



P. B. Zóty /
Skon olo p. Skerbin /

Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie

71-727 Szczecin, ul. Światowida 77

tel.: (91) 4 426 101,

fax. (91) 4 236 392,

e-mail: szczecin@rio.gov.pl

Szczecin, dnia 11 sierpnia 2017 r.

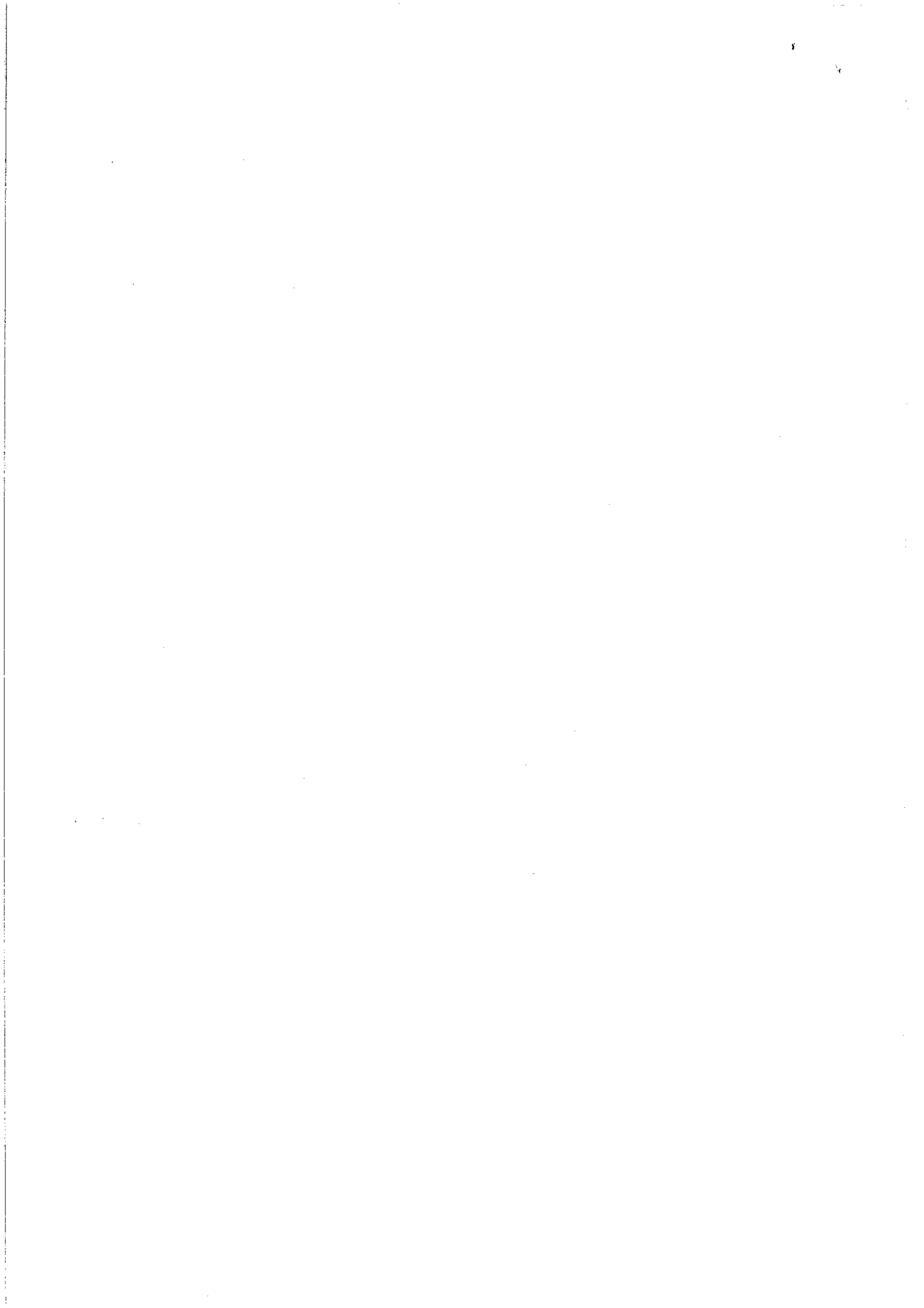
K.0010.278.MM.2017

URZĄD GMINY REWAL WPŁYNEŁO	
dn. 14. 08. 2017	
Poz. Nr 15718	Ilość zał.
Podpis

**Pani
Wioletta Brzezińska
Zastępca Wójta
Gminy Rewal**

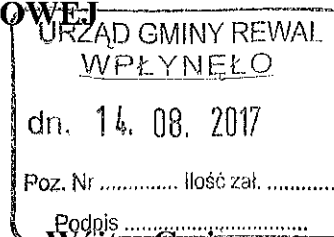
W załączeniu przekazuję uchwałę Nr XIX.112.2017 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Zastępcę Wójta Gminy Rewal do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie
Mariusz Białkowski



