



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU

WK/0804/118/25/K/1/2019

Gdańsk, dnia 13 marca 2020 r.

Pan
Wiesław Kaźmierski
Wójt Gminy Stary Targ

sprawa: Wystąpienie pokontrolne.

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) oraz § 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. *w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania* (Dz. U. Nr 167, poz. 1747) w okresie od dnia 30 września 2019 r. do dnia 17 stycznia 2020 r. kontrolę kompleksową gminy Stary Targ.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 17 stycznia 2020 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Wójtowi.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2015 - 2018 oraz inne okresy w miarę potrzeby – zgodnie z postanowieniami art. 5 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych* było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Gminy i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Pana jednostce część zadań wykonywana była z naruszeniem przepisów zawartych w aktach prawnych regulujących zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych.

Do najistotniejszych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli należy zaliczyć:

1. liczne przypadki nieterminowego regulowania zobowiązań jednostki z tytułu zrealizowanych w 2018 r. dostaw i usług wobec 54 kontrahentów w łącznej wysokości 396.735,08 zł (opóźnienia wyniosły od 2 do 256 dni), czym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) – str. 18 - 28 protokołu kontroli.

Zgodnie z przywołanym przepisem wydatki publiczne winny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Tego rodzaju nieprawidłowość została stwierdzona również podczas poprzedniej kontroli kompleksowej przeprowadzonej w jednostce.

2. Nieprawidłowe prowadzenie w 2018 r. ewidencji podatkowej, a mianowicie:

- a) prowadzenie ewidencji podatkowej bez ustanowienia w każdym rodzaju podatków odrębnego konta analitycznego, czego wymaga § 11 ust. 3 pkt 1 i 2 i ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 208, poz. 1375) – str. 36 protokołu.

Zgodnie z § 11 ust. 3 pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia konta szczegółowe prowadzone są do kont analitycznych i służą do rozrachunków: z podatnikami – z tytułu podatków, które podlegają przypisaniu na ich kontach, jak również z inkasentami - z tytułu poboru podatków, które nie podlegają przypisaniu na kontach podatników.

Zgodnie natomiast z § 11 ust. 4 pkt 1 ww. rozporządzenia konta określone w § 11 ust. 3 prowadzi się w następujący sposób: dla każdego podatnika i inkasenta prowadzi się odrębne konto w każdym podatku.

Tego rodzaju nieprawidłowość została stwierdzona również podczas poprzedniej kontroli kompleksowej przeprowadzonej w jednostce.

- b) Nieutworzenie ewidencji podatkowej nieruchomości w systemie informatycznym zgodnie z art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.) w zw. z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości (Dz. U. z 2004 r. Nr 107 poz. 1138) – str. 36 - 37 protokołu.

Zgodnie z art. 7a ust. 1 ww. ustawy dla potrzeb wymiaru i poboru podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego, organy podatkowe prowadzą ewidencję podatkową nieruchomości w systemie informatycznym, natomiast zasady jej prowadzenia określa ww. rozporządzenie.

Tego rodzaju nieprawidłowość została stwierdzona również podczas poprzedniej kontroli kompleksowej przeprowadzonej w jednostce.

3. Niepodjęcie w 2018 r. czynności sprawdzających wobec 4 podatników podatku od nieruchomości będących osobami prawnymi (czynnościami sprawdzającymi objęto 38 podatników) w przypadkach, gdy podatnicy zastosowali stawki podatku dla gruntów (bądź budynków) pozostałych, zamiast stawek dla gruntów (bądź budynków) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, co spowodowało zaniżenie należności podatkowych, a także gdy podatnicy błędnie zadeklarowali wykazane nieruchomości jako zwolnione z opodatkowania podatkiem od nieruchomości, czym naruszono art. 272 pkt 2 i 3 w zw. z art. 274 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.) – str. 37 - 38 protokołu.

Stosownie do brzmienia art. 272 pkt 2 i 3 ustawy *Ordynacja podatkowa* organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności złożonych deklaracji podatkowych oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 274 § 1 tej ustawy w razie stwierdzenia, że deklaracja zawiera błędy rachunkowe lub inne oczywiste omyłki, bądź że wypełniono ją niezgodnie z ustalonymi wymaganiami, organ podatkowy w zależności od charakteru i zakresu uchybień:

- koryguje deklarację, dokonując stosownych poprawek lub uzupełnień, jeżeli zmiana wysokości zobowiązania podatkowego, kwoty nadpłaty, kwoty zwrotu podatku lub wysokości straty w wyniku tej korekty nie przekracza kwoty 5.000 zł,

- zwraca się do składającego deklarację o jej skorygowanie oraz złożenie niezbędnych wyjaśnień, wskazując przyczyny, z powodu których informacje zawarte w deklaracji budzą wątpliwości.

4. Naruszenie w 2018 r. przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.) poprzez:

- a) obciążenie w 2018 r. przyszłych nabywców nieruchomości gminnych kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży w łącznej kwocie 9.019 zł (w przypadku wszystkich 10 nieruchomości gminnych objętych czynnościami sprawdzającymi, które zostały zbyte), czym naruszono art. 25 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami – str. 58 - 59 protokołu.

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 ustawy, który to przepis w pkt 2 określa, że jedną z takich czynności jest zapewnienie wyceny nieruchomości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. I OSK 1807/11).

Na etapie szacowania wartości nieruchomości brak podstawy do obciążania tego rodzaju kosztem przyszłych nabywców, bowiem regulacja ustawowa w sposób jasny określa podmiot, na którym spoczywa obowiązek dokonania wyceny nieruchomości, a tym samym pokrycia jej kosztów.

Natomiast kształtowanie wysokości ceny sprzedaży nieruchomości może nastąpić w sposób uwzględniający rekompensatę poniesionych przez sprzedającego kosztów, np. wyceny nieruchomości.

W opisanym przypadku cena nieruchomości nie uwzględniała kosztów przygotowania ich do sprzedaży. W takiej sytuacji obciążenie nabywców nieruchomości (przed lub w dniu zawarcia umowy) kosztami przygotowania jej do transakcji nie znajduje uzasadnienia.

Również z treści art. 35 ust. 1 ww. ustawy (regulującego tryb sprzedaży nieruchomości gminnych) wynika, 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;

- b) dokonanie zbycia 2 lokali mieszkalnych w m. Szropy w trybie bezprzetargowym na rzecz osób, którym nie przysługiwało pierwszeństwo w ich nabyciu (lokale zbyto na rzecz najemców, z którymi najem został nawiązany na czas określony poniżej 10 lat), czym naruszono art. 37 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – str. 57 protokołu

Zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34 tej ustawy.

Zgodnie natomiast z art. 34 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu (z zastrzeżeniem art. 216a tej ustawy) przysługuje osobie, która jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony.

Natomiast z art. 37 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy wynika, że odpowiednia rada lub sejmik województwa, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, mogą podjąć uchwałę o odstąpieniu od zbycia w drodze przetargu nieruchomości zabudowanych na podstawie zezwolenia na budowę, lub których zabudowa została zalegalizowana zgodnie z procedurami przewidzianymi w odrębnych przepisach, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się osoba, która dzierżawi lub użytkuje nieruchomość na podstawie umowy zawartej na co najmniej 10 lat.

W sprawie sprzedaży lokali w m. Szropy Rada Gminy Stary Targ podjęła w dniu 27 marca 2018 r. uchwałę Nr XXXVIII/272/2018 w sprawie wyrażenia zgody na zbycie przez Gminę Stary Targ samodzielnych lokali mieszkalnych i użytkowych, położonych w miejscowości Szropy 28, wraz z gruntami przynależnymi. W uchwale tej organ stanowiący wyraził zgodę na zbycie w trybie bezprzetargowym 8 lokali mieszkalnych położonych w m. Szropy w budynku nr 28 wraz z udziałami w nieruchomości gruntowej.

Najemcy dwóch lokali mieszkalnych nie spełniali przesłanek pozwalających na zbycie im tych nieruchomości w trybie bezprzetargowym, bowiem użytkowali lokale mieszkalne na podstawie umów zawartych na czas określony poniżej 10 lat.

5. Niepodjęcie w 2018 r. czynności windykacyjnych wobec podmiotów zalegających ze spłatą należności z tytułu rocznych opłat za użytkownię wieczyste (4 przypadki na 22 objęte czynnościami sprawdzającymi), czym naruszono art. 42 ust. 5 w zw. z art. 254 pkt 1 ustawy o finansach publicznych – str. 64 - 66 protokołu.

Zgodnie z przywołanymi przepisami jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, a w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej: ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

6. Nieprzeprowadzenie w latach: 2015, 2016, 2017 inwentaryzacji środków trwałych (inwentaryzację tych składników mienia gminy przeprowadzono wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., a poprzednią – wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r.), czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 1 w zw. art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 351 z późn. zm.) – str. 144 - 145 protokołu.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych), papierów wartościowych w postaci materialnej, rzeczowych składników aktywów obrotowych, środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, z zastrzeżeniem art. 26 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.

Zgodnie natomiast z art. 26 ust. 3 pkt 3 tej ustawy termin i częstotliwość inwentaryzacji, określone w ust. 1, uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację nieruchomości zaliczonych do środków trwałych oraz inwestycji, jak też znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - przeprowadzono raz w ciągu 4 lat.

Czteroletni okres od ostatniej pełnej inwentaryzacji rzeczowych składników majątku upłynął z końcem roku 2015.

7. Przekazanie w 2018 r. dotacji dla Gminnego Ośrodka Kultury w Starym Targu oraz dla Gminnej Biblioteki Publicznej w Starym Targu w wysokości niższej (odpowiednio o 11.450 zł i 1.600 zł), niż określona w uchwale Nr XXXVI/257/2017 Rady Gminy Stary Targ z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Stary Targ na rok 2018 – str. 148 - 151 protokołu.

Dla Gminnego Ośrodka Kultury w Starym Targu w budżecie gminy na 2018 r. zaplanowano dotację w wysokości 374.000 zł, natomiast przekazano 362.550 zł.

Dla Gminnej Biblioteki Publicznej w Starym Targu w budżecie gminy na 2018 r. zaplanowano dotację w wysokości 186.000 zł, natomiast przekazano 184.400 zł.

8. Niezamieszczenie w wymaganym terminie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego na wykonanie *Modernizacji drogi dojazdowej do gruntów rolnych w miejscowości Kalwa* w Biuletynie Zamówień Publicznych – umowę nr RG.I.271.2.2017.GP zawarto w dniu 12 października 2017 r., zaś ogłoszenie zamieszczono w dniu 28 września 2019 r., czym naruszono art. 95 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1843) – str. 96 - 98 protokołu.

Zgodnie z art. 95 ust. 1 ww. ustawy jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 tej ustawy (tak było w tym przypadku), zamawiający nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Ponadto w trakcie kontroli ustalono, że nie opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego uchwały Nr XXIII/207/2016 Rady Gminy Stary Targ z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Stary Targ na rok 2017 oraz uchwały Nr XXXVI/257/2017 Rady Gminy Stary Targ z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Stary Targ na rok 2018, czym naruszono art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – str. 111 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa.

Podając powyższe do wiadomości Pana Wójta, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości poprzez:

1. terminowe regulowanie zobowiązań jednostki,
2. prowadzenie ewidencji podatkowej zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, a także utworzenie ewidencji podatkowej nieruchomości w systemie informatycznym,
3. prowadzenie czynności sprawdzających zgodnie z postanowieniami ustawy Ordynacja podatkowa,
4. zaniechanie obciążania nabywców nieruchomości kosztami ich przygotowania do sprzedaży (niebędących składnikiem ceny), a także zbywanie nieruchomości gminnych zgodnie z obowiązującymi przepisami,
5. podejmowanie czynności windykacyjnych z tytułu przypadających należności pieniężnych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

6. przeprowadzanie inwentaryzacji drogą spisu z natury w terminach określonych *ustawą o rachunkowości*,
7. przekazywanie dotacji dla instytucji kultury w kwotach określonych w uchwale budżetowej,
8. zamieszczanie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publicznego w terminie określonym *ustawą Prawo zamówień publicznych*.

Proszę również wyeliminować wszystkie pozostałe uchybienia i nieprawidłowości wyszczególnione w protokole kontroli.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych* kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia pokontrolnego zawiadomić Izbę o sposobie wykonania wniosków lub przyczynach ich niewykonania.

Wykonanie wskazanych wyżej zaleceń może być objęte kontrolą sprawdzającą, zgodnie z art. 7a ust. 4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*.

Do wniosków zawartych w powyższym wystąpieniu (zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*) przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem Prezesa tutejszej Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w GDAŃSKU
Luiza Budner-Iwanicka

Do wiadomości:

Pani Magdalena Wasiewicz – Przewodnicząca Rady Gminy Stary Targ.