

Wrocław, 1 grudnia 2015 roku

WK.WR.40.40.2015.316

**Pan
Michał Piszko
Burmistrz Miasta Kłodzka**

**Urząd Miasta
pl. Bolesława Chrobrego 1
57 – 300 Kłodzko**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) przeprowadziła, w okresie od 23 lipca do 14 października 2015 r., kompleksową kontrolę gospodarki finansowej gminy miejskiej Kłodzko. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 14 października 2015 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Ponadto w okresie 21 września do 8 października 2015 roku, przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej w Szkole Podstawowej Nr 3 im. Stanisława Betleja w Kłodzku. W oparciu o ustalenia kontroli, ujęte w odrębnym protokole, Izba wystosowała do Dyrektora tej jednostki wystąpienie pokontrolne, które przekazano Panu Burmistrzowi do wiadomości.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Urzędu Miejskiego, którzy przygotowywali materiały do kontroli, udzielali niezbędnych wyjaśnień oraz podejmowali, na wniosek kontrolujących, działania, które pozwoliły na wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w szczególności w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie ewidencji księgowej

Wydruki z ksiąg rachunkowych Urzędu były nieprawidłowo oznaczone nazwą „Gmina Miejska Kłodzko 57-300 Kłodzko, Pl. Chrobrego 1” co stanowiło naruszenie art. 13 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U z 2013 r. poz. 330 ze zm.), w myśl którego księgi rachunkowe, z uwzględnieniem techniki ich prowadzenia, powinny być trwale oznaczone nazwą (pełną lub skróconą) jednostki, której dotyczą (każda księga wiązana, każda luźna karta kontowa, także jeżeli mają one postać wydruku komputerowego lub zestawienia wyświetlanego na ekranie monitora komputera). Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialna była Główna Księgowa Urzędu Miejskiego w Kłodzku.

Saldo konta 909 „Rozliczenia międzyokresowe” w ewidencji syntetycznej wykazano na dzień 31 grudnia 2014 r. persaldem w kwocie 86.831,56 zł, tymczasem z ewidencji analitycznej prowadzonej do tego konta wynikało saldo Wn w kwocie 1.036.364,44 zł oraz saldo Ma w kwocie 1.123.196 zł. Powyższe stanowiło naruszenie zasad funkcjonowania konta 909 określonych w „Wykazie kont dla budżetu Gminy Miejskiej” stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 81/2013 Burmistrza Miasta Kłodzka z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, jak również zasad ustalonych w załączniku nr 2 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U z 2013 r., poz. 289 ze zm.), zgodnie z którymi konto 909 może wykazywać saldo Wn i Ma. Ponadto jak wynika z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U z 2013 r., poz. 330 ze zm), wartość poszczególnych składników aktywów i pasywów, przychodów i związanych z nimi kosztów, jak też zysków i strat nadzwyczajnych ustala się oddzielnie. Nie można kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów, przychodów i kosztów związanych z nimi oraz zysków i strat nadzwyczajnych. Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialna była Skarbnik Gminy Miejskiej Kłodzko.

W zakresie dochodów budżetowych

W jednym przypadku, na jedenaście objętych kontrolą, nadpłatę w kwocie 195 zł zaliczono, na podstawie wniosku podatnika, na poczet zobowiązań podatkowych osoby trzeciej. Stosownie do art. 76 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm., a następnie Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.): „Nadpłaty wraz z ich oprocentowaniem podlegają zaliczeniu z urzędu na poczet zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę, odsetek za zwłokę określonych w decyzji, o której mowa w art. 53a, oraz bieżących zobowiązań podatkowych, a w razie ich braku podlegają zwrotowi z urzędu, chyba że podatnik złoży wniosek o zaliczenie nadpłaty w całości lub w części na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych, z zastrzeżeniem § 2”.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi z tytułu nadzoru Główny Księgowy Urzędu.