**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 9 sierpnia 2017 r.



w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Zastępcę Wójta Gminy Rewal do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) po rozpatrzeniu zgłoszonych przez Zastępcę Wójta Gminy Rewal pismem z dnia 26 lipca 2017 r. (znak: Fn.3035-31/2017.IS) zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, zawartych w piśmie z dnia 12 lipca 2017 r. (znak: WK.0913.1321.6.K.2017) uchwała się, co następuje:

- § 1. Uwzględnia się zastrzeżenia Zastępcy Wójta Gminy Rewal w zakresie zarzutu dotyczącego nieprzestrzegania zasad realizacji programu postępowania naprawczego w związku z zaciąganiem zobowiązań na realizację zadań inwestycyjnych niestanowiących zadań obligatoryjnych gminy.
- § 2. Oddala się zastrzeżenia Zastępcy Wójta Gminy Rewal w pozostałym zakresie.
- § 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Działając na podstawie przepisów art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie skierował do Zastępcy Wójta Gminy Rewal wystąpienie pokontrolne z dnia 12 lipca 2017 r. (znak: WK.0913.1321.6.K.2017), sformułowane na podstawie wyników kontroli kompleksowej gospodarki finansowej gminy Rewal za lata 2013-2016, wybranych zagadnień za okres sprzed 2013 r. oraz występujących w roku 2017.

Pismem z dnia 26 lipca 2017 r. (znak: Fn.3035-31/2017.IS) Zastępca Wójta Gminy Rewal zgłosiła zastrzeżenia do przedstawionych wniosków w zakresie zarzutów nie przestrzegania zasad realizacji programu postępowania naprawczego oraz zarzutu nie wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych w toku prowadzonych wcześniej kontroli, zawartych we wstępie do przedmiotowego wystąpienia.

Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 9 sierpnia br., po przeanalizowaniu ustaleń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym oraz zastrzeżeń jednostki kontrolowanej, postanowiło uwzględnić zastrzeżenia Zastępcy Wójta Gminy Rewal w zakresie zarzutu dotyczącego

nieprzestrzegania zasad realizacji programu postępowania naprawczego w związku z zaciąganiem zobowiązań na realizację zadań inwestycyjnych niestanowiących zadań obligatoryjnych gminy oraz oddalić zastrzeżenia w pozostałym zakresie. Szczegółowe informacje dotyczące treści sformułowanych wniosków pokontrolnych, wniesionych zastrzeżeń oraz stanowiska Kolegium przedstawiono poniżej.

- 1. Nie przestrzeganie zasad programu postępowania naprawczego w zakresie maksymalizacji dochodów w związku z przekazaniem przez gminę w dniu 27 stycznia 2017 r. budynków (wraz z pożytkami) w dzierżawę spółce za czynsz roczny w kwocie 3 066,09 zł pomimo, że z tytułu czynszów dzierżawnych budynków dworców kolejki wąskotorowej gminie przysługiwały dochody roczne w łącznej wysokości 132 000,00 zł.*

Ustosunkowując się do powyższego zastrzegający podniósł, iż pozostawienie majątku wytworzonego w ramach realizacji projektu z wykorzystaniem środków unijnych w gminie w celu maksymalizacji dochodów z dzierżawy pozostawałoby w sprzeczności z wcześniej zaciągniętymi zobowiązaniami, a co najistotniejsze przyjętą przez radę gminy strategią realizacji zadań własnych gminy. Uchwałą Nr XXXVI/289/13 Rady Gminy Rewal z dnia 22 marca 2013 roku w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w celu realizacji zadania własnego gminy w zakresie transportu koleją wąskotorową, organ stanowiący gminy zobowiązał Wójta do utworzenia jednoosobowej spółki prawa handlowego, której powierzono realizację wskazanego wyżej zadania własnego gminy. Przedmiotowa uchwała jako zgodna z przepisem art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie została zakwestionowana przez organ nadzoru, a tym samym stała się obowiązującą na obszarze gminy Rewal formułą prawną realizacji zadania własnego z dziedziny transportu kolejowego. Realizacja przedmiotowego zadania bezpośrednio przez gminę wiązałaby się po pierwsze z koniecznością poczynienia nieplanowanych wcześniej wydatków związanych z powołaniem w Urzędzie Gminy dodatkowej komórki organizacyjnej (lub chociażby jednego stanowiska pracy), do której należałaby realizacja tychże zadań. Po wtóre, pozbawienie powołanej uprzednio spółki gminnej dochodów będące naturalną konsekwencją ewentualnego przejęcia zadań w zakresie kolejnictwa przez pracowników Urzędu, zmusiłoby gminę do poczynienia dodatkowych wydatków, bądź to związanych z dalszą działalnością spółki, bądź też - w przypadku uznania, iż jej działalność jest zbędna - związanych z jej likwidacją. Przekazanie majątku spółce zaprojektowane zostało już na etapie składania wniosku o finansowanie zewnętrzne, ewentualna inna formuła zagospodarowania majątku powstałego w wyniku realizacji projektu pozostawałaby w sprzeczności z zasadą trwałości i niezmienności projektu współfinansowanego ze źródeł europejskich. Nie zawarcie tym samym, umowy dzierżawy stałoby się podstawą do sformułowania ze strony Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego jako jednostki nadzorującej projekty z wykorzystaniem środków unijnych, zarzutów związanych z naruszeniem przyjętych uprzednio, co do zasady niezmiennych reguł ich realizacji. Możliwe konsekwencje tego typu działań mogłyby zatem zakresem swym obejmować zwrot unijnych środków wykorzystanych niezgodnie z procedurą, jak też ewentualną odpowiedzialność dyscyplinarną. Konstruując założenia optymalizacji dochodów przyjęte w aktualnie realizowanym programie postępowania naprawczego nie zakładano uzyskania dochodów z tytułu dzierżawy obiektów

