



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

WK/0804/128/15/K/1/2019

Gdańsk, dnia 22 listopada 2019 r.



K. Majne
M. Kullon
PN
27.11.2019

**Pan
Miroslaw Poblocki
Prezydent Miasta Tczewa**

sprawa: Wystąpienie pokontrolne.

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.) oraz § 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747) w okresie od dnia 20 maja 2019 r. do dnia 24 września 2019 r. kontrolę kompleksową miasta Tczew.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 24 września 2019 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Prezydentowi.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2015 - 2018 oraz inne okresy w miarę potrzeby – zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Miejskiej i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

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

Do najistotniejszych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli należy zaliczyć:

1. nieterminowe przekazanie w 2019 r. niewykorzystanych środków przeznaczonych na realizację wydatków niewygasających (których wykaz określiła Rada Miejska w Tczewie uchwałą Nr III/32/2018 r. z dnia 27 grudnia 2018 r.) na rachunek dochodów budżetu miasta Tczewa, a mianowicie:
 - środki w kwocie 4.909 zł niewykorzystane na realizację zadania: *Podział nieruchomości gruntowych położonych przy ul. Tczewskich Saperów oraz Placu Patriotów* przekazano na rachunek dochodów budżetu miasta w dniu 28 lutego 2019 r., (zgodnie z w/w uchwałą należało je wykorzystać do dnia 31 stycznia 2019 r.) – opóźnienie wyniosło 21 dni,

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

tel.: 58 301-86-45, fax: 58 346-25-15

NIP 583-21-22-408 REGON 190134954

✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

– środki w kwocie 598.243 zł niewykorzystane na realizację zadania: *Rewitalizacja - adaptacja budynku przy ul. Elżbiety 19B – Rodzinny Klub Zatorze wraz z nadzorem inwestorskim* przekazano na rachunek dochodów budżetu miasta w dniu 24 maja 2019 r. (zgodnie z w/w uchwałą należało je wykorzystać do dnia 30 kwietnia 2019 r.) – opóźnienie wyniosło 17 dni, czym naruszono art. 263 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) – str. 16 - 17 protokołu kontroli.

W myśl wskazanego przepisu środki finansowe niewykorzystane w terminie określonym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlegają przekazaniu na dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia określonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

2. Obciążenie w 2018 r. przyszłych nabywców nieruchomości (zbywanych przez miasto w związku z poprawieniem warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej) kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, tj. kosztami ich wyceny i podziału (4 przypadki na 5 skontrolowanych), czym naruszono art. 25 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.) – str. 44 protokołu.

Stosownie do przywołanych przepisów gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, który to przepis w pkt. 2 określa, że jedną z takich czynności jest zapewnienie wyceny nieruchomości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 r., I OSK 1807/11).

Na etapie szacowania wartości nieruchomości brak podstawy do obciążania tego rodzaju kosztem przyszłych nabywców, bowiem regulacja ustawowa w sposób jasny określa podmiot, na którym spoczywa obowiązek dokonania wyceny nieruchomości, a tym samym pokrycia jej kosztów.

Natomiast kształtowanie wysokości ceny sprzedaży nieruchomości może nastąpić w sposób uwzględniający rekompensatę poniesionych przez sprzedającego kosztów, np. wyceny nieruchomości.

W opisanym przypadku cena nieruchomości nie uwzględniała kosztów przygotowania ich do sprzedaży. W takiej sytuacji obciążenie nabywców nieruchomości (przed lub w dniu zawarcia umowy) kosztami przygotowania jej do transakcji nie znajduje uzasadnienia.

Również z treści art. 35 ust. 1 w/w ustawy (regulującego tryb sprzedaży nieruchomości gminnych) wynika, że właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. W wykazie tym określa się odpowiednio m. in.: powierzchnię nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania oraz jej cenę. Określenie wartości nieruchomości, celem wskazania na tej podstawie jej ceny, musi nastąpić przed podaniem do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Zatem regulacje ustawowe nakładają na organ wykonawczy gminy obowiązek podania ceny nieruchomości już w chwili sporządzenia wykazu i nie zawierają podstawy do przeniesienia obowiązku oszacowania nieruchomości na nabywcę.

3. Obciążenie w 2018 r. kosztami wyceny 3 użytkowników wieczystych gruntu, na rzecz których zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności 1 nieruchomości (w 2018 r. wydano 1 decyzję), czym naruszono art. 262 § 1 pkt 2

ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1314) – str. 47 protokołu.

Zgodnie z art. 262 § 1 pkt 2 kpa stroną obciążają te koszty postępowania, które zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie.

Jak wynika natomiast z art. 4 ust. 2 *ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości* właściwy organ administracji rozstrzygając decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zobowiązany jest ustalić opłatę z tytułu przekształcenia.

Do ustalenia tej opłaty stosuje się odpowiednio art. 67 ust. 3a i art. 69 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*.

Przywołany przepis art. 67 ust. 3a w/w ustawy stanowi, że jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości. Natomiast art. 69 nakazuje, że na poczet ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określoną według stanu na dzień sprzedaży.

Z zestawienia powyższych przepisów wynika, iż dla rozstrzygnięcia w drodze decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności niezbędne jest określenie wartości nieruchomości, będącej podstawą ustalenia opłaty za przekształcenie.

