

OR.0711.3.2017



**Kolegium**

**Regionalnej Izby Obrachunkowej**

**w Białymstoku**

za pośrednictwem

**Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej**

**W Białymstoku**

**15 – 085 Białystok**

**Ul. Branickiego 13**

Uchwała Kolegium RIO  
Nr 624/17 z dnia 26 01 2017  
niezgodnie z  
zastępcami pokontrolnych

Na podstawie art. 25 b w zw. z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (Dz. U. z 2016r. poz. 561) w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne RIO.V.6001-4/16 z dnia 22 grudnia 2016r. doręczonym w dniu 23 grudnia 2016 r. zgłaszam zastrzeżenia do wniosków o numerach: 1, 12, 13, 22, 28, 29, 39

**Ad. 1**

Gmina ma świadomość, iż stanowisko zastępcy Wójta powinno być obsadzone jednakże z racji na powszechnie znane działania Wojewody Podlaskiego podczas kontroli inwestycji budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, Gmina Płaska znalazła się w trudnej sytuacji finansowej i objęta jest programem naprawczym. W związku z tym (zaakceptowane przez RIO założenia do programu naprawczego) brak jest aktualnie możliwości zwiększenia kosztów osobowych w Urzędzie Gminy Płaska. Stan taki utrzyma się do końca realizacji programu naprawczego. Aktualnie nie widzę możliwości stworzenia takiego etatu. Zresztą ta sytuacja najbardziej jest dokuczliwa dla mojej osoby. Proponowałem zresztą to stanowisko (na poprzednich zasadach- społecznie) byłemu zastępcy Wójta p. Wojciechowi Krzywińskiemu dyrektorowi Gminnego Ośrodka Kultury w Płaskiej, ale zdecydowanie odmówił powołując się na okoliczność, iż w roku 2013 natychmiast po powołaniu przeze mnie, za pierwsze 2 dni urzędowania jako z-ca Wójta Gminy, stanął przed Komisją Orzekającą w Sprawie Dyscypliny Finansów Publicznych w Białymstoku, w zasadzie działając społecznie. Został co prawda uniewinniony w marcu 2014 r., ale pięciokrotnie zmuszony był brać udział w rozprawach przed RIO w Białymstoku, co nie należało do rzeczy przyjemnych i był w tym czasie, w związku z tym, atakowany przez część radnych. Pokłósiem tego są ataki części radnych trwające do dnia dzisiejszego. Od tego czasu nie było chętnych (społecznych) na stanowisko z-cy Wójta Gminy Płaska. Realizacja zalecenia jest niewykonalna z tytułu realizacji przez Gminę programu naprawczego. W tej sytuacji zalecenie takie jest bezprawne.

## Ad. 12 - 13

Przy tych działaniach Wojewody Podlaskiego nie było możliwości zachowania realizacji spłacania przejściowego deficytu budżetu. W stanie wyższej konieczności, jaki niewątpliwie nastąpił gdy Wojewoda podlaski zablokował Gminie płatności z projektu na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków nie było innej możliwości finansowania zadań koniecznych z punktu widzenia społeczności lokalnej.

Finansowanie budżetu jakie miało miejsce w 2015 roku w Gminie Płaska było najbardziej sensownym i racjonalnym i w żadnym wypadku nie było nielegalnym, jak tego chcą kontrolerzy RIO w Białymstoku. Gmina zaciągnęła kredyt wcześniej, zanim RIO podjęło decyzję o opinii negatywnej w sprawie zaciągnięcia kredytu. Wójt Gminy miał uchwałę Rady Gminy Płaska w tym zakresie oraz uzyskał pożyczkę od Banku – legalnie działającego w Polsce, a nie od podmiotu innego typu np. „parabanku”. Zresztą do działań tych Wójt Gminy Płaska został zmuszony nielegalną kontrolą Wojewody Podlaskiego, który wstrzymał refinansowanie opłaconych przez Gminę faktur (na kwotę ok. 3 mln złotych).

Problem rozpoczął się w maju 2012 roku, gdy Wojewoda Podlaski, swoim bezprawnym raportem oraz innymi działaniami o nieprawidłowościach których rzekomo dopuściła się Gmina Płaska przy realizacji inwestycji budowy 700 przydomowych oczyszczalni ścieków, wstrzymał refundację poniesionych przez Gminę wydatków na budowę oczyszczalni ścieków (ok. 3 mln złotych), spowodował nakazanie zwrotu wypłaconej już dotacji w wysokości ok. 2 mln złotych a także spowodował wypowiedzenie i natychmiastowy obowiązek spłacenia pożyczki do WFOS w Białymstoku przez Gminę (862 000,00 złotych). Wynikiem działań Wojewody Podlaskiego było nie zrealizowanie projektu w pełnym zakresie i bezpowrotna utrata przez Gminę dofinansowania w kwocie prawie 3 mln zł.

W związku z tym nastąpiła nadzwyczajna sytuacja w zakresie finansów gminnych powodująca niestandardowe działania zmierzające do utrzymania płynności finansowej Gminy i zapewnienia realizacji zadań na rzecz mieszkańców Gminy Płaska. Była to sytuacja nadzwyczajna, jednak nigdy Wójt Gminy Płaska nie korzystał z pożyczek z parabanków i tym podobnych rozwiązań ani też nie prowadził działań nielegalnych.

Priorytetem było zapewnienie mieszkańcom Gminy wszystkich potrzeb bytowych np. pomoc społeczna, edukacji, dostaw wody, dożywiania uczniów, wypłaty wynagrodzeń, dowóz uczniów itp. Zapożyczanie środków finansowych, na krótki czas, z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych nie jest tu żadnym działaniem nielegalnym. Po pierwsze to kierownik zakładu dysponuje tym funduszem, po drugie zapożyczanie następowało na potrzeby pracowników tego zakładu (wynagrodzenia, zus-y), a po trzecie były to zapożyczenia krótkotrwałe i nie miało to negatywnego wpływu na dysponowanie środkami ZFSS na potrzeby pracowników.

Sytuacja jak wyżej jest i była znana RIO w Białymstoku i skutkowałą wprowadzeniem programu naprawczego i udzieleniem pożyczki z budżetu państwa. Aktualnie sytuacja poprawiła się zdecydowanie. Gmina Płaska wygrała sprawę z Wojewodą Podlaskim i Ministrem MSW Litwy. Gmina odzyskała środki z dotacji UE (ok. 640 tys. Euro) jednak w dalszym ciągu nie pokrywa to całości strat z tego okresu (odsetki, utracone korzyści, koszty obsługi kredytu i innych działań).

Nawiasem mówiąc niezrozumiała jest ta ciągła walka prowadzona z władzami Gminy Płaska przez niektórych pracowników RIO w Białymstoku. Skoro władze Gminy Płaska

poradziły sobie same z tą trudną sytuacją i ciągłymi atakami różnych podmiotów i osiągnęły skutek (wygrany proces z Ministrem Litwy, odzyskane środki z projektu, uchylenie kary finansowej, przyjęta przez Sąd Najwyższy kasacja w sprawie zwolnienia dyscyplinarnego byłej skarbnik J. Dobrowolskiej, 6 –te miejsce w Polsce w rankingu najlepszych Gmin wiejskich i inne) o którym nawet nie marzyli „obserwatorzy” zmagających toczonych przez władze Gminy Płaska, to „mącenie w czystej wodzie” przez niektórych pracowników RIO w Białymstoku jest niezrozumiałe. Skoro wg. RIO władze Gminy Płaska działały w tym czasie niezgodnie z prawem, to proszę wskazać inne, alternatywne, poprawne działania władz Gminy Płaska, które by przyniosły efekty i zapewniły finansowanie bieżących zadań w tych trudnych i skomplikowanych warunkach.

