

Łódź, dnia 31 marca 2017 roku

Pan
Marek Kaźmierczyk
Wójt Gminy Rzeczyca

WK – 602/22/2017

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561), informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Rzeczyca¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2014–2015 oraz I z półrocza 2016 roku, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej, zadłużenia jednostki, prowadzenia rachunkowości, gospodarki kasowej, sporządzania wieloletniej prognozy finansowej, sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych, realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych, realizacji dochodów z majątku, udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych, wydatków osobowych, udzielania zamówień publicznych, ewidencji i inwentaryzacji składników majątku, pomocy finansowej udzielanej innym jednostkom samorządu terytorialnego oraz w zakresie poniesionych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli z tytułu wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

I.
W zakresie spraw organizacyjnych

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 27 października - 29 grudnia 2016 roku. Protokół podpisano w dniu 17 marca 2017 roku.

Wójt Gminy Rzeczyca w dniu 30 marca 2012 roku pismem nr UG – RO.052.5.2012.IŁK udzielił - na podstawie art. 47 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym - pełnomocnictwa Dyrektorowi Gminnego Ośrodka Kultury. Wskazany przepis prawa umożliwia wydanie pełnomocnictwa jedynie kierownikom jednostek organizacyjnych gminy nieposiadającym osobowości prawnej, działającym jednoosobowo, natomiast instytucja kultury posiada osobowość prawną po spełnieniu wymogów określonych art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.). Należy wskazać, że zgodnie z art. 27 ust. 1 ww. ustawy, instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Powyższy przepis wyklucza podległość instytucji kultury gminie w zakresie gospodarki finansowej. W dniu 4 listopada 2016 roku Wójt Gminy odwołał pełnomocnictwo wydane dla dyrektora instytucji kultury.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Stwierdzono przypadki dokonywania wydatków z rachunku budżetu Gminy Rzeczyca, czym naruszono art. 249 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1870), zgodnie z którym - w planie finansowym urzędu jednostki samorządu terytorialnego, ujmuje się wszystkie wydatki budżetowe nieujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych. Wydatki te dotyczyły zapłaty odsetek od nienależnie pobranego świadczenia oraz zapłaty odsetek od nienależnie pobranej dotacji, które stanowiły dochody budżetu państwa. Powyższe operacje odzwierciedlały wyciągi bankowe rachunku prowadzonego dla rozliczeń budżetu Gminy oraz konta organu: Wn 902, Ma 133 wraz z klasyfikacją budżetową w dacie ich zapłaty. W myśl cytowanego wyżej przepisu prawa zobowiązania Gminy Rzeczyca powinny być regulowane z rachunku bankowego przeznaczonego dla wydatków Urzędu Gminy Rzeczyca.
2. Jednostki budżetowe Gminy Rzeczyca przekazywały zrealizowane dochody na rachunek bankowy Urzędu Gminy, które następnie odprowadzono na rachunek budżetu. W związku z powyższym, sprawozdania budżetowe Rb-27S sporządzane przez Urząd Gminy uwzględniały również dochody tych jednostek. Wskazany wyżej sposób rozliczania dochodów przez jednostki budżetowe naruszał art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi - jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Rozliczenie dochodów powinno nastąpić poprzez jednostkowe sprawozdanie budżetowe Rb-27S, sporządzone przez kierownika danej jednostki budżetowej.
3. Na podstawie przyjętej próby kontrolnej stwierdzono zaniechanie ewidencji operacji księgowych, wynikających z miesięcznych sprawozdań budżetowych Rb-27S oraz Rb-28S, składanych przez jednostki budżetowe (z wyjątkiem

miesiący kończących dany kwartał), co naruszało art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.), zgodnie z którymi - podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej (w analizowanym przypadku sprawozdania budżetowe). Wymienione sprawozdania budżetowe składane są do organu prowadzącego z miesięczną częstotliwością, co nakłada obowiązek ich ujmowania w księgach rachunkowych Gminy Rzeszyca pod datą ostatniego dnia miesiąca, za który zostały sporządzone.

