

Dokument elektroniczny

3107.P.2023

OR. 1410.1. 2023



Miejsce i data sporządzenia dokumentu

2023-03-01

Dane nadawcy

Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie
Światowida 77
Województwo: Zachodniopomorskie
Powiat: Szczecin
NIP: 8511165284

Dane adresata

Starostwo Powiatowe w Białogardzie
Plac Wolności 16-17
Województwo: Zachodniopomorskie
Powiat: białogardzki
NIP: 6721720213
REGON: 330921204

Uchwała wewnętrzna

Znak sprawy: K.VI.36.2023

W załączniku przekazuję dokumenty.

Załączniki:

1. LegalAct.zip - w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Starostę Białogardzkiego do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym
2. akt.pdf - w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Starostę Białogardzkiego do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu. Data złożenia podpisu:
2023-03-03T13:30:27+01:00

Podpis elektroniczny

Podpis elektroniczny zweryfikowany
w dniu 03.03.2023r.
Wynik weryfikacji:
ważny/nieważny/brak możliwości weryfikacji
Artur Urbanicki
(czytelny podpis sporządzającego w/druk
oraz data sporządzenia wyodruchu)

UCHWAŁA NR VI.36.S.2023

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 1 marca 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Starostę Białogardzkiego do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁾ po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Starostę Białogardzkiego pismem z dnia 3 lutego 2023 r. do wniosków pokontrolnych Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 stycznia 2023 r. (znak: WK.6001.29.2022), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§1. Oddala się zastrzeżenia w zakresie wniosków pokontrolnych ujętych w:

- 1) pkt I.1,
- 2) pkt I.3,
- 3) pkt II.1,
- 4) pkt II.4 tiret pierwsze.

Uwzględnia się zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych ujętych w pkt II.4 tiret drugie –
§2. tiret czwarte wystąpienia pokontrolnego.

§3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła w okresie od 3 października do 25 listopada 2022 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Powiatu Białogardzkiego za lata 2018-2021 oraz wybranych zagadnień za okres sprzed 2018 r. i występujących w roku 2022.

Na podstawie art. 9 ust. 2 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do kontrolowanej jednostki Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie skierował wystąpienie pokontrolne z dnia 20 stycznia 2023 r. (znak: WK.6001.29.2022), w którym wskazał m.in. następujące nieprawidłowości:

- 1) w zakresie spraw organizacyjnych:
 - a) w pkt I.1. z dnia 2 maja 2016 r. zatrudniono Sekretarza w drodze awansu wewnętrznego pracownika Starostwa Powiatowego w Białogardzie, zamiast w drodze procedury naboru na wolne stanowisko urzędnicze, przewidzianej w art. 11 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²⁾. Do ww. nieprawidłowości sformułowano wniosek pokontrolny obligujący organy powiatu do zatrudniania Sekretarza zgodnie z obowiązującymi przepisami,
 - b) w pkt I.3 w opracowanym planie audytu wewnętrznego na 2020 r. nie wskazano przewidywanego czasu na przeprowadzenie poszczególnych zadań, co było sprzeczne z §9 ust. 1 pkt 2 lit. a w zw. z §3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia

¹⁾ Dz. U z 2022 r. poz. 1668

²⁾ Dz. U z 2022 r. poz. 530.

4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu³⁾. W odniesieniu do przedmiotowej nieprawidłowości zredagowano wniosek pokontrolny: Egzekwowanie od audytora wewnętrznego wskazania w planie audytu wewnętrznego przewidywanego czasu na przeprowadzenie poszczególnych zadań.

1. w zakresie spraw finansowych, udzielania dotacji, rachunkowości i gospodarowania mieniem:
 - a) w pkt II.1. w latach 2019-2021 (do 30 czerwca) Skarbnikowi Powiatu z naruszeniem art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych przyznano na okresy roczne dodatek specjalny w wysokości od 1 695 zł do 2 376 zł miesięcznie z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych, bez wskazania zakresu ich zwiększenia. W ramach ww. nieprawidłowości kontrolujący sformułował wniosek pokontrolny: przyznawanie dodatku specjalnego wyłącznie z tytułu wykonywania czynności wynikających z okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.
 - b) w pkt II.4. Zarząd Powiatu Białogardzkiego aktem notarialnym Rep. A Nr 3406/2008 z dnia 19.06.2008 r. przekazał w użytkowanie wieczyste niezabudowaną nieruchomość gruntową stanowiącą działkę nr 261/3 o powierzchni 1 633 m², zlokalizowaną w obrębie 018 (miasto Białogard). W związku z zawarciem tej umowy stwierdzono następującego rodzaju nieprawidłowości:
 - zawarcie umowy nie zostało poprzedzone wyrażającą zgodę na tę czynność uchwałą Zarządu Powiatu, co było niezgodne z § 65 ust. 1 załącznika do uchwały Nr IV/32/99 Rady Powiatu z dnia 30 marca 1999 r. w sprawie Statutu Powiatu Białogardzkiego, w ramach tej nieprawidłowości kontrolujący sformułował następujący wniosek pokontrolny wskazujący na konieczność przestrzegania przez Zarząd określonej w Statucie Powiatu formy podejmowania rozstrzygnięć,
 - w treści umowy przekazującej nieruchomość w użytkowanie wieczyste nie wskazano celu, na który nieruchomość gruntowa została oddana ani nie określono rodzaju budynków, jakie miały zostać na niej wybudowane, co było niezgodne z art. 239 §2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁾ w zw. z art. 29 ust. 1 oraz z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁾, w odniesieniu do wskazanego uchybienia zredagowano wniosek pokontrolny obligujący organy powiatu do określania w umowach o ustanowienie użytkowania wieczystego celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste i rodzaju budynków, które mają być na niej wzniesione,
 - pomimo obowiązku nałożonego w drodze postanowień zawartej umowy do końca 2021 r. użytkownik wieczysty nie zagospodarował gruntu w zakresie i terminach wynikających z zawartej umowy, a Powiat w tym samym okresie nie wyznaczył w tym zakresie dodatkowych terminów oraz nie podjął działań zmierzających do naliczenia opłaty dodatkowej, do których był uprawniony w świetle art. 63 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ramach przedmiotowej nieprawidłowości kontrolujący sformułował wniosek pokontrolny wskazujący na konieczność zastosowania ww. przepisu i w przypadku niedotrzymywania przez użytkowników wieczystych terminów zagospodarowania nieruchomości - wyznaczanie terminów dodatkowych lub ustalanie dodatkowych opłat rocznych,
 - od dnia przekazania nieruchomości w użytkowanie wieczyste do kwietnia 2022 r., Powiat nie dokonał ponownej wyceny nieruchomości i na tej podstawie nie zaktualizował wysokości opłaty rocznej, o której mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Powyższe okoliczności w ocenie kontrolującego przesądziły o tym, że w zakresie przedmiotowej nieruchomości gruntowej Powiat nie gospodarował nią w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki określonymi w art. 12 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz nie dochował w tym zakresie przy zarządzaniu mieniem należytej staranności, na co wskazuje art. 50 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁶⁾.

³⁾ Dz.U. z 2018 r. poz. 506 z późn. zm.

⁴⁾ Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.

⁵⁾ Dz.U. z 2023 r. poz. 344.

⁶⁾ Dz.U. z 2022 r. poz. 1526

Pismem numer OR.1710.1.2022.KS z dnia 3 lutego 2023 r. Starosta Białogardzki zgłosił zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zawartych w pkt I.1, pkt I.3, pkt II.1 oraz pkt II.4 wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 20 stycznia 2023 r. (znak: WK.6001.29.2022). Wskazał w nich, że w zakresie nieprawidłowości wymienionych w wystąpieniu pokontrolnym w jego ocenie:

