



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W GDAŃSKU

WK.6130.5.6.2025

Gdańsk, dnia 22 sierpnia 2025 r.

**Pan
Wojciech Łukasiewicz
Wójt Gminy Malbork**

sprawa: Wystąpienie pokontrolne.

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz § 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. *w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania* (Dz. U. Nr 167, poz. 1747) w okresie od dnia 12 marca 2025 r. do dnia 15 lipca 2025 r. kontrolę kompleksową gminy Malbork.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 15 lipca 2025 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Wójtowi.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2022 - 2024 oraz inne okresy w razie potrzeby – zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy *o regionalnych izbach obrachunkowych*, było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Gminy Malbork i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Pana jednostce część zadań wykonywana była z naruszeniem przepisów zawartych w aktach prawnych regulujących zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych.

Do najistotniejszych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli należy zaliczyć:

1. nieprzedłożenie organowi stanowiącemu gminy projektu uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawek procentowych opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, który może nastąpić:
 - w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej – art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.),
 - w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa – art. 98a ust. 1 ww. ustawy,

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel. 58 320-19-01, mail: rzecznik@gdansk.rio.gov.pl,
adres skrytki ePUAP/452uketc7j/SkrytkaESP

czego wymagają wskazane przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) – str. 70 protokołu kontroli.

Zgodnie z art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu [wyjątek zawarty w art. 146 ust. 2a ww. ustawy – przewiduje do 75% wzrostu wartości nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 278)]. Wysokość ww. stawek procentowych opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały.

W myśl art. 98a ust. 1 ww. ustawy wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 30% różnicy wartości nieruchomości między wartością, jaką nieruchomość miała przed podziałem, a jaką ma po jego dokonaniu.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że ustalenie stawki procentowej opłaty adiacenckiej stanowi obowiązek rady gminy, bowiem dopiero na jej podstawie wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze decyzji ustala i określa wysokość opłaty adiacenckiej, stanowiącej dochód gminy. Brak stosownej uchwały prowadzi do nieuprawnionej rezygnacji ze źródła dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego (vide: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. C. H. Beck 2015 r., Legalis; por. również: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 lutego 2007 r. sygn. II SA/GL 654/06, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 25 lipca 2000 r. sygn. II SA/KA 2952/98, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2003 r. sygn. I SA 2293/02).

Stosownie zaś do brzmienia art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przygotowanie projektów uchwał rady gminy należy do zadań wójta (burmistrza/prezydenta miasta).

2. Zaciągnięcie przez Wójta Gminy Malbork zobowiązania obciążającego plan finansowy Centrum Usług Wspólnych w Gminie Malbork (jednostkę budżetową gminy) poprzez zawarcie w dniu 26 lipca 2024 r. umowy nr DD.1.2024 na *Świadczenie w ramach regularnych przewozów osób usług w zakresie przewozu dzieci uczęszczających do placówek oświatowych Gminy Malbork* (okres realizacji: od dnia 1 września 2024 r. do dnia 30 czerwca 2025 r.) o szacunkowej wartości 560 000 zł netto zł, tj. na zadanie ujęte w Statucie Centrum Usług Wspólnych w Gminie Malbork należące do jego właściwości, czym naruszono postanowienia art. 261 w związku art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) oraz postanowienia uchwały Nr L/377/2023 Rady Gminy Malbork z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Malbork na 2024 rok poprzez zaciągnięcie zobowiązania pieniężnego przez osobę nieuprawnioną (niebędącą kierownikiem danej jednostki budżetowej) – str. 108 - 112 protokołu.

Stosownie do brzmienia art. 261 ustawy o finansach publicznych kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

Powyższa zasada wynika również z treści art. 46 ust. 1 cyt. ustawy, w myśl której jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.

W § 8 pkt 5 uchwały Nr L/377/2023 Rady Gminy Malbork z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Malbork na 2024 rok organ stanowiący upoważnił Wójta Gminy Malbork do przekazania kierownikom jednostek organizacyjnych gminy uprawnień do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Wójt Gminy Malbork tego rodzaju upoważnienie w 2024 r. przekazał Kierownikowi Centrum Usług Wspólnych w Gminie Malbork.

3. Zaniechanie zorganizowania i prowadzenia w okresie objętym kontrolą przez gminę Malbork gminnej biblioteki publicznej, do czego była zobligowana na mocy art. 19 ust. 2 w związku z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2393) oraz w związku z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym – str. 6 protokołu.

Zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 2 ustawy o bibliotekach gmina organizuje i prowadzi co najmniej jedną gminną bibliotekę publiczną wraz z odpowiednią liczbą filii i oddziałów oraz punktów bibliotecznych.

Natomiast z treści art. 19 ust. 1 ww. ustawy wynika, że biblioteki publiczne są organizowane w sposób zapewniający mieszkańcom dogodny dostęp do materiałów bibliotecznych i informacji.

Z kolei w myśl art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym pod pojęciem gminy należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Korelacja wyżej powołanych przepisów prowadzi zatem do wniosku, że wolą ustawodawcy było nałożenie na gminy obowiązku zapewnienia funkcjonowania co najmniej jednej biblioteki publicznej na terenie każdej gminy.

