



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura w Warszawie

LWA.411.002.01.2022

**Pan**

**Jarosław Chodorski**  
**Wójt Gminy Jabłonna**

**Urząd Gminy Jabłonna**  
**ul. Modlińska 152,**  
**05-110 Jabłonna**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Jabłonna <sup>1</sup> , ul. Modlińska 152; 05-110 Jabłonna.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Chodorski, Wójt Gminy Jabłonna, od dnia 9 grudnia 2014 r. <sup>2</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi. 2. Udzielanie zamówień publicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2022, z uwzględnieniem zdarzeń do czasu zakończenia kontroli, a także zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie.
Kontrolerzy	1. Rafał Sowa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/171/2022 z 17 listopada 2022 r. 2. Agnieszka Wasilewicz - Kamińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/173/2022 z 30 listopada 2022 r.

(akta kontroli Tom I str.1-5)

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Gospodarowanie nieruchomościami w Gminie Jabłonna odbywało się z naruszeniem ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niesporządzeniu planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości obejmujących lata objęte kontrolą oraz niewywiązaniu się z obowiązku każdorazowego sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie i wywieszenia ich na okres 21 dni w siedzibie Urzędu, a także zamieszczania na stronie internetowej Urzędu.

W Urzędzie rzetelnie i zgodnie z przepisami prowadzono ewidencję nieruchomości gminnych. Była ona zgodna z ewidencją księgową środków trwałych i Ewidencją gruntów i budynków prowadzoną przez Powiat Legionowski. Prawdłowo zawierano i realizowano zbadane umowy sprzedaży, zamiany, najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości gminnych. W Urzędzie identyfikowano przypadki bezumownego korzystania z nieruchomości Gminy, monitorowano stan należności wymagalnych z tytułu obrotu nieruchomościami oraz podejmowano prawidłowe działania w celu ich wyegzekwowania.

Zbadane postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone były zgodnie z obowiązującymi, w okresie objętym kontrolą, przepisami ustawowymi regulującymi udzielanie zamówień publicznych<sup>6</sup> oraz wewnętrznymi regulaminami ich udzielania. W Urzędzie opracowano i w terminie określonym w Pzp opublikowano plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Roczne sprawozdania z udzielonych zamówień w latach 2018-2021 zostały sporządzone na obowiązujących wzorach i terminowo przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych. W analizowanych umowach o udzielenie zamówienia publicznego zabezpieczono interesy Gminy. Stwierdzono jedynie niezrealizowanie obowiązku zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o wykonaniu umów zawartych po przeprowadzeniu jednego z postępowań. Ponadto ustalono,

<sup>1</sup> Dalej Urząd.

<sup>2</sup> Dzień złożenia ślubowania na sesji Rady Gminy Jabłonna.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

<sup>5</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm., dalej: ugn.

<sup>6</sup> Dalej: „Pzp”. Do 31 grudnia 2020 r. obowiązywała ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.); dalej: „sPzp”. Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.); dalej: „nPzp”.

że dokumentacja z realizacji jednego z zamówień, udzielonego na podstawie wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych, była prowadzona w sposób nierzetelny i niezgodny z umową, co w konsekwencji doprowadziło do nieprawidłowego naliczenia wykonawcy kary umownej, jednakże z uwagi na niekompletność tej dokumentacji (w szczególności brak protokołów odbioru) nie było możliwe ustalenie jej prawidłowego wymiaru.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

#### 1. Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi

1.1. W latach 2018-2022 przedmiotem obrotu było łącznie 99 nieruchomości Gminy Jabłonna<sup>8</sup> (z wyłączeniem nieruchomości należących do zasobu mieszkaniowego tej Gminy), w odniesieniu do których w Urzędzie zawarto 131 umów<sup>9</sup> z czego: 53 umowy dzierżawy (odpowiednio: dziewięć, siedem, 13, 17 i siedem), 35 umów najmu (odpowiednio: pięć, 16, siedem, pięć i dwie), 30 umów sprzedaży (odpowiednio: jedna, osiem, pięć, 12 i cztery) i 9 umów użyczenia (odpowiednio: dwie, dwie, dwie, jedna i dwie), a także: cztery umowy zamiany (po dwie w 2018 r. i w 2022 r.). Nie wystąpiły przypadki oddania nieruchomości w trwały zarząd i użytkowanie wieczyste.

(akta kontroli Tom II str. 59-64, 67-71)

Uzyskane przez Gminę w latach 2018-2022 wpływy z realizacji powyższych umów wyniosły łącznie 2732,6 tys. zł (tj. odpowiednio: 358,1 tys. zł, 921,0 tys. zł, 217,7 tys. zł, 946,9 tys. zł i 288,9 tys. zł), w tym:

- ze sprzedaży nieruchomości gminnych 1436,8 tys. zł (w latach 2018-2022 odpowiednio: 46,0 tys. zł, 247,8 tys. zł, 158,5 tys. zł, 915,6 tys. zł i 68,9 tys. zł);
- z najmu 1011,2 tys. zł (odpowiednio: 123,3 tys. zł, 657,7 tys. zł, 42,5 tys. zł, 22,6 tys. zł i 165,1 tys. zł);
- z zamiany 230,0 tys. zł (176,4 tys. zł w 2018 r. i 53,6 tys. zł w 2022 r.);
- z dzierżawy 54,6 tys. zł (odpowiednio: 12,3 tys. zł, 15,5 tys. zł, 16,8 tys. zł, 8,7 tys. zł i 1,3 tys. zł).

(akta kontroli Tom II str. 59-66)

1.2. W okresie objętym kontrolą Rada Gminy Jabłonna nie określiła zasad zbywania nieruchomości gminnych. Rada Gminy ustanowiła natomiast zasady wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości<sup>10</sup> Gminy na czas oznaczony (powyżej 3 lat i poniżej 3 lat w przypadku, gdy strony, które zawarły już umowę, po upływie okresu jej obowiązywania zawierają kolejną umowę) oraz na czas nieoznaczony. W uchwale Rada wyraziła również zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy:

- a) na czas nieoznaczony, o których zawarcie ubiega się tylko jeden podmiot, w przypadku nieruchomości gruntowych lub ich części niebędących drogami publicznymi, w celu czasowego lub trwałego zajęcia gruntu w związku z realizacją inwestycji polegającej na budowie sieci i przyłączy ciepłowniczych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, linii elektrycznych, a także innych podziemnych i naziemnych urządzeń technicznych niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;
- b) na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata, w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, o zawarcie których ubiega się tylko jeden podmiot i dotyczą one nieruchomości
  - gruntowych lub ich części o powierzchni do 200 m<sup>2</sup>,
  - rolnych wydzierżawionych na cele rolne.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Dalej: Gmina.

<sup>9</sup> W badanym okresie niektóre z nieruchomości były przedmiotem więcej niż jednej umowy.

<sup>10</sup> Uchwała Rady Gminy Jabłonna nr XXII/208/2016 z 25 maja 2016 r. w sprawie wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości stanowiących własność lub będących we władaniu Gminy Jabłonna oraz ustanawiania służebności gruntowych i służebności przesyłu, dalej: uchwała RG ws. wydzierżawiania.

W uchwale RG ws. wydzierżawiania ustalono również warunki umów zabezpieczające interesy Gminy, zasady określania i wysokość wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości, a także minimalne stawki czynszu dzierżawnego za 1 m<sup>2</sup> gruntu. Powyższe regulacje były zgodne z kompetencjami Rady wynikającymi z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>11</sup> oraz z normą wyrażoną w art. 37 ust. 4 ugn.

Ponadto Wójt Gminy określił zarządzeniami:

- z 14 maja 2020 r. minimalne stawki czynszu dzierżawnego/najmu za 1 m<sup>2</sup> gruntu znajdującego się w gminnym zasobie nieruchomości oraz minimalnych stawek za najem 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali<sup>12</sup>;
- z 17 czerwca 2021 r. zasady zajmowania pasa drogowego drogi wewnętrznej i ustalił stawki za zajęcie pasa drogowego dróg wewnętrznych będących w zarządzie Gminy Jabłonna<sup>13</sup>.

(akta kontroli Tom I str. 27-41)

W okresie objętym kontrolą działania z zakresu gospodarki i zarządzania nieruchomościami Gminy realizował Referat Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami<sup>14</sup>. Do zadań Referatu GGN<sup>15</sup> należało, m.in.: sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste gruntów, zbywanie budynków i innych urządzeń oraz wolnych lokali i garaży w drodze przetargu oraz sprzedaż domów jednorodzinnych i lokali mieszkalnych w domach wielomieszkańczych na rzecz najemców; prowadzenie spraw związanych z użytkowaniem wieczystym gruntów gminnych oraz aktualizacja opłat rocznych; realizowanie zadań związanych z dzierżawą, najmem i użyczeniem gruntów gminnych niestanowiących dróg gminnych; prowadzenie spraw związanych z zasobem gruntów Gminnych. W badanym okresie powyższe obowiązki wykonywało pięciu pracowników.

(akta kontroli Tom I str. 42-148)

**1.3.** W Gminie Jabłonna nie sporządzono planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości obowiązujących w okresie objętym kontrolą, co było niezgodne z art. 25 ust. 2 i 2a ugn.

(akta kontroli Tom I str. 11)

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika m.in., iż gospodarowano zasobem nieruchomości zgodnie z zasadami racjonalnej gospodarki, na podstawie obowiązujących przepisów prawa, uwzględniając w pierwszej kolejności potrzeby społeczności lokalnej i realizację zadań publicznych. Gminny zasób nieruchomości i dochody z niego osiągane wykorzystywane są na cele rozwojowe Gminy. Udostępnienie nieruchomości z zasobu Gminy Jabłonna odbywało się m.in. poprzez:

- sprzedaż nieruchomości gruntowych zainicjowaną przez Gminę bądź na wniosek zainteresowanego podmiotu, za zgodą Rady Gminy Jabłonna wyrażoną w indywidualnej sprawie;
- zamianę nieruchomości dokonywaną, co do zasady, z inicjatywy Gminy jako przekazanie nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania za tereny wydzielone pod gminne drogi publiczne, zgodnie z zapisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- wydzierżawienie nieruchomości w całości lub części w oparciu o długoterminowe umowy (kontynuowane poprzez zawieranie kolejnych umów), na wniosek zainteresowanego podmiotu (co do zasady stosowano umowy krótkoterminowe) bądź z inicjatywy Gminy, w sytuacjach związanych z ujawnieniem tzw. bezumownego korzystania z nieruchomości i podejmowanymi w Urzędzie, co do zasady, próbami polubownego załatwienia sprawy (np. gdy podczas kontroli stwierdzono wgródzenie w nieruchomość Gminną).