dworcowych przekazanych na mocy umowy dzierżawy do spółki, a wartość dochodów z tytułu dzierżawy została określona na poziomie 3 000,00 zł, to jest na poziomie dochodów z roku poprzedniego.

W ocenie Kolegium, biorąc pod uwagę zakres przedsięwzięć przyjętych w programie postępowania naprawczego, zmierzających do osiągnięcia wymiernych efektów finansowych w celu poprawy sytuacji finansowej gminy, wysunięcie wniosku o nie maksymalizowaniu dochodów z tytułu dzierżawy było uzasadnione. W przedmiotowym programie przyjęto przedsięwzięcie zakładające w sposób ogólny maksymalizację wpływów z tytułu dzierżaw, bez wskazania, iż powyższe nie dotyczy dochodów z tytułu dzierżawy obiektów dworcowych przekazanych na mocy umowy dzierżawy do spółki.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium oddaliło zastrzeżenia wniesione przez Zastępcę Wójta Gminy w przedmiotowym zakresie. Jednocześnie Kolegium uznało, iż podkreślenia wymaga fakt, że ogólne dochody gminy osiągnięte po przystąpieniu do realizacji programu postępowania naprawczego, znacznie przewyższają kwoty prognozowane w tym programie. Zakładano, iż w 2016 r. gmina osiągnie dochody w wysokości 62 mln zł, a w 2017 r. – 51 mln zł. Ostatecznie rok 2016 r. zamknął się wykonaniem dochodów na poziomie 78 mln zł, natomiast w pierwszym półroczu bieżącego roku budżetowego wykonane dochody wyniosły już 79 mln zł. Na powyższe decydujący wpływ miały dochody pochodzące ze sprzedaży majątku gminy.

2. Nie przestrzeganie zasad programu postępowania naprawczego w zakresie racjonalnego ograniczania wydatków w związku z przejęciem od Powiatu Gryfickiego zadań z zakresu zarządzania publicznymi drogami powiatowymi w latach 2016 (od dnia 31 maja 2016 r.) i 2017, w wyniku czego budżet gminy został obciążony na rzecz powiatu czynszem rocznym w kwocie 35 000,00 zł oraz kosztami utrzymania nawierzchni dróg, chodników, poboczy, wykonywania robót utrzymaniowych i zabezpieczających, utrzymania zieleni w pasach drogowych.

W ocenie zastrzegającego postawiony zarzut dopuszcza niewłaściwą wykładnię przepisów definiujących zadania własne, których realizacja przez gminę jest w świetle przepisu art. 7 ustawy o samorządzie gminnym obligatoryjna. Zawarcie umowy z Powiatem Gryfickim nie tylko nie kolidowało z założeniami programu postępowania naprawczego, ale wręcz wynikało z konieczności zapewnienia realizacji opisanych poniżej zadań własnych gmin. Umocowanie do jej zawarcia źródło znajduje wprost w przepisie art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem zgodnie z normą tamże zawartą zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie odpowiednio:

- pkt. 1 ładu przestrzennego,
- pkt. 2 gminnych dróg, ulic (...) oraz organizacji ruchu drogowego,
- pkt. 4 lokalnego transportu zbiorowego,
- pkt. 10 turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- pkt. 14 porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (...),
- pkt. 15 utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,

należy do kategorii zadań własnych gmin, których niewykonanie skutkuje odpowiedzialnością karną, finansową i dyscyplinarną. W okresie wakacyjnym licząca ca. 4 000 mieszkańców gmina gości około 150.000 turystów, i to w większości przybywających na jej teren własnymi środkami transportu. Obowiązkiem gminy (ale też, co należy szczególnie podkreślić, znaczącym źródłem dochodów), jest właściwe zorganizowanie ruchu drogowego oraz wygospodarowanie odpowiedniej ilości miejsc postojowych i parkingowych. Nie można też pomijać obowiązku zapewnienia ładu przestrzennego, bezpieczeństwa ludzi, mienia oraz ruchu drogowego w okresie wzmożonego ruchu turystycznego. Tym właśnie celom, wynikającym z przepisów rangi ustawowej służyć miało zawarcie porozumienia z Powiatem Gryfickim, w wyniku którego gmina przejęła kompleksowo zarządzanie drogami posadowionymi na jej obszarze. Przejęcie zadań z zakresu zarządzania drogami, a w konsekwencji kompleksowe uregulowanie ruchu drogowego na obszarze gminy, a nadto objęcie tychże dróg jednym zorganizowanym systemem płatnego parkowania oraz ujednoczonymi zasadami korzystania z parkingów, zapewnić miało prawidłową realizację wskazanych wyżej zadań własnych w szczególności poprzez:

