



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

WK/0804/11/1/K/1/2021

Gdańsk, dnia 7 lipca 2021 r.

**Pan
Zbigniew Szczepański
Wójt Gminy Chojnice**

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 4 stycznia 2021 r. do dnia 14 maja 2021 r. kontrolę kompleksową gminy Chojnice.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 14 maja 2021 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Wójtowi.

Celem kontroli, obejmującej lata 2017 – 2020 oraz inne okresy w razie 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 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. niepodjęcie czynności sprawdzających w stosunku do podatników, którzy w złożonych deklaracjach podatkowych nie wykazali powierzchni gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, bądź wykazali je w sposób niezgodny z powierzchniami określonymi z otrzymanych koncesjach, w zakresie nieruchomości położonych:
 - w Niezychowicach (obejmującej działki: nr 165/3, nr 165/4 i nr 165/5), na terenie których wydobywano kruszywa naturalne na podstawie koncesji z 2008 r. określającej obszar górniczy o powierzchni 15,2472 ha – natomiast w złożonych w latach: 2012 – 2020 deklaracjach na podatek od nieruchomości podatnik

- wykazywał niezmiennie powierzchnię gruntów jako związaną z prowadzoną działalnością gospodarczą w wymiarze 2,4470 ha (pozostała powierzchnia została zadeklarowana do opodatkowania podatkiem rolnym) – str. 60 - 61 protokołu,
- w Moszczenicy (działka nr 156) i Doręgowicach (działka nr 47/2), tereny które były objęte wydanymi w 2017 r. koncesjami na wydobywanie kopalin –powierzchnie tych działek nie zostały w 2020 r. opodatkowane podatkiem od nieruchomości (były opodatkowane podatkiem rolnym) – str. 59 - 60 protokołu kontroli,
- czym naruszono art. 272 pkt 2 i 3 w zw. z art. 274 § 1 ww. ustawy w zw. z art. 2 ust. 2 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 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 czynności sprawdzające w ww. sprawach.

2. Przypadki nieprawidłowości związanych z gospodarowaniem w 2020 r. nieruchomościami gminnymi, a mianowicie:

- a)** zawarcie umowy sprzedaży (kontroli poddano 15 transakcji sprzedaży i zamiany zawartych w 2020 r.) z użytkownikiem wieczystym gruntu (działka nr 168/6 w Charzykowach) przed upływem terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.) określonym w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży – str. 77 - 79 protokołu.

Zgodnie z wykazem nieruchomości przeznaczonych do zbycia z dnia 15 czerwca 2020 r. (obejmującego m. in. ww. działkę) osoby, którym przysługiwało pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości objętych wykazem, mogły składać stosowne wnioski w terminie do dnia 28 lipca 2020 r. Przed upływem tego terminu przeprowadzono z dotychczasowym użytkownikiem wieczystym gruntu rokowania (30 czerwca 2020 r.) oraz zawarto w dniu 7 lipca 2020 r. umowę sprzedaży nieruchomości;

- b)** wynajęcie lokalu użytkowego o pow. 25,99 m² w budynku przy ul. Drzymały w Chojnicach na okres dłuższy niż 3 lata bez wymaganej zgody Rady Gminy w Chojnicach (kontroli poddano 8 transakcji dzierżawy i najmu nieruchomości gminnych zawartych w 2020 r.) – str. 86 protokołu.

Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach

majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Rada Gminy Chojnice nie uregulowała zasad wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata;

- c) wydzierżawienie części działki nr 171/57 w Niezychowicach oraz wynajęciu lokali użytkowych w Czartołomiu, Nowym Dworze i Chojnicach bez podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia lub wynajęcia, czym naruszono art. 35 ust. 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* – str. 87 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem wójt gminy sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu.

