



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.001.01.2022

Pan
Remigiusz Lorenz
Urząd Miejski w Międzyrzeczu
Rynek 1, 66-300 Międzyrzecz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/001 - Realizacja wybranych dochodów gmin województwa lubuskiego, ze szczególnym uwzględnieniem dochodów z mienia

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Międzyrzeczu, ul. Rynek 1, 66-300 Międzyrzecz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Remigiusz Lorenc, Burmistrz Międzyrzecza, od dnia 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Analiza realizacji dochodów jst oraz windykacja należności budżetowych.2. Udzielanie ulg w należnościach pieniężnych mających charakter cywilnoprawny oraz w niepodatkowych należnościach budżetowych o charakterze publicznoprawnym.3. Gospodarowanie mieniem zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki.4. Sporządzanie sprawozdawczości dotyczącej dochodów i mienia oraz wykonywanie obowiązków informacyjnych dotyczących udzielonych ulg.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021, z uwzględnieniem zdarzeń do czasu zakończenia kontroli, a także zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Lidia Sobkowiak-Mariasz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/18/2022 z dnia 11 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie działania Gminy w zakresie realizacji dochodów. Ocena uzasadnia charakter i skala nieprawidłowości, przede wszystkim w zakresie podatku od środków transportowych. W toku kontroli stwierdzono:

- nieprawidłowe dokonywanie zapisów księgowych w ewidencji podatkowej, przy braku dowodów księgowych, uzasadniających odpisy, wpłaty i zwroty wpłat, co powoduje iż nie można uznać ksiąg rachunkowych za prowadzone rzetelnie i bezbłędnie;
- nieokreślanie prawidłowej wysokości zobowiązania podatkowego, co rzutowało na nieosiągnięcie dochodów Gminy (40,9 tys. zł).

W zakresie windykacji zaniechano wystawienia części upomnień lub dokonywano tego ze zwłoką, bez następczej kontroli dat doręczenia, a także w niektórych przypadkach nie wystawiano tytułów wykonawczych, co narusza zasadę obligatoryjnego wszczęcia egzekucji, wyrażoną w art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³. Działanie organu nie spełniało kryterium rzetelności: organ nie kierował zapytań o stan egzekucji do organów egzekucyjnych, w części przypadków nie zabezpieczono zaległości. Nie podejmowano innych, nietypowych, działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości, np. przeniesienie odpowiedzialności na osobę trzecią, czy złożenie przez wierzyciela wniosku o upadłość, nie zawsze prawidłowo zgłaszano wierzytelności w postępowaniu upadłościowym. Powyższe zaniechania doprowadziły do przedawnienia zaległości i skutkowały obowiązkiem dokonania odpisów, czego nie przeprowadzono w latach 2018-2020. Z kolei na koniec 2021 r. odpisano zaległości w części bezpodstawnie bez wystarczającej analizy okoliczności przedawnienia, lub, w szczególności bez zastosowania trybu określonego w uchwale Rady Miejskiej właściwego dla umarzania należności cywilnoprawnych. Gmina w sprawozdaniach budżetowych nierzetelnie wykazywała zaległości netto (rocznie ok. 3 mln zł) w latach 2018-2020, co dotyczyło zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym. Działania podejmowane w ramach kontroli zarządczej były niewystarczające i nie zapewniły skuteczności i efektywności działania jednostki w zakresie windykacji.

W obszarze gospodarowania mieniem w Gminie przyjęto wymagane prawem dokumenty planistyczne, przy czym po zmianie przepisów nie dokonano aktualizacji jednego z nich - planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Rzetelnie, zgodnie z EGİB, prowadzono ewidencję zasobu, która jednak nie zawierała wszystkich obligatoryjnych informacji. Z kolei, ewidencja szczegółowa środków trwałych nie była rzetelna – nie objęła ona części nieruchomości wykazywanych w ewidencji zasobu. Inwentaryzacja została przeprowadzona nieprawidłowo, nie zapewniła bowiem ujawnienia ww. różnic. Czynności gospodarowania nieruchomościami każdorazowo poprzedzało dokonanie ich wyceny. Postępowania w sprawie zbycia nieruchomości były co do zasady prawidłowe, poza wyjątkami dotyczącymi przestrzegania terminów zawiadomienia osób ustalonych jako nabywca, terminów publikacji ogłoszeń, a także ich zawartości w zakresie skutków uchylecia się od zawarcia umowy w wyznaczonym terminie. Nie podjęto działań mających na celu określenie w uchwale wspólników lub w umowie spółki, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego, pomimo takiego obowiązku wynikającego z przepisów.

Jst identyfikowała bezumownych użytkowników, lecz mechanizmy ich ustalenia w zakresie gruntów rolnych były niewystarczające. W odniesieniu do budynków lub budowli gminnych prowadzono wymagane przepisami prawa okresowe przeglądy

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 479.

roczne i pięcioletnie oraz książki obiektu budowlanego (dróg). W wypadku obiektu handlowego nie wykonano zalecanej naprawy instalacji odgromowej, która obecnie nie spełnia swej roli, co stwarza zagrożenie dla ludzi i mienia. Należy podkreślić, że w trakcie kontroli NIK podjęto działania zmierzające do usunięcia nieprawidłowości. Odnotowania wymaga także, że w okresie objętym kontrolą nastąpiła zmiana struktury dochodów – udział dochodów o charakterze ogólnym uległ zmniejszeniu, natomiast dochodów celowych wzrósł. W tym kontekście działania Burmistrza podejmowane w sprawie wprowadzenia opłaty adiacenckiej, NIK ocenia pozytywnie jako służące zwiększeniu dochodów własnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Analiza realizacji dochodów jst oraz windykacja należności budżetowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Analiza realizacji dochodów

1. Gmina Międzyrzecz w latach 2018-2021 uzyskała dochody wynoszące łącznie 513.714,0 tys. zł, w tym w kolejnych latach tego okresu odpowiednio: 107.511,8 tys. zł (103,1% roku poprzedniego), 122.890,4 tys. zł (114,3%), 137.720,9 tys. zł (112,1%), 145.590,9 tys. zł (105,7%)⁵. Na 2022 r. zaplanowano dochody w wysokości 123.628,1 tys. zł (84,9%)⁶.

1.1. Dochody własne wyniosły 256.527,9 tys. zł i stanowiły 49,9% ogółu, w tym z:

- udziałów we wpływach z podatków dochodowych (101.373,1 tys. zł i 19,7%), przede wszystkim w podatku dochodowym od osób fizycznych (18,9%),
- podatków (90.532,2 tys. zł i 17,6%), w tym z podatku od nieruchomości (14,8%),
- opłat (28.748,7 tys. zł i 5,6%), z których najwyższe były dochody z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (3,7%),
- majątku gminy (20.607,6 tys. zł i 4,0%),
- pozostałych źródeł (15.266,3 tys. zł i 3,0%), w tym z świadczonych usług (2,1%).

Pomimo że dochody własne systematycznie rosły, z 56.145,6 tys. zł w 2018 r. do 72.052,0 tys. zł w 2021 r., ich udział w dochodach ogółem zmniejszył się z 52,2% do 49,5%. W 2021 r. nominalnie ww. dochody zwiększyły się w porównaniu do 2017 r. (z tytułu udziałów o 37,9%, podatków o 23,7%, opłat o 76,3%, majątku o 90,0%), za wyjątkiem dochodów z pozostałych źródeł, głównie usług (spadek o 25,2%). W tym samym czasie udziały dochodów w całości wpływów zmniejszyły się w trzech grupach – z podatków samorządowych o 2,2 punkty procentowe (dalej *p.p.*), z udziałów w podatkach państwowych o 0,3 p.p. i z pozostałych źródeł o 2,3 p.p.

Po wybuchu pandemii w 2020 r., największe spadki w porównaniu do roku poprzedniego dotyczyły tego roku i udziałów we wpływach z PIT, o 743,1 tys. zł (o 3%) oraz dochodów z usług, o 596,4 tys. zł (o 20,4%). Ww. zostały zrekompensowane wzrostem dochodów z podatku od nieruchomości o 2.167,8 tys. zł (o 12,1%), opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi o 1.601,3 tys. zł (o 37,9%) oraz sprzedaży nieruchomości o 1.654,0 tys. zł (o 156,7%). W latach 2018-2021

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Ceny towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2018 r. w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 1,6%, w 2019 r. - o 2,3%, w 2020 r. - o 3,4%, w 2021 r. - o 5,1%.

⁶ W tym plan na 2022 r. w zakresie: dochodów własnych - 71.078,0 tys. zł (98,6% wykonania roku poprzedniego), subwencji ogólnej - 18.914,3 tys. zł (81,8%), dotacji celowych z budżetu państwa - 26.838,8 tys. zł (58,5%), środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi - 4.147,0 tys. zł (205,5%) oraz innych środków określonych w odrębnych przepisach (COVID-19) - 2.650,0 tys. zł (105,7%).

dwukrotnie podniesiono stawki podatku od nieruchomości⁷ oraz trzykrotnie - opłaty za gospodarowanie odpadami (opis w pkt 5).

1.2. Dochody z tytułu subwencji ogólnej wyniosły 77.492,5 tys. zł (15,1% dochodów ogółem), w kolejnych latach: 17.363,9 tys. zł (99,6% roku poprzedniego), 18.569,4 tys. zł (106,9%), 18.449,9 tys. zł (99,4%), 23.109,4 tys. zł (125,3%). Wzrost w 2021 r. wynikał z uzupełnienia subwencji ogólnej o jednorazową kwotę 3.952,8 tys. zł na podstawie art. 8 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw⁸, w związku z wprowadzeniem programu *Polski Ład*. Środki te zostały przekazane Gminie w dniu 20.12.2021 r. Minister Finansów zawiadamiając o ich przyznaniu w listopadzie 2021 r. wskazał, że należy je ująć w budżecie roku 2021, i że o przeznaczeniu otrzymanych środków decyduje organ stanowiący jst. Jednocześnie z uwagi na termin ich przyznania środki te nie zostały wydatkowane w tym roku. Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika kwota ta zmniejszyła planowany deficyt 2021 r., który przed wprowadzeniem środków wynosił 10.330,8 tys. zł, po zmianie 5.782,9 tys. zł⁹. Faktycznie Gmina osiągnęła nadwyżkę budżetową 9.488,1 tys. zł, planując na kolejny rok (2022) deficyt wynoszący 12.558,3 tys. zł¹⁰.

Po wyłączeniu ww. uzupełnienia i uwzględnieniu inflacji, roczne wpływy subwencji ogólnej (w tym części oświatowej, opis w pkt 4) – za wyjątkiem 2019 r. – były niższe niż kwoty otrzymane w 2017 r.

1.3. Dotacje celowe z budżetu państwa wyniosły łącznie 156.765,5 tys. zł (30,5% dochodów ogółem), a w kolejnych latach: 29.404,2 tys. zł (93,6% roku poprzedniego), 38.286,8 tys. zł (130,2%), 43.169,5 tys. zł (112,8%), 45.905,1 tys. zł (106,3%). Połowę wpływów (44,6%-59,6%) stanowiły dotacje otrzymane w ramach programu *Rodzina 500+*. Zmiany w tej pozycji rzutowały na zmiany poziomu dochodów z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa.

1.4. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi wyniosły 15.655,5 tys. zł (3,1% ogółu)¹¹, a ich poziom wynikał z projektów pn.:

- *Rozwój i zagospodarowanie zieleni miejskiej i terenów rekreacyjnych w Międzyrzeczu* (4.641,9 tys. zł, lata 2019-2020), *Wymiana źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych* (800 tys. zł w 2021 r., plan na 2022 r. 200 tys. zł), *Przebudowa drogi gminnej w m. Bukowiec* (577,3 tys. zł, 2018 r.), *w m. Gorzyca* (664,4 tys. zł, lata 2018-2019), *Budowa placu zabaw i siłowni plenerowej w m. Kęszycza Leśna* (132,4 tys. zł, 2019 r.), *Budowa placu zabaw i miejsca na ognisko nad jeziorem w m. Bobowicko* (109,1 tys. zł w 2019 r.), *Budowa placu zabaw wraz z siłownią zewnętrzną w m. Kuźnik* (31,8 tys. zł w 2020 r.)
- dotyczących szkół: *Termomodernizacja wraz z montażem OZE: w Szkole Podstawowej nr 3* (1.530,6 tys. zł, lata 2018-2019), *w SP nr 6* (1.510,3 tys. zł, w 2019 r.), w zakresie jakości kształcenia *Droga do sukcesu* (877,1 tys. zł, lata 2018-2019), w okresie pandemii: *Zdalna szkoła i Zdalna szkoła +* (79,7 tys. zł i 92,5 tys. zł w 2020 r.), zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze i organizacja kół zainteresowań *Nowy start* (81,6 tys. zł w 2021 r., plan na 2022 r. 52,0 tys. zł),
- dotyczących przedszkoli i żłobków: *Utworzenie nowych miejsc przedszkolnych dla dzieci* (1.199,6 tys. zł, w 2018 r. i 2020 r.), *Rozbudowa SP nr 3 o oddział*

⁷ Uchwałami Rady Miejskiej w Międzyrzeczu w sprawie stawek podatku od nieruchomości: nr XVII/128/19 z dnia 29.10.2019 r. (obowiązuje od 1.01.2020 r.) oraz nr LVII/525/18 z dnia 13.11.2018 r. (obowiązywała w 2019 r.). W porównaniu do stawek obowiązujących w 2017 r. i 2018 r. (uchwała nr XXVII/238/16 z 25.10.2016 r.), stawki w 2020 r. i 2021 r. za 1 m² gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wzrosły z 0,73 zł do 0,95 zł (o 30,1%), pozostałych z 0,31 zł do 0,50 zł (o 61,3%), budynków mieszkalnych z 0,68 zł do 0,81 zł (o 19,1%), a budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej z 20,50 zł do 23,90 zł (o 16,6%).

⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1927, ze zm., dalej *ustawa zmieniająca*.

⁹ https://bip.miedzyrzecz.pl/system/obj/12065_XLV-444-21.pdf, https://bip.miedzyrzecz.pl/system/obj/12126_XLV-450-21.pdf, https://bip.miedzyrzecz.pl/system/obj/12173_XLVI-453-21.pdf, https://bip.miedzyrzecz.pl/system/obj/12175_XLVI-455-21.pdf

¹⁰ https://bip.miedzyrzecz.pl/system/obj/12178_XLVI-458-21.pdf.

¹¹ W kolejnych latach: 4.598,2 tys. zł (311,8% roku poprzedniego), 4.240,2 tys. zł (92,2%), 4.799,6 tys. zł (113,2%), 2.017,6 tys. zł (42,0%), bez środków z czwartą cyfrą „9”.

przedszkolny (1.160,3 tys. zł, w 2018 r. i 2020 r.), *Poprawa dostępu do edukacji przedszkolnej* (603,1 tys. zł w 2021 r., plan 2022 r. 295,9 tys. zł), dotyczący dostawy wyposażenia, pomocy dydaktycznych i edukacyjnych *Nowoczesne przedszkola w gminie* (216,7 tys. zł w 2018 r.), *Utworzenie nowych miejsc opieki nad dzieckiem do lat 3 - etap I* (401,1 tys. zł w 2020-2021, plan na 2022 r. 332,7 tys. zł) i *etap II* (245,5 tys. zł w 2021 r., plan na 2022 r. 319,5 tys. zł),

- z zakresu reintegracji zawodowej *Aktywność szansą na zmianę* (498,7 tys. zł), *Wdrożenie usprawnień organizacyjnych w OPS* (201,9 tys. zł) w 2018 r.

Na 2022 r. zaplanowano również dochody ze źródeł zagranicznych związane z realizacją projektów: *Kompleksowe uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Gminie Międzyrzecz* (2.447 tys. zł) i *Budowa sali wiejskiej w Kęszycy Leśnej* (500 tys. zł).

1.5. W latach 2020-2021 Gmina otrzymała środki pochodzące z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 7.272,6 tys. zł (1,4% ogółu), w tym w:

- 2020 r. - 4.765,8 tys. zł, na zadania realizowane w latach 2021-2022, tj. budowę drogi wraz z oświetleniem oraz budowę kanalizacji¹² w ramach *Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych* (dalej *RFIL*);
- 2021 r. - 2.506,8 tys. zł, m.in. na budowę sali sportowej wraz z kuchnią i stołówką przy SP nr 1 w Międzyrzeczu oraz zakup nowoczesnego sprzętu edukacyjnego do szkół *Laboratoria Przyszłości*¹³.

Porównując wykonanie dochodów w roku 2021 do roku 2017 odnotować należy zmianę ich struktury - udział dochodów o charakterze ogólnym (własne i subwencja ogólna) uległ zmniejszeniu o 3,0 p.p., natomiast dochodów celowych (dotacji z budżetu państwa i innych środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19) wzrósł o 3,1 p.p.¹⁴.

(akta kontroli str. 7-24)

2. W 2020 r. w budżecie Gminy nie wystąpił ubytek w dochodach będący skutkiem wystąpienia COVID-19 liczony jako różnica między planowanymi dochodami na koniec I kwartału 2020 r. z tytułu podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, wpływów z opłaty skarbowej i eksploatacyjnej oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i osób prawnych (CIT), a zmianami budżetu w zakresie tychże tytułów dochodów, wprowadzonymi po I kwartale 2020 r.¹⁵.

W 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 ze środków własnych budżetu Gminy poniesiono wydatki w wysokości 406.884,29 zł, tj. bieżące 371.892,29 zł i majątkowe 34.992 zł (pomoc dla Powiatu Międzyrzeckiego na zakup respiratora transportowego do karetki Szpitala Międzyrzeckiego). Ustawowemu wyłączeniu z relacji z art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶ (w 2020 r.) oraz z limitu spłaty zobowiązań z art. 243 ufp

¹² Budowa drogi gminnej wraz z oświetleniem i odwodnieniem w M-cz na dz. nr 675/59, 675/30, 675/51, 675/8, 675/111, 78, 675/106 i 35/189 obręb geod. Międzyrzecz 1 – 2.765,8 tys. zł, Budowa kanalizacji sanitarnej w m. Nietoperek Kęszycza Leśna – 2.000 tys. zł.

¹³ Budowa sali sportowej wraz z kuchnią i stołówką przy SP nr 1 w Międzyrzeczu (1.800 tys. zł), *Laboratoria Przyszłości* (646,2 tys. zł), na: dowóz osób do punktów szczepień (22,6 tys. zł), promocję szczepień (9,8 tys. zł), dopłaty do czynszów (2,9 tys. zł), program *Wspieraj Seniora* (25,3 tys. zł).

¹⁴ Udział dochodów własnych w dochodach ogółem zmniejszył się z 51,7% w 2017 r. do 49,5% w 2021 r., a subwencji ogólnej z 16,7% do 15,9%. Wzrósł natomiast udział dotacji celowych z budżetu państwa (z 30,1% do 31,5%) oraz innych środków, pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (z 0,0% do 1,7%). Ww. tendencje zaznaczyły się szczególnie w 2019 r. i 2020 r., kiedy udział dochodów ogólnych w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszył się o 3,0 p.p. i 3,7 p.p., natomiast dochodów celowych wzrósł o 3,9 p.p. i 3,6 p.p.

¹⁵ Zmiany planu z tytułu: podatku od nieruchomości (-129.500 zł), rolnego (bez zmian), leśnego (bez zmian), od środków transportowych (bez zmian), od czynności cywilnoprawnych (+485.000 zł), dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej (bez zmian), wpływów z opłaty skarbowej (bez zmian) i eksploatacyjnej (+32.000 zł) oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) (+328.213 zł) i osób prawnych (CIT) (bez zmian).

¹⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej *ufp*.