- odpowiednie zorganizowanie i oznaczenie miejsc parkingowych,
- zapewnienie odpowiedniej, dostosowanej do wzmożonego ruchu turystycznego liczby parkingów,
- likwidację zjawiska nielegalnego parkowania w miejscach niedozwolonych oraz potencjalnie niebezpiecznych z uwagi na zagrożenia pożarowe (obszary leśne i parkowe),
- odpowiednie skomunikowanie miejscowości nadmorskich,
- zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i mienia poprzez eliminację zagrożenia pożarowego w obszarach o podwyższonym ryzyku (lasy, obszary parkowe), zapewnienie bezpieczeństwa na drogach (odpowiednia organizacja ruchu i miejsc postojowych minimalizuje ryzyko kolizji drogowych), usprawnienie kontroli i zapewnienie szybszego reagowania na zdarzenia losowe [w przypadku działania na własnym terenie gospodarz (samorząd gminy) z istoty swej dysponuje sprawniejszymi i efektywniejszymi mechanizmami kontroli i szybkiego reagowania, aniżeli jednostka zewnętrzna tu: zarząd dróg powiatowych, którego siedziba znajduje się 30 km od potencjalnego miejsca interwencji],
- zapewnienie ładu przestrzennego.

Zastępca Wójta Gminy wnosząc przedmiotowe zastrzeżenia wskazała również na aspekt finansowy, tj. wpływ zawartego porozumienia na zwiększenie dochodów gminy z tytułu opłat parkingowych, które z jednej strony wykazują znaczący wzrost wpływów z tejże opłaty w roku 2017 w stosunku do roku 2016, z drugiej - już na dzień sporządzenia niniejszych zarzutów wielokrotnie przewyższają kwotę uiszczoną na rzecz Powiatu Gryfickiego tytułem czynszu dzierżawnego, oraz opłaty lokalnej pobieranej w miejscowościach nadmorskich na podstawie przepisu art. 17 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach – brak parkingów, miejsc postojowych i odpowiedniej organizacji ruchu znacząco wpłynęło by na zmniejszenie atrakcyjności gminy, a tym samym skutkowało zmniejszeniem ilości turystów i spadkiem dochodu z tego tytułu. Na dowód powyższego przedstawiono zestawienie dochodów dotyczących pasa dróg powiatowych z tytułu:

a) systemu płatnego parkowania - dochody z parkingów:

- w roku 2016 w wysokości 182 677,00 zł

- do dnia 30 czerwca 2017 r. 96 497,70 zł
- b) decyzji na zajęcie pasa drogowego:
 - w roku 2016 w wysokości 55 036,00 zł,
 - do dnia 18 lipca 2017 r. w wysokości 8 596,80 zł
- c) opłaty lokalnej:
 - w roku 2016 w wysokości 2 249 756,17 zł,
 - do dnia 30 czerwca 2017 r. – 372 414,00 zł.

Zastrzegający wskazał również, iż w latach 2016-2017 gmina nie wydatkowała środków własnych na remonty i utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, poboczy, wykonywanie robót „utrzymaniowych” i zabezpieczających w pasach dróg powiatowych, gdyż dysponowanie tymi drogami przez gminę dotyczy - zgodnie z zapisami umowy sezonu letniego; drogi przekazywane są bowiem we władztwo gminy po zrealizowaniu przez Powiat Gryficki prac remontowych związanych z zakończeniem sezonu zimowego.

W trakcie posiedzenia Kolegium, udzielając odpowiedzi na zadawane pytania, przedstawiciele gminy wyjaśnili, iż do czasu zakończenia kontroli w jednostce nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji dla dochodów osiągniętych z tytułu zarządzania drogami powiatowymi.

W ocenie Kolegium, wniosek ujęty w wystąpieniu pokontrolnym miał swoje uzasadnienie, szczególnie w zakresie 2016 r. kiedy gmina znajdowała się w sytuacji całkowitej utraty płynności finansowej i braku środków na realizację obligatoryjnych zadań własnych. Istotne jest również, iż w momencie przeprowadzania czynności kontrolnych jednostka nie była w stanie przedstawić informacji o dochodach osiągniętych z tytułu zarządzania drogami powiatowymi, co uczyniono dopiero w złożonych zastrzeżeniach.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium oddaliło zastrzeżenia wniesione przez Zastępcę Wójta Gminy w przedmiotowym zakresie. Jednocześnie w obliczu poprawiającej się sytuacji finansowej gminy oraz doprowadzenia do wyodrębniania stosownych dochodów w ewidencji księgowej Kolegium wskazuje, iż przepis art. 240a ust. 5 ustawy o finansach publicznych nie wyklucza możliwości finansowania zadań innych niż obligatoryjne w okresie realizacji programu postępowania naprawczego.

