

Łódź, dnia 24 kwietnia 2017 roku

Pan
Dariusz Tokarski
Burmistrz Pajęczna

WK – 602/29/2017

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Burmistrza, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie i Mieście Pajęczno¹. Kontrolą objęto okres 2015 rok - III kwartały 2016 roku oraz wybrane zagadnienia z lat wcześniejszych, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; zadłużenia; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych; ewidencji i inwentaryzacji. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W przypadku pożyczki nr 137/OA/P/2006, zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, nieprawidłowo wyksięgowano w 2012 roku z ewidencji księgowej warunkowo umorzoną kwotę 215.567,89 zł. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą wykazaniem w objętych kontrolą sprawozdaniach Rb-Z, sporządzonych na dzień

¹ Czynności kontrolne prowadzone były w dniach 8 listopada 2016 roku – 13 stycznia 2017 roku. Protokół kontroli podpisany został w dniu 20 marca 2017 roku.

31 grudnia 2015 roku oraz na dzień 30 września 2016 roku, zaniżonej kwoty pożyczek i kredytów. Z dokumentacji przedstawionej kontrolującym wynikało, że jednostka zawarła w dniu 13 sierpnia 2012 roku umowę U12036/06137 o umorzenie, z której wynikało, że dokonuje się umorzenia pożyczki nr 137/OA/P/2006 w kwocie 215.567,89 zł wraz z należnymi odsetkami w kwocie 7.507,41 zł pod warunkiem przeznaczenia kwoty pożyczki na realizację zadania pn.: „Rozbudowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej ul. Polna. Rozbudowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej w Dylowie Szlacheckim”, a termin przedstawienia Funduszowi dokumentów potwierdzających wykorzystanie kwoty umorzenia ustalono na 31 lipca 2014 roku. Do umowy umorzenia zawarto 3 aneksy. Ostatecznie termin rozliczenia wydatkowanej kwoty pochodzącej z umorzenia ustalono na 31 grudnia 2016 roku, pod warunkiem wpłaty do 29 lutego 2016 roku kwoty 8.646,34 zł stanowiącej odsetki w wysokości 4% od kwoty umorzenia za okres od dnia 1 stycznia 2016 roku do dnia 31 grudnia 2016 roku (tj. okres przesunięcia terminu rozliczenia). Wyksięgowanie z ewidencji księgowej kwoty warunkowo umorzonej pożyczki skutkowało wykazaniem w sprawozdaniach Rb-Z sporządzonych na dzień 31 grudnia 2015 roku oraz na dzień 30 września 2016 roku zaniżonej kwoty pożyczek i kredytów o 215.567,89 zł. Prawidłowa kwota kredytów i pożyczek powinna wynieść na dzień 31 grudnia 2015 roku - 11.820.568,37 zł, a na dzień 30 września 2016 roku - 12.302.098,43 zł. W dniu 6 grudnia 2016 roku Gmina Pajęczno otrzymała pismo z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, informujące o dokonaniu rozliczenia umowy nr U12036/06137 o umorzenie zawartej w dniu 13 sierpnia 2012 roku. W związku z tym uznano, że wszelkie zobowiązania Gminy względem Funduszu zostały wypełnione. Zatem wyksięgowanie z ewidencji warunkowo umorzonej pożyczki powinno nastąpić dopiero w grudniu 2016 roku.

2. Na koncie 751 – Koszty finansowe, w podziałce klasyfikacyjnej rozdział 75702 § 8110, w kwocie odsetek z tytułu kredytów i pożyczek uwzględniono również prowizję w wysokości 600,00 zł z tytułu kredytu w wysokości 300.000 zł zaciągniętego w grudniu 2015 roku. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.), wymieniona prowizja powinna zostać zaklasyfikowana do § 8010 – rozliczenia z bankami związane z obsługą długu. Tym samym odsetki związane z obsługą zadłużenia powinny stanowić na dzień 31 grudnia 2015 roku kwotę 366.772,01 zł.
3. Na dzień 31 grudnia 2015 roku nie wystąpiły odsetki obciążające koszty 2015 roku, a płatne w 2016 roku. Natomiast na koncie 909 – Rozliczenia międzyokresowe, dokonywano przypisu odsetek w momencie zapłaty raty odsetkowej od kredytu lub pożyczki w korespondencji odpowiednio z kontami 134 i 260. Równocześnie dokonywano równoległego zapisu zapłaconych odsetek na koncie 909 w korespondencji z kontami 134 i 260 (po przeciwnych stronach kont niż naliczenie odsetek). W związku z powyższym zwrócić należy uwagę, że na koncie 909 dokonuje się przypisu odsetek

obciążających koszty danego roku, a których termin płatności przypada na rok następny. Wynika to z opisu do konta 909 zawartego w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.) oraz zasady współmierności kosztów i przychodów określonej w art. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.).

4. Do czasu zakończenia kontroli przez RIO w Łodzi sprzedane przez Gminę działki, wymienione w protokole z kontroli, nie zostały wyksięgowane z ewidencji środków trwałych Urzędu Gminy i Miasta Pajęczno, czym naruszono art. 6 ust. 1 i art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, w myśl których - w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty, a do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
5. Dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w 2015 i 2016 roku były ewidencjonowane w księgach rachunkowych i wykazywane z sprawozdaniu Rb-27S w § 077, zamiast w § 076. Z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wynika, że w § 077 klasyfikuje się dochody ze sprzedaży prawa użytkowania wieczystego, natomiast w § 076 wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności.
6. Dochody z rocznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego w 2016 roku (III kwartały) były ewidencjonowane w księgach rachunkowych i wykazywane w sprawozdaniu Rb-27S w § 0470 zamiast w § 0550. Od dnia 1 stycznia 2016 roku na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2015 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2015 roku poz. 931) nadano nowe brzmienie załącznikowi nr 3, tj. klasyfikacji paragrafów dochodów, przychodów i środków, w którym to dotychczas obowiązujący § 0470 został podzielony na dwa: § 0470 – wpływy z opłat za trwały zarząd, użytkowanie i służebność i § 0550 – wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego.
7. Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy, wykazane w sprawozdawczości budżetowej, zostały zaniżone w 2015 roku o kwotę 340,61 zł w podatku od nieruchomości od osób prawnych. Przyczyny nieprawidłowości opisano w protokole kontroli.

W zakresie gospodarki kasowej

1. Z przyjętych w jednostce zasad rachunkowości, określonych w zarządzeniu nr 16/2004 Burmistrza Gminy i Miasta Pajęczno z dnia 9 marca 2004 roku, wynikał obowiązek rozliczania zaliczek udzielonych na wydatki, do 14 dni od dnia udzielenia zaliczki. Dwie z kontrolowanych zaliczek zostały rozliczone po tym terminie.
2. W czterech opisanych w protokole przypadkach pracownicy Urzędu Gminy i Miasta Pajęczno pobierali znaczne kwoty zaliczek (od 2.000 zł do 6.000 zł), którymi dysponowali przez okres od 9 do 27 dni, a następnie zwracali niewykorzystane kwoty do kasy jednostki, co może świadczyć o potraktowaniu przez pracowników Urzędu Gminy i Miasta zaliczek jednorazowych jako nieoprocentowanych pożyczek.

W zakresie realizacji dochodów budżetowych

1. Kontrolującym nie przedłożono wykazów nieruchomości (dla nieruchomości opisanych w protokole kontroli) przeznaczonych do sprzedaży oraz nie udostępniono informacji, z których wynikałoby, że takie wykazy istniały i zostały podane do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu, o czym stanowił art. 35 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.). W świetle powyższego przepisu - właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu. W wykazie określa się odpowiednio: [1] oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; [2] powierzchnię nieruchomości; [3] opis nieruchomości; [4] przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania; [5] termin zagospodarowania nieruchomości; [6] cenę nieruchomości; [7] wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego; [8] wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy; [9] terminy wnoszenia opłat; [10] zasady aktualizacji opłat; [11] informacje o przeznaczeniu do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę; [12] termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2. **Udostępnienie przedmiotowego wykazu jest warunkiem legalnego wprowadzenia do obrotu nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego.**

2. W czterech przypadkach termin wniesienia wadium w przetargu na sprzedaż działek został ustalony na 2 dni przed przetargiem, co stało w sprzeczności z § 4 ust. 6 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 2014 r., poz. 1490). Zgodnie z ww. przepisem - wyznaczony termin wniesienia wadium powinien być ustalony w taki sposób, aby umożliwiał komisji przetargowej stwierdzenie, nie później niż 3 dni przed przetargiem, że dokonano jego wniesienia.
3. Kontrolującym nie przedłożono również informacji lub dokumentacji dotyczących publikacji ogłoszenia o przetargach na sprzedaż działek (opisanych w protokole z kontroli) w zwyczajowo przyjęty sposób i na stronie internetowej urzędu. Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami - ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości nie wcześniej niż po upływie terminów, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4. W ogłoszeniu o przetargu podaje się informacje zamieszczone w wykazie oraz czas, miejsce i warunki przetargu, a w razie ogłoszenia kolejnego przetargu lub rokowań, również terminy przeprowadzenia poprzednich przetargów. Ogłoszenie o przetargu wywiesza się w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o ogłoszeniu przetargu podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu. Ponadto z § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów i rokowań na sprzedaż nieruchomości wynika, że w przypadku przetargu na zbycie nieruchomości, której cena wywoławcza jest wyższa niż równowartość 10 000 euro, wyciąg z ogłoszenia o przetargu zamieszcza się w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest zbywana nieruchomość, ukazującej się nie rzadziej niż raz w tygodniu, co najmniej na 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu. Przeliczenia ceny wywoławczej na równowartość euro dokonuje się nie wcześniej niż 7 dni przed terminem pierwszego ogłoszenia o przetargu, według średniego kursu ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski obowiązującego w tym dniu, o czym stanowi § 6 ust. 6 ww. rozporządzenia. W wyciągu zamieszcza się w szczególności: [1] dane wymienione w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2; [2] informację o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste; [3] cenę wywoławczą; [4] termin i miejsce przetargu; [5] wysokość wadium; [6] informację o miejscu wywieszenia i publikacji ogłoszenia o przetargu; [7] dane teleadresowe, pod którymi można uzyskać szczegółowe informacje dotyczące przetargu. Kontrolującym nie przedłożono przeliczenia ceny wywoławczej sprzedawanych nieruchomości na równowartość euro w sposób określony w § 6 ust. 6 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów i rokowań na sprzedaż nieruchomości. Kontrolujące w związku z brakiem daty ogłoszenia przetargu nie mogły dokładnie ustalić równowartości ceny sprzedawanych nieruchomości w euro, należy jednak zauważyć, że kurs euro kształtuje się od kilku lat zasadniczo powyżej 4 zł, co świadczyło o tym, że cena wywoławcza w przypadku skontrolowanych sprzedaży nieruchomości

przekraczałyby 10.000 euro i konieczna była publikacja ogłoszenia w prasie obejmującej zasięgiem co najmniej powiat.

4. Kontrolującym nie przedłożono zawiadomień o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży dla nieruchomości opisanych w protokole z kontroli, o których mowa w art. 41 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do ww. przepisu - organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia.
5. W przypadku sprzedaży nieruchomości lokalowych wymienionych w protokole kontroli, Rada Miejska w Pajęcznie podjęła uchwały: [1] nr 154/XV/16 w dniu 29 czerwca 2016 roku w sprawie zbycia lokalu mieszkalnego, [2] nr 359/XXXVI/14 w dniu 27 czerwca 2014 roku w sprawie zbycia lokalu mieszkalnego - w których wyraziła zgodę na sprzedaż nieruchomości lokalowych będących przedmiotem najmu wraz ze sprzedażą ułamkowej części gruntu na rzecz najemców. Rada w ww. uchwałach określiła, że cena sprzedaży lokalu mieszkalnego na wniosek najemcy może być rozłożona na raty roczne płatne przez okres 5 lat. Przed zawarciem umowy najemca zobowiązany był wpłacić jednorazowo co najmniej 25% ceny, a rozłożona na raty nie spłacona część ceny podlegała oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej redyskonta weksli stosowanej przez PKO BP. Zapisy uchwał nr 154/XV/16 i 359/XXXVI/14 dotyczące oprocentowania rozłożonej na raty nie spłaconej części ceny przy zastosowaniu stopy procentowej redyskonta weksli stosowanej przez PKO BP naruszały art. 70 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym - rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. Z powyższego przepisu wynika, że niespłacona część ceny nieruchomości jest oprocentowana wg stopy redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski, a nie przez PKO BP. Ustawodawca nie pozostawił możliwości wyboru banku, którego stopę redyskonta można stosować w przypadku rozłożenia ceny sprzedaży na raty, lecz narzucił w ww. przepisie, że ma to być tylko i wyłącznie stopa redyskonta stosowana przez NBP.
6. W dniu 9 grudnia 2014 roku Burmistrz zatwierdził regulamin przetargu na sprzedaż nieruchomości położonych w Pajęcznie (wymienionych w protokole z kontroli). Z regulaminu wynikało, że cena wywoławcza wynosi 58.000 zł, VAT zgodnie z obowiązującymi przepisami, wadium wynosi 5.800 zł, a wysokość jednego postąpienia 58 zł. Powyższym zapisem Burmistrz mógł wprowadzić w błąd osoby zainteresowane kupnem przedmiotowych nieruchomości, gdyż wartość postąpienia w regulaminie została niewłaściwie ustalona, tj. w kwocie 58 zł (stanowiącej 0,1% ceny wywoławczej), zamiast w kwocie co najmniej 580 zł (stanowiącej 1% ceny wywoławczej). Zgodnie z § 14 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu

przeprowadzanie przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości - o wysokości postąpienia decydują uczestnicy przetargu, z tym, że postąpienie nie może wynosić mniej niż 1% ceny wywoławczej, z zaokrągleniem w górę do pełnych dziesiątek złotych. Z protokołu licytacji wynikało, że uzyskano cenę 58.580 zł (wg wyliczeń kontrolujących tj. 58.000 zł + jedno postąpienie 580 zł), przy jednoczesnym wskazaniu, że postąpienie wynosi 58 zł. Powyższe nieprawidłowości wskazują na brak należytej staranności przy przygotowywaniu dokumentacji przetargowej, co mogło wprowadzać w błąd osoby mające zamiar uczestniczyć w przetargu.

7. W przypadku nieruchomości wymienionych w protokole kontroli w ogłoszeniu o sprzedaży zawarto informacje wskazane w wykazie oraz określono między innymi w jednym przypadku cenę wywoławczą nieruchomości – 65.000 zł, w drugim przypadku – 64.000 zł. Wartość działek wynikająca z operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawcę majątkowego była wyższa niż wartość tych działek podana w ogłoszeniu, tj. z operatów szacunkowych wynikało, że wartość działek będących przedmiotem przetargu ustalono w pierwszym przypadku na 66.500 zł, natomiast w drugim przypadku na 66.700 zł. Oznacza to, że cena wywoławcza nieruchomości została ustalona w kwocie niższej niż wynikało to z operatu szacunkowego w pierwszym przypadku o 1.500 zł, a w drugim przypadku o 2.500 zł. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 67 ust. 1 i 2 w zw. z art. 156 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 67 - cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości, a w pierwszym przetargu cena wywoławcza nie może być niższa niż wartość nieruchomości. Natomiast podstawą ustalenia wartości nieruchomości jest operat szacunkowy sporządzony na piśmie przez rzeczoznawcę majątkowego.
8. Kontrolą objęto dwie decyzje Burmistrza Pajęczna w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, tj.:
 - 1) decyzja nr 1/2016 z dnia 15 kwietnia 2016 roku. Opłata za przekształcenie została ustalona w wysokości 316.600 zł, w tym w 2016 roku 25% opłaty, tj. 79.150 zł oraz w latach 2017-2021 (raty I-V) po 47.490 zł w każdym roku, z tym, że opłata za 2016 rok płatna w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Decyzja nie zawierała określenia terminu płatności rat I-V na lata 2017-2021. Decyzja stała się ostateczna w dniu 30 kwietnia 2016 roku. Użytkownik wniósł opłatę za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w dniu 5 maja 2016 roku w kwocie 79.150 zł (stanowiącą 25% opłaty za przekształcenie),
 - 2) decyzja nr 1/15 z dnia 1 grudnia 2015. Opłata za przekształcenie została ustalona w wysokości 62.932,00 zł, po zastosowaniu bonifikaty 90% wynikającej z uchwały nr 142/XVIII/12 Rady Miejskiej w Pajęcznie opłata wynosiła 6.293,20 zł, płatna w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Decyzja stała się ostateczna w dniu 16 grudnia 2015 roku. Użytkownik wniósł opłatę za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w dniu 16 grudnia 2015 roku w kwocie 6.293,20 zł.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 83 ze zm.) - wg brzmienia sprzed dnia 9 października 2011 roku - osoby fizyczne będące w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych mogły wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Przez nieruchomość rolną należało rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy na cele inne niż rolne. W dniu 9 października 2011 roku dokonano zmiany art. 1 ust. 1 ww. ustawy (Dz.U z 2011 r., nr 187, poz. 1110) poprzez określenie, że osoby fizyczne i prawne będące w dniu 13 października 2005 roku użytkownikami wieczystymi nieruchomości mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Zmiana ta rozszerzyła krąg uprawnionych podmiotów do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przede wszystkim o osoby prawne, jak też rozszerzyła zakres nieruchomości, które mogły być objęte tym żądaniem poprzez zniesienie wymogu ich przeznaczenia (do tej pory były to tylko nieruchomości zabudowane na cele mieszkaniowe lub zabudowane garażami lub przeznaczone pod tego typu zabudowę oraz nieruchomości rolne). Po nowelizacji brak było ograniczenia co do przeznaczenia nieruchomości, która może zostać objęta żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 roku sygn. Akt K 29/13 (Dz. U. nr 373 z dnia 17 marca 2015 roku) art. 1 ust. 1 został uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis tracił moc w zakresie w jakim przyznaje uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2011.187.1110). Art. 1 ust. 1 ww. wyrokiem został uznany również za niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. **Zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis traci moc w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana ta obowiązuje z chwilą ogłoszenia wyroku, tj. od 17 marca 2015 roku. Z powyższego wynika, że decyzje nr 1/15 i 1/2016 o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego na rzecz dotychczasowych użytkowników naruszały art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w brzmieniu obowiązującym od 17 marca 2015 roku. Przekształcenie zostało dokonane bez podstawy prawnej, gdyż jak wcześniej wskazano wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego uchylono uprawnienia do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na rzecz podmiotów, które nie**

miały tego prawa przed wejściem w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 roku (stan faktyczny objęty kontrolą). W świetle obowiązujących przepisów właściwym postępowaniem byłaby sprzedaż prawa użytkownika wieczystego na rzecz użytkownika. Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami - nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu.