W latach 2010-2015 organ nie ustalił przypadających gminie należności pieniężnych z tytułu opłaty adiacenckiej w łącznej kwocie 101.160 zł, wbrew art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 157, poz.1240 ze zm., a następnie Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), który zobowiązuje jednostki sektora finansów publicznych do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Obowiązek ustalania i pobierania opłaty adiacenckiej wynika z art. 98a w związku z art. 107 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., a następnie Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.). Uchwałą Nr XLI/399/09 Rady Miejskiej w Kłodzku

z dnia 27 sierpnia 2009 r. ustaliła stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału oraz w związku z budową urządzeń infrastruktury w wysokości 30% wzrostu wartości nieruchomości. Nieustalenie i niepobranie opłaty miało miejsce w sześciu przypadkach wzrostu wartości nieruchomości w wyniku dokonania podziału działek decyzjami nr WM XI/7430/16/2010 z dnia 15 czerwca 2010 r., WM XI/7430/15/2010 z dnia 28 kwietnia 2010 r., WM XI/7430/23/2010 z dnia 4 sierpnia 2010 r., WM XI/7430/36/2010 z dnia 25 października 2010 r., WM XI.6831.25.2011 z dnia 15 listopada 2011 r. i WM.XI.6831.25.2012 z dnia 19 marca 2012 r. W stosunku do działek objętych podziałami na podstawie ww. decyzji sporządzano operaty szacunkowe celem ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości. Odpowiedzialność za powyższe z tytułu nadzoru ponosił Burmistrz Miasta. Nieprawidłowości w zakresie nie podejmowania czynności zmierzających do ustalenia i pobrania opłaty adiacenckiej, stwierdzono także podczas poprzedniej kontroli gospodarki finansowej. Ponowne wystąpienie nieprawidłowości jest niewykonaniem wniosku nr 14 skierowanego przez Regionalną Izbę Obrachunkową do Burmistrza Miasta Kłodzka pismem nr WK.60/316/K-28/11 z dnia 1 września 2011 r.

W zakresie wydatków budżetowych

W trzech przypadkach na sześć kontrolowanych koszty remontów części wspólnych nieruchomości, których Miasto jest współwłaścicielem dokonywane były w oparciu o informacje dotyczące metrów kwadratowych pomieszczeń będących w posiadaniu poszczególnych współwłaścicieli nieruchomości. W związku z powyższym koszty remontów należne Miastu płacone były w wysokościach innych niż wynika to z jej udziałów w przedmiotowych nieruchomościach. Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.; obecnie obowiązujący: Dz.U. z 2015 r. poz. 1892), za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej odpowiada wspólnota mieszkaniowa bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu, w części odpowiadającej jego udziałowi w tej nieruchomości. Powyższe wskazuje na niedostateczną kontrolę zarządczą stanowiącą ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, o której mowa w art.68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) oraz naruszenie przepisów art. 44 ust. 2 ww. ustawy, stosownie do którego wydatki powinny być dokonywane zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Odpowiedzialność za ww. nieprawidłowość ponosi inspektor ds. Mieszkaniowego Zasobu Gminnego.

W zakresie zamówień publicznych

Przedmiot zamówienia publicznego na realizację zadań pn. „Przebudowa ul. Walecznych w Kłodzku” oraz ” Budowa kotłowni gazowej w budynku Ośrodka Pomocy Społecznej przy ul. Wyspiańskiego 2 D” opisany został przez Zamawiającego poprzez wskazanie nazw własnych produktów (w projekcie budowlanym i przedmiarze robót) czym naruszono postanowienia art. 29 ust.

3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.), który stanowi, że przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy "lub równoważny". Odpowiedzialność za ww. nieprawidłowość ponoszą: starszy specjalista oraz inspektor w Wydziale Inżynierii Miejskiej i Ochrony Środowiska.

Przy udzieleniu zamówień publicznych na realizację zadań inwestycyjnych pn. „Przebudowa ul. Walecznych w Kłodzku – Etap II zamówienie uzupełniające” oraz „Przebudowa ul. Walecznych w Kłodzku – Etap II zamówienie uzupełniające – odcinek 0+587 – 0+780” w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy prawo zamówień publicznych, który stanowi, że zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, (...): w przypadku udzielenia, w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego i polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, jeżeli zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego nie zachodziły przesłanki jego stosowania w zakresie wykonania odpowiednio: odwodnienia liniowego i ujęcia wód oraz wykonania studni rewizyjnych, studzienek ulicznych oraz kanału z rur PVC. Przedmiotowy zakres prac nie był objęty postępowaniem podstawowym o udzielenie zamówienia publicznego. Odpowiedzialność za ww. nieprawidłowość ponosi starszy specjalista w Wydziale Inżynierii Miejskiej i Ochrony Środowiska.

