



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA 4101 – 08 – 10/2013

P/13/146

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/146 – Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia uzdrowskiego, finansowanych przez Śląski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86716 z dnia 23 maja 2013 r. 2. Marian Dłucik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86745 z dnia 14 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ciechocinku (87-720), ul. Kopernika 19, posiadający nr regon 000525145, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Dzierżewicz, Burmistrz

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena ogólna została sformułowana w odniesieniu do głównego celu kontroli, tj. oceny realizacji przez Gminę Ciechocinek zadań własnych związanych z zachowaniem funkcji leczniczych oraz oceny wykorzystania środków uzyskiwanych w związku z posiadaniem statusu uzdrowiska.

Działania Burmistrza Ciechocinka w zakresie uzyskania w formie decyzji administracyjnej potwierdzenia możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego na obszarze uznanym za uzdrowisko Ciechocinek oraz wydatkowania środków publicznych uzyskiwanych z tytułu uzdrowskiego charakteru gminy NIK ocenia pozytywnie.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły jednakże nieprawidłowości – wpływające na ocenę ogólną – polegające na:

- wadliwych zapisach w uchwałach organu stanowiącego dotyczących poboru opłaty uzdrowskowej oraz jej pobieraniu z naruszeniem obowiązujących przepisów.
- przedstawieniu przez Burmistrza Ciechocinka Radzie Miejskiej projektów uchwał zawierających wadliwe zapisy dotyczące poboru opłaty uzdrowskowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. W oparciu o operat uzdrowskowy Minister Zdrowia decyzją nr 6 z 8 października 2008 r. potwierdził możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego na obszarze uznanym za uzdrowisko Ciechocinek oraz ustalił kierunki lecznicze². Do czasu zakończenia czynności

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustalone dla uzdrowiska Ciechocinek kierunki lecznicze to: choroby ortopedyczno-urazowe, choroby układu nerwowego, choroby reumatologiczne, choroby kardiologiczne i nadciśnienie, choroby naczyń obwodowych, choroby górnych dróg oddechowych, cukrzyca, otyłość, osteoporoza, choroby kobiece.

kontrolnych (26 lipca 2013 r.) nie wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych³, do sporządzenia i przedstawienia, nie rzadziej niż raz na 10 lat, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia operatu uzdrowiskowego.

Ponadto nie stwierdzono wystąpienia istotnych zmian na obszarze gminy, o których mowa w art. 43 ust. 5 ww. ustawy, zobowiązujących gminę do sporządzenia uzupełnienia operatu w tym zakresie i przedstawia go ministrowi właściwemu do spraw zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 15 – 26)

Obowiązki stałej komisji uzdrowiskowej realizowała Komisja Uzdrawiskowa oraz Zdrowia i Opieki Społecznej, a wcześniej Komisja Ochrony Środowiska i Porządku Publicznego. Do jej zakresu działania należały sprawy dotyczące realizacji zadań ustawowych i statutowych wynikających z funkcji uzdrowiskowych miasta.

Tematy posiedzeń komisji na lata 2010 r. – 2012 nie obejmowały zagadnień określonych w art. 47 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 86 – 110)

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność organów gminy uzdrowiskowej w badanym obszarze.

**Opis stanu
faktycznego**

2. Zgodnie z art. 38b ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym Gmina, która na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia uzyskała potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze, sporządza i uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla strefy "A" ochrony uzdrowiskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji.

**Ustalone
nieprawidłowości**

Do czasu zakończenia kontroli NIK gmina nie sporządziła i nie uchwaliła miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, pomimo upływu więcej niż dwóch lat od dnia otrzymania decyzji ministra właściwego ds. zdrowia w sprawie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na jej obszarze, tj. nie zrealizowała obowiązku wynikającego z art. 38b ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Proces opracowania planu zagospodarowania przestrzennego został zainicjowany uchwałą Rady Miejskiej Ciechocinka Nr X/83/07 z 24 września 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Dokument opracowany przez wykonawcę i przedłożony Urzędowi posiadał błędy (m. in. błędną nazwę miejscowości na str. 6). Po korektach dokument był przedmiotem obrad Rady Miejskiej Ciechocinka w dniu 12 września 2011 r. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta” nie zostało jednakże przyjęte, co uniemożliwiło podejmowanie dalszych działań w sprawie opracowania planu zagospodarowania przestrzennego. Z protokołu nr 11/11 z sesji Rady Miejskiej Ciechocinka w dniu 12 września 2011 r. wynikało, że radni przegłosowali wszystkie uwagi wniesione do projektu, a po ich rozpatrzeniu nie podjęli uchwały w sprawie uchwalenia studium.

