

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi
ul. Zamenna 10, 90-431 Łódź
tel. 42 636 69 11 fax 42 636 74 24
Regon 470428076, NIP 725-10-38-966

P. Skabnie

Orząd Gminy w Ostrowku

wpl. dn. 10.04.2017

L. dz. 704

Podpis

Łódź, dnia 11 kwietnia 2017 roku

Pan
Ryszard Turek
Wójt Gminy Ostrowek

WK – 602/26/2017

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Ostrowek¹. Kontrolą objęto lata 2015-2016 oraz wybrane zagadnienia z lat wcześniejszych, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; zadłużenia; realizacji dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych; ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

W zakresie sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Analiza podstawowych wskaźników charakteryzujących sytuację finansową Gminy Ostrowek, opisana szczegółowo w protokole kontroli, wykazała, m.in., że wskaźnik Wz6 obrazujący obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia kształtował się w latach 2015-2016 na wysokim poziomie przekraczającym 100%. Wskaźnik Wz6 przekraczający wartość 100% może być

¹ Czynności kontrolne prowadzone były w dniach 28 grudnia 2016 roku – 10 marca 2017 roku. Protokół kontroli podpisany został w dniu 30 marca 2017 roku.

sygnałem pogarszającej się kondycji finansowej Gminy, gdyż dochody bieżące nie pokrywają wydatków bieżących powiększonych o koszty obsługi zadłużenia.

W zakresie planowania i prognozowania wielkości finansowych w budżecie i w wieloletniej prognozie finansowej

1. W wyniku analizy sprawozdania Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie, za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 roku, ustalono, że jednostka planowała deficyt (po zmianach) w kwocie 366.588,35 zł. Faktycznie na koniec 2015 roku budżet gminy zamknął się nadwyżką w kwocie 303.196,33 zł. Analiza kolejnych pozycji sprawozdania pozwalała zauważyć mniejsze o ponad 700 tys. wykonanie wydatków bieżących niż planowano. Analogiczna sytuacja miała miejsce w 2016 roku. Zgodnie ze sprawozdaniem kwartalnym Rb-NDS oraz podjętymi przez Radę Gminy uchwałą budżetową i zamianami do niej, planowany deficyt na dzień 31 grudnia 2016 roku stanowił kwotę 639.784,68 zł – faktycznie jednak osiągnięto nadwyżkę w wysokości 180.670,23 zł. Na osiągnięcie nadwyżki budżetowej, przy planowanym w 2016 roku deficycie, miało wpływ między innymi niezrealizowanie wydatków bieżących na kwotę ponad 818 tys. zł. Z wyjaśnień uzyskanych od kontrolowanych wynikało, że niezrealizowanie ww. kwot wydatków bieżących, zarówno w 2015, jak i w 2016 roku, związane było z prowadzeniem oszczędnej gospodarki finansowej w każdym dziale. Powyższe wskazuje jednak również na konieczność bieżącego monitorowania wykonywania wydatków bieżących i korygowania pierwotnych założeń przyjętych w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej.
2. W wyniku analizy danych ujętych w uchwale nr XIX/130/2016 z dnia 29 grudnia 2016 roku Rady Gminy Ostrówek w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 – 2025 ustalono, że prognozowane dochody bieżące w 2018 roku wzrosły o ponad 1.416 tys. zł, tj. o 8,09% w stosunku do planu roku 2017.

Z objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej wynikało, że w 2018 roku jednostka przewiduje niewielki wzrost kwot subwencji oraz dotacji na zadania zlecone i własne, a w przypadku dochodów podatkowych prognozuje się większy wzrost z tytułu podatku od nieruchomości od siłowni wiatrowych, znaczny wzrost dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej ze żwirowni powstałych na terenie Gminy Ostrówek.

Zwrócić należy jednak uwagę, że w 2016 roku Gmina osiągnęła dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej w wysokości 54.097,20 zł, a w 2017 roku - do dnia zakończenia kontroli – 1.052,40 zł (dział 756, rozdział 75618, § 0460). Z kolei dochody z tytułu podatku od nieruchomości od elektrowni wiatrowych w 2015 roku wyniosły 4.222 zł, w 2016 roku 8.607 zł – w 2017 roku przypis z tego tytułu pozostał na poziomie roku 2016.

Biorąc pod uwagę objaśnienia do WPF uzasadniony jest wniosek, że nie pozwalają one na stwierdzenie, iż planowane dane w zakresie dochodów bieżących spełniają kryterium realności, o którym mowa w art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity

Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.). Prognozę dochodów bieżących oparto o nieoszacowane dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej ze żwirowni oraz o dochody z podatku od nieruchomości od elektrowni wiatrowych. Na dzień zakończenia kontroli nieznaną była bowiem wielkość wydobycia kruszywa, od której miała zależeć wysokość planowanej do pozyskania opłaty eksploatacyjnej.

Wskazane powyżej uwagi dotyczą również prognozowanych przez jednostkę dochodów na 2019 rok. W 2019 roku jednostka przewiduje wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od siłowni wiatrowych, znaczące dochody z opłaty eksploatacyjnej ze żwirowni, a także wzrost dochodów związanych z wykupem infrastruktury drogowej i wodociągowej w m. Janów i Oleśnica przez Kopalnię Węgla Brunatnego w Bełchatowie.

Należy mieć na uwadze, że przeszacowanie wartości wpływów do budżetu z tytułu dochodów bieżących wiązać się może w przyszłości z trudnościami w realizacji rozpoczętych zamierzeń inwestycyjnych, a także spłatą zaciągniętych zobowiązań. Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej, o której mowa w art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych, w zakresie przyjmowanych w prognozie wartości dla przyszłych budżetów ma znaczenie dla potwierdzenia spełnienia w kolejnych latach ustawowego wskaźnika spłaty zobowiązań, określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jest jedną z zasadniczych funkcji prognozy. Brak spełnienia standardu realistyczności niesie ze sobą ryzyko dla jednostki samorządowej wystąpienia istotnych problemów w prowadzeniu gospodarki finansowej, polegających, między innymi, na braku możliwości spłaty zadłużenia, konieczności negocjowania zmiany terminów spłaty oraz zwiększeniu kosztów obsługi zadłużenia.