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 40, dalej: usg.

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 32/2020 z 14 maja 2020 r. w sprawie w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu dzierżawnego/najmu za 1 m<sup>2</sup> gruntu znajdującego się w gminnym zasobie nieruchomości oraz minimalnych stawek za najem 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali, dalej: zarządzenie w sprawie stawek najmu.

<sup>13</sup> Zarządzenie nr 54/2021 z 17 czerwca 2021 r. w sprawie określenia zasad zajmowania pasa drogowego drogi wewnętrznej i ustalenia stawek za zajęcie pasa drogowego dróg wewnętrznych będących w zarządzie Gminy Jabłonna.

<sup>14</sup> Dalej: Referat GGN.

<sup>15</sup> Zadania Referatu określały regulaminy organizacyjne wprowadzone Zarządzeniami Wójta Gminy Jabłonna o nr 157/2016 z 29 grudnia 2016 r., 22/2018 z 8 lutego 2018 r., 72/2019 z 6 maja 2019 r., 99/2022 z 1 sierpnia 2022 r.

Przeważająca liczba zawieranych umów dzierżawy i najmu dotyczyła terenów o powierzchni do 200 m<sup>2</sup>, będących częścią większych działek (często drogowych lub zieleni urządzonej) bez ich wydzielenia geodezyjnego, celem powiększenia ogródka przydomowego najemcy/dzierżawcy. Natomiast nieruchomości tzw. strategiczne pod względem inwestycyjno-finansowym, m.in. działki przy ul. Szarych Szeregów w Jabłonnie, od 2012 r. były i nadal są wynajmowane z prognozą do 2030 r. zgodnie z uchwałą Rady Gminy Jabłonna.

(akta kontroli Tom I str. 23-26)

1.4. W okresie objętym kontrolą podstawę obrotu nieruchomościami Gminy stanowiły przepisy powszechnie obowiązujące, a w szczególności ugn i usg oraz uchwała ws. wydzierżawiania i wydawane w indywidualnych sprawach uchwały Rady Gminy Jabłonna. Wójt Gminy, wyjaśniając w jaki sposób weryfikowano ubieganie się o najem/dzierżawę tylko jednego podmiotu wskazał, że w przypadku obowiązku wynikającego z przepisu prawa oraz sytuacji stwierdzonej w terenie, występowało do Rady Gminy o uzyskanie stosownej zgody na oddanie nieruchomości w najem lub dzierżawę w trybie bezprzetargowym. Każdy przypadek był analizowany w Urzędzie indywidualnie. Weryfikowano m.in. czy dany teren jest niezbędny na cele publiczne/inwestycyjne Gminy w danym okresie, czy sprawa stanowi kontynuację umowy, jaki jest stan zagospodarowania terenu, czy teren ma służyć celom powiększenia sąsiadującej posesji, czy nastąpiło wgroźenie oraz czy istnieje szansa, aby inne podmioty mogły być zainteresowane nieruchomością.

(akta kontroli Tom I str. 10, 24, Tom II str. 501-504)

1.5. W latach 2018-2022 Urząd podał do publicznej wiadomości łącznie 50 wykazów o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie<sup>16</sup> (odpowiednio: siedem, 10, 15, 13 i pięć). W wykazach ujęto łącznie 144 pozycje<sup>17</sup> nieruchomości (tj. 21 pozycji w 2018 r., 40 w 2019 r., 30 w 2020 r., 34 w 2021 r. i 19 w 2022 r.). Wykazy te zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 35 ust. 2 ugn. Wywieszano je na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, zamieszczono również na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu oraz w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym powiat legionowski. Trzy nieruchomości wprowadzone do obrotu nie zostały uwzględnione w wykazach nieruchomości przeznaczonych do obrotu. W dwóch wykazach podano inne powierzchnie nieruchomości niż w zawartych umowach. W jednym wykazie podano błędne dane dotyczące terminu jego publikacji.

Na 131 umów obrotu nieruchomościami Gminy, 67 umów (w tym wszystkie 30 umów sprzedaży i wszystkie 4 umowy zamiany, 16 dzierżawy, 14 najmu i 3 użyczenia) zostało zawartych po uprzedniej realizacji ustawowego obowiązku określonego w art. 35 ust. 1 ugn - poddania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości będących przedmiotem tychże umów. Natomiast 49 umów (w tym 30 umów dzierżawy, 16 najmu i 3 użyczenia) zawarto bez uprzedniego umieszczenia nieruchomości w wykazach, a 12 umów (w tym 6 umów dzierżawy, 5 najmu i 1 użyczenia) zawarto przed upływem 21-dniowego okresu podania do publicznej wiadomości wykazu, o jakim mowa w art. 35 ust. 1 ugn.

(akta kontroli Tom II str. 1-58)

1.6. W badanym okresie ewidencja nieruchomości Gminy prowadzona była przez pracowników Referatu GGN w systemie teleinformatycznym pn. *Internetowy Rejestr Mienia Komunalnego – eMienie*<sup>18</sup>. Pracownicy Referatu GGN posiadali również dostęp do systemu teleinformatycznego *Ewidencji Gruntów i Budynków* prowadzonej przez Powiat Legionowski. Analiza danych zgromadzonych w Systemie eMienie dotyczących pięciu wybranych nieruchomości<sup>19</sup> wykazała, że ich zakres odpowiadał wymogom art. 23 ust. 1c ugn i były one zgodne z EGIB. Przy czym na dzień 24 listopada 2022 r.<sup>20</sup> liczba nieruchomości w Systemie eMienie (2424) była mniejsza od liczby nieruchomości Gminy Jabłonna w EGIB (2428). Różnica ta wynikała z aktualizacji przez Urząd w Systemie eMienie danych

<sup>16</sup> Dalej także: wykaz.

<sup>17</sup> W badanym okresie niektóre z nieruchomości były ujmowane w co najmniej dwóch wykazach.

<sup>18</sup> Dalej: System eMienie.

<sup>19</sup> Dz. Nr ewid.: 86 Boża Wola (użytkowanie wieczyste), 263/21 Chotomów, 303/5 Chotomów, 645/26 Jabłonna, 171 Trzciany.

<sup>20</sup> Tj. na dzień przeprowadzenia badania próby.

dotyczących scalenia pięciu działek gminnych wcześniejszej niż aktualizacja dokonana w tym zakresie przez Starostwo Powiatowe w Legionowie.

(akta kontroli Tom I str. 149-151, 156)

Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że zapewnienie zgodności danych pomiędzy Systemem eMienie i EGIB jest możliwe dzięki bieżącemu dostępowi pracowników Urzędu do EGIB. Ponadto weryfikacja i kontrola aktualności danych zawartych w Systemie eMienie dokonywana jest podczas corocznego opracowywania Informacji o stanie mienia gminnego i Raportu o stanie Gminy.

(akta kontroli Tom I str. 11-12)

**1.7.** W okresie objętym kontrolą ewidencję księgową nieruchomości Gminy prowadzono zgodnie z obowiązującą polityką rachunkowości<sup>21</sup>, tj. w na koncie 011 - Środki trwałe oraz w ewidencji środków trwałych (KŚT) z zachowaniem klasyfikacji ustalonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)<sup>22</sup>.

Badanie przeprowadzone na wskazanej w pkt. 1.6. próbie pięciu nieruchomości gminnych wykazało, że zgodnie z obowiązującą w Urzędzie polityką rachunkowości wykazano je w ewidencji środków trwałych (trzy w dniu 31 grudnia 1999 r. - KŚT 003 i dwie w 28 grudnia 2017 r. - KŚT 036), oraz że zostały objęte inwentaryzacją. W badanym okresie inwentaryzację nieruchomości w Urzędzie przeprowadzono dwukrotnie (w 2018 r. za 2017 r.<sup>23</sup> i w 2022 r. za 2021 r.), tj. zgodnie z częstotliwością wymaganą w art. 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>24</sup>. Przeprowadzone inwentaryzacje zostały udokumentowane i rozliczone zgodnie z art 27 uor. Podczas inwentaryzacji za 2017 r. stwierdzono różnicę w wysokości 3 578,0 tys. zł (dotyczącą 26 działek) pomiędzy wykazem działek w zasobie mienia komunalnego a ewidencją środków trwałych. W wyniku zaproponowanych przez Komisję inwentaryzacyjną działań sporządzono dowody księgowe OT - Przyjęcie środka trwałego dla wskazanych działek i wprowadzono je do ewidencji środków trwałych. Natomiast podczas inwentaryzacji za 2021 r. różnic nie stwierdzono. Badanie dokumentacji dotyczącej lat objętych inwentaryzacją wykazało zgodność wartości gruntów wykazanych w ewidencji księgowej i bilansach.

(akta kontroli Tom I str. 165-219)

**1.8.** W latach 2018-2022 Urząd zlecił opracowanie 89 operatów szacowania wartości nieruchomości<sup>25</sup> (odpowiednio 13, osiem, 10, 39 i 19) w celu zbycia nieruchomości (69 spraw<sup>26</sup>), ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowania za grunty przeznaczone pod drogi publiczne (10 spraw<sup>27</sup>), określenia wysokości wynagrodzenia za ustanowienie służebności (pięć spraw), aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste (cztery sprawy, wszystkie z 2022 r.) oraz dla potrzeb wniesienia nieruchomości aportem do spółki komunalnej (jedna sprawa z 2019 r.).

Wszystkie ww. operaty zostały w Urzędzie wykorzystane zgodnie z celem, przy czym w odniesieniu do operatów wykonanych w:

- 2018 r. w jednym przypadku nie doszło do transakcji zbycia z uwagi na wycofanie się strony po zapoznaniu się z ceną nieruchomości;
- 2019 r. dwie sprawy (dotyczące określenia wysokości wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu w celu przebudowy linii średniego napięcia oraz odszkodowania za wydzielenie nieruchomości pod drogę) są w toku;
- 2020 r. dwie sprawy (dotyczące określenia wysokości wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu za słup i linię kablową oraz zbycia nieruchomości jako zamiennej z uwagi na brak inicjatywy uprawnionego) są w toku;
- 2021 r. w dwóch przypadkach postępowania dotyczące zbycia nieruchomości są w toku i dokonano aktualizacji operatów;

<sup>21</sup> Zarządzenia Wójta Gminy Jabłonna nr: 6/2018 z 15 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Gminy Jabłonna i nr 24/2021 z 26 marca 2021 r. w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Gminy Jabłonna.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1864.

<sup>23</sup> Protokół z weryfikacji środków trwałych – grupa 0 – grunty podpisany w dniu 15 stycznia 2018 r.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, dalej: uor.

<sup>25</sup> Ponadto w 2019 r. zlecono wykonanie dwóch opinii dotyczących średniej wartości m<sup>2</sup> gruntu dla oszacowania wartości środków trwałych i stawek najmu dla aktualizacji wysokości czynszów.

<sup>26</sup> W tym: dziewięć w 2018 r.; trzy w 2019 r.; siedem w 2020 r.; 37 w 2021 r. i 13 w 2022 r.

<sup>27</sup> W tym: cztery w 2018 r.; trzy w 2019 r.; jedna w 2020 r.; jedna w 2021 r. i jedna w 2022 r.

- 2022 r. 14 spraw jest w toku (w jednej trwa postępowanie o wydanie nieruchomości, w drugiej wyznaczono termin podpisania aktu notarialnego, w trzeciej ogłoszono przetarg na sprzedaż, w czterech kolejnych wypowiedziano aktualną stawkę opłaty za użytkowanie wieczyste, a w siedmiu trwają uzgodnienia ze stronami).

(akta kontroli Tom I str. 220-267, Tom IV, str. 257-260)

#### 1.9. Szczegółowe badanie dokumentacji dotyczącej zbycia w latach 2018-2022 pięciu nieruchomości<sup>28</sup> gminnych wykazało, że:

- sporządzone w tym celu operaty szacunkowe zawierały informacje określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>29</sup>. Trzy z nich wykorzystano w ciągu 12 miesięcy od daty sporządzenia, a dwa w ciągu kolejnych 12 miesięcy, przy czym odbyło się to zgodnie z § 58 ww. rozporządzenia, tj. po potwierdzeniu ich aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego<sup>30</sup>.
- we wszystkich przypadkach Rada Gminy wyraziła zgodę na sprzedaż nieruchomości w zastosowanym następnie trybie, ich stan prawny przed wprowadzeniem do obrotu był uregulowany, a ceny ustalono zgodnie z art. 67 ust. 3 ugn, tj. według wartości z operatów szacunkowych aktualnych w dniu sprzedaży;
- we wszystkich przypadkach, zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn, został sporządzony i podany do publicznej wiadomości wykaz zawierający informację o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia, zawarcie ww. umów nastąpiło w terminie od 2,5 do 6 miesięcy po wywieszeniu wykazu, co umożliwiło zgłoszenie się osób, którym mogło przysługiwać pierwszeństwo w ich nabyciu;
- cztery nieruchomości zbyto w trybie bezprzetargowym<sup>31</sup> (w tym jedną w drodze zamiany<sup>32</sup>), oraz jedną w trybie ustnego przetargu ograniczonego<sup>33</sup>.

W przypadku dwóch nieruchomości tryb bezprzetargowy zastosowano zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn<sup>34</sup>, ponieważ przedmiotem zbycia były nieruchomości, które nie mogły być zagospodarowane jako nieruchomości odrębne, a mogły poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość nabyć.

W odniesieniu do trzeciej nieruchomości<sup>35</sup> tryb bezprzetargowy zastosowano zgodnie z art. 34 ust. 6, 6a i 6b ugn, tj. została sprzedana osobie, której na podstawie uchwały Rady Gminy nr XXII/376/2021 z 27 września 2021 r. przysługiwało prawo pierwokupu, z tytułu uprzedniego jej najmu na cele mieszkalne.

W odniesieniu do czwartej nieruchomości<sup>36</sup> tryb bezprzetargowy zastosowano zgodnie z art. 131 ust. 1 ugn, ponieważ transakcja zamiany nieruchomości nastąpiła w ramach uregulowania przez Gminę zobowiązania z tytułu odszkodowania za przejętą przez Gminę inną działkę pod drogę publiczną.

Tryb ustnego przetargu ograniczonego, w odniesieniu do ostatniej z badanych nieruchomości, zastosowano zgodnie z art. 40 ust. 2a ugn, z uwagi na zainteresowanie zakupem kilku osób uprawnionych do nabycia nieruchomości<sup>37</sup>. Przetarg przeprowadzono zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>38</sup>,

<sup>28</sup> Dotyczy umów sprzedaży nieruchomości: Repertorium A nr 1621/2018 z 2 października 2018 r.; Repertorium A nr 1878/2020 z 11 września 2020 r.; Repertorium A 8169/2021 z 29 czerwca 2021 r.; Repertorium A nr 1573/2022 z 2 czerwca 2022 r.; Repertorium A nr 4771/2022 z 26 czerwca 2022 r.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 555, ze zm.

<sup>30</sup> Odbyło się to przez umieszczenie stosownej klauzuli w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę, który go sporządził oraz dołączenie do operatu szacunkowego analizy potwierdzającej, że od daty jego sporządzenia nie wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154.

<sup>31</sup> Umowy: Repertorium A 8169/2021, Repertorium A nr 1878/2020, Repertorium A nr 4771/2022.

<sup>32</sup> Umowa Repertorium A nr 1621/2018.

<sup>33</sup> Umowa Repertorium A nr 1573/2022.

<sup>34</sup> Poprawa warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości.

<sup>35</sup> Pierwszeństwo w nabyciu dla najemcy ustanowione uchwałą Rady Gminy.

<sup>36</sup> Nieruchomość zamienna w ramach odszkodowania.

<sup>37</sup> Właściciele nieruchomości przyległych do zbywanej działki.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2213.

tj. m.in. opublikowano ogłoszenie o przetargu, informacje w nim zawarte były zgodne z informacjami zawartymi w opublikowanym wykazie nieruchomości, uczestnicy przetargu wnieśli wymagane wadium w wysokości 4,8 tys. zł, z przetargu sporządzono protokół, który zawierał wszystkie wymagane dane.

(akta kontroli Tom I str. 268-272, Tom II str. 312-494)

**1.10.** Postanowienia umów dotyczących zbycia ww. pięciu nieruchomości były zgodne z uchwałami Rady Gminy dotyczącymi sprzedaży i zamiany poszczególnych nieruchomości, wynikami rokowań i uzgodnień prowadzonych przy sprzedaży bezprzetargowej, a w przypadku nieruchomości zbytej w trybie przetargu – z jego warunkami i wynikami. W umowach nie zamieszczano zapisów dotyczących obowiązku ich zagospodarowania. W badanej próbie nie stwierdzono przypadków niewłaściwego zabezpieczenia interesu Gminy. W trzech przypadkach<sup>39</sup>, zgodnie z wymogami art. 70 ust. 1 ugn, zapłaty za sprzedawaną nieruchomość dokonano przed zawarciem notarialnego aktu sprzedaży. W przypadku zamiany nieruchomości<sup>40</sup>, zgodnie z warunkami umowy, strona dokonała zapłaty różnicy w wartości nieruchomości (75,9 tys. zł) w dniu sporządzenia aktu notarialnego. W przypadku jednej umowy sprzedaży<sup>41</sup> Rada Gminy zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 1 ugn uchwałą nr XXXII/376/2021 z 27 września 2021 r. udzieliła 45% bonifikaty w cenie sprzedaży<sup>42</sup>, a także na podstawie art. 70 ust 2 ugn, rozłożyła płatność na 10 rocznych rat. Zapłata pierwszej raty, zgodnie z ww. przepisem, została uiszczona przed zawarciem umowy. Ponieważ terminy płatności pozostałych rat przypadają na lata 2023-2031, wierzytelności Gminy zabezpieczono wpisem do hipoteki nieruchomości oraz poddaniem się egzekucji w przypadku braku płatności zobowiązań. Dodatkowo w umowie zamieszczono warunki, które zabezpieczały interes Gminy, m.in. zapewniając służebność przejazdu do sąsiednich działek gminnych.

(akta kontroli str. Tom I str. 271, Tom II str. 357-374)

**1.11.** W zakresie udostępniania nieruchomości Gminy badaniem objęto dokumentację postępowań poprzedzających zawarcie: czterech umów najmu<sup>43</sup>, jednej dzierżawy<sup>44</sup> i dwóch umów użyczenia<sup>45</sup>, które obowiązywały w okresie objętym kontrolą i wykazało ono, że:

- przed zawarciem umów dokonano weryfikacji czy najemcy nie zalegali z płatnościami na rzecz Gminy;
- w sześciu przypadkach (cztery umowy najmu, jedna umowa dzierżawy i jedna umowa użyczenia) nieruchomości jako przeznaczone do najmu, dzierżawy lub użyczenia, zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn, zostały ujęte w podanych do publicznej wiadomości wykazach (przy czym w odniesieniu do jednej nieruchomości wykaz opublikowano dopiero po zawarciu umowy). Natomiast nieruchomość oddana w użyczenie na podstawie umowy z 18 maja 2017 r. nie podlegała obowiązkowi publikacji w wykazie nieruchomości przeznaczonych do użyczenia, ponieważ wprowadzono go w art. 35 ugn od 23 sierpnia 2017 r.<sup>46</sup>;
- wyboru najemców/dzierżawców dokonano w trybie bezprzetargowym. W trzech przypadkach (dwie umowy najmu i jedna umowa dzierżawy) zawarto umowy tzw. pierwszorazowe i obejmowały one okresy do trzech lat. W dwóch przypadkach, zgodnie z art. 37 ust. 4 zd. 2 ugn Rada Gminy podjęła indywidualne uchwały<sup>47</sup>, którymi wyraziła zgodę na zawarcie tzw. kolejnych umów najmu, na podstawie których przekroczone określony w art. 37 ust. 4 ugn okres 3 lat.

<sup>39</sup> Umowy: Repertorium A nr 8169/2021, Repertorium A nr 1878/2020, Repertorium A nr 1573.

<sup>40</sup> Umowa: Repertorium A nr 1621/2018.

<sup>41</sup> Umowa: Repertorium A nr 4771/2022.

<sup>42</sup> W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że „według wyceny rzeczoznawcy majątkowego nakłady poczynione przez najemcę na budynek mieszkalny stanowią ponad 50% wartości całej nieruchomości zabudowanej (gruntu wraz z budynkiem). W związku z powyższym zasadnym jest udzielenie bonifikaty w wysokości 55% wartości nieruchomości w przypadku jednorazowej zapłaty i 45% w przypadku płatności ratalnej”.