(dowód: akta kontroli str. 130 – 153)

W okresie od września 2007 r. do września 2011 r. prowadzono m. in. takie działania jak: zawarto umowę i uzyskano od wykonawcy opracowanie naukowe dotyczące właściwości leczniczych klimatu uzdrowiska, zlecono sporządzenie badań fizykochemicznych wód leczniczych oraz uzyskano świadectwa potwierdzające te właściwości, zlecono opracowanie operatu uzdrowiskowego, uzyskano świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze klimatu, uchwalono statut uzdrowiska, co umożliwiło otrzymanie decyzji Ministra Zdrowia wyszczególnionej w punkcie III 1 niniejszego wystąpienia.

Dalsze działania prowadzone w celu sporządzenia planu zagospodarowania polegały m. in. na powołaniu uchwałą Rady Miejskiej Ciechocinka Nr XVII/146/12 z dnia 6 lutego 2012 r. Komisji Doraźnej ds. projektu uchwały o zmianie „Studium uwarunkowań i kierunków

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 651 ze zm., zwana dalej „ustawą o lecznictwie uzdrowiskowym”.

zagospodarowania przestrzennego” miasta Ciechocinek, która jednakże nie wypracowała wspólnego stanowiska. Kolejną uchwałą Rady Miejskiej Ciechocinka Nr XXII/184/12 z dnia 10 września 2012 r. przystąpiono do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Następnie podejmowano czynności w celu przygotowania planu zagospodarowania przestrzennego dla części strefy „A” ochrony uzdrowiskowej (tzw. podobszaru „Północnego”), tj. dla obszaru gdzie występuje zgodność aktualnego przebiegu strefy „A” ochrony uzdrowiskowej w obowiązującym „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Ciechocinka z 2000 r. Działania te prowadzono w oparciu o uchwałę Nr XXX/241/13 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla podobszaru zwanego „Północnym”. Wg stanu na koniec II kw. 2013 r. dokonano wyboru wykonawcy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i zawarto stosowne umowy.

Na koniec II kw. 2013 r. dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej obowiązywały plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące około 29 %, tj. ok. 103 ha tej strefy.

(dowód: akta kontroli str. 30, 51 – 53, 118 – 119)

**Ocena
częstkowa**

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie.

3. Rada Miejska Ciechocinka niżej wymienionymi uchwałami określiła wysokość stawki opłaty uzdrowiskowej na terenie Ciechocinka oraz zarządziła pobór tej opłaty w drodze inkasa i określiła inkasentów oraz wynagrodzenie za inkaso:

- a) uchwałą nr XXVII/305/09 z 11 grudnia 2009 r. wysokość stawki dziennej określono na 3,30 zł, na inkasentów tej opłaty wyznaczono 2 kategorie podmiotów: zakłady lecznictwa uzdrowiskowego w rozumieniu ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym oraz podmioty prowadzące obiekty hotelarskie w rozumieniu art. 36 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych⁴, pobrane kwoty inkasenci zobowiązani byli przekazać na rachunek bankowy lub do kasy Urzędu do 5 dnia następnego miesiąca,
- b) uchwałą nr XXXVII/394/10 z 29 października 2010 r. wysokość stawki dziennej określono na 3,40 zł, na inkasentów tej opłaty wyznaczono 3 kategorie podmiotów: zakłady lecznictwa uzdrowiskowego w rozumieniu ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, podmioty prowadzące obiekty hotelarskie w rozumieniu art. 36 ustawy o usługach turystycznych oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w zakresie wynajmu kwater prywatnych, pobrane kwoty inkasenci zobowiązani byli przekazać na rachunek bankowy lub do kasy Urzędu nie rzadziej niż raz w miesiącu do 5 dnia następnego miesiąca, a w grudniu – do ostatniego dnia tego miesiąca,
- c) uchwałą nr XIV/113/11 z 21 listopada 2011 r. wysokość stawki dziennej określono na 3,50 zł, na inkasentów tej opłaty wyznaczono 3 kategorie podmiotów: zakłady lecznictwa uzdrowiskowego w rozumieniu ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, podmioty prowadzące obiekty hotelarskie w rozumieniu art. 36 ustawy o usługach turystycznych oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w zakresie wynajmu kwater prywatnych, pobrane kwoty inkasenci zobowiązani byli przekazać na rachunek bankowy do ostatniego dnia miesiąca, uchwała nie wskazywała możliwości wpłaty gotówki z tego tytułu w kasie Urzędu,
- d) uchwałą nr XXV/200/12 z 19 listopada 2012 r. wysokość stawki dziennej określono na 3,70 zł, na inkasentów tej opłaty wyznaczono 3 kategorie podmiotów: zakłady lecznictwa uzdrowiskowego w rozumieniu ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, podmioty prowadzące obiekty hotelarskie w rozumieniu art. 36 ustawy o usługach turystycznych oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w zakresie wynajmu kwater prywatnych, pobrane kwoty za dany miesiąc inkasenci zobowiązani byli przekazać na rachunek bankowy do ostatniego dnia miesiąca, uchwała nie wskazywała możliwości wpłaty gotówki z tego tytułu w kasie Urzędu.