3. Nie przestrzeganie zasad programu postępowania naprawczego w zakresie racjonalnego ograniczania wydatków w związku z poniesieniem w 2016 r. kosztów naprawy wózków kolejowych (99 700,00 zł), czynszu dzierżawy lokomotywy (18 017,83 zł) oraz zakupu polis ubezpieczeniowych (12 047,00 zł) pomimo, iż na podstawie umowy z dnia 8 lipca 2014 r. gmina oddała w dzierżawę składniki majątku zabytkowej linii kolejowej na czas nieoznaczony Nadmorskiej Kolei Wąskotorowej Sp. z o.o. z siedzibą w Pogorzeliczy, ustalając wskazaną umową, że wszelkie koszty zarządzania, remontów, utrzymania, eksploatacji bierze na siebie dzierżawca, który zobowiązał się również do zawarcia umowy ubezpieczenia na cały okres trwania umowy.

Wnosząc zastrzeżenia do powyższego zarzutu, Zastępca Wójta Gminy wskazała, że gmina Rewal przejęła wąskotorową linię kolejową na odcinku Gryfice-Trzebiatów jako obiekt w całości objęty ochroną konserwatorską, wpisany do indywidualnego rejestru zabytków. Jedynie część zabytkowej infrastruktury może zatem (i jest) faktycznie

wykorzystywana do celów komercyjnych przez Nadmorską Kolej Sp. z o.o. w zakresie przewozów turystycznych na odcinku Trzęsacz-Pogorzelica, przy czym przychody z tego tytułu przeznaczone są na pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem tej części majątku, który generuje straty. Wydatek na naprawę wózków kolejowych dotyczył części majątku, który nie jest obecnie wykorzystywany komercyjnie, a konieczność jego poniesienia wynikała z zapisów umowy zawartej przez Gminę Rewal w dniu 27 września 2012 r. na modernizację taboru kolejowego Nadmorskiej Kolei Wąskotorowej w Gminie Rewal w ramach projektu pn. „Rewitalizacja zabytkowej linii Nadmorskiej Kolei Wąskotorowej w Gminie Rewal - remont budynków i budowli wraz z zagospodarowaniem terenu”. Poniesienie kwestionowanego wydatku było zatem konsekwencją zobowiązania zaciągniętego przez gminę przed wdrożeniem programu postępowania naprawczego, a także pośrednio następstwem obowiązku zapewnienia prawidłowej realizacji zadań własnych gminy. Jego niezrealizowanie wiązałoby się ze skierowaniem przez podmiot uprawniony sprawy o zapłatę na drogę postępowania sądowego, a w konsekwencji dodatkowymi kosztami sądowymi oraz odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Podobny stan faktyczny ma miejsce w przypadku wydatku poniesionego tytułem czynszu dzierżawnego lokomotywy. Płatność czynszu ustalona została w zawartej w dniu 7 lutego 2012 r. pomiędzy Gminą Rewal, a Muzeum Kolejnictwa w Warszawie umowie dzierżawy. Gmina Rewal pismem znak: NI.042.02.2.2016.MS w dniu 17 lutego 2016 r. wystąpiła do Muzeum Kolejnictwa w Warszawie o zmianę warunków dzierżawy parowozu, poprzez jej bezpłatne użyczenie. W uzasadnieniu wskazano, na trudną sytuacją finansową gminy, ale też okoliczność, iż przedmiotowa lokomotywa nie jest wykorzystywana do przewozów turystycznych. W dniu 15 marca 2016 roku, pismem znak: MUZ-IN.429.75.2016.AK, Likwidator Muzeum Kolejnictwa nie wyraził zgody na zmianę warunków umowy. Podejmując dalsze działania w celu wyeliminowania konieczności ponoszenia kwestionowanego wydatku, gmina wystąpiła w dniu 4 kwietnia 2016 r. do Stacji Muzeum – następcy prawnego Muzeum Kolejnictwa w Warszawie – z kolejnym wnioskiem dotyczącym tej kwestii. Pismem z dnia 9 maja 2016 r. Dyrektor Stacji Muzeum oświadczył, iż w chwili obecnej nie może prowadzić rozmów w sprawie czynszu dzierżawnego, jednocześnie wskazując iż takie rozmowy będzie można podjąć w terminie późniejszym. Ponowny wniosek o obniżenie czynszu dzierżawnego został złożony przez gminę na początku 2017 roku. Pismem znak: ST.M_IN-415.4.2017 z dnia 13 czerwca 2017 r. Stacja Muzeum wyraziła zgodę na odstąpienie od pobierania czynszu na czas niezbędny do przeprowadzenia rewizji kotła i do momentu uruchomienia parowozu do jazdy czynnej. Jednocześnie Stacja Muzeum przychyliła się do wniosku gminy Rewal w przedmiocie zmiany podmiotu zobowiązanego do ponoszenia kosztów, którym będzie Nadmorska Kolejka Wąskotorowa Sp. z o.o. Poniesienie wydatku z tytułu zakupu polisy ubezpieczeniowych majątku oddanego w dzierżawę związane było z zawarciem zbiorowej umowy ubezpieczenia całego majątku w ramach zamówienia wspólnego obejmującego trzyletni okres (lata 2016-2018). Procedura zamówienia wspólnego, aktualnie powszechnie stosowana w samorządach, pozwala na wynegocjowanie dogodniejszych warunków ubezpieczenia i to zarówno w zakresie ochrony mienia, jak i składek z tego tytułu, co tym samym pozwala na wygenerowanie znacznych oszczędności (optymalizację wydatków założoną w programie postępowania naprawczego). Zaznaczyć

