



Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie

71-727 Szczecin, ul. Światowida 77

tel. (91) 423 52 00,

faks (91) 423 63 92,

e-mail: szczecin@rio.gov.pl

Szczecin, dnia 23 września 2022 r.

WK.6003.7.2022

Pan

Daniel Rak

Burmistrz Miasta Szczecinek

Wystąpienie pokontrolne

Informuję, że działając na podstawie art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹, w dniach od 11 do 18 lipca 2022 r. oraz od 8 do 18 sierpnia 2022 r., Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła kontrolę doraźną gospodarki finansowej Miasta Szczecinek w zakresie dochodów uzyskanych przez Miasto z dzierżawy nieruchomości położonych w Szczecinku przy ul. Przemysłowej Nr 5 i Nowej Nr 2 za okres styczeń-grudzień 2021 r., oddania w 2022 r. Komunalnemu Centrum Usług Wspólnych w Szczecinku (dalej: KCUW) w trwały zarząd ww. nieruchomości, zgody organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego na oddanie tych nieruchomości w roku 2022 w dzierżawę oraz prawidłowości wykonania przez Miasto Szczecinek obowiązku zapewnienia możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego i jego finansowania w roku 2022.

Protokół kontroli, którego w dniu 18 sierpnia 2022 r. odmówił Pan podpisania, w tym samym dniu został Panu przekazany i pozostawiony w jednostce.

W oparciu o dokumentację przedłożoną do kontroli ustalono, że w dniu 31 sierpnia 2007 r. Burmistrz wydzierżawił w trybie bezprzetargowym, na okres 15 lat (tj. do dnia 31 sierpnia 2022 r.), za zgodą Rady Miasta Szczecinek, nieruchomości zabudowane położone w Szczecinku przy ul. Przemysłowej Nr 5 i Nowej Nr 2, z przeznaczeniem na prowadzenie przedszkola niepublicznego. Do czerwca 2022 r. pobierano od dzierżawców ustalony czynsz umowny pomimo, że organ wykonawczy nie określił stawek czynszu dzierżawy budynków i lokali użytkowych stanowiących własność Miasta, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami² w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym³ – str. 4-10 protokołu kontroli.

W styczniu 2022 r. Burmistrz oddał ww. nieruchomości w trwały zarząd KCUW nieodpłatnie, na czas nieoznaczony. W związku z tym, że ww. jednostka nie była placówką wychowania przedszkolnego, szkołą, placówką, placówką doskonalenia nauczycieli i kolegium pracowników służb społecznych ani organem prowadzącym ww. podmioty, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych⁴, ustanowienie nieodpłatnego zarządu było sprzeczne z art. 83 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym opłata roczna z tytułu trwałego zarządu nieruchomością oddaną na cele działalności

¹ ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668)

² ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.; Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.)

³ ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.)

⁴ ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2029 z późn. zm.)

oświatowej wynosi 0,3% ceny nieruchomości. Ponadto stwierdzono, że przekazując nieruchomości w posiadanie KCUW, nie sporządzono protokołu zdawczo-odbiorczego, wymaganego na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – str. 10-12 protokołu kontroli.

W związku z upływającym w sierpniu 2022 r. terminem dzierżawy, na wniosek kierownika KCUW, Burmistrz wyraził zgodę na wydzierżawienie ww. nieruchomości w trybie przetargowym na okres 10 lat, bez uzyskania zgody Rady Miasta Szczecinek, co świadczyło o naruszeniu wyłącznej kompetencji Rady, wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym – str. 12 i 13 protokołu kontroli.

Stwierdzono ponadto, że według danych Systemu Informacji Oświatowej liczba uczniów w oddziałach wychowania przedszkolnego według stanu na dzień 30 września 2021 r. w placówkach publicznych i niepublicznych na terenie Miasta Szczecinek wynosiła 1490 (łącznie z dziećmi będącymi mieszkańcami innych gmin, korzystającymi z wychowania przedszkolnego w placówkach Miasta). Pomimo, że Miasto w roku 2022 zapewniło w samorządowych oddziałach wychowania przedszkolnego jedynie 270 miejsc, nie zorganizowano otwartego konkursu ofert dla niepublicznych form wychowania przedszkolnego w celu zapewnienia dostępności do wychowania przedszkolnego. Powyższe było niezgodne z art. 22 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w zw. z art. 31 ust. 8, ust. 9 pkt 3 i ust. 10 ustawy Prawo oświatowe⁵ – str. 13-15 protokołu kontroli.

Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Burmistrz.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości koniecznym jest bezwzględne przestrzeganie obowiązujących norm prawnych oraz wykonanie poniższych wniosków:

1. Ustalanie czynszu dzierżawy nieruchomości stanowiących budynki i lokale użytkowe po określeniu ich stawek przez organ wykonawczy Miasta.
2. Zaniechanie ustalania nieodpłatnego trwałego zarządu nieruchomościami przeznaczonymi na cele oświatowe na rzecz jednostek niewymienionych w art. 6 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.
3. Ustalenie opłaty z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami ustanowionego na rzecz KCUW.
4. Sporządzanie protokołu zdawczo-odbiorczego nieruchomości oddanych w trwały zarząd.
5. Oddawanie w dzierżawę nieruchomości stanowiących własność Miasta na czas dłuższy niż 3 lata, wyłącznie po uprzednim wyrażeniu zgody przez Radę Miasta Szczecinek.
6. Podjęcie działań w celu doprowadzenia do zgodności z obowiązującymi przepisami trybu wydzierżawienia nieruchomości położonych w Szczecinku przy ul. Przemysłowej Nr 5 i ul. Nowej Nr 2, w szczególności w zakresie uzyskania zgody Rady Miasta Szczecinek, oraz poinformowanie tut. Izby w terminie do dnia 31 grudnia 2022 r. o działaniach podjętych w tym zakresie i o ich wynikach.
7. Zorganizowanie otwartego konkursu ofert dla niepublicznych form wychowania przedszkolnego w celu zapewnienia dostępności do wychowania przedszkolnego, zgodnie z art. 31 ust. 8, ust. 9 pkt 3 i ust. 10 ustawy Prawo oświatowe.

Wyrażam przekonanie, że przeprowadzone czynności kontrolne oraz powyższe wnioski przyczynią się do poprawy gospodarowania środkami publicznymi.

⁵ ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 z późn. zm.)

Zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Izby, za moim pośrednictwem, zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych, dotyczących zarzutów naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie w niniejszym wystąpieniu w terminie 14 dni od daty otrzymania tego wystąpienia.

Stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o powiadomienie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego pisma, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie
(-) *Bogusław Staszewski*

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości.

Przewodnicząca Rady Miasta Szczecinek

Szczecinek, 22 sierpnia 2022 r.

OR.1710.6.2022

Pan
Bogusław Staszewski
Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Szczecinie

Na podstawie art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) jako kierownik jednostki kontrolowanej odmówiłem podpisania protokołu kontroli doraźnej nr WK.6003.7.2022 z dnia 18 sierpnia 2022 r. przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Szczecinek w zakresie dochodów uzyskanych przez Miasto Szczecinek z dzierżawy nieruchomości położonych w Szczecinku przy ul. Przemysłowej nr 5 i ul. Nowej nr 2 za okres styczeń-grudzień 2021 r.; oddania w 2022 r. Komunalnemu Centrum Usług Wspólnych w Szczecinku w trwały zarząd nieruchomości położonych w Szczecinku przy ul. Przemysłowej nr 5 i ul. Nowej nr 2 oraz zgody organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego na oddanie w dzierżawę w roku 2022 nieruchomości położonych w Szczecinku przy ul. Przemysłowej nr 5 i ul. Nowej nr 2 oraz prawidłowość wykonania przez Miasto Szczecinek obowiązku zapewnienia możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego i jego finansowania w roku 2022 i niniejszym, w ciągu 3 dni od daty jego otrzymania, składam pisemne wyjaśnienie co do przyczyn tej odmowy.

Odnosząc się do punktu 2.1 protokołu kontroli dotyczącego dzierżawy nieruchomości przy ul. Przemysłowej 5 oświadczam, że:

Komunalne Centrum Usług Wspólnych w Szczecinku w sposób prawidłowy dokonało rozwiązania umowy dzierżawy bez wypowiedzenia z podmiotem prowadzącym przedszkole Krasnoludek. Jako trwały zarządca nieruchomości, zgodnie z art. 43 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, aby wypowiedzieć umowę dyrektor jednostki nie musiał posiadać pisemnej zgody burmistrza, który został poinformowany o zamiarze rozwiązania takiej umowy i wyraził na to zgodę. Przywołany powyżej przepis mówi co prawda o trzymiesięcznym okresie wypowiedzenia, ale w tym konkretnym przypadku kluczowe zastosowanie mają postanowienia umowy dzierżawy z dnia 31 sierpnia 2007 roku zawartej z podmiotem prowadzącym przedszkole Krasnoludek, które jednoznacznie stwierdzają, cytuję: (§ 6 ust. 1) „W przypadku stwierdzenia niedotrzymania warunków umowy przez Dzierżawcę ulega ona rozwiązaniu bez okresu wypowiedzenia i bez odszkodowania”; (§ 6 ust. 3b): „nie utrzymuje przedmiotu dzierżawy w należyłym stanie, powodując, że przedmiot dzierżawy narażony jest na uszkodzenie lub utratę”.