4. W zakresie sprawozdania Rb-PDP – rocznego sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych Gminy za rok 2014 i za rok 2015 oraz sprawozdania Rb-27S – rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonego za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2014 roku i od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2015 roku, stwierdzono, że kwoty przedstawione w ww. sprawozdaniach, w części dotyczącej skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych, w zakresie podatku od środków transportowych, zostały wykazane w nieprawidłowej wysokości. Wyliczając kwotę skutków obniżenia górnych stawek podatkowych w 2014 roku, przyjęto błędną stawkę podatkową zarówno górną (określoną ustawą), jak i lokalną (określoną uchwałą organu stanowiącego), dla ciągnika siodłowego (pojazd (...)²), w konsekwencji czego zaniżono wartość skutków o kwotę 594,26 zł. Ponadto stwierdzono, że w wyliczonej kwocie udzielonych przez organ stanowiących zwolnień na 2014 i 2015 rok, uwzględniono pojazd podlegający zwolnieniu ustawowemu, tj. przyczepę o dopuszczalnej masie całkowitej łącznie z pojazdem silnikowym 8 ton, wykorzystywaną do celów rolniczych (pojazd (...)³), czym zawyżono w 2014 roku skutki w ww. zakresie o kwotę 503,00 zł oraz skutki obniżenia górnych stawek o kwotę 179,45 zł. W roku 2015 zawyżono z tego powodu skutki udzielonych zwolnień o kwotę 1.193,00 zł i kwotę skutków obniżenia górnych stawek podatkowych o 451,45 zł. Powyższe naruszało przepisy § 3 ust. 1 pkt 9 i pkt 10 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.), zgodnie z którymi - sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, sporządza się na podstawie danych księgowości

² Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

podatkowej w sposób następujący: w kolumnie "Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy" wykazuje się kwoty stanowiące różnicę pomiędzy dochodami, jakie gmina lub miasto na prawach powiatu mogłaby uzyskać, stosując górne stawki podatkowe, a dochodami, jakie powinna uzyskać, stosując niższe stawki uchwalone przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu; w przypadku zastosowania przez gminę lub miasto na prawach powiatu obniżenia górnej stawki, różnicę - pomiędzy stawką górną a przyjętą w uchwale przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu, przemnożoną przez podstawę opodatkowania, natomiast w kolumnie "Skutki udzielonych ulg i zwolnień..." wykazuje się (bez ulg i zwolnień ustawowych) skutki finansowe wynikające ze zwolnień i ulg w podatkach i opłatach wprowadzonych przepisami uchwał rad gmin lub miast na prawach powiatu, wydanymi na podstawie ustawowych upoważnień.

5. W sporządzonym według stanu na dzień 31 grudnia 2015 bilansie Urzędu Gminy nie uwzględniono występujących sald rejestru „Fundusz pracy – młodociani”, tj. konta 139-1-8 (strona Wn) oraz konta 240-24-2-1-2 (strona Ma) w kwocie 7,83 zł, czym naruszono art. 45 ust. 1 w związku z art. 46 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi - sprawozdanie finansowe sporządza się na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych, wykazując w nich stany aktywów i pasywów na dzień kończący bieżący i poprzedni rok obrotowy.

W zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat dochodów podatkowych

1. W wyniku analizy prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób prawnych stwierdzono, że podatnik o numerze ewidencyjnym (...)⁴ nieprawidłowo klasyfikował deklarowany przedmiot opodatkowania. Począwszy od roku 2011 do roku 2016 podatnik deklarował do opodatkowania budowle związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, dla których podstawę opodatkowania stanowiła ich wartość, podczas gdy według decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego nr 44/2010 z dnia 3 marca 2010 roku, zezwalającej na ich użytkowanie, obiekty te oznaczono kategorią budowlaną KODEM – XVIII, pod którą sklasyfikowano, zgodnie z załącznikiem do ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.), „... *budynki przemysłowe, obiekty magazynowe jak budynki składowe, chłodnie hangary...*”. W związku z powyższym organ podatkowy powinien wyjaśnić, czy wykorzystywane przez podatnika do prowadzonej działalności gospodarczej obiekty, powinny być opodatkowane jako budynki związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, dla których podstawę opodatkowania stanowiła ich powierzchnia użytkowa. Organ podatkowy zaniechał podjęcia czynności mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia jego zgodności z

⁴ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

przedstawionymi dokumentami, na podstawie art. 272 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.).

2. W wyniku analizy wydanych w latach 2014-2015 decyzji w sprawie podatku od nieruchomości osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą oraz informacji stanowiących podstawę ich wydania, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - niezgodne z ewidencją gruntów opodatkowanie budynków związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą przez podatnika o numerze ewidencyjnym (...) ⁵. Zgodnie z przepisami art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 716), grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami chyba, że przedmiot opodatkowania nie jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych ⁶. Organ podatkowy w dniu 15 czerwca 2007 roku przeprowadził kontrolę na terenie nieruchomości, w trakcie której ustalono, że powierzchnia (...) ⁷ budynków to pomieszczenia, w których nie prowadzono działalności. Niemniej jednak ani ustalenia kontroli, ani też podatnik nie wskazywały faktu uniemożliwiającego prowadzenie działalności na tej powierzchni, ani też na inne okoliczności, które uzasadniałyby opodatkowanie tej części budynku, stawką właściwą dla budynków pozostałych;
 - niezgodne z ewidencją gruntów i budynków opodatkowanie gruntów przez podatnika (...) ⁸. Kontrolujące zwróciły uwagę na konieczność doprowadzenia do zgodności z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów, bowiem to ewidencja gruntów i budynków, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity Dz. U. 2015 r.,

⁵ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁶ Według stanu prawnego obowiązującego do dnia 31 grudnia 2015 roku.

⁷ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁸ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

poz. 520 ze zm.), stanowi podstawę planowania przestrzennego, wymiaru podatków, oznaczenia nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej i gospodarki nieruchomościami. Przy wymiarze podatku od nieruchomości, dla organów podatkowych wiążące są więc dane znajdujące się w ewidencji gruntów i budynków, a organy podatkowe nie mogą dokonywać samodzielnych ustaleń w tej mierze. Od tej reguły nie zostały przewidziane żadne wyjątki, a zatem organy ustalające wysokość zobowiązań podatkowych nie są uprawnione do przyjęcia innej podstawy wymiaru podatku niż dane, zawarte w ewidencji gruntów (wyroki NSA: z dnia 5 listopada 2009 r., II FSK 836/08, z dnia 15 kwietnia 2008 r., II FSK 372/07, publ. w: Lex nr 490966; z dnia 12 marca 2009 r., II FSK 49/08, z dnia 2 kwietnia 2009 r., II FSK 1949/07, publ.: <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl/>). Dane zawarte w ewidencji gruntów mają walor dokumentu urzędowego, o którym mowa w art. 194 ustawy Ordynacja podatkowa i zgodnie z tym przepisem stanowią one dowód tego, co zostało w nich stwierdzone. Jednak w sytuacji, gdy podatnik wykaże, że wbrew wskazanym w stosownej procedurze administracyjnej przesłankom do zmiany w ewidencji, tak aby była ona zgodna ze stanem rzeczywistym, organy ewidencyjne nie dokonały właściwej zmiany, organy podatkowe muszą taką okoliczność zweryfikować, aby podjąć swoje rozstrzygnięcie w oparciu o zasadę prawdy obiektywnej. Takich działań weryfikacyjnych organy podatkowe nie podjęły;

- niezgodne z danymi wynikającymi z informacji podatnika oraz z ustaleniami dokonanymi przez organ podatkowy w trakcie czynności kontrolnych przeprowadzonych u podatnika, opodatkowano budynki i budowle pozostające w dyspozycji podatnika (...) ⁹. Organ podatkowy w wydanych na lata 2014-2016 decyzjach w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości, nie uwzględnił do opodatkowania wykazanych przez podatnika budowli. Natomiast w odniesieniu do opodatkowania budynków (...) ¹⁰ organ podatkowy posiadał protokół z oględzin przeprowadzonych w dniu 13 lipca 2012 roku, wg którego 2/3 powierzchni przedmiotowego budynku zajęta była na prowadzoną przez podatnika działalność gospodarczą i tylko 1/3 budynku pozostawała niewykorzystana w związku ze złym jego stanem technicznym. Mimo posiadania takich informacji, w wydanych decyzjach wymiarowych na lata 2014-2016, wg stawek najwyższych opodatkowano tylko 1/3 części przedmiotowych budynków, natomiast pozostałe 2/3 opodatkowano wg stawki właściwej dla budynków pozostałych, co pozostawało w sprzeczności z art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

⁹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹⁰ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

3. W wyniku analizy prawidłowości opodatkowania podatkiem od środków transportowych (osoby fizyczne), kontrolujące stwierdziły że:
 - organ podatkowy nie podjął czynności określonych w art. 274 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, mających na celu uzupełnienie danych technicznych pojazdów podlegających opodatkowaniu, które wskazano w deklaracjach podatkowych, w celu ustalenia prawidłowej stawki podatku, na co wskazują poniższe ustalenia:(...)¹¹, co szczegółowo opisano w protokole kontroli;
 - zastosowano błędną stawkę opodatkowania dla pojazdów stanowiących własność podatnika (...) ¹², co szczegółowo opisano w protokole kontroli,
4. Kontrola wydanych w okresie 2013-2015 decyzji w sprawie ulg w zakresie podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowym wykazała, co następuje:
 - w wydanych decyzjach o numerach: 3120.01.2014 z dnia 18 marca 2014 roku i 3120.01.2015 z dnia 9 marca 2015 roku zawarto nieprecyzyjne rozstrzygnięcia, stwarzające możliwość różnej ich interpretacji. Rozstrzygnięcie ograniczone do treści „...umorzenie zaległości z tytułu podatku od nieruchomości za 2014 rok w kwocie 446,00 zł”, nie wskazywało jakiego okresu roku 2014 ta zaległość dotyczyła i czy kwota podlegająca umorzeniu stanowiła zaległość podatkową. Ustalenia w tym zakresie wskazano dopiero w uzasadnieniu decyzji. Zgodnie z art. 210 § 1 pkt 5 ustawy Ordynacja podatkowa - najistotniejszym elementem wydanej decyzji jest jej rozstrzygnięcie zwane osnową, które powinno być jednoznaczne, jasne i pełne. Osnowa decyzji wyraża rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego wypadku, w kontekście konkretnych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego. Rozstrzygnięcia nie można ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia. Powinno ono być wyrażone wyraźnie w osnowie decyzji, bowiem w okolicznościach wskazanych w art. 210 § 5 ww. ustawy, organ wydający decyzję może odstąpić od jej uzasadnienia, a wówczas prawidłowo sformułowana treść rozstrzygnięcia, umożliwi wykonanie decyzji;
 - w przypadku decyzji o numerach: 3123.04.2014.MK z dnia 17 kwietnia 2015 roku, 3123.02.2014 z dnia 20 stycznia 2014 roku, 3123.16.2014 z dnia 15 kwietnia 2014 roku, 3123.44.2014 z dnia 1 lipca 2014 roku, 3123.24.2015.MK z dnia 22 grudnia 2015 roku i 3123.05.2016.MK z dnia 29 czerwca 2016 roku w sprawie umorzenia zaległości podatkowych, stwierdzono przypadki rozstrzygnięcia w szerszym zakresie, niż wskazano we

¹¹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹² Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

wnioskach podatników. W złożonych wnioskach podatnicy zwracali się o umorzenie zaległości w podatku od nieruchomości, natomiast w wymienionych decyzjach zastosowano ulgę umorzenia zaległości w łącznym zobowiązaniu podatkowym, w skład którego wchodził podatek od nieruchomości, podatek rolny i ewentualnie podatek leśny. Powyższym działaniem naruszono art. 210 § 1 pkt 5 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - rozstrzygnięcie winno odnosić się do zgłoszonego przez podatnika konkretnego żądania, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wydanym wyroku z dnia 15 czerwca 2011 roku, który stanowił, że *"...wyniku sprawy nie należy utożsamiać jedynie z prawidłowym wyliczeniem nadpłaty, przy jakimkolwiek jej uzasadnieniu, lecz jako prawidłowo załatwioną sprawę administracyjną, w której właściwie odczytano żądanie strony"* (I FSK 1096/10, LEX nr 1082170);

- w wydanej decyzji nr 3123.04.2014.MK z dnia 17 kwietnia 2015 roku, jej uzasadnienie nie odpowiadało treści rozstrzygnięcia oraz nie odnosiło się do żądania wynikającego z wniosku podatnika, a mianowicie podatnik wnioskował o umorzenie zaległości w podatku od nieruchomości za 2014 rok, rozstrzygnięcie decyzji odniosło się do umorzenia w części zaległości w łącznym zobowiązaniu pieniężnym i odmowy umorzenia pozostałej kwoty zaległości w łącznym zobowiązaniu pieniężnym, a organ podatkowy wydający decyzję w treści uzasadnienia informował o zasadności rozłożenia na raty płatności ww. zaległości podatkowych;
 - decyzją nr UG-Fn.3124.2.2016.ASz z dnia 11 kwietnia 2016 roku Wójt Gminy umorzył zaległość z tytułu I raty podatku za 2016 rok, na wniosek podatnika, który to wniosek nie precyzował okresu powstania zaległości. Podatnik wnioskował o umorzenia zaległości podatkowej w podatku od środków transportowych z tytułu cyt. „pierwszej raty”, bez wskazania roku, którego ta zaległość dotyczyła. Organ podatkowy nie podjął stosownych działań wynikających z art. 155 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, mających na celu ustalenie właściwego stanu faktycznego. Zgodnie z przywołanym przepisem prawa, zobowiązany on był wezwać stronę lub inne osoby do złożenia wyjaśnień, zeznań, przedłożenia dokumentów lub dokonania określonej czynności osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, w tym także w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia stanu faktycznego lub rozstrzygnięcia sprawy. Powyższe zaniechanie odnotowano również w odniesieniu do wydanej decyzji nr UG-Fn.3124.3.2016.ASz z dnia 21 kwietnia 2016 roku.
5. Stwierdzono podejmowanie czynności windykacyjnych w stosunku do podatników podatku od nieruchomości z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 656), które to naruszenia szczegółowo opisano *na stronach 87-98 protokołu*.

W zakresie realizacji dochodów z majątku

1. Analiza wykonywania budżetu za 2014 rok oraz za rok 2015 wykazała, że kontrolowana jednostka nie dokonywała bieżącej aktualizacji planu finansowego w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku. Z zaplanowanych w budżecie (ostatnia zmiana z dnia 14 listopada 2014 roku) na 2014 rok dochodów ze sprzedaży majątku w kwocie 805.588,00 zł, odnotowano ich wykonanie w wysokości 86.870,00 zł. W 2015 roku zaplanowane dochody z ww. tytułu, wynosiły po zmianach wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 roku, 600.000,00 zł, przy zerowym ich wykonaniu. Odnotowany wpływ w 2015 roku kwoty 75.691,30 zł dotyczył nieruchomości zbytej w roku 2014. Dokonywane w trakcie danego roku budżetowego zmiany planu w tym zakresie nie odzwierciedlały faktycznego stanu realizacji dochodów z majątku. Wielkość planowanych dochodów w danym roku budżetowym stanowi jeden z parametrów do obliczenia wskaźnika dopuszczalnych spłat zobowiązań w roku następnym i latach kolejnych, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zawyżenie planu dochodów w stosunku do jego faktycznego wykonania z ww. tytułu może skutkować błędną oceną możliwości spłaty zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w roku następnym.
2. Opisane w protokole umowy najmu lokali użytkowych, położonych w budynku przy ul. Tomaszowskiej 2, z przeznaczeniem na prowadzenie Punktu Aptecznego – umowa nr UG-RGO.7151.1.2015.BK z dnia 30 stycznia 2015 roku i w budynku przy Ks. J. Kitowicza 12, na prowadzenie Kliniki Stomatologicznej – umowa nr UG-RGO.7151.2.2015 z dnia 27 lutego 2015 roku, zawierano z naruszeniem art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.), z treści którego wynika, że zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Wymienione wyżej lokale wynajęto w trybie bezprzetargowym na okres powyżej 3 lat, mimo braku stosownej uchwały Rady Gminy, którą - zgodnie z art. 18 ust.2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym - podejmuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W złożonym wyjaśnieniu Wójt Gminy potwierdził wynajem przedmiotowych lokali w trybie bezprzetargowym uzasadniając, że przedmiotem najmu były części nieruchomości, nie stanowiące odrębnych od gruntu przedmiotów własności ani odrębnych własności z powierzchnią gruntu, na której są położone, lecz stanowiły część składową budynków, w których się znajdowały. Nie stanowiły one więc odrębnej nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 ustawy Kodeks cywilny, ani odrębnego przedmiotu własności w myśl przepisów szczególnych, tym samym nie podlegały unormowaniom wynikającym z ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powyższą tezę wyjaśniający poparł istniejącym w tym zakresie wyrokiem NSA sygn. akt I OSK 1752/10 z dnia 7 grudnia 2010 roku.

Należy jednak wskazać, że takiemu stwierdzeniu przeczą jednoznacznie przepisy przywołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przykładowo w art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca wprowadził regułę pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, która znajduje zastosowanie, min. w sytuacji zbycia niewyodrębnionego lokalu mieszkalnego (pierwszeństwo przysługuje najemcy lokalu mieszkalnego, jeżeli najem został nawiązany na czas nieoznaczony). W art. 34 ust. 4 ustawodawca wskazuje, że osoby o których mowa w ust. 1 pkt 3 (czyli najemców niewyodrębnionych lokali), zawiadamia na piśmie o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia, oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Nie ulega wątpliwości, że pod pojęciem nieruchomości na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca rozumie także lokale mieszkalne i użytkowe, co do których nie ustanowiono jeszcze odrębnej własności. Powyższe podkreśliło także Kolegium RIO w Łodzi w uchwale nr 20/89/201 z dnia 27 maja 2011 roku, oddalającej zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych, wskazując, że „(...) *Przyjęcie założenia jakoby w odniesieniu do lokalu, który nie stanowi odrębnej własności, a więc nie stanowi nieruchomości, nie stosujemy konkretnego przepisu dotyczącego zbycia nieruchomości, powinno skutkować twierdzeniem, że w takim przypadku nie stosujemy również przepisów ustawy dotyczących obrotu nieruchomościami*”.

3. Stwierdzono nieprawidłowe podejmowanie działań windykacyjnych w odniesieniu do należności przypadających Gminie z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, a mianowicie do zaległości powstałych w roku 2014 i 2015, takie działania podjęto dopiero w dniu 1 marca 2016 roku, wystawiając dłużnikom wezwania do ich zapłaty, a brak takiej wpłaty skutkowało złożeniem pozwu sądowego dopiero w dniu 4 października 2016 roku. Nieterminowe oraz niepełne działania windykacyjne w zakresie przedmiotowych należności skutkowały wzrastającymi z roku na rok zaległościami z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, i tak w roku 2014 wynosiły one 10.987,03 zł, w roku 2015 - 12.271,03 zł, a w roku 2016 już 13.555,03 zł. Nieprawidłowość w zakresie działań windykacyjnych odnotowano także w zakresie należności z tytułu najmu lokali użytkowych, a mianowicie w odniesieniu do najemców o numerach ewidencyjnych 14000271 i 16000106, którzy zaniechali wpłat czynszów w roku 2015, działania mające na celu windykację ograniczono tylko do powiadomienia (pismo z dnia 8 września 2015 roku) najemców o zaległościach i obowiązku ich niezwłocznego uregulowania. Wymóg naliczania i prowadzenia windykacji należności za nieruchomości udostępniane z zasobu gminy wynika z art. 23 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto zgodnie z zapisami § 6 ust. 5 umowy najmu, zaległość w opłacie za co najmniej dwa pełne okresy płatności, skutkować powinna udzieleniem najemcy dodatkowego miesięcznego terminu na dokonanie zapłaty, a w przypadku jej braku, wynajmujący miał prawo rozwiązania umowy bez zachowania terminów wypowiedzenia. Konsekwencją braku podejmowania skutecznych działań mających na celu egzekucję należności z tytułu najmu lokali użytkowych był wzrost zadłużenia z tego tytułu, bowiem na koniec 2014 roku odnotowano zaległości w wysokości

3.771,86 zł, a wg stanu na 31 grudnia 2015 roku zaległości te wynosiły już 27.658,55 zł.

W zakresie wydatków (dotacji) na realizację zadań zleconych, na podstawie umowy, jednostkom spoza sektora finansów publicznych

Jednostka nie uchwaliła na 2015 rok rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, którego wymóg opracowania wynikał z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.). Zasady współpracy kontrolowanej jednostki z ww. podmiotami w roku 2015 roku wynikały z przyjętego uchwałą Rady Gminy nr XXXV/273/2013 z dnia 26 listopada 2013 roku Wieloletniego Programu Współpracy Gminy, podjętego na okres 2014-2016, którego opracowanie, zgodnie z art. 5a ust. 2 ww. ustawy, nosiło charakter czynności fakultatywnej. Roczny program współpracy jednostka opracowała na rok 2017.

W zakresie wydatków osobowych

Stwierdzono, że wypłaty diet dla radnych dokonano z naruszeniem § 1 pkt 3 uchwały nr IV/27/2002 z dnia 30 grudnia 2002 roku. Analiza list wypłat diet z czerwca 2015 roku wykazała, że radnej uczestniczącej w posiedzeniach komisji gminnych oraz w sesjach Rady Gminy wypłacono diety w łącznej kwocie 1.709,00 zł. Powyższe naruszało ww. postanowienie, zgodnie z którym - wysokość diety przysługującej radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca 50% półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, tj. kwoty 1.324,85 zł.

Odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości i uchybienia ponoszą pracownicy Urzędu Gminy w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu ich wyeliminowanie oraz zapobieżenie występowaniu w przyszłości. W związku z powyższym RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zrealizowane dochody w ramach statutowej działalności danej jednostki organizacyjnej Gminy Rzeczyca ewidencjonować w księgach rachunkowych tej jednostki, a następnie przekazywać i rozliczać je zgodnie z zasadami określonymi art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych i w aktach wykonawczych do tej ustawy.

2. Zapewnić przestrzeganie art. 20 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, zgodnie z którym – do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
3. Zapewnić prawidłowe obliczanie skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od środków transportowych oraz skutków udzielonych zwolnień w przedmiotowym podatku, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia. Dokonać korekt rocznych sprawozdań budżetowych Rb-PDP oraz Rb-27S za lata 2014- 2015 wykazując prawidłową kwotę skutków finansowych.
4. Sprawozdania finansowe sporządzać zgodnie z wymogami określonymi w art. 45 w zw. z art. 46 ustawy o rachunkowości.
5. Zapewnić przestrzeganie art. 272 pkt 3 i art. 274a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, zgodnie z którymi - organ podatkowy dokonuje czynności sprawdzających mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności stanu faktycznego z przedstawionymi dokumentami, a w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.
6. Podjąć działania mające na celu wyjaśnienie prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
7. Zapewnić prawidłowe formułowanie treści rozstrzygnięć w wydawanych decyzjach dotyczących ulg w zapłacie podatków.
8. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do egzekwowania zaległości podatkowych, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367).
9. Zapewnić monitorowanie procesów związanych z realizacją zaplanowanych dochodów majątkowych w celu dokonania stosownych zmian w uchwale budżetowej i wieloletniej prognozie finansowej.
10. Zapewnić przestrzeganie art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, z treści którego wynika, że zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.
11. Egzekwować należności z tytułu oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości i najmu lokali użytkowych, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 25 ust.1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

12. Przy naliczaniu diet radnym gminy przestrzegać ustaleń wynikających uchwały organu stanowiącego.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Wójta o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich nie wykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 9 ust. 4 ww. ustawy, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej, ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżeń, w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Rzeczyca,
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej,
aa.