Zgodnie z art. 15zoa ust. 1 pkt 1 oraz art. 15zob ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi

(na 2021 r. i kolejne), podlegają wyłącznie wydatki bieżące. W wieloletniej prognozie finansowej (dalej WPF) w trakcie roku prawidłowo wykazywano zaplanowaną kwotę 394.309 zł, która zgodnie z objaśnieniami do WPF na 2020-2030 stanowiła uruchomioną obecnie kwotę wydatków bieżących w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19¹⁷. Natomiast w WPF na lata 2021-2030 jako poniesione w 2020 r. wydatki na ten cel wykazano 320.554,82 zł, przy faktycznie wynoszących 371.892,29 zł. Tym samym nierzetelnie sporządzono WPF. Opis nieprawidłowości zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt. 1.

Według Skarbnika Gminy *sytuacja epidemiologiczna związana z COVID-19 nie spowodowała konieczności rezygnacji z realizacji zaplanowanych w budżecie zadań zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych, a jedynie wpłynęła na przesunięcia terminów realizacji niektórych z nich. Gmina nie osiągnęła zaplanowanych dochodów własnych głównie ze świadczonych usług (odpłatność za basen, za wyżywienie), co zmniejszyło jej dochody bieżące, które są niezwykle ważne z punktu widzenia nadwyżki operacyjnej. Uruchomione środki w ramach przeciwdziałania COVID-19, m.in. z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych przyczyniły się do realizacji większej liczby zadań inwestycyjnych, jednakże aby zapewnić brakujący wkład własny, gmina zmuszona była i będzie zaciągać kredyty.*

(akta kontroli str. 18-20, 25-43)

3. Odnosząc się do wpływu zmiany przepisów powszechnie obowiązujących na sytuację finansową Gminy, w szczególności dotyczących udziałów w PIT i CIT oraz dochodów związanych z realizacją programu *Polski Ład* Skarbnik Gminy wyjaśniła, że jst nie posiada danych, na podstawie których mogłaby dokładnie oszacować ten wpływ. Analiza wysokości udziałów w CIT wskazuje, że jest ona zależna od kondycji finansowej podmiotów gospodarczych, a udziałów w PIT, że zmiany przepisów wpłynęły na znaczne zmniejszenie dochodów z tego tytułu. *Należy zwrócić uwagę, że wysokość wynagrodzenia w gospodarce ulega wzrostowi, stąd – bez zmian przepisów - kwoty płaconych podatków również byłyby wyższe, a co za tym idzie udziały w podatku powinny się zwiększać. Trudno wskazać, czy zaplanowane dla jst subwencje rozwojowe pokryją zmniejszenie dochodów w udziale w PIT, które stanowią znaczny udział w strukturze dochodów własnych bieżących, i mogą być przeznaczane na realizację dowolnych zadań [...] Z kolei dofinansowanie zadań inwestycyjnych w ramach Polskiego Ładu przyczyni się do realizacji zadań inwestycyjnych po spełnieniu określonych warunków. Aby zapewnić brakujący wkład własny, Gmina zmuszona będzie zaciągać kredyty z uwagi na uszczuplenia dochodów.*

(akta kontroli str. 15, 17-20)

4. Część oświatowa subwencji ogólnej wyniosła łącznie 61.169,4 tys. zł (11,9%), a rocznie zwiększyła się z 14.544,1 tys. zł w 2018 r. do 15.738,9 tys. zł w 2021 r. Dochody oświatowe¹⁸ nie były wystarczające, aby sfinansować wydatki na oświatę¹⁹. Luka pomiędzy ww. powiększała się - w 2018 r. wyniosła 13.222,6 tys. zł, natomiast w 2021 r. 18.619,4 tys. zł. Gmina Międzyrzecz pokryła wydatki oświatowe środkami z innych źródeł w łącznej wysokości 65.611,2 tys. zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza przyczyną pogłębiającej się luki były:

- niż demograficzny powodujący zmniejszanie się liczby uczniów w poszczególnych oddziałach w szkołach,

sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.), dalej *ustawa COVID-19 z 2 marca 2020 r.*, wydatki bieżące poniesione w 2020 r. (w trakcie tego roku - planowane) w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 mają wpływ na relację określoną w art. 242 (w 2020 r.) oraz art. 243 ufp (na rok 2021 i lata kolejne).

¹⁷ Uchwała Rady Miejskiej w Międzyrzeczu zmieniająca uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Międzyrzecz na lata 2020-2030, nr: XXVI/225/20 z dnia 15 września 2020 r. i nr XXVI/238/20 z dnia 27 października 2020 r. https://bip.miedzyrzecz.pl/system/obj/10629_XXV-225-20.pdf, https://bip.miedzyrzecz.pl/system/obj/10728_XXVI-238-20.pdf

¹⁸ Subwencja oświatowa, dotacje celowe z budżetu państwa na zadania oświatowe oraz dochody uzyskiwane przez gminne jednostki oświatowe

¹⁹ Dochody i wydatki bieżące bez środków ze źródeł zagranicznych.

- zwiększająca się liczba oddziałów przedszkolnych, przy niewystarczających środkach subwencji oświatowej na sześciolatki oraz dotacji przedszkolnej z budżetu państwa i podniesienie wieku obowiązku szkolnego (cofnięcie 6-latków do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych),
- reforma strukturalna powodująca: wzrost poziomu zatrudnienia w szkołach gminnych, wzrost liczby mniejszych oddziałów szkół podstawowych, którym wskutek reformy zmniejszono obwody, przy pozostającym w szkołach podstawowych do roku 2023/24 zmniejszonym roczniku (liczba uczniów przypadających na etat nauczycielski maleje, a koszty kształcenia ucznia rosną);
- korzystanie przez nauczycieli z gwarantowanego Kartą Nauczyciela prawa do rocznego płatnego urlopu dla poratowania zdrowia - w roku 2019/20 na ww. urlopowach przebywało 12 pedagogów, konieczne było zatrudnienie nauczycieli zastępujących, co spowodowało wzrost wydatków na wynagrodzenia,
- wzrost wynagrodzenia minimalnego i związane z tym wzrost wynagrodzeń pracowników obsługi i administracji,
- pandemia COVID-19 i wzrost absencji pracowników, w związku z przebywaniem nauczycieli na kwarantannach lub izolacjach, powodująca wzrost kosztów wynagrodzeń,
- algorytm wyliczenia wielkości należnej samorządom subwencji oświatowej, który nie jest narzędziem obliczania kwoty subwencji, a jedynie sposobem jej podziału na jst i nie uwzględnia specyfiki gmin.

Ponadto Burmistrz stwierdził, że Gmina zobowiązana jest *m.in. do realizacji zadań w sferze obsługi organizacyjnej, finansowej i administracyjnej szkół, zapewnienia warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, zapewnienia wyposażenia szkoły w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania oraz za przeprowadzanie remontów obiektów szkolnych, a także zadań inwestycyjnych w tym zakresie. Aby zrealizować wszystkie ww. zadania na odpowiednim poziomie niezbędne jest dofinansowanie wydatków oświatowych ze środków własnych gminy.*

(akta kontroli str. 15, 44-47)

5. W kontrolowanym okresie dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami wyniosły 19.037,2 tys. zł (3,7% ogółu) i charakteryzowały się one najwyższą stopą wzrostu spośród wszystkich podatków i opłat – wielkość dochodów z tego tytułu wykonana w 2021 r. była dwukrotnie wyższa niż ich poziom z 2017 r. (204%). Sytuacja ta wynikała przede wszystkim z podwyżek stawki. Do 31.01.2018 r. miesięczna stawka opłaty od mieszkańca wynosiła 9 zł, a jeżeli odpady nie były zbierane i odbierane w sposób selektywny - 12 zł. W okresie objętym kontrolą ww. były systematycznie podwyższane, do odpowiednio:

- 12 zł (o 33,3%) i 24 zł (o 100%) - obowiązywały od 1.02.2018 r. do 31.05.2019 r.,
- 18 zł i 36 zł (o 50%) - w 2019 r., od 1.06.2019 r.,
- 22,50 zł i 45 zł (o 25%) - w latach 2020-2021,
- 26,50 zł i 53 zł (o 17,8%) – obecnie, od 1.01.2022 r., stanowiąc 294,4% i 441,7% stawek obowiązujących w 2017 r.²⁰

Jako uzasadnienie podwyżki wskazywano: „system ma się bilansować”.

W 2018 r. planowanie i ustalenie wyniku sytemu w Gminie Międzyrzecz uwzględniało poza dochodami z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami również dochody ze sprzedaży surowców wtórnych (23,8 tys. zł)²¹. Tym samym system zamknął się

²⁰ Uchwały Rady Miejskiej w Międzyrzeczu w sprawie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: nr XX/159/16 z dnia 15 marca 2016 r. (od 1.05.2016 r. do 31.01.2018 r.), nr XLIV/418/17 z dnia 17 grudnia 2017 r. (od 1.02.2018 r. do 31.05.2019 r.), nr X/83/19 z dnia 9 maja 2019 r. (od 1.06.2019 r. do 31.12.2020 r.), nr XXVII/242/20 z dnia 24 listopada 2020 r. (od 1.01.2021 r. do 31.12.2021 r.), nr XLIII/439/21 z dnia 26 października 2021 r. (od 1.01.2022 r.).

²¹ Dochody sytemu zaplanowano na 3.450.091 zł (w tym 3.450.091 zł z opłaty za gospodarowanie oraz 20.261 zł ze sprzedaży surowców wtórnych), ww. zostały wykonane w kwocie 3.348.085,33 zł (odpowiednio: 3.324.316,53 zł i 23.768,80 zł).

nadwyżką w wysokości 20,3 tys. zł, a wyłączając dochody ze sprzedaży surowców wtórnych - deficytem (- 3,5 tys. zł)²². Od 2019 r. Gmina nie sprzedawała surowców wtórnych - od stycznia do lipca odpady segregowane przyjmowane były przez CZG-12 w Długoszynie bezpłatnie, natomiast od sierpnia za 1 Mg tworzyw sztucznych Gmina płaciła 180 zł netto. Przyczyną tej sytuacji był ogólnokrajowy problem związany ze sprzedażą surowców wtórnych.

Pomimo podwyżek pobrane opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w 2019 r. nie pokryły kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania tymi odpadami (deficyt wyniósł 268,4 tys. zł). Z kolei w 2020 r. środki z opłat nie zostały w pełni wykorzystane (nadwyżka 232,6 tys. zł). Mogły one zostać zaangażowane w 2021 r., stosownie do art. 6r ust. 2c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²³. Po uwzględnieniu tej nadwyżki, w 2021 r. pozostały nadal niewykorzystane środki wynoszące 73,7 tys. zł²⁴.

Prawidłowo skalkulowana opłata powinna z jednej strony zapewniać sprawne funkcjonowanie systemu odbioru odpadów na terenie gminy, z drugiej zaś nie powinna stanowić źródła dodatkowych zysków gminy²⁵. Kierownik Wydziału Gospodarki Komunalnej (dalej WGK) stratę w 2019 r. i nadwyżkę w 2020 r. wyjaśniała: *ponieważ proponowany wzrost stawek (wyliczone z uwzględnieniem okresu od 1.01.2019 r. do 31.05.2021 r. wynosiły 21,00 zł i 42,00 zł) nastąpił o ponad 70%, Rada Miejska w Międzyrzeczu postanowiła o dwustopniowym wzroście stawek, tj. od 1.06.2019 r. stawki wynosiły odpowiednio 18,00 zł i 36,00 zł, natomiast od 1.01.2020 r. - 22,50 zł i 45,00 zł, co też miało wpływ na bilansowanie się systemu w danym roku kalendarzowym.*

Kierownik wskazała na trudności w oszacowaniu stawki opłaty w oparciu o dane, którymi Gmina aktualnie dysponuje, przy uwzględnieniu tendencji rynkowych oraz założonej inflacji związane z:

- koniecznością przewidywania danych dotyczących ilości: osób zamieszkujących, odbieranych odpadów, osób zmieniających deklarację (przechodzących z „systemu nie segreguję” na „system segreguję”, co wiąże się niższymi wpływami do budżetu) oraz kosztów utylizacji odpadów,
- zmianami przepisów prawa w trakcie roku (np. wprowadzenie obowiązku segregacji odpadów dla wszystkich właścicieli nieruchomości, zwolnienie w części z opłaty właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady w kompostowniku przydomowym),
- przedłużającym się rozstrzygnięciem przetargu na odbiór odpadów w wyniku zaskarżeń, co skutkowało koniecznością wprowadzenia w 2021 r. zmian do poprzedniej umowy, polegających na wydłużeniu terminu jej wykonania o trzy miesiące, za wynegocjowaną, wyższą cenę w relacji od ceny oferty wybranej przez Gminę,
- koniecznością wysłania do każdego właściciela nieruchomości zamieszkałej zawiadomienia o zmianie wysokości opłaty, co generuje dodatkowe koszty,

²² Wydatki systemu zaplanowano na 3.450.091 zł, wykonano 3.327.828,19 zł, w tym 140.220,00 zł jako wydatki niewygasające, z terminem realizacji do 30.06.2019 r. (zapłata za odbiór odpadów, dokonana 31.01.2019 r.).

²³ Dz.U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.

²⁴ Ujęte w rozdz. 90002 Gospodarka odpadami komunalnymi w sprawozdaniu Rb-27S i Rb-28S. W rozdziale tym ujmuje się wyłącznie (od 1.01.2019 r., wcześniej m.in.) dochody gmin z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (par. 0490 - *Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw*) i wszystkie wydatki gmin związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.). Dochody, wydatki i wynik gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2019-2021 wyniosły odpowiednio:

- 4.223.344,88 zł i 4.491.741,02 zł, deficyt - 268.396,14 zł,
- 5.824.665,40 zł i 5.592.112,70 zł, nadwyżka 232.552,70 zł,
- 5.664.849,70 zł i 5.823.660,97 zł, deficyt - 158.811,27 zł.

²⁵ Za: wyrok WSA w Białymstoku z 24.01.2014 r., I SA/Bk 524/13, LEX nr 1438664; tak też: wyrok WSA w Gdańsku z 2.08.2017 r., I SA/Gd 1477/16, LEX nr 2357847; wyrok WSA w Gliwicach z 21.11.2018 r., I SA/GI 727/18; wyrok WSA w Olsztynie z 11.06.2019 r., I SA/OI 334/19.

- dokonywaniem kalkulacji stawki opłaty w oparciu o założenie, że 100% płatników uiści opłatę za odpady, a w rzeczywistości nie wszyscy dokonują wpłat, bądź dokonują ich po terminie lub w niepełnej wysokości, przykładowo zaległości na koniec 2021 r. wyniosły 230.531,66 zł.

(akta kontroli str. 48-62, 988-995)

W 2020 r. do kosztów funkcjonowania systemu zaliczono wydatki na podwyższenie kapitału zakładowego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. (dalej PGK Sp. z o.o.) w wysokości 120 tys. zł. Wprawdzie Spółka wnioskuje o zabezpieczenie budowy Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (dalej PSZOK), jednak zadanie to nie zostało zrealizowane, a tylko część środków (11.386,11 zł) została wydatkowana. W 2019 r. Spółka wnioskuje o zabezpieczenie przez Gminę w WPF kwoty 820 tys. zł na budowę PSZOK w Międzyrzeczu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego - Lubuskie 2020, osi priorytetowej 4. Środowisko i kultura, działania 4. Gospodarka odpadami (120 tys. zł na 2020 r., 400 tys. zł na 2021 r. oraz 300 tys. zł na 2022 r.). Zgodnie z programem funkcjonalno-użytkowym wartość kosztorysowa inwestycji miała wynieść 2.361.700,25 zł (brutto). Ww. zadanie nie zostało zrealizowane, ponieważ – jak poinformował Prezes Zarządu PGK Sp. z o.o. – z uwagi na brak własności gruntów *nie mamy możliwości rozpoczęcia działań zmierzających do realizacji założeń zamówionego przez Spółkę programu [...] dziś już wymagającego gruntownej aktualizacji*. Z informacji Prezesa Zarządu Spółki wynika, że *Spółka zakupiła, jedynie za kwotę 11.386,11 zł, rębak z oprzyrządowaniem do rozdrabniania gałęzi w celu zmniejszenia objętości odpadów w kontenerach. Pozostałe środki zabezpieczono na lokacie bankowej, ponieważ do dnia dzisiejszego nie podjęto decyzji regulującej własność gruntów – termin wielokrotnie przekładany. Funkcjonowanie PSZOK należy do zadań własnych Gminy, natomiast obsługa i administrowanie na podstawie corocznie odnawianych umów, należy do PGK. W związku z lokalizacją PSZOK na terenie będącym własnością Przedsiębiorstwa Produkcji Betonów „PUBR” Sp. z o.o. (dalej PUBR), PGK Sp. z o.o. w 2021 r. poniosła wydatki netto 52.209,07 zł tytułem opłaty za najem pomieszczeń. Zgodnie ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnym określone w art. 6r ust. 2-2c ustawy, w tym koszty tworzenia i utrzymywania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 6r ust. 2 pkt 2)²⁶. W art. 6r ust. 2c wskazano, że środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, gmina wykorzystuje na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi²⁷. Kierownik WGK zaliczenie ww. wydatku do kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami uzasadniała charakterem zadania - wniosek Spółki znalazł odzwierciedlenie w załączniku nr 2 do uchwały nr XVIII/143/19 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Międzyrzecz na lata 2020-2030, gdzie zostały ujęte środki na zadanie „Dokapitalizowanie Spółki PGK – zapewnienie środków na budowę punktu selektywnej zbiórki odpadów” (limit 2020 - 120.000 zł). Na tej podstawie środki zostały przekazane Spółce.*

²⁶ Stosownie do art. 6r ust. 2 ww. ustawy z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu;
- 4) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Ponadto w art. 6r ust. 2a-2b ustawy ustawodawca wskazał, jakie koszty gmina może pokryć z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a w art. 6r ust. 2c – przeznaczenie środków pochodzących z opłat, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, rozszerzając w ten sposób katalog wydatków, jakie może ponosić gmina z pobranych opłat.

²⁷ Tym samym wynik dotyczący gospodarki odpadami w 2020 r. powinien być odpowiednio wyższy.

NIK zauważa, że powołana uchwała Rady Miejskiej stanowi upoważnienie Burmistrza do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją m.in. tego zadania, do wysokości wskazanych limitów. Ani w umowie spółki, ani w uchwale Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników w sprawie podniesienia kapitału zakładowego²⁸ nie znalazło się żadne postanowienie dotyczące przeznaczenia wniesionych środków pieniężnych. Zgodnie bowiem z art. 158 § 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych²⁹ przedmiot wkładu pozostaje do wyłącznej dyspozycji zarządu spółki³⁰. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na to, iż stosownie do art. 189 § 1 ww. ustawy w czasie trwania spółki nie wolno zwracać wspólnikom wniesionych wkładów tak w całości, jak i w części.

W kontekście braku skuteczności działań w zakresie realizacji PSZOK oraz nieuregulowania własności gruntów w odniesieniu do PGK Sp. z o.o., Izba zauważa konieczność zintensyfikowania działań w tym zakresie, w szczególności umożliwiających realizację ww. zadań określonych ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na które Gmina przekazała środki w ramach dokapitalizowania.
(akta kontroli str. 48-72, 122-148, 256-289)

1.2. Windykacja należności budżetowych

6. W kontrolowanym okresie zaległości netto z tytułu dochodów własnych Gminy zgodnie ze sprawozdaniami Rb-27S wynosiły:

- 11.902 tys. zł na koniec 2018 r. (wzrost o 8,7% do roku poprzedniego, dalej *rdr*), w tym dotyczące dochodów realizowanych przez Urząd Miejski³¹ - 5.932,5 tys. zł,
- 13.474 tys. zł na koniec 2019 r. (wzrost o 13,2% *rdr*), w tym dotyczące dochodów realizowanych przez Urząd - 6.768,9 tys. zł (wzrost o 14,1% *rdr*),
- 14.839,8 tys. zł na koniec 2020 r. (wzrost o 10,1% *rdr*), w tym dotyczące dochodów realizowanych przez Urząd - 7.614,7 tys. zł (wzrost o 12,5% *rdr*),
- 11.899,5 tys. zł na koniec 2021 r. (spadek o 19,8% *rdr*), w tym dotyczące dochodów realizowanych przez Urząd - 4.297,6 tys. zł (spadek 43% *rdr*).

