierdza **podjęcie działań zmierzających do ograniczenia zadłużenia**.

3. Pobór i rozliczenia opłaty targowej – ocena: negatywna.

Ocena **negatywna** wynika z faktu, że mimo prawidłowego stosowania stawek opłaty targowej oraz terminowego odprowadzania pobranych środków w badanych przypadkach, proces poboru i rozliczania opłaty targowej **nie funkcjonował w sposób zapewniający rzetelną, systemową i możliwą do zweryfikowania kontrolę** należnych dochodów Miasta. Stwierdzone nieprawidłowości, uchybienia i niezgodności miały **charakter organizacyjny i powtarzalny**.

W latach 2023-2024 pobór opłaty targowej realizowany był na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁸, uchwał Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim w sprawie opłaty targowej⁹ oraz Regulaminu targowisk miejskich, stanowiącego załącznik do Uchwały Nr VI/103/2019 Rady Miejskiej¹⁰. Wysokość stawek opłaty targowej w latach 2024–2025 była określona odpowiednimi uchwałami

⁸ Ustawa z dn. 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

⁹ Uchwała Nr XLI/466/2022 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dn. 25.10.2022 r. w sprawie opłaty targowej. Uchwała Nr VIII/45/2024 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dn. 29.10.2024 r. w sprawie opłaty targowej.

¹⁰ Uchwała Nr VI/103/2019 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dn. 03.09.2019 r. w sprawie określenia zasad korzystania z obiektów użyteczności publicznej - targowisk miejskich na terenie miasta Nowy Dwór Mazowiecki.

Rady Miejskiej, a ich górne granice wynikały z obwieszczeń Ministra Finansów¹¹ w sprawie maksymalnych stawek podatków i opłat lokalnych.

Opłata targowa pobierana była na **Targowisku Miejskim Nr 1**

oraz na **Targowisku Nr 3**, będącym targowiskiem prywatnym.

Na Targowisku Miejskim Nr 2 opłata targowa **nie jest pobierana**, ponieważ handel odbywa się tam wyłącznie na podstawie **umów dzierżawy wydzielonych części gruntu**, a nie w formie zajmowania stanowisk objętych opłatą targową.

3.1. Pobór opłaty targowej na Targowisku Miejskim Nr 1.

W badanym okresie stwierdzono, że opłata targowa na Targowisku Miejskim Nr 1 była pobierana **z zastosowaniem stawek zgodnych z obowiązującymi uchwałami** Rady Miejskiej. Sprzedającym wydawano bilety opłaty targowej stanowiące druki ścisłego zarachowania, a pobrana gotówka była **terminowo odprowadzana na rachunek** bankowy Miasta.

W trakcie oględzin stwierdzono pojedynczy przypadek pobrania opłaty w wysokości **niższej niż należna**. Choć zdarzenie miało charakter incydentalny, jego ujawnienie wskazuje na ryzyko występowania analogicznych nieprawidłowości w skali całego roku, zwłaszcza przy masowym i powtarzalnym poborze opłat targowych. Wysoki wolumen obrotu gotówkowego w krótkich okresach handlowych zwiększa ryzyko kumulacji drobnych błędów, które w ujęciu rocznym **mogą skutkować zaniżeniem poziomu dochodów** Miasta.

Stwierdzono **brak egzekwowania § 12 Regulaminu targowisk**, dotyczącego obowiązku oznakowania stanowisk przez sprzedających. Pracownicy Targowiska Miejskiego nie reagowali na powszechnie występujące naruszenia tego obowiązku.

3.2. System rezerwacji miejsc handlowych

System rezerwacji miejsc handlowych, uregulowany **w § 10 i § 11 Regulaminu targowisk**, funkcjonował w sposób **niespójny z przyjętymi zasadami**. Regulamin przewiduje obowiązek rezerwacji

¹¹ OBWIESZCZENIE MINISTRA FINANSÓW z 21.07.2023 r., OBWIESZCZENIE MINISTRA FINANSÓW z 25.07.2024 r.

miejsc oraz wniesienia opłaty rezerwacyjnej do 10. dnia miesiąca, jednak obowiązek ten **nie był egzekwowany w pełni**.

Wysokość opłat rezerwacyjnych została określona w Zarządzeniu Nr 16/2023 Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dnia 27 stycznia 2023 r.¹² Zarządzenie to stanowiło wykonanie postanowień uchwał Rady Miejskiej oraz Regulaminu targowisk i wprowadzało opłaty rezerwacyjne jako odrębną kategorię należności, niezależną od opłaty targowej.

W październiku 2024 r. **wpłaty dokonane po terminie** stanowiły 57,37% łącznej kwoty opłat rezerwacyjnych tj. **10 101,07 zł z 17 607,08 zł**, natomiast w czerwcu 2025 r. – 41,18%, tj. **4 373,05 zł z 10 619,81 zł**.

Ewidencja rezerwacji **nie zawierała danych** pozwalających na kontrolę terminowości wpłat, rodzaju stanowiska, statusu sprzedającego ani faktycznego wykorzystania zarezerwowanych miejsc. Brak reakcji na przypadki handlu bez rezerwacji oraz możliwość udostępniania miejsc po określonej godzinie powodowały **odstępstwa od zasad określonych w Regulaminie** i uniemożliwiały ustalenie, ilu sprzedających w danym dniu powinno uiścić opłatę.

