



KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH
REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU

Informacja o wynikach kontroli koordynowanej
**DOCHODY Z MIENIA Z UMÓW CYWILNOPRAWNYCH
W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
(LATA 2013 - 2014)**



Krajowa Rada
Regionalnych Izb Obrachunkowych

Informacja o wynikach kontroli koordynowanej

**DOCHODY Z MIENIA Z UMÓW CYWILNOPRAWNYCH
W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
(LATA 2013 - 2014)**

Koordynator kontroli
Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku

Opracowanie przygotowano w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku

Przygotowanie do druku: Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy

Projekt okładki – Justyna Szelańska

Druk: Drukarnia „Polraster”
ul. Orawska 19, 85-353 Bydgoszcz

Szanowni Państwo

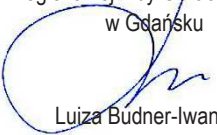
W imieniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych przedstawiamy sprawozdanie z kontroli koordynowanej przeprowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie dochodów z mienia z umów cywilnoprawnych pozyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego w kontekście art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Kontrola została przeprowadzona w 2015 r. i dotyczyła problematyki pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości komunalnych, zagadnień związanych z udzielaniem i zwrotem bonifikat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a także problematyki umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym stanowiących dochody budżetów tych jednostek. Zakres przedmiotowej kontroli obejmuje lata: 2013 - 2014. Podstawą do przeprowadzenia kontroli była uchwała Nr 6a/2014 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 10 czerwca 2014 roku w sprawie tematów koordynowanej kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w 2015 r., w zakresie określonym uchwałą Nr 10/2014 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 5 grudnia 2014 roku w sprawie zmiany uchwały nr 6a/2014 z dnia 10 czerwca 2014 roku w sprawie tematów koordynowanej kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w 2015 r.

Celem niniejszej kontroli było sprawdzenie realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego określonego w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych ustawowego obowiązku ustalania przypadających im należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym z ww. tytułów oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania w zakresie realizacji dochodów ze sprzedaży mienia. Przedmiotem czynności kontrolnych były w szczególności działania jednostek w zakresie: ustalania przypadających im ww. należności pieniężnych, prowadzenia postępowań mających na celu wyegzekwowanie zaległości z poszczególnych tytułów oraz prawidłowości stosowania ulg dotyczących tych spośród należności pieniężnych stanowiących dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa.

Zagadnienia będące przedmiotem niniejszej kontroli to ważny element procesu gospodarowania mieniem należącym do jednostek samorządu terytorialnego oraz procesu pozyskiwania przez powyższe jednostki istotniejszych źródeł dochodów własnych. Istotnych o tyle, gdyż poziom ich realizacji stanowi jeden z czynników wpływających na możliwości pozyskiwania przez te jednostki zewnętrznych źródeł finansowania realizacji ich zadań w postaci kredytów, pożyczek czy emisji obligacji komunalnych. Jak pokazują wyniki niniejszej kontroli proces pozyskiwania dochodów ze sprzedaży mienia w znacznej mierze przebiega w sposób prawidłowy, co świadczy o przejrzystości i jednoznaczności przepisów regulujących tą problematykę.

Główne ustalenia kontroli zostały przedstawione w opracowanym przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych *Sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku*, które zostało przekazane Sejmowi i Senatowi RP w czerwcu br. Niniejsze opracowanie stanowi pełną informację o kontroli, której koordynatorem, w imieniu KR RIO, była Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku.

Przekazując w Państwa ręce sprawozdanie z kontroli, wyrażamy przekonanie, że ustalenia zawarte w prezentowanym opracowaniu będą stanowić dla organów Państwa dobry materiał poglądowy obrazujący działalność jednostek samorządu terytorialnego w powyższym zakresie, a dla jednostek samorządu terytorialnego – bazę porównawczą pod kątem ewentualnej weryfikacji własnych działań.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Luiza Budner-Iwanicka

Przewodnicząca
Krajowej Rady
Regionalnych Izb Obrachunkowych

Grażyna Wróblewska

Spis treści

1.	Założenia ogólne	7
1.1.	Ogólne zasady gospodarowania mieniem jst	7
1.2.	Dochody z mienia jst z tytułów cywilnoprawnych	11
1.3.	Przedawnienie należności cywilnoprawnych	14
1.4.	Przedawnienie wierzytelności	14
1.5.	Ogólne zasady udzielania ulg w zakresie należności cywilnoprawnych	16
2.	Wyniki kontroli	17
2.1.	Przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości	17
2.2.	Sprzedaż nieruchomości gruntowych i budynków	20
2.3.	Sprzedaż lokali mieszkalnych	26
2.4.	Sprzedaż lokali użytkowych	29
2.5.	Zwrot udzielonych bonifikat w związku ze zbyciem nieruchomości lub wykorzystaniem jej na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty	30
2.6.	Umarzanie, odraczanie lub rozkładanie na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny na podstawie uchwał organów stanowiących jst podjętych w oparciu o art. 59 ustawy o finansach publicznych	30
2.7.	Planowanie i realizacja dochodów ze sprzedaży nieruchomości	31
2.8.	Ewidencja księgowa	32
3.	Postępowanie i wnioski pokontrolne	34
4.	Podsumowanie	35
5.	Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	37
6.	Wykaz jednostek objętych kontrolą wg właściwości miejscowej RIO	38

Wykaz stosowanych skrótów

jst	jednostka samorządu terytorialnego
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
k.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
k.p.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
r.z.p.k.	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 Polskiej (Dz.U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.)
u.f.p.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.)
u.p.u.w.	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83 z późn. zm.)

1. Założenia ogólne

Celem kontroli było sprawdzenie wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego wynikającego z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) ustawowego obowiązku ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania – w zakresie realizacji dochodów ze sprzedaży mienia.

Czynnościami kontrolnymi objęto w szczególności działania jst w zakresie:

- ustalania przypadających im należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny,
- prowadzenia postępowań mających na celu wyegzekwowanie zaległości z poszczególnych tytułów,
- prawidłowości stosowania ulg dotyczących należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa¹.

1.1 Ogólne zasady gospodarowania mieniem jst

Dochodami z majątku jst są dochody uzyskiwane z należącego do nich mienia.

W myśl art. 43 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.

Natomiast mienie gminy jest częścią mienia komunalnego należącego bezpośrednio do gminy, w tym mienie znajdujące się w zarządzie lub użytkowaniu jednostek organizacyjnych gminy niemających osobowości prawnej. Nie mieści się w nim pozostała część mienia komunalnego, tj. mienie należące do związków międzygminnych oraz mienie gminnych osób prawnych innych niż gmina.

Zgodnie z przepisem art. 45 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa.

Organem uprawnionym do zarządzania mieniem komunalnym oraz sprawami majątkowymi gminy w zakresie tzw. „zwykłego zarządu” jest wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta), a w pozostałych sprawach – rada gminy (rada miejska).

Czynności „zwykłego zarządu” obejmują załatwianie bieżących spraw związanych ze zwykłym korzystaniem z rzeczy, zgodnym z jej przeznaczeniem i utrzymaniem rzeczy w stanie niepogorszonym, np. dokonywanie bieżących napraw, uprawianie gruntu, pobieranie, podział i sprzedaż pożytków. Do „czynności przekraczających zwykły zarząd” należy rozporządzanie rzeczą wspólną, np. wyzbycie się własności, obciążanie rzeczy ograniczonym prawem rzeczowym, wydzierżawienie, użyczenie. Zakres „zwykłego zarządu” przekraczają czynności zmieniające dotychczasowe korzystanie z rzeczy.

Przepis art. 18 ustawy o samorządzie gminnym wylicza kategorie spraw majątkowych gminy przekraczające zakres zwykłego zarządu, o których decyduje rada gminy w formie uchwały. Do wyłącznej właściwości rady gminy na podstawie ww. przepisu należą m.in. sprawy dotyczące:

- zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy),
- tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f ustawy),
- określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy).

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 613).

Na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. W art. 30 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy określono, że do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym gospodarowanie mieniem komunalnym należy do podmiotów tego mienia, a w szczególności do wójta gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 oraz art. 45 - 47 ustawy o samorządzie gminnym – chodzi tu o gospodarowanie mieniem gminy, a nie komunalnym). Pewne uprawnienia w tym zakresie ma również rada gminy. Polegają one na możliwości ustanowienia zasad gospodarowania mieniem gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ww. ustawy).

Do tego postanowienia nawiązuje również art. 4 pkt 9 i art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Według tych przepisów, z zastrzeżeniem wyjątków z nich wynikających oraz z odrębnych ustaw, organem reprezentującym gminę w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest organ wykonawczy gminy.

W przypadku samorządu powiatowego uregulowania dotyczące mienia powiatu ujęto w art. 46 - 48 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814). Z ww. przepisów wynika między innymi, że mieniem powiatu jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne. Oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd.

Sprawy majątkowe należące do wyłącznej właściwości rady powiatu określono w art. 12 pkt 8 ustawy. Zgodnie z wymienionym przepisem rada powiatu została wyłącznie upoważniona m.in. do podejmowania uchwał w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Natomiast w myśl art. 47 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486) mieniem województwa jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez województwo lub inne wojewódzkie osoby prawne.

Oświadczenia woli w imieniu województwa, zgodnie z art. 57 ustawy o samorządzie województwa składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut województwa stanowi inaczej.

Z kolei przepisy art. 18 pkt 1 lit b oraz pkt 19 lit a wskazują sprawy należące do wyłącznej właściwości sejmiku województwa w zakresie podejmowania uchwał w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Obowiązek ustalenia i dochodzenia należności – ogólne założenia

Dochody z mienia należą do ustawowo gwarantowanych dochodów własnych jst. Zapewniają to przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198), które wskazują dochody z majątku jako jedno ze źródeł dochodów jst. Dochody z mienia to grupa dochodów własnych, na które jst posiada duży wpływ z uwagi na możliwość ustalenia rodzajów i wysokości tych dochodów.

W odróżnieniu od innych dochodów, dochody z majątku pozyskiwane są przede wszystkim w wyniku gospodarczego wykorzystywania mienia, w tym zbywania jego składników przez jst.

Ustalenie dochodów z mienia, ich pobieranie i dochodzenie należy do podstawowych obowiązków organów wykonawczych jst.

Jedną z zasad gospodarki finansowej jst jest zasada wyrażona w art. 254 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą ustalenie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu jst następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

Do powyższej zasady nawiązuje przepis art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Ustawowy obowiązek egzekwowania należności oraz podejmowania czynności zmierzających do wykonania zobowiązania obejmuje wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, bez względu na ich formę prawną oraz przynależność do podsektora państwowego lub samorządowego.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu² art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych nakłada na jednostki sektora finansów publicznych dwojakiego rodzaju powinności, tj.:

- ustalanie przypadających im należności pieniężnych,
- terminowe podejmowanie w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Obowiązek ustalenia przez jednostkę sektora finansów publicznych przypadającej jej należności pieniężnej obejmuje wyznaczenie określonej kwoty [„ustalić” – rozstrzygnąć, zdecydować o czymś, wyznaczyć coś, stwierdzić, wykazać coś po uprzednim badaniu, dociekaniu. Por.: *Słownik języka polskiego*, M. Szymczak (red.), Warszawa 1988, t. III, s. 624]. O nieustaleniu należności można mówić, gdy brak zachowania powoduje, że należność nie powstaje, nie istnieją jakieś przesłanki jej dochodzenia albo nie jest znana jej wysokość³.

Legalnej definicji terminu „należność” nie zawierają przepisy prawa. Zgodnie z definicją słownikową „należnością” jest kwota, suma, którą należy komuś wpłacić. Źródłem należności mogą być przepisy prawa (ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego), stosunki cywilnoprawne, w tym czynności cywilnoprawne (głównie umowy) i czyny niedozwolone (należności z tytułu odszkodowań) oraz akty administracyjne.

Należnościami pieniężnymi są wszelkiego rodzaju kwoty przypadające m.in. państwowym jednostkom budżetowym, samorządowym zakładom budżetowym oraz funduszom celowym na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego, w szczególności ustaw lub aktów wykonawczych, umów, czynów niedozwolonych, wyroków sądowych lub czynności administracyjnych (przede wszystkim decyzji). Prawnie określony obowiązek ustalania przez jednostki sektora finansów publicznych przypadających im należności pieniężnych obejmuje w szczególności należności cywilnoprawne (art. 55 ustawy o finansach publicznych) oraz niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym.

Obowiązek terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania dotyczy wszelkich zobowiązań, bez względu na charakter świadczenia. Biorąc pod uwagę względy wykładni systemowej i celowościowej, przyjąć należy, że hipotezą art. 42 ust. 5 objęte jest podejmowanie wszelkich dopuszczalnych przez prawo czynności i stosowanie instytucji prawnych, których celem jest doprowadzenie do wykonania przez dłużnika jednostki sektora finansów publicznych zaciągniętego zobowiązania poprzez realizację świadczenia – zgodnie z treścią tego zobowiązania – o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym, dobrowolnie albo w drodze zastosowania przewidzianych przez prawo środków przymusu. Chodzi tu przede wszystkim o podejmowanie przez jednostkę sektora finansów publicznych działań zmierzających do wyegzekwowania należnych jej świadczeń wynikających z zaciągniętego zobowiązania, w trybie określonym w ustawie o finansach publicznych, przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r., poz. 599) lub ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.) w odniesieniu do należności o charakterze cywilnoprawnym⁴.

Obowiązek dochodzenia należności cywilnoprawnych na drodze postępowania cywilnego sprowadzać się będzie w większości przypadków przede wszystkim do złożenia w sądzie powszechnym pozwu o zapłatę. Choć przepisy prawne nie regulują terminu, w którym złożenie pozwu powinno nastąpić, to szczególne znaczenie w powyższym zakresie będzie miał moment przedawnienia roszczenia (o czym szerzej niżej). Zgodnie bowiem z art. 117 Kodeksu cywilnego⁵, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu. Po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może

² L. Lipiec-Warzecha, *Finanse publiczne. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw*, LEX/el., 2012

³ por. *Ibid.*

⁴ por. *Ibid.*

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)

uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia. Jednakże zrzeczenie się zarzutu przedawnienia przed upływem terminu jest nieważne.

Skuteczny upływ terminu przedawnienia roszczenia jest będzie najczęściej prowadził do niewyegzekwowania przez jednostkę należnych jej kwot.

Kodeks postępowania cywilnego reguluje również tryb postępowania egzekucyjnego, którego zasadniczym celem jest wykonanie prawomocnego orzeczenia sądu. W tym miejscu warto wskazać, że zgodnie z art. 125 § 1 k.c. roszczenie stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu powołanego do rozpoznawania spraw danego rodzaju albo orzeczeniem sądu polubownego, jak również roszczenie stwierdzone ugodą zawartą przed sądem albo przed sądem polubownym albo ugodą zawartą przed mediatorem i zatwierdzoną przez sąd, przedawnia się z upływem lat dziesięciu, chociażby termin przedawnienia roszczeń tego rodzaju był krótszy. Jeżeli stwierdzone w ten sposób roszczenie obejmuje świadczenia okresowe, roszczenie o świadczenia okresowe należne w przyszłości ulega przedawnieniu trzyletniemu.

Szczególnym przypadkiem roszczeń o charakterze cywilnoprawnym są opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Charakter powyższych należności został potwierdzony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 kwietnia 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 1255/13, w którym Sąd wskazał, że opłata za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest należnością o charakterze cywilnoprawnym, gdyż przekształcenie jednego prawa rzeczowego w inne prawo rzeczowe dotyczy stosunku cywilnoprawnego. Nie podważa tego fakt, że sprawa przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności rozpatrywana jest w postępowaniu administracyjnym. Sprawy cywilne mogą być bowiem przekazane przez przepisy szczególne do właściwości organów administracyjnych. Opłata za przekształcenie stanowi w istocie wynagrodzenie za przeniesienie prawa własności nieruchomości na dotychczasowego jej użytkownika wieczystego, swoisty odpowiednik ceny nabycia własności, o czym świadczy sposób ustalania tej opłaty: na podstawie jej wartości, z jednoczesnym zaliczeniem na poczet tej ceny wartości prawa użytkowania wieczystego.

Do egzekucji wskazanych powyżej należności, mimo że mają one charakter cywilnoprawny, zastosowanie będą miały przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, co również zostało potwierdzone w ww. wyroku WSA w Poznaniu.

W praktyce ustawowy obowiązek ustalania i egzekwowania należności przypadających sektorowi finansów publicznych dotyczyć będzie najczęściej należności z tytułu:

- odsetek za opóźnienie w zapłacie – w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych,
- kar umownych zastrzeżonych na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania o charakterze niepieniężnym.

Inne rodzaje należności to:

- opłata roczna za wieczyste użytkowanie nieruchomości,
- należności z tytułu czynszu za najem lokali mieszkalnych lub użytkowych, pozostających w zasobach jednostki samorządu terytorialnego,
- należności z tytułu zastosowania nienależnej bonifikaty od ceny nieruchomości wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu jst,
- należności z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych,
- należności z tytułu umowy dzierżawy.

Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 23 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 25 ust. 2 art. 25b oraz art. 25d) do obowiązków organów wykonawczych należy podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie.

Nieustalenie należności jest albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, niepobranie lub niedochodzenie należności albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, niezgodne z przepisami umorzenie należności jest, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej

należności jest zagrożone dochodzeniem odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168).

1.2. Dochody z mienia jst z tytułów cywilnoprawnych

Jednym ze źródeł dochodów własnych jst są dochody z majątku czyli dochody uzyskiwane z tytułu posiadanego przez jst prawa własności i innych praw majątkowych.

W odniesieniu do komentowanego źródła dochodów skupić się należy przede wszystkim na przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego prawach na nieruchomościach, co jest uzasadnione zarówno tym, że w praktyce ogromna większość dochodów z majątku pochodzi z tego tytułu, jak i tym, że zasady ich pobierania zostały szczegółowo uregulowane w przepisach prawa stanowionego. Mogą również wystąpić dochody z majątku ruchomego.

Tytuły nabycia mienia komunalnego wymienia przepis art. 44 ustawy o samorządzie gminnym, wskazując, że nabycie następuje na podstawie:

- a) ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.),
- b) przekazania gminie mienia w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy (przekazanie następuje w drodze porozumienia między gminami, a w razie jego braku na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów),
- c) przekazania przez administrację rządową na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia,
- d) własnej działalności gospodarczej,
- e) innych czynności prawnych,
- f) innych przypadków określonych odrębnymi przepisami.

W przypadku samorządu powiatowego sposób nabycia mienia określa art. 47 ustawy o samorządzie powiatowym, a w przypadku samorządu województwa art. 48 ustawy o samorządzie województwa.

Zasady gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład mienia jst określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z postanowieniami art. 13 ust. 1 tej ustawy, nieruchomości mogą być w szczególności przedmiotem sprzedaży, zamiany, zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek oraz przekazywane jako majątek tworzonej fundacji. Ponadto przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami określają zasady ustalania niektórych cen i opłat związanych z gospodarowaniem tymi składnikami majątku, stanowiących dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności w ustawie tej zawarto zasady ustalania cen za sprzedawane nieruchomości oraz opłat za użytkowanie wieczyste i trwały zarząd. Kwestie te szczegółowo reguluje Dział II rozdział 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zasadą jest, że podstawą ustalania wysokości cen i opłat jest wartość nieruchomości będącej przedmiotem obrotu, ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego w trybie wskazanym w ustawie. Wartość ta stanowi wytyczną do ustalenia wysokości ceny lub opłaty, która uzależniona jest ponadto od wystąpienia okoliczności mających wpływ na jej podwyższenie lub obniżenie (bonifikaty).

Do podstawowych należności o charakterze cywilnoprawnym związanych z mieniem jst należy zaliczyć dochody wynikające z:

– umowy sprzedaży nieruchomości:

Umowa sprzedaży regulowana jest przez przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (art. 535 - 602) oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność (ust. 1), zaś sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat.

Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie

nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie (ust. 2).

W nawiązaniu do powyższego zwrócić należy uwagę na wynikający z art. 70 ust. 1 i 2 ustawy maksymalny termin na zapłatę całej ceny bądź pierwszej raty, tj. dzień zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości. Jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 lutego 2009 r. (sygn. akt V CSK 326/08): „umowa sprzedaży nieruchomości, stanowiącej mienie publiczne, nie może być zawarta bez uprzedniego uiszczenia przez nabywcę całej ceny (art. 70 ust. 1 u.g.n.) lub pierwszej jej raty (art. 70 ust. 2 u.g.n.). Regulacja ta ma na celu ochronę interesu publicznego i zapobieganie sytuacjom wyzbycia się prawa własności bez realnego uiszczenia ceny.”.

Podobne stanowisko prezentowane jest w doktrynie⁶: „Gdy nieruchomość jest sprzedawana w trybie przetargowym, to zgodnie z art. 70 ust. 1 u.g.n. zapłata ceny nastąpić musi najpóźniej do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Regulacja taka zabezpiecza interes sprzedającego i nie pozostawia stronom możliwości wyboru innego rozwiązania. (...) Użyte w komentowanym przepisie określenie „do dnia zawarcia umowy” należy rozumieć zgodnie z celem przepisu w ten sposób, że zapłata powinna nastąpić przed podpisaniem umowy. Zapłata ta, jako świadczenie pieniężne, ma charakter długu oddawczego, więc za datę wpłaty uznaje się datę wpływu należności na rachunek bankowy wierzyciela lub datę przyjęcia gotówki przez wierzyciela.”.

W ust. 3 art. 70 ww. ustawy ustalono natomiast, że rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski (chyba że organ stanowiący ją wyrazi zgodę na zastosowanie innej stopy procentowej – ust. 4 art. 70 ustawy).

W przypadku opóźnienia w zapłacie rat w stosunku do terminów określonych w umowie oprócz zwykłego oprocentowania są należące się także odsetki ustawowe za zwłokę w zapłacie. Będą one liczone od kwoty raty wraz z jej oprocentowaniem.⁷

– **odsetek⁸**

Zgodnie z art. 481 k.c., w wersji obowiązującej do dnia 31 grudnia 2015 r., jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi (§ 1). Jeżeli stopa odsetek za opóźnienie nie była z góry oznaczona, należą się odsetki ustawowe. Jednakże gdy wierzytelność jest oprocentowana według stopy wyższej niż stopa ustawowa, wierzyciel może żądać odsetek za opóźnienie według tej wyższej stopy (§ 2). W razie zwłoki dłużnika wierzyciel może nadto żądać naprawienia szkody na zasadach ogólnych (§ 3).

Powyższy przepis umożliwia wierzycielowi, a więc także i wierzycielowi będącemu jednostką samorządu terytorialnego, żądanie od dłużnika zapłaty odsetek w razie opóźnienia w zapłacie np. opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, czy miesięcznego czynszu najmu.

Fakt „zgłoszenia” lub „niezgłoszenia” roszczenia o odsetki za opóźnienie nie ma wpływu na jego powstanie, gdyż o tym, że wierzycielowi należą się odsetki, przesądza sam fakt opóźnienia się dłużnika ze spełnieniem świadczenia głównego. Roszczenie o odsetki powstaje od chwili opóźnienia i dotyczy okresu aż do momentu, gdy dłużnik spełni świadczenie pieniężne. Termin spełnienia świadczenia głównego określany jest zgodnie z art. 455 k.c. Dłużnik opóźnia się więc z wykonaniem zobowiązania, gdy nie spełnia świadczenia w terminie oznaczonym lub wynikającym z właściwości zobowiązania, a w przypadku gdy termin nie zostanie w taki sposób oznaczony, jeśli nie spełnia świadczenia niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania. Świadczenie główne staje się więc wymagalne z chwilą upływu terminu lub niezwłocznie po wezwaniu ze strony wierzyciela.

⁶ tak: E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. III, LEX, 2014.

⁷ *Ibid.*

⁸ por. A. Rzetecka-Gil, *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania – część ogólna*, LEX/el., 2011.

Z celu i funkcji roszczenia odsetkowego wynika, że zobowiązanie do zapłaty odsetek za opóźnienie ma charakter zobowiązania terminowego, a termin spełnienia świadczenia wynika z właściwości zobowiązania (art. 455 k.c.). W konsekwencji wierzyciel może żądać zapłaty odsetek już z chwilą powstania opóźnienia, a nie dopiero jego ustania czy też na skutek wezwania; nie musi więc dokonywać żadnych dodatkowych czynności. Wezwanie do zapłaty nie jest konieczne ani do powstania obowiązku zapłaty odsetek, ani też do określenia wymagalności roszczenia.

Co do zasady wierzycielowi należą się odsetki za opóźnienie w płatności.

Przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1830), ich wielkość określała Rada Ministrów na podstawie upoważnienia zawartego w uchylonym już art. 359 § 3 k.c. Natomiast jeżeli strony umówiły się co do wyższej wysokości odsetek z tytułu opóźnienia, wówczas należały się odsetki umowne (art. 481 § 2 k.c.). W art. 359 § 2¹ k.c. ustawodawca wprowadził odsetki maksymalne. Zgodnie z tym przepisem odsetki wynikające z czynności prawnej w stosunku rocznym nie mogły przekraczać czterokrotności wysokości stopy kredytu lombardowego NBP. Natomiast według art. 359 § 2² k.c. jeżeli wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej przekraczała wysokość odsetek maksymalnych, należały się odsetki maksymalne.

Z dniem 1 stycznia 2016 r. powyższe zasady uległy zmianie na skutek wejścia w życie ww. ustawy nowelizującej. Aktualnie art. 359 k.c. reguluje odsetki ustawowe (np. z tytułu zawarcia umowy pożyczki), zaś art. 481 k.c. odsetki za opóźnienie.

– **z udzielonych bonifikat:**

W przypadku sprzedaży nieruchomości właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana na określone w ustawie cele. Jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat licząc od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu (art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jednocześnie w art. 68 ust. 2a ustawodawca przewidział przypadki, których spełnienie zwalnia z obowiązku zwrotu bonifikaty. W art. 68 ust. 2c przewidziano natomiast możliwość odstąpienia od żądania zwrotu bonifikaty w innych niż ustawowo określonych sytuacjach, za zgodą odpowiednio wojewody, rady lub sejmiku.

Z powyższych przepisów wynika, że o ile nie zająd przewidziane przez ustawę lub organ stanowiący jest wyjątki, nabywca nieruchomości zobowiązany jest do zwrotu bonifikaty w razie jej sprzedaży lub wykorzystania niezgodnie z przepisami ustawy. Zwrot jest jednak uzależniony od zachowania organu wykonawczego jst, który winien jak najszybciej wystąpić z odpowiednim żądaniem. Jak się wskazuje w literaturze przedmiotu⁹, skoro zwrot bonifikaty następuje na żądanie właściwego organu, to choć nabywca – zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami – jest zobowiązany do zwrotu odpowiedniej kwoty od chwili, gdy wykorzystał nieruchomość na inne cele niż takie, które umożliwiają zastosowanie bonifikaty, to jednak kwoty tej nie zwraca do chwili, gdy organ tego od niego nie zażąda.

Zwrot bonifikaty jest zatem bezpośrednio uzależniony od podjęcia określonych działań ze strony właściwego organu jst.

Odmienne zasady w zakresie obowiązku zwrotu bonifikaty zostały przewidziane w odniesieniu do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z art. 73 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ wypowiada udzieloną bonifikatę, jeżeli osoba, której oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste, przed upływem 10 lat, licząc od dnia ustanowienia tego prawa, dokonała jego zbycia lub wykorzystała nieruchomość na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty. Przy wypowiedzeniu stosuje się odpowiednio art. 78 - 81 ustawy (zastosowanie znajdzie więc

⁹ E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*

przykładowo zasada, że wypowiedzenie powinno nastąpić na piśmie do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego).

1.3. Przedawnienie należności cywilnoprawnych

Sprzedaż na raty

Przy umowach kupna sprzedaży (nie na raty), której stroną jest jst, roszczenie o zapłatę ceny przedawni się z upływem 10 lat od momentu, kiedy całe roszczenie stało się wymagalne.

W przypadku sprzedaży na raty, każde z tych świadczeń przedawnia się osobno (każda rata odrębnie). Rata staje się wymagalna od następnego dnia po upływie terminu jej płatności i od tego momentu biegnie termin przedawnienia (dla każdej raty osobno).

Sprzedaży na raty nie należy traktować jako świadczenia okresowego (które przedawnia się po 3 latach), bowiem częściowa zapłata (jednej raty) nie wpływa na zwolnienie ze świadczenia głównego, czyli zapłaty całej należności.

Opłata za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

To należność cywilnoprawna i ulega przedawnieniu po dziesięciu latach. Wskazany termin przedawnienia dotyczy także osobno każdej raty rocznej. Stanowisko to potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 30 kwietnia 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 1255/13: „nawet jeśli opłata za przekształcenie jest – tak jak w niniejszej sprawie – uiszczana w systemie rocznych rat (co w dacie wydania decyzji po przekształceniu dopuszczał art. 70 ust. 2 w zw. z art. 4a ust. 1 u.p.u.w. 1997, a obecnie art. 4 ust. 3 u.p.u.w. 2005), raty te nie mają charakteru świadczeń okresowych w rozumieniu art. 118 k.c., co oznacza, że każda z tych rat podlega zasadniczemu, dziesięcioletniemu okresowi przedawnienia.”

Odsetki

W piśmiennictwie dominującym poglądem jest uznający trzyletni termin przedawnienia się odsetek jako świadczeń okresowych. Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 26 stycznia 2005 r. (sygn. akt III CZP 42/04), przyjął ponadto, że „ustanowiony w art. 118 k.c. termin przedawnienia roszczeń o świadczenia okresowe stosuje się do roszczeń o odsetki za opóźnienie także wtedy, gdy roszczenie główne ulega przedawnieniu w terminie określonym w art. 554 k.c. Roszczenie o odsetki za opóźnienie przedawnia się jednak najpóźniej z chwilą przedawnienia się roszczenia głównego”. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy nie zmienił ogólnej zasady dotyczącej trzyletniego terminu przedawnienia, ale uznał, że możliwość dochodzenia odsetek za zwłokę nie może trwać dłużej niż należność, której one dotyczą. Reguła wyartykułowana w zdaniu drugim tezy wynika z przyjęcia przez Sąd Najwyższy, płynącej z akcesoryjności zasady, że wraz z przedawnieniem się roszczenia głównego przedawniają się roszczenia o świadczenia uboczne.