- a) (pkt I.1) – obsadzenie stanowiska Sekretarza nastąpiło w sposób zgodny z postanowieniami ustawy o pracownikach samorządowych, której art. 20 przewiduje możliwość przeniesienia pracownika samorządowego na wyższe stanowisko (w drodze awansu wewnętrznego) w ramach tej samej grupy stanowisk – i taki właśnie tryb zastosowano w Starostwie Powiatowym w Białogardzie, gdyż na stanowisko Sekretarza został awansowany Naczelnik Wydziału Organizacji (oba stanowiska należą do jednej i tej samej grupy kierowniczych stanowisk urzędniczych);
- b) (pkt I.3) – rozporządzenie wskazane w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie dotyczy zasad funkcjonowania komórki audytu wewnętrznego, podczas gdy w Starostwie Powiatowym w Białogardzie do realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego została zaangażowana firma zewnętrzna. Zdaniem Starosty przepisy rozporządzenia wskazanego w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie „nie odnoszą się do każdej formy audytu wewnętrznego tylko bezpośrednio do komórki audytu wewnętrznego i nie mają zastosowania w zaistniałej sytuacji”;
- c) (pkt II.1) – dodatek specjalny dla Skarbnika był przyznawany na okres jednego roku z tytułu zwiększenia w tym okresie obowiązków i realizowaniu zadań należących do zakresu obowiązków Główniej Księgowej. Dalej Starosta wskazał, że: „zmieniająca się rzeczywistość przysparza dodatkowych obowiązków i niewyobrażalnym jest zmienianie w krótkich okresach czasowych, a wręcz dopisywanie nowych i dodatkowych obowiązków powstałych w bieżącej działalności do kartotek pracowniczych”;
- d) (pkt II.4) – uchwała Zarządu Powiatu nie była prawnie wymagana przed zawarciem w 2008 r. umowy oddającej nieruchomość gruntową w użytkowanie wieczyste, gdyż jej podjęcie dotyczyło tylko takich sytuacji kiedy ten organ kolegiałnie na posiedzeniu rozstrzygał określone zagadnienie. Zawarcie umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego na nieruchomości należącej do zasobu Powiatu nastąpiło w formie przewidzianej w art. 48 ust. 1 cyt. ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym, oświadczenia woli w imieniu Powiatu w sprawach majątkowych składają alternatywnie dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba przez ten Zarząd umocowana do takiego działania. Następnie Starosta zwrócił uwagę, że cel na jaki oddano nieruchomość gruntową w użytkowanie wieczyste został określony w akcie notarialnym, w którym wskazano, że obowiązujący wówczas plan zagospodarowania przestrzennego przewidywał przeznaczenie tej nieruchomości gruntowej wyłącznie na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i tym samym cel oddania działki nie mógł zostać inaczej określony. W dalszej części wniesionych zastrzeżeń Starosta wyjaśnił, że w okresie obowiązywania zawartej w 2008 r. umowy gospodarowanie jej przedmiotem przez Powiat odbywało się z zachowaniem zasad prawidłowej gospodarki przy jednoczesnym wykazaniu w tym zakresie należytej staranności, gdyż samo przekroczenie umownego terminu zagospodarowania nieruchomości gruntowej przez jej wieczystego użytkownika nie stanowi podstawy do naliczenia mającej fakultatywny charakter opłaty dodatkowej, a kwestia aktualizacji opłaty może być dokonywana nie tylko po upływie określonej jednostki czasu, lecz także wyłącznie w oparciu o wartość nieruchomości ustaloną w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę. Starosta wskazał także, że aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste jaka miała miejsce w 2022 r. spowodowała jej wzrost o kwotę 129,53 zł – podczas gdy koszt operatu rzeczoznawcy oscyluje w granicach 400 zł.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, rozpatrzyło wniesione przez Starostę Białogardzkiego zastrzeżenia, na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 marca 2023 r. i zważyło, co następuje.