Do 2020 r. zaległości zwiększały się corocznie o ok. 10%, natomiast w 2021 r. nastąpił ich istotny spadek. Zmniejszenie stanu zaległości dotyczyło przede wszystkim podatku od nieruchomości (*rdr* o 3.200 tys. zł) i podatku od środków transportowych (*rdr* o 80,3 tys. zł). Powyższa sytuacja była wynikiem nieprawidłowego wykazywania w sprawozdaniach lat 2018-2020 w zaległościach netto, należności pozostałych do zapłaty, których termin zapłaty minął, ale które nie mogą być egzekwowane, w szczególności zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym. Dopiero w rocznym sprawozdaniu Rb-27 S za 2021 r., sporządzonym w dniu 18.02.2022 r. tego rodzaju zaległości wyłączono. Opis nieprawidłowości został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt. 2. Ponadto, na koniec 2021 r. dokonano odpisu zaległości przedawnionych w łącznej kwocie 502,6 tys. zł, w tym z tytułu podatku od nieruchomości 416,5 tys. zł i podatku

²⁸ Odpowiednio uchwały Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 16.01.2020 r.: nr 2 w sprawie przyjęcia tekstu jednolitego umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz nr 1 w sprawie podniesienia kapitału zakładowego (akt notarialny Rep. A nr 235/2020).

²⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.

³⁰ „Skutkiem wniesienia wkładu jest nabycie przez spółkę w organizacji określonych praw (przede wszystkim prawa własności, praw na dobrach niematerialnych). Przechodzą one ostatecznie (bezw warunkowo) z majątku wspólnika do majątku spółki i jedynie uprawniona do przedmiotu wkładu jest spółka. W każdym przypadku wniesienia wkładu jego przedmiot pozostaje do wyłącznej dyspozycji zarządu spółki” – tak: A. Kidyba, K. Kopaczyńska-Pieczniak, § 4. *Wniesienie wkładu* [w:] A. Kidyba, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2010.

„Tylko zarząd może dysponować wkładami do spółki. Nie mają takiego prawa inne organy spółki ani wspólnicy. Z chwilą wniesienia do spółki wkładów przechodzą one na rzecz innego podmiotu i dysponowanie wkładem może odbywać się tylko przez organ mający kompetencje prowadzenia spraw i reprezentacji. Nie mają takich kompetencji pozostałe organy spółki. Za ochronę wkładów zarząd ponosi odpowiedzialność. Wkład staje się własnością spółki, co powoduje jego przejście z majątku osobistego (też wspólności ustawowej) do majątku nowego podmiotu” – tak: A. Kidyba [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2022, art. 158.

³¹ Bez dotyczących wpływów z tytułu z realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.

od środków transportowych 79,1 tys. zł. Były to należności, których termin zapłaty upłynął w latach 1995-2015. Odpis nie został poprzedzony rzetelną analizą okoliczności dotyczących biegu przedawnienia i jego przerwania, na co wskazują stwierdzone nieprawidłowości w zakresie podatku od środków transportowych – opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 9.

(akta kontroli str. 204-247, 325-352)

7.1. Obowiązki w zakresie prowadzenia systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności budżetowych znalazły odzwierciedlenie w zakresach czynności pracowników Urzędu. Pomędzy ww. zakresami istnieje jednak niezgodność z postanowieniami Regulaminu organizacyjnego Urzędu, który ww. zadania przypisał do Wydziału Finansowo-Budżetowego (dalej *WFB*), podczas gdy wykonują je także pracownicy innych wydziałów. Ponadto, w Urzędzie nie ustalono procedur dochodzenia należności, w tym mających charakter cywilnoprawny, w celu zapewnienia terminowego podejmowania czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Opis nieprawidłowości został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt. 3 i 11.

(akta kontroli str. 290-293, 295-318)

7.2. Zakres czynności zmierzających do wykonania zobowiązania (wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych, dalej *TW*) kształtował się następująco:

- na zaległości z tytułu podatków (od nieruchomości, rolnego, leśnego i od środków transportowych), które wzrosły z 4.244,8 tys. zł na początku 2018 r. do 6.299,5 tys. zł na początku 2021 r. (o 48,4%) doręczono łącznie 7.168 upomnień, wystawiono i przekazano do egzekucji 940 TW na kwotę 2.855 tys. zł³²; istotne zmniejszenie zakresu czynności dotyczyło łącznego zobowiązania pieniężnego w 2021 r. Jako przyczynę tej sytuacji Skarbnik Gminy wskazała na zmiany kadrowe, wdrażanie programu komputerowego do ewidencji podatków, nadmiar obowiązków oraz pandemię COVID-19 i związaną z nią absencją pracowników, co spowodowało zmniejszenie zakresu wystawianych TW;
- na zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami, które na początek 2018 r. i 2021 r. wyniosły odpowiednio 91,8 tys. zł i 228,6 tys. zł (o 149%), doręczono łącznie 3.178 upomnień, wystawiono i przekazano do egzekucji 474 TW na kwotę 252,7 tys. zł³³; w najmniejszym zakresie realizowano czynności w 2019 r. Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika Gminy: *znowelizowana w lipcu 2019 r. ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadziła istotną zmianę w zakresie prowadzenia egzekucji. Przed nowelizacją ustawy, w przypadku gdy zmieniała się stawka opłaty za odpady i właściciel nieruchomości nie uiszczał opłaty w wysokości podanej w zawiadomieniu, burmistrz wydawał decyzję określającą wysokość tej opłaty, stosując wysokość opłaty podaną w zawiadomieniu. [...] Po uprawomocnieniu się decyzji, wysyłano upomnienie i dopiero wystawiano tytuł egzekucyjny. Nowelizacja ww. ustawy zmieniała te przepisy. Zgodnie bowiem z art. 6 m ust. 2a ustawy, zawiadomienie zawiera pouczenie, że stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Zawiadomienia wysyłane do mieszkańców w grudniu 2019 r. zawierały już tę klauzulę, dlatego jeśli płatnik nie dokonywał wpłat, wysyłane było upomnienie i następnie wystawiano już tytuł wykonawczy;*
- w odniesieniu do zaległości z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w latach 2018-2019 nie podejmowano żadnych czynności, ponieważ dotyczyły one lat poprzednich, a egzekucja była prowadzona

³² Liczba wystawionych i doręczonych upomnień: w 2018 r. – 1.818, w 2019 r. – 1.950, w 2020 r. – 1.920, w 2021 r. – 1.480. Kwota przekazanych do egzekucji tytułów wykonawczych wyniosła: w 2018 r. – 701.668,40 zł, w 2019 r. - 722.676,37 zł, w 2020 r. - 588.596,15 zł, w 2021 r. - 842.024,59 zł.

³³ Liczba wystawionych i doręczonych upomnień: w 2018 r. – 385, w 2019 r. – 307, w 2020 r. – 931, w 2021 r. – 1.555. Kwota przekazanych do egzekucji tytułów wykonawczych wyniosła: w 2018 r. – 58,5 tys. zł, w 2019 r. - 29,1 tys. zł, w 2020 r. – 91,5 tys. zł, w 2021 r. – 73,6 tys. zł.

przez komornika sądowego; natomiast w latach 2020-2021 doręczono odpowiednio 585 i 618 upomnień, w 2020 r. nie wystawiono żadnego tytułu wykonawczego, w 2021 r. – 16 TW na kwotę 5.718,80 zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika Gminy w 2019 r. miało miejsce przekształcanie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we własność gruntów. Z uwagi na pandemię terminy płatności niektórych opłat zostały przesunięte – opłatę za przekształcenie w 2019 r. należało uregulować do 29.02.2020 r., za 2020 r. - do 30.06.2020 r. co rzutowało na zakres działań windykacyjnych;

- na zaległości o charakterze cywilnoprawnym (użytkowania wieczystego, dzierżawy, z usług, różnych dochodów – odszkodowań), które wzrosły odpowiednio, z 491,7 tys. zł do 505,2 tys. zł, doręczono 2.019 wezwań do zapłaty, z czego 1.820 dotyczyło użytkowania wieczystego (90,1%), a na drogę postępowania sądowego skierowano 40 spraw na kwotę 100,7 tys. zł; działania windykacyjne uległy istotnemu ograniczeniu w 2019 r. w zakresie użytkowania wieczystego – doręczono wówczas 56 wezwań do zapłaty, na drogę postępowania sądowego skierowano 5 spraw na łączną kwotę 9,1 tys. zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika Gminy w 2019 r. *miało miejsce przekształcanie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we własność gruntów. W okresie tym podatnicy, chcąc skorzystać z bonifikat, sami dokonywali wpłat zaległości, stąd też liczba wystawianych wezwań uległa znacznemu zmniejszeniu.*

(akta kontroli str. 248-255, 349-354)

Należności dochodzone w trybie egzekucji administracyjnej

8. Przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych nie podejmowano wobec zobowiązanych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązku (możliwość przewidziana art. 6 § 1b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Kontrola dotycząca zaległości od 41 podatników³⁴ wykazała, że nie zaewidencjonowano działań w tym zakresie. Ewidencjonowaniu podlegają forma działania informacyjnego, data jego podjęcia oraz imię i nazwisko osoby, która podjęła działanie informacyjne³⁵. Z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynika, że *pracownicy w niektórych przypadkach przed podjęciem czynności windykacyjnych przypominają dłużnikom poprzez rozmowy telefoniczne o konieczności uregulowania zaległości, jednakże fakt ten nie został zaewidencjonowany i nie traktowano tych rozmów jako podejmowanie działań informacyjnych [...] Organ nie wykorzystywał możliwości podejmowania działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania zobowiązań z uwagi na czasochłonność i pracochłonność związaną z tymi czynnościami.* Pracownicy zobowiązani do windykacji należności dodatkowo wskazali nadmiar innych obowiązków.

(akta kontroli str. 355, 365-437, 444-450)

9. Kontrola czynności podejmowanych wobec 41 podmiotów posiadających zaległości w latach 2018-2021 w podatkach lub opłatach w wysokości wynoszącej na koniec roku 1.135,2 tys. zł, w tym bieżących - 380,8 tys. zł z tytułu 158 rat podatków i 30 opłat miesięcznych za gospodarowanie odpadami wykazała, że:

³⁴ Zaległości na łączną kwotę 1.135,2 tys. zł według ewidencji podatkowej (podatnicy podatku od nieruchomości, rolnego, podatków opłacanych w formie łącznego zobowiązania pieniężnego, od środków transportowych, opłaty za gospodarowanie odpadami).

³⁵ W jednym przypadku drogą elektroniczną przesłano podatnikowi informację o wysokości raty w podatku. Formę działań określają:

- od 20.02.2021 r. - rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2083);

- od 30.07.2021 r. – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1294);

- od 1.01.2016 r. – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1483).

- wystawiono upomnienia dotyczące 138 rat podatków (87%) i 30 opłat (100%), przy czym najmniejszy stopień wystawiania upomnień dotyczył podatku od środków transportowych;
- upomnienia spełniały wymogi formalne, w szczególności zamieszczono w nich zagrożenie wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia, zgodnie z art. 15 §1-§1b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz rozporządzeń wykonawczych obowiązujących w kontrolowanym okresie wydanych na podstawie art. 15 §3e ustawy;
- upomnienia wystawiano w terminie od czterech do 330 dni po upływie terminu płatności zobowiązania, w tym: na 48 zaległości w ciągu 30 dni (28,6%), na 42 zaległości - od 31 dni do 60 dni (25%), natomiast na 78 – w terminie powyżej 60 dni i do 330 dni po terminie zapłaty (46,4%); tym samym czynność wystawiania upomnień nie została podjęta niezwłocznie;
- w wypadku upomnień dotyczących 22 rat podatków (opłat) nie można ustalić daty doręczenia upomnienia z powodu braku zwrotnego potwierdzenia odbioru, w toku kontroli ustalono ww. datę (1 przypadek);
- w jednym przypadku nie było konieczności kierowania do zobowiązanego upomnienia, ponieważ ww. dokonał wpłaty; natomiast na 19 rat podatków nie wystawiono upomnień do dnia kontroli;
- na skutek przesłanych upomnień podatnicy dokonali wpłat na poczet 14 rat podatków (opłat).

Opis nieprawidłowości związanych z wystawianiem upomnień został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 4-6.

(akta kontroli str. 319-324, 365-391, 399-415, 421-431, 444-450)

10. W podatku od środków transportowych stwierdzono niepodjęcie czynności zmierzających do określenia prawidłowej wysokości zobowiązania podatkowego, w sytuacji gdy z informacji podatkowej przekazanej ze Starostwa Powiatowego wynikał inny stan zarejestrowanych środków, i tym samym inna kwota podatku, niż w złożonej przez podatnika deklaracji, bądź gdy podatnik nie złożył deklaracji. Ponadto, w ewidencji podatkowej tego podatku dokonano odpisu podatku, pomimo braku dowodu księgowego, a także skorygowano deklarację w trybie niezgodnym z przepisami - opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 7.

(akta kontroli str. 323-324, 421-436)

11. Na podstawie badania próby dotyczącej 168 rat podatków i opłat (określonej w pkt 9), na które wystawiono upomnienia stwierdzono, że:

- prawidłowo wystawiono 102 tytuły wykonawcze, wszystkie zgodnie z obowiązującymi wzorami³⁶;
- TW wystawiano w terminach już od następnego dnia po upływie terminu płatności wskazanego w upomnieniu, średnio po 76 dniach (podatek od nieruchomości), po 27 dniach (ŁZP), po 36 dniach (podatek od środków transportowych) i po 138 dniach (opłata za gospodarowanie odpadami); w jednym wypadku TW wystawiono przedwcześnie;
- mimo bezskutecznego upływu terminu wskazanego w upomnieniu nie wystawiono TW w 40 przypadkach wobec 9 podatników i dwóch zobowiązanych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami.

Ponadto, w toku kontroli stwierdzono, że organ nie kierował zapytań o stan egzekucji do organów egzekucyjnych. W części przypadków nie zabezpieczono zaległości (np. hipoteką przymusowa, zastawem skarbowym), a także nie podejmowano innych

³⁶ Art. 26, 27 i 29 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (uchylone z dniem 30 lipca 2020 r.) oraz 25 maja 2020 r. (uchylone z dniem 20 lutego 2021 r.) - odpowiednio: Dz.U. z 2018 r. poz. 850 i Dz.U. poz. 968, oraz rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz.U. poz. 176, ze zm.).

działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości, np. przeniesienie odpowiedzialności na osobę trzecią (art. 107-109 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁷). Skutkiem powyższego dopuszczono do przedawnienia zaległości.

Opis nieprawidłowości został ujęty w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 8.

(akta kontroli str. 319-324, 365-437, 444-450)

12. Burmistrz nie posiadał wyrażonej w uchwale rady gminy zgody na wprowadzanie danych do *Rejestru Należności Publicznoprawnych* (dalej *RNP*), określającej rodzaj należności pieniężnej jst, o której dane są przekazywane do rejestru. Ujawnieniu w Rejestrze podlegają dane dotyczące m.in. zobowiązanego, oznaczenia wierzyciela, wysokości należności pieniężnej i odsetek, wraz z rodzajem i podstawą prawną tej należności, a zawiadomienie o zagrożeniu ujawnieniem w rejestrze wierzyciel doręcza zobowiązanemu przed wprowadzeniem do rejestru ww. danych (art. 18b § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza obecnie windykacją należności zajmują się poszczególne wydziały urzędu w zakresie spraw przydzielonych do ich kompetencji. Biorąc pod uwagę wymogi określone w ustawie *przystąpienie i stosowanie ww. instytucji RNP, tj. wprowadzenie danych do Rejestru, utrzymanie i aktualizacja danych, procedury sprzeciwów, udostępniania i uwierzytelniania danych, zmuszeni byłibyśmy do utworzenia dodatkowego stanowiska i przeorganizowania dotychczas stosowanego systemu. Na chwilę obecną na gminę nakłada się wiele nowych zadań, a ich realizacja odbywa się biorąc pod uwagę ograniczone środki przy niezminionej liczbie pracowników.*

(akta kontroli str. 290-294)

13. W zakresie należności dochodzonych na drodze sądowej stan zaległości w latach objętych kontrolą w Urzędzie Miejskim w Międzyrzeczu kształtował się na poziomie od 491,7 tys. zł do 505,2 tys. zł. Istotną kwotę zaległości z tego rodzaju tytułów wykazywała natomiast jednostka podległa, tj. powołany do zarządzania częścią nieruchomości Zakład Gospodarki Lokalowej w Międzyrzeczu (dalej *ZGL*)³⁸.

Zgodnie ze sprawozdaniami Rb-27 S na koniec poszczególnych lat zaległości netto wyniosły: 1.695,8 tys. zł (2018 r.), 2.302,6 tys. zł (wzrost o 35,8% w 2019 r.), 2.655,4 tys. zł (wzrost o 15,3% w 2020 r.), 2.956,9 tys. zł (wzrost o 11,4% w 2021 r.).

Wyniki kontroli windykacji należności przez *ZGL* zostały ujęte w odrębnym wystąpieniu skierowanym do kierownika jednostki.

(akta kontroli str. 529, 537, 545, 553)

14. W Urzędzie Miejskim w Międzyrzeczu nie przyjęto procedur monitorowania zaległości, w tym zagrożonych przedawnieniem, oraz działań związanych z odpisaniem m.in. należności przedawnionych lub nieściągalnych (np. w związku z wyceną należności na dzień bilansowy).

Na koniec roku 2021 dokonano odpisów w koszty, zaległości z tytułu podatków za lata 1994-2015 w łącznej wysokości 513.071,99 zł uznanych za przedawnione³⁹, przy czym w wypadku kwoty 17.034,31 zł, w zakresie podatku od środków transportowych brak było dokumentów, z których wynikałaby kwota zaległości, termin wymagalności i których podatników to dotyczy, co pozwoliłoby na ocenę przedawnienia ww. zaległości. Na koniec lat 2018-2020 nie dokonywano odpisów przedawnionych zobowiązań podatkowych – opis ww. nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 9 i 11.

(akta kontroli str. 240-247, 327-355, 440-443, 856-881)

Na koniec 2021 r. dokonano odpisów w koszty należności o charakterze cywilnoprawnym w łącznej kwocie 36.321 zł⁴⁰, z uwagi na ich nieściągalność lub

³⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

³⁸ Na podstawie uchwały Nr IX/75/15 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej do zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym, nieruchomościami zabudowanymi i gruntowymi.

³⁹ Według opisów na poleceniu księgowania, ww. ujęto w kosztach Wn 761 – *Pozostałe koszty operacyjne*.

⁴⁰ W tym z tytułu: dzierżawy 33.847,63 zł oraz użytkowania wieczystego 2.473,37 zł.

przedawnienie, na podstawie polecenia księgowania. Ww. dokonano nieprawidłowo – opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 10.