Wszystkie ww. uchwały zawierały zapis stanowiący, że wynagrodzenie należne inkasentom wypłacane jest do 15 dnia każdego miesiąca, w którym inkasent wpłacił pobraną kwotę.

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 ze zm., zwana dalej ustawą o usługach turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 31 – 50)

W okresie objętym kontrolą Gmina Ciechocinek uzyskała dochody z opłaty uzdrowskiej w następujących kwotach:

- 2010 r. – 3.065.835,75 zł,
- 2011 r. – 3.429.564,70 zł,
- 2012 r. – 3.653.157,55 zł,
- I półrocze 2013 r. – 1.867.389,43 zł.

(dowód: akta kontroli str. 6 – 14, 175)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

3.1. Zarządzając uchwałą nr XXVII/305/09 z 11 grudnia 2009 r. pobór opłaty uzdrowskiej w 2010 r. oraz wyznaczając na jej inkasentów zakłady lecznictwa uzdrowskiego oraz podmioty prowadzące obiekty hotelarskie w rozumieniu art. 36 ustawy o usługach turystycznych, pominięto osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w zakresie wynajmu kwater prywatnych. Osoby korzystające z kwater prywatnych spełniały, wynikające z art. 17 ust. 1a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁵ kryteria objęcia ich tą opłatą. Kryteria te przytoczono dodatkowo w treści § 1 ww. uchwały.

Przyjęte w uchwale regulacje zgodne były z projektem przedłożonym organowi stanowiącemu przez Burmistrza Ciechocinka.

Odpowiadając na pytanie o przyczyny zaproponowania powyższych rozwiązań pomijających jako inkasentów kategorię osób fizycznych prowadzących kwatery dla turystów Burmistrz Ciechocinka wyjaśnił, że „Uchwała dotycząca opłaty uzdrowskiej na 2010 r. nie została zakwestionowana przez organ nadzoru pod kątem zgodności z przepisami prawa. Pomimo braku zapisu w uchwale podmiotów prowadzących kwatery prywatne osoby te były inkasentami opłaty uzdrowskiej w 2010 r.”

(dowód: akta kontroli str. 126 – 127, 171)

Wysokość dochodów gminy Ciechocinek z tytułu opłaty uzdrowskiej pobranej przez podmioty niewskazane przez Radę Miejską Ciechocinka jako inkasenci tj. osoby fizyczne prowadzące kwatery prywatne wyniosła w 2010 r. 15,4 tys. zł. W ocenie NIK, dochody pobierane przez podmioty niewskazane przez właściwy organ gminy jako inkasenci, należy ocenić jako zrealizowane z naruszeniem prawa miejscowego. Stosownie do przepisu art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wyznaczenie inkasentów opłaty uzdrowskiej należało do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego.

(dowód: akta kontroli str. 128, 172)

3.2. Pomimo wyznaczenia na inkasentów w uchwałach nr XXVII/305/09 z 11 grudnia 2009 r., nr XXXVII/394/10 z 29 października 2010 r., nr XIV/113/11 z 21 listopada 2011 r., nr XXV/200/12 z 19 listopada 2012 r. zamkniętego katalogu podmiotów, a więc zakładów lecznictwa uzdrowskiego, podmiotów prowadzących obiekty hotelarskie w rozumieniu art. 36 ustawy o usługach turystycznych oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wynajmu kwater prywatnych⁶, dopuszczono do sytuacji, w której obowiązki inkasentów (pobór opłat i ich odprowadzanie do gminy) za stosowanym wynagrodzeniem wykonywały osoby trzecie – pracownicy sanatoriów na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych podpisanych ze strony gminy przez Burmistrza. Działania takie naruszały postanowienia art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz postanowienia zawarte w § 2 ww. uchwał stanowiących w tym zakresie przepisy prawa miejscowego. Urząd realizując umowy z tymi osobami przyjmował wystawiane przez nie rachunki i wypłacał osobom faktycznie realizującym obowiązki inkasentów wynagrodzenia potrącając z nich zaliczki podatku dochodowego od osób fizycznych.