W zakresie nieprawidłowości i wniosku pokontrolnego odnoszącego się do zatrudnienia Sekretarza Powiatu Kolegium wskazuje, zgodnie z art. 11 ustawy o pracownikach samorządowych, nabór na stanowiska samorządowe, w tym kierownicze odbywa się z zachowaniem procedury konkursowej. Stosownie do art. 5 ust. 1a w zw. z art. 11 cyt. ustawy nabór kandydatów na wolne stanowisko sekretarza przeprowadza się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od zwolnienia stanowiska. W dacie dokonywania przez Starostę zatrudnienia na stanowisku Sekretarza obowiązywał art. 5 ust. 1b ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym obsadzenie stanowiska Sekretarza nie może nastąpić w drodze powierzenia wykonywania obowiązków. Z uzasadnienia do nowelizacji ustawy wprowadzającej ten zapis wynika, że celem ustawodawcy było „ukrócenie praktyki omijania procedury konkursowej przy zatrudnianiu Sekretarza jednostki samorządu terytorialnego”. Powyższa ocena jest zbieżna z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 marca 2019 r.⁷⁾, w którym sąd wskazał, że od dnia 1 września 2013 r. zatrudnienie osoby na stanowisku Sekretarza mogło nastąpić tylko po przeprowadzeniu konkursu na to stanowisko. Również w literaturze przedmiotu jednoznacznie wskazuje się, że jedyną możliwością zatrudnienia na stanowisku Sekretarza jest wyłonienie kandydata w otwartym i konkurencyjnym naborze – obowiązująca w tym zakresie cyt. ustawa o pracownikach samorządowych nie stwarza podstaw prawnych do zatrudnienia na tym stanowisku w jakimkolwiek innym znanym tej ustawie trybie – tj. poprzez awans wewnętrzny (art. 20), przeniesienie do pracy w innej jednostce samorządowej (art. 22) czy przeniesienie w ramach reorganizacji wewnętrznej urzędu (art. 23)⁸⁾.

Biorąc pod uwagę powyższe zdaniem Kolegium Izby na gruncie cyt. przepisów, Starosta Białogardzki był zobowiązany do zatrudnienia na tym stanowisku osoby w następstwie przeprowadzenia w tym zakresie otwartego i konkurencyjnego naboru, zaś zatrudnienie na tym stanowisku w drodze awansu wewnętrznego pracownika z dniem 02.05.2016 r. nastąpiło z naruszeniem wskazanego przez kontrolującego art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

W zakresie dotyczącym nieprawidłowości odnoszącej się do nieprawidłowo określonego planu audytu wewnętrznego na 2020 r. Kolegium Izby wskazuje na wstępie, że zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹⁾ audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli w uchwale budżetowej takiej jednostki kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł. Stosownie do art. 275 cyt. ustawy o finansach publicznych audyt wewnętrzny może być prowadzony zarówno przez audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce albo usługodawcę zewnętrznego. Co istotne ustawodawca przesądził w tym, że w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę tylko wtedy, gdy ujęta w uchwale budżetowej tej jednostki kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł. Niezależnie od przyjętego w danej jednostce sposobu realizacji ww. obowiązków nałożonych przez ustawodawcę zastosowanie mają w tym zakresie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu. W § 9 ww. rozporządzenia wskazano otwarty katalog elementów jakie powinien zawierać plan audytu, obejmujący obowiązek wskazania m.in.: obszarów działalności jednostki, w których czynności audytowe zostaną przeprowadzone oraz informacji na temat czasu realizowania tych zadań (wyrażonego w osobodniach). Z ustaleń poczynionych podczas przeprowadzonej kontroli wynika, że sporządzony na rok 2020 plan audytu realizowany w strukturach powiatu nie zawierał informacji w zakresie czasu w jakim audyt w poszczególnych obszarach ma być wykonywany. Z brzmienia § 3 ust. 2 rozporządzenia wynika, że przepisy dotyczące kierownika komórki audytu wewnętrznego stosuje się odpowiednio do usługodawcy, realizującego zadania z zakresu audytu wewnętrznego na rzecz jednostki. W ocenie Kolegium powyższe oznacza, że zleceniobiorca obowiązany był do opracowania planu audytu w sposób zgodny z wymogami stawianymi przepisami przywołanego

⁷⁾ sygn. akt II PK 248/17

⁸⁾ (A. Rycak i in., Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, WK 2016, nt 13; M. Tomaszewska [w:] Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych [w:] Prawo urzędnicze. Komentarz, red. K. Baran, LEX 2014, nt 9)

⁹⁾ Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.

rozporządzenia. Powyższego nie zmienia charakter zatrudnienia audytora, albowiem intencją ustawodawcy, wyrażoną w uzasadnieniu do projektu obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych¹⁰⁾ wynika, że „usługodawca będzie zobowiązany do prowadzenia audytu na podstawie tych samych przepisów i standardów oraz będzie poddany takim samym obowiązkom”. Z tych względów Kolegium nie podzieliło argumentacji Starosty Białogardzkiego, przedstawionej w zastrzeżeniach, zgodnie z którym obowiązek wskazania w planie audytu czasu na przeprowadzenie poszczególnych zadań aktualizował się jedynie w sytuacji funkcjonowania w jednostce „komórki audytu wewnętrznego”.