Zlecając umowami nr WI/15/2014 z dnia 29 maja 2014 r. w ramach zadania publicznego pn. „Przebudowa ul. Walecznych w Kłodzku – Etap II zamówienie uzupełniające” wykonanie odwodnienia liniowego, oraz nr WI/20/2014 z dnia 29 sierpnia 2014 r. w ramach zadania publicznego pn. „Przebudowa ul. Walecznych w Kłodzku – Etap II zamówienie uzupełniające – odcinek 0+587 – 0+780” wykonanie studni rewizyjnych, studzienek ulicznych oraz kanału z rur PVC, Zamawiający naruszył postanowienia umowy podstawowej na realizację zadania „Przebudowa ul. Walecznych w Kłodzku – Etap II” nr WI/12/2013 z dnia 26 kwietnia 2013 r., w której zapisano, że „wynagrodzenie ryczałtowe, o którym mowa w ust. 1 obejmuje wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu umowy. Niedoszacowanie, pominięcie oraz brak rozpoznania zakresu przedmiotu umowy nie może być podstawą do żądania zmiany wynagrodzenia ryczałtowego określonego w ust. 1 niniejszego paragrafu”. Zgodnie z projektem budowlanym „od ul. Kołtąta do bramy wjazdowej Jednostki Wojskowej istniejąca kanalizacja deszczowa jest w dobrym stanie i projekt przewiduje jedynie regulację istniejących wpustów ulicznych oraz studni rewizyjnych”. Biorąc pod uwagę powyższe przedmiotowy zakres prac wynikał z błędów projektowych i nie powinien stanowić podstawy do rozliczenia kosztów prac wg przedmiotowych umów. Odpowiedzialność za ww. nieprawidłowość ponosi Burmistrz Miasta Kłodzka.

W zakresie długu publicznego

Uchwałą nr XV/177/2011 z dnia 19 grudnia 2011 r. Rada Miejska w Kłodzku wyraziła zgodę na udzielenie poręczenia w wysokości 18.537.000 zł za zobowiązania Zakładu Administracji Mieszkaniami Gminnymi Gminy Miejskiej Kłodzko Sp. z o.o. wynikające z umowy przejęcia długu. Umowa przejęcia długu została zawarta w dniu 30 grudnia 2011 r. pomiędzy Nordea Bank Polska, Gminą Miejską Kłodzko oraz Zakładem Administracji Mieszkaniami Gminnymi Gminy Miejskiej Kłodzko Sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku, ul. Grunwaldzka 29, 57-300 Kłodzko. W wyniku umowy Spółka przejęła dług Gminy w stosunku do Banku w kwocie kapitału 17.436.340 zł. Zabezpieczeniem wiarytelności Banku z tytułu długu, o którym mowa w przedmiotowej umowie było poręczenie udzielone przez Gminę w dniu zawarcia umowy przejęcia długu. Umowa poręczenia została zawarta w dniu 30 grudnia 2011 r. Zgodnie z zapisem § 2 umowy poręczenia z dnia 30 grudnia 2011 r. Gmina Miasto Kłodzko (Poręczyciel) oświadczyła, że udziela poręczenia za zobowiązania Dłużnika (Zakład Administracji Mieszkaniami Gminnymi Gminy Miejskiej Kłodzko Sp. z o.o. z siedzibą w Kłodzku, ul. Grunwaldzka 29, 57-300 Kłodzko) wynikające z umowy przejęcia długu do kwoty 18.537.000 zł. Umowa poręczenia – w części obejmującej poręczenie – została zawarta pod warunkiem zawieszającym i w tej części wejdzie w życie w dniu następnym po dniu w którym nie zostaną spełnione warunki określone § 9. Przedmiotowe umowy zostały podpisane ze strony Gminy przez Burmistrza Miasta Kłodzko Pana Bogusława Szpytmę przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy Pani Agnieszki Czuczvary. Uchwałą nr 11/2012 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 25 stycznia 2012 r. w trybie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r., Nr 55, poz. 577 ze zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdziło nieważność uchwały Rady Miejskiej w Kłodzku nr XV/177/2011 z dnia 19 grudnia 2011 r. W chwili zawierania umowy poręczenia (podobnie do jej zawarcia umowy przejęcia długu) przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Kłodzku była ważna i wykonalna. Jednak do prawidłowego, zgodnego z prawem zawarcia powyższej umowy nie była wystarczająca – jak wskazało kolegium RIO ww. uchwale. Określony w § 9 zawartej w dniu 30 grudnia 2011 r. umowy poręczenia warunek zawieszający, nie jest warunkiem zawieszający umowę poręczenia, lecz ustawową treścią umowy poręczenia, określoną w art. 876 k.c. Zawarte poręczenie jest bezwarunkowe. W związku z powyższym zobowiązanie wynikające z przedmiotowej umowy poręczenia w myśl art. 94 ust. 1, art. 212 ust. 1 pkt 7 oraz art. 226 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) powinno być uwzględnione w uchwale budżetowej oraz w wieloletniej prognozie finansowej Gminy. Odpowiedzialność za ww. nieprawidłowość ponosi Burmistrz Miasta Kłodzka.