Ustalenie wartości nieruchomości leży w zakresie ustaleń faktycznych niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy przekształcenia. Sporządzenie operatu szacunkowego nieruchomości jest zatem częścią postępowania dowodowego, którego przeprowadzenie jest ustawowym obowiązkiem, w rozumieniu art. 262 § 1 pkt 2 kpa, organu właściwego do wydania decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Z uwagi na to, że operat szacunkowy nieruchomości jest środkiem dowodowym służącym ustaleniu wartości nieruchomości, zaś organ administracji zobowiązany jest do zebrania całego materiału dowodowego koniecznego do wydania orzeczenia (zgodnie z art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1 kpa), jego obowiązkiem jest ponoszenie kosztów sporządzenia tego operatu, a tym samym brak jest podstaw do obciążania tymi kosztami strony.

4. Niezamieszczenie w treści ogłoszenia o przetargu na sprzedaż nieruchomości gminnych (w 3 przypadkach na 6 sprawdzonych) informacji o obciążeniach nieruchomości i zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość, czym naruszono § 13 pkt 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. *w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz.1490) – str. 43 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem w ogłoszeniu o przetargu zamieszcza się m. in. informacje o obciążeniach nieruchomości i zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość.

5. Wydatkowanie w 2018 r. kwoty 199.774,10 zł na pokrycie kosztów nagród rzeczowych przyznanych parom małżeńskim na podstawie Zarządzenia Nr 144/2016 Prezydenta Miasta Tczewa z dnia 27 kwietnia 2016 r. *w sprawie przyznania parom małżeńskim obchodzącym jubileusz pożycia małżeńskiego nagród rzeczowych* – str. 59 - 60 protokołu.

W obowiązującym systemie prawnym brak jest przepisu prawa, na podstawie którego gmina (jak również jej jednostki organizacyjne) mogłyby dokonywać tego rodzaju wydatków.

Wyплаты powyższych świadczeń nie sposób uzasadnić realizacją zadań własnych gminy wymienionych w katalogu zawartym w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 506).

Przedmiotowe wydatki nie są również związane z polityką prorodzinną, prowadzenie której wiąże się ze stworzeniem korzystnych warunków funkcjonowania rodziny – w szczególności dotyczących rodzicielstwa, a także wspieraniem rodziny i systemu pieczy zastępczej – głównie rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej.

Natomiast art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) określa zasadę, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Podobne stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 7 marca 2013 r. (III SA/Gd 21/13) w przedmiocie nieważności uchwały w sprawie nagród pieniężnych dla jubilatów za długoletnie pożycie małżeńskie oraz gratyfikacji w formie upominków za jubileusz 100 - lecia urodzin i dla rodziców lub opiekunów prawnych pierwszego noworodka urodzonego w danym roku kalendarzowym, gdzie wskazano: *W obowiązującym systemie prawnym nie ma upoważnienia ustawowego, które przyznawałoby organom gminy stanowienie aktu prawa miejscowego o treści wynikającej z uchwały. Takiej podstawy prawnej nie mogą zwłaszcza stanowić przepisy powołane w uchwale, tj. art. 18 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 pkt 16 u.s.g. W art. 18 ust. 1 przewidziano, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Wprowadzone domniemanie kompetencji na rzecz gminy stanowi jednak jedynie rozdzielenie kompetencji pomiędzy poszczególne organy gminy, nie jest natomiast wymagana przez prawo wyraźną podstawą prawną do wydawania przez radę gminy aktów prawa miejscowego, także w zakresie zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 ust. 1 u.s.g. Jak słusznie wskazuje się w literaturze art. 7 ust. 1 i 2 u.s.g. nie stanowi normy kompetencyjnej do posługiwania się władczymi formami działania, za pomocą których będzie wkraczać w sferę praw i obowiązków obywatela (zatem także i w formie stanowienia prawa miejscowego). Niezbędne jest w tym celu szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawach szczególnych (op.cit. str. 110). A zatem w niniejszej sprawie brak było podstaw prawnych upoważniających Radę Miasta S. G. do podjęcia uchwały nr [...] z dnia 29 sierpnia 2012r. Podjęta ona została, jak słusznie wskazał organ nadzorczy z naruszeniem wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu, zobowiązującej organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego, do działania na podstawie i w granicach prawa.*

Rozważania te dokonane w procesie badania legalności uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego są zasadne także wobec norm wprowadzanych zarządzeniem organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

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

1. przekazywanie niewykorzystanych środków finansowych (przeznaczonych na wydatki niewygasające) na dochody budżetu miasta w terminie 7 dni od dnia określonego w uchwale w sprawie ustalenia wykazu wydatków budżetu, których niezrealizowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego;

2. zaniechanie obciążania przyszłych nabywców nieruchomości kosztami przygotowania ich do sprzedaży (niebędących składnikiem ceny).
3. zaniechanie obciążania kosztami wyceny użytkowników wieczystych gruntów, na rzecz których zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości,
4. sporządzanie ogłoszeń o przetargach na sprzedaż nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami,
5. dokonywanie wydatków jedynie na zadania, których realizacja wynika z przepisów prawa, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

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

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

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

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

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w GDAŃSKU
Luiza Budner-Iwanička

Do wiadomości:

Pan Zenon Drewa - Przewodniczący Rady Miejskiej w Tczewie.