

Nr sprawy: BKI.1711.1.2020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli:

BKI.1711.1.2020 – Kontrola w zakresie ustalania należności pieniężnych z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania .

Jednostka przeprowadzająca kontrolę:

Urząd Miejski w Wałbrzychu.

Kontrolujący:

Rafał Głuszek – kierownik Biura Kontroli i Inwentaryzacji na podstawie upoważnienia Prezydenta Miasta Wałbrzycha nr BO.077.1467.2020 z dnia 27 października 2020 r.

(akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana:

Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu, ul. Jana Matejki 1 (zwany w dalszej części wystąpienia „ZDKiUM”).

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Dyrektorem ZDKiUM jest Pan Krzysztof Szewczyk zatrudniony na stanowisku na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu. Umowa zawarta na czas nieoznaczony. Dyrektor ZDKiUM działa na podstawie pełnomocnictwa udzielonego na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (bieżący stan prawny: t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.). Zarządzeniem nr 911/2013 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 5 lipca 2013 r. zostało udzielone Dyrektorowi pełnomocnictwo do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w imieniu Prezydenta Miasta Wałbrzycha.

Okres objęty kontrolą:

Lata 2018-2019 z uwzględnieniem danych z poprzednich okresów sprawozdawczych i bieżącej działalności jednostki.

Kontrolę przeprowadzono w okresie:

od dnia 30 października 2020 r. do dnia 15 grudnia 2020 r.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustalenia ogólnie-organizacyjne

1.1 Dane ogólne

Jednostka budżetowa pod nazwą „Zarząd Dróg i Komunikacji” została utworzona Uchwałą nr XII/166/2005 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 26 sierpnia 2005 r. Zadania ZDKiUM zostały określone w Statucie nadanym Uchwałą nr XXXVIII/209/05 z dnia 29 marca 2005 roku Rady Miejskiej Wałbrzycha (opublikowany: Dolno.2005.93.2042 z dnia 25 maja 2005 r.), ze zmianami wprowadzonymi:

- Uchwałą nr LIII/400/06 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 26 czerwca 2006 r.;
- Uchwałą nr LIII/458/10 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 24 czerwca 2010 r.;
- Uchwałą nr XIV/109/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 21 czerwca 2011 r.;

- Uchwałą nr XIV/110/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 21 czerwca 2011 r.;
- Uchwałą nr XLI/360/12 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 20 grudnia 2012 r.;
- Uchwałą nr XLIII/387/13 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 31 stycznia 2013 r.

Zgodnie z postanowieniami Statutu, ZDKiUM realizuje zadania, w części dotyczącej dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta Wałbrzycha oraz na drogach wewnętrznych stanowiących mienie komunalne Gminy Wałbrzych. Do zadań należy wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz zawieranie umów na zajęcie pasa drogowego dróg wewnętrznych, na umieszczanie w pasie drogowym reklam, obiektów handlowych, tymczasowych stoisk handlowych oraz pobiera opłaty i kary pieniężnych z tego tytułu.

Główną Księgową ZDKiUM jest Pani Małgorzata Prasek, której Dyrektor Zarządu w dniu 2 listopada 2016 r. powierzył obowiązki i odpowiedzialność na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w tym:

1. prowadzenie rachunkowości jednostki,
2. wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi,
3. dokonywania wstępnej kontroli:
 - a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
 - b) kompletność i rzetelność dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

1.2. Regulacje prawne i organizacyjne w zakresie objętym kontrolą.

Zasady działalności ZDKiUM w okresie objętym kontrolą zostały ustalone w Regulaminie Organizacyjnym Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu wprowadzonym Zarządzeniem nr 120/2017 Dyrektora Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu z dnia 10 października 2017 r. ze zmianami wprowadzonymi Zarządzeniem nr 121/2017 z dnia 17 października 2017 r. oraz Zarządzeniem nr 9/2018 z dnia 21 września 2018 r. Zgodnie z zapisami ww. Regulaminu odpowiedzialność za sprawowanie kontroli zarządczej przypisano Kierownikom Działów. Zarządzeniem nr 133/2013 Dyrektora ZDKiUM z dnia 18 grudnia 2013 r. określono zasady wykonywania kontroli zarządczej w ZDKiUM.

Obowiązująca w jednostce polityka rachunkowości została wprowadzona Zarządzeniem nr 116/2018 Dyrektora ZDKiUM z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości. Odnosząc się do zapisów polityki rachunkowości w zakresie objętym kontrolą zauważyć należy, że nie wprowadzono zapisów ustalających zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, stosownie do postanowień art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.). Kontrolujący pobrał w sprawie wyjaśnienie w sprawie od Dyrektora ZDKiUM (**akta kontroli str. 2-5**).

Przedmiotową dokumentację ustala w formie pisemnej i aktualizuje w oparciu o postanowienia art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Zarządzeniem nr 83/2020 z Dyrektora Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu z dnia 4 grudnia 2020 r. zaktualizowano zasady (politykę) rachunkowości jednostki ww. zakresie dostosowując zapisy do obowiązujących przepisów oraz rozwiązań stosowanych w jednostce.

akta kontroli str. 6-7

1.3. Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej

Wykonywanie kontroli wewnętrznej regulują następujące przepisy wewnętrzne:

1. Zarządzenie nr 12/2014 Dyrektora ZDKiUM z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie sposobu i zasad wykonywania kontroli wewnętrznej w Zarządzie dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu;
2. Instrukcja kontroli dokumentów księgowych w Zarządzie Dróg Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu, wprowadzonej Zarządzeniem nr 2/2016 Dyrektora ZDKiUM w Wałbrzychu z dnia 5 stycznia 2016 r. oraz Instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo – księgowych w Zarządzie Dróg Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu wprowadzonej Zarządzeniem nr 92/2019 Dyrektora Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu z dnia 20 września 2019 r.

III. Dochody z tytułu zajęcia pasa drogowego

1. Stan i kompletność urządzeń księgowych

Obsługa finansowo-księgowa prowadzona jest za pomocą programu komputerowego „Otago” w modułach FKJB (księga główna) oraz WPBUD (ewidencja ksiąg pomocniczych).

Ewidencja zdarzeń odbywa się w urządzeniach księgowych (kontach) ujętych w zakładowym planie kont (z wyłączeniem przypadków opisanych w dalszej części wniosków pokontrolnych). Księgi rachunkowe jednostki obejmują zbiory zapisów księgowych, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości .

2. Prawidłowość i terminowość zapisów w ewidencji księgowej

Kontrola w zakresie prawidłowości i terminowości dokonywania zapisów w ewidencji księgowej wykazała, że:

1. przychody z tytułu dzierżawy pasa drogowego na drogach wewnętrznych ewidencjonowane były na koncie 701-02-01 nieprzewidzianym do stosowania w zakładowym planie kont jednostki. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej. Ponadto zauważyć należy, że do ewidencji przychodów z tytułu dochodów budżetowych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 342) służy konto 720. W związku z powyższym kontrolujący przyjął od Pani Małgorzaty Prasek Głównej Księgowej Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu wyjaśnienie (**akta kontroli str. 8-10**) z którego wynika, że *„Przy wdrażaniu programu finansowo-księgowego OTAGO, Plan Kont, zgodnie z dyspozycją ówczesnego głównego księgowego, został przeniesiony w całości z poprzedniego systemu księgowego YUMA, w tym również konto 701. W toku wdrażania i pracy w nowym systemie następowały zmiany dotyczące funkcjonalności programu, ale także zatrudnienia na stanowisku głównego księgowego. Zakładowy Plan Kont został zmodyfikowany,*

uzupełniony o brakujące konta, niezbędne do prowadzenia ksiąg rachunkowych Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta, uwzględniając specyfikę działalności jednostki. Wprowadzono m.in. konto 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”, służące do ewidencji księgowej w zakresie dochodów. W zmienionych zasadach (polityce) rachunkowości konto 701 nie zostało uwzględnione, ponieważ nie ma zastosowania do ujmowania operacji występujących w jednostce. Jednak nie usunięto konta z systemu księgowego. Przychody z tytułu umów dzierżawy gruntów stanowiących pas drogowy dróg wewnętrznych omyłkowo były ewidencjonowane na koncie 701, zamiast 720, co stwierdzono w trakcie prowadzonej kontroli. W związku z tym wykryte nieprawidłowości zostały niezwłocznie poprawione. Sprawdzono wszystkie operacje zaewidencjonowane w 2020 r. i błędne w okresie od 01.01.2020 r. do 31.10.2020 r. zostały dokumentem PK nr 1526 z 23 listopada 2020 r. skorygowane (dokument PK w załączeniu). Od 1 listopada 2020 r. operacje księgowe w zakresie przychodów z tytułu umów dzierżawy gruntów stanowiących pas drogowy dróg wewnętrznych ewidencjonowane są zgodnie z planem kont”;

