

ADM/J.R.
26.07.2018 v. *[signature]*



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

WK/0804/40/9/K/1/2018

Gdańsk, dnia 23 lipca 2018 r.

**Pan
Eugeniusz Dmytryszyn
Wójt Gminy Koczała**

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 2016 r. poz. 561) oraz § 4 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. z 2004 r. Nr 167, poz. 1747), w okresie od dnia 26 lutego 2018 r. do dnia 29 czerwca 2018 r. kontrolę kompleksową gminy Koczała.

Wyniki kontroli ujęto w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 29 czerwca 2018 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Wójtowi.

Celem kontroli – obejmującej lata 2014-2017 oraz inne okresy w miarę potrzeby – było sprawdzenie prawidłowości wykonywania przez organ wykonawczy uchwał Rady Gminy i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych, zgodnie z art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Z dokonanych ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Pana jednostce część zadań wykonywana była niewłaściwie, z naruszeniem przepisów zawartych w aktach prawnych regulujących zasady gospodarki finansowej gmin.

Do najistotniejszych nieprawidłowości i uchybień stwierdzonych podczas badania zagadnień będących przedmiotem kontroli należy zaliczyć:

1. nieterminowe regulowanie w 2017 r. niektórych zobowiązań jednostki z tytułu zrealizowanych dostaw i usług, tj. po upływie wyznaczonych przez kontrahentów terminów płatności – w 8 przypadkach na łączną kwotę 39.140,31 zł (na 25 skontrolowanych) opóźnienia wyniosły od 3 do 16 dni, czym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) – str. 21 - 24 protokołu kontroli.

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

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

tel.: 58 301-86-45, fax: 58 346-25-15

NIP 583-21-22-408 REGON 190134954

✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

2. Wydawanie decyzji podatkowych (21 na 100 sprawdzonych) mimo braku złożenia informacji podatkowych oraz braku wszczęcia postępowania w tej sprawie, czym naruszono art. 165 § 1 oraz art. 274a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 800 z późn. zm.) – str. 35, 38 - 39 protokołu.

Zgodnie z art. 165 § 1 *Ordynacji podatkowej* postępowanie podatkowe wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Wszczęcie postępowania z urzędu następuje w formie postanowienia. Wszczęcie postępowania jest czynnością o istotnym znaczeniu w postępowaniu, ponieważ wraz z tą czynnością zawiązuje się stosunek prawnoprocesowy pomiędzy organem a stroną postępowania, od tego momentu organ prowadzi postępowanie według reguł określonych w *Ordynacji podatkowej*, w toku którego strona posiada określone obowiązki i uprawnienia. Wszczęcie postępowania podatkowego jest zdarzeniem prawnym o wielkiej wadze formalnej i praktycznej, gdyż kształtuje granice sprawy podatkowej, która ma być przedmiotem postępowania i załatwienia w drodze decyzji podatkowej. O skutecznym wszczęciu postępowania podatkowego z urzędu (poza przypadkami przewidzianymi w art. 165 § 5 *Ordynacji podatkowej*) można mówić dopiero z chwilą wydania postanowienia i doręczenia go stronie. Nie może zakończyć się wydaniem decyzji postępowanie, które nie zostało wszczęte. W takiej sytuacji nie toczy się postępowanie administracyjne w sprawie, lecz jedynie postępowanie faktyczne. Zakończenie tego postępowania decyzją administracyjną stanowi zaprzeczenie stanu prawnego sprawy, której nie ma. Czynności dokonywane w ramach takiej sprawy nie wywołują żadnych skutków prawnych. *Ordynacja podatkowa* przewiduje odstępstwa od zasady wszczynania postępowania z urzędu w formie postanowienia. Organ może odstąpić od wszczęcia w formie postanowienia postępowania w przypadku ustalenia zobowiązań podatkowych, które - zgodnie z odrębnymi przepisami - ustalone są corocznie, jeżeli stan faktyczny, na podstawie którego ustalono wysokość zobowiązania podatkowego za poprzedni okres, nie uległ zmianie, co wynika z art. 165 § 5 pkt 1 *Ordynacji podatkowej*.

W praktyce przepis ten może mieć zastosowanie do podatku od nieruchomości, leśnego i rolnego w odniesieniu do podatnika, wobec którego wymiar podatku był już w poprzednim roku podatkowym przeprowadzony. Jedynym warunkiem jest, ażeby stan faktyczny, na podstawie którego ustalono wysokość zobowiązania podatkowego za poprzedni okres, nie uległ zmianie. Rozwiązanie to ma na celu uproszczenie procesu wymiaru podatków.

Natomiast zgodnie z art. 274a § 1 *Ordynacji podatkowej* organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku.

3. Naruszenie w 2017 r. przepisów obowiązującego do dnia 31 grudnia 2017 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 760) poprzez nieewidencjonowanie na koncie 226 „Długoterminowe należności budżetowe” należności wynikających z decyzji administracyjnych wydawanych w związku z umieszczeniem w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej, mających charakter decyzji wieloletnich – str. 48 protokołu.

Decyzje administracyjne wydawane w związku z umieszczeniem w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, mające charakter decyzji wieloletnich, powodują powstanie należności o charakterze długoterminowym.

Ewidencja takich należności prowadzona jest na koncie 226 „Długoterminowe należności budżetowe” w korespondencji z kontem 840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów”. Konto 840 służy bowiem do ewidencji przychodów zaliczanych do przyszłych okresów oraz innych rozliczeń międzyokresowych i rezerw.

W obowiązującym stanie prawnym zagadnienie to analogicznie reguluje rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1911).

4. Wydanie w 2017 r. 27 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przed wniesieniem przez przedsiębiorców opłat za korzystanie z tych zezwoleń, czym naruszono art. 11¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 487 z późn. zm.) – str. 50 - 51 protokołu.

Zgodnie ze wskazanym przepisem opłatę za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wnosi się na rachunek gminy przed jego wydaniem. Ponadto w myśl art. 261 § 1 i 2 z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.) jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie powinien wyznaczyć jej termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż 7 dni, a dłuższy niż 14 dni. Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty winna być zaniechana.

5. Wystawienie w 2017 r. 10 tytułów wykonawczych (wszystkie objęte kontrolą) z przekroczeniem terminu określonego w doręczonych upomnieniach (przekroczenia wyniosły od 7 do 164 dni), czym naruszono art. 6 § 1 w zw. z art. 3 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 z późn. zm.), a także § 2 w zw. z § 8 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1483) – str. 51 - 53 protokołu.

Zgodnie z art. 3 § 1 w/w ustawy egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w jej art. 2 (m. in. obejmujących podatki, opłaty i inne należności pieniężne, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej), gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa.

Stosownie natomiast do brzmienia art. 6 § 1 w/w ustawy w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Zgodnie z § 2 w/w rozporządzenia wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych.

Natomiast w myśl § 8 ust. 1 pkt 5 tego rozporządzenia upomnienie zawiera m. in. wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel winien wystawić tytuł wykonawczy.

6. Niepodawanie w prasie informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, co jest niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.) – str. 54 - 56 protokołu.

Zgodnie z w/w przepisem właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

7. Ubezpieczenie w latach: 2016 - 2017 członków ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Koczała od następstw nieszczęśliwych wypadków w „Strażackim Funduszu Wypadkowym” prowadzonym przez Oddział Wojewódzkiego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP w Gdańsku (roczna składka wyniosła 1.200 zł), tj. ubezpieczenie ww. osób w podmiocie (stowarzyszeniu) niebędącym instytucją ubezpieczeniową, przy jednoczesnym braku ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej, czym naruszono art. 32 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 620) – str. 77 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem gmina ma obowiązek ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej; ubezpieczenie może być imienne lub zbiorowe nieimienne.

Prowadzenie działalności ubezpieczeniowej na terenie kraju możliwe jest wyłącznie na zasadach wskazanych w ustawie z dnia 11 września 2015 r. *o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 999 z późn. zm.), gdzie w art. 3 ust. 1 pkt 18 i 19 podano definicje legalne podmiotów prowadzących działalność ubezpieczeniową i reasekuracyjną, a mianowicie:

- krajowy zakład ubezpieczeń - przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 kwietnia 2018 r. – przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646) z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- krajowy zakład reasekuracji - przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 kwietnia 2018 r. – przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646) z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności reasekuracyjnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto z treści art. 6 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej wynika, że zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji może wykonywać działalność ubezpieczeniową (działalność reasekuracyjną) wyłącznie w formie spółki akcyjnej, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych albo spółki europejskiej określonej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2157/2001 z dnia 8 października 2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej (SE) (Dz. Urz. WE L 294 z 10.11.2001, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 4, s. 251).

8. Nieoznaczanie dokumentów źródłowych ujmowanych w poleceniach księgowania PK indywidualnym numerem identyfikacyjnym, czym naruszono art. 24 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.) – str. 100 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w szczególności udokumentowanie zapisów pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych.

Ponadto ustalono, że w kontrolowanym okresie obowiązywały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (wprowadzone uchwałami Rady Gminy Koczała o nr: XXVIII/178/2001 z dnia 1 października 2001 r. oraz XXXII/200/05 z dnia 30 maja 2005 r.) zawierające zerowe stawki procentowe renty planistycznej, na podstawie których ustala się opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, co narusza postanowienia art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.) – str. 45 - 46 protokołu.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 tej ustawy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 (tj. opłatę planistyczną). Przepis ten stanowi, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

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. przestrzeganie przepisów *Ordynacji podatkowej* dotyczących przeprowadzania postępowań podatkowych,
3. ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad 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.
4. wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych po dokonaniu stosownych opłat,
5. terminowe prowadzenie postępowań egzekucyjnych należności gminnych, zgodnie z obowiązującymi przepisami,
6. podawanie w prasie informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży,

7. ubezpieczanie członków ochotniczej straży pożarnej w instytucjach ubezpieczeniowych działających na podstawie ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej,
8. przestrzeganie ustawy o rachunkowości w zakresie oznaczania dowodów księgowych.

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
Luiza Budner-Budnicka

Do wiadomości:

Pan Marek Bulczak - Przewodniczący Rady Gminy Koczała.