Dodatkowo, pomimo regulaminowego obowiązku zapewnienia na Targowisku Miejskim Nr 1 **co najmniej 52% powierzchni handlowej dla sprzedaży produktów rolno-spożywczych**, obejmującej minimum 220 stanowisk o łącznej powierzchni 3 520 m². Jednocześnie ustalono, że w 2025 r. **odstąpiono od realizacji tego**, co było związane z wygaśnięciem warunków wynikających z wcześniej udzielonej dotacji. Regulaminu targowisk nie zaktualizowano, w tym zakresie.

3.3. Pobór opłaty targowej na Targowisku Nr 3

Na Targowisku Nr 3, będącym targowiskiem prywatnym, pobór opłaty targowej realizowany był przez wyznaczonych inkasentów działających w imieniu Miasta. Analizie poddano **22 miesięczne zestawienia inkasentów** obejmujące okres od **stycznia 2024 r. do października 2025 r.** Ustalono, że wpłaty na rachunek bankowy Miasta

¹² Zarządzenie Nr 16/2023 Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dn. 27.01.2023 r.

były dokonywane **terminowo, tj. do 5. dnia miesiąca** następującego po poborze opłaty.

Jednocześnie stwierdzono powtarzające się **rozbieżności w rozliczeniach** jednego z inkasentów, polegające na błędach w zestawieniach miesięcznych. Wyjaśnienia potwierdziły, że **różnice te wynikały z błędów obliczeniowych** oraz braku skutecznej **kontroli krzyżowej rozliczeń**.

Kontrola wykazała, że Miasto **nie dysponuje żadnymi danymi** dotyczącymi organizacji Targowiska Nr 3, w szczególności powierzchni handlowej, liczby i wymiarów stanowisk ani planu zagospodarowania. Brak tych informacji **uniemożliwia oszacowanie potencjalnego poziomu dochodów z opłaty targowej oraz ocenę kompletności jej poboru**. Ogranicza to istotnie możliwości sprawowania skutecznego nadzoru nad inkasem na targowisku prywatnym.

3.4. Działania podjęte w trakcie kontroli.

W trakcie czynności kontrolnych Kierownik Targowiska Miejskiego **podjął działania korygujące w zakresie rozliczania opłaty targowej**, polegające na wprowadzeniu nowego wzoru dziennego rozliczenia pracownika pobierającego opłatę, obejmującego wskazywanie numerów i nominałów biletów przed i o zakończeniu poboru. Polecono również obowiązkowe datowanie bloczków biletowych przed rozpoczęciem poboru opłaty oraz prowadzenie dziennych, numerowanych zestawień wykorzystanych druków ścisłego zachowania. Przedłożone w toku kontroli dokumenty potwierdziły wdrożenie tych rozwiązań w praktyce.

4. Gromadzenie, analiza i ograniczenie zadłużenia z tytułu dzierżawy gruntów – ocena: pozytywna.

Ocena w obszarze „Gromadzenie, analiza i ograniczanie zadłużenia z tytułu dzierżawy gruntów” została określona jako **pozytywna**.

Uzasadnieniem przyjętej oceny jest **prawidłowe, kompletne i systematyczne prowadzenie działań windykacyjnych, właściwe wykorzystanie narzędzi systemowych** oraz **potwierdzona**

skuteczność podejmowanych działań, wyrażająca się w istotnym ograniczeniu poziomu zadłużenia w okresie objętym kontrolą.

System zarządzania należnościami z tytułu dzierżawy gruntów funkcjonuje w oparciu o zintegrowane moduły systemu OTAGO, w szczególności OTAGO-GRU, WPBUD oraz WIND. Wszystkie obowiązujące umowy dzierżawy **zostały ujęte w module GRU**, co umożliwia ich bieżącą obsługę, w tym ewidencjonowanie aneksów i rozwiązań umów, rejestrowanie dokumentów księgowych, monitorowanie realizacji należności oraz analizę kart kontowych kontrahentów. Integracja z modułami WPBUD i WIND zapewnia automatyczne tworzenie przypisów należności, generowanie wezwań do zapłaty, ewidencję odsetek oraz prowadzenie dokumentacji związanej z postępowaniami windykacyjnymi.

Analiza list dłużników wygenerowanych z systemu potwierdziła, że w **okresie ostatnich 16 miesięcy nastąpiło znaczące ograniczenie zadłużenia z tytułu czynszów dzierżawnych**. Zmiany kształtowały się następująco:

- łączna wartość zadłużenia według stanu na **26 lipca 2024 r.** wynosiła **65 752,54 zł**;
- łączna wartość zadłużenia według stanu na **13 listopada 2025 r.** wynosiła **31 515,26 zł**;
- spadek zadłużenia wyniósł **34 237,28 zł**, tj. **52,07%**.