2. W próbie kontrolnej wystąpiły przypadki, prowadzenia dla każdej decyzji, wydanej kontrahentowi, oddzielnej kartoteki. W związku z powyższym kontrolujący przyjął od Pani Małgorzaty Prasek Głównej Księgowej Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu wyjaśnienie (**akta kontroli str. 8-10**) z którego wynika, że „W ewidencji dochodów dotyczących decyzji za zajęcie pasa drogowego zdarza się, że dla jednego zobowiązanego prowadzone jest więcej niż jedna kartoteka. Wynika to z faktu, iż w systemie OTAGO jest jedna baza kontrahentów, wspólna dla wszystkich jednostek Gminy. Użytkownicy (dotyczy to również pracowników pozostałych jednostek) przy rejestrowaniu dokumentów nie zawsze korzystają z istniejącej bazy, tylko wprowadzają swojego kontrahenta ponownie. Ponadto przy zmianie danych kontrahenta, takich jak nazwa, siedziba, numer NIP, czy też przekształceń jest wprowadzany nowy kontrahent. W związku z tym występują sytuacje, w których zapisy dotyczące decyzji dla jednego zobowiązanego znajdują się na odrębnych kartotekach. Nie mniej jednak przy uzgodnieniach sprawdzane i uwzględniane są wszystkie kartoteki poszczególnych kontrahentów”. Odnosząc się do złożonego wyjaśnienia zauważyć należy, że stosownie do postanowień rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 342), opis funkcjonowania konta 221 - „Należności z tytułu dochodów budżetowych” „Ewidencja szczegółowa do konta 221 powinna być prowadzona według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej oraz budżetów, których należności dotyczą”.
3. Odpisy należności były ewidencjonowane na kontach Wn 221 i Ma 720 ze znakiem „minus” niezgodnie z zasadą funkcjonowania przedmiotowych kont zawartą w ww. rozporządzeniu. W związku z powyższym kontrolujący przyjął od Pani Małgorzaty Prasek Głównej Księgowej Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu wyjaśnienie (**akta kontroli str. 8-10**) z którego wynika, że „Powodem takiego działania był fakt, iż przy księgowaniu odpisu na kontach Wn 720 i Ma 221 powstawało saldo na koncie 720 po stronie Wn. Aby tego uniknąć zastosowano opisany wyżej sposób księgowania. Po analizie przygotowywanych wydruków i dokumentacji podlegających kontroli stwierdzono, że błędne wydruki są efektem niepoprawnych parametrów ustawień w programie finansowo- księgowym OTAGO. Takie ustawienia zostały wprowadzone przy wdrażaniu systemu. Mała znajomość nowego programu, niepełna wiedza

informatyczna lub jej brak w zakresie możliwości dokonywania modyfikacji w ustawieniach programu spowodowały, że działania pracowników były skupione na tym, by szukać rozwiązań i dokonywać takich operacji, aby dane wykazywane w sprawozdaniach były prawidłowe. Nadmieniam, że system OTAGO jest skomplikowany w obsłudze, mało intuicyjny, a współpraca z opiekunami bardzo utrudniona. W wielu sytuacjach jesteśmy zdani tylko na siebie, nie zawsze umiemy sobie poradzić ze stroną informatyczną, ustawieniami, ale umiemy dostrzec błąd, wskazać niewłaściwą kwotę, z czego wynika, wyjaśnić przyczynę i uwzględnić właściwe wartości. Mając na uwadze zaistniałą sytuację, wszystkie parametry ustawień w zakresie operacji księgowych, struktury kont, tworzenia zestawień i informacji prezentowanych w sprawozdaniach zostaną dokładnie zweryfikowane i zmodyfikowane, aby rachunkowość i gospodarka finansowa Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta prowadzona była w zgodzie z obowiązującymi przepisami i zasadami”.

3. Sprawozdawczość budżetowa

Kontrolą rzetelności wykazywania danych objęto sprawozdania Rb – 27S z wykonania planu dochodów budżetowych sporządzone za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 r., od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. oraz od początku roku do dnia 30 września 2020 r.