Odsetki należne są za każdy dzień opóźnienia, a roszczenie o nie staje się wymagalne osobno w każdym dniu opóźnienia i przedawnia się osobno na każdy dzień opóźnienia wraz z upływem trzyletnich terminów liczonych od dnia wymagalności. Spełnienie świadczenia głównego rodzi jedynie ten skutek, że przerywa proces narastania należności z tytułu odsetek za opóźnienie, ale nie niweczy samego bytu roszczenia o te odsetki.

1.4. Przedawnienie wierzytelności

Istotne jest to, że nie zawsze upływ ww. terminów (3 i 10-letniego) powoduje automatycznie przedawnienie takiej opłaty.

1.4.1. Wierzyciel może temu skutecznie zapobiec podejmując czynności przed właściwymi organami, czyli przed sądem (również polubownym) i komornikiem.

W tym celu zgodnie z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. wierzyciel powinien przedsięwziąć kroki prawne, w celu przerwania biegu jednego z tych terminów (najczęściej to czynności polegające na skutecznym skierowaniu pozwu do sądu, wydaniu orzeczenia przez sąd, czy skutecznym wszczęciu egzekucji). W praktyce skutkuje to

niejako odnowieniem biegu danego terminu, a po uzyskaniu orzeczenia sądowego wręcz wydłużeniem ewentualnego przedawnienia roszczenia do okresu 10 lat.

W tym miejscu trzeba wskazać na art. 125 § 1 k.c., zgodnie z którym roszczenie stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu powołanego do rozpoznawania spraw danego rodzaju albo orzeczeniem sądu polubownego, jak również roszczenie stwierdzone ugodą zawartą przed sądem albo przed sądem polubownym albo ugodą zawartą przed mediatorem i zatwierdzoną przez sąd, przedawnia się z upływem lat dziesięciu, chociażby termin przedawnienia roszczeń tego rodzaju był krótszy.

Wspomnieć należy, że również zgłoszenie wniosku w postępowaniu upadłościowym dłużnika spowoduje przerwanie biegu terminu przedawnienia.

Podejmowanie czynności przed sądem lub komornikiem nie zawsze powoduje przerwanie biegu terminu przedawnienia. Ważne jest bowiem, żeby takie czynności były prawnie skuteczne. W przypadku np. gdy wierzyciel nie uzupełni pisma (na wezwanie sądu) w wyznaczonym terminie – upada skutek przerwania biegu terminu przedawnienia. Podobnie skutek przerwania biegu przedawnienia nie utrzyma się, gdy wierzyciel cofnie powództwo przeciwko dłużnikowi bądź gdy wierzyciel w wymaganym terminie nie złoży wniosku o podjęcie postępowania zawieszonego.

Samo uzyskanie orzeczenia sądowego wydłuża termin przedawnienia do okresu 10 lat, ale w praktyce wierzyciel powinien składać co 3 lata – od ostatniego umorzenia postępowania egzekucyjnego – wniosek do komornika sądowego o ponowne przeprowadzenie egzekucji, takie postępowanie wynika z faktu, że co prawda należność główna przedawnia się po 10 latach, jednakże odsetki od tej należności przedawniają się po trzech latach.

1.4.2. Dłużnik swoimi czynnościami może spowodować tzw. uznanie długu, które występuje w dwóch formach:

- a) uznania właściwego: uznanie takie, choć nieuregulowane w prawie polskim, jest dopuszczalne w ramach swobody umów, bardzo często spotykaną formą uznania długu jest zawarcie np. ugody lub porozumienia w przedmiocie spłaty danego zadłużenia (praktyka ta powszechnie występuje w bankowości),
- b) uznania niewłaściwego: np. prośba dłużnika o zwolnienie z długu, rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności albo o zwolnienie z odsetek.

W wyroku z dnia 19 września 2002 r. (sygn. akt II CKN 1312/00, OSNC 2003, nr 12, poz. 168), czytamy, że: „Zwrócenie się przez dłużnika do wierzyciela o rozłożenie należności głównej na raty i zwolnienie z obowiązku zapłaty odsetek za opóźnienie może stanowić uznanie roszczenia (art. 123 § 1 pkt 2 k.c.) także wtedy, gdy proponowane porozumienie między stronami nie doszło do skutku”.

1.4.3. Wyjątkowe przypadki dochodzenia przedawnionych wierzytelności w postępowaniu sądowym – art. 5 Kodeksu cywilnego.

Przepisy prawa – w wyjątkowych sytuacjach – pozwalają pomimo upływu terminu przedawnienia, skutecznie dochodzić wierzytelności od dłużnika na drodze postępowania sądowego. Unormowanie to zawarte jest w art. 5 k.c.

Podstawowym wymaganym zastosowania art. 5 k.c. w odniesieniu do zarzutu przedawnienia jest rozważenie, na tle okoliczności sprawy, interesów obu stron dochodzonego roszczenia: zarówno uprawnionego, jak i zobowiązanego.

Za zastosowaniem ww. przepisu mogą przemawiać przede wszystkim przyczyny opóźnienia w dochodzeniu roszczenia po stronie zobowiązanego, np. jego zachowanie polegające na wywołaniu u uprawnionego przekonania o dobrowolnym zadośćuczynieniu roszczeniu. Składane w praktyce obietnice spłaty zadłużenia np. telefonicznie (nie pisemnie), nie zostają zrealizowane. Czasami sądy uznają rację wierzyciela, gdy przedawnienie wynosi kilka, kilkanaście dni.

1.4.4. Ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomości.

Często jest tak, że zadłużenie jest duże, a perspektywa jego odzyskania w całości lub znacznej części jest niewielka. Wówczas wierzyciel, który uzyskał już orzeczenie sądowe (wraz z klauzulą wykonalności) – w celu

lepszego zabezpieczenia możliwości odzyskania zadłużenia – może złożyć do sądu rejonowego wydziału ksiąg wieczystych wnioski o wpis hipoteki przymusowej. Wierzytelność zabezpieczona hipoteką, w przypadku prowadzenia egzekucji z nieruchomości dłużnika, jest uprzywilejowana w zakresie pierwszeństwa uzyskania środków pieniężnych pochodzących z jej egzekucyjnej sprzedaży (licytacji).

Jednak w kontekście przedawnienia zasadnicza korzyść to fakt, że ewentualne przedawnienie wierzytelności zabezpieczonej hipotecznie nie pozbawia wierzyciela uprawnienia do uzyskania zaspokojenia z nieruchomości. W praktyce, wierzyciel może w każdym czasie podjąć próbę egzekucji z takiej nieruchomości, a środki pieniężne uzyskane z jej sprzedaży mogą przyczynić się do pokrycia zadłużenia.

1.5. Ogólne zasady udzielania ulg w zakresie należności cywilnoprawnych

Zasady umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostkom samorządu terytorialnego lub ich jednostkom organizacyjnym określa art. 59 ustawy o finansach publicznych.

Przepis formułuje ogólne przesłanki stosowania wymienionych ulg (ważny interes dłużnika lub interes publiczny) oraz odsyła do zasad określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, za wyjątkiem należności cywilnoprawnych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych, do których należy stosować przepisy art. 55 - 58 ustawy o finansach publicznych (art. 59 ust. 1 i 4). W uchwale podejmowanej na podstawie art. 59 ustawy organ stanowiący zobowiązany jest natomiast do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania przedmiotowych ulg, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazania organu lub osoby uprawnionych do udzielania tych ulg.

W ust. 3 art. 59 ww. ustawy umożliwiono natomiast organowi stanowiącemu podjęcie uchwały o stosowaniu z urzędu ulg w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1, tj. w przypadku, jeżeli:

- 1) osoba fizyczna – zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6 000 zł;
- 2) osoba prawna – została wykreślona z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie;
- 3) 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) jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji;
- 5) zachodzi ważny interes dłużnika lub interes publiczny.

Powyższy przepis wyraża zasadę samodzielności jst w gospodarowaniu przypadającymi im lub ich jednostkom organizacyjnym należnościami pieniężnymi. Obowiązujący art. 59 ustawy wprowadza ogólne przesłanki stosowania ulg w spłacie należności, enumeratywnie wylicza rodzaje dopuszczalnych ulg oraz obliuguje do określenia w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będącej podstawą stosowania ulg, szczegółowych zasad i trybu udzielania ulg oraz organy lub osoby do tego uprawnione. Artykuł 59 wprowadza także zamknięty katalog ulg w spłacie należności pieniężnych, jakie zastosować można wobec dłużnika jednostki samorządu terytorialnego lub jej jednostki organizacyjnej. Ulgami tymi są: umorzenie, odroczenie spłaty lub rozłożenie spłaty na raty.

Szczegółowe przypadki ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym, w tym w zakresie rozłożenia na raty ceny nieruchomości sprzedanej przez jst, uregulowano w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

2. Wyniki kontroli

Kontrolą objęto łącznie 84 jednostki samorządu terytorialnego, w tym:

- 21 gmin wiejskich,
- 21 miast,
- 26 gmin miejsko-wiejskich,
- 5 miast na prawach powiatu,
- 9 powiatów,
- 2 województwa samorządowe.

Szczegółowy wykaz jednostek objętych kontrolą ujęto w punkcie 5 informacji.

2.1. Przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości

W okresie objętym kontrolą w kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego wydano następującą liczbę decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości: **822** decyzje w 2013 r. i **608** decyzji w 2014 r.

Uzyskane przez kontrolowane jednostki dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wyniosły: **21 521 744,45 zł** w 2013 r. i **12 078 454,14 zł** w 2014 r., co stanowiło odpowiednio: **0,54%** dochodów własnych i **0,27%** dochodów ogółem w 2013 r. oraz **0,31%** dochodów własnych i **0,27%** dochodów ogółem w 2014 r.

Na podstawie danych zebranych w trakcie prowadzonych kontroli stwierdzono, że z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości występowały osoby określone w art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83 z późn. zm.).

Zarówno wydawanie decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jak i ustalanie z tego tytułu należnych opłat dokonywane było przez właściwy organ, tj.: wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa – w przypadku nieruchomości stanowiących własność jest bądź starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej – w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności udzielane były przez organy jest właściwe do wydania decyzji na podstawie uchwały właściwej rady lub sejmiku, a w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa na podstawie zarządzenia wojewody.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że w 14 kontrolowanych jednostkach uiszczenia opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dokonano po terminach wskazanych w 29 decyzjach (co stanowiło 8,45% badanej próby) na łączną kwotę 310 669,29 zł.

Opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności rozkładane były na raty jedynie w przypadku wniosku złożonego przez użytkownika wieczystego, a niespłacona część ceny podlegała oprocentowaniu w prawidłowej wysokości. Stwierdzono natomiast przypadki braku zabezpieczenia rozłożenia na raty należności hipoteką przymusową na nieruchomości objętej przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Nieprawidłowości takie stwierdzono w 13 kontrolowanych jednostkach (56 przypadków co stanowiło 20,58% badanej próby) na łączną kwotę 4 699 078,46 zł.

Wykaz jednostek, w których stwierdzono nieprawidłowości oraz ich kwota

RIO	Kontrolowana jednostka		Kwota w zł
Białystok	miasto	Brańsk	281 484,00
Kielce	miasto i gmina	Busko-Zdrój	2 766 398,00
	miasto i gmina	Kazimierza Wielka	32 110,00
Kraków	miasto	Nowy Targ	261 660,00
Lublin	miasto	Chelm	119 216,00
Opole	miasto i gmina	Krapkowie	381 228,00
Rzeszów	miasto	Jasło	506,40
	powiat	leżajski	15 033,60
Szczecin	gmina	Połczyn-Zdrój	64 789,96
	miasto	Świnoujście	590 357,00
Warszawa	miasto	Nowy Dwór Mazowiecki	25 656,00
Wrocław	miasto	Kłodzko	147 823,50
Zielona Góra	gmina	Cybina	12 816,00

Regionalna Izba Obrachunkowa:

- w Kielcach w trakcie kontroli miasta i gminy Busko-Zdrój ustaliła, że:

należności z tytułu opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności rozłożone na raty zostały zabezpieczone poprzez ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomości. Natomiast pozostałe wierzytelności z tytułu opłat, od których udzielono bonifikaty z tytułu przekształcenia prawa wieczystego użytkowania nie podlegały zabezpieczeniu w postaci hipoteki przymusowej ustanowionej na nieruchomości podlegającej przekształceniu, czym naruszono art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

- w Szczecinie w trakcie kontroli miasta Świnoujście stwierdziła, że:

w zbadanych decyzjach umieszczono zapis, że wierzytelność Gminy – Miasta Świnoujście z tytułu opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności podlega zabezpieczeniu – ustanowieniu hipoteki przymusowej na nieruchomości podlegającej przekształceniu w wysokości 150% opłaty z tytułu przekształcenia po odliczeniu bonifikaty, zamiast w wysokości całej należnej kwoty stanowiącej opłatę za przekształcenie przed bonifikatą, w 4 przypadkach w decyzji nie umieszczono zapisu o ustanowieniu przymusowej hipoteki (łącznie wartość przekształconych nieruchomości przed bonifikatą 590 357,00 zł).

Jednostki sektora finansów publicznych zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

W powyższym zakresie ustalono, że jedynie w 28 (z 84 kontrolowanych jednostek, co stanowiło 33,73%) określone zostały wewnętrzne procedury regulujące działania zmierzające do ustalenia i odzyskania niezapłaconej w terminie należności.

W trakcie kontroli stwierdzono również, że w 52 jednostkach nie wystąpiła konieczność podejmowania czynności w celu wyegzekwowania należności.

W przypadku opóźnienia w zapłacie rat w stosunku do terminów określonych w decyzji kontrolowane jednostki podejmowały działania w celu wyegzekwowania należności, w tym stosowano wezwania do zapłaty (w 26 jednostkach na 29, w których takie działania były konieczne do podjęcia), naliczano odsetki w przypadku nieterminowego regulowania rat (w 26 jednostkach na 30) oraz występowano na drogę sądową (w 11 jednostkach na 22).