Na przykładzie dwóch osób fizycznych, z którymi gmina zawarła umowy cywilnoprawne dotyczące inkasa, pomimo że nie należały one do kategorii podmiotów wskazanych przez Radę Miejską Ciechocinka, Burmistrz Ciechocinka wyjaśnił, że przyczynami zawarcia z nimi umów zleceń na czynności inkasa był fakt upoważnienia tych osób do tych czynności przez

⁵ Dz. U. z 2010 Nr 95 poz. 613 ze zm., zwana dalej „ustawą o podatkach i opłatach lokalnych”.

⁶ Nie dotyczy uchwały nr XXVII/305/09 z dnia 11 grudnia 2009 r., na co wskazano w pkt 3.1.

sanatoria, w których były zatrudnione oraz prośba by przekazywać tym osobom wynagrodzenie za te czynności.

W wyjaśnieniach z 17 lipca 2013 r. Burmistrz Ciechocinka wskazał, że zawarte umowy z osobami fizycznymi ułatwiły w praktyce rozliczanie pobieranych opłat, dodał także, że nie zostały one dotychczas zakwestionowane pod względem ich zgodności z prawem, natomiast obecnie zawierane są umowy wyłącznie z inkasentami wskazanymi w uchwale Rady Miejskiej Ciechocinka.

(dowód: akta kontroli str. 73 – 85, 58, 123, 127, 171)

W okresie od 2010 r. do końca I półrocza 2013 r. Burmistrz Ciechocinka zlecił umowami cywilnoprawnymi obowiązki związane z inkasem opłaty uzdrowskowej 23 osobom niewskazanym w uchwałach Rady Miejskiej obowiązujących w tym okresie. Osobom tym wypłacono w ciężar wydatków budżetowych jednostki wynagrodzenia z tytułu zleconych czynności (10% pobranych i przekazanych gminie dochodów) w następujących kwotach: w 2010 r. – 59.994 zł, w 2011 r. – 44.430 zł, w 2012 r. – 47.121 zł, w I półroczu 2013 r. – 25.032 zł, razem – 176.577 zł.

Wartość zainkasowanych przez ww. osoby opłat uzdrowskowych na rzecz gminy wyniosła 1.830,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 124, 127, 171)

Burmistrz Ciechocinka wyjaśnił również że przy konstruowaniu uchwały na 2014 rok zostaną uwzględnione wszelkie sugestie kontrolującego w celu doprecyzowania zapisów w zakresie poboru opłaty, jej rozliczenia, przekazywania na rachunek budżetu oraz zapłaty za inkaso w taki sposób, aby zapisy te nie wykluczały się wzajemnie. Poinformował także, że w trakcie kontroli podjęto działania zmierzające do wypowiedzenia umów z osobami fizycznymi upoważnionymi przez podmioty gospodarcze, w konsekwencji czego umowy zostaną podpisane z podmiotami sanatoryjnymi, hotelarskimi i innymi.

(dowód: akta kontroli str. 125)

3.3. W uchwałach nr XIV/113/11 z 21 listopada 2011 r. oraz nr XXV/200/12 z 19 listopada 2012 r. obowiązujących w latach 2012 i 2013 przyjęto zapisy określające obowiązek przekazania pobranych przez inkasentów pieniędzy za dany miesiąc w terminie do ostatniego dnia miesiąca. W uchwale nr XXXVII/394/10 z 29 października 2010 r. obowiązującej w 2011 r. wymóg taki zawarto jedynie do dochodów pobranych w grudniu 2011 r. Z uwagi na uwarunkowania związane z przyjmowaniem tych opłat również w ostatnich dniach miesiąca w godzinach popołudniowych i wieczornych (tj. w momencie kiedy kuracjusz bądź turysta stawia się w obiekcie i jest gotowy ją uiścić) określony termin wpłaty nie mógł być dotrzymany, m.in. z powodów technicznych. Przykładowo, w skontrolowanym Przedsiębiorstwie Uzdrowskowym Ciechocinek SA opłaty przyjmowano w gotówce w recepcjach poszczególnych obiektów, osoby upoważnione dokonywały następnie wpłat do kasy głównej, a następnie służby finansowe przygotowywały zbiorczy przelew na rachunek gminy. Realizacja tego cyklu wykluczała sfinalizowanie wszystkich operacji i płatności w ciągu jednego dnia.