Tego rodzaju nieprawidłowość została stwierdzona również podczas poprzedniej kontroli kompleksowej przeprowadzonej w jednostce.

4. Zaniechanie w okresie objętym kontrolą pobierania opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami (2 działkami komunalnymi) ustanowionego na rzecz Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Malborku na podstawie decyzji Wójta Gminy Malbork z dnia 28 marca 2003 r. (zawierającej postanowienie o zwolnieniu z ponoszenia opłat z tytułu trwałego zarządu), czym naruszono art. 82 ust. 1 i 2 w związku z 83 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.) – str. 94 - 95 protokołu.

Zgodnie z art. 82 ust. 1 i 2 ww. ustawy za nieruchomości oddane w trwały zarząd pobiera się opłaty roczne. Niniejsze opłaty uiszcza się przez cały okres trwałego zarządu, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. W pierwszym roku po ustanowieniu trwałego zarządu opłatę roczną uiszcza się najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym decyzja o oddaniu nieruchomości w trwały zarząd stała się ostateczna. Opłatę tę ustala się proporcjonalnie w stosunku do pozostałego do wykorzystania w danym roku okresu trwałego zarządu.

W myśl art. 83 ust. 3 tej ustawy nie pobiera się opłat rocznych za nieruchomości oddane w trwały zarząd pod drogi publiczne, parki, zieleńce, ogrody botaniczne, ogrody zoologiczne oraz rezerваты przyrody.

5. Wypłacenie w 2024 r. (w jednym przypadku na cztery objęte czynnościami sprawdzającymi) nagrody jubileuszowej pracownikowi Urzędu Gminy dwa miesiące i sześć dni po terminie, w którym pracownik uzyskał do niej prawo, czym naruszono art. 38 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1135 z późn. zm.) w związku z § 8 ust. 1 i ust. 4

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1638 z późn. zm.) – str. 104 protokołu.

Zgodnie § 8 ust. 1 i 4 ww. rozporządzenia pracownik samorządowy nabywa prawo do nagrody jubileuszowej w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody albo w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających nagrody jubileuszowe. Nagrodę jubileuszową wypłaca się niezwłocznie po nabyciu przez pracownika samorządowego prawa do tej nagrody.

W myśl art. 38 ust. 5 ustawy o *pracownikach samorządowych* do okresów pracy uprawniających do dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej i jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy wlicza się wszystkie poprzednio zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

6. Przypadki nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych, a mianowicie:

a) nieterminowe dokonanie w 2022 r. zwrotu wniesionych wadium w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na *Budowę kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni biologicznej w miejscowości Szawald* – zamawiający zwrotu wadium dokonał po terminie – opóźnienia wyniosły (odpowiednio) 17 i 62 dni, czym naruszono art. 98 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) – str. 133 - 134 protokołu.

Stosownie do brzmienia wskazanego przepisu zamawiający zwraca wadium niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego;

b) nieodrzućcenie oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na *Budowę drogi dojazdowej do gruntów rolnych, dz. nr 114, obr. Czerwone Stogi na odcinku 200 mb.* pomimo technicznej niemożności jej otwarcia wraz z załącznikami (otwarcia ofert dokonano w dniu 27 listopada 2024 r. – zamówienia udzielono w dniu 4 grudnia 2024 r.), czym naruszono art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy *Prawo zamówień publicznych* – str. 144 - 145 protokołu.

W myśl wskazanego przepisu zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli nie została sporządzona lub przekazana w sposób zgodny z wymaganiami technicznymi oraz organizacyjnymi sporządzania lub przekazywania ofert przy użyciu środków komunikacji elektronicznej określonymi przez zamawiającego;

c) nieterminowe zamieszczenie ogłoszeń o wykonaniu umów na:

– *Budowę kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni biologicznej w miejscowości Szawald* (protokół końcowy odbioru sporządzono w dniu 18 grudnia 2023 r., ogłoszenie zamieszczono w dniu 17 kwietnia 2025 r. – opóźnienie wyniosło 455 dni) – str. 140 protokołu,

– *Wykonanie boiska piłkarskiego wraz z systemem nawodnienia* (protokół końcowy odbioru robót sporządzono w dniu 7 listopada 2023 r., ogłoszenie zamieszczono w dniu 17 kwietnia 2025 r. – opóźnienie wyniosło 496 dni) – str. 143 - 144 protokołu,

czym naruszono art. 448 w związku z art. 267 ust. 2 pkt 8 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Stosownie do treści art. 267 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy zamawiający zamieszcza ogłoszenie o wykonaniu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych. Natomiast w myśl art. 448 tej ustawy powyższe ogłoszenie zamawiający powinien zamieścić w terminie 30 dni od wykonania umowy, na zasadach określonych w dziale III rozdziale 2 tej ustawy.

7. Wydanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (kontrolą objęto 10 decyzji spośród 16 wydanych w 2024 r.) na podstawie wniosków, które nie zawierały:
- ogólnego planu orientacyjnego w skali 1:10000 lub 1:25000 z zaznaczeniem zajmowanego odcinka pasa drogowego (w przypadku pięciu wniosków),
 - informacji o sposobie zabezpieczenia robót, jeżeli nie jest wymagany projekt organizacji ruchu (w przypadku pięciu wniosków),
 - oświadczenia o posiadaniu ważnego pozwolenia na budowę obiektu umieszczanego w pasie drogowym lub zgłoszenia budowy, lub zamiarze budowy przyłączy, dla których sporządzono plan sytuacyjny (w przypadku pięciu wniosków),

czym naruszono § 1 ust. 3 pkt 2 oraz ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1264) – str. 73 - 76 protokołu.

Zgodnie z § 1 ust. 3 pkt 2 ww. rozporządzenia do wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego należy załączyć zatwierdzony projekt organizacji ruchu, jeżeli zajęcie pasa drogowego wpływa na ruch drogowy lub ogranicza widoczność na drodze albo powoduje wprowadzenie zmian w istniejącej organizacji ruchu pojazdów lub pieszych.

Stosownie zaś do § 1 ust. 5 ww. rozporządzenia w przypadku zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót do wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego należy dołączyć dodatkowo:

- 1) ogólny plan orientacyjny w skali 1:10000 lub 1:25000 z zaznaczeniem zajmowanego odcinka pasa drogowego oraz informację o sposobie zabezpieczenia robót, jeżeli nie jest wymagany projekt organizacji ruchu,
- 2) oświadczenie o:
 - a) posiadaniu ważnego pozwolenia na budowę obiektu umieszczanego w pasie drogowym lub
 - b) zgłoszeniu budowy lub prowadzonych robót właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, lub
 - c) zamiarze budowy przyłączy elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych, dla których sporządzono plan sytuacyjny na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

8. Pełnienie od dnia 1 czerwca 2024 r. przez osobę zajmującą stanowisko Zastępcy Wójta Gminy jednocześnie funkcji (w wymiarze ½ etatu) Dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury, Sportu, Rekreacji, Turystyki i Zdrowia w Malborku (noszącego aktualnie nazwę: Gminne Centrum Kultury) prowadzonego w formie samorządowej instytucji kultury gminy Malbork, co może rodzić wątpliwości w zakresie zachowania zasady bezstronności w wykonywaniu obowiązków przez pracownika samorządowego określonej w art. 30 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 530) w związku z art. 28g ustawy o samorządzie gminnym – str. 9 - 11 protokołu.

Ze wskazanych przepisów ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Do obowiązków pracownika samorządowego należy bowiem w szczególności wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie.

Natomiast z przywołanego przepisu ustawy o *samorządzie gminnym* wynika, że na zastępcy wójta spoczywa obowiązek wykonywania zadań i kompetencji wójta w przypadku przemijającej przeszkody w ich wykonywaniu przez wójta spowodowanej jedną z następujących okoliczności:

- tymczasowym aresztowaniem,
- odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne,
- odbywaniem kary aresztu,
- niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni.

Prowadzi on również w imieniu wójta te sprawy gminy (w ramach zadań i kompetencji wójta), które zostały mu przez wójta powierzone na podstawie art. 33 ust. 4 ww. ustawy.

Łączenie przez pracownika samorządowego zajmującego kierownicze stanowisko urzędnicze wskazanych funkcji, które są ze sobą związane w ramach realizacji zadań gminy, w ocenie tut. Izby, nie zapewnia bezstronności wykonywania zadań.

Podając powyższe do wiadomości Panu Wójtowi, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o *regionalnych izbach obrachunkowych*, proszę o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości poprzez:

1. przedłożenie organowi stanowiącemu gminy projektów uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawek procentowych opłaty adiacenckiej,
2. zaniechanie zaciągnięcia zobowiązań obciążających plany finansowe jednostek organizacyjnych gminy (poza Urzędem Gminy w Malborku),
3. zorganizowanie i prowadzenie co najmniej jednej gminnej biblioteki publicznej na terenie gminy Malbork,
4. pobierania opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami ustanowionego na rzecz Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Malborku,
5. terminowe wypłacanie pracownikom nagród jubileuszowych,
6. udzielanie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy *Prawo zamówień publicznych*,
7. wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego zgodnie z przepisami rozporządzenia w *sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego*,
8. zaniechanie wykonywania przez Zastępcę Wójta Gminy Malbork zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy o *pracownikach samorządowych*.

Proszę również wyeliminować wszystkie pozostałe uchybienia i nieprawidłowości wyszczególnione w protokole kontroli.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 ustawy o *regionalnych izbach obrachunkowych* kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia pokontrolnego zawiadomić Izbę o sposobie wykonania wniosków lub przyczynach ich niewykonania.

Wykonanie wskazanych wyżej zaleceń może być objęte kontrolą sprawdzającą, zgodnie z art. 7a ust. 4 ustawy o *regionalnych izbach obrachunkowych*.

Do wniosków zawartych w powyższym wystąpieniu (zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy *o regionalnych izbach obrachunkowych*) przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem Prezesa tutejszej Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Luiza Budner – Iwanicka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:

Pan Michał Błachut – Przewodniczący Rady Gminy Malbork.