W obu tych przypadkach dzierżawca rażąco naruszył postanowienia umowy, co potwierdził protokół kontrolny KCUW w zakresie posadowienia na stałe w gruncie billboardu reklamowego bez zgody właściciela nieruchomości oraz protokół Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szczecinku, w którym stwierdzono rażące uchybienia w postaci braku pięcioletniego protokołu technicznego budynku – obowiązek wynikający z art. 6 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego oraz nieaktualny protokół rocznego stanu technicznego budynku.

Ponadto, w protokole kontroli przedszkola PINB stwierdzono, cytuję in extenso: „Podczas trwających oględzin stwierdzono, iż na terenie działki, przy placu zabaw znajdują się niebezpieczne metalowe elementy po rozebranych banerach reklamowych, stwarzające zagrożenie dla bawiących się dzieci”. W dalszej części protokołu PINB czytamy: „Wobec powyższego należy:

- posprzątać teren wokół przedszkola,
- dostarczyć do PINB w Szczecinku aktualny protokół z rocznej kontroli stanu technicznego obiektu,
- dostarczyć do PINB w Szczecinku aktualny protokół z pięcioletniej kontroli stanu technicznego obiektu,
- dostarczyć do PINB w Szczecinku atesty na urządzenia znajdujące się na placu zabaw,

- dostarczyć do PINB w Szczecinku roczne protokoły dopuszczające urządzenia na placu zabaw do eksploatacji,
- dostarczyć do PINB w Szczecinku protokół wydajności instalacji wentylacji mechanicznej,
- usunąć z przejścia ewakuacyjnego przeszkody utrudniające ewakuację,
- usunąć fotele stojące przy szafce z hydrantem oraz przedmioty stojące na szafce hydrantowej"

Rozwiązanie umowy bez wypowiedzenia było adekwatne do zaistniałych okoliczności oraz troski o bezpieczeństwo korzystających z obiektu dzieci

W załączeniu kserokopia protokołu kontroli PINB w Szczecinku z dnia 11 kwietnia 2022 r

Odnosząc się punktu 3.1 protokołu dotyczącego przekazania nieruchomości w trwały zarząd dla KCUW należy stwierdzić:

Zgodnie z art 6 ust 1 ustawy z 27 października 2017 r o finansowaniu zadań oświatowych (Dz U z 2021 r poz 1930, z późn zm) placówki wychowania przedszkolnego, szkoły, placówki, placówki doskonalenia nauczycieli i kolegia pracowników służb społecznych oraz organy prowadzące te podmioty są zwolnione z opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania i użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, zajętych na działalność oświatową

Mając na uwadze brzmienie ww przepisu nie ulega wątpliwości, że w przypadku, gdy trwały zarząd dotyczy nieruchomości, w których funkcjonują placówki wychowania przedszkolnego podmioty prowadzące są zwolnione z opłat z tytułu trwałego zarządu W doktrynie przyjmuje się, że „zwolnienie jednostek systemu oświaty lub ich organów prowadzących od opłat jest całkowite i bezwarunkowe ” Oznacza to, że w stosunku do placówek wychowania przedszkolnego, szkół, placówek itp oraz ich organów (osób) prowadzących ani nie prowadzi się stosownego postępowania w zakresie ustalenia wysokości odpowiedniej opłaty, ani nie ma podstaw prawnych do egzekwowania ich zapłaty Powołany przepis wyłącza więc nakładanie na uprawnionych do zwolnienia opłat z tytułu trwałego zarządu (art 82-84 ugn)

Zwolnienie z opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania i użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, zajętych na działalność oświatową dotyczy zarówno publicznych, jak i niepublicznych placówek oświatowych

Komunalne Centrum Usług Wspólnych jest jednostką budżetową Miasta Szczecinek, która działa w imieniu Burmistrza i która obsługuje wszystkie placówki oświatowe funkcjonujące na nieruchomościach wchodzących w skład zasobu Miasta Szczecinek Zadania statutowe KCUW wynikają z charakteru prowadzonej działalności oraz podjętej przez Radę Miasta Szczecinek uchwały W ich zakresie mieści się zarządzanie oświatą oraz szeroko rozumiana obsługa szkół i przedszkoli Jednostka ta jest finansowana z budżetu Miasta Szczecinek