Dane wykazane w sprawozdaniach w pozycjach plan, należności, wykonanie, saldo końcowe były zgodne z ewidencją księgową.

4. Dochody z tytułu zajęcia pasa drogowego

4.1. Decyzje administracyjne

Stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych położonych w granicach administracyjnych Miasta Wałbrzycha na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg zostały ustalone Uchwałą nr XLIII/385/13 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 31 stycznia 2013 r. ze zmianami wprowadzonymi Uchwałą nr XIX/187/19 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 19 grudnia 2019 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o postanowienia przepisów art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1264) na podstawie losowo wybranej próby postępowań dotyczących wydawania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego za lata 2018, 2019 i III kwartał 2020 r. Wyniki kontroli przedstawiono w zestawieniach stanowiących **akta kontroli str. 11-22**.

W oparciu o ustalenia kontroli pobrano wyjaśnienia od Pana Krzysztofa Szewczyka Dyrektora ZDKiUM (**akta kontroli str. 6-7**), które w części zostały uwzględnione i odniesione w odpowiednim miejscu sporządzonych zestawień.

Z ustaleń kontroli wynika, że:

1. Decyzja nr R-09G/2019 z dnia 5 marca 2019 r. oraz decyzja nr 22G/2019 z dnia 24 kwietnia 2019 r. zostały wydane na wnioskodawcę – wykonawcę robót (remont elewacji budynku wspólnoty mieszkaniowej). Kontrolujący pobrał w sprawie wyjaśnienie od Dyrektora ZDKiUM (**akta kontroli str. 6-7**). Zauważyć należy, że stosownie do postanowień art. 28 ustawy z dnia

14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. W związku z powyższym wykonawcy robót występowali w postępowaniu jako pełnomocnicy strony, a nie jako strona postępowania, a tym samym decyzja powinna być wystawiona na inwestora. Ponadto zauważyć należy, że stosownie do postanowień art. 32 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego strona może działać przez pełnomocnika (...). Natomiast zgodnie z art. 33 ust. 3 przedmiotowej ustawy „Pełnomocnik dołącza do akt oryginal lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa (...)”.

2. brak opłaty skarbowej w dokumentacji postępowań dotyczących zezwoleń: decyzja nr 90G/2018 z dnia 27 czerwca 2018 r., nr 38G/2018 z dnia 15 marca 2018 r., nr 75G/2019 z dnia 12 sierpnia 2019 r. i nr 44G/2019 z dnia 21 maja 2019 r. Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora ZDKiUM (**akta kontroli str. 6-7**) wynika, że „(...) kopie opłaty są dołączane do dokumentacji, które z różnych powodów mogą ulec odłączeniu od całości tematu (...)”. Odnosząc się do złożonego wyjaśnienia zauważyć należy, że zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330) „Składający wniosek lub pełnomocnictwo albo dokonujący zgłoszenia zobowiązany jest dołączyć dowód zapłaty należnej opłaty skarbowej, zwany dalej "dowodem zapłaty", albo uwierzytelnioną kopię dowodu zapłaty, nie później niż w ciągu 3 dni od chwili powstania obowiązku jej zapłaty. Dowód zapłaty może mieć formę wydruku potwierdzającego dokonanie operacji bankowej”, a „Dowód zapłaty albo jego uwierzytelnioną kopię pozostawia się w aktach sprawy (...)”. Brak dokumentów w aktach sprawy stanowi o niedostatecznej kontroli zarządczej stanowiącej zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.
3. Nie przedłożono inwentaryzacji powykonawczej zadania wymaganej warunkami decyzji nr 30W/2019 z dnia 4 października 2019 r. i 190G/2018 z dnia 26 listopada 2018 r. Zgodnie ze złożonym, przez Dyrektora ZDKiUM wyjaśnieniem (**akta kontroli str. 6-7**) w pierwszym przypadku decyzja nie była decyzją kończącą zadania, natomiast w następnym postępowaniu nie było wymagane złożenie inwentaryzacji z uwagi na fakt, iż dotyczyła przebudowy istniejącej już sieci. Odnosząc się do złożonego wyjaśnienia zauważyć należy, że decyzja powinna opierać się zgodnie z art. 107 § 3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego na ustalonym w drodze prowadzonego postępowania stanie faktycznym.
4. W dniu 21 listopada 2018 r. zostało złożony wniosek przedmiotem którego było wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego ul. Pocztowa dz. nr 125/1 w związku z przebudową sieci energetycznej. Termin zajęcia pasa w dniach 28-29 listopada 2018 r. Obmiar: pobocze 81 m². Decyzją nr 190G/2018 r. z dnia 26 listopada 2018 r. zostało wydane pozwolenie na zajęcie pasa drogowego. Obmiar z decyzji wynosił 60 m² i był mniejszy od wnioskowanego o 21 m². Z wyjaśnienia złożonego przez Dyrektora ZDKiUM (**akta kontroli str. 6-7**) wynika, że na podstawie kontroli w terenie w dniu 26 listopada 2018 r. nastąpiła zmiana powierzchni pasa drogowego. Zauważyć należy, że w toku prowadzonego postępowania z czynności takich jak