przy tym należy, iż kwota poniesiona z tego tytułu to 5 706,69 zł, a jej zwrot na rzecz gminy zostanie rozliczony proporcjonalnie w kolejnych latach trwania umowy.

W ocenie Kolegium, uwzględniając treść umowy zawartej z dzierżawcą, regulującą iż wszelkie koszty zarządzania, remontów, utrzymania, eksploatacji oraz ubezpieczenia bierze na siebie dzierżawca, wnioski ujęte w wystąpieniu pokontrolnym należy uznać za uzasadnione. W świetle wyjaśnień wniesionych przez gminę o konieczności poniesienia wydatków w związku z zobowiązaniami zaciągniętymi przez nią w 2012 r. Kolegium wskazuje, iż zwrot na rzecz gminy, o którym mowa w wyjaśnieniach, powinien obejmować nie tylko wartość polisy ubezpieczeniowej, ale również naprawy wózków kolejowych oraz czynszu dzierżawy lokomotywy.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium oddaliło zastrzeżenia wniesione przez Zastępcę Wójta Gminy w przedmiotowym zakresie.

4. Nie przestrzeganie zasad programu postępowania naprawczego w zakresie maksymalizacji dochodów w związku z niepodjęciem czynności w celu ustalenia należnego podatku od nieruchomości bądź czynszu dzierżawnego oraz czynności windykacyjnych wobec dzierżawców posiadających zaległości z tytułu czynszu w następujących okolicznościach:

- dzierżawcy pomieszczeń w budynkach dworców kolejki wąskotorowej w m. Śliwin, Trzęsacz, Pogorzelica i Rewal nie złożyli odpowiednich informacji o posiadanych nieruchomościach dla celów ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości na rok 2016, pomimo tego organ podatkowy nie skorzystał z prawa do żądania złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia informacji lub wezwania do ich złożenia, na skutek czego do końca roku 2016 nie ustalono należnych gminie dochodów z tytułu tego podatku w łącznej kwocie co najmniej 21 445,88 zł; odpowiednich czynności zaniechano także wobec spółki będącej w posiadaniu pozostałych części budynków dworców;*
- w stosunku do dzierżawców pomieszczeń w budynkach dworców w Trzęsaczu i w Pogorzeliczy, którzy na koniec roku 2016 zalegali z zapłatą czynszu dzierżawnego w łącznej kwocie 11 728,08 zł nie podjęto czynności egzekucyjnych polegających na wystawieniu wezwania do zapłaty;*
- z dzierżawcą części budynku dworca w m. Rewal, tj. parteru o pow. 148,81 m² i I piętra o pow. 148,74 m², za czynsz roczny w kwocie 28 000,00 zł, w dniu 13 maja 2016 r. spisano aneks do umowy i objęto dzierżawą dodatkowo pomieszczenia na poddaszu i w piwnicy o pow. 36,29 m² bez zmiany wysokości czynszu.*

Zastrzegający wskazał, że przy dochodzeniu przedmiotowych należności podejmował działania z zakresu mediacji mających na celu pozasądowe załatwienie sprawy. Skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego i egzekucyjnego wiąże się po pierwsze z dodatkowymi kosztami (wpis, zastępstwo procesowe), po wtóre wydanie orzeczenia jest odroczone w czasie. Ponadto zwrócił uwagę, iż żadna z kwestionowanych wierzytelności gminy nie uległa przedawnieniu, a zatem jej dochodzenie jest możliwe i paradoksalnie korzystne dla gminy generując dodatkowy dochód z tytułu należnych od przeterminowanego

zobowiązania odsetek. Zważywszy na powyższe stawianie zarzutu niedochodzenia należności jest przedwczesne, a tym samym nieuprawnione.