<sup>43</sup> Umowy nr: GGN.6845.11.2018 z 29 czerwca 2018 r.; GGN.6845.25.2019 z 23 października 2019 r.; GGN.6845.26.2019 z 22 listopada 2019 r. i GGN.6845.8.2020 z 22 czerwca 2020 r.

<sup>44</sup> GGN.6845.15.2018 z 5 października 2018 r.

<sup>45</sup> Umowy: (bez numeru) z 18 maja 2017 r. dotycząca nieruchomości nr 579/1 i nr GGN.6850.1.2022 z 2 września 2022 r.

<sup>46</sup> Ustawa z 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 1509).

<sup>47</sup> Uchwały Rady Gminy o nr: VI/65/2019 z 25 lutego 2019 r. i VIII/114/2019 z 27 maja 2019 r.



- umowy użyczenia zostały zawarte na okres do trzech lat. Jedną umowę zawarto z osobą fizyczną, nieruchomości była przeznaczona na cele mieszkaniowe, a drugą z lokalnym stowarzyszeniem, nieruchomości była przeznaczona na cele prowadzenia jego działalności.

(akta kontroli Tom I str. 409-412, Tom II str. 283-494)

**1.12.** Analiza warunków wskazanych powyżej czterech umów najmu i jednej umowy dzierżawy nieruchomości, wybranych do badania, wykazała, że zgodnie z § 4 uchwały RG ws. wydzierżawiania uregulowano kwestie wydania i zwrotu nieruchomości, rozliczenia nakładów najemcy, ponoszenia opłat związanych z nieruchomością, okresu wypowiedzenia najmu, sposobu użytkowania i możliwości użyczenia przedmiotu najmu innym podmiotom. Najemców nie zobowiązywano do określonego sposobu zagospodarowania nieruchomości. Stawki najmu w trzech umowach najmu i jednej umowie dzierżawy były zgodne ze stawkami określonymi w załączniku uchwały RG ws. wydzierżawiania i zarządzeniu w sprawie stawek najmu oraz, zgodnie z art. 5 ugn, były co roku waloryzowane o odpowiednie wskaźniki zmiany cen nieruchomości ogłaszane w obwieszczeniach Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W piątej umowie (GGN.6845.8.2020 z 22 czerwca 2020 r.) na podstawie § 7 zarządzenia w sprawie stawek najmu oraz z uwagi na szczególnie trudną sytuację osobistą i finansową najemcy (śmierć małżonka, trójka małoletnich dzieci na utrzymaniu oraz problemy zdrowotne jednego z nich) określona została jednolita, miesięczna stawka najmu dla całości nieruchomości w wysokości 0,5 tys. zł, która nie podlegała waloryzacji. W przypadku tej umowy najemca nie opłacił w terminie części jednej, ostatniej należności z tytułu najmu (za czerwiec 2022 r.) w wysokości 0,4 tys. zł. W miesiącu tym Gmina dokonała sprzedaży przedmiotowej nieruchomości na rzecz najemcy i umowa najmu została rozwiązana. W trakcie kontroli były najemca uregulował należność wraz z odsetkami w łącznej kwocie 420,38 zł. Wójt Gminy wyjaśnił, że opóźnienie we wpłacie należności nastąpiło w wyniku niedopatrzania.

(akta kontroli Tom I str. 409-412 Tom II str. 338-371, 483-484, 493)

**1.13.** W okresie objętym kontrolą zidentyfikowano w Gminie 58 przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych. Po wykryciu bezumownego korzystania z działek gminnych lub ich części:

- w 27 przypadkach z podmiotami korzystającymi zawarto umowy dzierżawy, z tego w dwóch przypadkach nieruchomości została następnie zwrócona Gminie, a w jednym dokonano zbycia nieruchomości na rzecz korzystającego w wykonaniu postanowień ugody sądowej zawartej w wyniku powództwa Gminy o wykup zajętej nieruchomości (w przypadku tej nieruchomości w 2021 r. naliczono jednorazową opłatę za bezumowne korzystanie na kwotę 0,1 tys. zł);
- w dziewięciu przypadkach nieruchomości zostały zwrócone (wydane) Gminie;
- w ośmiu przypadkach zawarto umowę najmu gruntu, z tego w jednym następnie nieruchomości sprzedano korzystającym, a w jednym nieruchomości zwrócono Gminie;
- w czterech sprawach trwa postępowanie związane z ustaleniem stron postępowania, w tym w trzech przypadkach wynika, to z faktu, iż korzystający, którzy zostali wezwani do wydania lub zawarcia umowy najmu/dzierżawy zmarli, a w jednym przypadku stwierdzono brak skutecznego doręczenia wezwania do wydania nieruchomości;
- w trzech przypadkach dotyczących działek wykazanych w ewidencji gruntów jako posiadanie samoistne Gminy trwają postępowania sądowe z powództwa korzystających o zasiedzenie nieruchomości (powodowie wykazują, iż władają częścią działek od ponad 30 lat).
- w jednym przypadku nieruchomości użyczono korzystającym, przy czym zostali oni zobowiązani do utrzymywania porządku terenu oraz wnoszenia podatku od nieruchomości;
- w jednej sprawie zawarto porozumienie, w którym ustalono, iż wydanie nieruchomości nastąpi do 31 marca 2023 r.;
- w jednym przypadku Gmina wystąpiła do sądu z pozwem o wydanie nieruchomości;
- w jednym przypadku Gmina przekazała do sądu sprawę o uzgodnienie księgi wieczystej ze stanem rzeczywistym z uwagi na tzw. podwójne hipotekowanie nieruchomości na Gminę i osobę fizyczną;

- w jednym przypadku korzystającemu złożono propozycję zawarcia umowy dzierżawy z uwagi na jego uprawnienie do wystąpienia do Gminy o odszkodowanie w trybie art. 98 ugn (wydzielenie działki gruntu pod drogę publiczną) za utratę prawa własności części działki sąsiadującej z bezumownie zajęta;
- w jednym przypadku zaproponowano korzystającemu zamianę, tj. przekazanie Gminie innej działki do niego należącej (zaplanowanej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod drogę publiczną) w zamian za teren wykorzystywany bezumownie;
- w jednym przypadku korzystający nie uznał przebiegu granic działki gminnej i trwa postępowanie dotyczące ustalenia ich przebiegu.

(akta kontroli Tom IV, str. 261-268)

Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że w przypadku stwierdzenia bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych w Urzędzie przyjęto zasadę polubownego rozwiązywania sporów i odstępowano od naliczania należności z tytułu bezumownego korzystania, ponieważ w większości przypadków:

- dotyczą one przekroczenia granic przy wznoszeniu ogrodzenia i zajęcia niewielkiej części terenu drogowego oraz jego zagospodarowania jako teren ogrodu przydomowego, z czego w większości przypadków wzniesienie ogrodzenia następowało przez poprzedników prawnych (rodziców/dziadków) obecnie korzystających bądź dewelopera, a co za tym idzie korzystający wykazywali brak wiedzy o przebiegu granic prawnych pomiędzy nieruchomościami i że zajmują gminną nieruchomość,
- korzystający nie kwestionują zajęcia nieruchomości gminnej i wyrażają wolę polubownego prowadzenia i szybkiego zakończenia sprawy poprzez zawarcie odpłatnej umowy;
- w wielu przypadkach umowy dzierżaw/najmu są zawierane ze wstecznym okresem obowiązywania, tj. datą, gdy w Urzędzie zidentyfikowano bezumowne korzystanie i wezwano korzystającego do wydania nieruchomości oraz proponowano ewentualne zawarcie umowy, celem usankcjonowania korzystania i ustalenia odpłatności z tego tytułu;

(akta kontroli Tom IV, str. 264)

1.14. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywała Uchwała Rady Gminy Jabłonna nr XLIV z 17 marca 2010 r. w sprawie zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Jabłonna i jej jednostkom podległym. W uchwale określono m.in.: zasady udzielania ww. ulg w odniesieniu do osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. W uchwale nie określono m.in. zasad i sposobu dokumentowania kontroli terminowości regulowania wymagalnych należności Gminy, wysyłania przypomnień o terminie płatności czy terminów wysyłania wezwań do zapłaty. W latach 2018-2022 Rada Gminy Jabłonna nie uregulowała wewnętrznych szczegółowych zasad w zakresie ustalania i dochodzenia należności cywilnoprawnych z tytułu najmu, dzierżawy, użytkowania wieczystego itp. Poza wysyłanymi przez Urząd wezwaniami dla dłużników z tytułu użytkowania wieczystego nie stwierdzono innej formy dokumentowania działań windykacyjnych. Dokumentowanie działań związanych z kontrolą terminowości wpłat polegało na wydruku na koniec danego roku listy zalegających dłużników.

(akta kontroli Tom I str. 504, 506-515)

Wójt Gminy wyjaśnił, że kontrola terminowości zapłaty należności realizowana była poprzez bieżącą weryfikację stanu kont kontrahentów. Po upływie terminu płatności do użytkowników wieczystych wysyłano wezwania do zapłaty, a do dzierżawców wykonywano telefony i wysyłano e-maile.

Natomiast Naczelnik Wydziału Budżetu i Finansów Urzędu wyjaśniła, m.in. że po upływie terminu płatności za użytkowanie wieczyste (31 marca każdego roku) do płatników wysyłano wezwania do zapłaty, w przypadku braku reakcji podejmowano czynności celem wystąpienia do sądu o uzyskanie nakazu zapłaty i prowadzenie czynności mających na celu egzekucję zaległości. Natomiast w odniesieniu do braku płatności należności przez dzierżawców, których opłaty wynikają z zawartych umów i wystawianych im faktur stosowano maile oraz telefoniczne przypomnienia.

(akta kontroli Tom II str. 276-280, 281-282)

Szczegółowym badaniem objęto próbę pięciu największych zaległości z tytułu najmu, dzierżawy i użytkowania wieczystego, w tym zaległości:

- czterech dłużników z tytułu użytkowania wieczystego, wg stanu na dzień 23 listopada 2022 r., w łącznej kwocie 262,5 tys. zł, tj.: 175,0 tys. zł (zaległości z lat ubiegłych i roku bieżącego wraz z odsetkami), 76,4 tys. zł (zaległości z lat ubiegłych i roku bieżącego wraz z odsetkami), 9 tys. zł (zaległości z roku bieżącego wraz z odsetkami) oraz 2,1 tys. zł (zaległości z lat ubiegłych i roku bieżącego wraz z odsetkami);
- jednego dłużnika z tytułu dzierżawy, wg stanu na dzień 21 grudnia 2022 r., na kwotę 1,5 tys. zł (zaległości z lat ubiegłych i roku bieżącego wraz z odsetkami).