9. Przekształcenie prawa użytkownika wieczystego w prawo własności działki nr 59/2 na rzecz użytkowników wieczystych przy zastosowaniu 90% bonifikaty na podstawie uchwały nr 142/XVIII/12 z dnia 27 kwietnia 2012 roku stanowiło naruszenie § 1 ust. 1 tej uchwały, gdyż Rada Miejska w Pajęcznie wyraziła zgodę na udzielenie bonifikaty w wysokości 90% od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkownika wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę lub zabudowanych garażami. **Powyższa nieruchomość jest zabudowana budynkami po Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej, które było poprzednim użytkownikiem wieczystym tej działki. Nieruchomość ta była przeznaczona do działalności w branży transportowej i nie miała charakteru mieszkalnego ani nie była przeznaczona pod tego typu działalność. W związku z faktem, że przedmiotowy użytkownik wieczysty nie mieścił się w kręgu podmiotowym osób, na rzecz których może nastąpić przekształcenie prawa użytkownika wieczystego w prawo własności, jak też nie znajdował się w kręgu osób, którym może być udzielona bonifikata na podstawie uchwały nr 142/XVIII/12, zastosowana 90% bonifikata w kwocie 56.638,80 zł stanowiła uszczuplenie dochodów budżetu Gminy i Miasta Pajęczno.**
10. (...)².
11. W przypadku jednej z umów najmu stawka czynszu ustalona dla lokalu o pow. 59,41 m² była niezgodna z zarządzeniem Burmistrza nr 45/15 z dnia 21 maja 2015 roku w sprawie stawek czynszu dzierżawnego nieruchomości stanowiących własność Gminy Pajęczno. Z załącznika nr 1 do zarządzenia Burmistrza nr 45/15 z dnia 21 maja 2015 roku wynikało, że stawki czynszu za lokale użytkowe w zależności od miejsca położenia, stanu technicznego i przeznaczenia lokalu wynoszą 10-30 zł za m-c. Dla ww. lokalu w umowie ustalono czynsz miesięczny w wysokości 300 zł netto. Kontrolujące dokonały

² Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

następujących obliczeń: $300 \text{ zł} : 59,41 \text{ m}^2 = 5,05 \text{ zł/m}^2$. Z obliczeń wynikało, że stawka przyjęta za 1 m^2 była o połowę niższa niż minimalna stawka wynikająca z zarządzenia nr 45/15 - tj. 10 zł.

12. Działalność powierzona na podstawie umowy dzierżawy spółce z o.o. CONCEPT PRO polegająca na „wytwarzaniu gorącej wody na cele ciepłownicze” na rzecz „społeczności gminy Pajęczno” stanowiła wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej mieszczących się w pojęciu gospodarki komunalnej, o której jest mowa w art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 573 ze zm.). Artykuł 1 stanowi, że ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Ponadto zgodnie z art. 3 ww. ustawy - jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1793, 1807 i 1860) oraz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.) na zasadach ogólnych albo w trybie przepisów:

- 1) ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 1920);
- 2) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.);
- 3) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817);
- 4) ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1867 i 1920);
- 5) ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2016 r., poz. 1920).

W chwili zawierania umowy przepis ten brzmiał następująco: *Jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 oraz z 2010 r. Nr 106, poz.*

675), przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.), przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.), przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13) albo na zasadach ogólnych.

Z powyższego przepisu wynikało, że powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom prawnym powinno być dokonane na zasadach ogólnych określonych w ustawie o finansach publicznych (tj. na podstawie umów cywilnoprawnych), lecz z uwzględnieniem powyżej wymienionych przepisów szczególnych - stosownie do rodzaju działalności, która ma zostać powierzona. Oznacza to również, że jeśli np. powierzenie zadania powinno się odbyć na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, to w tym zakresie powinien zostać zastosowany tryb wynikający z tej ustawy, a jeśli powierzenie powinno się odbyć na podstawie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, to w tym zakresie powinien zostać zastosowany tryb wynikający z tej ustawy.

W dniu 20 lipca 2015 roku Gmina i Miasto Pajęczno zawarło z CONCEPT PRO sp. z o.o. umowę dzierżawy, której przedmiotem jest dzierżawa działek nr 4444/172 o pow. 0,1404 ha i nr 3841/9 o pow. 0,0990 ha. Wydierżawiający oddał w dzierżawę ww. nieruchomości z przeznaczeniem na prowadzenie działalności eksploatacji instalacji wytwarzania gorącej wody na cele ciepłownicze. Przedmiot dzierżawy obejmuje również budynki kotłowni o łącznej powierzchni 691,30 m² oraz sieć ciepłowniczą wg wykazu stanowiącego załącznik do umowy. Umowę zawarto na czas oznaczony, tj. 10 lat od dnia 31 lipca 2015 roku. Ustalono czynsz dzierżawny na kwotę 5.100,00 zł + VAT 23% miesięcznie, płatny z dołu na podstawie faktury w terminie 14 dni od doręczenia faktury. Strony w umowie zawarły szczegółowe regulacje dotyczące modernizacji kotłowni. Umowa została poprzedzona uchwałą nr 67/VII/15 Rady Miejskiej w Pajęcznie podjętą w dniu 24 czerwca 2015 roku, wyrażającą zgodę na zawarcie przez Burmistrza umowy w trybie bezprzetargowym na okres 10 lat na dzierżawę budynków kotłowni położonych na działce 4444/172 i 3841/9 wraz z siecią ciepłowniczą z uwagi na realizację na wskazanym gruncie budowy i modernizacji urządzeń infrastruktury wewnętrznej i przesyłu ciepła w obrębie wydierżawionych budynków wraz z obowiązkiem realizowania dostaw energii cieplnej do mieszkańców i innych odbiorców miasta i gminy Pajęczno. Uwzględniając założenia umowy dzierżawy z dnia 20 lipca 2015 roku należy stwierdzić, iż przy jej zawieraniu powinny znaleźć zastosowanie przepisy ustawy z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. nr 19, poz. 101 ze zm.). Art. 1 ust. 1 ww. ustawy stanowił, iż ustawa o koncesji określa zasady i tryb zawierania umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz środki ochrony prawnej. Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu, koncesjonariusz na podstawie

umowy koncesji zawieranej z koncesjodawcą zobowiązywał się do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem, które stanowi w przypadku:

- koncesji na roboty budowlane - wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego, w tym do pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy,
- koncesji na usługi - wyłącznie prawo do wykonywania usług, w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy.

W myśl art. 1 ust. 3 ww. ustawy - płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza nie mogła prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza. Koncesjonariusz ponosił w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji. Zatem zasadniczym kryterium wyznaczającym ramy koncesji jest sposób wynagradzania koncesjonariusza i związane z tym ryzyko ekonomiczne.

„Koncesja jest swego rodzaju zamówieniem publicznym, wiąże się bowiem z powierzaniem wykonania zadania publicznego podmiotowi trzeciemu. Różnica pomiędzy zamówieniem publicznym a koncesją sprowadza się do trzech podstawowych elementów:

- sposobu realizacji,
- zakresu ryzyka ponoszonego przez strony,
- charakteru wynagrodzenia wykonawcy.

Orzecznictwo ETS (sprawa C-324/98 Telaustria, postanowienie C-358/00 Buchhandler) wskazuje na podstawową różnicę pomiędzy koncesją a zamówieniem publicznym, polegającą na możliwości ustalenia wynagrodzenia za realizację zadania w drodze koncesji. Może nim być możliwość eksploatacji (wykorzystywania) przedmiotu koncesji w zamian za pobieranie opłat. Wynagrodzenie poprzez opłaty wnoszone przez osoby korzystające z danej usługi oznacza przejęcie przez koncesjonariusza ryzyka wykonywania danych usług, co stanowi cechę charakterystyczną koncesji. Eliminacja elementu ryzyka oznacza, że dany stosunek prawny nie może być zakwalifikowany jako umowa koncesji i bez znaczenia jest odmienna definicja tej umowy w porządku prawnym państwa członkowskiego”(cyt.za: L. Lipiec – Warzecha, Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz, LEX/El. 2012, nr 8698 – komentarz do art. 1 ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi).

Przedmiotowa umowa dzierżawy zawiera cechy umowy koncesji poprzez oddanie w dzierżawę nieruchomości oraz sieci ciepłowniczej wraz z węzłami ciepłowniczymi z obowiązkiem zapewnienia dostaw energii cieplnej na podstawie odrębnych umów zawartych pomiędzy dzierżawcą a odbiorcami, a także obowiązkiem modernizacji sieci ciepłowniczej oraz możliwością jej rozbudowy, a ponadto:

- dzierżawca zobowiązał się do dostarczania ciepła w postaci gorącej wody na rzecz poszczególnych odbiorców na terenie Miasta i Gminy Pajęczno, którzy zobowiązani będą odbierać - po podpisaniu z dzierżawcą umowy - dostawy ciepła na warunkach w tych umowach określonych. Dostarczanie i odbiór ciepła oraz rozliczenie z tego tytułu odbywać się będzie na warunkach określonych w ustawie prawo energetyczne, ustawie Kodeks cywilny i umowie dostaw energii cieplnej (§ 4 pkt 1);
- dzierżawca zagwarantował, że jednoskładnikowa cena dostaw energii cieplnej dla odbiorców będzie nie większa niż 54 zł/GJ oraz że w okresie obowiązywania umowy zmiany cen będą następowały wyłącznie proporcjonalnie do cen surowców oraz wielkości poniesionych nakładów inwestycyjnych nie częściej niż raz w roku po przeprowadzonych uzgodnieniach pisemnych między stronami (pkt. 5 postanowień wstępnych). Strony przyjęły, że przewidywane zapotrzebowanie Miasta na energię ciepłą wynosi ok. 30.000 GJ rocznie,
- dzierżawca zobowiązał się do modernizacji i eksploatacji instalacji wytwarzania gorącej wody na cele ciepłownicze należącej do wydzierżawiającego (zwanej dalej instalacją), która to modernizacja zostanie dokonana poprzez ustawienie kotłów wodnych spalających miał węglowy lub inne paliwa usytuowanych na uzgodnionym miejscu kotłowni (§ 3 ust. 1). Koszty wykonawstwa (przystosowania) instalacji ponosi dzierżawca. Zainstalowane przez dzierżawcę urządzenia są i pozostają własnością dzierżawcy (§ 3 ust. 4). Po zakończeniu umowy dzierżawca zobowiązany będzie do przywrócenia przedmiotu dzierżawy do stanu poprzedniego, a wszelkie urządzenia (w tym kotły wodne oraz inne elementy) zamontowane przez dzierżawcę w celu przystosowania instalacji zostaną zdemontowane oraz usunięte z przedmiotu dzierżawy w terminie 14 dni od daty zakończenia umowy (§ 3 ust. 7). Wydierżawiający akceptuje, że kotły wodne spalające miał węglowy ani żadne z urządzeń oraz innych elementów dzierżawcy nie będzie stanowić nakładów na przedmiot dzierżawy i nie przejdzie na własność wydierżawiającego w chwili zakończenia umowy (§ 3 ust. 8),
- dzierżawca zobowiązał się, że w trakcie obowiązywania umowy ubezpieczy przedmiot dzierżawy wraz z sieciami i węzłami ciepłowniczymi, urządzeniami oraz sprzętem mechanicznym znajdującym się w budynkach kotłowni, jak i poza tymi budynkami, od odpowiedzialności cywilnej oraz ognia i innych zdarzeń losowych (§6 lit. m),
- wydierżawiający wyraził zgodę na dokonanie przez dzierżawcę prac adaptacyjnych użytkowanych budynków i działek na cele związane z budową i eksploatacją kotłowni miałowej. Prace adaptacyjne realizowane będą własnym staraniem i na własny koszt przez Dzierżawcę (§ 9).