kontrola w terenie (mających wpływ na prowadzone postępowanie) sporządza się stosownie do postanowień art. 67 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego protokół. Należy, również zwrócić uwagę, że w przedmiotowym przypadku stosownie do postanowień art. 107 § 3 organ w decyzji zawiera uzasadnienie faktyczne, które powinno „w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej”.

5. Decyzje nr 40W/2018 z dnia 28.11.2018 r. i 41W/2018 z dnia 06.12.2018 r. zostały wystawione na zarządcę nieruchomości oraz na wspólnotę mieszkaniową. W związku z powyższym kontrolujący przyjął od Pana Krzysztofa Szewczyka Dyrektora Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu wyjaśnienie (**akta kontroli str. 6-7**) z którego wynika, że przedmiotowe decyzje „zostały wystawione na wnioskodawcę – Wspólnotę Mieszkaniową (...) uwzględniając również zarządcę budynku (...)”. Zauważyć należy, że stosownie do postanowień art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązki”. Stroną przedmiotowego postępowania zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1910) jest wspólnota mieszkaniowa. W przedmiotowej sprawie należy również zwrócić uwagę na Wyrok WSA we Wrocławiu z 16.04.2019 r., II SA/Wr 613/18, LEX nr 2656071.

4.1.1. Zaległości

W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za 2019 rok wykazano na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległości wg podziałek klasyfikacji budżetowej (zajęcie pasa drogowego): dział 600, rozdział 60017, § 0750 w kwocie 2.052,73 zł oraz dział 756, rozdział 75618, § 0490 w wysokości 334.692,28 zł (w tym wg zajęcie pasa drogowego w kwocie 55.015,94 zł).

Kontroli stosowania przepisów w zakresie postępowania egzekucyjnego mającego na celu zabezpieczenie w jak największym stopniu zaległości przypadających na rzecz Miasta poddano 8 największych dłużników (w oparciu o wydruk z ksiąg rachunkowych pn. „**Lista dłużników, decyzje GWW i PWW**” wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.), których łączna kwota zadłużenia wg stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosła 17.621,04 zł (próba w wysokości stanowiącej 32,02%). Kontroli poddano przestrzeżenie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji począwszy od powstania zobowiązania.

Kontrola wykazała, że:

1. zobowiązany o nr karty kontowej 7075599 posiadał na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległość z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 2.136,08 zł. Na zaległość składały się: saldo z dnia 31 grudnia 2014 r. w kwocie 756,64 zł; decyzja nr 1H/2016 z dnia 5 stycznia 2016 r. - 75,93 zł; decyzja nr 6H/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. - 372,77 zł; decyzja nr 4H/2018 z dnia 8 stycznia 2018 r. - 465,37 zł oraz decyzja nr 124H/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. - 465,37 zł. Naliczono odsetki od zaległości. Stan na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosił 435,41 zł. Wysłano upomnienia: z dnia 24 października 2016 r. na należność w kwocie 466,65 zł, odsetki 29,25 zł

oraz koszty upomnienia 11,60 zł oraz z dnia 23 września 2019 r. w kwocie 930,74 zł należność główna, 73,81 zł odsetki oraz 11,60 koszty upomnienia (decyzja nr 4H/2018 i 124H/2018). Nie wystawiono tytułów wykonawczych;