#### Ad. 22

W związku z tym iż ostatnia aktualizacja wartości nieruchomości miała miejsce 10 lat temu, zostanie przeprowadzona aktualizacja wartości nieruchomości tej i innych oraz wydane nowe decyzje z prawidłową stawką % opłaty rocznej. Gmina Płaska nie może dokonać zwrotu opłaty rocznej, gdyż byłoby to działanie niezgodne z prawem (decyzja o opłacie jest ważna i nie było wniosku o zmianę). Nawiasem mówiąc, to użytkownik wieczysty, raczej nie wystąpi o zmianę bo po aktualizacji wartości nieruchomości, bezwzględna wartość opłaty prawdopodobnie będzie jeszcze wyższa. W chwili obecnej wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji z dnia 6 grudnia 2007 r. w zakresie przewidującym stawkę opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych na działalność turystyczną na poziomie 3% wartości nieruchomości, jako literalnie sprzecznej z art. 72 ust. 3 pkt 4a ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale w 100 % zgodnej z aktem notarialnym jest niemożliwe. W tej sytuacji zalecenie takie jest bezprawne.

#### Ad. 28- 29.

Ustalając stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi rada gminy zgodnie z art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach bierze pod uwagę między innymi koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a więc np. koszty transportu odpadów z różnych nieruchomości.

Ustawa nie definiuje pojęcia domku letniskowego oraz nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. W związku z powyższym pojęciem tym należy nadać znaczenie przyjęte w języku potocznym. Domki letniskowe nie służą do zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkaniowych, tylko do celów związanych z wypoczynkiem. Inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe stanowią dosyć otwartą kategorię nieruchomości, o zaliczeniu do której decydują pełnione funkcje – mieszczą się tu np. ogródki działkowe.

Zasadniczo nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, nie są wykorzystywane do zamieszkiwania, tylko w celu czasowego przebywania w związku z wypoczynkiem. Dlatego też są zaliczane do kategorii nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają na nich odpady komunalne. Istotne jest tu nie przeznaczenie nieruchomości (np. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego), tylko faktyczne funkcje, jakie pełnią, faktyczny sposób ich wykorzystania. Jeżeli nieruchomości te są wykorzystywane w celu zamieszkiwania, wówczas podpadają pod kategorię nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w stosunku do których gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych. W takim też przypadku właściciel nieruchomości jest obowiązany ponosić opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi według stawek określonych dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a nie stawkę ryczałtową. Istotny dla powstania tego obowiązku jest bowiem stan faktycznego zamieszkiwania.

Zgodnie z art. 25 Kodeksu cywilnego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. O miejscu zamieszkania decydują występujące łącznie dwie przesłanki faktyczne: przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości i zamiar stałego pobytu. Jeśli jedna z tych przesłanek nie jest spełniona, powoduje to utratę miejsca zamieszkania. Na stałość pobytu w danej miejscowości wskazuje skupienie w niej życiowej aktywności, związanej z pracą czy rodziną. W praktyce powstają trudności zwłaszcza z ustaleniem zamiaru stałego pobytu, bowiem jest to element w dużej mierze subiektywny.

Jeżeli rada gminy podejmie na podstawie art. 6c ust. 2 uchwałę obejmującą te nieruchomości – jest obowiązana także uchwalić ryczałtową stawkę opłaty dla takich nieruchomości. Jeżeli rada gminy takiej uchwały nie podejmie – właściciele tych nieruchomości są obowiązani do pozbywania się odpadów komunalnych zgodnie z zasadami określonymi w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – poprzez zawarcie umowy z podmiotem uprawnionym do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W takim przypadku oczywiście właściciele nieruchomości nie składają deklaracji i nie wnoszą opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, tylko płacą opłatę za usługę wykonywaną przez wybrany przez tegoż właściciela podmiot oraz są obowiązani posiadać dowody potwierdzające wykonanie tych obowiązków (umowa i dowody płacenia za usługi).

Wprowadzenie tego przepisu ma ułatwić ustalanie opłaty – ma ono mieć charakter ryczałtowy bez ustalania okresu przebywania na danej nieruchomości i faktycznego czasu wytwarzania odpadów na niej czy ustalania faktycznie wytworzonej ilości odpadów.