Wymienione zapisy umowy dzierżawy świadczą o tym, że w tym przypadku mamy do czynienia, oprócz klasycznej umowy dzierżawy, z umową

powierzenia zadania z zakresu gospodarki komunalnej osobie prawnej. Niewątpliwie bowiem dostarczanie ciepła na rzecz mieszkańców Gminy mieści się w katalogu zadań o charakterze użyteczności publicznej. Jak wcześniej wskazywano powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej w zakresie określonym przedmiotową umową powinno się odbyć poprzez wybór koncesjonariusza. Świadczą o tym zapisy umowy zawartej z spółką CONCEPT PRO, z których wynika (powyżej przytoczone), że zostały spełnione trzy podstawowe przesłanki. Po pierwsze sposób realizacji tj. eksploatacji obiektów i budowli w celu zaspokajania potrzeb społeczności, który jest zbieżny z prowadzoną przez podmiot działalnością gospodarczą. Realizacja zadań użyteczności, w tym wypadku nie jest wykonywana ani przez Gminę, ani przez żadną z jej jednostek organizacyjnych czy nadzorowanych. Po drugie ponoszenie przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą całkowitego ryzyka związanego ze świadczonymi usługami, na co wskazuje ustalenie cen usług w uzgodnieniu z Gminą, tj. brak możliwości ustalenia cen wolnorynkowych, jak też wykonywanie montażu kotłów grzewczych, czy też innych nakładów na dzierżawione nieruchomości i budowle w całości finansowanych przez spółkę, które po zakończeniu nie stanowią nakładów poniesionych na przedmiot dzierżawy. Po trzecie specyficzny charakter wynagrodzenia podmiotu realizującego zadanie, które nie wynika z umowy zawartej pomiędzy tym podmiotem, a gminą, lecz umów zawartych z odbiorcami energii cieplnej i podmiotem świadczącym te usługi. Jednak wynagrodzenie to nie może być dowolnie kształtowane, o czym przesądza przedmiotowa umowa dzierżawy z dnia 20 lipca 2015 roku.

Obecnie w powyższym zakresie obowiązuje ustawa z dnia 21 października 2016 roku o umowie koncesji na roboty budowlane i usługi (Dz. U. z 2016 r., poz. 1920). Stosownie do art. 3 tej ustawy - na podstawie umowy koncesji zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami za wynagrodzeniem. W przypadku powierzenia koncesjonariuszowi: [1] wykonania robót budowlanych - wynagrodzenie stanowi wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością (umowa koncesji na roboty budowlane); [2] świadczenia usług i zarządzania tymi usługami - wynagrodzenie stanowi wyłącznie prawo do wykonywania usług będących przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością (umowa koncesji na usługi). Koncesjonariusz ponosi ryzyko ekonomiczne związane z eksploatacją obiektu budowlanego lub wykonywaniem usług i obejmujące ryzyko związane z popytem lub popytą. Przez ponoszenie ryzyka ekonomicznego należy rozumieć sytuację, w której w zwykłych warunkach funkcjonowania koncesjonariusz nie ma gwarancji odzyskania poniesionych nakładów inwestycyjnych lub kosztów związanych z eksploatacją obiektu budowlanego lub świadczeniem usług będących przedmiotem umowy koncesji oraz jest narażony na wahania rynku, a w szczególności jego szacowane potencjalne straty związane z wykonywaniem umowy koncesji nie mogą być jedynie nominalne lub nieistotne. Oceniając ryzyko ekonomiczne, uwzględnia się w spójny i jednolity sposób wartość bieżącą netto wszystkich inwestycji, kosztów

i przychodów koncesjonariusza.

13. Oddając w najem lokale użytkowe, bądź w dzierżawę grunty, na rzecz najemców/dzierżawców przyjętych jako próba kontroli jednostka nie zachowała procedury oddania nieruchomości w najem/dzierżawę w zakresie obowiązku podania do publicznej wiadomości wykazu, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
14. W dwóch przypadkach odstąpiono od naliczania właścicielom działek położonych w miejscowości Sieniec (wskazanych w protokole kontroli) opłaty adiacenckiej, co naruszało art. 143 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (regulujący ustalanie opłaty adiacenckiej). Wskazane unormowanie nie przewiduje możliwości zwolnienia z opłaty adiacenckiej, a jedyna ulga w uiszczeniu opłaty może polegać na rozłożeniu jej na raty roczne płatne do 10 lat. Taki sposób interpretacji potwierdza wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2002 r., I SA 342/01, (M. Praw. 2003, nr 3, poz. 98).
15. W przypadku 8 skontrolowanych postępowań o ustalenie opłaty adiacenckiej wydano decyzje umarzające postępowanie (na łączną kwotę 5.871 zł), z uwagi na fakt, że działki są użytkowane rolniczo, a ich właściciele nie mają zamiaru ich zagospodarowania w inny sposób, w przeważającej mierze działki te były o szerokości nie przekraczającej 20 m (od 9 m do 17 m), w związku z tym dokonanie na nich zabudowy byłoby znacznie utrudnione lub niemożliwe. Według ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działki te w przeważającej części położone są na terenach upraw polowych i sadowniczych oznaczonych symbolem C.RP 1, natomiast na obszarze 70 m od drogi działki te położone są wg miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie przewidującym zabudowę mieszkaniową jednorodzinną jako funkcję podstawową oraz usługi jako funkcję uzupełniającą oznaczoną symbolem C.MN 13. Operaty szacunkowe dla tych nieruchomości dotyczyły wyceny gruntu objętego naliczeniem opłaty adiacenckiej, tj. oznaczonych symbolem C.MN 13 w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (poza jednym przypadkiem, gdzie w ogóle nie sporządzano operatu szacunkowego). Należy ponadto zauważyć, że działki objęte decyzjami o umorzeniu postępowania sklasyfikowane były w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne. W aktach znajdowało się pismo 34 mieszkańców wsi Siedlec z dnia 22 listopada 2013 roku w sprawie umorzenia lub zaniechania wymiaru opłaty adiacenckiej z tytułu zwiększenia wartości działek, które nie są zabudowane i w najbliższych latach budowlę na nich nie powstaną. W odpowiedzi Burmistrz informował, że każda sprawa będzie rozpatrywana indywidualnie w toku prowadzonego postępowania. Oceniając powołany stan faktyczny należy wskazać, że umorzenie postępowania z przyczyn wyżej wymienionych nie było prawidłowym działaniem i stanowiło naruszenie art. 143 § 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Artykuł 143 ust. 1 określa zakres przedmiotowy stosowania przepisów regulujących zagadnienie udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej zrealizowanych z udziałem środków publicznych. Przepisy rozdziału 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się do wszystkich nieruchomości, bez względu na ich rodzaj i

położenie, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego - do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne. Zgodnie z brzmieniem art. 92 ust. 2, do którego komentowany przepis odsyła, za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Jeśli działka jest wykorzystywana rolniczo i jako taka jest określona w ewidencji gruntów, to zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień przeznaczających teren tej nieruchomości na inne cele niż rolne lub leśne wyklucza możliwość zastosowania wyłączenia, o którym mowa w komentowanym przepisie (wyrok WSA w Szczecinie, II SA/Sz 682/12, LEX nr 1241433). Z treści ww. wyroku wynika, że przepis art. 92 ust. 2 stosuje się odpowiednio". Zwrócić trzeba uwagę, na użyty w wyżej cytowanym przepisie zwrot: "z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne". Zwrot ten oznacza bowiem, że o wyłączeniu określonej nieruchomości z zakresu przedmiotowego spornej opłaty adiacenckiej nie decyduje aktualna kwalifikacja nieruchomości w rejestrze gruntów, lecz jej przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to na przykład, że jeśli działka jest wykorzystywana rolniczo i taki jej charakter figuruje w rejestrze gruntów, to zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień przeznaczających teren tej nieruchomości na inne cele niż rolne lub leśne wyklucza możliwość zastosowania wyłączenia, o którym mowa w art. 143 ust. 1 in fine ustawy.

16. W przypadku 7 decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej i jej rozłożeniu na raty nie dokonywano zabezpieczenia należności z tego tytułu. Stosownie do art. 147 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami - opłata adiacencka może być, na wniosek właściciela nieruchomości, rozłożona na raty roczne płatne w okresie do 10 lat. Warunki rozłożenia na raty określa się w decyzji o ustaleniu opłaty. Należność gminy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w tym przez ustanowienie hipoteki. Decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej.
17. Oprocentowania należności z tytułu opłaty adiacenckiej rozłożonej na raty wg stopy redyskonta weksli dokonano tylko w dwóch na siedem skontrolowanych decyzji rozkładających na raty opłatę adiacencką. Obowiązek ten wynikał z art. 147 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Naliczenia oprocentowania były dokonane wśród skontrolowanych decyzji na kwotę 18,28 zł. W wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, w przypadkach, gdy opłata była rozkładana na raty, w zakresie oprocentowania stopą redyskonta weksli znajdował się zapis, że należne odsetki za cały okres spłaty podlegają zapłacie wraz z ostatnią ratą. W skontrolowanych decyzjach opłata adiacencka rozkładana była na 2 do 4 rat. Wśród skontrolowanych decyzji, należności rozłożone na raty podlegały zapłacie w latach 2014-2016. W przypadku 5 decyzji nie dokonano naliczenia oprocentowania z tytułu

rozłożenia na raty na łączną kwotę 174,27 zł. Ponadto w dwóch przypadkach, kiedy dokonano naliczenia oprocentowania, kwota ta była zaniżona. Naliczono 18,28 zł zamiast 30,17 zł. W tych przypadkach oprocentowanie zaniżono o kwotę 11,89 zł. Naliczenia oprocentowania wg stopy redyskonta weksli dokonano w trakcie kontroli pod datą 31 grudnia 2016 roku. Dla skontrolowanych decyzji naliczono oprocentowanie w kwocie 174,10 zł.

18. Ponadto w przypadku należności z tytułu opłaty adiacenckiej rozłożonych na raty, dla których termin płatności przypadał w latach następnych po wydaniu decyzji, nie dokonywano waloryzacji opłaty adiacenckiej. Stosownie do art. 148 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami - obowiązek wnoszenia opłaty adiacenckiej powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna. W przypadku rozłożenia opłaty na raty obowiązek ten dotyczy wpłacenia pierwszej raty. Przepis art. 148 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadza zasadę waloryzacji wysokości opłaty adiacenckiej. Wynika z niego, iż wysokość opłaty adiacenckiej ustalona w decyzji podlega waloryzacji począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana została decyzja, do pierwszego dnia miesiąca, w którym powstał obowiązek zapłaty. W tym przypadku waloryzacja (której celem jest zawsze urealnienie wcześniej ustalonej kwoty) związana jest z upływem czasu pomiędzy pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana została decyzja o ustaleniu opłaty, a pierwszym dniem miesiąca, w którym powstał obowiązek zapłaty. Waloryzacji dokonuje się zgodnie z art. 5 ww. ustawy. Stosownie do art. 5 ust. 1 i 4 ww. ustawy - waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości dla nieruchomości sklasyfikowanych w rejestrze cen i wartości nieruchomości, z uwzględnieniem danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków. W przypadku, gdy dla danego rodzaju nieruchomości nie ogłoszono wskaźnika zmian cen nieruchomości, waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie w tym zakresie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Prezes GUS w okresie objętym kontrolą nie publikował wskaźników cen nieruchomości, zatem zastosowanie powinien mieć tu wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany również przez Prezesa GUS.
19. W odniesieniu do niżej wymienionych podatników podatku od nieruchomości, objętych szczegółową kontrolą, stwierdzono nieprawidłowości:
- (...)³.

³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

W myśl art. 6 ust. 3, 4 i 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 716 ze zm.), jeżeli w trakcie roku podatkowego zaistniało zdarzenie mające wpływ na wysokość opodatkowania w tym roku, a w szczególności zmiana sposobu wykorzystywania przedmiotu opodatkowania lub jego części, podatek ulega obniżeniu lub podwyższeniu, poczynając od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło to zdarzenie. Obowiązek podatkowy wygasa z upływem miesiąca, w którym ustały okoliczności uzasadniające ten obowiązek. Jeżeli obowiązek podatkowy powstał lub wygasł w ciągu roku, podatek za ten rok ustala się proporcjonalnie do liczby miesięcy, w których istniał obowiązek,

- w przypadku podatnika (...) ⁴ stwierdzono rozbieżność pomiędzy zgłoszoną do opodatkowania (według korekty deklaracji na 2016 rok) powierzchnią gruntów pod działalność gospodarczą, a wypisem z rejestru gruntów - o 0,12 ha. W trakcie kontroli ustalono, że powierzchnia 0,12 ha to grunty sklasyfikowano jako dr - drogi. Na powyższą okoliczność kontrolowani wyjaśnili, że ww. grunty, należące do podatnika, sklasyfikowane jako dr - zadeklarowane są do podatku od nieruchomości jako budowle. Z wyjaśnień podatnika wynikało, że w deklaracji wykazano wartość drogi wraz z utwardzeniem (droga wewnętrzna wysypana kamieniem).

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy wskazać, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity z 2016 r., poz. 1629 ze zm.), podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. W świetle przytoczonych przepisów organ podatkowy jest zobowiązany prowadząc postępowanie uwzględnić dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków.

Ponadto, stosownie do przepisów art. 2 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają następujące nieruchomości lub obiekty budowlane: [1] grunty, [2] budynki lub ich części, [3] budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Według art. 2 ust. 2 wskazanej ustawy, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Zatem grunt jest objęty podatkiem od nieruchomości o ile nie podlega opodatkowaniu podatkiem rolnym lub leśnym. Budowla z kolei to obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem (art. 1a ust. 1 pkt 2 ww. ustawy). Przytoczona definicja

⁴ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

odsyla do ustawy Prawo budowlane, w której w art. 3 pkt 3 zdefiniowano pojęcie budowli.

Grunt i budowla (w tym drogowa) to odrębne przedmioty opodatkowania.

Należy mieć na uwadze także art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w świetle którego rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, z tym że stawki nie mogą przekroczyć rocznie stawek określonych w tym przepisie. Stawki ustalane są odrębnie dla gruntów, odrębnie dla budynków, a także odrębnie dla budowli.

Powyższe uwagi dotyczą również deklaracji złożonych przez podatnika w okresie wcześniejszym,

- podatnicy o numerach kont podatkowych (...) ⁵ opodatkowali taką samą powierzchnię budynku związanego z działalnością gospodarczą jak i gruntu.

Należy mieć na uwadze, że powierzchnia gruntu zajętego na prowadzenie działalności gospodarczej w przypadku budynku jednokondygnacyjnego powinna być większa niż powierzchnia budynku. W świetle art. 4 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, podstawę opodatkowania budynków lub ich części stanowi powierzchnia użytkowa. Z definicji powierzchni użytkowej zawartej w art. 1a ust. 1 pkt 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że powierzchnię użytkową budynku mierzymy po wewnętrznej długości ścian na wszystkich kondygnacjach, z wyjątkiem powierzchni klatek schodowych oraz szybów dźwigowych; za kondygnację uważa się również garaże podziemne, piwnice, sutereny i poddasza użytkowe.

Organ podatkowy stosownie do art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.) powinien podjąć czynności sprawdzające mające na celu m.in. stwierdzenie formalnej poprawności złożonych deklaracji podatkowych oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Ponadto zgodnie z art. 274a § 2 ww. ustawy - w razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy mógł wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych. Ponadto organy podatkowe pierwszej instancji mogą przeprowadzać kontrolę podatkową u podatników na mocy art. 281 § 1 i § 2 ustawy Ordynacja podatkowa. Celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego.

20. W zakresie przyjętej próby kontroli w podatku od środków transportowych od osób fizycznych nie objęto czynnościami windykacyjnymi pojedynczej

⁵ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

zaległości podatnika (...)⁶ (tytuł wykonawczy na zaległą 1 ratę podatku za 2013 rok wystawiono w trakcie kontroli RIO). Brak czynności windykacyjnych stanowił naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Unormowania zawarte w powołanym rozporządzeniu zobowiązywały wierzyciela do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych. W przypadku, gdy należność nie została zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisów prawa – wierzyciel winien wysłać do zobowiązanego upomnienie z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel winien niezwłocznie wystawić tytuł wykonawczy i przesłać do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego. W okresie od 21 maja 2014 do 31 grudnia 2015 roku w powyższym zakresie obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 roku w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 roku poz. 656). Obecnie, od 1 stycznia 2016 roku obowiązuje w powyższym zakresie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367 ze zm.).

Stosownie do § 4 ww. rozporządzenia - wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, w przypadku gdy zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany dobrowolnie wykona obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej. Działania informacyjne są podejmowane w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności przez: internetowy portal informacyjny, krótką wiadomość tekstową (sms), e-mail, telefon, faks. Działania informacyjne, są rejestrowane w postaci papierowej lub elektronicznej przez wskazanie, w szczególności: 1) formy działania informacyjnego; 2) daty podjęcia działania informacyjnego.

Zgodnie z § 7 ww. rozporządzenia - wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, niezwłocznie po upływie terminu zapłaty należności pieniężnej. W przypadku podjęcia działań informacyjnych, o których mowa w § 4, wierzyciel może przesłać upomnienie nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż 21 dni od dnia, w którym podjęto te działania. Wierzyciel przesyła niezwłocznie upomnienie, w przypadku gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres

⁶ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy.

Uległy również zmianie zasady wystawienia tytułu wykonawczego i zostały one określone podobnie jak dla upomnień. W myśl § 9 ww. rozporządzenia - wierzyciel niezwłocznie wystawia tytuł wykonawczy, w przypadku gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy.

Zaniechanie czynności windykacyjnych w stosunku do zaległości podatkowych może skutkować upływem terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych. Zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy Ordynacja podatkowa, - zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Organ podatkowy winien na bieżąco analizować zobowiązania podatkowe poszczególnych podatników, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności powodujących przerwanie lub zawieszenie biegu terminu przedawnienia, określonych w art. 70 ustawy Ordynacja podatkowa, aby nie dopuścić do przedawnienia należności podatkowych. Zgodnie z art. 59 § 1 powołanej ustawy - zobowiązanie podatkowe wygasa w całości lub w części, między innymi, w skutek przedawnienia (pkt 9).

W trakcie kontroli RIO organ podatkowy wystawił tytuł wykonawczy na zaległość wcześniej nie objętą postępowaniem egzekucyjnym.