3. Rozchody budżetu z tytułu kredytów w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2017-2025, uchwalonej uchwałą nr XIX/130/2016 z dnia 29 grudnia 2016 roku Rady Gminy Ostrówek, zostały ujęte niezgodnie z treścią zawartych umów, w szczególności w zakresie harmonogramów spłaty długu: [1] w zaplanowanej kwocie rozchodów na 2018 rok nie ujęto kwoty 410.000 zł, wynikającej z umowy kredytowej, co szczegółowo opisano w protokole kontroli, [2] w zaplanowanej kwocie rozchodów na 2019 rok jednostka prognozuje spłatę rat kredytowych o 200.000 zł, a w 2024 roku o 80.000 zł niższą niż wynikającą z umów kredytu, [3] w latach 2020-2021 planuje spłatę wyższych rat niż określone w umowach. Powyższe naruszało wymóg realistyczności wieloletniej prognozy finansowej wynikający z art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych.
4. W zakresie rozchodów na 2016 rok stwierdzono, że w dniu 19 grudnia 2016 roku jednostka przekroczyła plan rozchodów o kwotę 50.000 zł, czym naruszyła art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit. Według stanu na dzień 19 grudnia 2016 roku zostały dokonane przez jednostkę spłaty kredytów w łącznej kwocie 800.000 zł. Natomiast plan rozchodów na ten dzień

stanowił kwotę 750.000 zł (uchwała nr XV/93/2016 z dnia 30 czerwca 2016 roku w sprawie zmiany budżetu gminy). Dopiero uchwałą nr XIX/128/2016 z dnia 29 grudnia 2016 roku zwiększono plan rozchodów do kwoty 830.000,00 zł. Tym samym przekroczenie planu rozchodów miało miejsce w okresie od 19 do 28 grudnia 2016 roku na kwotę 50.000 zł.

5. W dniu 8 czerwca 2015 roku pomiędzy Gminą Ostrówek reprezentowaną przez Wójta Gminy Ryszarda Turka, przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy, a Powiatem Wieluńskim została zawarta umowa nr 10/2015 na zadanie pn. „Wykonanie projektu na przebudowę drogi powiatowej nr 4529E Krzeczów – Emanuelina w miejscowości Niemierzyn odcinek od granicy administracyjnej Gminy Czarnożyły do granicy miejscowości Skrzynno (rów melioracyjny)”. W umowie określono, że Gmina Ostrówek udziela ze swojego budżetu Powiatowi Wieluńskiemu pomocy finansowej w 2015 roku w wysokości 5.000 zł, w roku 2016 w wysokości 45.000 zł z przeznaczeniem na realizację ww. zadania.

Wskazana powyżej umowa przekraczała okres jednego roku i zgodnie z art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych stanowiła przedsięwzięcie, przez które należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z: 1) programami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3; 2) umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym. W związku z powyższym przedmiotowe zadanie powinno zostać ujęte w wieloletniej prognozie finansowej (jako dotyczące okresu 2015-2016) na lata 2015-2020. Wykaz przedsięwzięć realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest elementem uchwały w sprawie WPF.

Rada Gminy Ostrówek uchwalając wieloletnią prognozę finansową na lata 2015-2022 (uchwała nr II/11/2014 z dnia 30 grudnia 2014 roku) upoważniła Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć określonych w załączniku do uchwały. W wykazie przedsięwzięć realizowanych w latach 2015-2016, który stanowił załącznik nr 2 do uchwały Rady Gminy nr IV/26/2015 z dnia 30 marca 2015 roku w sprawie zmiany WPF Gminy Ostrówek na lata 2015-2022, nie uwzględniono pomocy finansowej w formie dotacji dla Powiatu Wieluńskiego. Dokonywane w ciągu 2015 roku zmiany w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (w dniach 24 kwietnia 2015 roku, 26 czerwca 2015 roku, 14 sierpnia 2015 roku, 29 października 2015 roku, 30 grudnia 2015 roku) nie uwzględniały ww. przedsięwzięcia.

W związku z powyższym, Wójt Gminy Ostrówek, podpisując w dniu 8 czerwca 2015 roku przedmiotową umowę, zaciągnął zobowiązanie wieloletnie bez formalnego upoważnienia. W świetle art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć. Tym samym uchwała w sprawie WPF stanowi jedyną podstawę zaciągnięcia zobowiązań w zakresie umów związanych z realizacją przedsięwzięć, przynoszących wydatki w kolejnych latach budżetowych.

Ponadto zgodnie z podpisaną umową, limit zobowiązań na 2015 rok dla przedmiotowego zadania powinien wynosić 50.000 zł, limit wydatków na 2015 rok powinien zostać określony co najmniej w kwocie 4.989,75 zł - taka kwota została przekazana w dniu 18 grudnia 2015 roku na rachunek bankowy Powiatu Wieluńskiego. Uchwalając wieloletnią prognozę finansową na lata 2016-2024 jednostka powinna określić w niej limit wydatków co najmniej na kwotę 44.907,75 zł, limit zobowiązań powinien wynosić 0,00 zł, gdyż zobowiązanie zaciągnięto w roku 2015.

Limit zobowiązań, o którym stanowi art. 226 ust. 3 pkt 5 ustawy o finansach publicznych ogranicza uprawnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia. Stopień wykorzystania limitu zobowiązań nie musi pokrywać się z wykorzystaniem limitu wydatków, o którym mowa w ust. 3 pkt 4 ww. przepisu. Limit wydatków będzie ulegał zmniejszeniu stosownie do stopnia realizacji wydatków, natomiast kwota, do której można zaciągać zobowiązania (czyli limit zobowiązań) ulega pomniejszeniu o kwotę zobowiązań zaciągniętych w ramach ustalonego limitu dla danego przedsięwzięcia.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych wykazane w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP zostały: [1] w podatku od środków transportowych zawyżone w 2015 roku o 226,83 zł oraz za 2016 rok o 64,35 zł, [2] w podatku od nieruchomości zaniżone w 2015 roku o kwotę 117,76 zł. Przyczyny nieprawidłowości zostały opisane w protokole z kontroli. W trakcie kontroli RIO, przedłożono kontrolującym korekty sprawozdań Rb-PDP i Rb-27S sporządzonych za lata 2015-2016, w zakresie skutków finansowych.
2. Na rachunku bankowym wyodrębnionym dla środków z Funduszu Pracy, przekazywanych przez Urząd Wojewódzki na dokształcanie pracowników młodocianych, znajdowały się na dzień 31 grudnia 2015 roku kwota 7,11 zł i na dzień 31 grudnia 2016 roku kwota 7,45 zł. Środki Funduszu Pracy przeznaczone dla gminy na dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników nie zostały ujęte w ewidencji księgowej i sprawozdawczości.

Dofinansowanie kosztów szkolenia młodocianych pracowników odbywało się w kontrolowanym okresie na zasadach określonych w art. 70b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.). Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad 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 2013 r., poz. 289 ze zm.) - operacje dotyczące wydzielonych, zgodnie z odrębnymi przepisami, środków

pieniężnych na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego ewidencjonuje się na koncie 139 - Inne rachunki bankowe. Zgodnie z opisem do konta 139 - Inne rachunki bankowe, służy ono do ewidencji operacji dotyczących środków pieniężnych wydzielonych na innych rachunkach bankowych niż rachunki bieżące, w tym na rachunkach pomocniczych i rachunkach specjalnego przeznaczenia. Z kolei do ewidencji krajowych i zagranicznych należności i roszczeń oraz zobowiązań nieobjętych ewidencją na kontach 201-234 służy konto 240 - Pozostałe rozrachunki. Konto 240 może być używane również do ewidencji pożyczek i różnego rodzaju rozliczeń, a także krótko i długoterminowych należności funduszy celowych. Ewidencja szczegółowa prowadzona do tego konta powinna zapewnić ustalenie rozrachunków, roszczeń i rozliczeń z poszczególnych tytułów.