Ustosunkowując się do zastrzeżeń wniesionych od wniosku pokontrolnego dotyczącego wypłaty dodatku specjalnego dla Skarbnika Powiatu zauważyć, że zgodnie z art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Oprócz wynagrodzenia zasadniczego pracownikowi przysługują również: dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa, jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne. Zgodnie z art. 36 ust. 5 z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek specjalny. Powyższe świadczy o pozostawieniu pracodawcy pewnemu uznaniu, przy uwzględnieniu przywołanych powyżej ustawowych przesłanek. Wykładnia językowa, systemowa i funkcjonalna wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że użyte przez ustawodawcę określenie tytułu uzasadniającego przyznanie dodatku specjalnego bezwzględnie powiązane jest z okresowością sytuacji wskazanych w wymienionym przepisie a nie na przyznawaniu tego dodatku w stałym, ciągłym okresie czasowym.

Zakres sytuacji faktycznych umożliwiających pracodawcy przyznanie dodatku specjalnego i wskazanych w powyższym przepisie, sprowadza się do sytuacji, w których danemu pracownikowi okresowo (a nie de facto na stałe w latach 2019 - 2021) zwiększono obowiązki służbowe lub powierzono do wykonania dodatkowe zadania. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) przyznany dodatek specjalny był traktowany jako stały (regularny) składnik wynagrodzenia. Ciągły charakter tego świadczenia w okresie od początku 2019 r. do dnia 30 czerwca 2021 r. przesądził, w ocenie Kolegium o tym, że dodatek specjalny przyznawany był z naruszeniem regulujących jego przyznawanie przepisów ustawowych. Oceny tej nie zmieniają okoliczności i argumenty podniesione przez Starostę Białogardzkiego we wniesionych zastrzeżeniach co do faktycznej niemożliwości bieżącego uzupełniania kartotek pracowniczych o nowe (dodatkowe) obowiązki pracownicze, które wynikają ze stale zmieniającej się rzeczywistości w jakiej funkcjonuje jednostka samorządu terytorialnego. Wręcz przeciwnie, to na pracodawcy ciąży obowiązek wykazania zasadności przyznania dodatku specjalnego i poniesienia wydatku ze środków publicznych w sposób zgodny z przepisami warunkującymi ich realizację.

W zakresie odnoszącym się do wniosków pokontrolnych dotyczących gospodarowania mieniem powiatu, w części obejmującej ustanowienia użytkowania wieczystego bez podjęcia przez zarząd powiatu uprzedniej uchwały w tym zakresie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wskazuje, że zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 3 do zadań zarządu powiatu należy gospodarowanie mieniem. Stosownie do postanowień art. 27 ustawy o samorządzie powiatowym, zarząd powiatu jest organem kolegiальnym, tj. składającym się z kilku osób i liczy od 3 do 5 osób. W myśl zaś art. 32 ust. 4 ww. ustawy statut powiatu określają organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organu wykonawczego. Biorąc zatem pod uwagę ustawowo przyznaną zarządowi powiatu kompetencję gospodarowania mieniem powiatu, każda decyzja powiatu, mająca za przedmiot składnik mienia ruchomego lub nieruchomego powinna zostać podjęta w formie uchwały organu wykonawczego. Przenosząc powyższe uregulowania na grunt niniejszego postępowania w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych Starosty Białogardzkiego wskazać należy, że zawierając w dniu 19 czerwca 2008 r. umowę w formie aktu notarialnego Rep. A Nr 3406/2008 umowę mającą za przedmiot oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntową stanowiącą

¹⁰⁾ druk sejmowy numer 1181 – dostępny na www.sejm.gov.pl – zakładka archiwum (VI kadencja 2007-

działkę nr 261/3 o powierzchni 1633 m² - obowiązywała uchwała Nr IV/32/99 Rady Powiatu z dnia 30 marca 1999 r. w sprawie Statutu Powiatu Białogardzkiego, w której organ stanowiący w § 65 przesądził o tym, że zarząd rozstrzyga w formie uchwał wszystkie sprawy należące do jego kompetencji a wynikające z ustaw oraz z przepisów wykonawczych do nich wydanych, działając przy tym w granicach upoważnień ustawowych. W świetle przywołanych powyżej przepisów zarząd był zobowiązany do podjęcia w tym zakresie uchwały po to, aby w następstwie jej wykonania dokonać skutecznego złożenia oświadczeń woli, w sposób wymagany przepisem art. 48 ust. 1 cyt. ustawy o samorządzie powiatowym.