W zakresie wydatków budżetowych

1. W ogłoszeniu z dnia 20 lutego 2015 roku na realizację zadania publicznego pn. „Powszechna nauka pływania dla dzieci z terenu Gminy i Miasta Pajęczno w roku 2015” nie zawarto informacji o zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztach, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.) taka informacja powinna zostać zamieszczona.
2. W zakresie wykorzystania dotacji na realizację celu publicznego pn. „Rozwój piłki nożnej na terenie Gminy i Miasta Pajęczno poprzez udział drużyn w rozgrywkach IV ligi”, przez Ludowy Klub Sportowy ZAWISZA z/s w Pajęcznie, w oparciu o sprawozdanie końcowe z realizacji zadania i załączone dokumenty, stwierdzono, że w kwotach wydatkowanych ze środków dotacji uwzględniono fakturę z dnia 7 lipca 2015 roku na kwotę 1.760,00 zł wystawioną przez Łódzki Związek Piłki Nożnej tytułem „rozliczenie ryczału za żółte kartki wiosna 2014/2015”. Wymienioną kwotę uwzględniono w sprawozdaniu końcowym w pozycji „opłaty związkowe”.

Tymczasem w § 5 pkt 2.1 uchwały nr 55/VIII/11 Rady Miejskiej w Pajęcznie z dnia 27 czerwca 2011 roku wskazano, że z dotacji nie mogą być finansowane lub dofinansowane w szczególności zapłaty kar, mandatów innych kar sankcyjnych nałożonych na klub sportowy lub na zawodnika tego klubu. W związku z powyższym wskazana powyżej kwota nie powinna zostać pokryta z przyznanej Klubowi przez Gminę dotacji.

W świetle art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego: 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości - podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2. Natomiast w myśl art. 252 ust. 5 i 6 ww. ustawy, zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia: 1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, 2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

3. Sprawozdanie końcowe z wykorzystania dotacji na realizację celu publicznego pn. „Rozwój piłki nożnej na terenie Gminy i Miasta Pajęczno poprzez udział drużyn w rozgrywkach IV ligi”, złożone przez Ludowy Klub Sportowy ZAWISZA, zostało sprawdzone pod względem merytorycznym i finansowym przez pracowników Urzędu, o czym świadczyła zawarta na sprawozdaniu adnotacja „wydatkowanie środków zgodne z umową i harmonogramem” oraz przedłożony kontrolującym protokół z rozliczenia dotacji udzielonej Klubowi. W związku ze wskazaną w punkcie powyżej uwagą odnośnie rozliczenia przedmiotowej dotacji, należy zauważyć, że kontrola finansowa i merytoryczna rozliczenia dotacji, przeprowadzona przez pracowników Urzędu, nie była jednak wystarczająca i skuteczna.

Skuteczna kontrola prowadzona przez jednostki udzielające dotacji ma kluczowe znaczenie dla efektywności realizacji zleczanych zadań i wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na ich realizację. Dotacje na realizację zadań z zakresu sportu są udzielane ze środków publicznych i dlatego zarówno proces ich przyznawania jak i wykorzystanie muszą podlegać rygorystycznej kontroli. W art. 126 ustawy o finansach publicznych zastrzeżono, że dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

4. Uchwałą nr 6/II/2010 z dnia 1 grudnia 2010 roku Rada Miejska w Pajęcznie ustaliła wynagrodzenie dla Burmistrza Gminy i Miasta Pajęczno. Uchwała ta weszła w życie z mocą obowiązującą od dnia 1 grudnia 2010 roku. Stosownie

do przepisów art. 73 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.), stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu, dlatego też Rada Miejska, z uwagi na powstanie nowego stosunku pracy (ponowny wybór Burmistrza w dniu 6 listopada 2014 roku), obowiązana była ustalić wynagrodzenie Burmistrza Pajęczna na okres rozpoczynającej się nowej kadencji (nawet gdy wynagrodzenie nie uległo zmianie). Nie ma przy tym znaczenia, że Burmistrzem Pajęczna została ta sama osoba, która pełniła tę funkcję w poprzedniej kadencji.

5. W wyniku kontroli prawidłowości naliczania i wypłaty wynagrodzeń oraz innych świadczeń ustalono:
 - jednemu z pracowników nieprawidłowo ustalono staż pracy, uprawniający pracownika do pobierania dodatku za wieloletnią pracę (nie uwzględniono okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych przez okres 5 miesięcy i 20 dni), co miało wpływ na zaniżenie kwoty tzw. dodatku stażowego. W trakcie kontroli RIO przyznano pracownikowi ww. dodatek od wynagrodzenia zasadniczego w prawidłowej wysokości. Jednocześnie wyrównano dodatek za 2 miesiące 2014 roku, za 5 miesięcy 2015 roku i 3 miesiące 2016 roku, łącznie na kwotę 516 zł brutto,
 - pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku pomocy administracyjnej przyznano wynagrodzenie zasadnicze według III kategorii zaszeregowania w kwocie 2.400,00 zł. Z załącznika do regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy i Miasta Pajęczno wynikało, że dla tej kategorii zaszeregowania i tego stanowiska określono wynagrodzenie zasadnicze w przedziale 1.140 zł – 2.000 zł. Pracownik pozostawał zatrudniony na wskazanym stanowisku od dnia 18 lipca 2016 roku do dnia 17 stycznia 2017 roku. Tym samym przez okres 6 miesięcy pracownikowi przyznano i wypłacono wynagrodzenie w zawyżonej wysokości o 400 zł brutto miesięcznie,
 - pracownik zatrudniony na stanowisku starszego informatyka do udokumentowania stażu pracy przedłożył świadectwa pracy z poprzednich zakładów pracy. W jednym z świadectw określono, że pracownik korzystał z urlopu bezpłatnego w okresie jednego miesiąca (nie wskazano dokładnych dat korzystania z urlopu bezpłatnego). Okresu korzystania przez pracownika z urlopu bezpłatnego nie wyłączono z ogólnego stażu pracy. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 38 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 902 ze zm.), do okresów pracy uprawniających do dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej i jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy wlicza się wszystkie poprzednio zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Natomiast w świetle art. 174 § 2 ustawy Kodeks pracy, okresu urlopu bezpłatnego nie wlicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze,

- pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku robotnika gospodarczego, w związku z rozwiązaniem umowy o pracę z dniem 14 stycznia 2014 roku, wypłacono ekwiwalent za 10 dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego. W wyniku błędu rachunkowego zaniżono ww. wypłatę ekwiwalentu o kwotę 59,20 zł brutto. Nieprawidłowość skorygowano w trakcie kontroli RIO.

W zakresie wieloletniej prognozy finansowe

1. W dniu 24 grudnia 2012 roku została podpisana umowa na wykonanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej dla zadania inwestycyjnego pn. „Termomodernizacja strażnicy OSP w Makowiskach” na kwotę 21.033,00 zł (termin wykonania dokumentacji określono do dnia 30 czerwca 2013 roku). Zadanie realizowano w latach 2012-2015. Wymienionego zadania nie ujęto w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (oraz w zmianach do WPF), podjętych w 2012 roku.

Wskazana powyżej umowa miała charakter wieloletni i zgodnie z art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych stanowiła przedsięwzięcie, przez które należało rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z: 1) programami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3; 2) umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Wykaz przedsięwzięć realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego jest elementem uchwały w sprawie WPF. Stosownie do art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia: 1. nazwę i cel; 2. jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia; 3. okres realizacji i łączne nakłady finansowe; 4. limity wydatków w poszczególnych latach; 5. limit zobowiązań. W związku z powyższym przedmiotowe zadanie powinno zostać ujęte w wieloletniej prognozie finansowej (jako dotyczące okresu 2012-2013) na lata 2012-2021.

Ponadto przepis art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań: 1) związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć; 2) z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Podkreślenia wymaga fakt, że uchwała w sprawie WPF stanowi jedyną podstawę zaciągania zobowiązań w zakresie umów związanych z realizacją przedsięwzięć, generujących wydatki w kolejnych latach budżetowych – w ramach limitu zobowiązań, określonego zgodnie z art. 226 ust. 3 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

W związku z powyższym Burmistrz Pajęczna, podpisując w dniu 24 grudnia 2012 roku powyższą umowę, zaciągnął zobowiązanie wieloletnie bez stosowanego upoważnienia.

Zgodnie z podpisaną umową, limit zobowiązań dla przedmiotowego zadania powinien wynosić 21.033,00 zł. Natomiast limit wydatków na 2012 rok powinien zostać określony w kwocie 0,00 zł.

Należy wskazać, że w wykazie przedsięwzięć, stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w roku, w którym zaciągane jest zobowiązanie (zawierana jest umowa), należy ujmować także takie zadania, projekty, programy, które mając charakter wieloletni nie skutkują wydatkami w roku bazowym.

2. Uchwałą nr 93/XI/15 Rady Miejskiej w Pajęcznie z dnia 30 listopada 2015 roku zaplanowano na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Termomodernizacja strażnicy OSP w Makowiskach” nakłady finansowe w łącznej kwocie 308.500 zł, limit wydatków w kwocie 308.500 zł, limit zobowiązań 308.500 zł. Zgodnie ze stanem faktycznym, opisanym szczegółowo w protokole kontroli, limit ten powinien wynosić 0,00 zł, ponieważ wszystkie umowy w sprawie przedmiotowego zadania zostały zawarte w 2012 i 2014 roku. W 2015 roku nie zawierano nowych umów, a jedynie dokonano wydatków na kwotę 306.180,66 zł. Zatem limit zobowiązań na 2015 roku powinien wynieść 0,00 zł. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 228 ust. 1 w zw. z art. 226 ust.1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie ewidencji środków trwałych i inwentaryzacji

1. Stwierdzono przypadki niewprowadzenia składników majątku do ewidencji księgowej w miesiącu przekazania ich do używania, czym naruszono postanowienia art. 6 ust. 1 i art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi - w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
2. Stwierdzono przypadki ewidencjonowania pozostałych środków poprzez zapis na kontach Wn konto 013 – pozostałe środki trwałe, Ma konto 072 – umorzenie pozostałych środków trwałych (jednoczesne przyjęcie i umorzenie środka trwałego), co było niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów rozporządzenia Ministra Finansów 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. W powyższym rozporządzeniu określono, że umorzenia pozostałych środków trwałych dokonuje się poprzez zapis na kontach Wn konto 401 – zużycie materiałów i energii, Ma konto 072 – umorzenie pozostałych środków trwałych.

