



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

WK.6130.115.4.4.2024

Gdańsk, dnia 23 lipca 2024 r.

**Pan
Artur Osnowski
Wójt Gminy Starogard Gdański**

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 5 lutego 2024 r. do dnia 28 czerwca 2024 r. kontrolę kompleksową gminy Starogard Gdański.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 28 czerwca 2024 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Wójtowi.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2020 - 2023 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 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. niedoręczanie w 2023 r. decyzji wymiarowych wszystkim współwłaścicielom przedmiotów opodatkowania (45 decyzji w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości – kontrolą objęto 78 podatników podatku od nieruchomości), co naruszyło art. 92 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 z późn. zm.) w związku z art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach lokalnych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 70) – str. 29 protokołu kontroli.

Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych* jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się

w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy od nieruchomości lub obiektu budowlanego ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach.

W myśl art. 21 § 1 pkt 2 ustawy *Ordynacja podatkowa* zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego ustalającej wysokość tego zobowiązania.

Mając na uwadze przytoczone wyżej przepisy odpowiedzialnymi solidarnie są podatnicy, którym doręczono decyzję ustalającą wysokość zobowiązania podatkowego. Oznacza to, że doręczenie decyzji podatkowej tylko jednemu współwłaścicielowi powoduje, że nie dochodzi do solidarnej odpowiedzialności tych podatników, którym decyzje podatkowe nie zostały doręczone.

2. Niepodjęcie w 2023 r. czynności sprawdzających lub przeprowadzenie ich w sposób wadliwy wobec 3 podatników podatku rolnego (na 76 objętych kontrolą), którzy deklaracje/informacje podatkowe wypełnili niezgodnie ze stanem faktycznym, czym naruszono czym naruszono art. 272 pkt 1 lit. a i pkt 3 w związku z art. 274 § 1 pkt 2 i art. 274a § 1 ustawy *Ordynacja podatkowa* – str. 30 - 33 protokołu.

Stosownie do treści art. 272 pkt 1 lit. a ustawy *Ordynacja podatkowa* organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu sprawdzenie terminowości składania deklaracji.

W myśl art. 272 pkt 3 ww. ustawy organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 274 § 1 cyt. 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.

Zgodnie zaś z brzmieniem art. 274a § 1 tej ustawy organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku.

3. Nieujęcie w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Starogard Gdański nieruchomości stanowiących mienie gminy użytkowane przez 4 gminne jednostki organizacyjne (nieruchomości zostały ujęte w księgach rachunkowych tych jednostek), które nie zostały ww. placówkom przekazane w trwały zarząd, czym naruszono art. 20 ust. 1 i art. 24 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.) w związku z art. 43 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.) – str. 136 - 137 protokołu.

Zgodnie z brzmieniem art. 20 ust. 1 i art. 24 ustawy *o rachunkowości* do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, a księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco.

Natomiast w myśl art. 43 ust. 1, 2 i 5 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną, a nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego oddaje się w trwały

zarząd odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Stosownie zaś do brzmienia art. 45 ust. 1 ww. ustawy trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia właściwy organ w drodze decyzji.

(por.: <https://akademia.infor.pl/kurs/FOB00000000000000773243>, powiazane,artykul,FOB00000000000000766877,Srodki-trwale-dokumentowanie-ewidencja-i-inwentaryzacja-czesc-II.html).

4. Nieterminowe zamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o:

- a) wyniku postępowania na *Świadczenie usług w zakresie dowozu niepełnosprawnych dzieci z terenu gminy Starogard Gdański do szkół i placówek oświatowych w roku szkolnym 2023/2024* (umowa z dnia 30 sierpnia 2023 r. – ogłoszenie zamieszczono w dniu 6 czerwca 2024 r.), czym naruszono art. 309 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 z późn. zm.) – opóźnienie wyniosło 252 dni – str. 73 - 76 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem zamawiający nie później niż w terminie 30 dni od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia zamieszcza w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wyniku postępowania zawierające informację o udzieleniu zamówienia lub unieważnieniu postępowania;

- b) wykonaniu umów dotyczących realizacji zadań:

- *Budowy drogi Szpęgawsk- Rywałd* (umowa z dnia 2 czerwca 2021 r., roboty odebrano w dniu 27 maja 2022 r. – ogłoszenie zamieszczono w dniu 8 maja 2024 r.),
- *Rozbudowy stacji uzdatniania wody w Jabłowie* (umowa z dnia 23 grudnia 2022 r., roboty odebrano w dniu 12 grudnia 2023 r. – ogłoszenie zamieszczono w dniu 8 maja 2024 r.),

czym naruszono art. 448 w zw. z art. 267 ust. 2 pkt 8 ustawy *Prawo zamówień publicznych* – opóźnienia wyniosły (odpowiednio) 682 i 118 dni – str. 91 i 95 protokołu.

Stosownie do treści art. 267 ust. 2 pkt 8 tej ustawy zamawiający zamieszcza ogłoszenie o wykonaniu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych. Natomiast w myśl art. 448 ww. ustawy powyższe ogłoszenie zamawiający powinien zamieścić w terminie 30 dni od wykonania umowy, na zasadach określonych w dziale III rozdziale 2 tej ustawy.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono:

- 1) w badanym okresie organ stanowiący gminy nie podjął uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawek procentowych opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, który może nastąpić:

- w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej – art. 146 ust. 2 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*,
- w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa – art. 98a ust. 1 ww. ustawy,

czego wymagają wskazane przepisy ustawy *o gospodarce nieruchomościami* – str. 41 protokołu.

Zgodnie z art. 146 ust. 2 ww. ustawy wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu [wyjątek zawarty w art. 146 ust. 2a ww. ustawy – przewiduje do 75% wzrostu wartości nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w ustawie z dnia 9 października 2015 r. *o rewitalizacji*

(tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 278)]. Wysokość ww. stawek procentowych opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały.

Stosownie do brzmienia art. 98a ust. 1 ww. ustawy wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 30% różnicy wartości nieruchomości między wartością, jaką nieruchomość miała przed podziałem, a jaką ma po jego dokonaniu.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że ustalenie stawki procentowej opłaty adiacenckiej stanowi obowiązek rady gminy, bowiem dopiero na jej podstawie wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze decyzji ustala i określa wysokość opłaty adiacenckiej, stanowiącej dochód gminy. Brak stosownej uchwały prowadzi do nieuprawnionej rezygnacji ze źródła dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego (vide: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. C. H. Beck 2015 r., Legalis; por. również: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lutego 2007 r. sygn. II SA/GL 654/06, wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z 25.07.2000 r. sygn. II SA/KA 2952/98, wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2003 r. sygn. I SA 2293/02);

- 2) złożenie w 2023 r. w imieniu gminy oświadczenia woli samodzielnie przez upoważnionego pracownika jednostki przy transakcji sprzedaży 1 nieruchomości gruntowej (jedynej zbytej w roku 2023), czym naruszono art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) – str. 59 protokołu.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ww. ustawy oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt (burmistrz, prezydent) albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta (burmistrza, prezydenta) samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta (burmistrza, prezydenta) osobą.

W związku z istnieniem rozbieżności interpretacyjnych w zakresie stosowania ww. przepisu w korelacji z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1061.) dotyczącymi udzielania pełnomocnictw, tut. Izba poddaje pod rozagę składanie oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem jednoosobowo przez Wójta Gminy Starogard Gdański albo działającego na podstawie jego upoważnienia Zastępcy Wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez Wójta Gminy Starogard Gdański osobą.

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. doręczanie decyzji określających zobowiązanie podatkowe wszystkim współwłaścicielom opodatkowanych nieruchomości,
2. dokonywanie czynności sprawdzających zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy *Ordynacja podatkowa*,
3. podjęcie działań zmierzających do uregulowania formy gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mienie gminy, którymi władają gminne placówki oświatowe, zgodnie z postanowieniami ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, a następnie ujęcie poszczególnych składników ww. mienia w odpowiedniej ewidencji księgowej Urzędu Gminy Starogard Gdański,
4. zamieszczanie ogłoszeń o wyniku postępowania oraz ogłoszeń o wykonaniu umowy w terminach 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.

Luiza Budner – Iwanicka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:

Pan Marcin Hincă – Przewodniczący Rady Gminy Starogard Gdański.