Równolegle **zmniejszyła się** liczba aktywnych dłużników:

- **42 kontrahentów** według stanu na lipiec 2024 r.;
- **17 kontrahentów** według stanu na listopad 2025 r., co oznacza spadek o **25 dłużników**, tj. blisko **60%**.

W ramach kontroli przeanalizowano ewidencję wezwań do zapłaty prowadzoną w module WPBUD za lata 2024–2025. Ustalono, że:

- w **2024 r.** wysłano **31 wezwań** do **22 kontrahentów** na łączną kwotę **100 984,73 zł**, w tym:
 - należność główna: **88 275,02 zł**;
 - odsetki: **12 709,71 zł**;

- w **2025 r.** (do dnia 13 listopada) wysłano **34 wezwania** do **18 kontrahentów** na łączną kwotę **43 072,69 zł**, w tym:
 - należność główna: **41 336,92 zł**;
 - odsetki: **1 735,77 zł**.

Mimo zbliżonej liczby wysłanych wezwań, wartość dochodzonych należności zmniejszyła się o **57 912,04 zł**, co stanowi spadek o **57,35%** w porównaniu do roku 2024. Dane te pozostają **spójne z obserwowanym obniżeniem łącznego poziomu zadłużenia** oraz ze **zmianą struktury należności**.

Z analizy struktury zadłużenia wynika, że:

- zdecydowana większość pozostałych zaległości dotyczy spraw przekazanych do dalszej windykacji i obsługi prawnej,
- jedynie niewielka część zadłużenia pozostaje w bieżącej obsłudze operacyjnej Targowiska Miejskiego.

Kontrola objęła również analizę dokumentacji związanej z prowadzonymi postępowaniami windykacyjnymi, w tym korespondencję z kancelarią prawną, kopie wezwań do zapłaty oraz pisma kierowane do Wydziału Finansowego w sprawach sądowych. Dokumentacja **była kompletna, spójna z danymi systemowymi oraz umożliwiała pełne odtworzenie przebiegu działań** podejmowanych wobec poszczególnych dłużników.

Na podstawie dokonanych ustaleń stwierdzono, że proces gromadzenia, analizy i ograniczania zadłużenia z tytułu dzierżawy gruntów prowadzony jest w sposób uporządkowany i skuteczny. Dane ewidencyjne są rzetelne, a podejmowane działania windykacyjne mają charakter planowy i konsekwentny. Osiągnięty, **ponad 50%** spadek zadłużenia w relatywnie krótkim okresie potwierdza **efektywność zastosowanych rozwiązań** oraz zasadność przyjętej oceny.

III. Zalecenia pokontrolne:

W świetle przedstawionej oceny pokontrolnej i szczegółowych ustaleń zawartych w protokole kontroli:

1. w obszarze „Organizacja i funkcjonowanie Targowiska Miejskiego” zalecam:

- zapewnienie pełnej, rzetelnej i zgodnej z Regulaminem zarządzania ryzykiem identyfikacji oraz oceny ryzyk operacyjnych, poprzez objęcie analizą wszystkich kluczowych procesów realizowanych przez Targowisko Miejskie.

2. w obszarze „Wnoszenie i rozliczanie wpłat z tytułu dzierżawy” zalecam:

- uporządkowanie stanu prawnego umów i prawidłowe ustalanie wysokości czynszów;
- zapewnienie spójności i jednoznaczności danych dotyczących stanowisk dzierżawy poprzez kompleksową weryfikację numeracji i przypisania stanowisk na Targowiskach Miejskich Nr 1 i Nr 2;
- ujednolicenie obiegu dokumentów i sposobu zawierania umów poprzez stosowanie jednolitego trybu podpisywania umów;
- opracowanie i wdrożenie zatwierdzonego planu zagospodarowania targowisk, określającego układ stanowisk, ich numerację oraz powierzchnie przeznaczone do dzierżawy;
- uregulowanie zasad odpłatności za udostępnianie terenu na potrzeby wydarzeń krótkotrwałych poprzez dostosowanie obowiązujących regulacji do rzeczywistego zakresu i charakteru tego rodzaju udostępnień;
- zapewnienie jednolitych zasad rozwiązywania umów dzierżawy poprzez określenie i stosowanie spójnej procedury obejmującej formę, tryb oraz sposób dokumentowania czynności związanych z zakończeniem dzierżawy.

3. w obszarze „Pobór i rozliczanie opłaty targowej” zalecam:

- uporządkowanie zasad organizacji i oznaczenia przestrzeni handlowej poprzez analizę i aktualizację Regulaminu targowisk;
- zapewnienie prawidłowego, jednolitego i zgodnego z Regulaminem targowisk funkcjonowania systemu rezerwacji miejsc handlowych;

- danych dotyczących organizacji i skali handlu na Targowisku Nr 3, określenie zasad współpracy z właścicielem targowiska, systematyczną weryfikację rozliczeń inkasentów oraz dostosowanie częstotliwości kontroli do rzeczywistej skali poboru opłaty.

Proszę o udzielenie pisemnej informacji o sposobie i czasie realizacji poszczególnych zaleceń w terminie do **29.01.2026 r.**

Burmistrz

/-/ Sebastian Sosiński