Mając na uwadze powyższe, w sytuacji, gdy oddanie w trwały zarząd Komunalnemu Centrum Usług Wspólnych w Szczecinku, będącemu jednostką organizacyjną Miasta Szczecinek powołaną w celu m in realizowania zadań w zakresie wspomaganie działalności oświatowej należących do zadań własnych Miasta Szczecinek dotyczy nieruchomości stanowiących własność Miasta Szczecinek, które wykorzystywane były, są i będą na prowadzenie wychowania przedszkolnego, ustalenie opłat z tytułu trwałego zarządu byłoby w oczywistej kolizji z wykładnią funkcjonalną i celowościową wyżej przywołanego przepisu Ponadto wydaje się, że ustalenie takich opłat należałoby uznać za nieracjonalne, ponieważ Burmistrz Miasta Szczecinek ustalając ww opłatę, jednocześnie musiałby zwiększyć dofinansowanie Komunalnego Centrum Usług Wspólnych o tę samą kwotę, która ostatecznie „powróciłaby” do budżetu Miasta Szczecinek Należy też mieć na uwadze, że ustalenie ww opłaty wiązałoby się z poniesieniem przez Miasto Szczecinek dodatkowych kosztów z wiązanych z wykonaniem operatów szacunkowych

Odnosząc się punktu 3.2 protokołu dotyczącego zgody organu nadzorującego na wydzierżawienie nieruchomości na czas dłuższy niż 3 lata należy stwierdzić:

1. Z brzmienia artykułu 43 ust.1 pkt 3 ugn w sposób nie budzący żadnych wątpliwości wynika, że zarówno zgoda na zawarcie umowy na okres powyżej 3 lat, jak i zgoda na zawarcie kolejnej umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość wymaga zgody tych samych organów, tj. właściwego organu i organu nadzorującego. Z przywołanego przeze mnie aktualnego komentarza do wyżej przywołanego przepisu równie jednoznacznie wynika, że w przypadku nieruchomości wchodzących w skład zasobów nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, właściwym organem i organem nadzorującym jest ten sam organ oddający nieruchomość w trwały zarząd. Ponadto wynika z niego również, że autor komentarza odnosi się zarówno do zawierania umów na okres powyżej 3 lat, jak i do zawierania ponownych umów na tę samą nieruchomość. W tej sytuacji twierdzenie kontrolującego, że przywołany komentarz nie dotyczy zawierania umów na okres powyżej 3 lat nie polega na prawdzie.
2. Z brzmienia artykułu 43 ust. 1 pkt 3 wynika, że zgoda tych samych organów wymagana jest zarówno na zawarcie umowy na okres powyżej 3 lat, jak i na zawarcie kolejnej umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość i z całą pewnością nie wynika z niego, że w jednym przypadku konieczna jest zgoda jednego organu, a w drugim innego – nie ma tu żadnego rozróżnienia. Mając to na uwadze wydaje się oczywiste, że odpowiedź na interpelację posła Wiesława Suchowiejki udzielona przez Pawła Orłowskiego - podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju - ma zastosowanie w każdym przypadku wymienionym w przywołanym przepisie, który wymaga zgody wymienionych w nim organów również w przypadku zawierania umów na okres powyżej 3 lat. Zatem należy stwierdzić, że w tym przypadku ocena kontrolującego jest błędna.
3. Oddanie nieruchomości w trwały zarząd nie powoduje wyłączenia jej z zasobu nieruchomości gminnych, niemniej jednak ogranicza właściciela we władaniu nieruchomością oddaną w trwały zarząd. Ustanowienie na rzecz gminnej jednostki organizacyjnej trwałego zarządu pozbawia Burmistrza możliwości ich wynajmowania i wydzierżawiania, pozbawia także rady gmin określania zasad ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, na który powołuje się kontrolujący (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2012 roku, sygn. II SA/GI 730/11, LEX nr 1106273).
4. Mając na uwadze wyjaśnienia, których udzieliłem w 3 punktach powyżej, można odnieść wrażenie, że kontrolujący interpretuje przepisy wybiórczo. Po pierwsze twierdząc, że komentarz z LEX i odpowiedź na interpelację posła nie dotyczy zawierania umów na okres 3 lat. Po drugie twierdząc, że do zawierania umów przez trwałego zarządcę na okres powyżej 3 lat ma zastosowanie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym nie zauważając, że w tym przepisie mowa jest również o zawarciu kolejnych umów, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Przyjmując teoretycznie, tak jak kontrolujący, że przywołany art. 18 ma zastosowanie do zawierania umów na okres powyżej 3 lat, to należałoby przyjąć, że ma zastosowanie również do zawierania kolejnych umów, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, a to by oznaczało, że odpowiedź na interpelację poselską, którą przytaczałem w udzielonych wcześniej wyjaśnieniach, jest błędna.

Niezależnie od ww. stanowiska należy wskazać, że art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w ocenie kontrolowanego jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, co powinno skutkować zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* uznaniem, że przepis szczególny z art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami uchyla przepis ogólny z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Z up. BURMISTRZA MIASTA

Maciej Makselon
ZASTĘPCA BURMISTRZA MIASTA