3. W zakresie bilansu jednostki budżetowej (Urząd Gminy), sporządzonego za 2015 rok stwierdzono, że w pozycji aktywów „rozliczenie z tytułu środków na wydatki budżetowe i z tytułu dochodów budżetowych”, wykazano kwotę 549.120,57 zł, która wynikała z salda konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych.

W pozycji bilansu jednostki „rozliczenie z tytułu środków na wydatki budżetowe i z tytułu dochodów budżetowych” wykazuje się salda Wn kont: 222 - Rozliczenie dochodów budżetowych i 223 - Rozliczenie wydatków budżetowych (w kontrolowanym okresie na tych kontach nie widniały salda). Saldo konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, powinno znaleźć odzwierciedlenie w pozycji pozostałe należności, bądź należności z tytułu dostaw towarów i usług.

4. Od potrąconych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych za 2016 rok kontrolowana jednostka nie pobierała przysługującego płatnikowi należnego wynagrodzenia prowizyjnego z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.).
5. W jednym przypadku wartość 30% zabezpieczenia należytego wykonania umowy zwrócono z naruszeniem terminu określonego w art. 151 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 zew zm.). Dotyczyło to kontrahenta, z którym protokół odbioru końcowego robót podpisano w dniu 5 sierpnia 2013 roku (wykonawca udzielił 36-miesięcznej rękojmi za wady fizyczne wykonanych robót). Zwrotu zabezpieczenia wraz z odsetkami dokonano w dniu 27 grudnia 2016 roku, tj. z 4-miesięcznym opóźnieniem.
6. Dochody z tytułu sprzedaży nieruchomości klasyfikowano w dziale 700 – gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70005 – gospodarka gruntami i nieruchomościami, § 0870 – wpływy ze sprzedaży składników majątkowych. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.), dla wymienionych dochodów przewidziano § 0770 – wpłaty z tytułu odpłatnego

nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.

W zakresie realizacji dochodów budżetowych

1. W odniesieniu do niżej wymienionych podatników podatku od nieruchomości, objętych szczegółową kontrolą, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - jeden z podatników w deklaracjach na podatek od nieruchomości za lata 2015-2016 zgłosił do opodatkowania powierzchnię gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej o 530 m² większą niż wynikająca z wypisu z rejestru gruntów. W złożonej na 2017 rok deklaracji na podatek od nieruchomości podatnik wykazał grunty związane z prowadzoną działalnością o powierzchni 14.509 m², zgodną z ewidencją gruntów. Za lata poprzednie podatnik nie złożył korekt deklaracji. Za lata 2015-2016 podatnik nadpłacił podatek o kwotę 742,00 zł (530m² x 0,70 zł x 2 lata). Z powyższego wynika, że organ podatkowy w ww. przypadkach nie porównał danych wynikających z ewidencji gruntów z danymi zadeklarowanymi przez podatnika, naruszając zasadę sformułowaną w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1629 ze zm.). Zgodnie z przywołanym artykułem, podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków,
 - inny podatnik w deklaracjach na podatek od nieruchomości na lata 2015-2016 zgłosił do opodatkowania oprócz gruntów i budynków związanych z działalnością gospodarczą, również budynki pozostałe o powierzchni 398 m². Podatnik w piśmie z dnia 10 czerwca 2016 roku wskazał, że stan techniczny budynku nie pozwala na jego pełne wykorzystanie. W odpowiedzi na pismo, Wójt Gminy podkreślił, że w odniesieniu do stanu technicznego budynków należy domniemywać, że zgodnie ze złożoną deklaracją na 2015 rok wykazany przedmiot opodatkowania w kategorii „pozostałe” to budynek, który nie mógł być wykorzystywany do prowadzenia działalności ze względów technicznych. Ponadto Wójt Gminy wskazał, że po wprowadzeniu zmian obowiązujących od 2016 roku w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych odstąpiono od stosowania przesłanki względów technicznych i zastąpiono ją precyzyjnymi okolicznościami powodującymi wyłączenie przedmiotów opodatkowania w zakresie stosowania definicji gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – art. 1a ust. 2a pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W związku z powyższym, wskazanie w deklaracji w pkt E.69 – „budynki pozostałe” o pow. 398 m² pociąga za sobą określone skutki prawne. W odniesieniu do tych budynków musi być wydana decyzja ostateczna organu nadzoru budowlanego, o których mowa w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane lub decyzja ostateczna organu nadzoru górniczego, na podstawie której wyłączono budynek z użytkowania.

Podatnik pomimo przesłanego do niego pisma nie złożył korekt deklaracji, a organ podatkowy nie podjął dalszych kroków zmierzających do właściwego ustalenia zobowiązania podatkowego. W 2016 roku podatek od budynku o powierzchni 398 m², wykazanego jako budynki pozostałe wyniósł według deklaracji 1.607,92 zł, opodatkowanie budynku według stawki najwyższej przewidzianej dla budynków pod działalność gospodarczą spowodowałoby ustalenie podatku na poziomie 6.368 zł. Potencjalna kwota zniżenia podatku w 2016 roku to 4.760,08 zł,

- w przypadku podatników o numerach kont podatkowych 90440 i 110382 stwierdzono, że opodatkowano taką samą powierzchnię budynku związanego z działalnością gospodarczą, jak i gruntu. Należy mieć na uwadze, że powierzchnia gruntu zajętego na prowadzenie działalności gospodarczej w przypadku budynku jednokondygnacyjnego powinna być większa niż powierzchnia budynku. W świetle art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 716 ze zm.), podstawę opodatkowania budynków lub ich części stanowi powierzchnia użytkowa. Z definicji powierzchni użytkowej zawartej w art. 1a ust. 1 pkt 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że powierzchnię użytkową budynku mierzymy po wewnętrznej długości ścian na wszystkich kondygnacjach, z wyjątkiem powierzchni klatek schodowych oraz szybów dźwigowych; a kondygnację uważa się również garaże podziemne, piwnice, sutereny i poddasza użytkowe,
- najemca pomieszczeń znajdujących się w budynku Urzędu Gminy (umowa z dnia 15 lutego 1993 roku wraz z aneksami), w deklaracjach na podatek od nieruchomości za lata 2015-2016 zgłaszał do opodatkowania budynki pod działalność gospodarczą o powierzchni 16m². Z ostatniego aneksu do umowy z dnia 25 lipca 2012 roku wynikało, że przedmiotem najmu jest lokal o powierzchni 13,53m². Powierzchnia 16m² wynikała z wcześniejszych aneksów do umowy. W 2017 roku najemca zadeklarował do opodatkowania powierzchnię budynku zgodną z ostatnim aneksem do umowy. Za wcześniejsze lata nie skorygowano deklaracji. Tym samym za lata 2015-2016 podatnik nadpłacił kwotę 79,04 zł według wyliczenia: 2,47m² x 16 zł x 2 lata),
- podatnik nr 80257, którego grunty były objęte koncesjami na wydobycie kopalni i na którego gruntach prowadzona była i jest działalność polegająca na poszukiwaniu, rozpoznaniu i wydobyciu złóż (w tym rekultywacji), nie zaktualizował ewidencji gruntów objętych koncesjami z różnego rodzaju użytków rolnych i leśnych na użytki kopalne oznaczone symbolem K, które są kwalifikowane do gruntów zabudowanych i zurbanizowanych. Do dokonania zmiany w ewidencji gruntów zobowiązywał podatnika art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz decyzje Marszałka Województwa Łódzkiego w sprawie wydania koncesji na wydobywanie kruszywa (piasku).