W zakresie zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego odnoszącego się do nieprawidłowości wynikającej z braku określenia w umowie o ustanowienie użytkowania wieczystego celu, na który oddano nieruchomość gruntową w użytkowanie wieczyste, organ rozpatrujący zastrzeżenia wskazuje, że w myśl art. 239 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹¹⁾ w zawartej umowie oddającej „publiczny” grunt w użytkowanie wieczyste należy określić nie tylko sposób korzystania z gruntu przez wieczystego użytkownika lecz także, jeżeli oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste jest realizowane w celu wzniesienia na tym gruncie budynków przez użytkownika wieczystego, rodzaj budynków jakie mają zostać przez niego wybudowane. Obowiązek wskazania w takiej umowie celu na jaki oddano będącą jej przedmiotem nieruchomość gruntową w użytkowanie wieczyste wynika także z treści art. 29 ust. 1 oraz art. 62 ust. 1 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ze wskazanych regulacji ustawowych wynika, że ustawodawca w drodze przepisów prawa określił w pewnym zakresie treść umowy o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Należy jednak zwrócić uwagę, że redagując treść postanowień umownych, prawodawca posłużył się klauzulami nieostrymi, a określenie w umowie celu może przybrać różną postać. W zawartej umowie, stanowiącej przedmiot stwierdzonej nieprawidłowości i sformułowanego wniosku pokontrolnego wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje dla nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Ponadto do aktu przedłożono protokół z rokowań, w który strony, w tym powiat, uzgodniły warunki oddania gruntu w użytkowanie wieczyste. Ponadto pozostałe zapisy umowy wskazują na obowiązek użytkownika wieczystego rozpoczęcia budowy i jej zakończenia w określonym czasie. W złożonych zastrzeżeniach Starosta Białogardzki wskazał, że w treści umowy oddającej nieruchomość gruntową w użytkowanie wieczyste jej strony zawarły zapis, z którego wynika, że w obowiązującym wówczas planie zagospodarowania przestrzennego nieruchomość gruntowa była przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i taki zapis stanowi de facto realizację ustawowego obowiązku wskazania celu na jaki oddano grunt w użytkowanie wieczyste. Kolegium Izby podzieliło stanowisko złożone przez Starostę Białogardzkiego. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż precyzyjne, jednoznaczne określenie celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste zabezpiecza prawa majątkowe właściciela, a jednocześnie gwarantuje bezsporne skorzystanie z prawa rozwiązania umowy, w przypadku jej wykonywania niezgodnie z treścią zgodnych oświadczeń woli stron.

Ustosunkowując się do zastrzeżenia sformułowanego do wniosku pokontrolnego dotyczącego braku wyznaczenia dodatkowych terminów oraz ewentualnie naliczenie dodatkowych opłat za brak prawidłowego wykonania umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, Kolegium Izby wskazuje w pierwszej kolejności, że zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, działalność kontrolna realizowana przez izby wykonywana jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. A zatem czynności kontrolne opierają się na analizie stwierdzonego stanu faktycznego z wymogami stawianymi przepisami prawa. W przedmiotowym stanie faktycznym, użytkownik wieczysty, na rzecz którego ustanowiono w dniu 19 czerwca 2008 r. prawo użytkowania wieczystego, zgodnie z art. 239 §2 pkt 1 Kodeksu cywilnego oraz art. 62 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zobowiązany został do rozpoczęcia budowy budynku mieszkaniowego jednorodzinnego w terminie rozpoczęcia budowy (wybudowanie fundamentów) w

¹¹⁾ Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.