W odniesieniu do dłużników zalegających z płatnościami z tytułu użytkowania wieczystego badanie wykazało, że w okresie objętym kontrolą Urząd kierował do nich wezwania do zapłaty (odpowiednio: trzy<sup>48</sup> wezwania w latach 2018-2021, dwa<sup>49</sup> wezwania w latach 2021-2022, cztery<sup>50</sup> wezwania za lata 2017-2021 i trzy<sup>51</sup> wezwania w latach 2019-2022). Wskazywano w nich m.in. kwotę zaległości i wysokość odsetek, numer konta bankowego Gminy oraz informację, w jakim terminie należy dokonać zapłaty, by uniknąć skierowania sprawy do sądu.

W związku z bezskutecznością wezwania trzech z ww. dłużników do zapłaty zaległości z tytułu użytkowania wieczystego (na kwoty 175,0 tys. zł, 76,4 tys. zł oraz 2,1 tys. zł w Urzędzie, na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 25 ust. 2 ugn, podjęto działania zmierzające do wyegzekwowania wierzytelności na drodze prawnej. Podjęte działania w odniesieniu do dłużnika zalegającego z zapłatą 175,0 tys. zł<sup>52</sup> skutkowały częściowym uregulowaniem należności w dniu 15 grudnia 2021 r. W przedmiotowej sprawie Urząd złożył pozew o zapłatę wraz z wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia. W odniesieniu do dłużnika zalegającego z zapłatą 76,4 tys. zł trwało postępowanie upominawcze. Natomiast w odniesieniu do dłużnika zalegającego z kwotą 2,1 tys. zł Urząd dysponował nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym, a w trakcie kontroli NIK sprawa znajdowała się u komornika sądowego i prowadzone były czynności<sup>53</sup> zmierzające do ustalenia aktualnego adresu zamieszkania dłużnika. Do czasu zakończenia kontroli ww. sprawy nie zostały rozstrzygnięte.

W pozostałych dwóch przypadkach dotyczących zaległości z tytułu użytkowania wieczystego na kwotę 9 tys. zł oraz z tytułu dzierżawy na kwotę 1,5 tys. zł działania windykacyjne (tj. upomnienia telefoniczne) podjęte w Urzędzie dopiero w trakcie kontroli NIK doprowadziły do uregulowania w grudniu 2022 r. ich zaległości w pełnej kwocie wraz z odsetkami.

W latach 2018-2022 w Urzędzie nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności z tytułu najmu, dzierżawy lub użytkowania wieczystego nieruchomości gminnych.

(akta kontroli Tom II str. 77-272)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wójt Gminy Jabłonna w latach 2018-2022 nie opracował planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, stosownie do wymogu art. 25 ust. 2 i 2a ugn.

Wójt Gminy wyjaśnił m.in., iż jego zdaniem, do gospodarowania majątkiem Gminy wystarczały procedury określone w przepisach ustaw dotyczących nieruchomości. W praktyce kierunki gospodarowania nieruchomościami Gminy opierały się m.in. na: przepisach ugn, zapisach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i uchwałach Rady Gminy dotyczących przyjęcia rocznych budżetów Gminy, wieloletnich prognoz finansowych oraz uchwałach indywidualnych związanych z obrotem nieruchomościami.

(akta kontroli Tom I str. 11, 24-26)

<sup>48</sup> Wezwania nr 6 z 18 kwietnia 2018 r., nr 3 z 9 maja 2019 r., nr 1 z 8 kwietnia 2021 r.

<sup>49</sup> Wezwania nr 8 z 8 kwietnia 2021 r., Nr 5 z 7 lipca 2022 r.

<sup>50</sup> Wezwania nr 4 z 22 maja 2017 r., nr 2 z 18 kwietnia 2018 r., nr 8 z 9 maja 2019 r., nr 4 z 8 kwietnia 2021 r.

<sup>51</sup> Wezwania nr 9 z 9 maja 2019 r., nr 6 z 8 kwietnia 2021 r., nr 4 z 7 lipca 2022 r.

<sup>52</sup> Wysokość zaległości wg stanu na 23 listopada 2022 r.

<sup>53</sup> Czynności zmierzające do ustalenia aktualnego adresu zamieszkania adresata w trybie art. 139<sup>1</sup> ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.) u komornika sądowego.

2. Zawarte 64 umowy udostępnienia nieruchomości, tj. 48,9%<sup>54</sup> ze 131 umów obrotu nieruchomościami Gminy z lat 2018-2022 nie zostało poprzedzone prawidłową realizacją obowiązku określonego w art. 35 ust. 1 ugn:

- a) trzy<sup>55</sup> umowy udostępnienia nieruchomości Gminy zawarto bez uprzedniego podania do publicznej wiadomości informacji (w formie wykazu) o ich przeznaczeniu do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie;
- b) 12<sup>56</sup> umów udostępnienia nieruchomości Gminy zawarto w terminie od 1 do 19 dni po podaniu do publicznej wiadomości informacji (w formie wykazu) o ich przeznaczeniu do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie;
- c) 49<sup>57</sup> umów udostępnienia nieruchomości Gminy zawarto przed (od 1 do 213 dni) lub w dniu<sup>58</sup> podania do publicznej wiadomości informacji (w formie wykazu) o ich przeznaczeniu do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie;

Było to niezgodne z art. 35 ust. 1 ugn, który stanowi, iż wójt sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie, który wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie oraz zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu.

(akta kontroli Tom II str. 67-71)

Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że w Urzędzie wykonano obowiązek wynikający z art. 35 ust. 1 ugn poprzez sporządzenie, podanie do publicznej wiadomości oraz wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu wykazów. W jego ocenie zawarcie umów przed upływem okresu wywieszenia lub przed opublikowaniem wykazów nie stanowi naruszenia przepisów prawa oraz wskazał na brak regulacji prawnych w ww. zakresie. Wyjaśnił również, iż do Urzędu nie wpłynęły żadne zapytania ani wnioski dotyczące nieruchomości zamieszczonych w tych wykazach oraz że zawieranie umów najmu/dzierżawy gruntów w przypadkach wgroźdeń bądź innego faktu zajmowania nieruchomości gminnych, przerywa bieg zasiedzenia nieruchomości przez użytkowników. Natomiast w odniesieniu do trzech nieruchomości Gminy, w przypadku których zawarto umowy obrotu bez umieszczenia ich w ww. wykazach wyjaśnił, że spowodowane było to przeoczeniem.

Ponadto odpowiadając na pytanie czy i w jaki sposób przed zawarciem umów weryfikowano w Urzędzie czy nie było innych podmiotów zainteresowanych/ubiegających się o najem/dzierżawę wskazanych nieruchomości Wójt Gminy wyjaśnił, że weryfikacja istnienia innych podmiotów zainteresowanych najmem lub dzierżawą konkretnych nieruchomości odbywała się w Urzędzie na podstawie danych o wnioskach wpływających w tych sprawach. Wskazane umowy, były zawierane w przeważającej części w przypadkach wgroźdeń i zajmowania nieruchomości przez ogródki przydomowe, zaplecza budów itp., często były to kontynuacje wcześniejszych umów, zatem z uwagi na cel wydzierżawienia/wynajęcia zainteresowanie innych podmiotów tymi nieruchomościami nie występowało (nie wpłynęły do Urzędu żadne dodatkowe wnioski, zapytania w zakresie informacji wykazanych w wykazach). Jego zdaniem przestrzeganie terminu wywieszenia wykazu odnosi się do umożliwienia zgłoszenia pierwszeństwa osób fizycznych i prawnych przy zbywaniu nieruchomości gminnej (art. 34 ugn).

(akta kontroli Tom II str. 501-504)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy zauważyć, że takie działanie jednostki było działaniem niezgodnym z ugn. Umieszczanie nieruchomości w wykazach ma bowiem

<sup>54</sup> Tj. umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości Gminy.

<sup>55</sup> Tj. umowy: użyczenia nr GGN.6850.3.2018, dzierżawy nr GGN.6845.13.2019, użyczenia nr GGN.6850.3.2021.

<sup>56</sup> W tym sześć umów dzierżaw nr: 15/2018, GGN.6845.24.2019, GGN.6845.12.2019, GGN.6845.27.2020, GGN.6845.43.2020, GGN.6845.41.2020, pięć umów najmu nr: GGN.6845.4.2019, GGN.6845.19.2019, GGN.6845.6.2020, GGN.6845.3.2020, GGN.6845.18.2020 oraz jedna umowa użyczenia nr: GGN.6850.7.2019.

<sup>57</sup> W tym 30 umów dzierżaw o nr: 23/2018, GGN.6845.9.2018, 12/2018, GGN.6845.7.2018, 22/2018, 20/2018, GGN.6845.8.2018, GGN.6845.18.2019, GGN.6845.30.2019, GGN.6845.21.2020, GGN.6845.22.2020, GGN.6845.28.2020, GGN.6845.15.2020, GGN.6845.17.2020, GGN.6845.10.2020, GGN.6845.9.2020, GGN.6845.24.2020, GGN.6845.2.2020, GGN.6845.23.2020, GGN.6845.8.2021, GGN.6845.10.2021, GGN.6845.7.2021, GGN.6845.9.2021, GGN.6845.26.2021, GGN.6845.5.2021, GGN.6845.20.2022, GGN.6845.34.2021, GGN.6845.36.2021, GGN.6845.37.2021, GGN.6845.4.2022, 16 umów najmu o nr: GGN.6845.4.2018, 11/2018, GGN.6845.4.2012, GGN.6845.15.2012, GGN.6845.14.2012, GGN.6845.34.2019, GGN.6845.35.2019, GGN.6845.33.2019, GGN.6845.8.2020, GGN.6845.20.2020, GGN.6845.26.2020, GGN.6845.4.2021, GGN.6845.11.2021, GGN.6845.31.2021, GGN.6845.21.2021, GGN.6845.11.2022 oraz trzy umowy użyczenia o nr: GGN.6850.2.2018, GGN.6850.4.2019, GGN.6850.6.2019.

<sup>58</sup> 12 przypadków.

zagwarantować jawność w zakresie dysponowania nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, w ocenie NIK, podawanie do publicznej wiadomości ww. wykazów ma zapewnić Gminie możliwość ustalenia czy są inni zainteresowani najmem, dzierżawą przedmiotowych nieruchomości. Wywieszenie wykazu po zawarciu umowy uniemożliwia taką weryfikację.

3. Trzy z 50 opublikowanych przez Urząd, w okresie objętym kontrolą, wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie sporządzone były w sposób nierzetelny, tj. w wykazach:

– 1/2019 z 6 maja 2019 r. wskazano, że powierzchnia przeznaczona do najmu nieruchomości oznaczonej jako: część działki z obr. Jabłonna o nr 1486/17 obejmuje powierzchnię 1547 m<sup>2</sup> oraz dwie części działki nr 1486/16 obejmują powierzchnię 1400 m<sup>2</sup> i 1060 m<sup>2</sup> (tj. trzy części ww. dwóch działek obejmują łącznie 4007 m<sup>2</sup>), podczas gdy zgodnie z umową najmu<sup>59</sup> powierzchnia nieruchomości z obr. Jabłonna nr 1486/16 i 1486/17 wynosiła 4013 m<sup>2</sup>;

– nr 8/2022 z 3 listopada 2022 r. wskazano, że powierzchnia przeznaczona do użyczenia nieruchomości nr 209 obr. Skierdy wynosi 33 600 m<sup>2</sup>, podczas gdy zgodnie z umową użyczenia<sup>60</sup> wynosiła ona 33 426 m<sup>2</sup>;

– nr 2/2019 z 6 maja 2019 r. o przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości gruntowej wskazano, że wykaz ten „wywiesza się na tablicy informacyjnej Urzędu na okres 21 dni licząc od dnia 12 stycznia 2018 r.”

Wójt Gminy wyjaśnił, że powyższe rozbieżności wynikały z pomyłek pisarskich.

(akta kontroli Tom II str. 67-71, 501-504)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wywiązano się z ustawowego obowiązku opracowania Planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Prawie połowa (64) ze 131 umów obrotu nieruchomościami Gminy zawartych w okresie objętym kontrolą nie została poprzedzona prawidłową realizacją obowiązku umieszczenia ich w opublikowanym wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie z zachowaniem 21-dniowego okresu jego publikowania. Dodatkowo trzy wykazy zawierały nierzetelne dane. Stwierdzono jednocześnie, że w Urzędzie rzetelnie i zgodnie z przepisami prowadzono ewidencję nieruchomości gminnych oraz była ona zgodna z ewidencją księgową środków trwałych i ewidencją powiatową. Prawidłowo zawierano oraz realizowano analizowane umowy sprzedaży, zamiany, najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości Gminy. W Urzędzie identyfikowano przypadki bezumownego korzystania z nieruchomości Gminy, monitorowano stan należności wymagalnych z tytułu obrotu nieruchomościami oraz podejmowano prawidłowe działania w celu ich wyegzekwowania.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Udzielanie zamówień publicznych

2.1. W okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu m.in.: udzielania zamówień publicznych podlegających przepisom sPzp i nPzp, prowadzenia rejestru zamówień realizowanych przez Gminę oraz sprawozdawczości dotyczącej udzielanych zamówień była przypisana Referatowi Zamówień Publicznych, w którym zatrudnionych było od dwóch (w 2019 r.) do trzech osób (w pozostałych latach).

Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty, podlegającej stosowaniu sPzp i nPzp, przeprowadzane były przez pracowników właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych Urzędu.

(akta kontroli Tom I str. 42-148, Tom III str.1-110)

Plany zamówień publicznych na lata 2018-2022 w Urzędzie sporządzono i zamieszczano na stronie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>61</sup> Urzędu oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych<sup>62</sup> w ciągu 30 dni od przyjęcia przez Radę Gminy Jabłonna uchwał budżetowych na dany rok, tj. zgodnie z art. 13a sPzp i art. 23 nPzp.

(akta kontroli Tom III str. 111-114)

<sup>59</sup> Umowa najmu GGN.6845.3.2019.

<sup>60</sup> Umowa użyczenia GGN.6850.2.2022.

<sup>61</sup> Dalej: BIP.

<sup>62</sup> Dalej: BZP.

W badanym okresie w Urzędzie przeprowadzono łącznie 226 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej 30,0 tys. euro oraz 130,0 tys. zł, tj. takich, do których zastosowanie miały przepisy sPzp i nPzp, z tego zawarciem umowy zakończono 183 postępowania. Ponadto w Urzędzie przeprowadzono łącznie 760 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego niepodlegających przepisom tych ustaw. Postępowania te przeprowadzono na podstawie obowiązujących w Urzędzie wewnętrznych regulaminów udzielania zamówień publicznych<sup>63</sup>, z tego 749 zakończyło się podpisaniem umów o udzielenie zamówienia. Przyczyną niepodpisania umów było unieważnienie postępowania z uwagi na m.in.: zbyt wysokie ceny w ofertach, brak ofert w ogłoszonych postępowaniach lub nieprzystąpienie oferenta do negocjacji.

(akta kontroli Tom III str. 1-110, 115)

**2.2.-2.5.** Szczegółowym badaniem objęto próbę dokumentacji pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w latach 2018-2022 o łącznej wartości 5 279,7 tys. zł netto, w tym: dwóch udzielonych na podstawie sPzp w trybie z wolnej ręki<sup>64</sup>, dwóch na podstawie nPzp w trybie podstawowym<sup>65</sup> oraz jednego udzielonego na podstawie wewnętrznych regulaminów udzielania zamówień publicznych<sup>66</sup>. W odniesieniu do czterech zamówień udzielonych na podstawie sPzp i nPzp analiza wykazała, że:

- ustalenia szacunkowej wartości robót budowlanych dokonywano na podstawie kosztorysów inwestorskich oraz analizy wycen usług z poprzednich lat zgodnie z art. 32-33 i art. 35 sPzp oraz na zasadach określonych w dziale I w rozdziale 5 nPzp;
- w każdym przypadku dokonano wyboru trybu właściwego do przeprowadzenia tych postępowań<sup>67</sup>;
- we wszystkich przypadkach prawidłowo sporządzono ogłoszenie o zamówieniu, specyfikację istotnych warunków zamówienia lub specyfikację warunków zamówienia, opisano przedmiot zamówienia oraz zamieszczono je na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu;
- wskazania najkorzystniejszej oferty, w każdym przypadku zastosowania trybu podstawowego dokonywała powołana w tym celu komisja przetargowa z uwzględnieniem ustalonych kryteriów oceny ofert, a w przypadku zastosowania trybu z wolnej ręki pracownicy Urzędu prowadzili negocjacje z wykonawcą. Wszyscy wybrani wykonawcy spełniali warunki udziału w postępowaniu;
- we wszystkich przypadkach po zawarciu umowy Urząd Gminy, w terminie do 30 dni od zawarcia umowy zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego;
- z przeprowadzonych postępowań sporządzono na właściwych formularzach protokoły, które zostały zatwierdzone przez Wójta Gminy;
- w wyniku rozstrzygnięcia ww. czterech postępowań zawarto dziewięć umów<sup>68</sup>, których treść była zgodna z wynikami przeprowadzonych postępowań;
- wykonawcy zrealizowali zamówienia terminowo i zgodnie z postanowieniami umów, przy czym w siedmiu przypadkach zawarto aneksy, w tym: trzema zmieniono terminy

<sup>63</sup> Zarządzenie Wójta Gminy Jabłonna w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych: nr 42/2018 z 16 marca 2018 r., nr W.0050.105.2019 z 1 sierpnia 2019 r., nr 13/2021 z 3 lutego 2021 r. zmienione zarządzeniem nr 10/2022 z 14 stycznia 2022 r.

<sup>64</sup> Oba zamówienia na roboty dodatkowe o nr: ZP.271.1.42.2019 z 20 grudnia 2019 r. na budowę kanalizacji o wartości 891,0 tys. zł netto (1095,9 tys. zł brutto). Za realizację robót zapłacono 1095,8 tys. zł brutto oraz ZP.271.1.43.2019 z 20 grudnia 2019 r. na budowę kanalizacji o wartości 410,0 tys. zł netto (504,3 tys. zł brutto) Za realizację robót zapłacono 504,3 tys. zł brutto.

<sup>65</sup> 1) Postępowanie nr ZP.271.1.04.2021 z 19 marca 2019 r. na bieżące utrzymanie dróg w Gminie Jabłonna (w podziale na dwie części: bieżące naprawy dróg o nawierzchni gruntowej oraz bieżące utrzymanie dróg o nawierzchni mineralno-asfaltowej) o wartości łącznej na dwa lata 1467,0 tys. zł netto (1804,4 tys. zł brutto). Wartość zamówienia po zawarciu aneksów wyniosła łącznie 1619,8 tys. zł netto (1992,4 tys. zł brutto). Za realizację zamówienia zapłacono łącznie 1746,6 tys. zł brutto. 2) Postępowanie nr ZP.271.1.06.2021 z 12 kwietnia 2021 r. na modernizację i przebudowę dróg gminnych (w podziale na sześć części) o łącznej wartości 2 508,2 tys. zł netto (3 085,1 tys. zł brutto). Łączna wartość zamówienia po zawarciu aneksów wyniosła łącznie 2562,6 tys. zł netto (3152,0 tys. zł brutto) i zostało ono opłacone w tej wysokości.

<sup>66</sup> Postępowanie nr ZP.271.2.92.2018 z 3 kwietnia 2018 r. o wartości 3,5 zł netto (4,3 tys. zł brutto) na opracowania do 10 operatów szacunkowych - ustalenie wzrostu wartości nieruchomości. Kwota zapłacona 4 282,43 zł.

<sup>67</sup> Oba zamówień z wolnej ręki udzielono zgodnie z zapisami art. 67 ust. 1 pkt 6 sPzp, tj. we wcześniej udzielonym zamówieniu (ogłoszenie nr 2018/S 098-0224589 z 25 maja 2018 r.) przewidziano udzielenie robót dodatkowych.

<sup>68</sup> W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nr ZP.271.1.06.2021 na modernizację i przebudowę dróg, zgodnie z ogłoszeniem o zamówieniu, zawarto sześć odrębnych umów dla sześciu części tego zamówienia.

wykonania robót<sup>69</sup> (uzasadnione we wszystkich przypadkach), trzema<sup>70</sup> zwiększono koszt realizowanych robót (potwierdzono protokołami konieczności), a jednym zmieniono termin realizacji i zwiększono wynagrodzenie wykonawcy<sup>71</sup>.

