



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

URZĄD MIEJSKI W DZIERZGONIU
wpłynęło dnia 2016-08-04
zał. nr 52/18
F.M. P. Słoboda
Podpis

WK/0804/24/5/K/1/2016

Gdańsk, dnia 28 lipca 2016 r.

**Pani
Elżbieta Domańska
Burmistrz Miasta Dzierzgonia**

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. 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 15 lutego 2016 r. do dnia 10 czerwca 2016 r. kontrolę kompleksową gminy miejskiej Dzierzgoń.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 10 czerwca 2016 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Pani Burmistrz.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2012 - 2015 – zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Miejskiej i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Panią 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. wykazanie w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r.:
 - a) zawyżonych o kwotę 1.199,60 zł skutków finansowych decyzji organu podatkowego, dotyczących rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości (w sprawozdaniu wykazano kwotę 6.653,70 zł, a należało wykazać kwotę 5.454,10 zł) – str. 29 protokołu kontroli,

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

b) Zawyżonych o kwotę 502,55 zł skutków finansowych decyzji organu podatkowego, dotyczących rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności zaległości podatkowych w podatku rolnym (w sprawozdaniu wykazano kwotę 605,05 zł, a należało wykazać kwotę 102,50 zł) – str. 29 protokołu, czym naruszono § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1015) w zw. z postanowieniami § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b oraz § 8 ust. 3 Załącznika 39 Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego do w/w rozporządzenia.

Stosownie do postanowień § 9 ust. 1 i 2 cyt. rozporządzenia kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Z § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b przywołanej Instrukcji sporządzania sprawozdań w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego w kolumnie "Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy" w zakresie rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności podatku, zwalniania z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru - wykazuje się kwoty dotyczące skutków decyzji organów podatkowych za okres sprawozdawczy. Skutki wykazane w tej kolumnie powinny wynikać z decyzji organu podatkowego, zarówno w zakresie bieżących, jak i zaległych należności. W przypadku podjęcia przez organ podatkowy decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty zapłaty podatku, bądź zaległości podatkowej, skutki finansowe wynikające z tych decyzji powinny być wykazywane za kolejne okresy sprawozdawcze w roku, w którym została wydana decyzja. Wykazane kwoty nie muszą wynikać z rejestrów przypisów i odpisów.

Z kolei z § 8 ust. 3 w/w Załącznika Nr 39 wynika, że kwoty wykazane w sprawozdaniu Rb-PDP dotyczące skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg i zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa obliczonych za okres sprawozdawczy - wykazane w odpowiednich kolumnach sprawozdania, powinny być zgodne z odpowiadającymi tym kwotom skutkami, wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów samorządowych jednostek budżetowych i jednostek samorządu terytorialnego, odpowiednio do przepisów rozporządzenia.

W trakcie kontroli dokonano korekty powyższych sprawozdań.

2. Niewezwanie podatników do złożenia deklaracji podatkowych w podatku od nieruchomości (5 działających na terenie gminy jednostek OSP na 75 podatników poddanych kontroli) oraz w podatku rolnym (3 działających na terenie gminy jednostek OSP na 36 podatników poddanych kontroli), pomimo posiadania przez organ podatkowy informacji o powstaniu obowiązku podatkowego, czym naruszono art. 274a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.) – str. 20 - 22 protokołu.

W myśl przywołanego przepisu organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku.

Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 716) osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej, jednostki

organizacyjne Agencji Nieruchomości Rolnej, a także jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe są obowiązane składać, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku.

Natomiast stosownie do brzmienia art. 6a ust. 8 pkt 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. *o podatku rolnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 617) osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Agencji Nieruchomości Rolnych, a także jednostki organizacyjne Lasów Państwowych są obowiązane składać, w terminie do dnia 15 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia gruntów deklaracje na podatek rolny na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku.

W trakcie kontroli w/w jednostki OSP złożyły deklaracje podatkowe.

3. Obciążenie w 2015 r. przyszłych nabywców nieruchomości gruntowych oraz lokali mieszkalnych zbywanych w drodze bezprzetargowej kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, tj.: kosztami wyceny nieruchomości (w łącznej kwocie 3.209 zł – we wszystkich 12 objętych próbą postępowaniach), kosztami podziału geodezyjnego (w łącznej kwocie 1.809 zł – w 2 na 12 objętych próbą postępowaniach), kosztami wydania wypisu i wyrysu z ewidencji gruntów (w łącznej kwocie 1.590 zł – we wszystkich 12 objętych próbą postępowaniach), wydania odpisu z księgi wieczystej (w łącznej kwocie 360 zł – we wszystkich 12 objętych próbą postępowaniach), wydania wypisu z kartoteki budynków (w łącznej kwocie 40 zł – w 2 przypadkach na 12 objętych kontrolą), czym naruszono art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.) – str. 40 - 42 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. Do czynności gospodarowania nieruchomościami należy zaliczyć również przygotowanie działki do sprzedaży poprzez dokonanie niezbędnego w tym celu podziału geodezyjnego i wznowienia granic.

Na etapie szacowania wartości nieruchomości brak jest podstaw do obciążenia tego rodzaju kosztami przyszłych nabywców, bowiem regulacja ustawowa w sposób jasny określa podmiot, na którym spoczywa obowiązek dokonania czynności służących przygotowaniu nieruchomości do sprzedaży, w szczególności wyceny nieruchomości, a tym samym pokrycia jej kosztów.

Potwierdza to również art. 35 ust. 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* regulujący tryb sprzedaży nieruchomości gminnych, który wskazuje, 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 r., I OSK 1807/11).

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że kształtowanie wysokości ceny sprzedaży nieruchomości może nastąpić w sposób uwzględniający rekompensatę poniesionych przez sprzedającego kosztów, np. wyceny nieruchomości.

4. Naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164) przy udzieleniu zamówienia publicznego pn. „Budowa dwóch budynków komunalnych przy ul. Wojska Polskiego w Dzierzgoniu” (zamówienia udzielono w dniu 3 kwietnia 2015 r. Spółdzielni Produkcyjnej „Rodło” za cenę 621.761,66 zł), poprzez:

- a) zaniechanie odrzucenia oferty Przedsiębiorstwa Budownictwa Przemysłowego „IZOGAZ” Sp. z o.o. w Kwidzynie z powodu braku określenia w ofercie terminu realizacji zadania, będącego jednym z kryteriów oceny ofert, czym naruszono art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 87 ust. 2 pkt 3 w/w ustawy – str. 64 - 66 protokołu.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 w/w ustawy zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, z zastrzeżeniem art. 87 ust. 2 pkt 3. Art. 87 ust. 2 pkt 3 stanowi natomiast, że zamawiający poprawia w ofercie inne omyłki polegające na niezgodności oferty ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia, niepowodujące istotnych zmian w treści oferty - niezwłocznie zawiadamiając o tym wykonawcę, którego oferta została poprawiona (jednakże w omawianym przypadku przepis ten nie znajduje zastosowania).

- b) Zaniechanie odrzucenia trzech ofert (oferty Przedsiębiorstwa Budownictwa Przemysłowego „IZOGAZ” Sp. z o.o. w Kwidzynie, oferty Spółdzielni Produkcyjno-Usługowej „RODŁO” w Kwidzynie oraz oferty Przedsiębiorstwa Wielobranżowego „JAR-BUD-2” Ryszard Borzym w Dzierzgoniu – były to wszystkie uznane za ważne oferty w postępowaniu), a w konsekwencji zaniechanie unieważnienia postępowania o udzielenie przedmiotowego zamówienia publicznego (o wartości szacunkowej 570.951,08 zł), z powodu błędu w obliczeniu ceny (podana przez wykonawców w ofertach cena brutto określona została z zastosowaniem niewłaściwej stawki podatku od towarów i usług, natomiast Zamawiający w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia nie określił stawki podatku VAT dla przedmiotu zamówienia), czym naruszono art. 89 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych* – str. 64 - 68 protokołu.

Stosownie do treści art. 89 ust. 1 pkt 6 w/w ustawy, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera błędy w obliczeniu ceny.

Zgodnie natomiast z treścią art. 93 ust. 1 pkt 1 tej ustawy zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, jeżeli nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu albo nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu od wykonawcy niepodlegającego wykluczeniu, z zastrzeżeniem pkt 2 i 3 tego artykułu.

Powyższe stanowisko jest zbieżne z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2011 r. (III CZP 52/11) oraz wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17 kwietnia 2015 r. (KIO 697/15).

Ponadto w trakcie kontroli ustalono, że:

- a) w gminie od dnia 1 listopada 2015 r. nie powołano Zastępcy Burmistrza, co narusza art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016r. poz. 446) – str. 4 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem wójt (burmistrz, prezydent) w drodze zarządzenia powołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę.

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

1. sporządzanie sprawozdań budżetowych zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej,
2. egzekwowanie składania przez podatników wymaganych deklaracji podatkowych zgodnie z ustawą *Ordynacja podatkowa*,
3. zaniechanie obciążania przyszłych nabywców nieruchomości kosztami ich wyceny (nie będących składnikiem ceny),
4. przestrzeganie przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych* przy udzielaniu 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.

WZ. I B. A. A.
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w GDAŃSKU

Józef Orłowski
Zastępca Prezesa

Do wiadomości:

Pan Zbigniew Przybysz – Przewodniczący Rady Miejskiej w Dzierzgoniu.