ciągu 2 lat od dnia zawarcia umowy i zakończenia budowy (budynek w stanie surowym zamkniętym) w ciągu 5 lat. Kontrolujący w toku czynności kontrolnych stwierdzili, że w wskazanym terminie użytkownik wieczysty nie zabudował oddanego gruntu w użytkowanie wieczyste. Wskazać w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w razie niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej, o których mowa w art. 62, właściwy organ może wyznaczyć termin dodatkowy. Co więcej prawodawca postanowił w ust. 3, że w przypadku niedotrzymania terminów, mogą być ustalone dodatkowe opłaty roczne obciążające użytkownika wieczystego, niezależnie od opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Treść przywołanych przepisów wskazuje, że właściciel posiada fakultatywną możliwość skorzystania z przysługującego mu prawa. Ocena dotycząca zasadności skorzystania z prawa, należy do właściciela nieruchomości, który podejmuje decyzję w tym względzie. Biorąc pod uwagę kryterium legalności, tj. zgodności z prawem, ocena Kolegium Izby ograniczyła się do analizy wynikającego z ww. przepisu obowiązku wyznaczenia dodatkowego terminu, względnie dodatkowej opłaty. Zdaniem organu rozpatrującego wniesione zastrzeżenia, powiat mógł skorzystać z przysługującego mu prawa lecz nie zastosowanie przywołanych powyżej przepisów nie stanowiło o naruszeniu prawa. Pozostawienie powyższej kwestii w sferze uznania administracyjnego organu w ocenie Kolegium oznacza, iż ustalenie opłaty dodatkowej powinno być ostatecznym środkiem, którego wykorzystanie jest niezbędne dla zapewnienia realizacji celu umowy. Sam fakt niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej przez użytkownika wieczystego nie stanowi automatycznie podstawy do nałożenia przez organ dodatkowej opłaty rocznej przewidzianej w cyt. przepisie, a tym samym nie może stanowić o niewypełnieniu przez powiat obowiązku gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, wynikającego z art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednocześnie Kolegium zwraca uwagę, że organy jednostek sektora finansów publicznych biorąc pod uwagę kryterium gospodarności powinny podejmować działania dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym kierując się względami poszanowania finansów publicznych oraz mienia należącego do zasobu powiatu. A zatem sama treść przepisu wyznaczająca fakultatywną możliwość jego zastosowania nie powinno stanowić jedyne kryterium wyznaczenia dodatkowych terminów, a także ewentualnie opłat wynikających z braku terminowego wykonania treści umowy.

W zakresie dotyczącym wniosku pokontrolnego wskazującego na konieczność dokonywania aktualizacji wyceny nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w celu aktualizacji wysokości opłaty rocznej, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wskazuje, że rozwiązania ustawowe dotyczące aktualizacji zredagowane zostały w art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z ust. 1 przywołanego przepisu wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Ustawodawca nie zredagował przepisów, które obligowałyby do dokonywania aktualizacji wyceny nieruchomości w określonym czasie. Tym samym obowiązujące rozwiązania prawne odnoszą się do aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, które stanowi zagadnienie wtórne po przeprowadzeniu nowej wyceny nieruchomości. Wobec braku przepisu precyzyjnie wyznaczającego obowiązek dokonywania nowej wyceny nieruchomości należącej do zasobu powiatu, Kolegium Izby doszło do przekonania, że zarzut kontrolującego nie może znaleźć oparcia w przekazanym wystąpieniu pokontrolnym. Kolegium za uzasadnione uważa dokonywanie systematycznej aktualizacji wycen nieruchomości powiatowych, w celu ustalania nowych opłat rocznych za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co nosi znamiona gospodarności. Jednocześnie to na organach powiatu ciąży ocena zasadności i terminu zlecenia przeprowadzenia nowej wyceny wartości nieruchomości.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Niniejsza uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią środek odwoławczy.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Dawid Czeszyk
(podpisano certyfikatem kwalifikowanym)

Podpis elektroniczny zweryfikowany
w dniu 03.03.2023r.

Wynik weryfikacji:
ważny/nieważny/brak możliwości weryfikacji

— Arkus Wroniak
(czytelny podpis sporządzającego wydruk
oraz data sporządzenia wydruku)