(akta kontroli, str. 349-355, 610-619, 786-792, 795-804, 812-814, 938-941)

W księgach rachunkowych dokonywano odpisów aktualizujących wartość należności wątpliwych, a ich wartość stanowiła na koniec: 2018 r. - 11.646,3 tys. zł, 2019 r. - 11.971,1 tys. zł, 2020 r. - 12.142,2 tys. zł i 2021 r. - 13.283,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 355)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. WPF na lata 2021-2030 sporządzono nierzetelnie w zakresie wykonanych wydatków bieżących w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 – wykazano kwotę 320.554,82 zł, podczas gdy faktycznie poniesione wydatki z tego tytułu wynosiły 371.892,29 zł. Zgodnie z art. 15zob ust. 2 pkt 2 ustawy COVID-19 z 2 marca 2020 r. ustalając relację ograniczającą wysokość spłaty długu jst na rok 2021 i lata kolejne wydatki bieżące budżetu tej jednostki podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika przyczyną tej nieprawidłowości było *niedopatrzenie i błąd polegający na mylnym zsumowaniu wszystkich wydatków poniesionych przez jednostki budżetowe - zarówno bieżących, jak i majątkowych. Obecnie dokonano korekty kwoty [...], aby błąd nie był powielany przy wyliczaniu wskaźników zadłużenia w latach przyszłych*. W toku kontroli NIK nieprawidłowość została skorygowana.

(akta kontroli str. 18-10, 25-43)

2. W okresie objętym kontrolą w sprawozdaniach Rb-27 S za lata 2018-2020 w kolumnie „zaległości netto” wykazywano należności pozostałe do zapłaty, które nie powinny być ujmowane w tej kolumnie, tj. zaległości, które nie mogą być egzekwowane, w szczególności objęte postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym. Ww. wyniosły, zgodnie z księgową ewidencją podatkową, na koniec 2018 r. - 2.652.574,34 zł, 2019 r. - 2.951.022,54 zł, 2020 r. - 3.113.526,19 zł. Tym samym postępowano niezgodnie z § 3 ust. 1 pkt 7 załącznika nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴¹. Od 21.01.2022 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w którym w § 3 ust. 1 pkt 6 załącznika nr 36, zamieszczono tożsame regulacje. Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika Gminy *dane do sprawozdania Rb-27S przekazywane są przez pracowników, odpowiedzialnych za poszczególne kategorie dochodów. W sprawozdaniu ujęto w kolumnie „zaległości netto” zaległości objęte postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym z uwagi na błędną interpretację przepisów*.

(akta kontroli str. 204-247, 325-326, 349-352)

3. Zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym* windykacja należności stanowiących dochody budżetu Gminy, współpraca z komornikiem sądowym i skarbowym przy dochodzeniu należności podatkowych i niepodatkowych Gminy oraz wykonywanie na podstawie upoważnień Burmistrza kontroli podatkowej należy do zadań Wydziału Finansowo-Budżetowego⁴². Zgodnie z zakresami czynności służbowych

⁴¹ Dz. U. z 2020 poz. 1564, ze zm. Zgodnie z tym przepisem sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jst, sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej w sposób następujący: w odpowiednich kolumnach "Saldo końcowe" wykazuje się należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto (należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane) oraz nadpłaty (kwoty nadpłacone) ustalone na podstawie danych analitycznych kont podatkowych; w kolumnie "zaległości netto" nie należy wykazywać zaległości płatnych w ratach (jeżeli termin spłaty raty nie minął), odroczonej (w przypadku gdy odroczony termin płatności nie minął), kwot objętych wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego, sądu administracyjnego lub odrębnych przepisów oraz zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym.

⁴² https://bjp.miedzyrzecz.pl/55/Regulamin_Organizacyjny_Urzedu_Miejskiego_w_Miedzyrzeczu/ [dostęp 5.05.2022 r.]

do obowiązków pracowników WFB należy w szczególności windykacja zaległości w płatnościach podatków i opłat, w tym terminowe wystawianie upomnień, wezwań do zapłaty, tytułów wykonawczych, stosowanie zabezpieczeń należności podatkowych poprzez wpis hipoteki przymusowej. Natomiast w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ww. czynności zmierzające do wykonania zobowiązania wykonują pracownicy Wydziału Gospodarki Komunalnej (dalej WGK) - zgodnie z zakresami czynnościami ww. obowiązani są do przygotowania upomnień, tytułów wykonawczych oraz ich kierowanie do organu egzekucyjnego. Powyższe nie znalazło odzwierciedlenia w *Regulaminie organizacyjnym*, który stanowi, że do zadań WGK należy w szczególności prowadzenie spraw z zakresu gospodarki odpadami, w tym: określanie opłat za gospodarowanie odpadami (§26 pkt 6 lit e).

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że brak doprecyzowania w zakresie rozdziału zadań pomiędzy wskazanymi komórkami organizacyjnymi zostanie usunięty poprzez stosowne zmiany w *Regulaminie organizacyjnym*.

(akta kontroli str. 290-293, 295-318)

4. Upomnienia na część należności zostały wystawione w terminie powyżej 31 dni po upływie terminu zapłaty, tj. do 60 dni - 25%, a powyżej 60 dni (do 330 dni) - 46,4% ogółu. Tym samym postępowano z naruszeniem § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁴³, który stanowi, że wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia:

- a) niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne,
- b) przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne.

Przyczyną nieprawidłowości zgodnie z wyjaśnieniami inspektora w WFB (w zakresie zbadanego podatku od nieruchomości za 2018-2020) był brak czasu, nadmiar obowiązków, konieczność wykonywania innych bieżących spraw, przeoczenie, pandemia COVID-19 w 2020 r. i związana z nią praca zdalna i zmianowa, od 2021 r. - wdrażanie nowego programu do windykacji podatków. Inspektor w WFB (odnośnie łącznego zobowiązania pieniężnego, podatku rolnego i od nieruchomości na terenach wiejskich za 2020 r., dalej ŁZP⁴⁴) wskazywała również na mało czytelny program do ewidencji zobowiązań podatkowych - w starym programie nie było możliwe automatyczne przypisanie upomnienia do karty zobowiązanego. Pracownik WFB zatrudniony na stanowisku pomoc administracyjna w WFB (podatek od środków transportowych w 2021 r.) wyjaśniała opóźnienia wdrożeniem nowego programu.

(akta kontroli str. 319-324, 365-391, 396-397, 399-415, 419, 421-437)

5. W próbie objętej kontrolą dla 22 rat podatków (opłat) niemożliwym było ustalenie daty doręczenia upomnienia z powodu braku zwrotnego potwierdzenia odbioru, co wskazuje na brak weryfikacji dat doręczeń upomnień. Doręczenie upomnienia jest warunkiem wszczęcia egzekucji administracyjnej oraz określa termin powstania obowiązku uiszczenia kosztów upomnienia przez zobowiązanego (art. 15 § 1 i 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). W wyjaśnieniach pracownicy wskazali jedynie, że po wysłaniu upomnienia zwrotne potwierdzenia odbioru prawdopodobnie nie wróciły do WFB. W jednym przypadku w toku kontroli NIK złożono reklamację u operatora pocztowego i ustalono datę doręczenia.

(akta kontroli str. 320-324, 365-391, 396-396, 399-415, 419, 421-437, 447)

6. Na zaległości podatkowe trzech podatników z tytułu 19 rat podatków nie wystawiono upomnień⁴⁵, czym naruszono § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra

⁴³ Wcześniej: od 30.07.2021 r. w § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych; od 1.01.2016 r. § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

⁴⁴ Od 6.07.2021 r., zatrudniony wcześniej na tym stanowisku pracownik (do 27.07.2021 r.) obecnie nie pracuje.

⁴⁵ Dotyczy podatku od nieruchomości (2 podatników 7.747 zł), ŁZP (1 - 2.746 zł), od środków transportowych (1 - 7.353 zł).

Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁴⁶. Inspektor w WFB (podatek od nieruchomości) zaniechanie wyjaśniała: *są to podmioty, które nigdy nie płaciły podatków (nawet po wysłaniu upomnienia). Wobec tych podatników składane będą wnioski o wpis hipoteki w księdze wieczystej.* Inspektor (ŁZP) jako przyczynę wskazała przeoczenie, pomoc administracyjna w WFB – pandemię COVID-19.

(akta kontroli str. 320-324, 392-396, 416-419, 433-437)

7. W zakresie podatku od środków transportowych spośród siedmiu podatników objętych kontrolą, w odniesieniu do:

a) czterech podatników - nie podejmowano czynności zmierzających do określenia prawidłowej wysokości zobowiązania podatkowego, w sytuacji gdy z informacji podatkowej przekazanej ze Starostwa Powiatowego odnośnie zarejestrowanych środków transportowych:

- wynikała inna kwota niż ze złożonej przez podatnika deklaracji (1 podatek)⁴⁷;
- wynikało, że podatek posiada środki transportowe, a nie złożył deklaracji podatkowej do organu podatkowego (3 podatników)⁴⁸.

Zgodnie z informacją podatkową ze Starostwa Powiatowego ww. posiadali w latach 2018-2021 środki transportowe, które podlegają opodatkowaniu (40,9 tys. zł). Nieokreślenie wysokości zobowiązania podatkowego (zgodnie z art. 21 § 3 ustawy z Ordynacja podatkowa⁴⁹) i niedokonanie przypisu w księgach rachunkowych rzutowało na nieuzyskanie ww. dochodów gminy.

Pomoc administracyjna w WFB wyjaśniała, że nie określono wysokości zobowiązania podatkowego w latach 2020-2021 prawdopodobnie dlatego, że był to okres pandemii i urząd pracował w ograniczonym zakresie. Wcześniej było to spowodowane nadmiarem obowiązków i brakiem czasu. W odniesieniu do podatnika, który złożył deklarację podatkową wyjaśniła, że: *ponieważ na karcie kontowej podatnika widnieją dwa pojazdy, podatek został poproszony o złożenie dokumentów potwierdzających zbycie pojazdu. Dokumenty te nie zostały jednak dostarczone i nie naniesiono zmian na karcie podatnika, stąd wynikają różnice w deklaracji i upomnieniu.*

(akta kontroli str. 310, 323-324, 421-436)

b) dwóch podatników - do ksiąg rachunkowych 2021 r. wprowadzono zapisy księgowe, pomimo braku dokumentów stanowiących podstawę do ich dokonania - zaksięgowano odpisy w wysokości: 6.186,31 zł i 12.200 zł, natomiast do kontroli NIK nie przedstawiono dokumentu stanowiącego podstawę księgowania. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁰ podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. Dokumenty służące do udokumentowania odpisów zostały wymienione w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁵¹.

Pracownik WFB (pomoc administracyjna) oświadczył, że są to tylko zapisy na kartach podatnika, bez dowodów źródłowych, a wykonane zostały na polecenie Skarbnika,

⁴⁶ Wcześniej: od 30.07.2021 r. w § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych; od 1.01.2016 r. § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

⁴⁷ Podatek posiadał w 2020 i 2021 r. środki transportowe (podatek 4.400 zł rocznie). Pomimo nieprzypisania podatku w ewidencji skierowano do podatnika upomnienie dotyczące zaległości za lata 2020-2021 w wysokości 7.120 zł, natomiast podatek złożył deklarację dotyczącą 1 pojazdu (1.780 zł rocznie).

⁴⁸ 1) podatek posiadał w latach 2018-2021 środki transportowe (podatek 5.560 zł rocznie), 2) podatek posiadał w latach 2020-2021 środki transportowe (podatek 2.520 zł rocznie), 3) podatek posiadał w 2021 r. środki transportowe (podatek 4.820,00 zł rocznie).

⁴⁹ Zgodnie z art. 21 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa, jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatek, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.

⁵⁰ Dz.U. 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej *uor*.

⁵¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 208, poz. 1375.

aby przejrzeć karty kontowe podatników i zweryfikować zaległości na koniec 2021 r. Urząd pracował zdalnie jednak Wydział Finansowo-Budżetowy wyłączony był z pracy zdalnej. Doprowadziło to do choroby i nieobecności przez okres od 8-27 grudnia 2021 r. połowy Wydziału, również mnie. Wróciłam ze zwolnienia 27.12.2021 r. W zakresie moich obowiązków jest również opisywanie i wprowadzanie zgodnie z klasyfikacją budżetową faktur wydatkowych. Nawał pracy i presja czasu niestety nie pomaga w prawidłowym i rzetelnym jej wykonaniu. Pracownik wyjaśnił również, że wynika to z niedostatecznej znajomości programu, który został mi zmieniony po raz drugi w ciągu ostatnich czterech lat. Szkolenia on-line nie dawały dostatecznej możliwości zapoznania się z programem i jego możliwościami. [...] przy konsultacji i pomocy informatyka karta kontowa zostanie doprowadzona do stanu zgodnego z rzeczywistością.

NIK zauważa, że zapisy księgowe powinny być korygowane zgodnie z ustawą o rachunkowości - tryb dokonania poprawek zapisów w wypadku ksiąg rachunkowych prowadzonych przy użyciu komputera określa art. 25 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 uor, zgodnie z którym stwierdzone błędy w zapisach poprawia się przez wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów, dokonywane tylko zapisami dodatnimi albo tylko ujemnymi.

(akta kontroli str. 310, 421, 426, 432-436, 856-881)

c) jednego podatnika - organ podatkowy postąpił niezgodnie z art. 274 § 2 i nast. ustawy Ordynacja podatkowa, który określa tryb dokonywania korekt deklaracji podatkowej. Podatnik złożył deklarację, z której wynikało zobowiązanie podatkowe 5.480 zł, ww. została skorygowana przez organ w trybie art. 274 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej (do kwoty 3.280 zł). Organ podatkowy nie uwierzył w kopii skorygowanej deklaracji i nie doręczył jej. Z wyjaśnień pracownika WFB (pomocy administracyjnej) wynikało, że poinformowała telefonicznie podatnika o zmianach w deklaracji, wynikających ze zbycia lub wyrejestrowania pojazdów zgodnie z dokumentami, które dostarczył podatnik. Przyczyną było niedopatrzanie – podatnik zobowiązał się przyjść do Urzędu z poprawioną deklaracją.

(akta kontroli str. 421, 432-437)

NIK zauważa, że w powyższym zakresie ustalone mechanizmy kontroli zarządczej są niewystarczające, w szczególności w kontekście określenia zakresu czynności służbowych i faktycznej realizacji obowiązków dotyczących podatku od środków transportowych przez jednego pracownika, poczynając od powstania zobowiązania podatkowego do jego wygaśnięcia (w zakresie wymiaru, sprawdzania prawidłowości złożonych deklaracji, księgowości, sprawozdawczości, windykacji, ulg w zapłacie)⁵².

NIK zauważa również, że w świetle stwierdzonych nieprawidłowości (liczby i ich charakteru) nie można uznać ksiąg rachunkowych za prowadzone rzetelnie i bezbłędnie (art. 24 ust. 1-3 ustawy o rachunkowości).

(akta kontroli str. 310, 421-439)

8. Na 40 rat podatków⁵³ oraz 13 opłat za gospodarowanie odpadami⁵⁴ spośród 168 objętych kontrolą nie wystawiono tytułów wykonawczych, w tym po zwrocie przez Naczelnika Urzędu Skarbowego TW wystawionego na rozwiązana spółkę cywilną,

⁵² Stosownie do zawartego w załączniku do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, standardu C14. Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, powinny istnieć przynajmniej następujące mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych:

a) rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych,
b) zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione,
c) podział kluczowych obowiązków,
d) weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.

⁵³ Na zaległości wynoszące łącznie 89.288,00 zł.

⁵⁴ Na zaległości wynoszące łącznie 1.267,50zł, w toku kontroli w dniu 25.05.2022 r. – wystawiono TW.

zamiast na wspólników tej spółki⁵⁵. Zaniechanie to narusza zasadę obligatoryjnego wszczęcia egzekucji – zgodnie z art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych⁵⁶. Ponadto nie wystawiono TW w związku z opisanym powyżej: niedoręczaniem upomnień do zobowiązanych oraz nieokreśleniem wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od środków transportowych. Stosownie do § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego zadaniem komórki rachunkowości jest w szczególności terminowe podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, takich jak m.in. tytuły wykonawcze. Pracownicy WFB nieprawidłowości wyjaśniali przeoczeniem oraz tym, że w grupie wystąpili podatnicy, którzy nigdy nie płacili podatków (zostanie skierowany wniosek o wpis hipoteki), pandemią COVID-19, brakiem czasu i nadmiarem obowiązków. Inspektor w WGK w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami, niewystawianie TW wyjaśniała koniecznością dostosowania systemów do zmienionych przepisów związanych z obowiązkiem elektronicznego wysyłania tytułów za pomocą platformy e-TW, następnie z powodu nadmiaru obowiązków i dłuższej absencji chorobowej pracowników.

Ponadto TW w wypadku opłaty za gospodarowanie odpadami wystawiano średnio 138 dnia po upływie terminu płatności wskazanego w upomnieniu, co inspektor w WGK wyjaśniała koniecznością dostosowania systemów do obowiązku elektronicznego wysyłania tytułów e-TW i pandemią COVID-19; w jednym wypadku TW wystawiono przedwcześnie, a inspektor w WFB wyjaśniała niedopatrzaniem.

(akta kontroli str. 319-324, 365-437, 444-450)

W toku kontroli stwierdzono, że organ - za wyjątkiem opłaty za gospodarowanie odpadami - nie kierował zapytań o stan egzekucji do organów egzekucyjnych, co pracownicy WFB wyjaśniali, brakiem czasu i nadmiarem obowiązków, utrudnioną pracą w czasie pandemii COVID-19. W części przypadków nie zabezpieczono zaległości (np. hipoteką przymusową, zastawem skarbowym)⁵⁷. Pracownicy WFB zadeklarowali dokonanie wpisu hipoteki, a w wypadku podatków od środków transportowych – pomoc administracyjna wskazała nadmiar obowiązków (ww. opisuje i wprowadza faktury wydatkowe).

Nie podejmowano innych działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości, np. przeniesienie odpowiedzialności na osobę trzecią (art. 107-109 ustawy Ordynacja podatkowa), złożenie przez wierzyciela wniosku o upadłość (art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe⁵⁸), o ustanowienie kuratora (art. 42 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵⁹, gdy brak organów uprawnionych do reprezentacji). W jednym wypadku zgłoszenia wierzytelności w postępowaniu upadłościowym, prowadzonym w Wielkiej Brytanii, nie dokonano na formularzu, w języku angielskim, pomimo takiego wymagania zgłoszonego przez urzędnika prowadzącego upadłość, lecz w postaci opisowej w języku polskim⁶⁰.

⁵⁵ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA W-wa z dnia 13 marca 2017 r., II FPS 5/16: „W świetle art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.) podatnikiem podatku od nieruchomości są wspólnicy spółki cywilnej, a nie spółka cywilna”.

⁵⁶ Wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezaplacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy.

⁵⁷ Trzech podatników w podatku od nieruchomości (w tym w jednym przypadku komornik sądowy dokonał wpłaty w 2022 r.), jeden podatnik ŁZP, dwóch - podatku od środków transportowych.

⁵⁸ Dz. U. z 2020 r., poz. 1228, ze zm.

⁵⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm., dalej k.c.

⁶⁰ Postępowanie upadłościowe prowadzone w Wielkiej Brytanii - zawiadomienie o ogłoszeniu upadłości jednego ze wspólników (*bankruptcy order*) w dniu 4.08.2018 r. w oparciu o *The Insolvency Act 1986*, na wniosek dłużnika.

Pracownicy WFB stan ten wyjaśniali brakiem czasu i nadmiarem obowiązków: są to procedury skomplikowane, wymagające szerokiej wiedzy prawniczej. Ponadto są to działania czasochłonne i nietypowe, odbiegające od codziennej pracy urzędnika.

W toku kontroli NIK stwierdzono przedawnienie zaległości podatkowych, w zakresie niezabezpieczonym hipoteką, w podatku od nieruchomości oraz od środków transportowych (w próbie objętej kontrolą), w łącznej wysokości 89,2 tys. zł⁶¹. Dokonanie odpisu należności przedawnionych w podatku od środków transportowych w 2021 r. nie zostało poprzedzone analizą działań wpływających na przerwanie biegu przedawnienia w zakresie prowadzonej egzekucji⁶². Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników przedawnienie nastąpiło z powodu niemożliwości wyegzekwowania zaległości, a zaległości nieprzedawnione odpisano przez pomyłkę z uwagi na brak widoczności w programie wystawionych tytułów wykonawczych. Nienależnie odpisane kwoty zostaną ponownie przypisane.