- w każdym przypadku dokonano odbioru przedmiotu zamówienia i sporządzano protokół, a zapłaty dokonywano w kwotach wynikających z umów i aneksów, z zachowaniem ustalonych terminów płatności.

(akta kontroli Tom III str. 281-282,433-438, Tom IV, str. 1-6)

W przypadku sześciu umów na modernizację i przebudowę dróg gminnych<sup>72</sup> dotyczących wykonania wszystkich sześciu części zamówienia o nr ZP.271.1.06.202 wynikający z art. 448 nPzp, obowiązek zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu umowy został zrealizowany z opóźnieniem.

(akta kontroli, Tom IV str. 237-256)

Analiza dokumentacji jednego zamówienia udzielonego na podstawie wewnętrznych regulaminów udzielania zamówień publicznych wykazała, iż dotyczyło ono zakupu usługi wykonania 10 operatów szacowania wartości nieruchomości Gminy oraz że:

- szacunkową wartość zamówienia ustalono na podstawie rozeznania rynku;
- do jego wszczęcia w dniu 3 kwietnia 2018 r. zastosowano nieobowiązujący od tego dnia formularz „Wniosku o udzielenie zamówienia, którego szacunkowa wartość nie przekracza wyrażonej w zł równowartości 30 tys. euro”<sup>73</sup>. W porównaniu do nowego formularza „Wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 4 pkt 8” nie zawierał on m.in.: wskazania osób odpowiedzialnych za: przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia, ustalających wartość zamówienia, odpowiedzialnych za nadzór nad realizacją zamówienie; pożądaną termin zawarcia umowy/złożenia zlecenia. Powyższe nie miało wpływu na przebieg i rozstrzygnięcie postępowania;
- na wykonawcę zadania wybrano podmiot, który jako jedyny przedstawił ofertę cenową (4,3 tys. zł brutto);
- zapłaty za wszystkie 10 operatów na łączną kwotę 4,3 tys. zł<sup>74</sup> dokonano 28 grudnia 2018 r. mimo niesporządzenia, niezłożenia przez wykonawcę i niez zaakceptowania przez Urząd protokołów ich odbioru, co było niegodne z § 6 ust. 4, 5 i 7 umowy nr UPP.12.2018 z 8 czerwca 2018 r. (w trakcie kontroli Urząd nie dysponował takimi protokołami). Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w przypadku dwóch (z ww. 10) operatów do kontroli nie przekazano również, przewidzianej w § 5 ust. 3 ww. umowy, dokumentacji potwierdzającej dokonywanie z wykonawcą uzgodnień, zgłaszania uwag i wniosków oraz dokonywania korekt w pierwszych wersjach tych operatów. Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w odniesieniu do ww. dwóch operatów, mimo braku w Urzędzie ww. dokumentacji i protokołów jednoznacznie wskazujących daty ich odbioru, Kierownik Referatu Urbanistyki i Planowania Przestrzennego Urzędu w piśmie skierowanym 21 grudnia 2018 r. do Wydziału Budżetu i Finansów stwierdził, iż operaty te zostały dostarczone do Urzędu z odpowiednio 32 i 65-dniową zwłoką. Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli Tom III str. 1-110, 235-280)

<sup>69</sup> Umowy nr ZP.272.1.03.2020/A i ZP.272.1.04.2020/A z 31 stycznia 2020 r. oraz ZP.272.1.19.2021 z 2 czerwca 2021 r. (wartość umowy pierwotnej została zmniejszona aneksem nr 2 z 14 grudnia 2021 r.).

<sup>70</sup> Umowa nr ZP.272.1.14.2021 z 6 maja 2021 r. Wartość umowy zwiększono o 10,4% z uwagi na zmianę cen paliw, kruszywa (umowa przewidywała taką możliwość). Ogłoszenie o zmianie umowy zamieszczono zgodnie z wymogami art. 455 ust. 1 pkt 3 nPzp. W dwóch pozostałych przypadkach wartości umów zmieniły się poniżej 10% co nie wymagało ogłaszania w Biuletynie Zamówień Publicznych: ZP.272.1.20.2021 z 2 czerwca 2021 r. o 8,9%, ZP.272.1.22.2021 z 2 czerwca 2021 r. o 9,8%.

<sup>71</sup> Umowa nr ZP.272.1.23.2021 z 9 czerwca 2021 r. Wartość umowy zwiększono o 7,6%.

<sup>72</sup> Umowy o nr: ZP.272.1.18.2021 z 2 czerwca 2021 r., ZP.272.1.19.2021 z 2 czerwca 2021 r., ZP.272.1.20.2021 z 2 czerwca 2021 r., ZP.272.1.21.2021 z 2 czerwca 2021 r., ZP.272.1.22.2021 z 2 czerwca 2021 r., ZP.272.1.23.2021 z 9 czerwca 2021 r.

<sup>73</sup> Od 3 kwietnia 2018 r. w Urzędzie obowiązywał nowy Regulamin udzielania zamówień publicznych Urzędu przyjęty zarządzeniem Wójta nr 42/2018 z 16 marca 2018 r.

<sup>74</sup> Z potrąceniem kary, o której mowa w tiret 6 poniżej.

Warunki umów zawieranych w wyniku przeprowadzenia badanych pięciu postępowań były zgodne z ich wynikami. Interes Gminy zabezpieczono m.in. poprzez ustanowienie gwarancji należytego wykonania umowy.

(akta kontroli Tom III str. 235, 281-282, 433-436, Tom IV, str. 1-6)

2.6. Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach za lata objęte kontrolą sporządzone na podstawie art. 98 sPzp i art. 82 nPzp zawierały dane określone w rozporządzeniach określających zakres przekazywanych informacji i wzór sprawozdania<sup>75</sup>. Sprawozdania za lata 2018, 2020 i 2021 przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w wymaganym ww. przepisami terminie, tj. do 1 marca kolejnego roku. Sprawozdanie za 2019 r. sporządzono i przekazano 6 marca 2020 r., tj. w pierwszym możliwym terminie po usunięciu awarii systemu teleinformatycznego przez Urząd Zamówień Publicznych. Badanie próby dwóch sprawozdań za lata 2020 i 2021 wykazało, że w sprawozdaniu za 2021 r. w części II dotyczącej zamówień w trybie podstawowym wykazano dane niezgodne ze stanem faktycznym. W dniu 19 stycznia 2023 r. Urząd dokonał korekty ww. sprawozdania za 2021 r.

(akta kontroli Tom II str. 485-492, Tom III str. 154, 172-234)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Dokumentacja dotycząca realizacji zamówienia na wykonanie 10 operatów była w Urzędzie prowadzona w sposób nierzetelny, była niekompletna i niezgodna z postanowieniami umowy nr UPP.12.2018 z 8 czerwca 2018 r.

– W odniesieniu do wszystkich 10 operatów szacunkowych nieruchomości gminnych<sup>76</sup> w Urzędzie nie dokumentowano odbioru wykonanych prac w sposób przewidziany w § 3 pkt 3 umowy, który stanowił, że „*termin zakończenia opracowania operatu szacunkowego uważa się za dotrzymany, jeżeli w ostatnim dniu zlecone - kompletne i bez wad - zostaną złożone w siedzibie zamawiającego (...) wraz z protokołem odbioru.*”

– W przypadku dwóch<sup>77</sup> (z ww. 10) operatów w Urzędzie nie sporządzono również, przewidzianej w § 5 ust. 3 ww. umowy, dokumentacji potwierdzającej fakt i termin dokonania przez Urząd uzgodnień, zgłoszenia wykonawcy uwag i wniosków do pierwszych wersji operatów oraz skierowania wezwań do wykonawcy w tym zakresie (na realizację których wykonawcy przysługiwało dodatkowych 7 dni od daty otrzymania wezwań), a także dokumentacji potwierdzającej fakt i terminowość realizacji przez wykonawcę tych uzgodnień, uwag i wniosków. Ustalenia w tym zakresie potwierdzają jedynie wyjaśnienia Wójta Gminy Jabłonna.

– Mimo niesporządzenia, niezłożenia przez wykonawcę i niezaakceptowania przez przedstawicieli Urzędu protokołów ich odbioru, w dniu 28 grudnia 2018 r. dokonano zapłaty za wszystkie ww. 10 operatów na łączną kwotę 4,3 tys. zł<sup>78</sup>, co było niegodne z treścią § 6 ust. 4, 5 i 7 ww. umowy, z którego wynikało m.in., że: należność za wykonanie zlecenia będzie uregulowana po podpisaniu przez obie strony protokołu odbioru i złożeniu faktury przez wykonawcę; płatność na rzecz wykonawcy będzie dokonywana sukcesywnie w oparciu o prawidłowo wystawione faktury wraz z dołączoną kopią protokołu odbioru części zamówienia.

Brak prowadzenia wymaganej umową dokumentacji, a w szczególności protokołów odbioru poszczególnych wersji operatów, uniemożliwił również jednoznaczne stwierdzenie, kiedy usługa została faktycznie wykonana i czy określony w umowie termin został dochowany. Mimo to wykonawcy naliczono i potrącono z zapłaty za fakturę karę umowną w kwocie 7,97 zł. Jej wysokość została ustalona przy założeniu, że ostateczne wersje dwóch ww. operatów przekazano do urzędu z odpowiednio 32 i 65-dniową zwłoką. Stwierdzona zwłoka obejmowała odpowiednio okresy: od 12 listopada oraz od

<sup>75</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 15 grudnia 2016 r w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. z 2016 r., poz. 2038) i rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 20 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania (Dz.U. z 2021 r. poz. 2463).

<sup>76</sup> Sprawy o nr: UPP.6725.1.5.2018, UPP.6725.1.3.2018, UPP.6725.1.4.2018, UPP.6725.1.6.2018, UPP.6725.1.8.2018, UPP.6725.1.9.2018, UPP.6725.1.10.2018, UPP.6725.1.7.2018, UPP.6725.1.11.2018 i UPP.6725.1.2.2018.

<sup>77</sup> Sprawy o nr UPP.6725.1.7.2018 i UPP.6725.1.11.2018.

<sup>78</sup> Z potrąceniem kary, o której mowa w akapitach poniżej.



10 października do 14 grudnia 2018 r., tj. bez uwzględnienia dodatkowego czasu na, przewidziany w § 5 ust. 3 umowy i potwierdzony wyjaśnieniami Wójta, proces uzgodnień i nanoszenia oczekiwanych przez Urząd uwag i wniosków.