W dniu 19 października 2012 r. Burmistrz Miasta Kłodzka, pan Bogusław Szpytma zawarł na okres 40 lat, tj. od dnia 10 października 2012 r. do dnia 18 października 2052 r. umowę dzierżawy nieruchomości gminnych położonych w Kłodzku, oznaczonych jako działka nr 2/1, AM-22, obręb

Leszczyna o powierzchni 20.587 m² oraz działka nr 22/1, AM-11, obręb Ustronie o powierzchni 8.955 m² (umowę zmieniano aneksami: nr 1 z dnia 19 sierpnia 2013 r., nr 2 z dnia 24 października 2014 r., nr 3 z dnia 18 listopada 2014 r., nr 4 z dnia 1 grudnia 2014 r.) z przeznaczeniem na działalność turystyczno-edukacyjno-informacyjną wraz z parkingiem do obsługi ruchu turystycznego oraz handlem i usługami z tą obsługą związanymi. Zgodnie z art. 695 ustawy Kodeks cywilny dzierżawę zawartą na czas dłuższy niż 30 lat poczytuje się po upływie tego terminu za zawartą na czas nieoznaczony. Dzierżawcą został pan J.P., który następnie poddzierżawił nieruchomości Spółce (podmiot spoza sektora finansów publicznych). Na skutek zmian wprowadzonych aneksami nr 3 i nr 4 zwykła umowa dzierżawy zmieniła się w umowę mieszaną, ze zobowiązaniem gminy miejskiej Kłodzko do współdziałania w realizacji inwestycji na oddanych w dzierżawę gruntach.

Aneksem nr 3 wprowadzono bardzo niejasne zobowiązanie obwarowane terminami realizacji oraz obowiązkiem zapłaty kar umownych i odszkodowania o treści *„Wydzierżawiający (Miasto Kłodzko) zaakceptuje zaproponowane bądź przedstawione przez Dzierżawcę rozwiązania techniczne i prawne związane bezpośrednio z przedmiotem dzierżawy, stojące w zgodzie ze sztuką danej materii i obowiązującymi przepisami prawa je regulującymi, oraz podejmie właściwe działania zarówno administracyjne jak i cywilne, dając temu wyraz w prawem przewidzianej formie, niezwłocznie po przedłożeniu wniosku Dzierżawcy i nie dłużej niż w terminie miesiąca od daty jego złożenia (do tego terminu nie będą wliczane okresy zwłoki wynikłe nie z winy Wydzierżawiającego). W przypadku nie wywiązania się z powyższego obowiązku w terminie wyżej opisanym Wydzierżawiający zapłaci karę umowną w wysokości 3% aktualnej wysokości czynszu dzierżawnego za każdy dzień zwłoki. Wystąpienie okoliczności opisanej w ust. 3 stanowić będzie również podstawę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym z tytułu ewentualnej szkody powstałej na skutek zawinionego działania Wydzierżawiającego”*.

Aneksem nr 4 wydzierżawiający zobowiązał się do ustanowienia na przedmiotowych nieruchomościach hipotek zabezpieczających kredyty/pożyczki, zaciągnięte przez dzierżawcę lub poddzierżawcę na sfinansowanie inwestycji turystyczno-edukacyjno-informacyjnej, w terminie 14 dni od otrzymania pisemnego wniosku dzierżawcy lub poddzierżawcy.

