



## Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie

71-727 Szczecin, ul. Światowida 77

tel.: 91 44 26 101,

fax. 91 42 36 392,

e-mail: szczecin@rio.gov.pl

K.0010.215.DT.2021

Urząd Miejski w Bornem Sulinowie  
BIURO OBSŁUGI INTERESANTA  
330 / 639  
Wpł. 23-08-2021  
przydzielono .....  
ilość załączników .....  
podpis .....

BG → S

*[Handwritten signature]*

Szczecin, dnia 23 sierpnia 2021 r.

Pani  
Dorota Chrzanowska  
Burmistrz Bornego Sulinowa

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr XVIII.89.2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 18 sierpnia 2021 r w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Burmistrza Bornego Sulinowa do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

ZASTĘPCA PREZESA

Katarzyna Korkus

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

**UCHWAŁA NR XVIII.89.2021**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ**  
**W SZCZECINIE**

z dnia 18 sierpnia 2021 r.

**w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Burmistrza Bornego Sulinowa do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- § 1. Uwzględnia się zastrzeżenia do wniosków zawartych w punkcie I.8 wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 9 lipca 2021 r.
- § 2. Oddala się zastrzeżenia do wniosków zawartych w punktach: I.7, I.11, I.12, III.2 wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 9 lipca 2021 r.
- § 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**UZASADNIENIE**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła w okresie od 17 marca 2021 r. do 17 maja 2021 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Borne Sulinowo za lata 2017-2020, wybranych zagadnień za okres sprzed 2017 r. oraz występujących w roku 2021.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie na podstawie art. 9 ust. 2 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych skierował do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne z dnia 9 lipca 2021 r. (znak: WK.0913.1523.18.K.2021), stwierdzając w nim m.in. następujące nieprawidłowości:

- 1) pkt I.7 – wbrew postanowieniom umowy kredytu z dnia 28 czerwca 2007 r., w dniu 10 lutego 2020 r. zamiast do dnia 31 stycznia 2021 r. dokonano spłaty kredytu długoterminowego czego skutkiem była zapłata odsetek w wysokości 17,26 zł naruszając tym samym przepis art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
- 2) pkt I.8 – Zastępca Burmistrza wykonujący obowiązki pracodawcy wobec Burmistrza nie skorzystał z prawa, określonego art. 171 § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 z późn. zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 108 z późn. zm.), zawarcia porozumienia o wykorzystaniu wskazanego urlopu w czasie pozostawania ww. w stosunku pracy na podstawie kolejnej umowy o pracę zawartej z tym samym pracodawcą bezpośrednio po rozwiązaniu lub wygaśnięciu poprzedniej umowy o pracę z tym pracodawcą. Wskutek powyższego Burmistrzowi wypłacono ekwiwalent pieniężny w kwocie 11 192,72 zł brutto;
- 3) pkt I.11 - w 2017 r. organ podatkowy przez zaniechanie obowiązku wynikającego z art. 67a § 1 pkt 3 w zw. z art. 187 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, tj. zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego umorzył na wniosek podatnika z tytułu zaległości podatkowej VII, VIII i IX raty podatku od nieruchomości wraz z należnymi odsetkami za rok 2017 w łącznej kwocie 12 828,00 zł;
- 4) pkt I.12 – w 2018 r. Burmistrz zastosował ulgę w postaci rozłożenia na raty zaległości z tytułu czynszu najmu lokali mieszkalnych pomimo, że do wniosków nie dołączono żadnych dokumentów lub dowodów potwierdzających okoliczności zastosowania ulgi w spłacie należności względem gminy. Powyższe stanowiło o naruszeniu § 6 ust. 2 uchwały Nr XL/448/2017 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie w sprawie zasad i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny;
- 5) pkt III.2 – w latach 1993 – 1995 przed zawarciem umowy najmu lokali komunalnych pobierano bez podstawy prawnej od osób fizycznych przedpłaty, które znajdowały zastosowanie do umowy sprzedaży nieruchomości komunalnych

Pismem z dnia 23 lipca 2021 r. Burmistrz Bornego Sulinowa zgłosił następujące zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 9 lipca 2021 r.

Ustosunkowując się do nieprawidłowości związanej ze spłatą kredytu po terminie wynikającym z umowy, czego skutkiem było naliczenie i zapłata odsetek w wysokości 17,26 zł Burmistrz wskazał, iż za powyższe odpowiada Kierownik Referatu Finansów i Budżetu Główny Księgowy Urzędu, która zwróciła na rzecz Urzędu zapłacone z budżetu gminy odsetki.

W zakresie dotyczącym nieskorzystania przez Zastępcę Burmistrza z prawa zawarcia porozumienia o wykorzystaniu urlopu wypoczynkowego niewykorzystanego w tym samym roku w czasie pozostawania ww. w stosunku pracy na podstawie kolejnej umowy o pracę zawartej z tym samym pracodawcą – Burmistrz wskazał, że ze względu na upływ kadencji i wygaśnięcie stosunku pracy udzielenie urlopu do dnia 30 września jak również zawarcie porozumienia nie mogło zostać wykonane.

Odnosząc się zarzutu dotyczącego zastosowania ulgi w spłacie zaległości podatkowej bez zebrania wyczerpującego materiału dowodowego umożliwiającego weryfikację aktualnej sytuacji finansowej podatnika Burmistrz stanął na stanowisku, że umorzenie rat podatku za miesiące lipiec-wrzesień 2017 r. nastąpiło na podstawie przesłanki ważnego interesu publicznego, który należy rozumieć szerzej, w tym m.in. przy uwzględnieniu interesów wspólnoty mieszkańców. Organ podatkowy dokonał zbadania sytuacji finansowej podatnika w oparciu o wówczas dostępną dokumentację, tj. rachunek wyników finansowych oraz bilans wg stanów na dzień 31 grudnia 2016 r. Z uwagi na fakt, że sprawozdania finansowe oraz zeznania podatkowe za ubiegły rok składane są do końca marca roku następnego, organ podatkowy nie miał możliwości pozyskania danych aktualnych na dzień zastosowania ulgi. Jednocześnie wnioskodawcą zastosowanej ulgi było stowarzyszenie realizujące projekty na rzecz miasta Borne Sulinowo, w tym: pielęgnowanie historii, zachowanie militarnej infrastruktury. A tym samym biorąc pod wagę szerszy kontekst zastosowanego instrumentu oraz uznaniowy charakter, Burmistrz doszedł do przekonania o wypełnieniu przez podatnika przesłanek umożliwiających umorzenie zaległości podatkowych.

Ustosunkowując się do zarzutu braku pozyskania od dłużników dokumentów stanowiących podstawę wniosku o zawarcie porozumienia o rozłożeniu na raty zaległego czynszu za najem lokali mieszkalnych Burmistrz wskazała, że załącznik do uchwały w sprawie zasad i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, stanowi oświadczenie dłużnika o jego sytuacji majątkowej, którego wypełnienie w ocenie Burmistrza wyczerpuje konieczność pozyskiwania dodatkowych dokumentów obrazujących sytuację majątkową dłużnika. Zdaniem organu wykonawczego dołączenie do wniosku dodatkowych dokumentów byłoby konieczne, gdyby wnioskodawca we wniosku podał inne, dodatkowe dane od tych wynikających ze wskazanego oświadczenia.

W zakresie zarzutu dotyczącego pobrania w latach 1993-1995 przedpłat przed zawarciem umowy najmu lokali komunalnych bez stosownej podstawy prawnej, Burmistrz wskazała, że urząd objęła 19 listopada 2018 r. i nie może odpowiadać za działania poprzednich piastunów organu wykonawczego. Ponadto w ocenie Burmistrza pobór przedmiotowych zaliczek odbywał się na podstawie postanowień uchwały Nr XXXIV/243/13 Rady Gminy w Silnowie z dnia 28 października 1993 r. Tym samym w ocenie odwołującej, obowiązywała podstawa prawna uprawniająca ówczesne organy gminy do poboru wskazanych we wniosku pokontrolnym przedpłat na poczet ceny zapłaty za wynajmowane nieruchomości.

Przedmiotowe zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie na posiedzeniu w dniu 18 sierpnia 2021 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej zważyło, co następuje.

Zastrzeżenia Burmistrza Bornego Sulinowa dotyczące wniosków zawartych w punktach: I.8 wystąpienia pokontrolnego zasługują na uwzględnienie.

W zakresie nieprawidłowości polegającej na niezawarcie w 2018 r. przed upływem kadencji porozumienia o wykorzystaniu urlopu wypoczynkowego niewykorzystanego w tym samym roku w czasie pozostawania ww. w stosunku pracy na podstawie kolejnej umowy, Kolegium podzieliło stanowisko Burmistrza, że

kadencja ówczesnego organu wykonawczego wygasała w listopadzie 2018 r. a zawarcie porozumienia stało się niemożliwe.

Odnosząc się do pozostałych zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych wniesionych przez Burmistrza Bornego Sulinowa, Kolegium Izby oddała wniesione zastrzeżenia i wyjaśnia co następuje.

W zakresie nieprawidłowości polegającej na zapłacie odsetek tytułem nieterminowej spłaty kredytu długoterminowego Kolegium zwraca uwagę, że fakt zwrotu naliczonych kredytobiorcy (Gminie) odsetek dokonany przez pracownika bezpośrednio odpowiedzialnego za kontrolę terminowej spłaty zobowiązań, nie wpływa na ocenę naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie ze wskazanym przepisem oraz zawartą umową na udzielenie kredytu Gmina zobowiązana została do spłaty udzielonego kredytu zgodnie z harmonogramem spłaty, tj. w wysokościach i terminach w nim określonych. Ze względu na upływ terminu płatności 31.01.2020 r. Gmina Borne Sulinowo została obciążona koniecznością zapłaty odsetek.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium doszło do przekonania, iż zapłata kredytu po terminie wynikającym z umowy spowodowała realizację zobowiązań z naruszeniem wskazanych przepisów ustawy o finansach publicznych.

Rozpatrując zastrzeżenia Burmistrza do wystąpienia pokontrolnego Prezesa Izby w zakresie zarzutu ujętego w pkt I.11, dotyczącego udzielenia ulgi w spłacie zaległości podatkowych bez zbadania w sposób wyczerpujący sytuacji ekonomicznej podatnika, Kolegium doszło do przekonania, iż wyjaśnienia Burmistrza Bornego Sulinowa nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z treścią art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej organ podatkowy, na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. Ustawodawca w treści wskazanego powyżej przepisu zastosował dwie przesłanki umożliwiające ubieganie się podatnika o zastosowanie ulgi w spłacie zaległości podatkowych. Pierwsza odnosi się do interesu podatnika, zaś druga interesu publicznego. W przepisach ordynacji podatkowej ustawodawca nie zdefiniował ww. pojęć. Ich zastosowanie ma zatem charakter ocenny. Należy jednak zauważyć, że fakultatywny charakter zastosowania ulgi nie oznacza w tym zakresie pełnej dowolności organu podatkowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że stosując ulgę o charakterze uznaniowym organ podatkowy zobowiązany jest zbadać sytuację finansową podatnika (wyrok z dnia z dnia 26 maja 2021 r. WSA w Poznaniu, sygn. I SA/Po 849/20). Ponadto „wyjątkowy charakter przepisu uprawniającego do ulgi w spłacie zobowiązań - jako odstępstwa od zasady powszechności opodatkowania - wymaga, aby powody dla których organy podatkowe rezygnują z należności budżetowych miały uzasadnienie w sytuacjach ponadnormatywnych.” (tak: NSA w wyroku o sygn. II FSK 2922/15). Burmistrz Bornego Sulinowa umarżając podatnikowi raty podatku za miesiące lipiec-wrzesień 2017 r. dokonał analizy sytuacji ekonomicznej, jednak za lata wcześniejsze (2015-2016) nie badając przy tym sytuacji ekonomicznej aktualnej na dzień zastosowania ulgi podatkowej, stwierdzając brak możliwości dokonania takiej oceny. Nie sposób zgodzić się z tym stwierdzeniem gdyż zbadanie aktualnej sytuacji finansowej Stowarzyszenia w ciągu roku nie jest możliwe jedynie na podstawie sprawozdania finansowego albo zeznania o wysokości dochodu -CIT 8 składanych dopiero na początku kolejnego roku.

Z zebranego w toku kontroli materiału dowodowego, a przede wszystkim wniosku podatnika oraz wydanej przez organ podatkowy decyzji o zastosowaniu ulgi nie wynika, aby przeprowadzone postępowanie, w świetle powyżej przedstawionych dyrektyw, a zwłaszcza wobec braku analizy sytuacji ekonomicznej podatnika aktualnej na dzień zastosowania ulgi, nosiło znamiona rzetelnego i wyczerpującego w tym zakresie. Sam fakt realizacji zadań na rzecz gminy, turystyki regionu nie może spowodować odstępstwa od zbadania sytuacji finansowej podatnika, w celu ustalenia zasadności i celowości udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych.

Rozpatrując zastrzeżenia Burmistrza Bornego Sulinowa dotyczące zarzutu zastosowania ulgi w spłacie czynszu najmu lokali komunalnych niezgodnie z postanowieniami § 6 ust. 2 uchwały Nr XL/448/2017

Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie w sprawie zasad i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, w ocenie Kolegium Izby odstępnie od żądania przedstawienia dokumentów potwierdzających dane wykazane w oświadczeniu o sytuacji materialnej stanowiło o naruszeniu zasad stosowania ulg w spłacie zobowiązań określonych ww. uchwałą organu stanowiącego. Wypełnienie przez dłużnika oświadczenia, w którym przedstawia swoją sytuację finansową, w tym osiągnięte dochody, zobowiązania, posiadany majątek nie oznacza, że organ podatkowy w celu przeprowadzenia wyczerpującego i rzetelnego postępowania dowodowego może odstąpić od żądania dokumentów uprawdopodobniających wskazane okoliczności. Zastosowanie ulg w spłacie zobowiązań ma charakter ocenny. Biorąc pod uwagę fakt, że zastosowanie ulgi powoduje uszczuplenie dochodów gminy Burmistrz powinien kierować się daleko idącą ostrożnością w ocenie oświadczenia dłużnika niepopartego dokumentami źródłowymi. Co więcej Burmistrz Bornego Sulinowa stosując ulgi w spłacie zobowiązań cywilnoprawnych jest wykonawcą przepisów określonych przez organ stanowiący. Tym samym jest nimi związany. Wobec powyższego zdaniem Kolegium, organ kontroli słusznie doszedł do przekonania o bezpodstawnym odstąpieniu przez Burmistrza od procedury określonej we wskazanej powyżej uchwale.

W zakresie dotyczącym zastrzeżeń organu wykonawczego do wniosku pokontrolnego dotyczącego ustalenia i poboru dochodów należnych gminie niezgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie odnoszącym się do pobranych w latach 1993-1995 zaliczek na poczet ceny sprzedaży od osób, które zamierzały zawrzeć umowy najmu, a nie kupna nieruchomości komunalnych, Kolegium Izby stwierdziło, że wniosek kontrolującego jest zasadny z następujących względów. W pierwszej kolejności wskazać należy, że ustalona nieprawidłowość dotyczy pobrania przedpłat od przyszłych najemców, a nie nabywców lokali komunalnych. Pomimo tego ówczesne organy zastosowały postanowienia uchwały Nr XXXIV/243/13 Rady Gminy w Silnowie z dnia 28 października 1993 r. odnoszące się do nabycia nieruchomości. Tym samym w ocenie kontrolującego pobór przedpłat nastąpił od osób, które w tamtym okresie nie zawierały umowy kupna/sprzedaży nieruchomości, a jedynie zamierzały określone lokale wynająć. Co istotne zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej, do których zaliczają się jednostki samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Wobec powyższego podejmowane przez organy gminy działania, w szczególności pobierane dochody muszą posiadać podstawę ustawową. Biorąc pod uwagę fakt, że przedpłat dokonały osoby, co do których postanowienia ww. uchwały nie znajdowały zastosowania, organ nadzoru doszedł do przekonania, że wniosek pokontrolny jest uzasadniony. W tym miejscu Kolegium zwraca uwagę, że przypisanie Burmistrzowi odpowiedzialności za pobór wskazanych należności odnosi się do organu realizującego zadania z zakresu gospodarowania majątkiem gminy, a nie konkretnego piastuna tego organu. Wobec powyższego Burmistrz aktualnej kadencji siłą rzeczy nie odpowiada za działania podejmowane we wskazanym powyżej okresie.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało zastrzeżenia zgłoszone przez Burmistrza Bornego Sulinowa, tj. w części dotyczącej nieprawidłowości ujętych w punktach: I.7, I.11, I.12 oraz III.2 wystąpienia pokontrolnego za bezzasadne i podlegające oddaleniu.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Niniejsza uchwała jest ostateczna.

ZASTĘPCA PREZESA

Katarzyna Korkus

*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*