Niemniej jednak w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych stwierdzono również przypadki niepodjęcia działań w celu wyegzekwowania należności lub ich podejmowania ze znacznym opóźnieniem, pomimo posiadania przez kontrolowane jednostki wewnętrznych uregulowań w tym zakresie.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie w trakcie kontroli miasta i gminy Połczyn-Zdrój stwierdziła, że: *opóźnienia w zapłacie rat dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości występowały w niżej wymienionych przypadkach:*

- a) *kwota 30 000,00 zł należna do dnia 31.12.2013 r. wynikająca z decyzji znak: GG.6826.30.2012 z dnia 25.01.2013 r. (decyzja stała się ostateczna w dniu 11.03.2013 r.) do dnia przeprowadzenia niniejszej kontroli, tj. 30.06.2015 r. nie została zapłacona,*
- b) *kwota 15 000,00 zł należna do zapłaty do dnia 31.12.2013 r. wynikająca z decyzji znak: GG.6826.31.2012 z dnia 20.02.2013 r. (decyzja stała się ostateczna w dniu 11.03.2013 r.) nie została zapłacona do dnia przeprowadzenia niniejszej kontroli, tj. 30.06.2015 r.,*
- c) *kwotę 500,00 zł zapłacono w dniu 3.03.2014 r., zamiast do dnia 7.12.2013 r. wynikającą z decyzji znak: GG.6826.5.2013 z dnia 30.10.2013 r. (decyzja stała się ostateczna w dniu 22.11.2013 r.). Z tytułu nieterminowego uregulowania należności (opóźnienie w zapłacie 86 dni) nie naliczono i nie wyegzekwowano odsetek ustawowych w kwocie 15,32 zł,*
- d) *kwota 2 293,00 zł należna do zapłaty do dnia 29.05.2013 r. wynikająca z decyzji znak: GG.6826.1.2013 z dnia 26.04.2013 r. (decyzja stała się ostateczna w dniu 15.05.2013 r.) do dnia przeprowadzenia niniejszej kontroli, tj. 30.06.2015 r. nie została zapłacona,*
- e) *kwota 116,12 zł zapłacono w dniu 20.11.2014 r. należna do zapłaty do dnia 1.11.2014 r. wynikająca z decyzji znak: GG.6826.4.2014 z dnia 2.10.2014 r. (decyzja stała się ostateczna w dniu 17.10.2014 r.). Z tytułu nieterminowego uregulowania należności (opóźnienie w zapłacie 20 dni) nie naliczono i nie wyegzekwowano odsetek ustawowych w kwocie 0,79 zł.*

W ww. przypadkach nie wystawiano wezwań do zapłaty oraz nie podejmowano żadnych innych czynności w celu wyegzekwowania należności, co było niezgodne z § 7 ust.14 pkt 4 a i b zarządzenia Nr 9/W/2007 Burmistrza Połczyna-Zdroju z dnia 24 stycznia 2007 r. w sprawie określenia procedury kontroli gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy Połczyn-Zdrój.

Podobnie Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w trakcie kontroli miasta Karpacz ustaliła, że:

Nie we wszystkich przypadkach opóźnienia w zapłacie opłaty lub raty opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, w stosunku do terminów określonych w decyzji o przekształceniu, były kierowane do dłużników wezwania do zapłaty. Do dłużnika o koncie nr 07-00000002 nie skierowano wezwania na ratę opłaty w kwocie 5 226,67 zł za 2013 r. i w kwocie 5 226,67 zł za 2014 r., co stanowiło łącznie 10 453,34 zł. Raty te nie zostały zapłacone do 31 grudnia 2014 r.

Natomiast do 3 dłużników, spośród 8 z próby przyjętej do kontroli, sporządzono i wysłano wezwania do zapłaty zaległości z tytułu opłaty za przekształcenie we wrześniu: 2013 i 2014 r., tj. po upływie 5 miesięcy od terminu płatności określonego w decyzji o przekształceniu, a mianowicie:

- do dłużnika o koncie nr 07-00000032 wezwanie nr 3/P/2013 do zapłaty rat opłaty za 2013 r. w kwocie 3 430,61 zł i 4 654,30 zł skierowano 10.09.2013 r. – raty te zostały uregulowane przez naczelnika urzędu skarbowego 19.02.2015 r. (dow. księg. nr WB 038/2015),*
- do dłużnika o koncie nr 07-00000223 wezwanie nr 12/P/2013 do zapłaty raty opłaty za 2013 r. w kwocie 10 215 zł skierowano 10.09.2013 r. – rata ta została uregulowana 4.03.2014 r. przez naczelnika urzędu skarbowego, a wezwanie nr 6/2014 do zapłaty raty opłaty za 2014 r. w kwocie 10 215 zł skierowano 5.09.2014 r. – do dnia kontroli rata ta nie została zapłacona,*
- do dłużnika o koncie nr 07-00000270 wezwanie nr 17/P/2013 do zapłaty raty opłaty za 2013 r. w kwocie 3 964 zł skierowano 10.09.2013 r. – rata ta została zapłacona w dniach: 23.09.2013 r. (dow. księg. nr WB 208/2013 – 89,23 zł), 31.03.2014 r. (dow. księg. nr WB 070/2014 – 2.511,30 zł) i 17.12.2014 r. (dow. księg. nr WB 281/2014 – 1 363,47 zł – naczelnik urzędu skarbowego), a wezwanie nr 7/2014 do zapłaty raty opłaty za 2014 r. w kwocie 3 964 zł skierowano 5.09.2014 r. – rata ta została uregulowana 17.12.2014 r. (dow. księg. nr WB 281/2014 – naczelnik urzędu skarbowego).*

Powyższe naruszało uregulowania zawarte w pkt. 1, 6 i 7 rozdziału VI „Dochodzenie zaległości z tytułu podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz należności cywilnoprawnych” zasad rachunkowości podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych w Urzędzie Miejskim w Karpaczu. Stosownie do powołanych uregulowań pracownik księgowości obowiązany jest do kontroli terminowości wpłat z tytułu należności cywilnoprawnych. W przypadku stwierdzenia braku wpłaty w określonym terminie tych należności, wystawia się i przesyła wezwanie do zapłaty nie później niż po upływie 2 miesięcy od terminu płatności należności.

Przeprowadzone kontrolne nie stwierdziły przedawnienia należności z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w związku z niepodjęciem czynności windykacyjnych i egzekucyjnych.

Kontrolowane jednostki działaniami egzekucyjnymi objęły łącznie:

- w 2013 r. kwotę 1 265 550,37 zł, z czego wyegzekwowano 684 998,38 zł, tj. 54,12%,
- w 2014 r. kwotę 1 452 085,48 zł, z czego wyegzekwowano 640 154,82 zł, tj. 44,08%.

2.1.1. Decyzje o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z zastosowaniem bonifikaty

W zakresie działań kontrolowanych jednostek związanych ze zwrotem udzielonych bonifikat w opłacie za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stwierdzono, że w 31 jednostkach podejmowano czynności mające na celu ustalenie, czy wystąpiły przesłanki do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.

Liczba wydanych decyzji oraz kwoty udzielonych bonifikat

Rok	Liczba decyzji wydanych z udzieloną bonifikatą	Kwota udzielonej bonifikaty w zł	Liczba decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, w stosunku do których wystąpiły przesłanki żądania zwrotu bonifikaty	Liczba decyzji, w stosunku do których odstąpiono od żądania zwrotu bonifikaty (art. 4 ust. 15 ustawy)	Liczba decyzji objętych zwrotem bonifikaty	Kwota zwróconej bonifikaty w zł
2013	408	23 743 286,58	15	5	8	35 822,34
2014	301	17 315 376,57	16	7	15	99 072,02

W związku ze zbyciem lub wykorzystaniem nieruchomości na inne cele niż te, które stanowiły podstawę udzielenia bonifikaty przed upływem 5 lat, licząc od dnia przekształcenia, 6 jednostek wystąpiło i wyegzekwowało zwrot udzielonej bonifikaty.

Nieprawidłowości stwierdzono w 1 kontrolowanej jednostce. W pozostałych nie wystąpiły przesłanki do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty.

Nieprawidłowości związane z niedochodzeniem zwrotu udzielonej bonifikaty stwierdziła Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu w trakcie kontroli problemowej miasta i gminy Krapkowice. Czynności kontrolne wykazały, że w przypadku 6 decyzji na 17 objętych kontrolą, pomimo zaistnienia przesłanek do żądania zwrotu udzielonej bonifikaty, nie podejmowano żadnych działań w celu jej wyegzekwowania.

Izba ustaliła, że:

Na skutek niepodjęcia działań w celu wyegzekwowania zwrotu kwot udzielonych bonifikat po ich waloryzacji doprowadzono do uszczuplenia dochodów gminy na łączną kwotę 19 435,83 zł.

W wyniku przeprowadzonych kontroli ustalono, że przypadki odstąpienia od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty za zgodą właściwej rady wystąpiły w 2 kontrolowanych jednostkach. W pozostałych jednostkach kontrole nie stwierdziły występowania przypadków odstąpienia od żądania zwrotu bonifikaty.

2.2. Sprzedaż nieruchomości gruntowych i budynków.

W kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego w badanym okresie zawarto: **749** umów sprzedaży nieruchomości w 2013 r. i **811** umów w 2014 r.

Dochody z tytułu sprzedaży nieruchomości kontrolowanych jednostek wyniosły: **131 789 479,60 zł** w 2013 r. i **177 503 420,40 zł** w 2014 r., co stanowiło odpowiednio: **3,30%** dochodów własnych i **1,62%** dochodów ogółem w 2013 r. oraz **4,48%** dochodów własnych i **2,12%** dochodów ogółem w 2014 r.

2.2.1. Sprzedaż nieruchomości gruntowych i budynków w drodze przetargowej.

Stwierdzono, że w 65 z 84 kontrolowanych jednostek organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustalił zasady sprzedaży nieruchomości w drodze przetargowej, w pozostałych jednostkach sprzedaż nieruchomości przeprowadzano w oparciu o przepisy regulujące gospodarkę nieruchomościami, w tym ustawę o gospodarce nieruchomościami.

W trakcie czynności kontrolnych prawidłowości postępowania jednostek w zakresie zbywania nieruchomości stwierdzono, że w 13 kontrolowanych jednostkach wystąpiły 33 przypadki nieprawidłowości (co stanowiło 7,38% badanej próby) w sporządzaniu i podawaniu do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Regionalna Izba Obrachunkowa:

- w Zielonej Górze w trakcie kontroli miasta Kostrzyn nad Odrą ustaliła, że:

W zakresie dotyczącym sprzedaży nieruchomości gruntowych i budynków (...) w drodze przetargowej (...) w latach: 2013 - 2014, stwierdzono, że w 9 przypadkach wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie zawierały opisu nieruchomości, co jest wymagane art. 35 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

- w Szczecinie w trakcie kontroli miasta i gminy Drawno wskazała, że:

We wszystkich (9) przypadkach wykazy zawierały treści określone w przepisach art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z wyjątkiem oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej, co było niezgodne z art. 35 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami.

- w Krakowie w trakcie kontroli miasta i gminy Skała stwierdziła:

Nieprzestrzeganie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami przy prowadzeniu postępowania sprzedaży nieruchomości położonej w obrębie Skała – miasto nr ewid. Działek: 2557/3 o pow. 1154m² i 2575/4 o pow. 2176m² poprzez: brak zawarcia w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży informacji o terminie do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy, co stanowiło nieprzestrzeganie przepisu art. 35 ust. 2 pkt 12 ustawy oraz niepodanie do publicznej wiadomości w prasie lokalnej informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży co stanowiło niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy.

W 38 jednostkach przeprowadzając sprzedaż nieruchomości naruszono przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1490). Stwierdzono 235 przypadków nieprawidłowości, co stanowiło 26,28% badanej próby, z tego w 18 jednostkach nieprawidłowości dotyczyły sporządzania i podawania do publicznej wiadomości ogłoszeń o przetargu (46 przypadków, co stanowiło 18,18% nieprawidłowości).

Regionalna Izba Obrachunkowa:

- we Wrocławiu w trakcie kontroli województwa dolnośląskiego stwierdziła, że:

W przypadku sprzedaży w trybie przetargowym 5 nieruchomości na 6 skontrolowanych nie podano w ogłoszeniach o kolejnych przetargach terminu przeprowadzenia poprzednich przetargów.

Naruszało to art. 38 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), który wskazuje, iż: (...) w ogłoszeniu o przetargu podaje się (...) w razie ogłoszenia kolejnego przetargu lub rokowań, również terminy przeprowadzenia poprzednich przetargów.

- w Białymstoku w trakcie kontroli gminy Jasionówka stwierdziła, że:

Kontrola prawidłowości procedur zbywania nieruchomości z gminnego zasobu wykazała, że:

- a) *ogłoszenia o przetargach ustnych nieograniczonych na sprzedaż 3 nieruchomości zostały podane do publicznej wiadomości przed upływem 6 tygodni od dnia upublicznienia wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, co narusza art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przywołany przepis wymaga, aby ogłoszenie o przetargu podawane było do publicznej wiadomości nie wcześniej niż po upływie terminów określonych w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy. Przed ogłoszeniem*

o przetargu należy bowiem rozpatrzyć ewentualne wnioski osób, którym przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku, informacji o nieruchomości, której wniosek dotyczył, nie zamieszcza się w ogłoszeniu o przetargu,

b) w jednym przypadku w ogłoszeniu o drugim przetargu na zbycie nieruchomości nie podano terminu przeprowadzenia poprzedniego przetargu, wymaganego przepisem art. 38 ust. 2 ustawy.

– w Olsztynie w trakcie kontroli miasta i gminy Tolkmicko stwierdziła, że:

Ogłoszenie o ustnym przetargu ograniczonym do właścicieli i dzierżawców nieruchomości przyległych do zbywanej działki stanowiącej własność Miasta i Gminy Tolkmicko sporządzono w dniu 16 stycznia 2014 r. Kontrolującym okazano potwierdzenie publikacji ogłoszenia w serwisie internetowym www.monitorurzedowy.pl, nie okazano natomiast pozostałych potwierdzeń wymaganych w § 6 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2108 z późn. zm.), zgodnie z którym ogłoszenie o przetargu podlega publikacji na stronach internetowych właściwego urzędu i w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

W 3 jednostkach stwierdzono 8 przypadków nieprawidłowości (co stanowiło 1,90% badanej próby) w zakresie ustalania ceny nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w trakcie kontroli miasta Kłodzka stwierdziła, że:

Przy sprzedaży nieruchomości niezabudowanej dz. Nr 19/1, AM-7, obręb Zagórze operat szacunkowy sporządzono 18.05.2012 r., a ogłoszenie o rokowaniach, w którym określono wartość nieruchomości na podstawie ww. operatu szacunkowego (po zastosowaniu dopuszczonych ustawą o gospodarce nieruchomościami obniżek cen) opublikowano 16.09.2013 r.

W 21 jednostkach kosztem przygotowania nieruchomości do sprzedaży obciążano nabywcę.

W żadnej z kontrolowanych jednostek nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z zawieraniem umów sprzedaży – umowy zawierano w formie aktu notarialnego.

W 2 jednostkach ustalono przypadki zapłaty za nieruchomość po dniu zawarcia umowy – nieprawidłowość dotyczy 2 umów (co stanowiło 0,45% badanej próby).

W powyższym zakresie nieprawidłowości stwierdziła Regionalna Izba Obrachunkowa:

– w Rzeszowie w trakcie kontroli miasta i gminy Sieniawa ustalając, że:

Wpłat z tytułu zakupu nieruchomości (akt notarialny Repertorium A nr 1053/2013 z dnia 21 marca 2013 r. na łączną kwotę 225 000 zł) nabywca uiścił dokonując przelewów na rachunek Gminy w terminach: w dniu 23 kwietnia 2013 r. – kwotę 32 000,00 zł (WB nr 79 z dnia 23 kwietnia 2013 r.); w dniu 24 kwietnia 2013 r. – kwotę 80 000,00 zł i w dniu 24 kwietnia 2013 r. kwotę 100 000,00 zł (WB nr 80 z dnia 24 kwietnia 2013 r.). Wpłatę wadium w kwocie 13 000,00 zł, w dniu 25 lutego 2013 r. zaliczono na poczet ceny nabycia. Z powyższego wynika, iż cena nieruchomości nie została zapłacona w pełnej wysokości nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność, co stanowi naruszenie art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

– w Szczecinie w trakcie kontroli miasta i gminy Pełczyce ustalając, że:

Cena nabycia nieruchomości ustalona w przetargu z dnia 14.11.2013 r. wynosiła 107 342,10 zł. Na poczet ceny, nabywcy zaliczono wniesione w dniu 08.11.2013 r. wadium w kwocie 8 640,00 zł. Nabywca zobowiązany był dokonać zapłaty kwoty 98 702,10 zł. Zgodnie z pismem Burmistrza Pełczyc (brak daty) termin zawarcia umowy sprzedaży ustalono na dzień 22.11.2013 r. i tego dnia umowę taką przed notariuszem zawarto.