(akta kontroli str. 365-437)

9. Wg stanu na koniec lat 2018-2020 nie dokonywano odpisów przedawnionych zobowiązań podatkowych. Zgodnie z art. 59 § 1 pkt 9 ustawy Ordynacja podatkowa, zobowiązanie podatkowe wygasa w całości lub w części wskutek m.in. przedawnienia. Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika Gminy przyczyną zaniechania w tym zakresie było niedopatrzenie i duża ilość obowiązków.

Z kolei w ramach dokonanych w 2021 r. odpisów, na kwotę 17.034,31 zł jako dokonanych z tytułu podatku od środków transportowych od osób fizycznych brak było dokumentów, z których wynikałaby wysokość zaległości, termin wymagalności i których podatników dotyczy, co pozwoliłoby na ocenę przedawnienia ww. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. Zastępca Skarbnika wyjaśniła, że w wypadku odpisu podatku od środków transportowych od osób fizycznych w wysokości 17.034,31 zł nie jest w stanie zweryfikować kwoty, która została ujęta w poleceniu księgowania ponieważ m.in. brakuje dokumentacji źródłowej stanowiącej podstawę do sporządzenia odpisów ww. należności. Zastępca Skarbnika podpisała się pod poleceniem księgowania jako osoba, która dokonała sprawdzenia tej operacji. Wyjaśniając, dlaczego potwierdziła sprawdzenie, pomimo braku dokumentów pozwalających na weryfikację kwoty odpisu, wskazała że w powyższym okresie w Wydziale Finansowo-Budżetowym wystąpiła duża dezorganizacja pracy ze względu na czynniki epidemiologiczne. Większość pracowników Wydziału przebywała na zwolnieniach lekarskich włącznie ze mną. Po moim powrocie ze zwolnienia chorobowego musiałam zakończyć rok budżetowy w sytuacji, gdzie brakowało pięciu pracowników Wydziału. Był tak duży nawał pracy, że musieliśmy wnioskować do RIO w Zielonej Górze o przesunięcie terminu sporządzenia sprawozdań budżetowych za listopad 2021 r. Powyższa sytuacja spowodowała całkowity paraliż pracy i nie sposób było wywiązać się z ustawowych terminów.

(akta kontroli str. 240-247, 327-355, 440-443, 809-811, 856-881, 938-941)

10. Na koniec 2021 r. dokonano odpisów w koszty zaległości o charakterze cywilnoprawnym w łącznej kwocie 36.321 zł, w tym z uwagi na ich nieściągalność (29.764,22 zł) oraz przedawnienie (6.556,78 zł) - jak wskazano w poleceniu księgowania, zatwierdzonym przez Zastępcę Burmistrza. W wypadku należności cywilnoprawnych – w odróżnieniu od zobowiązań podatkowych - przedawnienie nie powoduje wygaśnięcia zobowiązania lecz możliwość uchylenia się przez dłużnika od

⁶¹ Przedawnienie w próbie objętej kontrolą dotyczące podatku od nieruchomości: 9.422,44 zł + 199,99 zł + 60.311,34 zł, podatku od środków transportowych: 2.017,31 zł + 12.574,18 zł + 4.690 zł. Ponadto dokonano odpisu na kwotę 9.617,20 zł.

⁶² Zgodnie z art. 70 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa bieg terminu przedawnienia zostaje przerwany wskutek zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podatnik został zawiadomiony. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu, w którym zastosowano środek egzekucyjny.

jego zaspokojenia⁶³. Tym samym brak jest podstaw do spisania w koszty istniejących zobowiązań. Na marginesie, należy zauważyć, że w kwocie należności ocenionych jako przedawnione znalazły się zobowiązania nieprzedawnione do końca 2021 r. w kwocie 2.937,73 zł⁶⁴, co inspektor WFB uzasadniała, tym, że błędnie przyjęła trzyletni termin przedawnienia, nie biorąc pod uwagę, że w tych sprawach zostały wydane orzeczenia sądu. Inspektor w WFB wyjaśniła, że *dokonano spisania ww. należności, ponieważ zasugerowano się regulacjami podobnymi jak przy podatkach. [...] W roku bieżącym dokonana zostanie wnikliwa analiza wszystkich ww. odpisów.* Tożsame przyczyny podała Zastępca Burmistrza wyjaśniając że niewłaściwie odpisane należności zostaną ponownie przypisane w księgach rachunkowych.

NIK zauważa, że ewentualne umorzenie należności cywilnoprawnych powinno nastąpić w trybie określonym uchwałą Rady Miejskiej w Międzyrzeczu w sprawie szczegółowych zasad sposobu trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowi pomoc publiczną oraz wskazania organu i osób uprawnionych do udzielania ulg⁶⁵. Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że niezastosowanie ww. uchwały wynikało z przekonania, że *odpisanie przedawnionych wierzytelności cywilnoprawnych nie jest połączone z koniecznością ich wcześniejszego umorzenia. Odnosnie tych należności zachodzi również uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tych należności, zatem zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 ww. uchwały mogą być one umorzone w całości z urzędu.*

Stwierdzone nieprawidłowości polegające na dopuszczeniu do przedawnienia zaległości, odpisaniu jako przedawnionych zaległości podatkowych, które nie uległy przedawnieniu, czy też zaległości cywilnoprawnych, wskazują na niedokonanie szczegółowej analizy zobowiązań (zwłaszcza w zakresie okoliczności skutkujących przerwaniem biegu przedawnienia) i na brak wiedzy w tym zakresie. W związku z powyższym NIK zauważa że w celu ograniczenia tego rodzaju nieprawidłowości należałoby ustalić w jednostce procedury monitorowania zaległości, w tym zagrożonych przedawnieniem, oraz procedury działań związanych z odpisaniem m.in. należności przedawnionych lub nieściągalnych.

(akta kontroli, str. 349-355, 610-619, 786-792, 795-804, 812-814)

11. W kontekście wyżej opisanych nieprawidłowości działania podejmowane w ramach kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ufp były niewystarczające i nie zapewniły skuteczności i efektywności działania jednostki w obszarze windykacji.

W Urzędzie nie ustalono procedur⁶⁶:

- dochodzenia należności, w tym mających charakter cywilnoprawny, w celu zapewnienia terminowego podejmowania czynności zmierzających do wykonania zobowiązania
- monitorowania zaległości, w tym zagrożonych przedawnieniem. oraz działań związanych z odpisaniem m.in. należności przedawnionych lub nieściągalnych (np. w związku z wyceną należności na dzień bilansowy).

⁶³ Zgodnie z art. 117 § 2 k.c. po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia.

⁶⁴ 817,53 zł+1.845,00 zł+275,20 zł.

⁶⁵ Uchwała nr CXXXIX/378/10 z dnia 10 listopada 2010 r. –należności mogą być umarzone w całości z urzędu, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne (§4 ust. 1 pkt 3 uchwały), do udzielania ulg uprawniony jest Burmistrz Międzyrzecza (§ 5 pkt 1), w przypadku umarzenia z urzędu należności, umorzenie następuje w formie jednostronnego oświadczenia woli organu uprawnionego (§ 6 ust. 3 uchwały).

⁶⁶ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF. Z 2009 r. Nr 15, poz. 84 – Standard C.10 *Mechanizmy kontroli* Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

W wyjaśnieniach Skarbnik Gminy odwołała się jedynie do sposobu wykonywania czynności przez pracowników: *zaległości monitorowane są przez pracowników merytorycznych, zajmujących się danymi kategoriami dochodów m.in. poprzez analizę kont rozrachunkowych, kartotek podatkowych i kont podatników według stanu na koniec miesiąca, po zaksięgowaniu wszystkich wpłat, zwrotów, przypisów i odpisów oraz sprawozdań budżetowych kwartalnych. W przypadku zidentyfikowania problemów utrudniających dochodzenie zaległości pracownicy mają możliwość skorzystania z pomocy radców prawnych.*

(akta kontroli str. 295-297, 352-354)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Gminy w zakresie realizacji dochodów. Ocenę uzasadnia charakter i skala nieprawidłowości, przede wszystkim w zakresie podatku od środków transportowych. W toku kontroli stwierdzono:

- nieprawidłowe dokonywanie zapisów księgowych w ewidencji podatkowej, przy braku dowodów księgowych, uzasadniających odpisy, wpłaty i zwroty wpłat, co powoduje iż nie można uznać ksiąg rachunkowych za prowadzone rzetelnie i bezbłędnie;
- zaniechanie określenia prawidłowej wysokości zobowiązania podatkowego, co rzutowało na nieosiągnięcie dochodów Gminy (40,9 tys. zł) oraz dokonywanie korekt deklaracji niezgodnie z Ordynacją podatkową.

W zakresie windykacji zaniechano wystawienia części upomnień lub dokonywano tego ze zwłoką, bez następczej kontroli dat doręczenia, a także w niektórych przypadkach nie wystawiano tytułów wykonawczych, co narusza zasadę obligatoryjnego wszczęcia egzekucji, wyrażoną w art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Działanie organu nie spełniało kryterium rzetelności: organ nie kierował zapytań o stan egzekucji do organów egzekucyjnych, w części przypadków nie zabezpieczono zaległości. Nie podejmowano innych, nietypowych, działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości, np. przeniesienie odpowiedzialności na osobę trzecią, czy złożenie przez wierzyciela wniosku o upadłość, nie zawsze prawidłowo zgłaszano wierzytelności w postępowaniu upadłościowym. Powyższe zaniechania doprowadziły do przedawnienia zaległości i skutkowały obowiązkiem dokonania odpisów, czego nie przeprowadzono w latach 2018-2020. Z kolei dokonane na koniec 2021 r. w części nie zostały poprzedzone rzetelną analizą okoliczności przedawnienia, lub bezpodstawnie, w szczególności bez zastosowania trybu określonego w uchwale Rady Miejskiej właściwego dla umarzania należności cywilnoprawnych. Gmina w sprawozdaniach budżetowych nierzetelnie wykazała zaległości netto (rocznie ok. 3 mln zł) w latach 2018-2020, co wynikało z nieprawidłowego ujęcia zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym.

Działania podejmowane w ramach kontroli zarządczej były niewystarczające i nie zapewniły skuteczności i efektywności działania jednostki w obszarze windykacji.

OBSZAR

2. Udzielanie ulg w należnościach pieniężnych mających charakter cywilnoprawny oraz w niepodatkowych należnościach budżetowych o charakterze publicznoprawnym

Opis stanu faktycznego

1. Rada Miejska w Międzyrzeczu uchwałą⁶⁷ określiła szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną,

⁶⁷ Uchwała Nr CXXXIX/378/10 z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad sposobu trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowi pomoc publiczną oraz wskazania organu i osób uprawnionych do udzielania ulg

oraz wskazała organ lub osobę uprawnioną do udzielania tych ulg (dalej *uchwała ws. ulg cywilnoprawnych*). Projekt ww. uchwały został zgłoszony do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi (zgodnie z obowiązkiem z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁶⁸).

(akta kontroli, str. 610-618, 824, 826, 832-834)

2. W latach 2018-2021 do Urzędu Miejskiego w Międzyrzeczu wpłynęło 13 wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności (wyłącznie cywilnoprawnych) na łączną kwotę 637,2 tys. zł. Na ich podstawie udzielono ulg dla 13 dłużników w łącznej wysokości 480 tys. zł, w tym:

- 10 ulg polegających na rozłożeniu na raty należności – 475,3 tys. zł,
- 3 ulgi w postaci umorzenia łącznie kwoty 4,6 tys. zł.

Najczęstszą przyczyną udzielenia ulg była udokumentowana trudna sytuacja materialna. Żadna z ulg nie została udzielona w związku ze szczególnymi rozwiązaniami wprowadzonymi ze względu na pandemię COVID-19. Żadna spośród ww. nie stanowiła pomocy publicznej.

W zakresie należności związanych z gminnym zasobem mieszkaniowym, lokalami użytkowymi, garażami, urządzeniami i nieruchomościami gruntowymi, będącymi własnością lub w użytkowaniu wieczystym Gminy (i niepozostającymi w zarządzie lub administrowaniu Urzędu Miejskiego lub innych jednostek organizacyjnych Gminy), którymi zarządzał ZGL udzielono:

- 49 ulg w łącznej wysokości 317,9 tys. zł⁶⁹ na wniosek dłużnika, w tym w 39 przypadkach rozłożono zaległości na raty, a w pozostałych 10 przypadkach zaległości umorzono (na łączną kwotę 55,1 tys. zł, co stanowiło 17,3% kwoty udzielonych ulg ogółem);
- 24 dłużnikom umorzono należności cywilnoprawne z urzędu na łączną kwotę 40,5 tys. zł.

Badanie prawidłowości udzielania ww. ulg, w tym pomocy publicznej, zostało przeprowadzone w ramach kontroli przeprowadzonej w ZGL⁷⁰.

W Gminie nie udzielano ulg dotyczących niepodatkowych należności budżetowych.

(akta kontroli, str. 715-718, 719-730)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie obowiązywała uchwała ws. ulg cywilnoprawnych przyjęta w prawidłowym trybie, notyfikowana przez Prezesa UOKiK i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Stwierdzono jednak, że w odniesieniu do należności cywilnoprawnych kwalifikujących się do umorzenia z urzędu nie postępowano prawidłowo – w trybie określonym uchwałą, w zakresie organu upoważnionego do udzielania ulg (opis nieprawidłowości powyżej, w obszarze 1, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 10).

OBSZAR

3. Gospodarowanie mieniem zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki

Opis stanu
faktycznego

Plany, strategie, zasady gospodarowania nieruchomościami

1. W latach objętych kontrolą dochody z majątku Gminy stanowiły odpowiednio: 3.222,7 tys. zł (spadek w 2018 r. o 12,5% do roku poprzedniego), 4.018,0 tys. zł (wzrost w 2019 r. o 24,7% rdr), 6.373,4 tys. zł (wzrost w 2020 r. o 58,6% rdr) i 6.993,5

⁶⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 743, ze zm.

⁶⁹ Dwie ulgi w 2018 r. (brak umorzeń), 10 ulg w 2019 r. (dwa umorzenia), 21 ulg w 2020 r. (sześć umorzeń) oraz 16 ulg w 2021 r. (dwa umorzenia).

⁷⁰ Wyniki kontroli ujęte w wystąpieniu pokontrolnym z 7.06.2022 r. (LZG.411.001.06.2022).

tys. zł (wzrost o 9,7% rdr). Na 2021 r. zaplanowano w budżecie dochody z tego tytułu 8.498 tys. zł. Większość dochodów była realizowana w dwóch grupach:

- wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości – 455,1 tys. zł (udział 14,1% ogółu), 1.055,6 tys. zł (26,3%), 2.709,6 tys. zł (42,5%) i 3.564,0 tys. zł (51,0%) – udział tego rodzaju dochodów istotnie wzrósł, ponad trzykrotnie;
- wpływy z najmu i dzierżawy składników jst oraz innych umów o podobnym charakterze - 2.365,4 tys. zł (73,4% ogółu), 2.484,6 tys. zł (61,8%), 2.690,7 tys. zł (42,2%) i 2.823,0 tys. zł (40,4%), przy czym większość dochodów realizował ZGL (65-70%)⁷¹ – ich udział w dochodach z majątku małał.

Dochody z majątku wykonane w relacji do zaplanowanych w poszczególnych latach stanowiły: 86,5%, 104,2%, 127,1% i 109%⁷². Poczynając od 2019 r. Gmina osiągała dochody wyższe niż zaplanowane, co wynikało z ożywienia na rynku nieruchomości i osiąganych cen w związku ze sprzedażą nieruchomości Gmina rzetelnie planowała ww. dochody w budżecie.

(akta kontroli str. 14-16,529, 537, 545, 553)

2. W latach 2018-2021 obowiązywały uchwały Rady Miejskiej w Międzyrzeczu:

- *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Międzyrzecz na lata 2017-2021*⁷³, który spełniał wymogi art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁷⁴ (dalej *uopl*);
- *Zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Międzyrzecz oraz zasady udzielania pomocy w wynajęciu takich lokali w zasobach towarzystwa budownictwa społecznego*⁷⁵, od 5.05.2021 r. obowiązuje uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Międzyrzecz⁷⁶, której treść jest zgodna z art. 21 ust. 3 *uopl*;
- w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Międzyrzecz⁷⁷, określająca zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony (dalej *uchwała w sprawie zasad gospodarowania*);
- *Lokalny program rewitalizacji dla gminy Międzyrzecz na lata 2021–2023*⁷⁸.

W kontrolowanym okresie zostały przyjęte również: *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości stanowiących własność Gminy Międzyrzecz w latach 2017-2019* i kolejny – *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości stanowiących własność Gminy Międzyrzecz w latach 2019-2021*⁷⁹, stosownie do art. 25 ust. 2-2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸⁰ (dalej *uogn*). Plan na lata 2019-

⁷¹ Odpowiednio: 1.508,4 tys. zł, 1.637,2 tys. zł, 1.843,7 tys. zł, 1.965,8 tys. zł.

⁷² Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Międzyrzecz - [Informacje dotyczące budżetu - Urząd Miejski w Międzyrzeczu \(międzyrzecz.pl\)](#).

⁷³ Uchwała Rady Miejskiej w Międzyrzeczu nr XXVIII/251/16 z dnia 29 listopada 2016 r., obecnie: uchwała nr XLV/446/21 z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Międzyrzecz na lata 2021-2025, [w sprawie przyjęcia Wieloletniego... - Akty prawne - Urząd Miejski w Międzyrzeczu \(międzyrzecz.pl\)](#).

⁷⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 172.

⁷⁵ Uchwała nr XIV/108/11 z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Międzyrzecz oraz zasad udzielania pomocy w wynajęciu takich lokali w zasobach towarzystwa budownictwa społecznego, [2117_XLI-352-14.pdf \(międzyrzecz.pl\)](#).

⁷⁶ Uchwała Nr XXXIV/302/21 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 13 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Międzyrzecz (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2021 r. poz. 940) [Uchwała XXXIV/302/21 \(międzyrzecz.pl\)](#).

⁷⁷ Uchwała nr XXXVI/354/17 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 19 czerwca 2017 r., następnie uchwała nr XXXI/282/21 z dnia 23 lutego 2021 r., obowiązująca od 26.02.2021 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2021 r. poz. 523).

⁷⁸ Uchwała Nr XL/392/21 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 3 sierpnia 2021 r. podjęta m.in. na podstawie art. 19 ust. 3b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057) - [Uchwała XL/392/21 \(międzyrzecz.pl\)](#)

⁷⁹ Odpowiednio: zarządzenie nr 46/2017 Burmistrza Międzyrzecza z dnia 12.06.2017 r. i zarządzenie nr 97/2019 Burmistrza Międzyrzecza z dnia 13.08.2019 r.

⁸⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

2021 od 9.09.2021 r. nie spełniał wymogów art. 25 ust. 2a pkt 1 ww. ustawy – opis nieprawidłowości zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1.