Dodatkowo, w trakcie posiedzenia Kolegium, przedstawiciele gminy wyjaśnili, iż odpowiednie czynności w celu wyegzekwowania przedmiotowych należności podjęto w czasie kontroli, obecnie trwa procedura odwoławcza.

W ocenie Kolegium, w obliczu realizacji przez gminę programu postępowania naprawczego zakładającego m.in. maksymalizację dochodów z tytułu dzierżaw oraz podatku od nieruchomości, wniesione wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium oddaliło zastrzeżenia wniesione przez Zastępcę Wójta Gminy w przedmiotowym zakresie.

5. Nie przestrzeganie zasad programu postępowania naprawczego w zakresie maksymalizacji dochodów w związku z zaniechaniem ustalenia kar pieniężnych za zajęcie pasa drogi publicznej bez zezwolenia zarządcy drogi.

Powyższy zarzut skierowano na podstawie ustalenia, iż w 2016 r. wydano decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia w nim robót budowlanych/umieszczania w nim urządzeń infrastruktury technicznej (naliczono opłaty w łącznej kwocie 2 370,00 zł), umieszczenia w nim reklam (naliczono opłaty w łącznej kwocie 5 161,40 zł), umieszczenia w nim obiektów handlowych (naliczono opłaty w łącznej kwocie 18 787,20 zł) pomimo, że wnioski dotyczyły zajęcia pasów w okresie przed ich złożeniem w Urzędzie Gminy. W opisanych okolicznościach, zgodnie z art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi winny zostać wymierzone kary pieniężne w wysokości łącznej 54 717,60 zł. Ponadto wydanymi decyzjami zezwalającymi na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim obiektów handlowych organ ustalił opłatę z zastosowaniem okresów krótszych niż wskazane we wnioskach złożonych przez przedsiębiorców, co spowodowało zaniżenie opłat należnych gminie o kwotę ogółem 494,40 zł.

W ocenie wnoszącego zastrzeżenia organ kontrolny dokonał błędnej interpretacji przepisów wskazując na konieczność wymierzenia i naliczenia kary pieniężnej także za okres dotyczący zajęcia pasa drogowego przed datą złożenia wniosku o zajęcie. Zgodnie z obowiązującym orzecnictwem oraz praktyką, w przypadku wydawania decyzji z tytułu opłaty za umieszczenie w pasie drogowym obiektów handlowych, uwzględnia się okresy wskazane przez wnioskodawcę przed złożeniem wniosku do urzędu. W myśl przepisu art. 7 (w brzmieniu sprzed nowelizacji) i art. 8 ustawy kodeks postępowania administracyjnego organ administracji publicznej stoi na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmując wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, oraz prowadzi postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Powyższe rozumienie przywołanych wyżej norm potwierdza dokonana nowelizacja przepisu art. 7a § 1 kpa, zgodnie z którą jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony,

chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Mając na uwadze powyższe, Wójt Gminy Rewal wydając kwestionowane decyzje oparł się na materiale zgromadzonym w toku postępowania uwzględniając daty zajęcia pasa drogowego wskazane przez wnioskodawców w złożonym przez nich wniosku. Przy czym, co istotne, gmina wcześniej - przed datą złożenia wniosku w przedmiocie zajęcia - nie dysponowała wiedzą o dokonanym zajęciu, a tym bardziej dowodami fakt ten potwierdzającymi, a tym samym nie mogła podjąć jakichkolwiek kroków związanych z ewentualnym nałożeniem sankcji. Naliczenie kary byłoby bowiem możliwe jedynie po uprzednim wykazaniu nielegalnego zajęcia terenu na podstawie przeprowadzonej kontroli przez pracowników Urzędu, sporządzeniu dokumentacji fotograficznej, dokonaniu obmiaru terenu zajmowanego, naniesionego na kopii aktualnej mapy zasadniczej i sporządzeniu protokołu z oględzin w terenie, a taka sytuacja nie nastąpiła. Brak było zatem w tych okolicznościach faktycznych podstaw do obciążenia wnioskodawców karą. Powyższe stanowisko potwierdzenie znajduje w aktualnej linii orzeczniczej, zgodnie z którą wymierzenie sankcji w postaci naliczenia kary może nastąpić jedynie w przypadku bezspornych dowodów na zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 stycznia 2013 r., II GSK 1907/11, którego teza brzmi: „Kara powinna obejmować okres do chwili, gdy brak podstaw do uznania, że pas drogowy został zajęty. Nałożenie tej sankcji wymaga zatem ustalenia, czy pas drogowy był zajmowany, na jakiej powierzchni i jak długo (ile dni) trwało to zajęcie”, tak też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 18 lipca 2013 r., II SA/GI 620/13.

Dodatkowo, w trakcie posiedzenia Kolegium przedstawiciele gminy wyjaśnili, iż wydawanie decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego wstecz – bez naliczenia stosownej kary – było praktyką stosowaną przez jednostkę ze względu na jej specyfikę (duża ilość terenów).

W ocenie Kolegium, wniesione wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Przepisy art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.) regulują wprost, iż zajęcie pasa drogowego wymaga zezwolenia zarządcy drogi, a jego zajęcie bez zezwolenia nakłada na zarządcę obowiązek nałożenia kary pieniężnej. W sytuacji kiedy sami wnioskodawcy przedstawiali informacje o zajęciu pasa drogowego bez stosownego zezwolenia, za szczególnie nieuzasadniony należy uznać podnoszony przez zastrzegającego argument braku podstaw do obciążenia wnioskodawców karą z uwagi na uprzednie niewykazanie nielegalnego zajęcia terenu na podstawie przeprowadzonej kontroli przez pracowników Urzędu.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium oddaliło zastrzeżenia wniesione przez Zastępcę Wójta Gminy w przedmiotowym zakresie.

6. Nie przestrzeganie zasad programu postępowania naprawczego w zakresie racjonalnego ograniczania wydatków w związku z zaciągnięciem następujących zobowiązań na realizację zadań inwestycyjnych niestanowiących zadań obligatoryjnych gminy:

- w dniu 16 maja 2016 r. zewnętrznemu wykonawcy zlecono sporządzenie aktualnego projektu rozbudowy budynku Urzędu Gminy za cenę brutto 10 455,00 zł;*
- w dniu 1 stycznia 2017 r. podmiotowi zewnętrznemu zlecono wykonanie dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku związanego z uzyskaniem decyzji zatwierdzającej*

wydzielenie geodezyjne drogi w m. Pobierowo, w procedurze ze spec ustawy za wynagrodzeniem w wysokości 19 372,50 zł.

Uzupełniając stan faktyczny kwestionowanej sprawy Zastępca Wójta Gminy wskazała, iż Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gryficach postanowieniem nr PINB.5160.24.2016.JZ z dnia 20 kwietnia 2016 r. nałożył na gminę obowiązek przedłożenia 4 egzemplarzy projektu budowlanego rozbudowanej części budynku Urzędu Gminy Rewal wraz z opiniami i uzgodnieniami, wyznaczając jednocześnie termin wykonania projektu na dzień 15 sierpnia 2016 r. Zarówno zatem samo zlecenie, jak też i dokonanie przelewu środków za jego realizację uznać należy za zasadne, albowiem wynikało z konieczności wykonania zaleceń Inspektoratu i poniesione zostało w całości ze środków własnych. Z kolei w zakresie drugiego wydatku gmina wskazała, iż realizacja przez wykonawcę zadania polegała na przygotowaniu dokumentacji rozbudowy drogi - ul. Grunwaldzka w Pobierowie na działkach 146/4, 145, 991/20, 991/19, 1019/1, 991/18, 144/1, 952, 953 w celu złożenia wniosku o pozwolenie na budowę zgodnie z ustawą o szczególnych zasadach przygotowania realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. W wyniku podjętych czynności dokonano podziału działek i wydzielenia drogi wraz z przejęciem przez gminę prawa własności nowopowstałych działek drogowych.

W związku z przedstawionymi wyjaśnieniami, Kolegium Izby uznało poniesione wydatki za uzasadnione, a tym samym wniesione w przedmiotowym zakresie zastrzeżenia zasługujące na uwzględnienie.

7. Nie wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie przeprowadzonych wcześniej kontroli, dotyczących zaciągania zobowiązań finansowych z przekroczeniem upoważnień udzielonych przez Radę Gminy, zobowiązań dłużnych wobec wykonawców, którym udzielano zamówień z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych oraz zawarcia umów na spłatę zobowiązań dłużnych, którymi dopuszczono do kapitalizacji odsetek.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych w tej części wystąpienia pokontrolnego, Zastępca Wójta Gminy wskazała, iż dotyczą one okresu przed wdrożeniem programu postępowania naprawczego, a nadto, że czyny objęte sformułowanymi także zarzutami były już przedmiotem wielokrotnych kontroli, w wyniku których wszczęte zostały postępowania dyscyplinarne w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz postępowania karne prowadzone przez Prokuraturę Rejonową w Szczecinie. W ocenie Zastrzegającego czyny objęte tymi postępowaniami, nie mogą być podstawą formułowania kolejnych zarzutów, w istocie dotyczących tych samych kwestii faktycznych i prawnych. Nadto wskazano, iż zawierane umowy dotyczyły restrukturyzacji długu, a zobowiązania także zawarte nie stanowiły nowacji w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego, a jedynie kontynuację dotychczasowych zobowiązań.

W ocenie Kolegium wniesione zastrzeżenia nie zasługują na uwzględnienie ponieważ postawione w wystąpieniu pokontrolnym zarzuty dotyczą umów podpisanych przez gminę w dniach 31 marca i 2 maja 2016 r., tj. umów, które nie były objęte przeprowadzanymi wcześniej kontrolami.

Rozstrzygnięcie niniejsze jest ostateczne.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie
Bogusław Głaszewski