Na podstawie ewidencji księgowej konta 130 10100109507701 w roku 2013 ustalono, że nabywca do dnia zawarcia umowy sprzedaży wpłacił w dniu 21.11.2013 r. kwotę 96 714,90 zł, co znaczyło, że w sumie na konto Gminy wpłynęła kwota 105 354,90 zł, a brakującą kwotę 1 987,20 zł uregulowano w dniu 13.12.2013 r., tj. 21 dni po zawarciu umowy.

Stanowiło to naruszenie przepisów art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2.2.2. Sprzedaż nieruchomości gruntowych i budynków w drodze bezprzetargowej.

Stwierdzono, że w 61 z 84 kontrolowanych jednostek organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustalił zasady sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, w pozostałych jednostkach sprzedaż nieruchomości przeprowadzano w oparciu o przepisy regulujące gospodarkę nieruchomościami, w tym ustawę o gospodarce nieruchomościami.

W trakcie czynności kontrolnych prawidłowości postępowania jednostek w zakresie zbywania nieruchomości stwierdzono, co następuje:

W 2 jednostkach zbycie nieruchomości w drodze bezprzetargowej nastąpiło pomimo niespełnienia przesłanek określonych w art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Regionalna Izba Obrachunkowa:

- w Krakowie w trakcie kontroli gminy Gnojnik stwierdziła, że dokonano bezprzetargowej sprzedaży: *działki ewid. Nr 949/1 o pow. 0,10 ha położonej w Uszwi na podstawie aktu notarialnego z dnia 24 stycznia 2014 r., w trybie art. 231 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, pomimo braku spełnienia przesłanek do sprzedaży bezprzetargowej określonych w art. 37 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tryb wynikający z art. 231 § 2 ustawy Kodeks cywilny, tj. nabywcami działki zostały osoby, które zabudowały ww. działkę budynkami, których wartość znacznie przewyższa wartość działki, nie uzasadnia zastosowania trybu bezprzetargowego przy jej sprzedaży,*
- w Szczecinie podczas kontroli miasta Świnoujście stwierdziła, że: *w jednym przypadku (nieruchomość gruntowa 3 działki gruntu w Świnoujściu przy ul. Bolesława Chrobrego nr 1/1 o łącznej powierzchni 0,1166 ha z dostępem do drogi z dwóch stron, zabudowane nieużywanym pawilonem handlowym posiadającym dostęp do drogi z dwóch stron) dokonano sprzedaży bezprzetargowej na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej bez wskazania dokumentów wskazujących na spełnienie warunku art. 37 ust. 2 pkt 6, tj. nie może być zagospodarowana jako odrębna nieruchomość.*

W 7 jednostkach stwierdzono brak sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (15 przypadków, co stanowiło 4,67% badanej próby).

Kontrola kompleksowa miasta Brańsk przeprowadzona przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku wykazała:

brak wykazów nieruchomości sprzedawanych w drodze bezprzetargowej, co dotyczyło sprzedaży 5 nieruchomości. Zgodnie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774) właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu. Kontrolującym okazano tylko wykaz dotyczący sprzedaży nieruchomości nr 1935/1, jednakże brak dowodów świadczących o podaniu go do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej, a także na stronach internetowych Urzędu. Dokonano na nim jedynie adnotacji o wywieszeniu w siedzibie Urzędu na okres 23 dni (od 3 do 25 czerwca 2014 r.).

Cenę nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży ustalono na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego w formie operatu szacunkowego zgodnie z zasadami określonymi w art. 67 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Jedynie w 2 dwóch kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wskazywaniu ceny nieruchomości oraz ceny wywoławczej w kwocie netto, bez podania obowiązującej stawki podatku VAT, co było niezgodne z zapisami ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. z 2013 r. poz. 385) obowiązującej do dnia 24 lipca 2014 r. oraz obecnie obowiązującej ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. poz. 915). Nieprawidłowość dotyczyła kwoty 15 485,67 zł.

Bonifikata od ceny nieruchomości we wszystkich kontrolowanych jednostkach została udzielona zgodnie z art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W 40 jednostkach kosztem przygotowania nieruchomości do sprzedaży obciążano nabywcę.

W żadnej z kontrolowanych jednostek nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z zawieraniem umów sprzedaży – umowy zawierano w formie aktu notarialnego.

W przypadku jednorazowej zapłaty, zapłata za nieruchomość następowała nie później niż do dnia zawarcia umowy sprzedaży. W przypadku 4 umów (na 303 sprawdzone, co stanowiło 1,32% badanej próby) na łączną kwotę 33 190,80 zł, stwierdzono, że termin płatności określono z naruszeniem przepisów art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nieprawidłowość powyższa została stwierdzona przez:

- Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku w trakcie kontroli problemowej miasta Pruszcz Gdański, która ustaliła, że:

w 8 przypadkach (na 10 objętych kontrolą) zapłata nastąpiła jednorazowo nie później niż do dnia zawarcia umowy, w pozostałych 2 przypadkach (na 10) zapłata została ustalona na dzień po zawarciu umowy, tj.: Repertorium A nr 974/2014 z dnia 22.01.2014 r. oraz Repertorium A nr 968/2014 z dnia 22.01.2014 r., zapisano cyt.: „- przelewem w terminie 30 dni od dnia dzisiejszego, a więc nie później niż dnia 21 lutego 2014 r., na rachunek bankowy wskazany przez Przedstawiciela Gminy Miasta Pruszcz Gdański”,

- Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy w trakcie kontroli kompleksowej gminy Aleksandrów Kujawski, która ustaliła, że:

Przy sprzedaży działki położonej w miejscowości Odolion o pow. 72 m², oznaczonej w ewidencji geodezyjnej nr 119/16 zarówno w porozumieniu w sprawie określenia warunków sprzedaży, jaki w umowie sprzedaży (akt notarialny rep. A nr 1595/2013 z dnia 21 marca 2013 r.), zawarto klauzulę że zapłata za przedmiot umowy nastąpi w terminie 21 dni od daty podpisania aktu notarialnego. Wpłaty dokonano w dniu 8 kwietnia 2013 r., a więc 18 dni po zawarciu aktu notarialnego. Powyższe jest niezgodne z przepisami zawartymi w art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami.(...) Ponadto przy sprzedaży działki położonej w miejscowości Otloczyn oznaczonej w ewidencji geodezyjnej nr 200/3 o pow. 969 m² (za którą płatność rozłożono na dwie raty), wpłaty pierwszej dokonano w dniu 8 stycznia 2014 r., podczas gdy umowę sprzedaży zawarto w dniu 3 stycznia 2014 r. (akt notarialny rep. A nr 26/2014). Nadmienić należy, że przyzwole nie na zapłatę pierwszej raty zawarto w porozumieniu w sprawie określenia warunków sprzedaży oraz w akcie notarialnym.

Cena nieruchomości rozłożona na raty podlegała zabezpieczeniu poprzez ustanowienie hipoteki. Nieprawidłowości na łączną kwotę 419,00 zł stwierdzono w 1 na 236 przypadków, co stanowiło 0,42% próby objętej kontrolą.

Rozłożona na raty niespłacona część ceny nieruchomości podlegała oprocentowaniu zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nieprawidłowości na łączną kwotę 186,49 zł stwierdzono w 3 na 234 przypadki, co stanowiło 1,28% próby objętej kontrolą.

2.2.3. Działania zmierzające do ustalenia i odzyskania niezapłaconej w terminie należności z tytułu sprzedaży nieruchomości gruntowych i budynków.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi w trakcie kontroli wewnętrzne procedury regulujące działania zmierzające do ustalenia i odzyskania niezapłaconej w terminie należności posiadało 30 kontrolowanych jednostek. W pozostałych jednostkach działania podejmowane były na podstawie ogólnie obowiązujących w tym zakresie przepisów, w tym Kodeksu cywilnego.

W trakcie kontroli stwierdzono również, że w 64 jednostkach nie wystąpiła konieczność podejmowania czynności w celu wyegzekwowania należności.

W 16 jednostkach stwierdzono przypadki regulowania zobowiązań związanych ze sprzedażą nieruchomości po terminie określonym w umowie. W przypadku nieterminowego regulowania rat kontrolowane jednostki prawidłowo naliczały odsetki. Stwierdzono jedynie 2 przypadki na 414 sprawdzonych nieprawidłowego naliczenia odsetek na łączną kwotę 234,31 zł.

W 7 jednostkach pomimo wystąpienia opóźnień w zapłacie nie wzywano do zapłaty.

Kontrola kompleksowa miasta Karpacz przeprowadzona przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu ustaliła, że:

nie we wszystkich przypadkach opóźnienia w zapłacie zaległości z tytułu sprzedaży nieruchomości, w stosunku do terminów określonych w umowie zawartej w formie aktu notarialnego, były kierowane do dłużników wezwania

do zapłaty. Na zaległości dłużnika o koncie nr 05-00000341, nie sporządzono i nie wysłano wezwań do ich zapłaty: w kwocie 1 295 zł za 2013 r. i w kwocie 1 295 zł za 2014 r. tj. łącznie 2 590 zł. Zaległości te nie zostały zapłacone do 14.07.2014 r.

Natomiast do 6 dłużników, spośród 8 z próby przyjętej do kontroli, sporządzono i wysłano wezwania do zapłaty zaległości, po upływie 5 miesięcy od terminu płatności określonego w umowie sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego:

- do dłużnika o koncie nr 05-00000434 wezwanie nr 14/M/2013 do zapłaty zaległości w kwocie 2 568 zł i 3 506 zł za 2013 r. skierowano 12.09.2013 r., a wezwania nr 13/2014 do zapłaty zaległości w kwocie 2 568 zł i nr 14/2014 do zapłaty zaległości w kwocie 3 506 zł za 2014 r. skierowano 8.09.2014 r. – do dnia kontroli zaległości powstałe w 2013 r. zostały zapłacone częściowo 19.09.2014 r. (kwota 953,50 zł), a zaległości powstałe w 2014 r. nie zostały zapłacone w całości,
- do dłużnika o koncie nr 05-00000320 wezwanie nr 07/M/2013 do zapłaty zaległości w kwocie 1 596,67 zł za 2013 r. skierowano 12.09.2013 r., a wezwanie nr 14/2014 do zapłaty zaległości w kwocie 1 596,67 zł za 2014 r. skierowano 8.09.2014 r. – do dnia kontroli zaległości powstałe w 2013 i 2014 r. nie zostały zapłacone,
- do dłużnika o koncie nr 05-00000652 wezwanie nr 18/M/2013 do zapłaty zaległości w kwocie 21 703,20 zł za 2013 r. skierowano 16.09.2013 r., a wezwanie nr 25/2014 do zapłaty zaległości w kwocie 21 703 zł za 2014 r. skierowano 8.09.2014 r. – zaległości powstałe w 2013 r. zostały zapłacone częściowo (14.10.2014 r. w kwocie 8 748,20 zł i 12.11. 2014 r. w kwocie 3 554,40 zł), zaległości powstałe w 2014 r. zostały zapłacone również częściowo (22.10.2014 r. w kwocie 8 667,20 zł),
- do dłużnika o koncie nr 05-00000005 wezwanie nr 17/M/2013 do zapłaty zaległości w kwocie 13 755 zł za 2013 r. skierowano 16.09.2013 r., a wezwanie nr 24/2014 do zapłaty zaległości w kwocie 13 755 zł za 2014 r. skierowano 8.09.2014 r. – zaległości powstałe w 2013 r. zostały spłacone w 2014 r. w całości (15.01., 17.02., 14 i 17.03., 15.04., 15.05., 15.09. i 5.11.), a zaległości powstałe w 2014 r. zostały zapłacone częściowo (22.11.2014 r. w kwocie 1 849,80 zł, 12.03. w kwocie 899,10 zł i 15.06.2015 r. w kwocie 1 765,10 zł),
- do dłużnika o koncie nr 05-00000441 wezwanie nr 12/M/2013 do zapłaty zaległości w kwocie 2 458 zł za 2013 r. skierowano 12.09.2013 r. – zaległość powstała w 2013 r. została spłacona w całości 17.12.2013 r. (455,80 zł) oraz 8.01. (1 345,40 zł, 491 zł) i 11.08.2014 r. (165,80 zł),
- do dłużnika o koncie nr 05-00000500 wezwanie nr 21/2014 do zapłaty zaległości w kwocie 439 zł za 2014 r. skierowano 8.09.2014 r. – zaległość powstała w 2014 r. została spłacona 30.01.2015 r.

Powyższe naruszało uregulowania zawarte w pkt. 1, 6 i 7 rozdziału VI „Dochodzenie zaległości z tytułu podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz należności cywilnoprawnych” powołanych powyżej zasad rachunkowości podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych w Urzędzie Miejskim w Karpaczu. Stosownie do powołanych uregulowań pracownik księgowości obowiązany jest do kontroli terminowości wpłat z tytułu należności cywilnoprawnych, w przypadku stwierdzenia braku wpłaty w określonym terminie tych należności, wystawia się i przesyła wezwanie do zapłaty nie później niż po upływie 2 miesięcy od terminu płatności należności.

W celu wyegzekwowania należności, poza wezwaniem do zapłaty, inne czynności podejmowały 3 kontrolowane jednostki i tak w trakcie kontroli:

- miasta i gminy Międzyrzecz przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze stwierdzono, że w celu wyegzekwowania należności: wystąpiono w dniu 22 stycznia 2013 r. do Sądu Rejonowego z pozwem o wydanie nakazu zapłaty. W dniu 20 czerwca 2015 r. Komornik Sądowy przekazał na konto Urzędu wyegzekwowaną należność główną w kwocie 4 749,00 zł oraz odsetki w kwocie 1 851,20 zł. Odsetki naliczono prawidłowo,
- miasta Świnoujście przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie ustalono, że: należności z tytułu sprzedaży nieruchomości i budynków na dzień 01.01.2013 r. i 31.12.2014 r. wynosiły 96 046,14 zł; kwota zaległości powstała w wyniku sprzedaży nieruchomości przy ul. Konopnickiej 10 w Świnoujściu na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 4884/2001 z dnia 21 lipca 2001 r., w wyniku przeprowadzonych działań windykacyjnych sprawa została skierowana do komornika. Postanowieniem z 13.11.2013 r. Komornik Sądowy umorzył postępowanie wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji,

- miasta Chełm przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Lublinie ustalono, że:
po bezskutecznym upływie terminu zapłaty, określonego w wezwaniu do zapłaty na drogę sądową wystąpiono w stosunku do dwóch dłużników. W przypadku jednego z dłużników kwota zaległości w wysokości 3 068,22 zł została zapłacona w 2015 r. Natomiast w przypadku drugiego dłużnika posiadającego zaległości na dzień 31.12.2014 r. w kwocie 34 800,00 zł, podjęte przez komornika czynności nie spowodowały wyegzekwowania należności głównej.

Stwierdzono również w trakcie kontroli miasta Karpacz przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu, że:

w celu wyegzekwowania należności, jednostka nie podejmowała innych czynności wobec dłużników objętych próbą kontrolną. Wobec braku spłaty zaległości, pomimo wezwania dłużników o koncie nr 05-00000434, 05-00000320 i 05-00000652 do zapłaty zaległości powstałych w 2013 r. na kwotę odpowiednio: 2 568 zł i 3 506 zł, 1 596,67 zł, 21 703,20 zł oraz zaległości powstałych w 2014 r. na kwotę odpowiednio: 2 568 zł i 3 506 zł, 1 596,67 zł, 13 035,80 zł, co stanowiło łącznie 50 080,34 zł, nie wystawiono ostatecznego przedsądowego wezwania do zapłaty po upływie 2 miesięcy od doręczenia dłużnikom pierwszych wezwań. Wezwania zostały doręczone dłużnikom odpowiednio: 18.09.2013 r. i 20.09.2014 r., 18.09.2013 r. i 15.09.2014 r., 1.10.2013 r. i 26.09.2014 r. Niewystawienie ostatecznego przedsądowego wezwania do zapłaty było niezgodne z uregulowaniem zawartym w pkt 8 rozdziału VI „Dochodzenie zaległości z tytułu podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz należności cywilnoprawnych” powołanych zasad rachunkowości podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych w Urzędzie Miejskim w Karpaczu.

W pozostałych kontrolowanych jednostkach nie występowały przesłanki do podejmowania działań w celu wyegzekwowania należności.

Kontrolowane jednostki nie dopuściły do przedawnienia należności w związku z niepodjęciem czynności windykacyjnych i egzekucyjnych.

Kwoty objęte działaniami egzekucyjnymi

Dochody wg poszczególnych tytułów (rodzaj dochodu)	Należność w zł na dzień:	Kwota objęta działaniami egzekucyjnymi (w zł)	Kwota wyegzekwowana (w zł)	Kwota udzielonych ulg (w zł)	Zaległość na dzień (w zł):	w tym zaległości powstałe:
Sprzedaż nieruchomości i budynków	1.01.2013 r.	771 369,02	840 834,89	8 134,70	31.12.2013 r.	w 2013 r.
	8 592 235,02				1 176 657,92	635 472,44
	1.01.2014 r.	602 083,25	48 286,85	-	31.12.2014 r.	w 2014 r.
	17 650 270,45				1 177 672,18	303 798,55

2.3. Sprzedaż lokali mieszkalnych.

W kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego w badanym okresie zawarto: 1 611 umów sprzedaż lokali mieszkalnych w 2013 r. i 1 190 umów w 2014 r.

Dochody z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych w kontrolowanych jednostkach wyniosły: 41 636 782,25 zł w 2013 roku i 31 365 233,27 zł w 2014 r., co stanowiło odpowiednio: 1,04% dochodów własnych i 0,51% dochodów ogółem w 2013 r. oraz 0,79% dochodów własnych i 0,37% dochodów ogółem w 2014 r.

W 64 z 84 kontrolowanych jednostek zostały określone przez organ stanowiący jst zasady sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych.

Ceny sprzedaży lokali mieszkalnych zostały określone w oparciu o dokonaną wycenę i zasady określone przez organ stanowiący jst za wyjątkiem 1 kontrolowanej jednostki – miasta i gminy Pelczyce. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie stwierdziła m.in. w trakcie kontroli umowy sprzedaży komunalnego lokalu mieszkalnego z udziałem w gruncie (akt notarialny Rep. A 1663/13 z dnia 20.05.2013 r.) za kwotę 13 603,00 zł, że: *zgodnie z operatem szacunkowym z dnia 18 marca 2013 r. sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego, wartość lokalu będącego przedmiotem sprzedaży wraz z udziałem w gruncie wynosiła 57 346,00 zł.*

Zgodnie z uchwałą w sprawie sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych i zasad udzielania bonifikat, zastosowanie ma bonifikata 75% wartości lokalu oraz dodatkowe 10% w związku z jednorazową zapłatą (zgodnie z protokołem uzgodnień z dnia 20.03.2013 r.). W związku z powyższym cena lokalu po zastosowaniu bonifikat

winna wynosić $57\,346,00 - 85\% = 8\,601,90$ zł, natomiast została ustalona na poziomie $12\,903,00$ zł (tj. zawyżono o $4\,301,10$ zł).

Powyższe było niezgodne z § 3 pkt 4 lit a i c uchwały nr XV.114.2012 Rady Miejskiej w Pełczycach z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych i zasad udzielania bonifikat.

Wyjaśnienie w sprawie przyczyn niewłaściwego wyliczenia ceny lokalu mieszkalnego przeznaczonego do sprzedaży złożył (...) inspektor w Referacie Inwestycji i Promocji Gminy.

Ze złożonego wyjaśnienia wynika, że nieprawidłowe wyliczenie należnej bonifikaty przy sprzedaży lokalu mieszkalnego wynikało z błędnej interpretacji zapisów uchwały Rady Miejskiej w Pełczycach w sprawie udzielania tych bonifikat.

Ponadto ustalono, że do ceny lokalu mieszkalnego doliczono koszt sporządzenia operatu szacunkowego w wysokości $700,00$ zł. W związku z powyższym zgodnie z aktem notarialnym, cena sprzedaży lokalu, którą zobowiązany był uiścić nabywca wyniosła $13\,603,00$ zł, natomiast z ustaleń kontrolującego wynika, że cena sprzedaży lokalu winna wynosić $8\,601,90$ zł. Tym samym zawyżono cenę lokalu o kwotę $5\,001,10$ zł.

Łączna kwota nieprawidłowości związanych z ustalaniem ceny sprzedaży lokali mieszkalnych wyniosła $13\,296,10$ zł.

Wartość lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży została określona przez rzeczoznawcę majątkowego w formie operatu szacunkowego. Nieprawidłowości na łączną kwotę $662\,375,00$ zł stwierdzono w 3 kontrolowanych jednostkach i dotyczyły ustalania wartości nieruchomości na podstawie operatów szacunkowych, dla których termin możliwości ich wykorzystania upłynął. Powyższe narusza art. 156 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w myśl którego operat szacunkowy może być wykorzystywany (...) przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia.

Największe nieprawidłowości w powyższym zakresie na kwotę $656\,900,00$ zł stwierdziła Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w trakcie kontroli kompleksowej miasta Kłodzko:

Przy sprzedaży lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku położonym na działce nr 83/5, AM-1, obręb Centrum operat szacunkowy sporządzono 21.02.2012 r., a ogłoszenie o rokowaniach, w których określono wartość nieruchomości na podstawie ww. operatu szacunkowego opublikowano 4.04.2013 r. Przy sprzedaży lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku położonym na działce nr 83/17, AM-1, obręb Centrum operat szacunkowy sporządzono 20.04.2011 r., a ogłoszenie o rokowaniach, w których określono wartość nieruchomości na podstawie ww. operatu szacunkowego opublikowano 27.03.2013 r. Dla lokalu użytkowego i sześciu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku położonym na działce nr 90/2, AM-1, obręb Centrum operaty szacunkowe (siedem operatów) sporządzono w dniu 31.05.2013 r., a ogłoszenie o rokowaniach opublikowano 18.06.2014 r.

Umowy sprzedaży we wszystkich kontrolowanych jednostkach zawierane były w formie aktu notarialnego.

W przypadku jednorazowej zapłaty ceny nabycia lokalu wpłata nastąpiła nie później niż do dnia zawarcia umowy, a w przypadku rozłożenia na raty niespłacona część ceny podlegała oprocentowaniu w prawidłowej wysokości (nieprawidłowości na łączną kwotę $40,97$ zł stwierdzono w 4 na 265 sprawdzonych przypadków, co stanowiło 1,50%). Kosztem przygotowania lokalu do sprzedaży obciążano nabywcę w 35 jednostkach.

Ceny lokali mieszkalnych rozłożone na raty podlegały zabezpieczeniu poprzez ustanowienie hipoteki.

W trakcie kontroli ustalono, że 28 kontrolowanych jednostek posiada wewnętrzne procedury dotyczące lokali mieszkalnych regulujące działania zmierzające do ustalenia i odzyskania niezapłaconej w terminie należności.

Stwierdzono również, że w 69 jednostkach nie wystąpiła konieczność podejmowania czynności w celu wyegzekwowania należności.

W przypadku opóźnienia w zapłacie rat w stosunku do terminów określonych w umowie kontrolowane jednostki stosowały wezwania do zapłaty.

Z tytułu nieterminowego regulowania rat kontrolowane jednostki naliczały odsetki w prawidłowej wysokości. Nieprawidłowość w powyższym zakresie wystąpiła tylko w 1 jednostce. W trakcie kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku w gminie Przodkowo stwierdzono:

Nieujmowanie w latach: 2013 - 2014 na koncie 221 – „Należności z tytułu dochodów budżetowych” należnych odsetek ustawowych od nieterminowych wpłat (w 2013 r. w wysokości $2\,782,28$ zł i w 2014 r. w wysokości

1 499,22 zł), jakie wystąpiły na koniec kwartału od nieterminowo regulowanych należności, co naruszyło § 8 ust. 5 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 Polskiej (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.).

Stosownie do ww. przepisu odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje, nie później niż na koniec każdego kwartału.

Po bezskutecznym upływie terminu zapłaty, określonym w wezwaniu na drogę sądową wystąpiło 6 kontrolowanych jednostek.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w trakcie kontroli kompleksowej gminy Zagrodno stwierdziła, że:

Według ewidencji księgowej zaległość z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych na 31.12.2014 r. wynosiła ogółem 4 958,73 zł, w tym: zaległość główna 4 120 zł, kwota 838,73 zł odsetki wyliczone wg stopy redyskonta weksli.

Zaległość w całości dotyczyła niezapłaconych rat z tytułu sprzedaży lokalu mieszkalnego i udziału w gruncie położonego w Modlikowicach 45 – umowa sprzedaży z dnia 14 września 2009 r. Z umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego wynikało, że sprzedaż dotyczy udziału w gruncie. Faktycznie sprzedaż dotyczyła sprzedaży lokalu mieszkalnego wraz z udziałem w gruncie, co wynikało z umowy przedwstępnej zawartej w formie aktu notarialnego w dniu 7.08.2009 r. We właściwej umowie sprzedaży z 14.09.2009 r. lokal mieszkalny nie został wykazany. Warunki umowy: cena sprzedaży 10 304 zł, płatna: kwota 2 064 zł przed zawarciem umowy i kwota 8 240 zł płatna w 10 rocznych ratach, każda po 824 zł do 31 marca każdego roku wraz z oprocentowaniem przy zastosowaniu stopy redyskonta weksli stosowanej przez NBP. Pozostała kwota do zapłaty została zabezpieczona wpisem hipoteki umownej w kwocie 8 240 zł (z wypisu z księgi wieczystej nie wynika, czy zabezpieczenie hipoteczne w kwocie 8 240 zł jest wraz z odsetkami redyskonta weksli i odsetkami od zaległości). Nabywca lokalu z kwoty 8 240 zł nie zapłacił ani jednej raty. Po upływie terminu płatności pierwszej raty w kwocie 824 zł do nabywcy lokalu wysłane zostały trzy wezwania do zapłaty (13.04.2010 r., 23.06.2010 r., 29.07.2010 r. – wezwania były przez nabywcę odbierane). W dniu 11.08.2010 r. został wystawiony pozew zapłaty. W dniu 09.11.2010 r. Sąd Rejonowy w Złotorii wydał nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym na kwotę 824 zł wraz z odsetkami ustawowymi od 1.04.2010 r. W nakazie zapłaty nie zostały uwzględnione odsetki należne gminie za okres od zawarcia umowy do 31 marca 2010 r. liczone według stopy redyskonta weksli. W dniu 01.02.2011 r. gmina wystąpiła do Komornika Sądowego w Złotorii o wszczęcie egzekucji z ruchomości z powyższego nakazu zapłaty. Następnie 27.02.2012 r. Gmina Zagrodno wystąpiła do Komornika z wnioskiem o wszczęcie egzekucji z nieruchomości. W dniu 15.04.2014 r. Komornik dokonał opisu i oszacowania nieruchomości. Licytacja wyznaczona na dzień 09.03.2015 r. zakończyła się negatywnie – brak nabywców.

Po upływie terminu płatności kolejnych rat do nabywcy wysyłane były kolejne wezwania do zapłaty (12.04.2011 r., 16.04.2012 r., 12.04.2013 r., 15.04.2014 r.). Na pozostałe raty nie były kierowane do sądu pozwy o zapłatę. Windykacja prowadzona jest z nieruchomości, na której ustanowiona jest hipoteka. Zadłużenie (zaległość) na 31.12.2013 r. wynosiło 4 134,73 zł, a na 31.12.2014 r. 4 958,73 zł.

W żadnej z kontrolowanych jednostek nie dopuszczono do przedawnienia należności w związku z niepodjęciem czynności windykacyjnych i egzekucyjnych.

Kwoty objęte działaniami egzekucyjnymi

Dochody wg poszczególnych tytułów (rodzaj dochodu)	Należność w zł na dzień:	Kwota objęta działaniami egzekucyjnymi (w zł)	Kwota wyegzekwowana (w zł)	Kwota udzielonych ulg (w zł)	Zaległość w zł na dzień:	w tym zaległości powstałe:
Sprzedaż lokali mieszkalnych	1.01.2013 r.	2 183 739,05	544 079,29	109 048,99	31.12.2013 r.	w 2013 r.
	2 231 156,83				1 836 022,62	414 536,52
	1.01.2014 r.	2 106 592,84	640 039,57	79 611,95	31.12.2014 r.	w 2014 r.
	2 342 040,04				2 013 757,71	366 573,58

2.4. Sprzedaż lokali użytkowych.

W kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego w badanym okresie zawarto: 57 umów sprzedaży lokali użytkowych w 2013 r. i 39 umów w 2014 r.

Dochody z tytułu sprzedaży lokali użytkowych w kontrolowanych jednostkach wyniosły: 4 686 704,25 zł w 2013 r. i 5 204 246,31 zł w 2014 r., co stanowiło odpowiednio: 0,12% dochodów własnych i 0,06% dochodów ogółem w 2013 r. oraz 0,13% dochodów własnych i 0,06% dochodów ogółem w 2014 r.

W 40 z 84 kontrolowanych jednostek zostały określone przez organ stanowiący jst zasady sprzedaży komunalnych lokali użytkowych.

Wartość lokali użytkowych została określona przez rzeczoznawcę majątkowego w formie operatu szacunkowego, stwierdzono tylko 1 przypadek (na 47 sprawdzonych) ustalenia wartości nieruchomości na podstawie operatów szacunkowych, dla których termin możliwości ich wykorzystania upłynął.

W pozostałych przypadkach kontrole wykazały, że przestrzegano zasad sprzedaży lokali użytkowych ustalonych przez organ stanowiący jst oraz określano cenę lokalu na podstawie wycen sporządzonych przez rzeczoznawcę.

Kosztami przygotowania lokalu użytkowego do sprzedaży obciążano nabywcę w 8 jednostkach.

