



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W GDAŃSKU

WK/6130/16/2/4/2023

Gdańsk, dnia 11 sierpnia 2023 r.

**Pan
Przemysław Biesek - Talewski
Burmistrz Czerska**

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 2023 r. poz. 1325) 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 18 stycznia 2023 r. do dnia 19 czerwca 2023 r. kontrolę kompleksową gminy Czersk.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 19 czerwca 2023 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Burmistrzowi.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2019 - 2022 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 i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Pana 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. prowadzenie w 2022 r. audytu wewnętrznego przez usługodawcę niezatrudnionego w jednostce, pomimo, że zarówno kwota dochodów i przychodów, jak i kwota wydatków i rozchodów w uchwale budżetowej gminy na 2022 r. przekroczyły 100.000 tys. zł, co naruszyło art. 278 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) – str. 14 - 15 protokołu kontroli.

Zgodnie z przywołanym przepisem w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł.

W gminie Czersk w 2022 r. audyt winien być prowadzony przez audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce.

2. Przypadki nieprawidłowości dotyczących poboru podatków, a mianowicie:

- a) niepodjęcie w latach: 2020 – 2022 czynności sprawdzających w stosunku do wspólników spółki cywilnej prowadzącej działalność gospodarczą polegającą na wydobywaniu kruszywa naturalnego ze złoża Pustki, którzy w złożonych informacjach podatkowych nie wykazali powierzchni gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, czego skutkiem było zaniżenie podatku od nieruchomości w ww. okresie o łączną kwotę 44.662 zł, czym naruszono art. 272 pkt 2 i 3 w zw. z art. 274 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 z późn. zm.) w zw. z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 70) – str. 64 - 66 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.

W trakcie kontroli gmina podjęła w ww. sprawie czynności sprawdzające. Następnie zostały wystawione decyzje podatkowe, a podatek został uregulowany;

- b) pobranie w 2022 r. podatku od środków transportowych na podstawie stawek określonych w uchwale nr XL/441/21 Rady Miejskiej w Czersku z dnia 30 listopada 2021 r. *w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych*, która nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, co spowodowało zawyżenie pobranego podatku łącznie o 28.838 zł, czym naruszono art. 88 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w zw. z art. 20a ust. 1 i 2 *ustawy o podatkach i opłatach lokalnych* oraz 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – str. 60 - 62 protokołu kontroli.

Stosownie do brzmienia art. 88 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

W myśl art. 4 ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Natomiast z art. 13 pkt 2 ww. ustawy wynika, że akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie zaś z brzmieniem art. 20a ust. 1 i 2 *ustawy o podatkach i opłatach lokalnych* w przypadku nieuchwalenia stawek podatków lub opłat lokalnych stosuje się stawki obowiązujące w roku poprzedzającym rok podatkowy, z tym że w przypadku nieuchwalenia stawek podatku od środków transportowych, jeśli stawki minimalne dla poszczególnych rodzajów pojazdów są wyższe od stawek uchwalonych na rok poprzedzający rok podatkowy - stosuje się odpowiednie stawki wynikające z załączników nr 1 - 3 do tej ustawy.

Warunkiem wejścia w życie źródeł powszechnie obowiązującego prawa, a więc również aktów prawa miejscowego, jest ich ogłoszenie. Jest to warunek obowiązywania aktu, tj. objęcia go domniemaniem powszechnej znajomości prawa. Publikacja prawa ma znaczenie nie tylko dla dopuszczalności wymuszenia podporządkowania się określonym przepisom, ale także dla realizacji zasady jasności prawa, stabilizacji sytuacji prawnej obywatela, ochrony jego praw i wolności. Należy przy tym podkreślić, że publikacja jest szczególnie istotna właśnie wobec aktów zawierających normy prawa podatkowego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 października 2019 r. I SA/Gd 1247/19, Legalis nr 2250382);

(por. również: uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 11 stycznia 2023 r. 2/15/2023, Dz. Urz. Woj. Wlkp. 2023 nr 12, poz. 576, Legalis nr 2855164);

- c) dokonanie przypisów zobowiązań podatkowych 49 podatnikom będącym osobami fizycznymi przed doręczeniem decyzji ustalających zobowiązanie podatkowe (30 podatnikom podatku od nieruchomości, 9 podatnikom podatku rolnego oraz 10 podatnikom podatku leśnego), czym naruszono art. 21 § 1 pkt 2 ustawy *Ordynacja podatkowa* w zw. z § 2 ust. 1 pkt 10 oraz § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie *zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. Nr 208, poz. 1375) – str. 46 - 49, 52 i 56 - 57 protokołu.

Zgodnie z treścią art. 21 § 1 pkt 2 ww. ustawy zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego ustalającej wysokość tego zobowiązania.

Stosownie natomiast do brzmienia § 2 ust. 1 pkt 10 oraz § 4 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia przypis oznacza zobowiązanie podatkowe stanowiące obciążenie konta podatnika, a do udokumentowania przypisów lub odpisów służą decyzje.

3. Niepodejmowanie w 2022 r. w stosunku do podatników posiadających zaległości w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi wszystkich wymaganych prawem czynności zmierzających do egzekucji należności podatkowych przysługujących gminie (kontrolą objęto 10 dłużników) poprzez zaniechanie wystawienia w 5 przypadkach tytułów wykonawczych, 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 2022 r. poz. 479 z późn. zm.) – str. 201 - 202 protokołu.

Stosownie do treści art. 3 § 1 ww. 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.

Natomiast w myśl art. 6 § 1 ww. ustawy w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów

upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy.

4. Nieterminowe zamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o wykonaniu umów dotyczących zamówień publicznych na:
- *Modernizację drogi transportu rolnego w Gminie Czersk poprzez ułożenie płyt YOMB* (postępowanie nr WZ.271.64.2021) o wartości 209.101,23 zł brutto (protokół odbioru końcowego robót podpisano w dniu 29 listopada 2021 r., ogłoszenie o wykonaniu umowy zamieszczono w dniu 13 stycznia 2022 r. – opóźnienie wyniosło 15 dni) – str. 142 - 144 protokołu,
 - *Modernizację drogi transportu rolnego w Gminie Czersk poprzez ułożenie płyt YOMB – II etap* (postępowanie nr WZ.271.76.2021) o wartości 218.946,15 zł brutto (protokół odbioru podpisano w dniu 9 grudnia 2021 r., ogłoszenie o wykonaniu umowy opublikowano w dniu 14 stycznia 2022 r. – opóźnienie wyniosło 4 dni) – str. 145 - 147 protokołu,
 - *Udzielenie Gminie Czersk kredytu bankowego w wysokości 8.540.000 zł na spłatę zobowiązań w 2022 roku wynikających z zaciągniętych kredytów w kwocie 3.540.000 zł oraz na pokrycie planowanego deficytu w kwocie 5.000.000 zł* (sprawa WZ.271.39.2022) – kredyt uruchomiono w dniu 27 grudnia 2022 r., ogłoszenie o wykonaniu umowy zamieszczono w dniu 6 czerwca 2023 r. – opóźnienie wyniosło 131 dni – str. 116 - 119 protokołu,

czym naruszono art. 448 ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm.).

Stosownie do treści wskazanego przepisu zamawiający w terminie 30 dni od wykonania umowy zamieszcza w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wykonaniu umowy.

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

1. prowadzenie audytu – w przypadku, gdy kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów w uchwale budżetowej gminy na dany rok budżetowy przekroczy 100.000 tys. zł – wyłącznie przez audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce,
2. podejmowanie czynności sprawdzających, określonych w *ustawie Ordynacja podatkowa*, w stosunku do podatników, którzy złożyli informacje podatkowe budzące wątpliwość co do prawidłowości wykazanych w nich danych, dokonanie zwrotu podatku od środków transportowych pobranego (w części) w zawyżonej wysokości, a także dokonywanie przypisów zobowiązań podatkowych po doręczeniu decyzji ustalających zobowiązanie podatkowe,
3. terminowe podejmowanie czynności egzekucyjnych w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych,
4. zamieszczanie ogłoszeń o wykonaniu umowy w terminie określonym *ustawą Prawo 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.

Podpis jest prawidłowy

Dokument podpisany przez
Luiza Budner - Iwanicka; RIO
w Gdańsku
Data: 2023.08.11 15:03:09
CEST

Luiza Budner – Iwanicka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:

Pan Krzysztof Przytarski – Przewodniczący Rady Miejskiej w Czersku.