(akta kontroli str. 451-473, 931-937)

Obowiązujące w Gminie plany wykorzystania zasobu nieruchomości nie były aktualizowane. Odnośnie podstawy podejmowania decyzji o dzierżawie lub sprzedaży nieruchomości Burmistrz Międzyrzecza wyjaśnił, że są one podejmowane *na bieżąco po analizie, czy dana nieruchomość nie jest niezbędna do realizacji zadań własnych, ani nie jest potrzebna do realizacji innych zadań publicznych realizowanych przez inne podmioty. [...] Decyzje o zbywaniu bądź udostępnianiu nieruchomości gminnych podejmowane są z inicjatywy własnej bądź na wniosek zainteresowanych osób.*

Zaplanowane w budżecie oraz wykonane dochody z majątku⁸¹ były zgodne z WPF. W odniesieniu do dochodów ze sprzedaży mienia *Plany wykorzystania zasobu nieruchomości wskazywały jedynie, że ich wzrost zależny będzie głównie od intensywności procesu sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu oraz od wzrostu cen nieruchomości, a także sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i gminy; w planach nie prognozowano ww. dochodów, ani nie wskazywano nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Burmistrz wyjaśniał to ścisłym rozumieniem art. 25 ust. 2a pkt 2 uogn określającego zawartość prognozy, odnoszącego się do udostępniania nieruchomości z zasobu, a nie do ich zbywania.*

(akta kontroli str. 29, 451-511, 529-530, 538, 543, 546, 553-554)

Ewidencjonowanie nieruchomości

3. Ewidencja nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminy oraz nieruchomości jst oddanych w użytkowanie wieczyste (dalej *ewidencja zasobu*) była prowadzona w postaci elektronicznej w Wydziale Gospodarki Mieniem (dalej *WGM*) i zawierała dane wymienione w art. 23 ust. 1c pkt 1-3 w zw. z art. 25 ust. 2 uogn oraz inne informacje, w szczególności faktyczny sposób wykorzystania, zagospodarowania nieruchomości⁸². Ewidencja nie zawierała wszystkich informacji wymaganych przepisami – opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2.

Na podstawie danych pozyskanych z ewidencji gruntów i budynków ze Starostwa Powiatowego w Międzyrzeczu ustalono, że jst ewidencjonowała dane rzetelnie, zgodnie z EGiB⁸³.

(akta kontroli, str. 512-519, 996-998)

4. W WGM była również prowadzona ewidencja szczegółowa środków trwałych w rozumieniu ustawy o rachunkowości⁸⁴, w zakresie dotyczącym zasobu gminy. W ewidencji tej nie wykazano wszystkich nieruchomości – opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 3.

(akta kontroli, str. 512-513, 562-563, 668-669, 996-998)

5. Inwentaryzacja na koniec 2021 r. objęła grunty według protokołu weryfikacji aktywów i pasywów. Tym samym termin i wybrana metoda była zgodna z art. 26 ust. 1 pkt 3 uor. Natomiast jej przeprowadzenie było nieprawidłowe w zakresie Urzędu Miejskiego – opis zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt. 4.

(akta kontroli, str. 564-609, 805-807, 975-987)

Wycena nieruchomości

6. W latach 2017-2021 Gmina dokonywała wyceny nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości gminnych oraz nieruchomości oddanych

⁸¹ Były to dochody realizowane w dwóch paragrafach: 077 - *Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości* (455.130,75 zł, 1.055.601,88 zł, 2.709.644,70 zł i 3.563979,84 zł) oraz 087- *Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych* (489,80 zł, 1.831,16 zł, 383,33 zł i 6.660,98 zł).

⁸² Nr teczki, położenie, rodzaj użytku, nr mapy, sposób wykorzystania, zagospodarowania nieruchomości.

⁸³ W oparciu o próbę 13 nieruchomości stanowiących własność Gminy Międzyrzecz, w tym trzech oddanych w użytkowanie wieczyste.

⁸⁴ W programie *AssetsNinja*.

w użytkowanie wieczyste – sporządzono łącznie 403 operaty szacunkowe⁸⁵. Spośród ww. nie wykorzystano 119 operatów sporządzonych na cele:

- aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego (68). Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że: w 2019 i 2020 r. WGM zaangażowany był w wydawanie zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanych na cele mieszkalne w prawo własności nieruchomości, których wydano w 2019 r. 2669 sztuk, wystawiono 666 zaświadczeń potwierdzających wniesienie opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia, w 2020 r. wydano 6 zaświadczeń potwierdzających opóźnione przekształcenie z mocy prawa oraz 656 zaświadczeń potwierdzających wniesienie opłaty jednorazowej, powiadomiono ponad 250 użytkowników wieczystych o zmianie stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu pod garażem. Nie wykonanie ustawowych obowiązków groziło roszczeniami ze strony nabywców tych nieruchomości. Nadto toczyło się wiele innych postępowań administracyjnych, praca została bardzo silnie ograniczona skutkami pandemii COVID-19;
- bezprzetargowo, na rzecz najemcy lub użytkownika wieczystego (23), co wynikało z rezygnacji przez ww. z wykupu;
- zbycia nieruchomości w drodze przetargu (18), co było spowodowane m.in. stwierdzeniem niezgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym w księgach wieczystych, rozpoczęciem inwestycji budowy drogi gminnej, co mogło rzutować na wartość nieruchomości, ujawnieniem wad nieruchomości (sieć gazowa dotycząca innego budynku, konieczność ustalenia właściciela kanałów burzowych), innymi zmianami stanu prawnego lub faktycznego, które wpływały na zmianę celu sporządzenia operatu;
- dokonania rozliczeń pomiędzy dzierżawcą nieruchomości a gminą (9 w 2017r.⁸⁶), wg Burmistrza: nakłady poniesione przez dzierżawców były tak wysokie, że ich rozliczenie z dzierżawcami istotnie ograniczyłoby wypełnienie statutowych obowiązków oraz wykonania zaplanowanych wcześniej zadań Gminy Międzyrzecz. Rozliczenie tych kwot z dzierżawcą miałyby być poprzedzone przesunięciami w budżecie Gminy, a to groziłoby rezygnacją z wykonania wcześniej zaplanowanych w budżecie zadań. Rozważano też możliwość przesunięcia rozliczeń na kolejne lata budżetowe. Z uwagi jednak na skalę i przewidywaną wielkość środków, jakie łączyłyby się z rozliczeniem z wieloma dzierżawcami z obszaru OW Głębokie, a także z brakiem potrzeb odzyskania dzierżawionych terenów na realizację zadań publicznych, zrezygnowano z wykorzystania tych operatów i w ogóle z rozliczenia z dzierżawcami.
- na potrzeby nabycia nieruchomości przez gminę (1⁸⁷) – ww. operat zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Gminy został zlecony w ramach sprawdzenia orientacyjnej wartości nieruchomości, w celu nabycia jej z przeznaczeniem na utworzenie przedszkola gminnego, jednakże właściciel nieruchomości nie był zainteresowany jej zbyciem na rzecz Gminy za zaproponowaną cenę, jego propozycja znacznie przewyższała możliwości finansowe Gminy Międzyrzecz. Ponadto w trakcie prowadzonych negocjacji, właściciel zmienił koncepcję zagospodarowania obiektu, wskazując cel mieszkaniowy.

(akta kontroli, str. 619-693, 823-830)

7. Wybór wykonawcy operatów szacunkowych w każdym roku okresu objętego kontrolą został dokonany prawidłowo, a poniesienie wydatków poprzedziło udzielenie

⁸⁵ 61 operatów w 2017 r., 81 w 2018 r., 138 w 2019 r., 64 w 2020 r. i 59 w 2021 r.

⁸⁶ Nad jeziorem Głębokie. W dniu 24.04.2018 r. Rada Miejska w Międzyrzeczu podjęła uchwałę nr L/456/18 w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie do sprzedaży nieruchomości położonych nad jeziorem Głębokie w części zabudowanej domkami letniskowymi 25 działek w obrębie Świąty Wojciech https://bip.miedzyrzecz.pl/system/obj/7153_L-456-18.pdf, a w dniu 27.10.2020 r. - uchwałę nr XXVII/235/20 w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie nieruchomości do zbycia (2 działki w obrębie Świąty Wojciech).

⁸⁷ Ul. Bolesława Chrobrego 32, Międzyrzecz

zamówienia publicznego zgodnie z procedurą wewnętrzną zapewniającą wykonawcom niedyskryminacyjny dostęp do zamówień publicznych, ograniczającą ryzyko nieefektywnego wydatkowania środków publicznych oraz zapewniającą przejrzystość postępowania i wyboru wykonawcy⁸⁸. Z powyższych tytułów wydatkowano: 15.380 zł, 31.900 zł, 20.700 zł, 31.850 zł.

W 2017 r. zawarto umowę na sporządzenie operatów szacunkowych określających wartość nakładów koniecznych do rozliczenia z dzierżawcami części nieruchomości położonych w Ośrodku Wypoczynkowym Głębokie, cena za wykonanie 1 operatu wyniosła 2.337,00 zł. Na podstawie ww. umowy zlecono wykonanie 9 operatów dotyczących domków położonych na sześciu działkach⁸⁹, łącznie poniesiono wydatki w wysokości 21.033 zł. Ww. nie zostały wykorzystane (opis powyżej).

(akta kontroli, str. 664-665, 626-627, 672-677)

Zbywanie i udostępnianie nieruchomości z zasobu

8. W poszczególnych latach objętych kontrolą Gmina Międzyrzecz zbyła⁹⁰:

- 3 lokale użytkowe, 4 lokale mieszkalne, 1 nieruchomość zabudowaną na polepszenie warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, 9 nieruchomości gruntowych - za 455,1 tys. zł,
- 2 nieruchomości gruntowe pod zabudowę mieszkalną jednorodzinną, 4 lokale mieszkalne, 8 nieruchomości bezprzetargowo (w tym na polepszenie warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej) i dokonano zamiany nieruchomości z dopłatą dla Gminy – łącznie za 1.055,6 tys. zł; ponadto Gmina wniosła aport w postaci nieruchomości gruntowej zabudowanej do Międzyrzecznego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.⁹¹;
- 7 lokali mieszkalnych, 12 nieruchomości gruntowe przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, 1 pod zabudowę przemysłowo-usługową, 3 pod zabudowę wielorodzinną, 7 nieruchomości gruntowych w przetargach ograniczonych lub bezprzetargowo (m.in. na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej) - 2.709,6 tys. zł,
- 11 lokali, 8 nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, 2 pod zabudowę przemysłowo-usługową, 2 pod zabudowę wielorodzinną, 2 działki zabudowane, 12 nieruchomości gruntowych bezprzetargowo, w tym na poprawienie warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej - 3.564,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 474-511, 529-530, 538, 543, 546, 553-554)

Kontrola przeprowadzona w oparciu o 12 postępowań w sprawie zbycia nieruchomości wchodzących w skład zasobu, w tym w drodze przetargu osiem postępowań, a w drodze bezprzetargowej – cztery, wykazała, że:

- przestrzegano zasad określonych w uchwale w sprawie zasad gospodarowania, a gdy uchwała ta wymagała przed zbyciem konkretnej nieruchomości zgody Rady Miejskiej, dopełniano tego wymogu;
- cena nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży została ustalona na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego w formie operatu szacunkowego (art. 67 ust. 1, 150 ust. 1 i 5, 156 ust. 1 uogn);

⁸⁸ Zgodnie z zarządzeniem Burmistrza Międzyrzecza Nr 129/2020 z dnia 31.12.2020 r. w sprawie udzielania regulaminu zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Międzyrzeczu, których wartość nie przekracza kwoty 130.000 złotych, wcześniej: zarządzenie Burmistrza Międzyrzecza nr 71/2016 z dnia 12 września 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Międzyrzeczu, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 24/2015 Burmistrza Międzyrzecza z dnia 17 marca 2015 r. zmienionego zarządzeniem nr 46/2015 Burmistrza Międzyrzecza z dnia 9 kwietnia 2015 r. i zarządzeniem nr 46/2015 Burmistrza Międzyrzecza z dnia 2 lipca 2015 r.

⁸⁹ Dz. nr 448/14, 448/17, 448/15, 448/23, 448/4 i 448/13.

⁹⁰ Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Międzyrzecz - [Informacje dotyczące budżetu - Urząd Miejski w Międzyrzeczu \(międzyrzecz.pl\)](#).

⁹¹ [9339_Z-111-2019.pdf \(międzyrzecz.pl\)](#)

- informację o zamiarze zbycia nieruchomości (wykaz nieruchomości) upubliczniano zgodnie z art. 35 ust. 1 uogn;
- w każdym wypadku zbycia nieruchomości w drodze przetargu, sporządzono ogłoszenie stosownie do art. 38 uogn;
- w przypadku zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej spełnione zostały przesłanki do odstąpienia od sprzedaży w drodze przetargu.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w procedurze zbycia - opis zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 5.

W próbie objętej kontrolą znalazło się postępowanie dotyczące zamiany gminnej nieruchomości gruntowej na należący do osób fizycznych udział (30/100) w nieruchomości zabudowanej przy ul. Chłodnej 23, w której właścicielem pozostałego udziału była Gmina (70/100). Ww. było prawidłowo prowadzone w trybie bezprzetargowym w latach 2018-2019. Wcześniej (w 2013 r.) Gmina podejmowała działania zmierzające do sprzedaży swojego udziału, jednak przetarg zakończył się wynikiem negatywnym. Po zamianie Gmina stała się właścicielem całej nieruchomości i w 2019 r. rozpoczęła postępowanie w sprawie sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu nieograniczonego⁹². Kolejne wartości wynikające z operatów szacunkowych przedstawiały się następująco:

- czerwiec 2012 r. – udział 70/100 – 166.500 zł, w tym udziału w gruncie 11.160 zł, pow. 173,69 m², 958,33 zł/m²;
- marzec 2018 r. – udział 30/100 – 104.000 zł, w tym udziału w gruncie 4.700 zł, pow. 72,19 m², 1.566,19 zł/m²;
- sierpień 2019 r. - nieruchomość gruntowa zabudowana budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym - 169.730 zł, w tym gruntu 15.620 zł
- sierpień 2020 r. – nieruchomość gruntowa zabudowana budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym - 184.200 zł, w tym gruntu 20.000 zł.

Burmistrz odnosząc się do braku prób sprzedaży udziału Gminy 70/100 w tej nieruchomości po 2013 r., jej stanu technicznego w tym okresie, przyczyn podjęcia działań zmierzających do dokonania zamiany w 2018 r. (m.in. projekt uchwały Rady Miejskiej w Międzyrzeczu w sprawie wyrażenia zgody na zamianę nieruchomości pomiędzy Gminą Międzyrzecz a osobą fizyczną), co nastąpiło w 2019 r., a także wartości tej nieruchomości, wynikającej z kolejnych operatów, wyjaśnił, że *biorąc pod uwagę zły stan techniczny nieruchomości zlokalizowanej w Międzyrzeczu przy ul. Chłodnej 23, nie wskazywano do sprzedaży posiadanego w niej udziału, mając też na względzie fakt, iż poprzednie dwa ogłoszone przetargi na jej sprzedaż zakończyły się skutkiem negatywnym - nie znaleziono oferentów. W przedmiotowym okresie nie wystąpiło też żadne zainteresowanie przedmiotową nieruchomością. Po zgłoszeniu się współwłaściciela nieruchomości posiadającego udział 30/100 części – podjęto działania zmierzające do nabycia tego udziału w nieruchomości, by Gmina była jedynym właścicielem, gdyż istniało duże prawdopodobieństwo, że łatwiej będzie ją*

⁹² Kolejno:

- 1) przetarg ustny nieograniczony, dotyczy: sprzedaży udziału 70/100 części w nieruchomości zabudowanej położonej przy ul. Chłodnej 23 w Międzyrzeczu, ogłoszono dnia: 2013-02-13, data przetargu 2013-04-04, cena wywoławcza 166.867,77 zł;
- 2) przetarg ustny nieograniczony, dotyczy: sprzedaż udziału 70/100 części w nieruchomości zabudowanej położonej przy ul. Chłodnej 23 w Międzyrzeczu, ogłoszono dnia: 2013-07-22, data przetargu 2013-08-30, cena wywoławcza nieruchomości wynosi: 166.867,77 zł, w tym: cena gruntu netto: 11.527,77 zł, cena budynku netto: 155.340,00 zł;
- 3) zamiana nieruchomości gruntowej położonej w obrębie 0001 Międzyrzecz-1, przy ul. Sybiraka, oznaczonej nr 675/78 o pow. 0,1240 ha, stanowiącej własność Gminy Międzyrzecz – na nieruchomość położoną przy ul. Chłodnej 23, stanowiącą lokal mieszkalny nr 1 o pow. 72,19 m² będący własnością osób fizycznych. Nieruchomość gminna została wyceniona na kwotę 103.300 zł i wraz z należnym podatkiem od towarów i usług w stawce 23% jest równa 127.059 zł. Natomiast nieruchomość osób fizycznych (udział 30/100) wyceniona została na kwotę 104.000 zł, w tym wartość w prawie własności gruntu pod budynkiem ozn. nr dz. 398/1 o pow. 190 m², na kwotę 4.700 zł;
- 4) przetarg ustny nieograniczony, sprzedaży nieruchomości gruntowej zabudowanej oznaczonej ewidencyjnie nr 398/1 położonej obrębie 0002 Międzyrzecz przy ul. Chłodnej 23 o pow. 0,0190 ha zabudowanej budynkiem mieszkalno-usługowym, typu kamienicznego, ogłoszono dnia: 2019-10-17, data przetargu 2019-11-22, cena wywoławcza: 175.000,00 zł,
- 5) przetarg pisemny nieograniczony, sprzedaż nieruchomości gruntowej zabudowanej oznaczonej ewidencyjnie nr 398/1 położonej w obrębie 0002 Międzyrzecz przy ul. Chłodnej 23 o pow. 0,0190 ha, ogłoszono dnia: 2020-11-16, data przetargu 2020-12-18, cena wywoławcza: 185.000,00 zł; oferta złożona przez 1 uczestnika z ceną brutto 186.900 zł.

w takim stanie prawnym zbyć. Odnosząc się do wartości wynikających z kolejno sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych operatów – informuję, że przyjęto te opinie biegłych, posiadających uprawnienia i uznano za sporządzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Organ nie posiada uprawnień do dokonywania pod względem merytorycznym oceny opinii sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego, gdyż nie posiada wiedzy specjalistycznej z tego zakresu.

(akta kontroli str. 731-755, 823-826, 835-839, 942-973)

Kontrolę w zakresie udostępniania nieruchomości z zasobu w oparciu o umowy najmu przeprowadzono w ZGL⁹³.

(akta kontroli str. 731-755, 835-846)

Spółki komunalne

9. W Gminie nie podjęto działań mających na celu określenie, w drodze uchwały zgromadzenia wspólników lub w umowie spółki, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego, określonych w art. 22 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, z zakresie spółek gminnych, pomimo takiego wymogu wynikającego z art. 10a ust. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁹⁴. Opis nieprawidłowości został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 6.

(akta kontroli, str. 882-896)

10. Spółka komunalna PUBR prowadzi działalność poza sferą użyteczności publicznej, tj. w zakresie produkcji wyrobów budowlanych z betonu⁹⁵. Stan ten narusza art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej, określający warunki tworzenia poza sferą użyteczności publicznej spółek prawa handlowego przez gminę i przystępowania do nich. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że ze względu na profil działalności spółki od grudnia 2015 r. podjęto prace (najpierw studyjne) zmierzające do zbycia spółki: *wypracowano najlepszy dla gminy i spółki (pracowników) model sprzedaży, poprzez zbycie 100% udziałów w spółce; doprowadzono do podziału majątku (terenu spółki), przeprowadzono rozeznanie rynku i zebrano pisemne deklaracje zainteresowanych podmiotów gospodarczych (z branży zgodnej z profilem działalności spółki), dokonano podziału nieruchomości, w celu wydzielenia części niezbędnej dla gminy oraz spółki. Obecnie czekamy na założenie ksiąg wieczystych nowopowstałych działek, po czym niezwłocznie zostanie zlecona wycena spółki oraz podjęcie uchwały o zmniejszeniu kapitałów spółki (wydzielenie części majątku) wraz z postępowaniem konwokacyjnym oraz właściwa procedura zbycia udziałów spółki. Obecnie gmina jest na końcowym etapie zbycia spółki, który powinien zakończyć się do końca 2022 r. lub najpóźniej w I kwartale 2023 r.*

Z ekspertyzy w zakresie rachunkowości i podatków z dnia 31.12.2020 r., dotyczącej zbycia prawa wieczystego użytkowania, które właściciel (Gmina) wniósł aportem na kapitał zakładowy do wynika, że władze samorządowe podjęły działania zmierzające do prywatyzacji PUBR i zbycia części ww. prawa przez PUBR Gminie, aby docelowo przekazać je PGK Sp. z o.o. W pierwszej kolejności ma być dokonany podział gruntów należących do PUBR. Powyższe działania związane są wykonywaniem przez PUBR działalności wykraczającej poza ustawowy zakres zadań komunalnych⁹⁶. NIK zwraca uwagę na długotrwałość utrzymującego się stanu prowadzenia przez spółkę komunalną działalności poza sferą użyteczności publicznej oraz dostrzega konieczność zintensyfikowania działań zmierzających do osiągnięcia w tym zakresie stanu zgodnego z prawem.