2. zobowiązany o nr karty kontowej 7990332 posiadał na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległość z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 1.226,40 zł (wydruk kartoteki stanowi **akta kontroli str. 23**). W dniu 14 grudnia 2017 r. wpłynął do ZDKiUM wniosek o pozwolenie na zajęcia pasa drogowego ul. Sienkiewicza w Wałbrzychu, umieszczenie reklamy na ścianie budynku nr 2 w terminie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. W toku prowadzonego postępowania organ wydał 2 decyzje o tym samym numerze, skierowane do 2 różnych stron, a dotyczące tego samego rozstrzygnięcia (kserokopia stanowi **akta kontroli str. 24-27**). Należność wynikająca z prawidłowo wystawionej decyzji została uregulowana w terminie płatności (kartoteka nr 9753271 – wydruk stanowi **akta kontroli str. 28**). W związku z powyższym dokonano ujęcia w księgach zdarzenia na skutek mylnie wystawionej decyzji. Stosownie do postanowień art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.) *„Dowody księgowo powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują (...)”*. W związku z powyższym księgi rachunkowe nie spełniają wymogów stawianych postanowieniami art. 24 ust. 2 przedmiotowej ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym *„Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty”*.
3. zobowiązany o nr karty kontowej 9337722 posiadał na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległość z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 1.848 zł. Na zaległość składały się: przypis z tytułu decyzji o nr 207G/2017, 211G/2017, 215G/2017 i 216G/2017 za okres od dnia 24 listopada 2017 r. do dnia 1 grudnia 2017 r. Naliczono odsetki od zaległości. Wysłano upomnienie z dnia 16 września 2019 r. (nie podjęte: adnotacja „adresat wyprowadził się”). Nie wystawiono tytułów wykonawczych;
4. zobowiązany o nr karty kontowej 12135760 posiadał na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległość z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 1.525 zł. Na zaległość składały się: przypis z tytułu decyzji o nr 18G/2019, 19G/2019, 27G/2019 i 30G/2019 za okres od dnia 29 marca 2019 r. do dnia 27 kwietnia 2019 r. Naliczono odsetki od zaległości. Wysłano upomnienie z dnia 15 maja 2020 r. (odebrane w dniu 15 czerwca 2020 r.). Nie wystawiono tytułów wykonawczych;
5. zobowiązany o nr karty kontowej 13744076 posiadał na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległość z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 2.872,80 zł. Na zaległość składał się przypis z tytułu decyzji o nr R-87P/2019 z dnia 28 października 2019 r. Naliczono odsetki od zaległości. Na dzień przeprowadzenia kontroli zobowiązanie wynosiło 3.612 zł i wynikało ponadto 2 decyzji (R-87P-1 i R-87P-2) na łączną kwotę 739,20 zł. Wysłano upomnienie z dnia 25 sierpnia 2020 r. (odebrane w dniu 31 sierpnia 2020 r.). Nie wystawiono tytułów wykonawczych;
6. zobowiązany o nr karty kontowej 12670098 posiadał na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległość z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 3.498 zł. Na zaległość składał się przypis z tytułu decyzji o nr R-35G/2019 z dnia 22 maja 2019 r. Naliczono odsetki od zaległości.

Wysłano upomnienie z dnia 15 października 2020 r. (podjęte 15 czerwca 2020 r.). Nie wystawiono tytułu wykonawczego;

7. zobowiązany o nr karty kontowej 13785302 posiadał na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległość z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 2.528 zł. Na zaległość składały się: przypis z tytułu decyzji o nr 97G/2019, 98G/2019, 99G/2019, 5K/2019 i 6K/2019 z okres od dnia 14 października 2019 r. do dnia 25 października 2019 r. Zobowiązany dokonał spłaty należności wraz odsetkami w kwocie 117,44 zł oraz kosztami upomnień w kwocie 23,20 zł przelewem w dniach 3 lipca 2020 r. oraz 1 października 2020 r.;
8. zobowiązany o nr karty kontowej 12561866 posiadał na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległość z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 1.986,76 zł. Na zaległość składały się: przypis z tytułu decyzji o nr R-13K-1/2019 i R-13K-1/2019 z dnia 23 kwietnia 2019 r. i dnia 17 maja 2019 r. Naliczono odsetki od zaległości. Wysłano upomnienie z dnia 14 maja 2020 r. (nie podjęto w terminie/awizo). Nie wystawiono tytułów wykonawczych.