Zauważyć należy, iż w prawie publicznych dozwolone jest tylko to, na co prawo wyraźnie zezwala. Ustawodawca nie przewidział generalnej możliwości uczestniczenia przez Gminę w gospodarczych przedsięwzięciach prywatnych podmiotów, i to bez ekwiwalentu. Możliwości takie są ściśle określone przepisami. W powyższej sprawie mogłaby wchodzić w grę ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 696), której strony nie zastosowały. Rozpatrywane zobowiązanie wydzierżawiającego jako sprzeczne z wyznaczonym prawem zakresem czynności prawnych, których może dokonywać gmina, jest więc nieważne (art. 58 § 1 ustawy Kodeks cywilny).

Na podstawie umowy dzierżawy z dnia 19 października 2012 r. ze zmianami, Burmistrz Miasta pan Bogusław Szpytma zawarł przed notariuszem w dniu 4 grudnia 2014 r. z Bankiem S. „Umowę o ustanowienie hipoteki w celu zabezpieczenia wierzytelności nr 01/26648/2014” (Repertorium „A” nr

10980/2014). Zgodnie z § 1 umowy z 4 grudnia 2014 r. strony zawarły tę umowę w celu ustanowienia prawnego zabezpieczenia w postaci hipoteki umownej zabezpieczającej umowne stosunki prawne pomiędzy Bankiem a Poddzierżawcą istniejące w dniu zawarcia umowy, jak i mogących powstać w przyszłości z tytułu zaciągania kredytów na cele związane z realizacją zadań inwestycyjnych Poddzierżawcy w ramach prowadzonej działalności w zakresie turystyczno-edukacyjno-informacyjnej oraz parkingu do obsługi ruchu turystycznego. Następnie w dniu 5 grudnia 2014 r. pomiędzy Burmistrzem Miasta Kłodzka panem Bogusławem Szpytmą, działającym w imieniu Gminy Miejskiej Kłodzko i panem J.P. działającym w imieniu własnym, jak i Poddzierżawcy przed notariuszem została zawarta umowa „Ustanowienie hipoteki” (Rep. „A” nr 10993/2014). W § 5 tej umowy Burmistrz oświadczył, że ustanawia na nieruchomości niezabudowanej, składającej się z działek nr 22/1, 2/1 o łącznym obszarze 2,9542 ha (...) hipotekę umowną do kwoty 826.000 zł na rzecz Banku S. z tytułu zabezpieczenia spłaty kredytu inwestycyjnego do wysokości 470.000 zł oraz spłaty w przyszłości udzielanych przez Bank kredytów inwestycyjnych Poddzierżawcy do wysokości 356.000 zł. Strony aktu wniosły o dokonanie wpisu w księdze wieczystej.

Ww. czynności ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego w drodze umowy o ustanowienie hipoteki, dokonano nieodpłatnie. Ustanowienie hipoteki wchodzi w zakres „gospodarowania mieniem” i zostało, w ramach ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych, przewidziane przez ustawodawcę w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.), jednak ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego dla innych podmiotów niż określonych w art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Skarb Państwa lub inna jednostka samorządu terytorialnego) winno być odpłatne. W konsekwencji niezachowanie wymogu odpłatności pociąga za sobą nieważność czynności prawnej ustanawiającej ograniczone prawo rzeczowe (uchwała z dnia 20 października 2010 r. Sądu Najwyższego, sygn. akt III CZP 70/10).

W zakresie gospodarowania mieniem

W dziesięciu przypadkach sprzedaży nieruchomości i lokali będących własnością Miasta Kłodzka wartość nieruchomości ustalano na podstawie operatów szacunkowych, dla których termin możliwości ich wykorzystania upłynął. Powyższe narusza art. 156 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., a następnie Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.), w myśl którego operat szacunkowy może być wykorzystywany (...) przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia (...). Odpowiedzialność za powyższe z tytułu nadzoru ponosił Kierownik Referatu Gospodarki Mieniem Gminnym i Wspólnot Mieszkaniowych.

