

Łódź, dnia 21 grudnia 2022 roku

Pan
Rafał Drab
Burmistrz
Miasta i Gminy Działoszyn

WK- 602/50/2022

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) informuję Pana Burmistrza, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w Mieście i Gminie Działoszyn¹, w zakresie realizacji dochodów z majątku, w tym z tytułu opłat za najem i dzierżawę. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły²:

I.

W zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy o samorządzie gminnym

Zgodnie z art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) wójta (burmistrz, prezydent miasta) w drodze zarządzenia powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. Z regulacji powołanego przepisu wynika, że utworzenie stanowiska zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest obligatoryjne. Teza ta znalazła potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 listopada 2014 roku (II PK 24/14). W Gminie Działoszyn stanowisko Zastępcy Burmistrza nie zostało obsadzone.

¹ Czynności kontrolne przeprowadzono w dniach 27 czerwca 2022 roku - 15 lipca 2022 roku. Protokół został podpisany w dniu 26 października 2022 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 902), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

W zakresie realizacji obowiązków wynikających z kontroli zarządczej

W latach 2019 do 2021 wydział merytoryczny (nazwa wydziału ulegała zmianie) nie wykonywał poleceń wynikających z zarządzeń Burmistrza Działoszyna w sprawie opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej Miasta i Gminy Działoszyn, odpowiednio:

- na rok 2019 - zarządzenie nr 80/2018 z dnia 28 sierpnia 2018 roku;
- na rok 2020 - zarządzenie nr 95/2019 z dnia 30 sierpnia 2019 roku;
- na rok 2021 - zarządzenie nr 111/2020 z dnia 31 sierpnia 2020 roku.

Wydział merytoryczny nie prognozował dochodów dotyczących wynajmu lokali mieszkalnych i lokali użytkowych.

Wskazane zarządzenia organu wykonawczego należy uznać za akty zarządzania wewnętrznego i ich wydanie wpisuje się w system kontroli zarządczej, ponieważ jest ściśle związane z realizacją zadań związanych w tym przypadku z planowaniem budżetowym. Naczelnik wydziału merytorycznego nie wykonywał nałożonego obowiązku określonego w zarządzeniu Burmistrza i nie prognozował dochodów z majątku, w tym z tytułu opłat za najem lokali mieszkalnych i lokali użytkowych.

Artykuł 68 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) stanowi, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem.

W zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

Jednostka nie posiadała uchwalanych przez organ stanowiący: programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, o których mowa w art. 21 ust.1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz.U. 2022 r., poz. 172 ze zm.).

Jak wynika z art. 21 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy - rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W art. 21 ust. 2 ustawy wskazano, że wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat. W tym przepisie wyszczególniono również obligatoryjne elementy programu, takie jak prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, planowana sprzedaż lokali w kolejnych latach oraz zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Z dalszej części przepisu wynika również, że uchwała powinna odnosić się do sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach.

Elementy zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy określa z kolei art. 21 ust.3 ww. ustawy.

W zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami³

1. Jednostka nie posiadała planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, do którego sporządzenia zobowiązany był Burmistrz, zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.).

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami - organ wykonawczy gminy gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości. Wykonuje on czynności w zakresie gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości jednoosobowo. Przepis art. 25 ust. 2 ww. ustawy wyznacza zakres gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości. Przewiduje on, że jedną z wymaganych od organu wykonawczego czynności jest sporządzenie planu wykorzystania zasobu.

Plany wykorzystania zasobu opracowuje się na okres 3 lat. Plany zawierają w szczególności:

- 1) zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy oraz zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w tym wskazanie:
 - a) miejscowości położenia nieruchomości;
 - b) powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości;
 - c) sposobu zagospodarowania nieruchomości;
- 2) prognozę dotyczącą:
 - a) udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu;
 - b) poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu;

³ W ramach czynności kontrolnych zbadano także dokumentację dotyczącą czynności Burmistrza Działoszyna podejmowanych w zakresie zmian stawek opłat z tytułu najmu lokali użytkowych. Wobec zapadłych w odniesieniu do zarządzeń Burmistrza w sprawie ustalenia stawek czynszu najmu oraz opłat użytkowych za lokale użytkowe, garaże oraz miejsca postojowe stanowiące zasób Miasta i Gminy, wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, brak jest uzasadnienia do formułowania wniosków pokontrolnych dotyczących tych zagadnień przez RIO w Łodzi. Natomiast kwestie wpływu zapadłych orzeczeń WSA, jak również okoliczności publikacji zarządzenia Burmistrza nr 96/2020 w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, na treść umów najmu (jako stosunków o charakterze cywilnoprawnym) mogą zostać rozstrzygnięte w postępowaniach przed sądem cywilnym (m.in. w postępowaniu o zapłatę zaległości z tytułu czynszu najmu).

- c) wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości;
 - d) aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości;
- 3) program zagospodarowania nieruchomości zasobu.
2. Zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami - cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Tym samym ustalenie w protokole uzgodnień między stronami – które zostało powtórzone w akcie notarialnym – że należną kwotę nabywca przeleje na wskazany rachunek bankowy najpóźniej trzy dni po zawarciu aktu notarialnego naruszało art. 70 ust. 1 przywołanej ustawy.
3. Na dzień 31 grudnia 2021 roku w użytkowaniu wieczystym pozostawały nieruchomości stanowiące własność Gminy Działoszyn opisane protokole kontroli. Wysokość opłaty rocznej została ustalona w dacie zawarcia umowy i nie była później zmieniana. Zgodnie z art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami - wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty.
4. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę nie zawierały zasad aktualizacji opłat, który to wymóg wynikał z art. 35 ust. 2 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
5. W protokole Komisji z dnia 16 stycznia z przeprowadzonego przetargu na dzierżawę nieruchomości jako podstawę prawną publikacji informacji o wyniku przetargu został przywołany § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r., poz. 2213). Tymczasem, przywołany akt prawny reguluje postępowanie dotyczące zbycia nieruchomości a postępowanie, które zostało objęte kontrolą dotyczyło dzierżawy nieruchomości, tym samym stosowanie przepisów ww. rozporządzenia nie miało uzasadnienia.

Odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Miasta i Gminy, w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Burmistrza o podjęcie działań mających na celu ich wyeliminowanie oraz zapobieżenie występowaniu w przyszłości. W związku z powyższym RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić przestrzeganie dyspozycji wynikającej z art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zgodnie z którą - wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze zarządzenia, powołuje swojego zastępcę.
2. Zapewnić przestrzeganie zarządzeń Burmistrza Działoszyna dotyczących prac planistycznych poprzedzających przyjęcie projektu uchwały budżetowej.
3. Podjąć działania w celu uchwalenia przez organ stanowiący programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zgodnie z art. 21 ust.1 - 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.
4. Podjąć działania w celu opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, do którego sporządzenia zobowiązany jest Burmistrz, zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
5. Zapewnić przestrzeganie art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym – cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność.
6. Dokonać analizy istnienia przesłanek uzasadniających aktualizację opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Gminy (art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami).
7. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie, najem lub dzierżawę zamieszczać wszystkie informacje wymagane w art. 35 ust.2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym zasady aktualizacji opłat.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Burmistrza o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie 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.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolny

Z upoważnienia
Prezesa RIO w Łodzi

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Działoszynie;
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Działoszynie;
3. aa.