Wszystkie sprawdzone umowy dotyczące 49 sprzedaży lokali użytkowych zostały zawarte w formie aktu notarialnego. W przypadku jednorazowej zapłaty ceny nabycia lokalu wpłata następowała nie później niż do dnia zawarcia umowy. Natomiast rozłożona na raty niespłacona część ceny (4 przypadki) podlegała oprocentowaniu w prawidłowej wysokości, a należność podlegała zabezpieczeniu poprzez ustanowienie hipoteki.

Wewnętrzne procedury regulujące działania zmierzające do ustalenia i odzyskania niezapłaconej w terminie należności dotyczące lokali użytkowych posiadały 23 kontrolowane jednostki.

W trakcie kontroli stwierdzono również, że w 77 jednostkach nie wystąpiła konieczność podejmowania czynności w celu wyegzekwowania należności.

W przypadku opóźnienia w zapłacie rat w stosunku do terminów określonych w umowie stosowano wezwania do zapłaty oraz prawidłowo naliczano odsetki w przypadku nieterminowego regulowania rat.

Po bezskutecznym upływie terminu zapłaty, zakreślonego w wezwaniu 1 jednostka wystąpiła na drogę sądową, tj.: gmina Zagrodno. Zgodnie z ustaleniami Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu:

Według ewidencji księgowej zaległość z tytułu sprzedaży lokalu użytkowego na 31.12.2014 r. wynosiła ogółem 8 591 zł w tym: 2 343 zł odsetki umowne wynikające z umowy sprzedaży 15% w stosunku rocznym. Zaległość w całości dotyczyła niezapłaconych rat z tytułu sprzedaży lokalu użytkowego położonego na działce nr 63 o pow. 385 m² – umowa sprzedaży z dnia 7 grudnia 2001 r. Warunki umowy: cena sprzedaży 17 460 zł, płatna: kwota 9 650 zł przed zawarciem umowy i kwota 7 810 zł płatna w 5 rocznych ratach, każda po 1 562 zł do 31 marca każdego roku wraz z oprocentowaniem 15% w stosunku rocznym. Pozostała kwota do zapłaty została zabezpieczona wpisem hipoteki umownej w kwocie 7 810 zł wraz z odsetkami. Po upływie terminu płatności każdej z rat wysyłane były wezwania do zapłaty, a następnie uzyskiwane sądowe klauzule wykonalności nadawane aktowi notarialnemu. Całość zadłużenia objęta jest postępowaniem egzekucyjnym (sygn. akt Km 1277/05, Km 1319/07 Komornik Sądowy – Andrzej Maciejewski w Złotorii). Do prowadzonych działań windykacyjnych nie ma zastrzeżeń. W latach: 2013 - 2014 w wyniku egzekucji nie uzyskano żadnej kwoty.

Kontrolowane jednostki nie dopuściły do przedawnienia się należności w związku z niepodjęciem czynności windykacyjnych i egzekucyjnych.

Kwoty objęte działaniami egzekucyjnymi

Dochody wg poszczególnych tytułów (rodzaj dochodu)	Należność w zł na dzień:	Kwota objęta działaniami egzekucyjnymi (w zł)	Kwota wyegzekwowana (w zł)	Kwota udzielonych ulg	Zaległość w zł na dzień:	w tym zaległości powstałe:
Sprzedaż lokali użytkowych	1.01.2013 r.	811 594,70	49 062,10	-	31.12.2013 r.	w 2013 r.
	1 436 221,35				821 118,29	40 527,62
	1.01.2014 r.	316 264,40	50 370,75	-	31.12.2014 r.	w 2014 r.
	970 542,12				301 689,25	52 328,11

2.5. Zwrot udzielonych bonifikat w związku ze zbyciem nieruchomości lub wykorzystaniem jej na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty.

W trakcie kontroli stwierdzono, że 26 kontrolowanych jednostek posiada wewnętrzne procedury regulujące działania zmierzające do ustalenia i odzyskania niezapłaconej w terminie należności.

Czynności mające na celu ustalenie, czy wystąpiły przesłanki do żądania zwrotu bonifikaty podjęły 44 jednostki, w pozostałych jednostkach podejmowanie takich czynności nie było konieczne.

W sytuacji wystąpienia przesłanek do zwrotu bonifikaty zobowiązane jednostki występowały o jej zwrot.

W wyniku przeprowadzenia kontroli przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu stwierdzono, że w 2 jednostkach po ustaleniu przesłanek żądania zwrotu udzielonej bonifikaty, jednostka dokonała obliczenia kwoty bonifikaty po jej waloryzacji przy zastosowaniu nieprawidłowego okresu i niewłaściwych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa GUS, co spowodowało w 1 przypadku (gmina Komprachcice) zawyżenie zwaloryzowanej kwoty bonifikaty o 17 841,27 zł oraz w 1 przypadku zaniżenie kwoty bonifikaty o 190,45 zł (miasto i gmina Krapkowice).

W przypadku braku wpłaty zobowiązanego do zwrotu udzielonej bonifikaty kontrolowane jednostki podejmowały działania w celu wyegzekwowania należności.

Kwoty objęte działaniami egzekucyjnymi

Zwrot udzielonych bonifikat przy	Należność na dzień (w zł):	Kwota objęta działaniami egzekucyjnymi (w zł)	Kwota wyegzekwowana (w zł)	Kwota udzielonych ulg (w zł)	Zaległość na dzień (w zł):	w tym zaległości (w zł) powstałe:
sprzedaży nieruchomości gruntowych i budynków	1.01.2013 r.	2 340,91	2 340,81	0,00	31.12.2013 r.	w 2013 r.
	28 482,18				0,10	0,00
	1.01.2014 r.	0,00	0,10	0,00	31.12.2014 r.	w 2014 r.
	0,10				0,00	0,00
sprzedaży lokali	1.01.2013 r.	1 556 322,11	130 164,43	418 650,05	31.12.2013 r.	w 2013 r.
	3 089 789,10				2 742 578,36	806 713,28
	1.01.2014 r.	3 043 472,25	103 659,46	575 090,46	31.12.2014 r.	w 2014 r.
	3 120 148,36				3 105 817,37	754 140,56

2.6. Umarzanie, odraczanie lub rozkładanie na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny na podstawie uchwał organów stanowiących jest podjętych w oparciu o art. 59 ustawy o finansach publicznych.

W trakcie kontroli stwierdzono, że w 75 kontrolowanych jednostkach organ stanowiący jest określił szczegółowe zasady, sposób i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny. Wszystkie uchwały zostały przekazane do organu nadzoru.

W badanym okresie w 33 jednostkach udzielono ulg na podstawie zasad określonych przez organ stanowiący jest.

Ulg w dochodach z mienia z tytułu (w zł)	2013 r.	2014 r.
Przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	17 081,44	18 206,85
Sprzedaży nieruchomości i budynków	8 134,70	0,00
Sprzedaży lokali mieszkalnych	109 048,99	79 611,95
Sprzedaży lokali użytkowych	0,00	0,00
Zwrotu udzielonych bonifikat (sprzedaż nieruchomości)	0,00	0,00
Zwrotu udzielonych bonifikat (sprzedaż lokali)	418 650,05	575 090,46
Zwrotu udzielonych bonifikat (przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności)	0,00	0,00
Łącznie	552 915,18	672 909,26

Nieprawidłowości dotyczące wydawania decyzji o udzieleniu ulg stwierdzono w 1 kontrolowanej jednostce. W trakcie kontroli problemowej Województwa Lubuskiego Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze stwierdziła, że:

- w następujących przypadkach decyzje o udzieleniu ulg podejmowały następujące osoby:
 1. 2013 r. – rozłożenie na raty opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w kwocie 4 496,88 zł – wicemarszałek J. H.;
 2. 2013 r. – rozłożenie na raty opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w kwocie 6 038,01 zł – wicemarszałek J. H.;
 3. 2014 r. – umorzenie należności wraz z odsetkami na dzień umorzenia z tytułu czynszu najmu za pomieszczenia biurowe w kwocie 837,10 zł i 402,73 zł odsetek – wicemarszałek S. T.;
 4. 2014 r. – rozłożenie na raty opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w kwocie 4 496,88 zł – wicemarszałek B. N.;
 5. 2014 r. – odroczenie terminu zapłaty opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości 6 038,01 zł – wicemarszałek B. N.,

działając niezgodnie z postanowieniami § 6 ust. 1 pkt 2 Uchwały Nr LV/572/2010 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 21 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Województwu Lubuskiemu lub jego jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg, w związku z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.) źródłami dochodów własnych województwa są m.in.: dochody z majątku województwa. Zatem należności powstałe w związku z dochodami własnymi (czynsz najmu, opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego) są należnościami przypadającymi Województwu Lubuskiemu. Dlatego też, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 2 Uchwały Nr LV/572/2010 organem uprawnionym do udzielania ulg w spłacie tych należności jest wyłącznie Zarząd Województwa.

2.7. Planowanie i realizacja dochodów ze sprzedaży nieruchomości.

W ramach kontroli koordynowanej czynnościami sprawdzającymi objęto również postępowanie kontrolowanych jednostek w zakresie wiarygodności planowania dochodów majątkowych stanowiących jeden z elementów niezbędnych do wyliczenia wskaźnika regulującego poziom zadłużenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Ustalanie niewiarygodnych (zawyżonych) dochodów majątkowych ma znaczący wpływ na kształtowanie się wskaźnika spłaty zadłużenia z art. 243 u.f.p., który, zgodnie z założeniami ustawodawcy, pozwala na określenie bezpiecznego poziomu zadłużenia dla każdej jst.

W powyższym zakresie przeprowadzone kontrole ustaliły, że w 5 kontrolowanych jednostkach zaplanowana w roku objętym kontrolą kwota dochodów ze sprzedaży nieruchomości nie miała uzasadnienia w składnikach majątkowych jst.

W 6 jednostkach nieruchomości, których planowana w roku objętym kontrolą sprzedaż miała stanowić podstawę wykonania planu dochodów, nie były objęte w danym roku postępowaniem zmierzającym do ich sprzedaży.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku w trakcie kontroli gminy Kołaki Kościelne ustaliła, że:

Analiza danych zamieszczonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Kołaki Kościelne na lata: 2015 - 2029, w wersji obowiązującej na dzień kontroli, wykazała, iż prognozowane dane o dochodach ze sprzedaży majątku są nierealne w świetle okazanej dokumentacji obrazującej posiadany przez gminę majątek i działania podejmowane przez gminę w celu realizacji dochodów z tego tytułu. Na lata: 2015 - 2029 przewidziano w WPF dochody ze sprzedaży majątku na łączną sumę 3 750 000 zł (po 250 000 zł w każdym roku), która ponad trzykrotnie przekracza wartość nieruchomości mogących być przeznaczonymi do sprzedaży. Według

oszacowania przedstawionego przez inspektora Urzędu Gminy zajmującego się sprawami gospodarki nieruchomościami, wartość nieruchomości, które będą mogły być wystawione na sprzedaż, wynosi 1 048 327 zł. Wskazania wymaga także nierealistyczne planowanie dochodów ze sprzedaży majątku w budżetach lat wcześniejszych. Plan ten nie miał uzasadnienia w ilości i wartości wystawianych do sprzedaży nieruchomości. W 2013 r. przeznaczono do sprzedaży 4 działki wyszacowane na sumę 26 802 zł. Plan założono w wysokości 250 000 zł, a jego wykonanie wyniosło 1 223 zł. W 2014 r. w planie przyjęto kwotę 185 000 zł; żadnych dochodów nie wykonano. Poza sporządzonymi operatami szacunkowymi (na łączną kwotę 26 802 zł) nie stwierdzono udokumentowania w 2014 r. żadnych działań w celu dokonania sprzedaży – nie sporządzono i nie upubliczniono wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz nie ogłoszono przetargów na zbycie. W 2015 r. przygotowano do sprzedaży 6 działek o wartości 63 550 zł, przy planie w wysokości 250 000 zł. Należy jednak wskazać, że z tego 2 działki o łącznej wartości 3 429 zł przewidziano do zbycia w drodze zamiany na działkę o wartości 3 815 zł, zatem operacja zamiany nie spowoduje żadnych dochodów ze sprzedaży. Trzy działki o łącznej wartości 46 337 zł przewidziano do sprzedaży w drodze bezprzetargowej na poprawę zagospodarowania nieruchomości przyległych; wartość tych działek ustalono jako wartość z operatów szacunkowych powiększoną o 30%. Tylko jedną działkę przewidziano do zbycia w drodze przetargu – o wartości 13 398 zł (wartość z operatu powiększona o 30%). W dniu 5 października 2015 r. opublikowano wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Podane wyżej okoliczności przesądzają o konieczności uznania, że planowane w budżecie na 2015 r. dochody ze sprzedaży nieruchomości należy uznać za około czterokrotnie zawyżone.

W konsekwencji przedstawionych nieprawidłowości wypaczono wartość wskaźnika spłaty zadłużenia gminy, o którym mowa w przepisach art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 243 ust. 2 ustawy obliczenie wskaźnika nastąpiło bowiem na 2014, 2015 i 2016 r. przy uwzględnieniu planu dochodów ze sprzedaży majątku według stanu na koniec III kwartału 2013, 2014 i 2015 r. Plan ten w świetle ustaleń kontroli nie mógł być uznany za realny.

Z przesłanego do RIO w Białymstoku projektu uchwały w sprawie WPF na lata: 2016 - 2029, przyjętego przez Radę Gminy Kołaki Kościelne w dniu 12 listopada 2015 r., wynika, że ustalenia kontroli w zakresie realistyczności dochodów ze sprzedaży majątku zostały uwzględnione. Łączna kwota prognozowanych dochodów z tego tytułu w latach: 2016 - 2029 przyjęta w projekcie uchwały w sprawie WPF z dnia 12 listopada 2015 r. wynosi 1 326 413 zł, tj. o 2 423 587 zł mniej niż w wersji obowiązującej w 2015 r.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie w trakcie kontroli gminy Białogard wskazała, że kwoty uzyskane z dochodów ze sprzedaży były zdecydowanie niższe od planowanych: w 2013 r. – 13,36%, a w 2014 r. – 4,64%. Z wyjaśnień udzielonych przez Wójta i Skarbnika w sprawie planowania dochodów wynikało, że: plany dochodów były ustalane na podstawie danych uzyskanych od pracownika zajmującego się nieruchomościami. Ponadto w roku 2014 do planu dochodów ze sprzedaży majątku wprowadzono środki dotyczące sprzedaży zwrotnej majątku, która miała być przeprowadzona ze względu na brak środków finansowych w budżecie. W ostateczności zrezygnowano z tego i przeprowadzona została subrogacja wierzytelności.

2.8. Ewidencja księgowa.

Ewidencja księgowa dochodów związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości prowadzona była w większości jednostek zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Nieprawidłowości stwierdzono w 19 przypadkach (na 570 objętych kontrolą, co stanowiło 3,33% badanej próby) na łączną kwotę 359 355,80 zł.

W powyższym zakresie Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku stwierdziła w trakcie kontroli kompleksowej gospodarki finansowej miasta Brańsk:

błędne klasyfikowanie dochodów z opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Były one ujmowane w § 0770 „wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”, zamiast w § 0760 „wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności”. Błędnie skasyfikowane dochody wynosiły 93 962,38 zł w 2013 r. i 22 310,09 zł w 2014 r.