W zakresie zamówień publicznych

1. Jeden z oferentów, którego oferta nie została uznana za najkorzystniejszą, na potwierdzenie spełnienia warunku dotyczącego sytuacji ekonomicznej i finansowej – nie przedłożył wymaganego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) dowodu opłacenia składek, wynikających z polisy ubezpieczeniowej od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia (polisa ubezpieczenia została do oferty załączona).

Stosownie do postanowień art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych - zamawiający powinien wezwać ww. oferenta do uzupełnienia dokumentu wymaganego w SIWZ na potwierdzenie spełnienia warunku udziału w postępowaniu w zakresie sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia.

2. Wykonawcą zadania inwestycyjnego pn. „Termomodernizacja strażnicy OSP w Makowiskach” została firma - FBHU SAF-BUD Dariusz Szafarz za cenę brutto 293.906,80 zł, tj. za najniższą cenę ze złożonych ofert. Cena wybranej oferty w stosunku do wartości zamówienia brutto, stanowiącej kwotę 491.963,80 zł (wartość zamówienia netto 399.970,57 zł bez zamówień uzupełniających + podatek VAT 23% na kwotę 91.993,23 zł) stanowiła 59,74% wartości zamówienia brutto i była niższa od wartości zamówienia brutto o 40,26%. Cena wybranej oferty stanowiła 84,01% średniej arytmetycznej złożonych ofert, wynoszącej 349.845,14 zł (3.148.606,22 zł/9 ofert) i była niższa od średniej arytmetycznej o 15,99%.

W związku z powyższym wskazać należy, że ze względu na okoliczność, że cena ofertowa była niższa o 40,26% od wartości szacunkowej zamówienia brutto i przekraczała 30% limit, zamawiający przed dokonaniem oceny ofert miał obowiązek (czego nie uczynił) wszcząć procedurę na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych i wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień, co do ceny ofertowej. Wskazany przepis (w brzmieniu obowiązującym dla okresu obowiązującego zamówieniem) stanowił, że - jeżeli cena oferty wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości zamawiającego, co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, w szczególności jest niższa o 30% od wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, w szczególności w zakresie: 1) oszczędności metody wykonania zamówienia, wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo sprzyjających warunków wykonywania zamówienia dostępnych dla wykonawcy, oryginalności projektu wykonawcy, kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie art. 2 ust. 3-5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. nr 200, poz. 1679, z 2004 r. nr 240, poz. 2407 oraz z 2005 r. nr 157,

poz. 1314); 2) pomocy publicznej udzielonej na podstawie odrębnych przepisów. Stosownie do zapisu w ust.2 – obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy.

Ponadto w świetle wskazanego przepisu zamawiający zobowiązany był wystąpić również o udzielenie wyjaśnień do wszystkich wykonawców, którzy zaoferowali cenę niższą o 30% od wartości zamówienia brutto. W omawianym przypadku dotyczyło to również ofert złożonych przez wykonawców: [1] PHU MARBUD I s.c. M&M Pacholec z/s Kielce – cena oferty niższa o 39,12% od wartości szacunkowej zamówienia brutto (100,00% - 299.504,57 zł/491.963,80 zł), [2] CEHINI Marcin Gil z/s Zgierz – cena oferty niższa o 31,77% od wartości szacunkowej zamówienia brutto (100%-335.653,96 zł/491.963,80 zł), [3] ZPHU RED HOUSE Grzegorz Buczyński z/s Włoszczowa – cena oferty niższa o 34,54% od wartości szacunkowej brutto (100%-322.025,07 zł/491.963,80 zł), [4] PHU BUDEX Tobiasz Lebioda z/s Wieluń – cena oferty niższa o 35,04% od wartości szacunkowej brutto (100%-319.574,12 zł/491.963,80 zł), [5] ROL-BUD Elżbieta Grabiszewska z/s Szczerców – cena oferty niższa o 34,11% od wartości szacunkowej brutto (100%-324.133,83 zł/491.963,80 zł).

Mając na uwadze drugą przesłankę, wynikającą z art. 90 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. obowiązek wystąpienia przez zamawiającego o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, w sytuacji gdy cena oferty jest niższa o 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, należy zauważyć, że wszystkie oferty posiadały ceny wyższe niż średnia cen ofertowych pomniejszona o 30% (średnia arytmetyczna cen wszystkich złożonych ofert wyniosła 349.845,14 zł. Jej zmniejszenie o 30% stanowiło kwotę 104.953,54 zł i dałoby sumę 244.891,60 zł). Niemniej jednak, jeśli przesłanka 30% zostanie spełniona należy wezwać wykonawcę do udzielenia wyjaśnień. Taki obowiązek ciąży na zamawiającym, jeśli zachodzi co najmniej o jedną z wymienionych w tym przepisie okoliczności, tj. gdy oferta jest niższa o 30 % od wartości zamówienia lub oferta jest niższa o 30 % od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert. Na taką interpretację zapisu wskazuje m.in. jego literalne brzmienie, w którym użyta alternatywa pozwala na jego zastosowanie zarówno przy łącznym spełnieniu obu przesłanek, jak również w przypadku wystąpienia tylko jednej z nich. W zakresie omawianego zagadnienia wypowiedziała się również Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 15 stycznia 2015 r. (KIO 2766/14) jednoznacznie wskazując, iż „*obowiązek wszczynania procedury na podstawie art. 90 ust. 1 p.z.p. występuje w każdym przypadku, gdy zamawiający ustali, że zachodzi co najmniej jedna z wymienionych w tym przepisie okoliczności*”. Idąc dalej, w treści uzasadnienia wyroku KIO stwierdza, że „*cena oferty odwołującego stanowi około 50% wartości zamówienia, więc już ten fakt zobowiązywał zamawiającego do zwrócenia się o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny (...), niezależnie czy drugi element wskazany w przepisie (cena oferty niższa o 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert) miał miejsce, czy też nie.*”

Wskazany artykuł 90 ustawy Prawo zamówień publicznych został zmieniony ustawą z dnia 22 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1020) i ustawę z dnia 22 lipca 2016 roku o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1265). Po zmianie wprowadzonej ustawą z dnia 22 czerwca 2016 roku w art. 90 po ust. 1 wprowadzono m.in. ustęp 1a o treści: „W przypadku gdy cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od: 1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania zgodnie z art. 35 ust.1 i ust.2 lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba, że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia; 2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust.1.

W zakresie jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli

W sprawozdaniu z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego wykazano w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2015 roku średnią liczbę etatów dla nauczycieli mianowanych – 29,33, natomiast w okresie od 1 września do 31 grudnia 2015 roku – 24,12. Prawdłowo w sprawozdaniu powinna zostać wykazana średnia liczba etatów w okresie styczeń – sierpień 2015 roku – 29,33 i w okresie wrzesień – grudzień 2015 roku – 24,09. Łącznie w okresie wrzesień – grudzień 2015 roku średnią liczbę etatów zawyżono o 0,03. Przyczyny nieprawidłowości zostały szczegółowo wskazane w protokole z kontroli. Ogólna kwota zawyżenia jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli mianowanych wynikająca z nieprawidłowego określenia wymiaru etatu wyniosła 469,60 zł.

W zakresie innych ustaleń

Zarówno za 2015 rok, jak i za 2016 rok, w Gminie Pajęczno wystąpiła nadwyżka dochodów nad wydatkami w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, co więcej za 2016 roku nadwyżka ta była ponad dwukrotnie wyższa niż za 2015 rok. Przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U z 2016 r., poz. 250 ze zm.) wymagają rozliczenia nadwyżki poprzez jej wykorzystanie na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o czym stanowi art. 6r ust.2c, zgodnie z którym – środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, mogą być wykorzystane także na wyposażenie, zgodnie z regulaminem, nieruchomości przeznaczonych do celów publicznych w pojemniki

przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowych i technicznym. Zwrócić należy zatem uwagę na konieczność rozliczenia poczynając od 2017 roku nadwyżki dochodów nad wydatkami w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 i 2016 rok, poprzez przeznaczenie jej na pokrycie kosztów funkcjonowania tego systemu. Dochód gminy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spełnia bowiem warunki określone w art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczone na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. A tak właśnie stanowi ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy zaznaczyć również, że nieprawidłowe jest utożsamianie nadwyżki dochodów nad wydatkami w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z kwotą wolnych środków. Zgodnie bowiem z art. 217 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - nadwyżką lub deficytem budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast wolne środki w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 - to nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Tak definiowane wolne środki wykazywane są w poz. D.16. sprawozdania o nadwyżce / deficycie jednostki samorządu terytorialnego (Rb-NDS). Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 22 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 roku poz. 1015 ze zm.). Zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 6 - wolne środki mogą być jednym ze źródeł pokrycia deficytu.

Należy zastrzec, że nie wszystkie środki pieniężne, które zostają w jednostce samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego to środki rozumiane przez ustawodawcę jako „wolne środki”, czyli wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Do kategorii innych środków pieniężnych pozostałych na rachunku bankowym, nie będących wolnymi środkami, zaliczane są należności samorządów, które muszą być klasyfikowane i wydatkowane w ściśle określony sposób. Wpływy te i cele, na jakie mogą być przeznaczone, określają ustawy odrębne od przepisów ustawy o finansach publicznych. Typowym przykładem takich środków są m.in. środki z tytułu nadwyżki dochodów nad wydatkami w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Zgodnie ze wzorem sprawozdania Rb-NDS stanowiącym załącznik nr do załącznik nr 22 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, przychody budżetowe (D1) zostały pogrupowane w następujące kategorie:

- D11 – kredyty i pożyczki,
- D12 – spłaty pożyczek udzielonych,
- D13 – nadwyżka z lat ubiegłych,

- D14 – papiery wartościowe,
- D15 – prywatyzacja majątku,
- D16 – wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych,
- D17 – inne źródła.