Opłata za gospodarowanie odpadami ma charakter publicznoprawny. O charakterze opłaty świadczy m.in. to, że obowiązek jej ponoszenia wynika z ustawy oraz to, że organem uprawnionym do jej pobierania jest organ publicznoprawny – czyli gmina. Powyższe przesłanki przemawiają za tym, by opłatę uznać za daninę publicznoprawną. Pojęcie daniny publicznej ma szersze znaczenie niż pojęcie podatku. Definicję daniny publicznej można znaleźć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wśród danin publicznych o charakterze pieniężnym TK wskazał podatki, opłaty, dopłaty i cła. Opłaty mają przy tym wszelkie cechy podatku poza tym, że jest to danina odpłatna.

Mając na uwadze wyżej przytoczone przepisy, należy stwierdzić, jeżeli właściciele nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno- wypoczynkowe, którzy nie złożyli do urzędu gminy właściwej deklaracji i nie korzystali z nich w danym roku przez choćby jeden raz (np. nieruchomość letniskową nabyli wyłącznie w celach inwestycyjnych, czy też przebywali za granicą i od lat nie odwiedzili Polski), oraz nie korzystali z usług podmiotu odbierającego odpady komunalne, to nie mają obowiązku ponoszenia ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami dla nieruchomości letniskowych, ponieważ opłata (inaczej niż podatek) jest daniną odpłatną. Oznacza to, że w zamian za świadczenie pieniężne (ryczałt) wnoszący je podmiot otrzymuje od podmiotu publicznoprawnego, na rzecz którego opłata jest wnoszona (gminy), świadczenie wzajemne w postaci odbioru i zagospodarowania wytworzonych przez niego odpadów. Wobec powyższego zalecenia takie są bezprawne.

#### Ad. 39

Nie nastąpiło żadne przekroczenie limitów. Nie bardzo wiadomo o jakie limity tu chodzi. Kwota którą Gmina dopłaciła do standardowych miesięcznych kosztów abonamentu Wójta Gminy (abonament kosztuje 49,20 zł miesięcznie) wynika z kosztów połączeń zagranicznych (do i podczas pobytów na Białorusi) spowodowanych wyjazdami służbowymi jako Wójt Gminy Płaska w celu realizacji projektów transgranicznych z partnerami z

Białorusi. Szczegółowo wyjaśniłem to kontrolerom w trakcie prowadzonej kontroli. Białoruś nie jest objęta systemem wspólnych opłat telekomunikacyjnych jak w państwach unii europejskiej stąd dodatkowe opłaty podczas wyjazdów służbowych. Nigdy nie wyjeżdżałem na Białoruś prywatnie. Zalecenie jest zwykłą złośliwością i bezprawnym żądaniem.

Urząd Gminy Płaska jest małym urzędem (zatrudnia obecnie 19 pracowników). Dokonując analizy najkorzystniejszego abonamentu telefonicznego ustalono, że najtańszym rozwiązaniem będzie zawarcie umowy z operatorem PLAY na więcej niż 14 numerów (kart sim). Ponieważ w Urzędzie nie było potrzeby wykorzystania takiej ilości numerów telefonicznych zgodziłem się przejąć 3 numery (karty sim) i opłacać je z prywatnych środków. Rezygnacja z tych 3 numerów spowodowałaby zmianę umowy dla Urzędu Gminy i podwyższenie opłat u operatora. Działanie moje jest więc korzystne dla Gminy. Czas miesięczny poświęcony przez jednego pracownika Urzędu Gminy Płaska do wystawienia noty obciążeniowej (jest jedna nota bez potrzeby jakichkolwiek obliczeń) za korzystanie z tych kart sim, nie przekracza 3 minut miesięcznie. Korzyści natomiast z utrzymywania tych kart sim są wymierne dla Gminy (niższe opłaty abonamentowe na wszystkie telefony). Zalecenie to traktuje jako zwykłą złośliwość i nierzetelność kontroli nie mającą żadnego umocowania prawnego oraz działaniem na szkodę finansów Gminy Płaska.

WÓJT

*Władysław Golaszewski*