(akta kontroli, str. 276-289, 889-893)

⁹³ Wyniki kontroli ujęte w wystąpieniu pokontrolnym z 7.06.2022 r. (LZG.411.001.06.2022).

⁹⁴ Dz. U. 2021 r. poz. 679.

⁹⁵ 23, 61, Z, przedmiot przeważającej działalności przedsiębiorcy.

⁹⁶ KRS 0000060159 - przedmiot przeważającej działalności przedsiębiorcy to produkcja wyrobów budowlanych z betonu.

11. W okresie objętym kontrolą podwyższono kapitał zakładowy spółki PGK Sp. z o.o.⁹⁷ o 500 tys. zł. Nastąpiło to poprzez ustanowienie nowych udziałów o wartości 500 zł każdy, objętych przez Gminę Międzyrzecz i pokrytych wkładami pieniężnymi, na podstawie art. 257 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁹⁸ w drodze zmian umowy Spółki z dnia:

- 13.06.2018 r. - o 200 tys. zł, a środki miały zostać przeznaczone na doposażenie spółki⁹⁹, po objęciu 400 nowych udziałów Gmina posiadała 975 udziałów o wartości 487,5 tys. zł (95,2% z 512 tys. zł kapitału zakładowego)¹⁰⁰;
- 16.12.2019 r. - o 70 tys. zł na zakup niezbędnego sprzętu do zimowego utrzymania dróg¹⁰¹, po ustanowieniu 140 nowych udziałów Gmina posiadała 1.115 udziałów, 95,8% kapitału zakładowego stanowiącego 582 tys. zł;
- 16.01.2020 r. - o 120 tys. zł na dokapitalizowanie spółki¹⁰², po objęciu 240 udziałów Gmina posiadała odpowiednio: 1.355 udziałów, 96,5% z 702 tys. zł;
- 5.05.2020 r. - o 50 tys. zł umożliwiającej realizację rozwoju działalności spółki¹⁰³, po objęciu 100 udziałów Gmina posiadała 1.455, tj. 96,9% z 752 tys. zł kapitału zakładowego;
- 8.10.2020 r. - o 60 tys. zł umożliwiającej rozwój spółki i świadczenie większej ilości usług¹⁰⁴, po objęciu 120 udziałów Gmina posiadała łącznie 1.575 udziałów, tj. 97,0% kapitału zakładowego spółki wynoszącego 812.000 zł.

Z informacji udzielonej przez Prezesa zarządu Spółki wynika, że ww. środki zostały odpowiednio wykorzystane na zakup zamiatarki i ciągnika (200 tys. zł), sprzętu zimowego (70 tys. zł), rębaka (11,4 tys. zł z 200 tys. zł), ciągnik (50 tys. zł), dmuchawę, rejestrator, inny sprzęt, kurs prawa jazdy (60 tys. zł).

Kierownik WGK, do którego zakresu należy prowadzenie spraw dotyczących spółek prawa handlowego z udziałem Gminy wyjaśniła, że przedmiotem działalności spółki jest wykonywanie zadań własnych Gminy Międzyrzecz o charakterze użyteczności publicznej, której celem jest bieżące zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, w szczególności zadania obejmujące sprawy utrzymania czystości i porządku w tym zimowego utrzymania dróg, targowisk i hal targowych, zieleni gminnej i zadrzewień, cmentarzy gminnych oraz prowadzenia punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. W celu realizacji tych zadań Spółka wymagała sukcesywnego dokapitalizowania, umożliwiając tym samym zakup niezbędnego sprzętu specjalistycznego.

Burmistrz Międzyrzecza wyjaśnił, że podwyższenie kapitału zakładowego w spółce jest instytucją przewidzianą ustawą Kodeks spółek handlowych (art. 257 i nast.), *nie ma więc charakteru pomocy publicznej, a jest formą „inwestycji” właściciela udziałów w spółce pełniącej szereg funkcji: rozwojową, restrukturyzacyjną i stabilizacyjną, itp. - w zależności od konkretnych zamierzeń i związanych z ich realizacją potrzeb spółki i właściciela udziałów. W związku z powyższym uważamy, że przy podwyższeniu kapitału nie mają zastosowania przepisy regulujące pomoc publiczną.*

⁹⁷ Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. utworzone na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Międzyrzeczu nr XXX/307/17 z dnia 14 lutego 2017 r., o kapitale zakładowym 312.000 zł (624 udziały po 500 zł każdy), w tym Gmina Międzyrzecz objęła 575 udziałów (92,15%), a Przedsiębiorstwo Produkcji Betonów „PUBR” Sp. z o.o. – 49 udziałów (7,85%). Gmina Międzyrzecz pokryła kapitał zakładowy (287.500 zł) w wysokości 99.400,60 zł gotówką oraz 188.099,40 zł aportem, a PUBR Sp. z o.o. (24.500 zł) – w wysokości 10.003,00 zł gotówką i 14.497,00 zł aportem. Umowa spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z dnia 27.02.2017 r. (Rep. A nr 1024/2017), zmieniona 13.09.2017 r. (Rep. A 5382/2017), https://bip.miedzyrzecz.pl/system/obj/5628_XXX-307-17.pdf

⁹⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm., dalej ksh.

⁹⁹ Uchwała nr XLVIII/441/18 z dnia 20 marca 2018 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Gminy Międzyrzecz na 2018 r.

¹⁰⁰ Do umowy spółki z o.o. dodano §5 ust. 2, zgodnie z którym kapitał zakładowy spółki może być podniesiony uchwałą wspólników w terminie do 31.12.2030 r. do wysokości 5.000.000 zł. Podwyższenie kapitału zakładowego może nastąpić przez utworzenie nowych udziałów lub przez podwyższenie wartości nominalnej udziałów istniejących i objęcie ich przez dotychczasowych Wspólników. Podwyższenie kapitału zakładowego, o którym mowa powyżej nie stanowi zmiany umowy Spółki

¹⁰¹ Uchwała nr XVIII/138/19 z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Gminy Międzyrzecz na rok 2019.

¹⁰² Uchwała nr XVIII/144/19 z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy Międzyrzecz na rok 2020.

¹⁰³ Uchwała nr XXI/171/20 z dnia 3 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Gminy Międzyrzecz na rok 2020.

¹⁰⁴ Uchwała nr XXV/224/20 z dnia 15 września 2020 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Gminy Międzyrzecz na rok 2020.

NIK zauważa, że przy każdej decyzji dotyczącej dokapitalizowania spółek, w których jest posiada udziały, należy rzetelnie przeanalizować sytuację pod kątem potrzeb oraz niedozwolonej pomocy publicznej. Fakt obejmowania udziałów w spółkach przez jest w zamian za ich dokapitalizowanie nie przesądza bowiem o tym, że takie dokapitalizowanie nie stanowi niedozwolonej pomocy. W szczególności test prywatnego inwestora¹⁰⁵) służy ustaleniu, czy dane działanie podmiotu publicznego (np. gminy) stanowi pomoc publiczną. Aby taką odpowiedź uzyskać konieczne jest przeanalizowanie i porównanie zachowania podmiotu publicznego z zakładanym, racjonalnym zachowaniem inwestora prywatnego, np. że dokapitalizowanie spółki, w której udziały ma organ publiczny, zwróci się w odpowiednim czasie.

(akta kontroli str. 56-58, 61-62, 64-203, 256-275, 290-294)

Zasób nieudostępniony

12. W latach 2018-2021 jednostka zidentyfikowała 19 bezumownych użytkowników nieruchomości gminnych. Gmina obciążała ww. opłatami za bezumowne korzystanie, podejmowano działania zmierzające do zawarcia umowy dzierżawy bądź następowało zejście z gruntu. Mechanizmy identyfikowania bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych były jednak niewystarczające, na co wskazuje stwierdzone w toku kontroli NIK takie korzystanie z 9 działek gminnych.

Opis nieprawidłowości został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 7.

(akta kontroli str. 517-520, 756-785, 808, 850-854)

13. W zarządzie WGM znajdowało się 17 budynków wchodzących w skład zasobu Gminy Międzyrzecz, tj. 16 sal wiejskich oraz budynek pawilonu handlowego, zlokalizowany w Międzyrzeczu przy ul. Piastowskiej 24, którego Gmina Międzyrzecz jest współwłaścicielem w wysokości 53/100 części. W dniu 12.07.2021 r. ww. nieruchomość została wydzierżawiona na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej polegającej m.in. na sprzedaży detalicznej oraz *cash&carry* artykułów spożywczych. Do momentu zawarcia ww. umowy dzierżawy (od 2018 r.) budynek generował koszty utrzymania w łącznej wysokości 47,5 tys. zł, w tym energia 6,2 tys. zł, sprzątanie obiektu 2,7 tys. zł, kosztorysy, protokoły związane z remontem dachu 2,7 tys. zł oraz remont dachu – 36,4 tys. zł. Natomiast świetlice wiejskie były wykorzystywane na potrzeby społeczności wiejskiej, okazjonalnie wynajmowane na imprezy, generowały koszty wynoszące od 91,3 tys. zł do 158,1 tys. zł rocznie ¹⁰⁶.

(akta kontroli, str. 517-528, 855)

14. Na podstawie kontroli dokumentacji dotyczącej pięciu nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości¹⁰⁷ stwierdzono, że przeprowadzono okresowe przeglądy roczne i pięcioletnie (art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰⁸). Dla ww. obiektów budowlanych prowadzono książki obiektu budowlanego lub książki dróg, wymagane przepisami

¹⁰⁵ Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Zasady postępowania w sprawach dotyczących pomocy państwa spełniającej przesłanki określone w art. 107 ust. 1 TFUE, określa ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 743). Test prywatnego inwestora to ocena działań podejmowanych przez podmioty publiczne względem przedsiębiorców dokonywana w celu stwierdzenia, czy wsparcie udzielane przez te podmioty ze środków publicznych stanowi pomoc publiczną, czy też jest dokonywane na warunkach akceptowalnych również dla inwestora prywatnego, który będąc w sytuacji analogicznej do podmiotu publicznego, w szczególności pod względem posiadanych udziałów lub akcji, przewidując zwrot z zaangażowanego kapitału oraz uwzględniając poziom ryzyka towarzyszącego inwestycji i zakres zabezpieczeń, zachowałby się tak samo jak podmiot publiczny. Podstawowym kryterium analizy jest więc kryterium typowych zachowań rynkowych. Jeśli wynik testu jest pozytywny, czyli przedsiębiorca uzyskuje od podmiotu publicznego wsparcie na analogicznych warunkach, jak od prywatnych podmiotów, to oznacza, że nie mamy do czynienia z pomocą publiczną (https://uokik.gov.pl/slowniczek_pojec2.php)

¹⁰⁶ Rozdział 92109 - Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby, w 2018 r. – 106,9 tys. zł, 2019 r. - 91,3 tys. zł, w 2020 r. - 158,1 tys. zł, w 2021 r. – 1367,0 tys. zł.

¹⁰⁷ Sprawdzono na podstawie dwóch świetlic wiejskich (w Bukowcu i Kursku), budynku handlowo-usługowego przy ul. Piastowskiej 24 w Międzyrzeczu, dwóch dróg gminnych (Mieszka I i Pięciu Braci Międzyrzeczskich).

¹⁰⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

prawa. W wypadku obiektu handlowo-usługowego, w 2021 r. zalecono naprawę i częściową wymianę instalacji odgromowej, zalecenia nie wykonano. Opis nieprawidłowości został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 8.

(akta kontroli, str. 897-912, 916-922)

W odniesieniu do budynków Urzędu Miejskiego¹⁰⁹, z uwagi na podleganie ochronie na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - nie było wymogu sporządzania świadectwa charakterystyki energetycznej (zgodnie z art. 3 ust. 4 pkt 1 ustawy o charakterystyce energetycznej budynków¹¹⁰).

(akta kontroli, str. 913-915)

15. Rada Miejska w Międzyrzeczu, na podstawie art. 146 ust. 1 uogn. w dniu 5 października 1999 r. podjęła uchwałę w sprawie opłat adiacenckich¹¹¹. W okresie objętym kontrolą nie ustalano opłat adiacenckich związanych budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych lub jst. Nieustalenie opłaty – zgodnie z wyjaśnieniami kierownika WGM – wynikało z tego, iż ww. uchwała nie obowiązywała: *ponieważ uchwała o ustaleniu stawek opłaty adiacenckiej jest aktem prawa miejscowego, winna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała Nr XIII/100/99 w sprawie opłat adiacenckich, podjęta 5 października 1999 r. została co prawda opublikowana zgodnie z obowiązującą wtedy ustawą o samorządzie terytorialnym (art. 42), ale niezgodnie z już wtedy obowiązującą Konstytucją (art. 88). W związku z tym, uznać należy, że ta uchwała nie obowiązuje. W przygotowaniu jest obecnie projekt uchwały o stawkach opłat adiacenckich.*

(akta kontroli, str. 517-520, 815-821)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości stanowiących własność Gminy Międzyrzecz w latach 2019-2021, od 9.09.2021 r. nie spełniał wymogów art. 25 ust. 2a pkt 1 uogn. Zawierał on tylko stwierdzenie: „ogólne zestawienie powierzchni gruntów stanowiących zasób Gminy Międzyrzecz, wynosi łącznie 1.020,9455 ha, w tym nieruchomości stanowiące własność Gminy 829,448 ha, będące przedmiotem użytkowania wieczystego – 191,4975 ha”. Zgodnie z art. 25 ust. 2a pkt 1 uogn plany zawierają w szczególności zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości oraz zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Burmistrz Międzyrzecza wyjaśnił, że nie zaktualizowano ww. z uwagi na planowane przyjęcie nowego Planu wykorzystania zasobu, co nastąpiło w lutym 2022 r. Przyjęcie nowego Planu w tym terminie spowodowane było głównie ilością toczących się postępowań administracyjnych, ograniczeniami spowodowanymi skutkami pandemii COVID-19, zmianami kadrowymi.*

Obowiązujący obecnie plan wykorzystania zasobu nieruchomości w latach 2022-2024 nadal nie zawiera zestawienia nieruchomości zasobu.

(akta kontroli str. 451-473, 931-937)

2. Ewidencja zasobu nie zawierała danych wymienionych w art. 23 ust. 1c pkt 4-7 w zw. z art. 25 ust. 2 uogn, tj. przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jst oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości jst; informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości; informacji o toczących się

¹⁰⁹ Położonego przy ul. Rynek 1 w Międzyrzeczu (Ratusz), położonego przy ul. Rynek 7 w Międzyrzeczu, których powierzchnia użytkowa zajmowana przez organy administracji publicznej przekraczała 250 m² i w których m.in. dokonywana była obsługa interesantów

¹¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 497.

¹¹¹ Uchwała nr XIII/100/99.

postępowaniach administracyjnych i sądowych. Według Kierownik WGM przyczyną było *przeoczenie w momencie budowania ewidencji oraz powielanie przez lata kolejne tego błędu.*

(akta kontroli, str. 512-519, 996-998)

3. W wyniku porównania danych wykazywanych w ewidencji środków trwałych z danymi ewidencji zasobu dotyczących 10 nieruchomości stwierdzono, że w ewidencji środków trwałych nie wykazano pięciu. W konsekwencji ww. nie zostały ujęte w bilansie jednostki. Tym samym ww. ksiąg nie można uznać za rzetelne (gdy dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty) w rozumieniu art. 24 ust. 2 uor. Z wyjaśnień inspektora w WGM, prowadzącej ewidencję wynika, że ww. nie ma wiedzy na temat przyczyny takiego stanu. *Z posiadanych przeze mnie informacji wynika, iż ewidencja ta była zakładana w przedmiotowym programie już kilka lat temu. Osoba za to odpowiedzialna nie pracuje już w Urzędzie Miejskim - nie mam zatem możliwości ustalenia sposobu, w jaki zostało to wykonane. Jednocześnie informuję, że od II połowy roku 2021 trwa weryfikacja wykazów zasobu nieruchomości stanowiących przedmiot własności Gminy Międzyrzecz [...] Każdorazowe ustalenie, iż jakakolwiek nieruchomość gminna nie jest wykazana w ewidencji środków trwałych, skutkuje jak najszybszym jej ujawnieniem. Taka sama sytuacja będzie miała miejsce w przypadku wskazanych w toku kontroli nieruchomości – zostaną one niezwłocznie ujawnione w ewidencji.*

(akta kontroli, str. 512-516, 562-563, 668-669)

4. Inwentaryzacja gruntów na koniec 2021 r. (w drodze weryfikacji¹¹²) nie została przeprowadzona prawidłowo, ponieważ nie zapewniła porównania danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości, stosownie do wymogu § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 Polskiej¹¹³. Z dokumentacji inwentaryzacyjnej wynikało, że dla gruntów ustalony: stan ewidencyjny wynosił 25.913.456,72 zł, a stan według dokumentów źródłowych - 25.913.456,72 zł, niedoborów bądź nadwyżek nie stwierdzono. Ww. stan był tożsamy z ewidencją szczegółową środków trwałych - gruntów na dzień 31.12.2021 r. prowadzoną w WGM¹¹⁴, w tym gruntów użytkowanych przez jednostki organizacyjne Gminy¹¹⁵ - 4.433.776,15 zł. W odniesieniu do ostatnich kierownicy jednostek lub główni księgowi potwierdzili zgodność ze stanem gruntów oddanych do korzystania. Natomiast w przypadku pozostałych gruntów (21.479.680,57 zł), dla których wskazano miejsce użytkowania: WGM (13.225.317,52 zł), WGK (8.253.420,99 zł) oraz sołectwa (942,06 zł) nie dokonano porównania danych z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości, na co wskazują różnice pomiędzy ewidencją księgową a gminnym zasobem nieruchomości (opis w pkt 3 powyżej).

Z wyjaśnień Przewodniczącego Komisji Inwentaryzacyjnej wynika, że *weryfikacja całego zasobu nieruchomości stanowiącego przedmiot własności gminy trwa od II połowy 2021 r. Każda ujawniona nieścisłość jest na bieżąco weryfikowana i uzupełniana w prowadzonych ewidencjach. Natomiast brak weryfikacji ewidencji*

¹¹² Stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

¹¹³ Dz.U. z 2020 r. poz. 342.

¹¹⁴ Wydruk składniki majątku – środki trwałe – stan na 31.12.2021 r. grunty.

¹¹⁵ Zakład Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Międzyrzeczu, Międzyrzeckie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o., Zakład Gospodarki Lokalowej w Międzyrzeczu, Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Międzyrzeczu, Międzyrzeczki Rejon Umocniony – Muzeum Fortyfikacji i Nietoperzy w Pniewie, Międzyrzeczki Ośrodek Sportu i Wypoczynku.

księgowej w odniesieniu do gruntów wynika z praktyki, która była dotąd prowadzona i stosowana podczas przeprowadzania inwentaryzacji rocznych.