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ww. ustawy - podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 (tj. właściciele nieruchomości), zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni,

licząc od dnia powstania tych zmian. Obowiązek ten nie dotyczy zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikających z aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, materiałów zasobu, wpisów w innych rejestrach publicznych oraz dokumentacji architektoniczno-budowlanej przechowywanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

Ponadto podatnik zgłosił do opodatkowania podatkiem od nieruchomości według stawek najwyższych powierzchnię 80.000 m² jako grunty pod działalność gospodarczą. W przedłożonych kontrolującym koncesjach określono powierzchnię obszaru górniczego dla złoża Górne – Chojny na 218.746 m², a terenu górniczego na 286.943 m² oraz dla złoża Okalew V powierzchnię obszaru górniczego na 58.615 m², a terenu górniczego na 74.267 m².

Mając na względzie niedopełnienie przez podatnika obowiązków dotyczących zgłoszenia zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków oraz wątpliwości, co do zgłoszonej przez podatnika mniejszej powierzchni gruntów pod działalność gospodarczą niż wynikająca z wyznaczonego w koncesjach obszaru czy terenu górniczego, organ podatkowy powinien rozważyć konieczność przeprowadzenia kontroli podatkowej na mocy art. 281 § 1 i § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, w celu zweryfikowania poprawności opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów zadeklarowanych przez podatnika. Celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Wskazać należy również na tezę zawartą w wyroku ISA/SZ 125/13 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 czerwca 2013 roku, zgodnie z którą *„Oczywiste jest zatem, wbrew stanowisku skarżących, że obszar górniczego i terenu górniczego wskazanego w koncesji nie można wiązać z faktem zajęcia jedynie części działki na prowadzenie działalności wydobywczej kruszywa naturalnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że obszar niezbędny w celu eksploatacji złoża nie ogranicza się tylko do terenu samego wyrobiska, ale też konieczne jest wykorzystanie na ten cel terenu niezbędnego do prawidłowej jego eksploatacji, a w tym mieści się zwałowisko nadkładu zalegającego nad złożem, czy strefa obsługi technologicznej”*.

2. W wyniku kontroli prawidłowości obliczania podatku rolnego stwierdzono, że w dwóch przypadkach miało miejsce nieprawidłowe ustalenie podstawy opodatkowania gruntów rolnych. Przyczyny nieprawidłowości opisano w protokole kontroli. Powyższe miało niewielki wpływ na wysokość podatku rolnego, w 2015 roku podatek zaniżono o 2 zł, a w 2016 roku o 13 zł.
3. Osoby fizyczne, będące podatnikami podatku rolnego, objęte próbą kontroli, nie składały informacji na podatek rolny według wzoru ustalonego przez Radę Gminy. W świetle art. 6a ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 617 ze zm.), osoby fizyczne mają obowiązek złożyć właściwemu organowi podatkowemu informacje o gruntach, sporządzone na formularzach według ustalonego wzoru, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających

powstanie albo wygaśnięcie obowiązku podatkowego w zakresie podatku rolnego. Osoby fizyczne mają również obowiązek złożyć informacje o zajęciu gruntów gospodarstwa rolnego na prowadzenie innej działalności gospodarczej niż działalność rolnicza lub po zaprzestaniu prowadzenia tej działalności o przywróceniu działalności rolniczej albo jeżeli z innych powodów ich powierzchnia uległa zmniejszeniu lub zwiększeniu. Obowiązek składania informacji o gruntach oraz deklaracji na podatek rolny, o którym mowa w ust. 5, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień i ulg na podstawie przepisów ustawy.

4. Przypisu w zakresie łącznego zobowiązania pieniężnego nie dokonywano pod datą skutecznie doręczonej decyzji wymiarowej, lecz z datą wydania takiej decyzji. Zgodnie z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa - zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 208, poz. 1375), do udokumentowania przypisów służą decyzje. Z powyższego wynika, że organ podatkowy przypisywał nieistniejące jeszcze zobowiązanie podatkowe.
5. Załączniki nr 1, 3 i 7 do uchwał nr XXXIX/270/2014 z dnia 30 października 2014 roku oraz nr IX/58/2015 z dnia 29 października 2015 roku określały odpowiednio wysokość stawek rocznych podatku od samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton, dla ciągników siodłowych i balastowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton, dla autobusów, w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej lub ilości miejsc do siedzenia oraz jego wpływu na środowisko naturalne. Różnicując stawki w zależności od tego czy pojazd posiada katalizator lub instalację gazową, Rada Gminy Ostrówek określiła wyższe stawki dla pojazdów pozostałych, niższe natomiast dla pojazdów posiadających katalizator lub instalację gazową, nie biorąc pod uwagę spełniania przez pojazdy norm dotyczących poziomu emisji spalin. W kategorii pojazdów pozostałych w tym przypadku znajdowały się również pojazdy spełniające najwyższe normy czystości spalin, takie jak Euro 5 i 6, które znacznie mniej negatywnie wpływają na środowisko. Zauważyć należy, że kryterium „wpływu na środowisko naturalne” jest ściśle uzależnione od kryterium „wieku pojazdu”. Nowe pojazdy są mniej szkodliwe dla środowiska, co pozwala stwierdzić, że ustalenie stawek w zależności od wpływu na środowisko naturalne zawiera w sobie wymóg uwzględnienia wieku pojazdu. Zatem w związku z powyższym zasadne jest ustalenie wyższych stawek podatku od środków transportowych dla pojazdów niespełniających określonego poziomu emisji Euro, niższe natomiast dla pojazdów spełniających normy dotyczące poziomu emisji spalin. Na powyższe wskazuje także wykładnia systemowa, stosownie do której prawo różnicowania stawek służy, w szczególności realizacji określonych celów pozafiskalnych, np. w zakresie ochrony środowiska. Różnicowanie to nie może być zatem dowolne, lecz musi być powiązane z określonym efektem, który jednostka samorządowa chce osiągnąć. Preferowanie w zakresie

opodatkowania pojazdów bardziej szkodliwych dla środowiska nie spełnia powyższych kryteriów uzasadniających różnicowanie stawek.

6. W zakresie podatku od środków transportowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - podatnicy będący właścicielami pojazdów o nr rej. SIF 9013 i nr rej. EWI 83PF nie złożyli deklaracji na podatek od środków transportowych na 2015 i 2016 rok. Po bezskutecznym wezwaniu do złożenia deklaracji na podatek od środków transportowych, Wójt Gminy Ostrówek wszczął z urzędu postępowanie w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego. Następnie wysokość zobowiązania w podatku od środków transportowych na lata 2015 i 2016 określono wydanymi decyzjami w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od środków transportowych. Kontrolującym nie przedłożono danych o dopuszczalnej masie całkowitej oraz informacji o posiadaniu katalizatora lub instalacji gazowej przez ten pojazd w przypadku pojazdu o nr rej. SIF 9013 oraz informacji o DMC zespołu i rodzaju zawieszenia w przypadku pojazdu o nr rej. EWI 83PF, które to dane były niezbędne do ustalenia przez organ podatkowy stawki podatkowej dla tego pojazdu. Kontrolujące nie mogły dokonać weryfikacji poprawności jej ustalenia z uwagi na brak ww. danych. Po zakończeniu czynności kontrolnych przesłano kontrolującym wyjaśnienie, z którego treści wynikało, że organ podatkowy określił wysokość zobowiązania podatkowego dla podatnika będącego właścicielem pojazdu o nr rej. EWI 83PF na podstawie danych wynikających z deklaracji złożonej przez właściciela w 2011 roku. Kontrolujące ustaliły, że w decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od środków transportowych organ podatkowy nie powołał się na dane zawarte w ww. deklaracji, ani na żadne inne dane lub okoliczności pozwalające na właściwe wymierzenie podatku od środków transportowych. Zgodnie bowiem z art. 210 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa - jednym z elementów decyzji jest uzasadnienie faktyczne i prawne. Natomiast stosownie do art. 210 § 4 ustawy - uzasadnienie faktyczne decyzji zawiera w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności, uzasadnienie prawne zaś zawiera wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa,
 - w przypadku podatnika, który nabył pojazd o nr rej. EWI 4PN8 w dniu 19 marca 2016 roku i nie złożył deklaracji na podatek od środków transportowych, organ podatkowy wezwał podatnika do złożenia deklaracji, lecz pomimo jej nie otrzymania nie podjął dalszych kroków zmierzających do określenia zobowiązania podatkowego z tego tytułu. W trakcie kontroli RIO w Łodzi podatnik w dniu 28 lutego 2017 roku złożył oświadczenie, że nabyta przez niego przyczepa służy mu wyłącznie działalności rolniczej i nie podlega opodatkowaniu,
 - w przypadku samochodu ciężarowego o nr rej. EWI 48A3 – ze złożonej deklaracji na 2015 rok wynikało, że pojazd został wyprodukowany w 2005 roku, posiada DMC 11,99 t oraz nie posiada katalizatora i instalacji

gazowej. W deklaracji kwota podatku do zapłaty została określona w wysokości 1.148 zł i taką kwotę wpłacił podatnik. Podatek został obliczony wg stawki odpowiedniej dla pojazdu w wieku powyżej 10 lat. Z załącznika nr 1 do uchwały nr XXXIX/270/2014 Rady Gminy Ostrówek w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych wynikało, że dla pojazdów o DMC powyżej 9 t i poniżej 12 t, o wieku do 10 lat włącznie, o wpływie na środowisko określonym jako „pozostałe”, stawka podatkowa wynosiła 1.124 zł. Podatnik zawiadomił podatek o kwotę 24 zł. W dniu 3 marca 2017 roku podatnik złożył korektę deklaracji za 2015 rok wraz z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty w kwocie 24 zł i zaliczenie jej na poczet II raty podatku za 2017 rok,

- w przypadku pojazdu o nr rej. ESI RV92 podatnik wykazał go w deklaracji na podatek od środków transportowych za 2015 rok, określając dla niego stawkę 2.708 zł (co było zgodne ze stawkami określonymi uchwałą Rady). W dniu 10 czerwca 2015 roku podatnik złożył korektę deklaracji rocznej na 2015 rok, w której ww. pojazd nie został wykazany. Do deklaracji została załączona kserokopia faktury dokumentującej zbycie ww. pojazdu w dniu 31 sierpnia 2013 roku. Na podstawie ww. korekty deklaracji dokonano odpisu z konta podatnika w kwocie 2.708 zł. Podatnik nie złożył korekty deklaracji za 2014 rok oraz deklaracji dokumentującej wygaśnięcie obowiązku podatkowego z dniem 31 sierpnia 2013 roku, nie zwrócił się również z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty w podatku od środków transportowych. W związku z powyższym organ podatkowy nie dokonał odpisu zawyżonego podatku za lata 2013-2014. Wg ustnych wyjaśnień udzielonych przez inspektora ds. wymiaru podatków i opłat, podatnik został poinformowany o konieczności złożenia korekt deklaracji za lata 2013-2014 oraz wniosku o stwierdzenie nadpłaty,
- ujawniono przypadki ustalenia stawki podatku na podstawie niepełnych lub niewłaściwych danych wykazanych w deklaracjach. Sytuacja ta dotyczyła następujących pojazdów: samochody ciężarowe o numerach rejestracyjnych EWI 77J7, EWI 3A84, EWI 29H7, SIH 4588 oraz autobusy o numerach rejestracyjnych EWI 80RW, EWI 88E7, EWI88LX, EWI99GJ, EWI T740. Podatnicy w deklaracjach na 2015 i 2016 rok wykazali niepełne dane dotyczące wymienionych pojazdów, co uniemożliwiało określenie poprawności zastosowanych stawek podatkowych. W trakcie kontroli ww. podatnicy złożyli oświadczenia, z których wynikały brakujące dane do dokonania weryfikacji stawek dotyczące posiadania katalizatora czy instalacji gazowej. Stwierdzono, że stawki zostały określone prawidłowo.

Powyższe nieprawidłowości świadczą o niedostatecznej kontroli deklaracji składanych przez podatników i analizy wpływających do Urzędu dokumentów. Organy podatkowe dokonują czynności sprawdzających na podstawie art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa, które mają na celu ustalenie poprawności formalnej składanych deklaracji i dokonywanych wpłat, jak również ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

Podatnik jest zobowiązany do określenia danych niezbędnych do wyliczenia podatku od środków transportowych. Podatnik w deklaracji na podatek od środków transportowych powinien określić między innymi: wpływ na środowisko, w tym przypadku czy pojazd posiada katalizator lub instalację gazową, na tej podstawie wyliczyć podatek i uiścić go na rachunek danej gminy. W przypadku gdy podatnik nie złożył deklaracji albo też podał dane, które organ podatkowy poddaje w wątpliwość, podejmowane powinny być kroki zmierzające do korekty lub złożenia deklaracji. Organ podatkowy może wezwać podatnika do tych czynności zarówno w ramach czynności sprawdzających, stosownie do art. 274a ustawy Ordynacja podatkowa, jak i też w ramach wszczętego postępowania podatkowego, zgodnie z art. 155 ww. ustawy. Należy podkreślić, że nawet prowadząc postępowanie podatkowe organ nie powinien samodzielnie ustalać czy pojazd posiada katalizator lub instalację gazową. Organ podatkowy nie dysponuje z urzędu wiedzą niezbędną, aby rozstrzygać o ww. wątpliwościach. W praktyce informację tę powinien wskazać podatnik w deklaracji. Jeżeli tego nie uczynił lub podał w ocenie organu podatkowego błędne informacje, dane te można kwestionować jedynie w oparciu o dokumenty urzędowe lub stosowną opinię biegłego. Wskazane uwagi mają charakter uniwersalny i odnoszą się do wszystkich podatników, objętych próbą kontroli,

- ujawniono przypadki, w których podatnicy nie składali deklaracji podatkowych w związku z wygaśnięciem obowiązku podatkowego. Sytuacja ta dotyczyła następujących pojazdów: EWI 1W22, EWI 99K3, EWI 6Y26, EWI 5PM8, EWI 5PM9, EWI 01P6, EWI 1Y19, EWI 59H8, EWI 03N8, EWI 16R9, EWI 16P5, EWI 22P5, EWI 43P3, EWI 57P1, EWI 53P1, EWI W333. W przypadku pojazdu nr rej. EWI 7S92 ustalono, że podatnik również nie złożył deklaracji dotyczącej wygaśnięcia obowiązku podatkowego w związku z faktem, że pojazd zmienił przeznaczenie na pojazd specjalny. W dniach 27 i 28 lutego 2017 roku podatnicy złożyli brakujące deklaracje.

Podatnicy w ww. przypadkach składali niekompletne informacje (brak dat nabycia/zbycia/zarejestrowania/wyrejestrowania pojazdów, brak danych niezbędnych do obliczenia podatku), bądź nie składali deklaracji czy korekt deklaracji w sytuacji, gdy zbyli, wyrejestrowali pojazdy. Inspektor ds. wymiaru podatków i opłat sama dokonywała obliczenia podatku, na podstawie informacji pozyskanych ze Starostwa Powiatowego, bądź danych zgromadzonych w okresie wcześniejszym w bazie komputerowej Urzędu. Dokonane przez pracownika ds. wymiaru podatków i opłat samodzielne obliczenia kwot podatków od środków transportowych nie mogą być podstawą zapisów w ewidencji księgowej jednostki. Ponadto podstawą odpisu podatku nie powinna być informacja podatkowa ze Starostwa Powiatowego. Do udokumentowania przypisów lub odpisów służą, zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych, między innymi: 1) deklaracje w rozumieniu art. 3 pkt 5 Ordynacji podatkowej, z których wynika zobowiązanie podatkowe lub kwota zmniejszająca zobowiązanie podatkowe; 2) decyzje.

7. W przypadku dwóch najemców pomieszczeń znajdujących się w budynku Urzędu Gminy w Ostrówku, szczegółowo opisanych w protokole kontroli, nie zwaloryzowano kwoty czynszu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za poprzedni rok, który w 2013 roku wyniósł 100,90%.

W zakresie wydatków budżetowych

1. Gmina Ostrówek nie uchwaliła rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.). Rada Gminy Ostrówek podjęła w dniu 29 października 2012 roku uchwałę nr XX/137/2012 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu współpracy Gminy Ostrówek z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Stosownie do przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - uchwalenie wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi nie zwalnia z obowiązku uchwalenia rocznego planu współpracy z tymi organizacjami, gdyż przyjęcie wieloletniego programu współpracy jest prawem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego określonym w art. 5a ust. 2, a jego uchwalenie nie wyłącza w żaden sposób realizacji obowiązku wynikającego z art. 5a ust. 1.
2. W zarządzeniu Wójta Gminy Ostrówek w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację w 2016 roku zadania publicznego z zakresu kultury fizycznej i sportu nie określono jasno zdefiniowanych warunków realizacji zadania publicznego. Wskazano jedynie, że szczegółowe i ostateczne warunki realizacji, finansowania i rozliczania zadania będzie regulować umowa zawarta pomiędzy Gminą a oferentem. Powyższe stanowiło naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Należy mieć na uwadze, że brak określenia warunków realizacji zadania w ogłoszeniu z przeniesieniem ich określenia do umowy powoduje, że podmioty ubiegające się o dotacje nie mogą się z nimi zapoznać przed podpisaniem umowy, co oznacza, że mogą one nie sprostać warunkom jakie postawi przed nimi zleceniodawca w umowie. Umowa powinna zawierać uszczegółowienie warunków, które zostaną określone w ogłoszeniu.
3. Sprawozdania częściowe z realizacji zadania publicznego z zakresu kultury fizycznej i sportu za II i III kwartał 2016 roku zostały złożone przez UMKS OSTROWIA po terminie. Z § 8 pkt 1 umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego wynikało, że sprawozdanie częściowe z realizacji zadania publicznego zleceniobiorca zobowiązuje się składać za okres jednego kwartału do dnia 15 każdego miesiąca następującego po okresie sprawozdawczym. Sprawozdanie częściowe za II kwartał 2016 roku zostało złożone w Urzędzie w dniu 20 lipca 2016 roku, a sprawozdanie częściowe za III kwartał 2016 roku zostało złożone w Urzędzie w dniu 20 października 2016 roku.

4. W wyniku kontroli rozliczeń z wykonania zadania publicznego i wykorzystania dotacji, złożonych przez podmiot biorący udział w otwartym konkursie ofert na realizację zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu na terenie Gminy Ostrówek ustalono:

- poszczególne rodzaje kosztów wykazane w sprawozdaniu różniły się co do wysokości od przedstawionych w ofercie. Dla przykładu na zatrudnienie organizatorów i animatorów sportu, trenerów, itp. (umowa zlecenie, o dzieło) w ofercie przewidziano kwotę 10.000 zł, a wydatkowano na ten cel kwotę 12.629,85 zł,
- wśród środków wydatkowanych z dotacji na zakupy i opłaty, wykazano wydatek na zakup pralki na kwotę 1.069,00 zł. Wymieniony wydatek wynikał z zestawienia faktur do sprawozdania końcowego (pkt 12 zestawienia). Wydatek ten nie został ujęty w ofercie. Ponadto trudno zakwalifikować ten wydatek jako związany z realizacją zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu.

W związku z powyższym nastąpiło naruszenie § 2 ust. 2 umowy z dnia 1 lutego 2016 roku, który stanowił, że zleceniobiorca zobowiązuje się wykonać zadanie publiczne zgodnie z ofertą, z uwzględnieniem aktualizacji opisu poszczególnych działań /harmonogramu/. Z kolei stosownie do § 14 ww. umowy - wszelkie zmiany, uzupełnienia i oświadczenia składane w związku z umową wymagały pod rygorem nieważności zawarcia w formie pisemnej aneksu.

5. W wyniku analizy oferty złożonej przez MUKS OSTROWIA na realizację zadania publicznego z zakresu kultury fizycznej i sportu stwierdzono:

- oferta została złożona według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 roku w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. z 2005 roku, nr 264, poz. 2207). Od 2011 roku do 3 września 2016 roku obowiązywał wzór oferty określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 roku w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 roku, nr 6, poz. 25). Obecnie obowiązuje w powyższym zakresie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 roku w sprawie wzoru ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2016 r., poz. 1300),
- użyte w ofercie w pozycjach kosztorysowych pojęcia „itp.”, „inne” pozwalały dotowanemu na znaczną swobodę w zakresie rozszerzania katalogu zgłoszonych rodzajowo kosztów. Mając na względzie art. 47 ustawy o finansach publicznych, organ przekazujący środki publiczne na sfinansowanie określonych zadań powinien sprawdzić, czy oferta Klubu gwarantuje wykonanie zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji oraz w sposób efektywny, oszczędny i terminowy.

6. Wskazane w punktach powyżej uchybienia i nieprawidłowości związane z przyznawaniem i rozliczeniem dotacji na zadanie publiczne z zakresu kultury fizycznej i sportu świadczą o tym, że kontrola finansowa i merytoryczna rozliczenia dotacji, przeprowadzona przez pracowników Urzędu, nie przyniosła zamierzonego rezultatu. Jednostka powinna mieć na uwadze, że dotacje na realizację w formie powierzania lub wsparcia wykonywania zadań publicznych udzielane na mocy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie udzielane są ze środków publicznych i dlatego zarówno proces ich przyznawania, jak i wykorzystanie muszą podlegać rygorystycznej kontroli. Obowiązek kontroli sposobu realizacji zadania i wykorzystania dotacji wynika także z art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W zakresie ewidencji środków trwałych i inwentaryzacji

W przypadku dwóch środków trwałych (droga wewnętrzna do gruntów rolnych w m. Janów i wóz asenizacyjny) stwierdzono niewłaściwe ich przyporządkowanie do rodzaju środków trwałych, określonych w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1864). Dla pierwszego z wymienionych środków trwałych przyjęto symbol rodzaju 222, tj. drogi lotniskowe, natomiast droga wewnętrzna powinna zostać sklasyfikowana jako rodzaj 220 – drogi pozostałe. Drugi ww. środek trwały zaklasyfikowano jako 746 – ciągniki, natomiast wóz asenizacyjny to przyczepa i powinien zostać sklasyfikowany jako rodzaj 747 – naczepy i przyczepy.

W zakresie zamówień publicznych

1. Jedna z ofert (niebędąca najkorzystniejszą ofertą), złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na udzielenie kredytu do wysokości 800.000,00 zł z przeznaczeniem na finansowanie planowanego w budżecie gminy deficytu budżetowego na 2016 rok i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, nie spełniała wymogów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zamawiający w treści SIWZ, w pkt XIII – Opis sposobu obliczenia ceny, określił, że stawka procentowa marży służąca do obliczenia wartości oferty musi być wyszczególniona w ofercie i zostać przeniesiona do treści umowy jako niezmienna w okresie kredytowania. Ze złożonej oferty Rejonowego Banku Spółdzielczego w Lututowie nie wynikało, jaką marżę przyjął Bank do obliczenia wartości oferty. Tym samym treść oferty nie odpowiadała treści SIWZ i powinna zostać odrzucona.

Stosownie do postanowień art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych - zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, z zastrzeżeniem art. 87 ust. 2 pkt 3 - zgodnie z którym zamawiający poprawia w ofercie inne omyłki polegające na niezgodności oferty ze specyfikacją istotnych warunków

zamówienia, niepowodujące istotnych zmian w treści oferty - niezwłocznie zawiadamiając o tym wykonawcę, którego oferta została poprawiona.

2. Zamawiający nie wezwał na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (w brzmieniu obowiązującym od dnia 19 października 2014 roku do 28 lipca 2016 roku) oferenta, który zaproponował cenę o ponad 30% niższą w stosunku do wartości zamówienia w przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Przebudowa drogi dojazdowej do gruntów rolnych w miejscowości Janów na odcinku od km 0+025 do km 1+020 o dł. 995 m”. Szacunkowa wartość zamówienia wynosiła 379.157,95 zł + 23% VAT = 466.364,28 zł brutto, natomiast obniżenie tej wartości o 30% dawało sumę 326.455,00 zł. Wszystkie złożone oferty (poza ofertą firmą STRABAG sp. z o.o.) zawierały cenę brutto wyższą niż 326.455,00 zł. Wykonawcą zadania inwestycyjnego został STRABAG sp. z o.o. za cenę brutto 310.233,45 zł, tj. za najniższą cenę ze złożonych ofert. Cena wybranej oferty w stosunku do wartości zamówienia brutto, stanowiącej kwotę 466.364,28 zł stanowiła 66,52% wartości zamówienia brutto i była niższa od wartości zamówienia brutto o 33,48%. Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych - jeżeli cena oferty wydawała się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budziła wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, w szczególności była niższa o 30% od wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, zamawiający powinien zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, w szczególności w zakresie: [1] oszczędności metody wykonania zamówienia, wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo sprzyjających warunków wykonywania zamówienia dostępnych dla wykonawcy, oryginalności projektu wykonawcy, kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie art. 2 ust. 3-5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, z późn. zm.); [2] pomocy publicznej udzielonej na podstawie odrębnych przepisów. Stosownie do art. 90 ust. 2 obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywał na wykonawcy. Natomiast zgodnie z art. 90 ust. 3 zamawiający odrzuca ofertę wykonawcy, który nie złożył wyjaśnień lub jeżeli dokonana ocena wyjaśnień wraz z dostarczonymi dowodami potwierdza, że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Przytoczony przepis nakładał na zamawiającego obowiązek zwrócenia się do wykonawcy o udzielenie wyjaśnień odnośnie rażąco niskiej ceny w szczególności, gdy cena oferty była niższa o 30% od wartości zamówienia lub 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert. W pierwszej kolejności zaznaczyć należy, iż użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności” czyni przedmiotowy katalog przesłanek katalogiem otwartym, co oznacza, iż ustawodawca wskazuje tylko przykład sytuacji, w której zamawiający powinien mieć wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia przez wykonawcę

w zamian za oferowaną cenę. Niemniej jednak, jeśli przesłanka 30% została spełniona należało wezwać wykonawcę do udzielenia wyjaśnień. Taki obowiązek ciążył na zamawiającym, jeśli zachodziła co najmniej jedna z wymienionych w tym przepisie okoliczności tj. gdy oferta była niższa o 30 % od wartości zamówienia lub oferta była niższa o 30 % od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert. Na taką interpretację zapisu wskazuje m.in. jego literalne brzmienie, w którym użyta alternatywa pozwala na jego zastosowanie zarówno przy łącznym spełnieniu obu przesłanek, jak również w przypadku wystąpienia tylko jednej z nich. W zakresie omawianego zagadnienia wypowiedziała się również Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 15 stycznia 2015 roku (KIO 2766/14) jednoznacznie wskazując, iż „...obowiązek wszczynania procedury na podstawie art. 90 ust. 1 p.z.p. występuje w każdym przypadku, gdy zamawiający ustali, że zachodzi co najmniej jedna z wymienionych w tym przepisie okoliczności”. Idąc dalej, w treści uzasadnienia wyroku KIO stwierdziła, że „...cena oferty odwołującego stanowi około 50% wartości zamówienia, więc już ten fakt zobowiązywał zamawiającego do zwrócenia się o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny (...), niezależnie czy drugi element wskazany w przepisie (cena oferty niższa o 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert) miał miejsce, czy też nie.”

Odpowiedzialność za powyższe uchybienia i nieprawidłowości ponoszą Wójt Gminy Ostrówek, Skarbnik Gminy Ostrówek oraz pracownicy Urzędu Gminy w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Przekazując informację o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań na celu ich usunięcia oraz zapobieżenia ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić należyte monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu, podejmując – w uzasadnionych przypadkach - w trakcie roku budżetowego decyzje korygujące pierwotne założenia.
2. Zapewnić realistyczne prognozowanie poszczególnych wielkości finansowych ujmowanych w wieloletniej prognozie finansowej, zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
3. Zapewnić rzetelne prognozowanie w wieloletniej prognozie finansowej kwot rozchodów, uwzględniając w szczególności postanowienia zawartych umów, na podstawie których zaciągnięto zobowiązania dłużne.

4. Zapewnić przestrzeganie art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w zakresie planowanego limitu rozchodów.
5. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych oraz Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych, danych o skutkach finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych.
6. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad 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, w szczególności poprzez ewidencjonowanie operacji gospodarczych związanych z funkcjonowaniem rachunku bankowego specjalnego przeznaczenia, jakim jest rachunek środków otrzymywanych z Funduszu Pracy.
7. Zapewnić prawidłowe sporządzanie bilansu dla Urzędu Gminy Ostrówek, poprzez wykazywanie danych wynikających z ewidencji księgowej Urzędu Gminy we właściwych pozycjach bilansu, tak aby sprawozdanie finansowe przedstawiało rzetelnie sytuację finansową jednostki.
8. Pobierać należne jednostce samorządu terytorialnego dochody z tytułu wynagrodzenia dla płatnika zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
9. Zabezpieczenia należytego wykonania umów pobrane od wykonawców zwracać w terminach określonych przez przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych i postanowienia zawartych umów.
10. Przestrzegać rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w szczególności poprzez właściwą klasyfikację dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości.
11. W zakresie opodatkowania gruntów uwzględniać dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków, a także sposób wykorzystywania gruntów, które to okoliczności rozstrzygają o objęciu gruntów podatkiem od nieruchomości, podatkiem rolnym lub podatkiem leśnym.
12. Podjąć czynności w celu wyjaśnienia prawidłowości opodatkowania podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Rozważyć przeprowadzenie kontroli podatkowej na podstawie art. 281 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa u wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego podatników podatku od nieruchomości.
13. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych deklaracji podatkowych, na podstawie art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej

deklaracji, stosownie do art. 274a § 2 ustawy, wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny poddania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

14. Podjąć czynności w celu wyegzekwowania od podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego ciążącego na nich obowiązku w zakresie złożenia informacji w sprawie podatku rolnego, w celu ustalenia prawidłowej podstawy opodatkowania.
15. Zapewnić dokonywanie przypisów w ewidencji podatkowej zgodnie z regułami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności na podstawie deklaracji podatkowych, doręczonych decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego lub decyzji określających wysokość zobowiązania podatkowego.
16. Podjąć działania mające na celu uchwalenie stawek podatku od środków transportowych począwszy od roku 2018, które we właściwy sposób będą uwzględniały wpływ pojazdu na środowisko.
17. W przypadku niezłożenia deklaracji (informacji) przez podatnika stosować art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku.
18. Dokonać waloryzacji czynszu najemcom wymienionym w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego za lata 2014-2016 zgodnie z warunkami umowy i wyegzekwować należną kwotę niedopłaconego czynszu. W przyszłości przestrzegać postanowień zawartych umów o najem lub dzierżawę w powyższym zakresie.
19. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w szczególności poprzez:
 - uchwalanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, w terminie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu, na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy,
 - zamieszczanie w ogłoszeniu otwartego konkursu jasno zdefiniowanych warunków realizacji zadania publicznego, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy.
20. Dokonać analizy rozliczenia dotacji udzielonej dla MUKS OSTROWIA na realizację zadania publicznego z zakresu kultury fizycznej i sportu. W przypadku stwierdzenia okoliczności niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania całości lub części dotacji podjąć czynności w celu wyegzekwowania jej zwrotu do budżetu Gminy.

21. Zapewnić rzetelną analizę ofert składanych w ramach ogłaszanych otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych oraz sprawozdań z wykonania zadania publicznego składanych przez te organizacje.
22. Zapewnić należytą kontrolę ze strony właściwych merytorycznie pracowników w zakresie rozliczeń dotacji udzielonych na zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
23. Zapewnić zaciąganie zobowiązań wieloletnich w ramach upoważnień dla organu wykonawczego, ujętych w uchwale Rady Gminy w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).
24. Przestrzegać art. 226 ust. 1 pkt 8 i ust. 3 oraz art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, poprzez ujmowanie w wieloletniej prognozie finansowej wszystkich przedsięwzięć, których realizacja wykracza poza rok budżetowy, oraz poprzez właściwe określanie limitów zobowiązań oraz wydatków dla tych przedsięwzięć.
25. Zapewnić przestrzeganie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych, w zakresie charakterystyki identyfikującej środki trwałe.
26. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych, w szczególności:
 - art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy, poprzez odrzucanie ofert, których treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
 - art. 90 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, określającego procedurę badania przez zamawiającego istnienia przesłanki rażąco niskiej ceny.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Wójta o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich wykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Ostrówek

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Ostrówek

aa.