3. Przypadki nieprawidłowości związanych z wypłatą wynagrodzeń, a mianowicie:

- a) przyznanie i wypłacenie Skarbnikowi Gminy Chojnice dodatku specjalnego bez określenia czasu, na jaki dodatek ten został przyznany, a mianowicie:

– w okresie od dnia 1 lipca 2016 r. do dnia 31 sierpnia 2020 r. przyznano dodatek specjalny w kwocie 1.482 zł (pismem z dnia 4 kwietnia 2018 r. sprecyzowano, że został przyznany „na czas pełnienia obowiązków Skarbnika Gminy Chojnice”),

– w okresie od dnia 1 września 2020 r. przyznano dodatek specjalny w kwocie 2.060 zł bez wskazania okresu jego wypłaty,

czym naruszono art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1282) – str. 99 - 100 protokołu.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy dodatek specjalny może zostać przyznany pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań;

- b) przyznanie i wypłacenie w maju 2020 r. nagród Zastępcy Wójta Gminy Chojnice oraz Skarbnikowi Gminy Chojnice bez wskazania, że nagrody te przyznano za szczególnie osiągnięcia w pracy zawodowej, czym naruszono art. 36 ust. 6 *ustawy o pracownikach samorządowych* – str. 104 - 105 protokołu.

Zgodnie treścią wskazanego przepisu przesłankami do nagradzania pracowników zajmujących w urzędach gmin stanowiska na podstawie powołania [(tj. zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnika gminy (powiatu, województwa)] mogą być wyłącznie szczególnie osiągnięcia w pracy zawodowej.

4. Nieobjęcie inwentaryzacją dokonaną w 2019 r. metodą spisu z natury budynków mieszkalnych, gospodarczych oraz użyteczności publicznej, remiz strażackich, wiat, a także sprzętu elektronicznego (laptopy, serwery, notebooki, telefony komórkowe, kserokopiarka, drukarka), tj. środków trwałych, do których dostęp nie był utrudniony (składniki te zinwentaryzowano drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej ich wartości), czym naruszono art. 26 ustawy ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 217 z późn. zm.) – str. 192 - 194 protokołu.

Zgodnie z treścią art. 26 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych), papierów wartościowych w postaci materialnej, rzeczowych składników aktywów obrotowych, środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, z zastrzeżeniem art. 26 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.

Natomiast w myśl art. 26 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację m. in. środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 w/w ustawy oraz wymienionych w art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 w/w ustawy, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe – drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników.

5. Ustalenie w okresie od miesiąca października 2019 r. do czasu przeprowadzenia kontroli Komendantowi gminnej ochrony przeciwpożarowej miesięcznego limitu kilometrów na jazdy lokalne wynoszącego 400 km, czym naruszono w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w *sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy* (Dz. U. Nr 27, poz. 271 z późn. zm.) – str. 107 - 108 protokołu.

Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia miesięczny limit kilometrów na jazdy lokalne ustala pracodawca. Zgodnie natomiast z § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia limit kilometrów na jazdy lokalne ustalony w zależności od liczby mieszkańców w danej gminie lub mieście, w których pracownik jest zatrudniony, nie może przekroczyć:

- 1) 300 km - do 100 tys. mieszkańców (w tym przedziale sytuuje się gmina Chojnice),
- 2) 500 km - ponad 100 tys. do 500 tys. mieszkańców,
- 3) 700 km - ponad 500 tys. mieszkańców.

6. Nieujęcie w październiku 2020 r. w księgach rachunkowych należności z tytułu kary umownej w wysokości 103.320 zł, czym naruszono art. 20 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.) w zw. z § 26 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w *sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 342) – str. 114 protokołu.

W myśl przywołanych wyżej przepisów *ustawy o rachunkowości* do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, zgodnie z jego treścią ekonomiczną, a księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco.

Natomiast zgodnie z treścią § 26 ust. 2 ww. rozporządzenia okresem sprawozdawczym jest miesiąc.

7. Ubezpieczenie w latach: 2018 – 2021 członków 13 jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu gminy Chojnice od następstw nieszczęśliwych wypadków za pośrednictwem Oddziału Wojewódzkiego Związku OSP RP w Gdańsku prowadzącego

„Strażacki Fundusz Wypadkowy” (roczna składka wyniosła 5.200 zł), tj. ubezpieczenie ww. osób za pośrednictwem podmiotu (stowarzyszenia) niebędącego instytucją ubezpieczeniową lub pośrednikiem ubezpieczeniowym, przy jednoczesnym braku dokonania przez gminę ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej, czym naruszono art. 32 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o *ochronie przeciwpożarowej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 869) – str. 123 - 125 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem gmina ma obowiązek ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej; ubezpieczenie może być imienne lub zbiorowe nieimienne.

Prowadzenie działalności ubezpieczeniowej na terenie kraju możliwe jest wyłącznie na zasadach wskazanych w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o *działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 895 z późn. zm.), gdzie w art. 3 ust. 1 pkt 18 i 19 podano definicje legalne podmiotów prowadzących działalność ubezpieczeniową i reasekuracyjną, a mianowicie:

- krajowego zakładu ubezpieczeń – przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - *Prawo przedsiębiorców* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 424) z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- krajowego zakładu reasekuracji – przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - *Prawo przedsiębiorców* z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności reasekuracyjnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto z treści art. 6 *ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej* wynika, że zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji może wykonywać działalność ubezpieczeniową wyłącznie w formie spółki akcyjnej, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych albo spółki europejskiej określonej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2157/2001 z dnia 8 października 2001 r. w *sprawie statutu spółki europejskiej (SE)* (Dz. Urz. WE L 294 z 10.11.2001, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 4, s. 251).

W powyższej sprawie gmina przekazała środki na ubezpieczenie strażaków Zarządowi Oddziału Wojewódzkiego OSP w Gdańsku i upoważniła Zarząd do ubezpieczenia strażaków w jej imieniu. Z wyjaśnień wynika, że gmina nie ubezpieczyła strażaków w firmie ubezpieczeniowej, dlatego też Zarząd Wojewódzki Związku OSP RP, zgodnie z jej zgłoszeniem, ubezpieczał strażaków w firmie ubezpieczeniowej *Towarzystwie Ubezpieczeń S. A. UNIQA*.

Z kolei z art. 4 ust. 7 *ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej* wynika, że czynności ubezpieczeniowe (do których zalicza się m. in. zawieranie umów ubezpieczenia) wykonuje zakład ubezpieczeń samodzielnie lub zleca ich zawieranie uprawnionym pośrednikom ubezpieczeniowym w rozumieniu obowiązującej od dnia 1 października 2018 r. ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o *dystrybucji ubezpieczeń* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1881).

Natomiast ustawa o dystrybucji ubezpieczeń dopuszcza wykonywanie czynności pośrednika ubezpieczeniowego wyłącznie przez agentów ubezpieczeniowych i brokerów ubezpieczeniowych.

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

1. podejmowanie czynności sprawdzających, określonych w *ustawie Ordynacja podatkowa*, w stosunku do podatników, którzy złożyli deklaracje podatkowe budzące wątpliwość, co do prawidłowości wykazanych w nich danych,

2. przestrzeganie przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami* przy sprzedaży, wydzierżawianiu i wynajmowaniu nieruchomości gminnych,
3. przyznawanie pracownikom dodatku specjalnego i nagród zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami,
4. przeprowadzanie inwentaryzacji środków trwałych zgodnie z przepisami *ustawy o rachunkowości*,
5. dostosowanie Komendantowi gminnej ochrony przeciwpożarowej miesięcznego limitu kilometrów na jazdy lokalne do limitu określonego obowiązującymi w tym zakresie przepisami,
6. ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z *ustawą o rachunkowości* oraz *rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*,
7. ubezpieczanie samodzielnie przez gminę lub przez uprawnionych pośredników ubezpieczeniowych członków ochotniczych straży pożarnych w instytucjach ubezpieczeniowych działających na podstawie *ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*.

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: 2021.07.14 15:32:54 CEST

Luiza Budner – Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:

Pan Ryszard Kontek – Przewodniczący Rady Gminy w Chojnicach.