

Drumo Karoly probny
umierac na BIP

23.07.2020

Adlin



URZĄD MIEJSKI W DZIERZGONIU
wpłynęło dnia 2020-07-20
zał. nr 3179
p. Karonli
podpis

Pani
H. Adlin

**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

WK/0804/24/5/K/1/2020

Gdańsk, dnia 17 lipca 2020 r.

**Pani
Jolanta Szewczun
Burmistrz 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 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 20 stycznia 2020 r. do dnia 29 maja 2020 r. kontrolę kompleksową miasta i gminy Dzierzgoń.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 29 maja 2020 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Pani Burmistrz.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2016 - 2019 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 Miejskiej w Dzierzgoniu 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. zaniechanie prowadzenia w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli audytu wewnętrznego, pomimo że zarówno kwota dochodów i przychodów, jak i kwota wydatków i rozchodów w uchwałach budżetowych gminy na lata: 2019 i 2020 przekroczyły 40.000 tys. zł, co naruszyło art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) – str. 15 protokołu kontroli.

Zgodnie z przywołanym przepisem audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów

przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł. Natomiast art. 275 cyt. ustawy stanowi, że audyt wewnętrzny prowadzi audytor zatrudniony w danej jednostce albo usługodawca w jednostce niezatrudniony.

2. Przypadki nieterminowego regulowania zobowiązań jednostki z tytułu zrealizowanych w 2019 r. dostaw i usług wobec 1 kontrahenta w łącznej wysokości 1.512,56 zł (opóźnienia w uregulowaniu płatności z tytułu 2 faktur wyniosły odpowiednio: 354 i 410 dni), czym naruszono art. 44 ust. 3 *ustawy o finansach publicznych* – str. 21 - 22 protokołu.

Zgodnie ze wskazanym przepisem wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

3. Nieutworzenie ewidencji podatkowej nieruchomości w systemie informatycznym, czego wymaga 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. Nr 107 poz. 1138) – str. 31 protokołu.

Zgodnie z przywołanymi przepisami dla potrzeb wymiaru i poboru podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego organy podatkowe prowadzą ewidencję podatkową nieruchomości w systemie informatycznym, a zasady jej prowadzenia określa ww. rozporządzenie.

4. Nieprawidłowości z zakresu pobierania podatków lokalnych, a mianowicie:

- a) niepodjęcie w latach: 2018 – 2019 czynności sprawdzających wobec 5 podatników prowadzących działalność gospodarczą polegającą na wydobywaniu kopalin (kontrolą objęto 187 podatników podatku od nieruchomości) w przypadkach, gdy nieruchomości objęte koncesjami na wydobywanie kopalin ujęto w deklaracjach podatkowych jako opodatkowane podatkiem rolnym lub leśnym, bądź gdy podatnik zastosował inne stawki podatku od nieruchomości niż te, które zostały określone dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, albo zadeklarowana powierzchnia nieruchomości różniła się od powierzchni, na którą wydano koncesję, czym naruszono art. 272 w zw. z art. 274 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.) w zw. z art. 2 ust. 2 *ustawy o podatkach i opłatach lokalnych* – str. 35 - 39 protokołu;
- b) niepodjęcie w 2019 r. czynności sprawdzających wobec 7 podatników podatku od nieruchomości będących osobami prawnymi (kontrolą objęto 187 podatników podatku od nieruchomości) w przypadkach, gdy błędnie zadeklarowano wykazane nieruchomości jako zwolnione z opodatkowania, gdy podatnik zastosował inne stawki podatku od nieruchomości od tych, które zostały określone dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bądź błędnie wskazano podstawę prawną zwolnienia z opodatkowania, czym naruszono art. 272 w zw. z art. 274 § 1 *ustawy Ordynacja podatkowa* w zw. z art. 2 ust. 2 *ustawy o podatkach i opłatach lokalnych* – str. 33 - 34 protokołu.

W myśl art. 2 ust. 2 *ustawy o podatkach i opłatach lokalnych* opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

Stosownie do treści art. 272 pkt 2 i 3 *ustawy Ordynacja podatkowa* organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności deklaracji (informacji 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 podaje się w wątpliwość.

5. Wydanie w 2019 r. 19 decyzji administracyjnych dotyczących zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (na 22 decyzje objęte czynnościami kontrolnymi) w odniesieniu do dróg niebędących publicznymi drogami gminnymi (dróg wewnętrznych), czym naruszono art. 20 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 470 z późn. zm.) – str. 55 - 57 protokołu.

Wskazane przepisy *ustawy o drogach publicznych* mają zastosowanie wyłącznie do dróg publicznych zdefiniowanych w art. 1 i 2 tej ustawy, tj. dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych.

Drogami gminnymi są – zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. ustawy – drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (ust. 2 tego artykułu).

Ustalenie opłaty za zajęcie pasa drogowego, w rozumieniu *ustawy o drogach publicznych*, jest zatem możliwe jedynie wobec zajęcia drogi publicznej (a nie np. drogi wewnętrznej) i musi nastąpić w drodze decyzji administracyjnej.

Wymienione uregulowania nie dają podstaw do ustalania opłaty za zajęcie pasa drogowego w drodze decyzji administracyjnej w odniesieniu do dróg wewnętrznych, których części mogą być wydzierżawiane jako mienie gminy na zasadach ogólnych w drodze umów cywilnoprawnych.

W trakcie kontroli zostało wydane Zarządzenie Burmistrza Nr 301/2020 z dnia 31 stycznia 2020 r. ustalające zasady poboru opłaty za zajęcie pasa drogowego gminnych dróg wewnętrznych.

6. Zatrudnienie w Urzędzie Miejskim w Dzierzgoniu 3 członków jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Dzierżgoń na stanowiskach kierowca – mechanik (umowy o pracę zawarto w latach: 2004, 2007 i 2017 w wymiarze 1/5 etatu) oraz zawarcie z 1 członkiem OSP umowy zlecenia (obowiązującej w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2019 r.) na utrzymanie w sprawności pojazdów oraz innego sprzętu pożarniczego, czym naruszono art. 14 ust. 5 w zw. z art. 32 ust. 2, 3 i 3a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 961) – str. 116 - 117 protokołu.

W myśl art. 14 ust. 5 ww. ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych. W mieście i gminie Dzierżgoń Komendant Gminny został zatrudniony w Urzędzie Miejskim w Dzierzgoniu.

Zgodnie z art. 32 ust. 3a ww. ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zatrudnić komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej. Na stanowisku komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej może być także zatrudniony komendant gminny związku ochotniczych straży pożarnych.

Natomiast stosownie do brzmienia art. 32 ust. 2 i 3 ww. ustawy koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej ponosi gmina, która ponadto ma obowiązek bezpłatnego umundurowania członków ochotniczej straży pożarnej, ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej (ubezpieczenie może być imienne lub zbiorowe nieimienne) oraz ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich członków ochotniczej straży pożarnej.

Z korelacji ww. przepisów wynika, że w aktualnym stanie prawnym brak jest możliwości finansowania środkami budżetowymi wynagrodzeń dla członków gminnych OSP (z wyjątkiem komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej).

W podobnym stanie faktycznym wypowiedział się Sąd Okręgowy w Bydgoszczy, gdzie w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 kwietnia 2014 r. wskazano, że: „*W ocenie Sądu Okręgowego brak było podstaw faktycznych i prawnych do zawarcia pomiędzy Urzędem Gminy w S. a zainteresowanym umowy zlecenia dotyczącej konserwacji i prowadzenia wozu strażackiego i tym samym należało przyjąć, że nie powstał tytuł do obowiązkowego ubezpieczenia w rozumieniu przepisu art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej. Należy w tym miejscu podkreślić, iż zainteresowany jest członkiem Ochotniczej Straży Pożarnej i wykonywanie czynności konserwacji i prowadzenia w czasie akcji wozu strażackiego stanowiło jego obowiązek wynikający z członkostwa zainteresowanego w OSP. Zgodnie z treścią przepisu art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 roku, nr 178, poz. 1380) koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej ponosi Gmina, zatem powierzenie zainteresowanemu czynności polegających na konserwacji i prowadzeniu wozu strażackiego nie wymagało w ujęciu faktycznym i prawnym zawarcia z zainteresowanym umowy zlecenia, stanowiącej tytuł do obowiązkowego ubezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej. Umowa ta zmierzała do obejścia przepisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej normujących w sposób bezwzględnie obowiązujący uprawnienia członków OSP do świadczeń związanych z udziałem w akcjach i członkostwem w OSP*” (por. wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 14 kwietnia 2014 r. sygn. akt VI U 405/13).

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono:

- a) brak uchwały Rady Miejskiej w Dzierzgoniu w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy Dzierzgoń (ostatni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy został uchwalony na lata: 2012 – 2016), czym naruszono art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 611) w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713) – str. 80 - 81 protokołu.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy.

Natomiast w myśl ust. 2 ww. artykułu wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat.

Stosownie zaś do treści art. 30 ust. 2 pkt 1 *ustawy o samorządzie gminnym* do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy w szczególności przygotowanie projektów uchwał rady gminy;

- b) niewskazanie w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomanii na rok 2019 (przyjętym uchwałą Nr IV/30/2018 Rady Miejskiej w Dzierzgoniu z dnia 27 grudnia 2018 r.) Urzędu Miejskiego w Dzierzgoniu jako jednostki realizującej program profilaktyki, mimo że Urząd ten program realizował, czym naruszono art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (tekst jednolity: Dz. U z 2019 r. poz. 2277 z późn. zm.) – str. 104 - 105 protokołu.

Zgodnie z ww. przepisem (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2019 r.) realizacja zadań, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, jest prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Gminny program jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub inną jednostkę wskazaną w tym programie.

Natomiast od dnia 1 stycznia 2020 r. przepis ten brzmi: realizacja zadań, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, jest prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Gminny program jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub inną jednostkę wskazaną w tym programie.

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. prowadzenie audytu wewnętrznego zgodnie z wymogami *ustawy o finansach publicznych*,
2. terminowe regulowanie zobowiązań jednostki,
3. utworzenie ewidencji podatkowej nieruchomości w systemie informatycznym,
4. prowadzenie czynności sprawdzających zgodnie z postanowieniami *ustawy Ordynacja podatkowa*,
5. zaniechanie pobierania opłaty za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do dróg wewnętrznych (niebędących publicznymi drogami gminnymi),
6. zaniechanie zawierania umów o pracę oraz umów zlecenia dotyczących wykonywania obowiązków kierowcy – mechanika oraz utrzymywania gotowości bojowej sprzętu pożarniczego z członkami ochotniczych straży pożarnych.

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 GDANSKU
Luiza Budner-Iwanicka

Podpis cyfrowy: Luiza
Budner - Iwanicka;
RIO w Gdańsku
Data: 2020-07-17 14:
23:35

Do wiadomości:

Pan Ryszard Świder – Przewodniczący Rady Miejskiej w Dzierzgoniu.