– Błędnie przyjęto również podstawę naliczenia ww. kary umownej, tj. § 6 pkt 9 umowy. Postanowienia ww. § dotyczyły bowiem odsetek należnych wykonawcy od zamawiającego (Urzędu) za nieterminową zapłatę za faktury. Natomiast kwestie odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienia w wykonaniu przedmiotu zamówienia były uregulowane w § 8 ust. 2 umowy, który stanowił m.in., że wykonawca zapłaci zamawiającemu 20 zł za każdy dzień zwłoki w wykonaniu operatu, jego zmiany lub uzupełnienia, i za każdy dzień zwłoki w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze operatu, licząc od dnia wyznaczonego na usunięcie wad (lit. a). Zatem w przypadku faktycznego wystąpienia odpowiednio: 32 i 65-dniowej zwłoki w realizacji przez wykonawcę ww. dwóch operatów, potwierdzonej wymaganą w umowie dokumentacją, naliczone mu kary umowne powinny wynosić odpowiednio: 640 zł oraz 1300 zł.

(akta kontroli Tom III str. 238-240, 243, 249-253, 260, 264-271, 275-280)

Wójt Gminy wyjaśnił, że odstąpiono od opracowania odrębnych protokołów odbioru, a za dokument równoważny uznano ostateczną wersję operatu podpisanego przez rzeczoznawcę wraz z ostatnią datą wykonania zamieszczoną na pierwszej stronie operatu włączonego do akt sprawy. 19-dniowy termin na sporządzenie operatów był liczony od daty oględzin nieruchomości ustalonej, przez zamawiającego, kiedy to rzeczoznawca uzyskiwał komplet informacji do sporządzenia operatu. Wcześniejsze opracowanie operatów szacunkowych bez obejrzenia nieruchomości będącej przedmiotem postępowania i bez kontaktu ze stronami nie miało sensu, a ponadto mogło być obciążone błędem niekompletności materiału dowodowego. W związku z powyższym, w ocenie Wójta, w terminach liczonych od daty oględzin nieruchomości, wykonawca prawidłowo dostarczał operaty szacunkowe podpisane i z pieczętką rzeczoznawcy majątkowego.

Ponadto w sprawie opisanych powyżej dwóch operatów wyjaśnił, iż pomiędzy zamawiającym i wykonawcą były różnice co do interpretacji zapisów planów miejscowych i ich przełożenia na rozwiązania operatu szacunkowego. Nie było mowy o oczywistych błędach, tylko o zastosowaniu innego podejścia w spornych kwestiach. Ostatecznie obie sprawy udało się doprowadzić do rozwiązania kompromisowego. Uznano, że ostateczny kształt tych dwóch operatów szacunkowych został w wynegocjowany pomiędzy zamawiającym a wykonawcą i ich ostateczna wersja została przyjęta w dniu 14 grudnia 2018 r. Operaty te zostały włączone do postępowania administracyjnego o naliczenie renty planistycznej oraz stanowiły podstawę merytoryczną wydanych decyzji Wójta Gminy Jabłonna. W tym przypadku uznano, że nie zachodzi przesłanka do naliczenia kar umownych. Niemniej mając na uwadze, że czas uzyskania ostatecznej wersji tych dwóch dokumentów był długi, wybrano rozwiązanie polegające na naliczeniu odsetek ustawowych za opóźnienie. Wykonawca zaakceptował przyjęte rozwiązanie i uznał potrącenie z przesłanej faktury.

(akta kontroli Tom III str. 238-240)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień w zakresie braku protokołów odbioru należy zauważyć, iż przyjęte postępowanie było niezgodne z postanowieniami umowy, a wyjaśnienia Wójta nie znajdują potwierdzenia w ustaleniach niniejszej kontroli. W dwóch opisanych powyżej sprawach daty sporządzenia wskazane na operatach przez wykonawcę (9 października i 9 listopada 2018 r.), nie zostały uznane w Urzędzie za ostateczne daty wykonania i odbioru. Ponadto do obliczenia kary umownej z tytułu zwłoki w opracowaniu operatów zastosowano niewłaściwą podstawę prawną dotyczącą odpowiedzialności innego niż wykonawca podmiotu, czym zaniżono jej stawkę. Jednocześnie Urząd nie posiadał wymaganych umową dokumentów z realizacji umowy wobec czego, zdaniem NIK, nie było możliwe jednoznaczne ustalenie długości dodatkowego czasu przysługującego z tego tytułu wykonawcy, a w konsekwencji tego czy i jak długiej zwłoki wykonawca faktycznie się dopuścił.

2. Zakończenie realizacji sześciu umów<sup>79</sup> na modernizację i przebudowę dróg gminnych o łącznej wartości 2562,6 tys. zł netto (3152,0 tys. zł brutto)<sup>80</sup> zawartych po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ZP.271.1.06.2021 nastąpiło w okresie od sierpnia 2021 r. do sierpnia 2022 r.<sup>81</sup>, Natomiast ogłoszenia o wykonaniu tych umów zostały zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych 12 grudnia 2022 r. (w trakcie niniejszej kontroli), tj. zamieszczono je z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 15 miesięcy w stosunku do terminu wymaganego przepisami art. 448 nPzp (30-dni od dnia zakończenia realizacji umowy).

(akta kontroli Tom IV, str. 242-256)

Wójt Gminy wyjaśnił, że opóźnienie w zamieszczeniu ogłoszeń o wykonaniu umowy wynikało m.in. z natłoku pracy (przeprowadzania wielu postępowań jednocześnie), zastosowania nowych rozwiązań w systemie zamówień publicznych oraz realizacji tych zamówień przez działy merytoryczne (dla realizacji ww. obowiązku wymagana była współpraca międzywydziałowa).

(akta kontroli Tom IV, str. 239)

3. Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach za 2021 r. zawierało nierzetelne dane. W części II wykazano udzielenie siedmiu zamówień publicznych w trybie podstawowym na roboty budowlane o wartości 8527,6 tys. zł netto, podczas gdy dwóch z tych zamówień o łącznej wartości 606,7 tys. zł<sup>82</sup> faktycznie udzielono (zawarto umowy) w styczniu 2022 r. W dniu 19 stycznia 2023 r. Urząd dokonał korekty ww. sprawozdania za 2021 r.

(akta kontroli Tom II str. 480, 484, Tom III str. 154, 172-200)

Wójt Gminy wyjaśnił, że oba ww. postępowania zostały wszczęte i przeprowadzone w 2021 r., co spowodowało omyłkowe ujęcie ich w sprawozdaniu za 2021 r. Przedmiotowe zamówienia zostaną ujęte w sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach publicznych za 2022 r.

(akta kontroli Tom II str. 480, 484)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą stosownie do wymogów ustaw sPzp i nPzp w Urzędzie opracowano i opublikowano plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Roczne sprawozdania z udzielonych zamówień w latach 2018-2021 zostały sporządzone na obowiązujących wzorach i terminowo przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych. Zbadane postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzono w Urzędzie zgodnie z ww. ustawami regulującymi udzielanie zamówień publicznych oraz wewnętrznymi regulaminami udzielania zamówień publicznych. W analizowanych umowach o udzielenie zamówienia publicznego zabezpieczono interesy Gminy. Niezrealizowanie obowiązku zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o wykonaniu umów zawartych po przeprowadzeniu jednego z postępowań nie wpłynęło na jego wynik, udzielenie zamówienia ani prawidłową jego realizację. Stwierdzona w tym obszarze nieprawidłowość dotyczyła prowadzenia dokumentacji z realizacji jednego z zamówień (udzielonego na podstawie wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych) w sposób nierzetelny i niezgodny z umową, co w konsekwencji doprowadziło do nieprawidłowego naliczenia wykonawcy kary umownej, przy czym z uwagi na niekompletność dokumentacji (w szczególności brak protokołów odbioru) nie było możliwe ustalenie jej prawidłowego wymiaru.

<sup>79</sup> ZP.272.1.18.2021 z 2 czerwca 2021 r., ZP.272.1.19.2021 z 2 czerwca 2021 r., ZP.272.1.20.2021 z 2 czerwca 2021 r., ZP.272.1.21.2021 z 2 czerwca 2021 r. ZP.272.1.22.2021 z 2 czerwca 2021 r. ZP.272.1.23.2021 z 9 czerwca 2021 r.

<sup>80</sup> Wg wartości wynikającej z umowy i aneksów, która była zgodna z faktycznie zrealizowanymi wydatkami.

<sup>81</sup> W poszczególnych ogłoszeniach wykonaniu umowy wskazano terminy wykonania odpowiednio: dla umowy nr: ZP.272.1.23.2021 (część 1) 23 sierpnia 2021 r.; ZP.272.1.18.2021 (część 2) 16 sierpnia 2021 r.; ZP.272.1.19.2021 (część 3) 15 października 2021 r.; ZP.272.1.20.2021 (część 4) 16 sierpnia 2021 r.; ZP.272.1.21.2021 (część 5) 16 sierpnia 2021 r.; ZP.272.1.22.2021 (część 6) 16 sierpnia 2022 r.

<sup>82</sup> Postępowanie o udzielenie zamówienia nr ZP.271.1.27.2021 i umowa nr ZP.271.1.02.2022 o wartości 280,6 tys. zł netto oraz postępowanie o udzielenie zamówienia nr ZP.271.1.26.2021 (nr 26 rejestru) i umowa nr ZP.271.1.03.2022 o wartości 326,1 tys. zł netto.

## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Sporządzenia planu gospodarowania nieruchomościami, stosownie do wymogów art. 25 ust. 2 i 2a ugn.
2. Realizacji obowiązku sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów obejmujących wszystkie nieruchomości przeznaczone do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie z zachowaniem 21-dniowego okresu ich publikacji, zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn.
3. Zamieszczania w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o wykonaniu umów ws. zamówienia publicznego w terminie określonym w art. 448 nPzp.
4. Rzetelnego i zgodnego z postanowieniami umów prowadzenia dokumentacji z realizowanych zamówień publicznych, w szczególności w zakresie odbiorów wykonanych prac.

## 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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa,  lutego 2023 r.

Kontrolerzy

Rafał Sowa

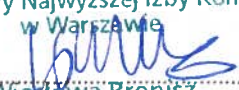
główny specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

Agnieszka Wasilewicz-Kamińska  
specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

**DYREKTOR**  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Warszawie  
z up.   
.....  
Wiesława Bronisz  
p.o. wicedyrektora