Stosownie do wyjaśnień zawartych w § 13 pkt 7 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej - w wierszach "inne źródła" przychodów i "inne cele" rozchodów ujmuje się źródła ujęte w uchwale budżetowej po zmianach, nie ujęte w innych wierszach sprawozdania. Z ww. kategorii przychodów grupowanych przez sprawozdanie Rb-NDS wynika, że nadwyżka dochodów nad wydatkami w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi nie mieści się w pojęciu żadnej z kategorii przychodów poza „innymi źródłami”.

Występująca od dwóch lat nadwyżka dochodów nad wydatkami w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyraźną tendencją rosnącą powinna skłonić władze Gminy Pajęczno do ponownego przeanalizowania uchwalonych stawek opłaty pod kątem zweryfikowania ich wysokości.

Odpowiedzialność za powyższe uchybienia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Miejskiego w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Przekazując informację o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Burmistrza o podjęcie działań na celu ich usunięcia oraz zapobieżenia ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić prawidłowe wykazywanie z sprawozdaniu Rb-Z warunkowo umorzonych kwot zobowiązań z tytułu pożyczek oraz zaprzestać wyksięgowywania warunkowo umorzonych kwot pożyczek z ewidencji księgowej przed ich ostatecznym rozliczeniem.
2. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w szczególności poprzez właściwą klasyfikację dochodów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz prowizji z tytułu kredytów i pożyczek.

3. Zapewnić przestrzeganie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku 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, w szczególności poprzez:
 - ewidencjonowanie na koncie 909 – Rozliczenia międzyokresowe, w księgach rachunkowych budżetu gminy jedynie odsetek obciążających koszty danego roku, a których termin płatności przypada na rok następny,
 - ewidencjonowanie operacji w księgach rachunkowych budżetu Gminy i Urzędu Gminy i Miasta na kontach ujętych w planie kont oraz zgodnie z ich treścią ekonomiczną.
4. Zapewnić przestrzeganie art. 6 i art. 20 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, w szczególności poprzez ujmowanie w księgach rachunkowych wszystkich osiągniętych, przypadających na rzecz jednostki przychodów i obciążających ją kosztów związanych z tymi przychodami dotyczących danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty oraz poprzez wprowadzanie do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
5. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych oraz Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych, danych o skutkach finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych.
6. Dokonać korekty sprawozdań budżetowych Rb-PDP i Rb-27S, sporządzonych za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2015 roku, w związku z nieprawidłowym wykazaniem skutków obniżenia górnych stawek podatkowych. Poprawione sprawozdania przekazać RIO w Łodzi, wskazując przyczynę korekty.
7. Zobowiązać pracowników Urzędu Gminy i Miasta do terminowego rozliczania się z pobranych zaliczek jednorazowych, mając na względzie uregulowania wewnętrzne przyjęte przez jednostkę w powyższym zakresie.
8. Zapewnić przestrzeganie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, w szczególności:
 - art. 35 ust. 1 ustawy, w zakresie obowiązku podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w najem lub dzierżawę,
 - art. 38 ust. 2 ustawy, w zakresie podawania do publicznej wiadomości ogłoszeń o przetargu po upływie terminów, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 ww. ustawy,
 - art. 41 ust. 1 ustawy, w zakresie obowiązku zawiadamiania osoby ustalonej jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, najpóźniej w ciągu

- 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia,
- art. 70 ust. 3 ustawy, w zakresie ustalania oprocentowania od rozłożonej na raty niespłaconej części ceny, przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski,
 - art. 67 ust. 1 i 2 w zw. z art. 156 ustawy, w zakresie ustalania ceny nieruchomości na podstawie jej wartości, przy czym w pierwszym przetargu cena wywoławcza nie może być niższa niż wartość nieruchomości. Natomiast podstawą ustalenia wartości nieruchomości jest operat szacunkowy sporządzony na piśmie przez rzeczoznawcę majątkowego,
 - art. 143 ust. 1 ustawy, w zakresie stosowania przepisów regulujących zagadnienie udziału mieszkańców w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej zrealizowanych z udziałem środków publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem, że przepisy rozdziału 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się do wszystkich nieruchomości, bez względu na ich rodzaj i położenie, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego - do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne,
 - art. 147 ust. 1 ustawy, w zakresie obowiązku dokonywania zabezpieczenia należności z tytułu opłaty adiacenckiej w przypadku rozłożenia jej na raty,
 - art. 147 ust. 2 ustawy, w zakresie obowiązku oprocentowania należności z tytułu opłaty adiacenckiej rozłożonej na raty wg stopy redyskonta weksli,
 - art. 148 ust. 3 ustawy, w zakresie obowiązku waloryzacji wysokości opłaty adiacenckiej (w przypadku jej rozłożenia na raty) począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana została decyzja, do pierwszego dnia miesiąca, w którym powstał obowiązek zapłaty.
9. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości w szczególności:
- § 4 ust. 6 rozporządzenia, w zakresie właściwego ustalania terminu wniesienia wadium w przetargach na sprzedaż nieruchomości,
 - § 6 ust. 4 rozporządzenia, w zakresie publikacji ogłoszeń o przetargach na zbycie nieruchomości, których cena wywoławcza jest wyższa niż równowartość 10 000 euro, dla których wyciąg z ogłoszenia o przetargu zamieszcza się w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest zbywana nieruchomość, ukazującej się nie rzadziej niż raz w tygodniu, co najmniej na 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu,
 - § 6 ust. 6 rozporządzenia, w zakresie obowiązku przeliczenia ceny wywoławczej sprzedawanej nieruchomości na równowartość euro, w terminie nie wcześniejszym niż 7 dni przed terminem pierwszego ogłoszenia

- o przetargu, według średniego kursu ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski obowiązującego w tym dniu,
- § 14 ust. 3 rozporządzenia, w zakresie ustalania minimalnej wysokości postąpienia, tj. nie mniej niż 1% ceny wywoławczej, z zaokrągleniem w górę do pełnych dziesiątek złotych.
10. Zaprzestać przekształcania w drodze decyzji prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na rzecz osób, którym takie prawo nie przysługuje, stosownie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 roku sygn. Akt K 29/13 (Dz. U. nr 373 z dnia 17 marca 2015 roku), którym art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności uznano za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.
 11. Przeanalizować możliwość wyegzekwowania zwrotu do budżetu bonifikaty zastosowanej przy przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności działki nr 59/2 na rzecz użytkowników wieczystych.
 12. Zapewnić dokonywanie w stosunku do składanych przez podatników deklaracji podatkowych czynności sprawdzających, na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji, stosownie do art. 274a § 2 ustawy, wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny poddania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.
 13. Przy ustalaniu stawek czynszu dla dzierżawionych nieruchomości przestrzegać zarządzenia Burmistrza Pajęczna w sprawie stawek czynszu dzierżawnego nieruchomości stanowiących własność Gminy Pajęczno.
 14. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 października 2016 roku o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, mając na względzie uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
 15. Podjąć czynności w celu wyjaśnienia prawidłowości opodatkowania podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
 16. Zapewnić podejmowanie czynności windykacyjnych w stosunku do podatników zalegających z zapłatą należności podatkowych, przestrzegając przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych - aby nie dopuścić do przedawnienia roszczeń w tym zakresie.
 17. W treści ogłoszenia o konkursie na realizację zadań publicznych zamieszczać wszystkie informacje wymagane przez art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
 18. Zapewnić rzetelne rozliczanie dotacji udzielonych z budżetu Gminy na rozwój sportu, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. W zakresie kwot podlegających zwrotowi do budżetu (dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem) podjąć czynności mające na celu wyegzekwowanie ich zwrotu do budżetu.

19. Zapewnić należytą kontrolę ze strony właściwych merytorycznie pracowników w zakresie rozliczeń dotacji udzielonych na zadania z zakresu sportu.
20. Podjąć działania mające na celu przedstawienie Radzie Miejskiej w Pajęcznie projektu uchwały w sprawie określenia wynagrodzenia Burmistrza Gminy i Miasta Pajęczno.
21. Zapewnić przestrzeganie przepisów zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1786), w art. 38 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy, w zakresie ustalania prawa i wypłaty dodatku za wieloletnią pracę oraz postanowień zawartych w regulaminie wynagradzania pracowników w Urzędzie Gminy i Miasta Pajęczno, określonym w zarządzeniu nr 38/09 Burmistrza Gminy i Miasta Pajęczno z dnia 4 czerwca 2009 roku.
22. Zapewnić zaciąganie zobowiązań wieloletnich w ramach upoważnień dla organu wykonawczego, ujętych w uchwale Rady Miejskiej w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).
23. Przestrzegać art. 226 ust. 3 i 4 oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, poprzez ujmowanie w wieloletniej prognozie finansowej wszystkich przedsięwzięć, których realizacja wykracza poza rok budżetowy, oraz poprzez właściwe określanie limitów zobowiązań oraz wydatków dla tych przedsięwzięć.
24. Udzielając zamówień publicznych przestrzegać przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 Prawo zamówień publicznych, w szczególności:
 - art. 26 ust. 3 ustawy, nakładającego na zamawiającego obowiązek wzywania wykonawców do uzupełnienia wymaganych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznych dokumentów,
 - art. 90 ustawy, dotyczącego procedury pozwalającej weryfikować okoliczność podania przez wykonawcę w ofercie rażąco niskiej ceny.
26. Zapewnić prawidłowe obliczanie średniej liczby etatów dla nauczycieli stanowiących podstawę obliczenia jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U z 2010 roku nr 6, poz. 35 ze zm.).
27. Zapewnić przestrzeganie art. 6r ust. 2c ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez zapewnienie rozliczenia nadwyżki dochodów nad wydatkami w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi poprzez jej wykorzystanie na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami.

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 wykonania 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 pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Miejskiej w Pajęcznie

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Pajęcznie

aa.