Sekretarz Gminy zadeklarowała przeprowadzenie inwentaryzacji gruntów w sposób zapewniający porównanie danych z ewidencji księgowej z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości.

(akta kontroli, str. 564-609, 805-807, 822, 975-987)

5. Spośród objętych kontrolą 12 postępowań w sprawie zbycia nieruchomości:

- a) w siedmiu przypadkach¹¹⁶ dopełniając obowiązku zawiadomienia osoby ustalonej jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, dokonano tego po upływie 21 dni, tj. niezgodnie z art. 41 ust. 1 uogn. Z wyjaśnień Kierownika WGM wynika, że przyczyną było przeoczenie;
- b) w trzech przypadkach¹¹⁷ ogłoszenie o przetargu zostało opublikowane niezgodnie z § 6 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości¹¹⁸, tj. w terminie krótszym niż 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu. Kierownik WGM w odniesieniu do działki ozn. nr 799/25, wyjaśniła, że opublikowanie ogłoszenia w prasie lokalnej spowodowane było przeoczeniem wynikającym z utrudnień pracy Urzędu spowodowanych epidemią Covid-19, tj. praca zdalna, praca w ograniczonym składzie – kwarantanny, opieka na dziećmi w wieku przedszkolnym oraz izolacje. Natomiast w wypadku pozostałych nieruchomości Kierownik nie знаła przyczyn zaistniałej sytuacji¹¹⁹;
- c) w ogłoszeniach dotyczących trzech postępowań¹²⁰ nie zamieszczono informacji w zakresie skutków uchylenia się od zawarcia umowy w wyznaczonym terminie, wymaganych § 13 pkt 8 ww. rozporządzenia¹²¹. Wg Kierownika WGM przyczyną było przeoczenie: *treść ogłoszenia opracowywana była na podstawie wcześniej wykonanych ogłoszeń.*

(akta kontroli str. 731-755, 835-846)

6. W Gminie nie podjęto działań mających na celu określenie, w drodze uchwały zgromadzenia wspólników lub w umowie spółki, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego, określonych w art. 22 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, z zakresie spółek gminnych, pomimo takiego wymogu wynikającego z art. 10a ust. 7 ustawy o gospodarce komunalnej. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że wynika to z niedopatrzenia. Każda osoba powołana do zarządu spółki spełniała warunki wskazane w ustawie, w tym tzw. negatywne (warunki, w przypadku których kandydat nie może zasiadać w zarządzie spółki). Zmiana zostanie wprowadzona po opracowaniu nowego tekstu umowy spółki na najbliższym Zgromadzeniu Wspólników, w celu jej przyjęcia przed notariuszem i opublikowania w KRS.

(akta kontroli, str. 882-896)

7. Mechanizmy identyfikowania bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych były nieskuteczne, na co wskazuje stwierdzenie w toku kontroli NIK takiego

¹¹⁶ Dz. gminna 675/116 i 675/126, obręb 0001 Międzyrzecz, dz. gminna 799/25, obręb 0002 Międzyrzecz, dz. gminna 799/29, obręb 0002 Międzyrzecz, dz. gminna 799/30, obręb 0002 Międzyrzecz, dz. gminna 675/121, obręb 0001 Międzyrzecz, lokal mieszkalny nr 4 przy ul. Winnica 30, dz. gminna 675/88 obręb 0001 Międzyrzecz.

¹¹⁷ a) dz. gminna 799/25, obręb 0002 Międzyrzecz – wyciąg z ogłoszenia o przetargu opublikowany w prasie: 7.01.2021 r. (wcześniej w siedzibie: 8.12.2020 r., BIP: 8.12.2020 r.), podczas gdy przetarg został przeprowadzony 2.02.2021 r.;

b) lokal mieszkalny nr 4 przy ul. Winnica 30, wraz ze sprzedażą ułamkowej części gruntu w udziale 190/1000 - ogłoszenie siedziba: 29.11.2018 r., BIP: 29.11.2018 r., Gazeta Lubuska 3.12.2018 r., termin przetargu 14.12.2018 r.;

c) dz. gminna 675/88 obręb 0001 Międzyrzecz – ogłoszenie siedziba: 29.11.2018 r., BIP: 29.11.2018 r., Gazeta Lubuska 3.12.2018 r., termin przetargu 12.12.2018 r.

¹¹⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 2213.

¹¹⁹ Ww. jest kierownikiem WGM od 1.07.2021 r.

¹²⁰ a) dz. gminna 675/121, obręb 0001 Międzyrzecz, b) lokal mieszkalny nr 4 przy ul. Winnica 30, c) dz. gminna 675/88 obręb 0001 Międzyrzecz.

¹²¹ Brak stosowanego w innych ogłoszeniach postanowienia, że termin zawarcia umowy zostanie ustalony najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia. Uchylenie się nabywcy od zawarcia umowy notarialnej w ustalonym terminie, powoduje przepadek wadium na rzecz Gminy Międzyrzecz, a przetarg czyni niebyłym.

korzystania z 9 działek gminnych, przez trzech użytkowników¹²². Z zeznań jednego z nich wynikało, że jest to działka sprzedana w 2002 r. Gminie, przez którą przebiega wodociąg, a ponieważ wcześniej były częste jego awarie uzgodniono, że rolnik nie będzie żądał odszkodowań za zniszczone uprawy, a Gmina nie będzie pobierała opłaty za korzystanie z gruntu, np. dzierżawę. *Taki stan jest od 2002 r. Poza tym ponieważ jest to pas przy drodze powiatowej wymagałaby on koszenia przez Gminę, utrzymania przez nią w należytym stanie. Nie wiem, ile wynoszą koszty wykoszenia, ale gmina musiałaby je ponieść. Nie wiem również ile wynosiłby koszt dzierżawy naliczone przez Urząd. Ta działka leży w pasie technicznym, który w dalszym odcinku nie jest wykaszany, porośnięty samosiejkami i w sytuacji jakiegokolwiek awarii byłaby konieczność usunięcia wyżej wymienionych. Uprawiam uprawy na działce 284/2 i 284/6 wyłącznie na własne ryzyko. W wyniku ewentualnej awarii nie mogę domagać się żadnych odszkodowań z tytułu strat. Gmina powinna znać stan tej nieruchomości i sposób jej wykorzystywania, ponieważ już po zakupie przez Gminę działki 284 dokonywana była modernizacja wodociągu.*

Z wyjaśnień kierownika WGM wynika, że sprawdzono przez „Geoportal Powiatu Międzyrzeckiego”, że faktycznie na terenie tych nieruchomości, widoczne są uprawy rolne. Dlatego też w najbliższym czasie podjęte zostaną następujące działania:

- wizja lokalna przeprowadzona przez pracowników tut. Urzędu,
- wezwanie strony do okazania się tytułem prawnym do nieruchomości,
- obciążenie strony za bezumowne korzystanie z nieruchomości obejmujące 6 lat wstecz od daty faktycznego potwierdzenia jej wykorzystywania,
- wezwanie strony do zejścia z gruntu lub propozycja podpisania umowy dzierżawy.

(akta kontroli str. 517-520, 756-785, 808, 850-854)

8. Pomimo że w 2021 r. podczas okresowych pomiarów instalacji elektrycznej zalecono naprawę i częściową wymianę instalacji odgromowej obiektu handlowo-usługowego, zalecenia nie wykonano. Stwierdzono wówczas, że *elementy instalacji odgromowej na dachu zostały zdemontowane. Ochrona odgromowa nie jest zachowana i instalacja nie spełnia swojej roli.*

W dniu 3.06.2022 r. na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK poinformowano Burmistrza o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie. Na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o NIK Burmistrz poinformował, że polecił wprowadzenie do budżetu na rok 2022 remontu instalacji odgromowej na budynku pawilonu handlowego: *Mając na względzie ważność podnoszonej kwestii zostanie przygotowany stosowny projekt uchwały budżetowej na rok 2022, który będzie procedowany na najbliższej sesji Rady Miejskiej w dniu 23.06.2022 r.*

Z wyjaśnień kierownika Wydziału Realizacji Inwestycji (dalej WRI) wynika, że koszt naprawy tej instalacji szacunkowo może wynieść 30 tys. zł.

(akta kontroli, str. 897-912, 916-922)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie przyjęto wymagane prawem dokumenty planistyczne, przy czym po zmianie przepisów nie dokonano aktualizacji jednego z nich - planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Rzetelnie, zgodnie z EGiB, prowadzono ewidencję zasobu, która jednak nie zawierała wszystkich obligatoryjnych informacji. Z kolei, ewidencja szczegółowa środków trwałych nie była rzetelna – nie objęła ona części nieruchomości wykazywanych w ewidencji zasobu. Inwentaryzacja została przeprowadzona nieprawidłowo, nie zapewniła bowiem ujawnienia ww. różnic.

¹²² W toku kontroli NIK pozyskano dane z ARiMR dotyczące gruntów stanowiących własność gminy, do których producenci rolni otrzymali w latach 2018-2021 dopłaty. W wyniku porównania ww. danych z informacjami dotyczącymi zawartych umów dzierżaw stwierdzono, że trzech producentów rolnych korzystało bezumownie z dziewięciu nieruchomości gminnych, na które ww. otrzymali płatności w szacunkowej łącznej wysokości odpowiednio: 10 029,11 zł, 1 155,10 zł oraz 38,62 zł.

Czynności gospodarowania nieruchomościami każdorazowo poprzedzało dokonanie ich wyceny. Postępowania w sprawie zbycia nieruchomości były co do zasady prawidłowe, poza wyjątkami dotyczącymi przestrzegania terminów zawiadomienia osób ustalonych jako nabywca, terminów publikacji ogłoszeń, a także ich zawartości w zakresie skutków uchylenia się od zawarcia umowy w wyznaczonym terminie. W Gminie nie podjęto działań mających na celu określenie w umowie spółki, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego, pomimo takiego obowiązku wynikającego z przepisów.

Jst identyfikowała bezumownych użytkowników, lecz mechanizmy ich ustalenia w zakresie gruntów rolnych były niewystarczające. W odniesieniu do budynków lub budowli gminnych prowadzono wymagane przepisami prawa okresowe przeglądy roczne i pięcioletnie oraz książki obiektu budowlanego lub książki dróg. W wypadku obiektu handlowego nie wykonano zalecanej naprawy instalacji odgromowej, która nie spełnia swej roli. Należy podkreślić, że w związku z nieobowiązaniem uchwały Rady Gminy w sprawie opłaty adiacenckiej, Burmistrz podjął prace nad projektem nowej uchwały w sprawie tej opłaty, co jest warunkiem jej ustalenia, a w konsekwencji osiągnięcia dochodów z tego źródła.

OBSZAR

4. Sporządzanie sprawozdawczości dotyczącej dochodów i mienia oraz wykonywanie obowiązków informacyjnych dotyczących udzielonych ulg

Opis stanu faktycznego

1. Jednostka wykazywała dane o dochodach, należnościach i zaległościach w sprawozdaniach z wykonania planu dochodów Rb-27S, przy czym pomiędzy danymi dotyczącymi podatków oraz dochodów z tytułu najmu i dzierżawy wykazywanymi w Rb-27S jednostkowym Urzędu Miejskiego w Międzyrzeczu (zaległości netto) a wykazami zaległości z ewidencji szczegółowej wystąpiły różnice – opis nieprawidłowości ujęty w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 204-239, 349-362)

2. W kontrolowanym okresie Burmistrz podawał do publicznej wiadomości: kwartalną informację o udzielonych umorzeniach niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60 ufp¹²³ oraz wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej¹²⁴.

3. Informacja o stanie mienia jst została sporządzona prawidłowo¹²⁵ (art. 267 ust. 1 pkt 3 ufp)¹²⁶.

4. Urząd – zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji środków trwałych wykazał dane o gruntach w bilansie (zgodność formalna), natomiast w związku z niewykazywaniem w ww. ewidencji wszystkich nieruchomości stanowiących zasób nieruchomości gminnych (opis powyżej), również dane te nie zostały wykazane w tym sprawozdaniu finansowym

(akta kontroli str. 923-930)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

¹²³ [Informacja za 2020 - Urząd Miejski w Międzyrzeczu \(miedzyrzecz.pl\)](#)

¹²⁴ [Informacje dot. budżetu Gminy... - Informacje dotyczące budżetu - Urząd Miejski w Międzyrzeczu \(miedzyrzecz.pl\)](#), [Informacje dot. budżetu Gminy... - Informacje dotyczące budżetu - Urząd Miejski w Międzyrzeczu \(miedzyrzecz.pl\)](#), [Informacje dot. budżetu Gminy... - Informacje dotyczące budżetu - Urząd Miejski w Międzyrzeczu \(miedzyrzecz.pl\)](#), [Informacje dotyczące budżetu Gminy... - Informacje dotyczące budżetu - Urząd Miejski w Międzyrzeczu \(miedzyrzecz.pl\)](#)

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Międzyrzecz - [Informacje dotyczące budżetu - Urząd Miejski w Międzyrzeczu \(miedzyrzecz.pl\)](#).

Pomiędzy danymi dotyczącymi dochodów własnych, w tym najmu i dzierżaw oraz podatków¹²⁷ wykazywanymi w Rb-27 S Urzędu Miejskiego w Międzyrzeczu (zaległości netto) a ewidencją szczegółową (wykazy zaległości) wystąpiły różnice wynoszące, odpowiednio:

- 11.253,19 zł i 3.794,61 zł¹²⁸ w sprawozdaniu za 2018 r.,
- 3.380,82 zł i 168,17 zł w sprawozdaniu za 2019 r.,
- 2.548,07¹²⁹ i 197,80 zł w sprawozdaniu za 2020 r.,
- 2.660,51¹³⁰ zł, 430,06 zł¹³¹ i 91,63 zł¹³² w sprawozdaniu za 2021 r.

Tym samym naruszono § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika Gminy przyczyną różnic w zakresie podatków były najprawdopodobniej operacje dokonane przed zamknięciem ksiąg rachunkowych, a po sporządzeniu sprawozdań oraz błędy programowe dotyczące łącznego zobowiązania pieniężnego, tj. podatek od nieruchomości, podatek rolny i podatek leśny, przy podziale kwot na poszczególne rodzaje podatków. W zakresie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w 2020 r., opłaty za użytkowanie wieczyste w 2021 r. przyczyną był błąd pracownika przygotowującego dane do sprawozdania, polegający na ujęciu takiej samej kwoty w należnościach do zapłaty i w zaległościach. Podobnie w wypadku dzierżaw w latach 2018-2021: *nie zwracano uwagi na terminy płatności ujęte w wystawianych fakturach oraz nie pomniejszono należności o dokonane rozłożenia ich na raty. Ponadto w programie komputerowym na wydrukach z programu księgowego zaległości wykazywane były błędnie - w kwotach zaniżonych - z uwagi na uwzględnianie daty dokonania przypisu, a nie terminu płatności.*

Po szczegółowej weryfikacji dokumentów ustalono, że prawidłowa wysokość zaległości netto, wykazywanych w sprawozdaniu Rb-27 S dotycząca dzierżaw powinna być niższa o 6.630,66 zł w 2018 r., o 10.418,48 zł w 2019 r., o 11.929,91 zł w 2020 r. i o 2.660,51 zł w 2021 r., co oznacza, że sprawozdania w tym zakresie były nierzetelne. W toku kontroli NIK skorygowano sprawozdanie za 2021 r.

(akta kontroli str. 204-239, 349-364)

OCENA CZĄSTKOWA

Prawidłowo sporządzano sprawozdawczość dotyczącą mienia (zgodność formalna), informacje o stanie mienia jst oraz wypełniano obowiązki informacyjne dotyczące ulg i pomocy publicznej. Wyjątkiem było sprawozdanie Rb-27S, które zostało sporządzone w zakresie zaległości nierzetelnie. Należy jednak podkreślić, że w toku kontroli podjęto stosowne działania służące eliminacji nieprawidłowości.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z wykonania dochodów jst, a w wypadku dotyczących roku 2021 dokonanie korekt sprawozdań w zakresie zaległości, w tym netto oraz dokonanych odpisów.
2. Uregulowanie w *Regulaminie organizacyjnym* rozdziału zadań w zakresie windykacji należności w sposób odzwierciedlający stan faktyczny.

¹²⁷ Podatki od nieruchomości, rolny, leśny, łączne zobowiązanie pieniężne, podatek od środków transportowych.

¹²⁸ 2.340,11 zł – podatek od nieruchomości, rolny, leśny, łączne zobowiązanie pieniężne, 1.454,50 zł – podatek od środków transportowych.

¹²⁹ Dot.: dzierżawa – 1.304,58 zł, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 1.243,49 zł.

¹³⁰ Dot. należności pozostałe do zapłaty z tytułu dzierżaw – 2.660,51 zł,

¹³¹ Przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

¹³² Użytkowanie wieczyste.

3. Niezwłoczne przesyłanie zobowiązany upomnień, a po ich wysłaniu monitorowanie terminów doręczenia.
4. W zakresie podatku od środków transportowych doprowadzenie ewidencji podatkowej do stanu rzetelności i bezbłędności, zgodnie z ustawą o rachunkowości.
5. W zakresie podatku od środków transportowych podjęcie czynności zmierzających do prawidłowego określenia wysokości zobowiązania podatkowego.
6. W zakresie podatku od środków transportowych zwiększenie mechanizmów kontroli finansowej, bezwzględnie eliminujących możliwość dokonania zapisów księgowych, gdy brak jest dokumentów stanowiących podstawę ich dokonania.
7. Rozdzielenie obowiązków dotyczących ustalania wysokości zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od środków transportowych od księgowania wpłat i windykacji zaległości, a także rozdzielenie obowiązków dotyczących księgowania dochodów i przygotowania dokumentów wydatkowych.
8. Systematyczne i terminowe wystawianie tytułów wykonawczych.
9. Dokonanie zabezpieczeń zaległości podatkowych.
10. Podejmowanie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości podatkowych, poprzez przeniesienie odpowiedzialności na osobę trzecią, w szczególności w wypadku spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, posiadających istotne zaległości podatkowe, lub złożenie przez wierzyciela wniosku o upadłość.
11. Weryfikacja odpisów przedawnionych zaległości podatkowych, a przed dokonaniem odpisów dokonywanie szczegółowej analizy działań wpływających na przerwanie biegu przedawnienia w zakresie prowadzonej egzekucji.
12. Zaprzestanie spisywania w koszty należności cywilnoprawnych, w odniesieniu do których prawidłowe jest umorzenie w trybie określonym w uchwale ws. ulg cywilnoprawnych.
13. Ustalenie procedur dochodzenia należności, w tym mających charakter cywilnoprawny, w celu zapewnienia terminowego podejmowania czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, monitorowania zaległości, w tym zagrożonych przedawnieniem oraz działań związanych z odpisaniem m.in. należności przedawnionych lub nieściągalnych, ze szczególnym uwzględnieniem wskazanych powyżej zagadnień.
14. Sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości stanowiących własność Gminy Międzyrzecz w sposób spełniający wymogi prawa.
15. Uzupelnienie ewidencji zasobu o informacje wymagane przepisami prawa.
16. Ujawnienie w ewidencji środków trwałych wszystkich nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminnego.
17. Podjęcie działań mających na celu określenie w uchwale wspólników lub w umowie spółki wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego.
18. Wdrożenie mechanizmów skutecznego identyfikowania bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych, a w odniesieniu do stwierdzonych w toku kontroli NIK przypadków, podjęcie zadeklarowanych działań.
19. Doprowadzenie do zapewnienia ochrony odgromowej obiektu handlowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, dnia 10 czerwca 2022 r.

Kontroler
Lidia Sobkowiak-Mariasz
główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis