

Wrocław, 29 listopada 2017 roku

WK.WR.40.50.2017.429

**Pan
Adam Ruciński
Burmistrz Środy Śląskiej**

**pl. Wolności 5
55-300 Środa Śląska**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) przeprowadziła w okresie od 20 września do 13 listopada 2017 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Środa Śląska. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 13 listopada 2017 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Ponadto w okresie od 2 do 10 listopada 2017 r. przeprowadzona została kontrola gospodarki finansowej w Bibliotece Publicznej w Środzie Śląskiej. W oparciu o ustalenia kontroli, ujęte w odrębnym protokole, podpisanym 13 listopada 2017 r., Izba wystosowała do Dyrektora tej jednostki wystąpienie pokontrolne, które przekazano Panu Burmistrzowi do wiadomości.

Stwierdzone w wyniku kontroli gospodarki finansowej Gminy Środa Śląska nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

W księgach Urzędu funkcjonowały w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2016 r. konta pozabilansowe 992 „Hipoteki na majątku gminy” i 996 „Zobowiązania sporne”, których nie uwzględniał obowiązujący w jednostce zakładowy plan kont, oraz nie określono zasad klasyfikacji zdarzeń na tych kontach. Stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm., Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.) kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację, opisującą przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości.

Stwierdzono różnice pomiędzy danymi wykazanymi w sprawozdaniach zbiorczych a danymi wynikającymi ze sprawozdań jednostkowych Rb-27S oraz Rb-27S j.s.t. i Rb-28S oraz Rb-28S j.s.t. za okres od początku roku do 31 grudnia 2016 r. w kolumnie 4 „Plan (po zmianach)” w łącznych kwotach, odpowiednio: 21.000 zł i 154.596 zł. Było to niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 3 powołanego rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej stanowiącym, że sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych – są sporządzane przez przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań

jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu.

W zakresie dochodów budżetowych

W sprawozdaniach budżetowych: Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych, sporządzonych za 2016 r. wykazano nieprawidłowo następujące dane:

- a) skutki obniżenia górnych stawek podatków w zakresie podatku od nieruchomości od osób prawnych zostały zaniżone o kwotę 8.129,26 zł,
- b) skutki udzielonych ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) w zakresie podatku od nieruchomości od osób prawnych zostały zaniżone o kwotę 14.852 zł,
- c) skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa z tytułu umorzenia zaległości podatkowych od osób fizycznych zostały zawyżone o kwotę 180 zł, z tego w podatku od nieruchomości o kwotę 19 zł i w podatku rolnym o kwotę 161 zł,
- d) skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa z tytułu rozłożenia na raty należności podatkowych w podatku od nieruchomości od osób prawnych zostały zawyżone o kwotę 252 zł.

Powyższe świadczy o nieprzestrzeganiu przepisów § 3 ust. 1 pkt 9, 10, 11 lit. a i b w związku z § 8 ust. 3 załącznika nr 39 do powołanego rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Organ podatkowy decyzjami o nr: FiB.3127.2.1.2016 z 10 lutego 2016 r., FiB.3121.3.2.2016 z 10 lutego 2016 r., FiB.3127.2.10.2016 z 7 czerwca 2016 r., FiB.3127.2.11.2016 z 8 czerwca 2016 r., FiB.3121.3.3.2016 z 4 kwietnia 2016 r., FiB 3120.2.2.2016 z 19 stycznia 2016 r., FiB.3120.2.10.2016 z 28 kwietnia 2016 r., FiB.3124.2.1.2016 z 31 maja 2016 r. umorzył siedmiu podatnikom koszty upomnienia w łącznej wysokości 190 zł, co było niezgodne z art. 67a § 1 pkt 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm. oraz Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.).

Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą, w przypadku podatku od środków transportowych organ podatkowy nie wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 272 pkt 2 i 3 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym organ podatkowy przeprowadza czynności sprawdzające mające na celu stwierdzenie formalnej poprawności deklaracji podatkowych oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności deklaracji z przedstawionymi dokumentami. W związku z powyższym wystąpiły następujące nieprawidłowości:

- podatnicy o numerach ewidencyjnych: D000539, D003415, D002584, D003429, D003446 w nieprawidłowy sposób wypełniali deklaracje lub korekty deklaracji na podatek od środków transportowych wraz z załącznikami, ponieważ w złożonych dokumentach brakowało danych pozwalających stwierdzić poprawność zastosowanych stawek podatku. Powyższe uniemożliwiło ustalenie prawidłowości dokonanego przypisu.

- organ podatkowy przypisu podatku od środków transportowych (dot. podatników o numerach ewidencyjnych: D000539, D003446) dokonał na podstawie deklaracji, w których przyjęte stawki nie wynikały z obowiązującej wówczas uchwały Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr II/7/14 z 9 grudnia 2014 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych. W związku z powyższym zadeklarowany przez podatników o numerach D000539 oraz D003446 podatek, został zaniżony w 2015 r. odpowiednio o kwoty: 120 zł oraz 278 zł. W trakcie kontroli dokonano stosownych przypisów.

W odniesieniu do 4 podatników (na 10 objętych kontrolą) stwierdzono przypadki wysyłania w latach 2014 - 2016 upomnień po upływie od 94 do 170 dni po terminie płatności podatku, natomiast w odniesieniu do 4 podatników (na 10 objętych kontrolą) stwierdzono, że tytuły wykonawcze dotyczące zaległości podatkowych za lata 2012 - 2016 wystawiane były po upływie od 97 do 558 dni od terminu doręczenia upomnienia. Powyższe było niezgodne z: § 3 ust. 1 oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137 poz. 1541 ze zm.); § 5 oraz § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 656); § 7 i § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2367 ze zm., obecnie obowiązujący Dz.U. z 2017 r. poz. 1483).

W objętej kontrolą próbie 10 największych dłużników Gminy zalegających z opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi według stanu na 31 grudnia 2016 r., Gmina ośmiu dłużnikom wystawiała upomnienia od 91 do 199 dni po terminie płatności, a w przypadku ośmiu dłużników wystawiała tytuły wykonawcze po upływie od 91 do 635 dni od dnia doręczenia upomnienia. Działania te stanowiły naruszenie § 3 ust. 1 i § 5 ust. 1 powołanego rozporządzenia z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, § 5 i § 6 powołanego rozporządzenia z 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, a także § 7 i § 9 powołanego rozporządzenia z 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

Burmistrz (organ zezwalający) wydał zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych o nr: 33/A/I/2016, 33/B/I/2016 i 33/C/I/2016 z 24 sierpnia 2016 r. oraz 46/B/I/2016 i 46/C/I/2016 z 1 października 2016 r. pomimo, iż przedsiębiorcy nie wnieśli stosownej opłaty na rachunek gminy przed wydaniem przedmiotowych zezwoleń. Zgodnie z art. 11¹ ust. 1 i 2 powołanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, gminy pobierają opłatę za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Opłatę wnosi się na rachunek gminy, przed wydaniem zezwolenia.

Pomimo, iż trzech przedsiębiorcy (ujęci w ewidencji analitycznej pod nr: 221-1-3-3-067, 221-1-3-3-056 oraz 221-1-3-3-062) dokonali opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z naruszeniem terminów wynikających z art. 11¹ ust. 7 powołanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi organ zezwalający nie wydał decyzji o wygaśnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zgodnie z art. 18 ust. 12 pkt 5 lit. b powołanej ustawy, zezwolenie wygasa w przypadku niedopełnienia w terminach obowiązku dokonania opłaty. Powyższe stanowiło naruszenie art. 162 §1 pkt 1 i §3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) zgodnie z którym, organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja: stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. Organ stwierdza wygaśnięcie decyzji w drodze decyzji.

W zakresie gospodarki mieniem

W § 3 uchwały Rady Gminy i Miasta w Środzie Śląskiej nr XXVI/242/2000 z 29 listopada 2000 r. w sprawie ustalenia kryteriów przeznaczenia do sprzedaży lokali w domach stanowiących własność Gminy Środa Śląska ze zm. oraz w § 12 uchwały Rady Gminy i Miasta w Środzie Śląskiej nr XXXIII/312/01 z 28 marca 2001 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy i miasta Środa Śląska ze zm. przyjęto zapisy zobowiązujące nabywców nieruchomości do pokrywania kosztów opracowania dokumentacji niezbędnej do zbycia nieruchomości. Na podstawie tych uregulowań przy sprzedaży pięciu skontrolowanych nieruchomości gminnych w trybie przetargowym i bezprzetargowym pobrano od nabywców oprócz ceny za nieruchomość również koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży (m.in. koszty wyceny, dokumentacji geodezyjnej) w kwocie łącznej 3.077,12 zł. Z wyjaśnienia Burmistrza wynikało, że w latach 2014-2017 (z uwzględnieniem kontrolowanej próby) przy sprzedaży nieruchomości gminnych w trybie przetargowym i bezprzetargowym, pobrano koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży na łączną kwotę 30.712,47 zł. Naruszało to przepisy art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651 ze zm., Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm., Dz.U. z 2015 r. poz. 782 ze zm. i poz. 1774 ze zm. oraz Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.), które stanowią, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje burmistrz. Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 w tym zapewnieniem wyceny nieruchomości, a ponadto na przygotowaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości. Kierując się orzecznictwem należy wskazać, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1807/11 uznaje za sprzeczne z postanowieniami ustawy o gospodarce nieruchomościami, przerzucanie na nabywców kosztów opracowania dokumentacji niezbędnej do zbycia nieruchomości.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponosi Burmistrz Gminy Środa Śląska na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077), art. 4 ust. 5 powołanej ustawy o rachunkowości i Skarbnik Gminy Środa Śląska – na podstawie art. 54 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zakresami czynności pracownicy merytoryczni Urzędu.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Burmistrza, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) sporządzania sprawozdań zbiorczych przez przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności sprawozdań jednostkowych na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu, stosownie do § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia,
 - b) wykazywania w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa w zakresie umorzenia zaległości podatkowych i rozłożenia na raty, stosownie do § 3 ust. 1 pkt 9, 10, 11 w zw. z § 8 ust. 3 załącznika nr 39 rozporządzenia.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.), w szczególności w zakresie aktualizowania dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, stosownie do postanowień art. 10 ust. 2 ustawy.
3. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) umarzania w całości lub części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłatę prolongacyjną, stosownie do art. 67a § 1 pkt 3 ustawy,
 - b) przeprowadzania czynności sprawdzających mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności deklaracji podatkowych oraz ustalania stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności deklaracji z przedstawionymi dokumentami, stosownie do art. 272 pkt 2 i 3 ustawy.

4. Podejmowanie w stosunku do podatników zalegających z zapłatą podatku oraz dłużników zalegających z opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi, czynności mających na celu wyegzekwowanie należności, stosownie do § 7 i 9 rozporządzenia Ministra Finansów z 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1483).
5. Przestrzeganie przepisów ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.), w szczególności w zakresie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych po wniesieniu przez przedsiębiorców opłat, stosownie do postanowień art 11¹ ust. 2 ustawy.
6. Wydawanie decyzji o wygaśnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadku niedopełnienia w terminach obowiązku dokonania opłaty, stosownie do art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257) w związku z art. 18 ust. 12 pkt 5 lit. b powołanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
7. Nie obciążanie nabywców nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, stosownie do art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.).

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia 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 jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Kazimierz Grabowiecki

Przewodnicząca Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej