

OR, 17.10.6.2017

Urząd Gminy Kwidzyn  
2018-07-03, 5448/2018



67882



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
W GDAŃSKU**

p. Sekretarzu  
p. Skarbniku

WK/0804/52/6/K/1/2018

Gdańsk, dnia 28 czerwca 2018 r.

**Pani  
Ewa Nowogrodzka  
Wójt Gminy Kwidzyn**

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 stycznia 2018 r. do dnia 11 maja 2018 r. kontrolę kompleksową gminy Kwidzyn.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 11 maja 2018 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Pani Wójt.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2014 - 2017 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 Gminy 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. nieterminowe regulowanie niektórych zobowiązań jednostki z tytułu zrealizowanych dostaw i usług, tj. po upływie wyznaczonych przez kontrahentów terminów płatności – w przypadku 5 dowodów księgowych z miesiąca grudnia 2017 r. opiewających na łączną kwotę 34.496,27 zł (na 69 skontrolowanych o łącznej wartości 284.344,36 zł), opóźnienia wyniosły od 2 do 6 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. 19 - 21 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. Niepodjęcie w 2017 r. czynności sprawdzających wobec podatników podatków lokalnych, a mianowicie

a) w zakresie podatku od nieruchomości (kontrolą objęto 88 podatników będących osobami prawnymi):

- wobec 10 podatników, którzy deklaracje podatkowe wypełnili niezgodnie z ustalonymi wymaganiami – deklaracje nie zawierały wszystkich danych identyfikacyjnych nieruchomości (jak: numery ksiąg wieczystych nieruchomości oraz nazwę sądu, który je prowadzi; miejsca/adresu położenia przedmiotów opodatkowania) wymaganych postanowieniami Załącznika nr 2 *Deklaracja na podatek od nieruchomości* do uchwały Nr XIX/115/15 Rady Gminy Kwidzyn z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie wzorów formularzy informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2015 r. poz. 3727) – str. 32 protokołu;
- wobec 4 podatników, którzy deklaracje podatkowe wypełnili niezgodnie z ustalonymi wymaganiami – deklaracje nie zawierały wszystkich informacji o przedmiotach zwolnionych z podatku (jak: powierzchnia, przepis prawa uprawniający do zwolnienia z podatku) wymaganych postanowieniami w/w uchwały Rady Gminy Kwidzyn – str. 33 i 35 protokołu.

b) W zakresie podatku rolnego (kontrolą objęto 38 podatników będących osobami prawnymi):

- wobec 3 podatników, którzy złożyli deklaracje po terminie określonym w art. 6a ust. 8 pkt 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1892) – opóźnienia wyniosły od 24 do 74 dni – str. 38 i 39 protokołu;
- wobec 2 podatników, którzy deklaracje podatkowe wypełnili niezgodnie z ustalonymi wymaganiami – deklaracje nie zawierały wszystkich danych identyfikacyjnych nieruchomości wymaganych postanowieniami Załącznika Nr 2 *Deklaracja na podatek rolny* do uchwały Nr XLVII/272/14 Rady Gminy Kwidzyn z dnia 24 października 2014 r. w sprawie wzorów formularzy informacji o gruntach i deklaracji na podatek rolny (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2014 r. poz. 3742) – str. 39 protokołu;
- wobec 2 podatników, którzy w złożonych deklaracjach jako podlegające opodatkowaniu podatkiem rolnym wykazali grunty rolne, na których prowadzona jest inna działalność gospodarcza niż działalność rolnicza (tj. podlegająca opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości) – str. 39 protokołu.

c) W zakresie podatku leśnego (kontrolą objęto 8 podatników będących osobami prawnymi):

- wobec 2 podatników, którzy złożyli deklaracje po terminie określonym w art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1821) – opóźnienia wyniosły od 23 do 24 dni – str. 43 protokołu;
- wobec 2 podatników, którzy deklaracje podatkowe wypełnili niezgodnie z ustalonymi wymaganiami – deklaracje nie zawierały wszystkich danych identyfikacyjnych nieruchomości wymaganych postanowieniami Załącznika nr 2 *Deklaracja na podatek leśny* do uchwały Nr XIX/116/15 Rady Gminy Kwidzyn z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie wzorów formularzy informacji o lasach i deklaracji na podatek leśny (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2015 r. poz. 3728) – str. 43 protokołu,

czym naruszono art. 272 pkt 1-3 w zw. z art. 274 § 1 oraz art. 274a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 800 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 272 *ustawy Ordynacja podatkowa* organy podatkowe pierwszej instancji, z zastrzeżeniem art. 272a, dokonują czynności sprawdzających, mających na celu:

- 1) sprawdzenie terminowości:
  - a) składania deklaracji,
  - b) wpłacania podatków, w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów;
- 2) stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów wymienionych w pkt 1;
- 3) ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

Natomiast w myśl art. 274 § 1 w/w 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:

- 1) koryguje deklarację, dokonując stosownych poprawek lub uzupełnień, jeżeli zmiana wysokości zobowiązania podatkowego, kwoty nadpłaty, kwoty zwrotu podatku albo kwoty nadwyżki podatku do przeniesienia lub wysokości straty w wyniku tej korekty nie przekracza kwoty 5000 zł;
- 2) zwraca się do składającego deklarację o jej skorygowanie oraz złożenie niezbędnych wyjaśnień, wskazując przyczyny, z powodu których informacje zawarte w deklaracji poddaje się w wątpliwość.

Stosownie zaś do treści art. 274a § 1 w/w ustawy organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub sprawozdania finansowego albo wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku (w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 marca 2017 r. przepis ten stanowi: „*organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub sprawozdania finansowego lub wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku*”).

Zgodnie z treścią § 2 tego artykułu w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny poddania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

Z brzmienia art. 6a ust. 8 pkt 1 *ustawy o podatku rolnym* wynika, że osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, *jednostki organizacyjne Agencji Nieruchomości Rolnych* (a w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 września 2017 r. – *jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*), 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.

Zgodnie natomiast z art. 1 *ustawy o podatku rolnym* opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza.

Przepis ten pozostaje w korelacji z art. 2 ust. 2 *ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, który stanowi, że opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

Stosownie do brzmienia art. 6 ust. 5 pkt 1 *ustawy o podatku leśnym* osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, a także *jednostki organizacyjne Agencji*

*Nieruchomości Rolnych* (a w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 września 2017 r. – *jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*) są obowiązane składać, w terminie do dnia 15 stycznia, organowi podatkowemu, właściwemu ze względu na miejsce położenia lasów, deklaracje na podatek leśny na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku.

Zgodnie z Załącznikiem nr 2 do uchwały Nr XIX/115/15 Rady Gminy Kwidzyn z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie wzorów formularzy informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości w deklaracji na podatek od nieruchomości należy podać m. in. dane identyfikacyjne nieruchomości, takie jak: rodzaj władania, numery ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów oraz nazwę sądu, który je prowadzi, jak również miejsce (adres) położenia przedmiotów opodatkowania oraz numery działek, budynków i lokali (część D pkt 29, 30 i 31 deklaracji), a także informację o przedmiotach zwolnionych: powierzchnię, bądź wartość budowli przedmiotów zwolnionych oraz przepis prawa stanowiący podstawę zwolnienia z podatku (część G pkt 69 deklaracji).

Zgodnie z Załącznikiem nr 2 do uchwały Nr XLVII/272/14 Rady Gminy Kwidzyn z dnia 24 października 2014 r. w sprawie wzorów formularzy informacji o gruntach i deklaracji na podatek rolny, w deklaracji na podatek rolny należy podać m.in. dane identyfikacyjne nieruchomości, takie jak: numery ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów oraz nazwę sądu, który je prowadzi, jak również miejsce (adres) położenia przedmiotów opodatkowania oraz numery działek (część D pkt 30 i 31 deklaracji).

Zgodnie z Załącznikiem nr 2 do uchwały Nr XIX/116/15 Rady Gminy Kwidzyn z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie wzorów formularzy informacji o lasach i deklaracji na podatek leśny, w deklaracji na podatek leśny należy podać m.in. dane identyfikacyjne nieruchomości, takie jak: numery ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów oraz nazwę sądu, który je prowadzi, jak również miejsce (adres) położenia przedmiotów opodatkowania oraz numery działek (część D pkt 30 i 31 deklaracji).

3. Zaniżenie odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych o kwotę 1.379,31 zł, poprzez dokonanie na dzień 31 grudnia 2017 r. korekty odpisu od nieprawidłowo ustalonej faktycznej liczby zatrudnionych oraz liczby emerytów, czym naruszono art. 5 ust. 5 ustawy z dnia z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 2191 z późn. zm.) w zw. z § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 43, poz. 349) – str. 119 - 122 protokołu.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych fundusz ten tworzy się z corocznego odpisu podstawowego, naliczanego w stosunku do przeciętnej liczby zatrudnionych. Natomiast wysokość odpisu podstawowego, o którym mowa w ust. 1, wynosi na jednego zatrudnionego, z zastrzeżeniem ust. 2a i 3, 37,5% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim lub w drugim półroczu roku poprzedniego, jeżeli przeciętne wynagrodzenie z tego okresu stanowiło kwotę wyższą (ust. 2 tego artykułu).

Zgodnie z § 1 w/w rozporządzenia podstawę naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych stanowi przeciętna planowana w danym roku kalendarzowym liczba osób zatrudnionych u pracodawcy, skorygowana w końcu roku do faktycznej przeciętnej liczby zatrudnionych, obejmująca pracowników zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy (po przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy).

Z treści art. 5 ust. 5 wskazanej ustawy wynika jedynie, że pracodawcy sprawujący opiekę socjalną nad emerytami i rencistami, w tym także ze zlikwidowanych zakładów pracy, mogą zwiększyć Fundusz o 6,25% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, o którym mowa w ust. 2, na każdego emeryta i rencistę uprawnionego do tej opieki.

W oparciu o powyższe należy zauważyć, że wydane na podstawie ww. ustawy przywołane wyżej rozporządzenie (jak wynika zarówno z jego tytułu jak i treści) zawiera uregulowania odnoszące się wyłącznie do pracowników (a nie byłych pracowników/emerytów), zatem nie można określonych w nim zasad stosować w odniesieniu do pozostałych kategorii osób uprawnionych do korzystania z Funduszu.

Tutejsza Izba podziela pogląd zawarty w komentarzu Anny Kopyś do art. 5 ust. 5 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, zgodnie z którym „zwiększenie lub zmniejszenie stanu emerytów w zakładzie pracy w ciągu roku kalendarzowego nie powoduje konieczności dokonania korekty odpisu na ZFŚS. Podjmując decyzję o zwiększeniu odpisu z tego tytułu, pracodawca przyjmuje liczbę osób mających status emeryta lub rencisty wg stanu na 1 stycznia danego roku kalendarzowego. Mimo że ich liczba może się w ciągu roku wahać, nie ma konieczności jej korygowania.”  
(vide: <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsga2tcmbzgm2ts>).

4. Brak kontrasygnaty Skarbnika na umowie z dnia 9 sierpnia 2017 r. oraz aneksie z dnia 17 sierpnia 2017 r., które zostały zawarte z Agencją Turystyczną EURO TRAVEL w sprawie organizacji wycieczki do Pragi, czym naruszono art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) – str. 121 protokołu.

Stosownie do przywołanego przepisu, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

5. Nieprawidłowe naliczenie kwot dotacji podstawowych na 1 ucznia, jak też ich pierwszej aktualizacji, dla 2 niepublicznych przedszkoli funkcjonujących na terenie gminy Kwidzyn (poprzez zastosowanie innych, niż zaplanowano na 2017 r. w budżecie gminy Kwidzyn, kwot opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, jak również niepomniejszenie kwoty dotacji podstawowej o kwotę przewidzianą w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na 1 dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju), czym naruszono przepis art. 78b ust. 1 pkt 1-3, art. 78c ust. 3 pkt 1 i ust. 4 pkt 1 (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017 r.) ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 2198 z późn. zm.) w zw. z § 3 uchwały Rady Gminy Kwidzyn Nr XXXIII/217/16 z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji udzielonych dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne na terenie gminy Kwidzyn (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2017 r. poz. 309) – str. 172 - 175 protokołu.

Z treści § 3 uchwały Rady Gminy Kwidzyn wynika, że niepubliczne przedszkole, które nie spełnia warunków wskazanych w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, otrzymuje z budżetu gminy dotację na każdego ucznia w wysokości równej 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej 100% kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę.

Zgodnie z treścią art. 78b ust. 1 pkt 1-3 w/w ustawy przez podstawową kwotę dotacji dla przedszkoli, należy rozumieć kwotę wydatków bieżących zaplanowanych na prowadzenie przez gminę przedszkoli, z wyłączeniem przedszkoli specjalnych i przedszkoli, w których zaplanowane wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przekraczają wartość 50% ich zaplanowanych wydatków bieżących, pomniejszonych o:

zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

PREZES  
Luiza Budner-Indruch

Do wiadomości:

Pan Henryk Ordon – Przewodniczący Rady Gminy Kwidzyn.