We wszystkich skontrolowanych przypadkach sprzedaży w trybie przetargowym i w rokowaniach po drugim i kolejnych przetargach nie sporządzano, a także nie publikowano informacji o wynikach przetargu (rokowań) wbrew § 12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2108 ze zm., a następnie Dz.U. z 2014 r. poz. 1490), w myśl którego w przypadku niezaskarżenia w wyznaczonym terminie czynności związanych

z przeprowadzeniem przetargu albo w razie uznania skargi za niezasadną, właściwy organ, podaje do publicznej wiadomości, wywieszając w siedzibie właściwego urzędu, na okres 7 dni, informację o wyniku przetargu, która powinna zawierać: datę i miejsce oraz rodzaj przeprowadzonego przetargu; oznaczenie nieruchomości będącej przedmiotem przetargu według katastru nieruchomości i księgi wieczystej, liczbę osób dopuszczonych oraz osób niedopuszczonych do uczestniczenia w przetargu; cenę wywoławczą nieruchomości oraz najwyższą cenę osiągniętą w przetargu albo informację o złożonych ofertach lub o niewybraniu żadnej z ofert oraz imię, nazwisko albo nazwę lub firmę osoby ustalonej jako nabywca nieruchomości. Odpowiedzialność za powyższe z tytułu nadzoru ponosił Kierownik Referatu Gospodarki Mieniem Gminnym i Wspólnot Mieszkaniowych. Powyższą nieprawidłowość stwierdzono także podczas poprzedniej kontroli gospodarki finansowej przeprowadzanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu, a ponowne jej wystąpienie wskazuje na niewykonanie wniosku pokontrolnego sformułowanego w punkcie 12 pisma nr WK.60/316/K-28/11 z dnia 1 września 2011 r. skierowanego do Burmistrza Miasta Kłodzka przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

We wszystkich kontrolowanych przypadkach przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w których opłatę rozłożono na raty (trzy przypadki w badanej próbie) w księgach wieczystych nie ujawniono hipoteki przymusowej, o której mowa w art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz.U. z 2012 r. poz. 83 ze zm.), pomimo że decyzje w sprawie przekształcenia zawierały odpowiednie w tym zakresie zapisy i były decyzjami ostatecznymi. Z wyżej powołanego przepisu wynika, że wierzytelność z tytułu opłaty (...) podlega zabezpieczeniu hipoteką przymusową na nieruchomości (lub lokalu) objętej przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (...), a podstawą wpisu hipoteki jest ostateczna decyzja, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy, natomiast z art. 67 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm., a następnie Dz.U. z 2013 r. poz. 707 ze zm.) wynika, że do powstania hipoteki niezbędny jest wpis w księdze wieczystej. W trakcie kontroli organ wysłał do Sądu Rejonowego w Kłodzku wnioski o wpis w księdze wieczystej w sprawach, w których stwierdzono nieprawidłowość. Odpowiedzialność za powyższe z tytułu nadzoru ponosił Kierownik Referatu Gospodarki Mieniem Gminnym i Wspólnot Mieszkaniowych.

W przepisach „Instrukcji inwentaryzacyjnej” wprowadzonej zarządzeniem nr 100/2010 Burmistrza Miasta Kłodzka z dnia 28 września 2010 r. - ustalono inne sposoby przeprowadzania inwentaryzacji dla budynków i budowli niż określone w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.). W § 5 Instrukcji, w tabeli nr 1, w której określono metody inwentaryzacji składników majątkowych zawarto zapis, iż budynki i budowle podlegają inwentaryzacji w drodze weryfikacji. Tymczasem zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości środki trwałe inwentaryzowane są metodą spisu z natury, za wyjątkiem środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości. W trakcie kontroli Burmistrz Miasta Kłodzka Zarządzeniem nr 63/2015 z dnia 6

października 2015 r. zmienił Zarządzenie nr 100/2010 dostosowując przedmiotowe zapisy Instrukcji inwentaryzacyjnej do wymogów prawa. Na skutek nieprawidłowych zapisów w Instrukcji inwentaryzacyjnej, o których mowa wyżej, inwentaryzację budynków o łącznej wartości 126.468.184,51 zł, wg stanu na 31 grudnia 2012 r. przeprowadzono „raz na cztery lata” metodą weryfikacji, zamiast spisem z natury do czego zobowiązywał art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Za powyższe nieprawidłowości odpowiedzialny był Burmistrz Miasta Kłodzko.

Działki gruntu nie były wykazane w prowadzonej ewidencji szczegółowej do konta 011 „Środki trwałe” dla grupy 0 (grunty) jako odrębne obiekty środków trwałych (ewidencja szczegółowa dla grupy 0 prowadzona jest w podziale na poszczególne obręby), co jest niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 011, określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.), w myśl których prowadzona ewidencja szczegółowa do konta 011 powinna umożliwić ustalenie wartości początkowej poszczególnych obiektów środków trwałych (w tym przypadku działek gruntu). Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialna była Główna Księgowa Urzędu Miejskiego w Kłodzku. Jednocześnie w Urzędzie nie był realizowany ustawowy obowiązek ewidencjonowania gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 ze zm.; następnie Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.; obecnie: Dz. U z 2015 r., poz.782 ze zm.). Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialny był Burmistrz Miasta Kłodzko.

Przyczynami opisanych powyżej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa i jego błędna interpretacja, a także brak należytej kontroli wewnętrznej, przejawiający się brakiem nadzoru położonych nad pracą podległych im pracowników. Odpowiedzialność w tym zakresie z tytułu nadzoru ponosi Burmistrz oraz Skarbnik.

Wnioski pokontrolne

Przekazując powyższe do wiadomości Panu Burmistrzowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień opisanych szczegółowo w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.) poprzez:

- a) trwale oznaczanie ksiąg rachunkowych nazwą (pełną lub skróconą) jednostki, której dotyczą, w myśl art. 13 ust. 4 pkt 1 ustawy;
 - b) oddzielne ustalanie wartości poszczególnych składników aktywów i pasywów, nie dokonywanie przy tym wzajemnych kompensat wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów, stosownie do treści art. 7 ust. 3 ustawy;
 - c) przeprowadzanie inwentaryzacji budynków metodą spisu z natury zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy (z uwzględnieniem ust. 3 ustawy).
2. Przestrzeganie art. 76 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.) w zakresie zaliczania nadpłat na zobowiązania podatnika.
 3. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.), w szczególności poprzez: prowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości zgodnie z wymogami art. 25 ustawy.
 4. Podawanie do publicznej wiadomości informacji o wynikach przetargu (rokowań), stosownie do § 12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1490).
 5. Przeanalizowanie spraw dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w zakresie obowiązku zabezpieczenia wierzytelności z tytułu opłaty za przekształcenie (art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności - Dz.U. z 2012 r. poz. 83 ze zm.), a następnie ustanowienie hipotek stosownie do art. 67 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2013 r. poz. 707 ze zm.).
 6. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), poprzez:
 - a) ustalanie przypadających gminie należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowe podejmowanie w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, stosownie do art. 42 ust. 5 oraz art. 254 pkt 1 ustawy, w szczególności w zakresie ustalania opłat adiacenckich, o których mowa w art. 98a w związku z art. 107 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.).
 - b) uwzględnienie w wieloletniej prognozie finansowej Gminy, stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 1, zobowiązania wynikającego z umowy poręczenia z dnia 30 grudnia 2011 r.

- c) określenie w uchwale budżetowej kwoty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, stosownie do art. 212 ust. 1 pkt 7 ustawy.
7. Rozliczanie kosztów remontów części wspólnych nieruchomości, których Miasto jest współwłaścicielem w oparciu o przepis art. 17 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2015 r., poz. 1892), zgodnie z którym za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej odpowiada wspólnota mieszkaniowa bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu, w części odpowiadającej jego udziałowi w tej nieruchomości.
 8. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.) w szczególności poprzez:
 - a) opisywanie przedmiotu zamówienia na zasadach określonych w art. 30 w związku z art. 29 ust. 3 ustawy;
 - b) zlecanie realizacji zadań publicznych w trybie zamówienia z wolnej ręki wyłącznie w przypadku wystąpienia ustawowych przesłanek do zastosowania tego trybu, stosownie do art. 67 ust. 1 ustawy.
 9. Przestrzeganie postanowień zawartych umów o realizację zamówień publicznych w zakresie ustalonego wynagrodzenia ryczałtowego.
 10. Prowadzenie ewidencji szczegółowej gruntów zgodnie z wymogami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.).
 11. Realizacja przedsięwzięć, opartych na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 696 ze zm.).
 12. Odpłatne ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomościach stanowiących własność Miasta Kłodzka na rzecz jednostek innych niż wskazane w art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.).

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ

jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Tomasz Żabski

Przewodniczący

Rady Miejskiej w Kłodzku