Natomiast Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu stwierdziła w trakcie kontroli kompleksowej gospodarki finansowej gminy Tarnów Opolski, że:

cała kwota należności z tytułu opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości była ewidencjonowana na koncie 221 – „Należności z tytułu dochodów budżetowych”. Zgodnie z zasadami określonymi w r.z.p.k oraz zakładowym planie kont konto 221 przeznaczone jest do ewidencji należności, z wyjątkiem należności zhipotekowanych, z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy. Termin płatności całej powyższej należności (67.868,25 zł) przypadał na kolejne lata. (...) W trakcie trwania czynności kontrolnych powyższa nieprawidłowość została usunięta poprzez zaksięgowanie należności na koncie 226 – „Długoterminowe należności budżetowe”.

W zakresie ewidencji księgowej pozostałych dochodów objętych kontrolą stwierdzono przypadki błędnego prowadzenia ewidencji księgowej w 112 przypadkach na 1 522 objętych kontrolą, co stanowiło 7,35% badanej próby, na łączną kwotę 5 856 283,35 zł.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie zastosowania nieprawidłowej podziałki klasyfikacji budżetowej oraz ewidencjonowania uzyskanych dochodów na niewłaściwych kontach analitycznych.

Regionalna Izba Obrachunkowa:

- we Wrocławiu stwierdziła w trakcie kontroli gminy Zagrodno, że:

Dochody ze sprzedaży gruntów rolnych w kwocie 28 179 zł za rok 2013 i w kwocie 166 800 zł za rok 2014 (odpowiednio działka Nr 110, obręb Wojciechów oraz działka Nr 380/1 obręb Zagrodno) zostały ujęte w dz. 700 „Gospodarka mieszkaniowa” rozdz. 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” § 0770 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”, zamiast w dz. 010 „Rolnictwo i łowiectwo” rozdz. 01095 „Pozostała działalność” § 0770 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”. Powyższe było niezgodne ze wskazaniami wynikającymi z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.).

- w Szczecinie ustaliła w trakcie kontroli miasta i gminy Połczyn-Zdrój, że:

Ewidencja księgowa dochodów (na łączną kwotę 2 365 049,43 zł) z tego tytułu prowadzona była w dz. 700 rozdz. 70005 § 0780 – wpływy ze zbycia praw majątkowych zamiast § 0770 – wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, co było niezgodne z zasadami klasyfikowania tego rodzaju operacji określonymi rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053).

- w Olsztynie stwierdziła w trakcie kontroli powiatu węgorzewskiego, że dochody w wysokości 866 150 zł: zaksięgowano na koncie 221 w korespondencji z kontem 720 – „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”, jako dochód budżetowy związany bezpośrednio z podstawową działalnością jednostki, co było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 Polskiej. Zgodnie z opisem konta 760 określonym w pkt 74 załącznika nr 3 do wymienionego rozporządzenia, dochody ze sprzedaży środków trwałych należało ewidencjonować na stronie Ma konta 760 – „Pozostałe przychody operacyjne”, służące do „ewidencji przychodów niezwiązanych bezpośrednio z podstawową działalnością jednostki, w tym wszelkich innych przychodów niż podlegające ewidencji na kontach: 700, 720, 730, 750, jako przychody ze sprzedaży środków trwałych”.

- w Opolu w trakcie kontroli gminy Komprachcice ustaliła, że:

w wyniku analizy zapisów ewidencji księgowej oraz sprawozdań RB 27 S stwierdzono, iż w tutejszej jednostce dochody z powyższego tytułu ewidencjonuje się stosując niewłaściwą klasyfikację budżetową, tj. § 087 – „wpływy ze sprzedaży składników majątkowych”, zamiast § 077 – „wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”.

3. Postępowanie i wnioski pokontrolne.

W wyniku czynności kontrolnych przeprowadzonych w ramach kontroli koordynowanej do kontrolowanych jednostek skierowano 183 wnioski pokontrolne.

Do 2 wniosków pokontrolnych złożono zastrzeżenia, które oddalone zostały przez kolegia regionalnych izb obrachunkowych. Zastrzeżenia wniesione zostały przez:

1. Burmistrza Gminy i Miasta Dobczyce w zakresie obciążania nabywcy kosztami wyceny nieruchomości, czym naruszono art. 25 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie uchwałą nr KI – 412/401/15 z dnia 18 listopada 2015 r. oddaliło wniesione zastrzeżenia stwierdzając, że wójtowie, burmistrzowie bądź prezydenci miasta w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości zapewniają wycenę tych nieruchomości.
2. Burmistrza Miasta Lublińca w zakresie sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste i dzierżawę zarzucając błędną wykładnię przepisów art. 35 ust. 2 pkt 8, 10 i 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami i niewłaściwe zastosowanie art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.). Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą nr 541/XXVII/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r. oddaliło wniesione zastrzeżenia. W uzasadnieniu wskazano m.in., że:
 - niepodanie w wykazie nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy wysokości opłat z tytułu dzierżawy stanowi naruszenie przepisu art. 35 ust. 2 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami; w celu realizacji zasady jawności w obrocie nieruchomościami wspomniany wykaz powinien w sposób jasny i pełny podawać wszystkie niezbędne elementy, których wymaga art. 35 ust. 2, w tym punkt 8 dotyczący określenia opłat z tytułu dzierżawy,
 - podstawą prawną zamieszczenia w wykazie nieruchomości informacji o terminie złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2, stanowi przepis art. 35 ust. 2 pkt 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
 - zakres informacji zawarty w wykazie nieruchomości zgodnie z przepisem art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami uzależniony jest od umowy, którą zamierza zawrzeć jednostka; wykaz nieruchomości stanowi rodzaj informacji skierowanej do potencjalnie szerokiego grona odbiorców, zatem zakres, jaki obejmuje, powinien zawierać wszystkie elementy wymienione w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nawet jeżeli wynikają one wprost z innych przepisów ustawy.

W oparciu o wyniki kontroli złożono 1 zawiadomienie o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zawiadomienie w dniu 10 listopada 2015 r. złożyła Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, wskazując na naruszenie dyscypliny finansów publicznych stwierdzone w wyniku przeprowadzonej w Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdrój kontroli kompleksowej. Na dzień 31.12.2013 r. i 31.12.2014 r. wystąpiły w kontrolowanej jednostce zaległości z tytułu zwrotu udzielonych bonifikat przy sprzedaży mieszkań w ogólnej kwocie 150 224,16 zł (zaległości dotyczą dwóch dłużników). Stwierdzona nieprawidłowość, w ocenie Izby, może stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168), polegające na niepobraniu lub niedochodzeniu należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia oraz dopuszczenie do przedawnienia tej należności. Wskazano Burmistrza Miasta i Gminy Busko-Zdrój jako osobę, która może być odpowiedzialna za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach w oparciu o wynik kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdrój złożyła również zawiadomienie o przestępstwie do Prokuratury Rejonowej w Busku-Zdroju. Na podstawie art. 304 § 2 k.p.k. zawiadomiono o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez radcę prawnego – pracownika Urzędu Miasta, polegającego na tym, że w trakcie przeprowadzenia kontroli kompleksowej gminy Busko-Zdrój w dniach: od 24 lutego 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. przedłożył kontrolującym inspektorom wyjaśnienia i dokumentację „wytworzoną” przez siebie dla celów kontroli z nieprawdziwymi danymi:

- prezentatami Sądu Rejonowego w Busku Zdrój i pieczętą Urzędu Miasta i Gminy potwierdzającą wysłanie pozwu o zapłatę z dnia 25.11.2011 r. oraz
- poświadczając własnym podpisem kopie z akt sądowych Sądu Okręgowego w Kielcach oraz zgodność z oryginałem pozwu o zapłatę przeciwko dłużnikowi (...), w celu użycia za autentyczne co do okoliczności mających znaczenie prawne, w sytuacji gdy dokumenty te nie zostały nigdy złożone do wskazanych Sądów, tj. o przestępstwo z art. 270 § 1 k.k. i 271 § 1 k.k.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach w oparciu o art. 303 k.p.k. wniosła o wszczęcie i przeprowadzenie w niniejszej sprawie postępowania karnego.

4. Podsumowanie.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że jednostki terminowo i prawidłowo ustalały należności w zakresie dochodów objętych czynnościami sprawdzającymi.

Nieprawidłowości odnotowano głównie w zakresie sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz ogłaszania postępowań przetargowych.

Ponadto w wyniku prowadzonych kontroli stwierdzono, że kontrolowane jednostki obciążały nabywców nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia. Łączna kwota poniesiona przez nabywców nieruchomości wyniosła, wg danych wykazanych w protokołach 170 289,98 zł. Występowały także przypadki obciążania nabywców nieruchomości kosztami opracowania dokumentacji niezbędnej do zbycia nieruchomości na podstawie zapisów uchwał organów stanowiących jst w sprawie zasad zbycia nieruchomości.

Obciążanie przyszłych nabywców nieruchomości gruntowych kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, tj. kosztami wyceny nieruchomości, narusza art. 25 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Stosownie do przywołanych przepisów gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz albo prezydent miasta). Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ww. ustawy, który to przepis w pkt 2 określa, że jedną z takich czynności jest zapewnienie wyceny nieruchomości.

Z treści ww. przepisów wynika, że podmiotem, na którym spoczywa obowiązek dokonania wyceny nieruchomości, a tym samym pokrycia jej kosztów, jest organ gminy, brak jest zatem podstaw do obciążania tego rodzaju kosztami przyszłych nabywców (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 r., I OSK 1807/11).

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

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że kształtowanie wysokości ceny sprzedaży nieruchomości może nastąpić w sposób uwzględniający rekompensatę poniesionych przez sprzedającego kosztów, np. wyceny nieruchomości.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że 60% kontrolowanych jednostek nie posiada wewnętrznych regulacji określających zasady i tryb dochodzenia należności z tytułów cywilnoprawnych.

Ustalenie procedur wewnętrznych (w związku z brakiem jasnych zasad ustawowych) wyznaczających jednostkom sektora finansów publicznych obowiązki w zakresie ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do

zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, pozwoli na podejmowanie skutecznych działań w celu uzyskania należnych jednostkom dochodów.

Kierownik jednostki określając zasady i tryb dochodzenia należności z tytułów cywilnoprawnych powinien uwzględnić strukturę organizacyjną oraz rodzaj dochodów cywilnoprawnych. Procedury powinny również zawierać elementy pozwalające na weryfikację jej realizacji przez poszczególnych pracowników jednostki, w tym podział obowiązków, sposób dokumentowania postępowania, terminowość itp.

Określenie zasad i trybu dochodzenia należności z tytułów cywilnoprawnych wypełnia również obowiązek kierownika jednostki (wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego) w zakresie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej oraz realizacji jej celów.

Jednocześnie w większości kontrolowanych jednostek czynności kontrolne wykazały, że nie wystąpiły przesłanki do podejmowania działań egzekucyjnych. W przypadku przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości dotyczyło to 62% kontrolowanych jednostek, a w przypadku sprzedaży: nieruchomości gruntowych i budynków 75%, lokali mieszkalnych 81% i lokali użytkowych 95% jednostek.

Biorąc powyższe pod uwagę oraz mając na względzie niewielką liczbę stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie ustalania należności, można stwierdzić, że kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w sposób prawidłowy wykonują dyspozycje art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w zakresie ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446);
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz.814);
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz.486);
5. Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.);
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1490);
7. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83 z późn. zm.);
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.);
9. Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r., poz. 599);
10. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.);
11. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.);
12. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.);
13. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.);
14. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U z 2016 r. poz. 198 z późn. zm.);
15. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.);
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 Polskiej (Dz.U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.);
17. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168);
18. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984).

6. Wykaz jednostek objętych kontrolą wg właściwości miejscowej RIO

Lp.	Regionalna Izba Obrachunkowa	Kontrolowana jednostka	Rodzaj (typ) jednostki
1.	Białystok	Brańsk	miasto
2.		Jasionówka	gmina
3.		Kołaki Kościelne	gmina
4.		Poświętne	gmina
5.		Siemiatycze	miasto
6.	Bydgoszcz	Aleksandrów Kujawski	gmina
7.		Ciechocinek	miasto
8.		Lubiewo	gmina
9.		Siczenko	gmina
10.		Tuchola	miasto i gmina
11.		tucholski	powiat
12.	Katowice	Krzepice	miasto i gmina
13.		Lubliniec	miasto
14.		Mierzęcice	gmina
15.		Popów	gmina
16.		Zabrze	miasto na prawach powiatu
17.	Gdańsk	Czarne	miasto i gmina
18.		Kościerzyna	miasto
19.		Pruszcz Gdański	miasto
20.		Kwidzyn	miasto
21.		Przedkowo	gmina
22.		Rumia	miasto
23.		Sopot	miasto na prawach powiatu
24.		Tczew	miasto
25.	Kielce	Busko-Zdrój	miasto i gmina
26.		Kazimierza Wielka	miasto i gmina
27.		Raków	gmina
28.		Sandomierz	miasto
29.		Starachowice	miasto
30.	Kraków	Dobczyce	miasto i gmina
31.		Gnojnik	gmina
32.		Nowy Targ	miasto
33.		Skala	miasto i gmina
34.		Zawoja	gmina
35.	Lublin	Chelm	miasto na prawach powiatu
36.		krasnostawski	powiat
37.		Łęczna	miasto i gmina
38.		Łuków	gmina
39.		Zamość	miasto na prawach powiatu
40.	Łódź	Biała Rawska	miasto i gmina
41.		Stryków	miasto i gmina
42.		piotrkowski	powiat
43.		Zgierz	miasto
44.	Olsztyn	Kiwity	gmina
45.		Lubawa	miasto
46.		Tolkmicko	miasto i gmina
47.		węgorzewski	powiat

48.	Opole	Brzeg	miasto
49.		Krapkowice	miasto i gmina
50.		Komprachcice	gmina
51.		strzelecki	powiat
52.		Tarnów Opolski	gmina
53.	Poznań	Gniezno	miasto
54.		Oborniki	miasto i gmina
55.		pleszewski	powiat
56.		Wronki	miasto i gmina
57.		Zbąszyń	miasto i gmina
58.	Rzeszów	Jarocin	gmina
59.		Jasło	miasto
60.		Jeżajski	powiat
61.		Oleszyce	miasto i gmina
62.		Sieniawa	miasto i gmina
63.	Szczecin	Białogard	gmina
64.		Drawno	miasto i gmina
65.		Pełczyce	miasto i gmina
66.		Polczyn-Zdrój	miasto i gmina
67.		Świnoujście	miasto na prawach powiatu
68.	Warszawa	Złocieniec	miasto i gmina
69.		ciechanowski	powiat
70.		Głinojeck	miasto i gmina
71.		Nowy Dwór Mazowiecki	miasto
72.		Różan	miasto i gmina
73.	Wrocław	Sadowne	gmina
74.		dolnośląskie	województwo
75.		Karpacz	miasto
76.		Kłodzko	miasto
77.		Legnickie Pole	gmina
78.	Zielona Góra	Zagrodno	gmina
79.		ząbkowicki	powiat
80.		Cybinka	miasto i gmina
81.		Kostrzyn nad Odrą	miasto
82.		lubuskie	województwo
83.	Zielona Góra	Międzyrzecz	miasto i gmina
84.		Słubice	miasto i gmina