W oparciu o badaną próbę ustalono, że podejmowano działania informacyjne, o których mowa w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1481 ze zm.) oraz § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1294). Zauważyć należy jednak, że zgodnie z § 2 ust. 3 i 4 rozporządzenia (obowiązującego w terminie przeprowadzania czynności kontrolnych) działania informacyjne są rejestrowane w postaci papierowej lub elektronicznej przez wskazanie, w szczególności: formy działania informacyjnego i daty podjęcia działania informacyjnego.

Z ustaleń kontroli wynika, że upomnieniami objęto wszystkie zaległości wg ww. próby. Pomimo tego nie wystawiono i nie przesłano do właściwych Urzędów Skarbowych tytułów wykonawczych na wszystkie objęte upomnieniami zaległości (opis w części powyżej).

Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (bieżący stan prawny: t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1421 ze zm.) egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią.

Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 lit a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1483 ze zm.) wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne. Upomnienie zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia powinno zawierać w szczególności wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

Natomiast w obowiązującym stanie prawnym zgodnie § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1294), wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, o ile jest wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość: przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia: niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne oraz przed

upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne lub jeżeli nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia - przed upływem 6 miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej. Upomnienie zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia zawiera w szczególności wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

Organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną zgodnie z art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru.

Obowiązek dochodzenia należności stanowiących dochód jednostki samorządu terytorialnego wynika z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), który mówi że 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.

W związku z niepodjęciem czynności przedawnieniu uległa należność w kwocie 756,64 zł stanowiąca saldo z dnia 31 grudnia 2014 r. karty kontowej o nr 7075599. Stosownie do postanowień art. 40d ust. 3 ustawy o drogach publicznych *„Obowiązek uiszczenia opłat, o których mowa w art. 13f ust. 1, art. 39 ust. 7ab pkt 5 i art. 40 ust. 3, oraz kar pieniężnych, o których mowa 13k ust. 1-2d, art. 29a ust. 1 i 2 i art. 40 ust. 12, przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od ostatniego dnia roku kalendarzowego, w którym opłaty lub kary powinny zostać uiszczone”*.

4.2. Dzierżawa - drogi wewnętrzne

Stosownie do postanowień § 3 ust. 4 lit. h Statutu ZDKiUM w zakresie utrzymania i ochrony dróg wewnętrznych stanowiących mienie komunalne Gminy Wałbrzych i urządzeń infrastruktury drogowej oraz inżynierii ruchu do zadań ZDKiUM należy zawieranie umów na zajęcie pasa drogowego, na umieszczanie w pasie drogowym reklam, obiektów handlowych, tymczasowych stoisk handlowych i na zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat.

Stawki czynszu najmu oraz czynszu dzierżawy dla nieruchomości stanowiących drogi wewnętrzne będące własnością Gminy Wałbrzych wynajmowanych lub wydzierżawianych na okres krótszy niż 3 lat zostały ustalone zarządzeniem nr 790/05 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 21 października 2005 r. Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 przedmiotowego zarządzenia czynsz płatny jest na zasadach określonych w **umowie**, przy czym za 1 m² powierzchni drogi wewnętrznej zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego albo powierzchni reklamy za jeden miesiąc zajęcia (stawki opłat w celu umieszczenia obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami wewnętrznymi lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam) **płatny jest miesięcznie z góry do 10 dnia danego miesiąca lub w terminie ustalonym przez strony umowy**.

Kontrola przeprowadzona w oparciu o dokumenty źródłowe wykazała, że:

1. ZDKiUM stosował zwaloryzowane stawki czynszu stosownie do postanowień zarządzenia;
2. prawidłowo ustalono opłaty, „czynsz” w oparciu o obowiązujące stawki;
3. ZDKiUM wydaje **zgode** na zajęcie pasa drogowego na wniosek (kserokopie postępowań objętych kontrolą stanowią **akta kontroli str. 29-70**). W związku z powyższym kontrolujący przyjął od Pana Krzysztofa Szewczyka Dyrektora Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu wyjaśnienie (**akta kontroli str. 6-7**) z którego wynika, że „ZDKiUM na

czasowe-krótkotrwałe roboty drogowe na drogach wewnętrznych, wydaje zezwolenie w formie pisma wraz z fakturą VAT, natomiast umowa dzierżawy jest podpisywana na okres do 3 lat w celu umieszczenia urządzeń w drodze wewnętrznej". Odnosząc się do złożonego wyjaśnienia zauważyć należy, że korzystanie z dróg wewnętrznych podlega regulacjom prawa cywilnego (Postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., II GSK 2109/12, LEX nr 1298472). Ponadto zgodnie z zarządzeniem nr 790/2005 90/05 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 21 października 2005 r. przedmiotowe stosunki regulowane są pomiędzy stronami w drodze umowy.

