

Łódź, dnia 25 czerwca 2018 roku

Pan
Mariusz Gralewski
Zastępca Wójta Gminy Daszyna

WK- 602/26/2018

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 doraźną kontrolę gospodarki finansowej w Gminie Daszyna¹, w zakresie wykonania budżetu za 2017 rok i planowania budżetu na rok 2018. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa i dotyczyły w szczególności:

I.

W zakresie spraw organizacyjnych i funkcjonowania kontroli wewnętrznej

Analiza dokumentacji dotyczącej zawarcia przez Wójta Gminy Daszyna umów dzierżawy zabudowanych działek gminnych położonych w Mazewie (nr 16a), gm. Daszyna, z przeznaczeniem na wykorzystanie w ramach prowadzonej przez dzierżawcę działalności gospodarczej wykazała, że:

- umowa dzierżawy z dnia 15 listopada 2017 roku z terminem obowiązywania do dnia 14 lutego 2018 roku została zawarta na wniosek przedstawicieli (...)² datowany na dzień 14 listopada 2017 roku,

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 25-27 kwietnia 2018 roku. W dniu 11 maja 2018 roku jednostka odmówiła podpisania protokołu kontroli.

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.

- umowę dzierżawy z dnia 15 lutego 2018 roku, na okres od dnia 15 lutego 2018 roku do dnia 31 marca 2018 roku zawarto na podstawie wniosku dzierżawcy z dnia 19 stycznia 2018 roku o przedłużenie umowy dzierżawy.

Pisma (...) ³ z dnia 14 listopada 2017 roku i z dnia 19 stycznia 2018 roku zostały ostemplowane pieczęcią potwierdzającą wpływ do Urzędu Gminy Daszyna, odpowiednio w dniu 14 listopada 2017 roku i w dniu 19 stycznia 2018 roku, z tym, że dokumentom tym nie nadano stosownej numeracji w dzienniku korespondencji Urzędu Gminy Daszyna, a ich wpływu nie odnotowano w tym dzienniku. Powyższe było niezgodne z uregulowaniami § 40 ust. 1 i 3 oraz § 42 ust. 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. nr 14, poz. 67 ze zm.), w których określono, że punkt kancelaryjny rejestruje przesyłki wpływające, a czynność ta, w systemie tradycyjnym, polega na umieszczeniu w rejestrze prowadzonym na nośniku papierowym lub w postaci elektronicznej, co najmniej: 1/ liczby porządkowej; 2/ daty wpływu przesyłki do podmiotu; 3/ tytułu, czyli zwięzłego odniesienia się do treści przesyłki; 4/ nazwy podmiotu, od którego pochodzi przesyłka; 5/ daty widniejącej na przesyłce; 6/ znaku występującego na przesyłce; 7/ wskazania, komu przydzielono przesyłkę. Po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub, w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie. Opisane powyżej czynności kancelaryjne określone w § 42 ust. 2 i § 40 ust. 1 i 3 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów potwierdzają datę wejścia dokumentu do obrotu prawnego w Urzędzie Gminy.

Analogiczną nieprawidłowość, polegającą na braku odnotowania wpływu do Urzędu Gminy w Daszynie, stwierdzono w odniesieniu do sporządzonych przez (...) ⁴ pism: informacji IN-1 na podatek od nieruchomości na 2017 rok z dnia 15 grudnia 2017 roku, wniosku z dnia 29 grudnia 2017 roku o przekazanie na rachunek ogólny Gminy kwoty 800.000,00 zł omyłkowo wpłaconej na rachunek projektu, pisma z dnia 29 grudnia 2017 roku z pieczęcią wpływu w dniu 3 stycznia 2018 roku, w którym podatnicy zwrócili się z prośbą o zaliczenie dokonanej na konto Gminy Daszyna nadpłaty w kwocie 800.000,00 zł w całości na poczet przyszłych zobowiązań podatnika z tytułu podatku od nieruchomości.

W zakresie dochodów z podatków

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.

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 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.

1. Kontrolujący stwierdzili, że nie potwierdzono przyjęcia i dokonania weryfikacji złożonych przez (...) ⁵, sporządzonych z datą 15 grudnia 2017 roku, informacji IN-1 na podatek od nieruchomości na 2017 rok. Podstawę tych czynności stanowił art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.), zgodnie z którym - organy podatkowe pierwszej dokonują czynności sprawdzających, mających na celu, między innymi: sprawdzenie terminowości składania deklaracji; stwierdzenie formalnej poprawności złożonych dokumentów; ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Brak potwierdzenia daty wpływu informacji podatkowej do organu podatkowego uniemożliwiało stwierdzenie wywiązania się przez podatników z obowiązku nałożonego na nich przez art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz.U. z 2017 roku, poz. 1785 ze zm.), który stanowi, że osoby fizyczne są obowiązane złożyć właściwemu organowi podatkowemu informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych, sporządzoną na formularzu według ustalonego wzoru, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie albo wygaśnięcie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości lub od dnia zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w ust. 3 tego artykułu.
2. Organ podatkowy dokonał wymiaru podatku od nieruchomości uwzględniając dane zawarte w informacjach na podatek od nieruchomości na 2017 roku złożonych przez (...) ⁶, podczas gdy z ustaleń dokonanych przez kontrolujących wynikało, że wykazana w informacjach powierzchnia użytkowa budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej nie była zgodna z powierzchnią obiektów znajdujących się na nieruchomości. Jak wynikało z wyjaśnienia złożonego przez merytorycznego pracownika, przy ustalaniu podstawy opodatkowania, w oparciu o ustalenia operatu szacunkowego, uwzględniono bardzo zły stan techniczny dwóch obiektów. Powyższe było niezgodne z uregulowaniami art. 1a ust. 2a pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który określa, że do gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zalicza się, budynków, budowli lub ich części, w odniesieniu do których została wydana decyzja ostateczna organu nadzoru budowlanego, o której mowa w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku - Prawo budowlane (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.), lub decyzja ostateczna organu nadzoru górniczego, na podstawie której trwale wyłączono budynek, budowlę lub ich części z użytkowania. Zatem jedynie decyzja organu nadzoru budowlanego o konieczności rozbiórki obiektu daje podstawę do uznania, że dana

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.

⁶ 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.

nieruchomość lub jej część nie jest związana z działalnością gospodarczą (patrz wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 maja 2017 roku, sygn. akt II FSK 503/15).

3. Zwrotu pierwszej raty nadpłaty organ podatkowy przed doręczeniem decyzji stronie, czyli przed jej wejściem do obrotu prawnego. Zgodnie z art. 212 ustawy Ordynacja podatkowa, organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia.

W zakresie wpływu dokonanej nadpłaty w podatku od nieruchomości na zrównoważenie budżetu Gminy na rok 2017 i planowanie budżetu na kolejne lata

Analiza danych zawartych w sprawozdaniu Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku do 31 grudnia 2017 roku, sporządzonym w dniu 20 lutego 2018 roku, wykazała, że przy realizacji dochodów budżetowych ogółem na poziomie 55,88% planu po zmianach, dochody bieżące wykonano w 100,37%, tj. w kwocie wyższej od planu tych dochodów po zmianach. Największą różnicę między planem a wykonaniem, tj. wyższe niż planowane dochody bieżące, odnotowano w dziale 756 klasyfikacji budżetowej - *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem*, rozdziale 75616 - *Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych*, gdzie w § 0310 - *Wpływy z podatku od nieruchomości*, stwierdzono wykonanie dochodów w kwocie 1.143.881,12 zł wobec planu ustalonego na 346.000,00 zł, co stanowiło 330,60% ustalonego na podstawie przypisów zobowiązania za 2017 rok planu dochodów w tej podziale klasyfikacji budżetowej. Stwierdzona na dzień 31 grudnia 2017 roku i wykazana w dziale 756, rozdziale 75616, § 0310 nadpłata stanowiła kwotę 800.460,51 zł, tj. ponad dwukrotność rocznego planu dochodów w tej podziale klasyfikacji budżetowej. Jak wynikało z dokonanych ustaleń, odnotowana na 31 grudnia 2017 roku nadpłata w tej podziale klasyfikacji budżetowej w 99,88% (799.504,00 zł) wynikała z nadpłaty dokonanej przez podatnika o numerze ewidencyjnym (...) ⁷. Wpłatę kwoty 800.000,00 zł z tytułu „zaliczki na podatek od nieruchomości” potwierdzał wyciąg bankowy nr 021/2017 z dnia 29 grudnia 2017 roku, a wobec jej dokonania na niewłaściwy rachunek bankowy, podatnik wnioskuje o przekazanie tej kwoty na rachunek ogólny Gminy. Wpływ na rachunek podstawowy ww. kwoty 800.000,00 zł potwierdzały zapisy wyciągu bankowego nr 001/2018 z dnia 2 stycznia 2018 roku, a w wyniku dokonania opisanej wyżej wpłaty, na koncie podatnika (...) ⁸ odnotowano nadpłatę (saldo

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 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.

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 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.

końcowe na 31 grudnia 2017 roku) w wysokości 799.504,00 zł. Powyższą nadpłatę ujęto w ewidencji księgowej jednostki na koncie 221-1-3 (rozszerzenie dotyczące nadpłat).

Analiza dokumentacji dotyczącej opisanej wyżej nadpłaty oraz jej wysokość (dwukrotność planowanych rocznych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości - osoby fizyczne) wskazywały na fakt, iż organ wykonawczy miał wiedzę o zaistniałej sytuacji i konieczności dokonania zwrotu nadpłaty, a co za tym idzie, o konieczności ujęcia w budżecie Gminy Daszyna na 2018 rok stosownych środków.

W kontekście ujęcia w sprawozdaniu Rb-27S za 2017 rok wykonania dochodów w dziale 756, rozdziale 75616, § 0310 z uwzględnieniem wysokości dokonanej nadpłaty oraz dokumentacji, z której wynikało, że podatnik (który dokonał w dniu 29 grudnia 2017 roku nadpłaty), weryfikował zrealizowaną operację i miał świadomość nieadekwatności przekazanej kwoty do ciężącego na nim zobowiązania podatkowego (co potwierdza sporządzenie z datą 29 grudnia 2017 roku wniosku o dokonanie zaliczenia nadpłaconej kwoty podatku na poczet przyszłych zobowiązań), sytuację powyższą należało przeanalizować pod kątem zakwalifikowania „nadpłaty” jako udzielonej Gminie Daszyna przez podatnika pożyczki i jej wpływu na sytuację finansową jednostki.

Za takim ujęciem przedmiotowej operacji przekazania przez podatnika środków będących formalnie nadpłatą w podatku od nieruchomości przemawiają również:

- okoliczności związane z zawarciem umowy dzierżawy z dnia 15 listopada 2017 roku, tj. jej podpisanie dzień po złożeniu wniosku, którego wpływu nie odnotowano w dzienniku korespondencyjnym Urzędu Gminy, jak również okres zawarcia umowy (do 3 miesięcy), który pozwalał na zastosowanie art. 35 ust.1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.) i zawarcie umowy w 2017 roku⁹, co z kolei skutkowało powstaniem obowiązku podatkowego jeszcze w 2017 roku, jako formalnej podstawy do wpłaty kwoty **(800.000 zł zamiast 496,00 zł)**,
- dokonanie zwrotu tak wysokiej kwoty („nadpłaty” w podatku od nieruchomości) w krótkim czasie, w szczególności w odniesieniu do daty wydania decyzji określającej nadpłatę w podatku od nieruchomości (30 dni od wydania decyzji) i wykonania znacznej części zobowiązania wynikającego z treści decyzji – jeszcze przed uzyskaniem przez nią przymiotu ostateczności;
- bieżące monitorowanie przepływów środków pieniężnych przez podatnika i jednostkę kontrolowaną, na co wskazuje korespondencja datowana na 29 grudnia 2017 roku: 1/ wniosek podatnika o przekazanie środków przelanych na niewłaściwy rachunek bankowy w tym samym dniu (29 grudnia 2017 roku); 2/ dyspozycja Gminy dotycząca przekazania środków na rachunek bieżący; 3/ wniosek o zaliczenie nadpłaty w kwocie 800.000,00 zł na poczet przyszłych zobowiązań;

⁹ Brak obowiązku podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę.

- brak zaewidencjonowania wpływu i właściwego oznakowania dokumentów (dotyczących zarówno zawarcia obu umów, jak i wniosków podatnika), na zasadach określonych uregulowaniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych;
- brak możliwości legalnego wykonania budżetu Gminy bez uwzględnienia w zrealizowanych dochodach ww. środków finansowych – bez środków pieniężnych w wysokości 798.512,00 zł (uznanych za wykonany dochód bieżący) wykonany deficyt Gminy Daszyna na koniec 2017 roku wyniósłby 5.173.514,27 zł, w tym kwota 493.480,36 zł nie znalazłaby pokrycia w przychodach budżetu.

Zwrot przedmiotowej nadpłaty podatku w roku 2018 nie został uwzględniony w budżecie Gminy Daszyna na rok 2018 (ani jako rozchód, ani jako wydatek) – zwrot ujmowano w księgach rachunkowych jako zmniejszenie dochodów wykonanych. Zatem kontrolowana jednostka planując budżet w żaden sposób nie uwzględniła dyspozycji środkami pieniężnymi w kwocie 798.512,00 zł (wynikającej z konieczności przekazania środków podatnikowi). Powyższe oznaczało, że w uchwale budżetowej na 2018 rok nie ujawniono faktycznego niezbilansowania budżetu (formuła Dochody plus Przychody = Wydatki plus Rozchody)¹⁰.

W zakresie opisanego w tej części wystąpienia pokontrolnego stanu faktycznego prowadzone było postępowanie nadzorcze przez Kolegium RIO w Łodzi, zakończone rozstrzygnięciami nadzorczymi w stosunku do uchwały budżetowej i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Wobec powyższego RIO w Łodzi nie formułuje w tym zakresie wniosków pokontrolnych.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Wójt Gminy Daszyna.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące wnioski pokontrolne:

1. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.

¹⁰ Przykładowo, uznając zwrot nadpłaty podatku w wysokości 798.512,00 zł za rozchód roku 2018 planowane na rok 2018 rozchody winny wynieść 988.352,77 zł, co oznacza że zasada równowagi budżetowej nie zostałaby zachowana: dochody ogółem (61.474.209,50 zł) powiększone o przychody (456.664,00 zł) < wydatki ogółem (61.741.032,73 zł) powiększone o rozchody (988.352,77 zł).

2. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w zakresie składanych przez podatników deklaracji podatkowych, na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
3. Podjąć czynności w celu wyjaśnienia prawidłowości opodatkowania podatnika wskazanego w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
4. Zapewnić przestrzeganie art. 212 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia.

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 niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, 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 daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

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

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Gminy Daszyna,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Daszyna,
3. aa.