4. W umowach dzierżawy nie wpisano terminu płatności czynszu dzierżawnego. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w umowach „Zapłata czynszu dzierżawnego nastąpi na podstawie faktury VAT wystawionej przez Władzającego na rachunek bankowy wskazany na fakturze VAT, w terminie wskazanym na fakturze VAT”. Powyższe narusza postanowienia § 2 ust. 1 i 2 zarządzeniem nr 790/05 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 21 października 2005 r. zgodnie z którymi czynsz płatny jest na zasadach określonych w **umowie**, przy czym za 1 m² powierzchni drogi wewnętrznej zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego albo powierzchni reklamy za jeden miesiąc zajęcia (stawki opłat w celu umieszczenia obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami wewnętrznymi lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam) **płatny jest miesięcznie z góry do 10 dnia danego miesiąca lub w terminie ustalonym przez strony umowy**. Ponadto zauważyć należy, że nie określenie terminu płatności w umowie stanowi naruszenie art. 106i ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 106 z późn. zm.), zgodnie z którym „Fakturę wystawia się nie później niż z upływem terminu płatności - w przypadku, o którym mowa w art. 19a ust. 5 pkt 4”.

III. Uwagi i wnioski

Pracownicy kontrolowanej jednostki, terminowo przygotowywali materiały, udzielali wyjaśnień oraz podejmowali, na wniosek kontrolującego, stosowne czynności, co pozwoliło na wyeliminowanie w trakcie trwania kontroli, niżej wymienionych nieprawidłowości:

1. dokonano przeksięgowania należności z konta 701-02-01 na właściwe konto 720;
2. zaktualizowano i dostosowano zapisy zasad (polityki) rachunkowości do obowiązującego stanu prawnego oraz rozwiązań stosowanych w jednostce.

Prezydent Miasta Wałbrzycha wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.) w zakresie:
 - a) aktualizacji zasad (polityki) rachunkowości stosownie do postanowień art. 10 ust. 2 ustawy, w tym wprowadzenie stosowanych w jednostce rozwiązań;
 - b) do ewidencji zdarzeń stosować urządzenia księgowe (konta) ujęte w zakładowym planie kont stosownie do postanowień art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy;
2. Ujmowanie zdarzeń po właściwych stronach kont 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych oraz 720 – Przychody z tytułu należności budżetowych zgodnie z zasadą ich funkcjonowania wynikającą z przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów

- jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 342);
3. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) w zakresie:
 - a) dochodzenia należności stanowiących dochód budżetu gminy stosownie do postanowień art. 42 ust. 5 ustawy;
 - b) prowadzenia postępowań w sprawie wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego zgodnie z obowiązującymi przepisami stosownie do postanowień art. 68 ust. 1 ustawy;
 - c) przestrzegania i stosowania ustalonych procedur dotyczących dzierżawy dróg wewnętrznych stosownie do postanowień art. 68 ust. 1 ustawy;
 4. Ustalanie w umowach terminów płatności czynszu dzierżawy dróg wewnętrznych zgodnie z art. 106i ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.).

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach, w tym jeden pozostawiono kierownikowi jednostki kontrolowanej.

Kierownikowi jednostki przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 14 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezydenta Miasta Wałbrzycha.

W przypadku nie wnoszenia zastrzeżeń, proszę o poinformowanie Prezydenta Miasta Wałbrzycha w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, będą one rozpatrzone w okresie 14 dni od otrzymania pisma, a termin przedstawienia przez kontrolowanego informacji o wykonaniu wniosków liczy się od dnia otrzymania przez niego odpowiedzi o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wałbrzych, 28 styczeń 2021 r.

Prezydent
Miasta Wałbrzycha
Roman Szelemej

Kontrolujący:
Rafał Głuszek
Kierownik Biura
Kontroli i Inwentaryzacji