Kwestionowane zapisy przyjęto w ślad za projektami uchwał przedłożonymi Radzie Miejskiej przez Burmistrza Ciechocinka. Wypowiadając się na temat przyczyn zaproponowania ww. zapisów Burmistrz Ciechocinka wyjaśnił, że „Zapis § 3 Uchwały Nr XXXVII/394/10 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 29 października 2010 r. wynika z zasady funkcjonowania budżetu samorządu gminnego z których wynika, że wszelkie dochody i wydatki budżetu powinny być zrealizowane do końca roku budżetowego, a wpłaty dochodów należnych za dany rok w roku następnym powinny odbywać się wyjątkowo. Inkasenci nie podnosili, że tego typu zapis jest uciążliwy lub niemożliwy do realizacji.”

W odniesieniu do rozwiązań zaproponowanych na lata 2012 i 2013 Burmistrz Ciechocinka wyjaśnił, że „Uchwały dotyczące opłaty uzdrowskowej za 2012 i 2013 r. zawierają z punktu widzenia Gminy jako organu podatkowego optymalne rozwiązania, w tym również w zakresie przekazywania przez inkasenta pobranej opłaty uzdrowskowej, nie zostały zakwestionowane przez organ nadzoru, stanowią obowiązujące prawo miejscowe a przyjęte w nich rozwiązania są w praktyce realizowane i nie następują zakłócenia we współpracy z inkasentami”.

(dowód: akta kontroli str. 57, 121, 126, 170)

NIK nie podziela stanowiska zawartego w powyższych wyjaśnieniach. Ustalenia kontroli przeprowadzonej w PUC SA wskazują, że aby zrealizować obowiązek odprowadzenia pobranych opłat na rzecz gminy w ostatnim dniu miesiąca, inkasent ten zaprzestawał ich przyjmowania w ostatnich dniach miesiąca.

Niezależnie od braku możliwości technicznych i organizacyjnych realizacji ww. wymogu przez inkasentów, zaproponowane przez Burmistrza terminy płatności kolidowały z przepisem art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷, określającym ten termin na pierwszy dzień kolejnego miesiąca, chyba że organ stanowiący określiłby bardziej korzystne rozwiązanie. Ustalenia kontroli wskazują, że regulacje takie zawierały wcześniejsze uchwały Rady Miejskiej Ciechocinka, w tym m.in. uchwała na rok 2010. Jako przyczynę wprowadzenia kwestionowanych zapisów Burmistrz Ciechocinka wskazał sugestię ustną kontrolera Regionalnej Izby Obrachunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 127, 171)

3.4. W roku 2011 r. Burmistrz Ciechocinka w umowach cywilnoprawnych zawieranych z podmiotami realizującymi obowiązki inkasentów opłaty uzdrowskiej uregulował – odmiennie niż to wynikało z postanowień uchwały Rady Miejskiej Ciechocinka – zasady realizacji inkasa na rzecz gminy, a mianowicie w umowie zawartej z Sanatorium Gracja sp. z o.o. (aneks nr 2 z 26 lipca 2011 r.) zobowiązano ww. inkasenta do odprowadzania pobranych za dany miesiąc opłat do ostatniego dnia miesiąca, podczas gdy uchwała nr XXXVII/394/10 z 29 października 2010 r. obowiązująca w 2011 r. stanowiła, że pobrane kwoty inkasenci zobowiązani byli przekazać na rachunek bankowy lub kasy Urzędu nie rzadziej niż raz w miesiącu do 5 dnia następnego miesiąca, a w grudniu – do ostatniego dnia tego miesiąca. Przyjęte przez organ stanowiący zapisy – w odniesieniu do okresu od stycznia do listopada – zgodne były z art. 47 § 4a Ordynacji podatkowej.

Analogiczne postanowienia umów cywilnoprawnych stwierdzono w kolejnych skontrolowanych umowach zawartych z dwoma osobami fizycznymi i jedną osobą prawną. Burmistrz Ciechocinka wyjaśnił przyczyny powyższych działań następująco: „Aneksami do umów sporządzonymi w dniu 26 lipca 2011 r. § 2 pkt 3 otrzymał nowe brzmienie. Zapis ten został wprowadzony po przeprowadzonej kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy na wyraźną sugestię inspektora, który przeprowadzał kontrolę. Inspektor uznał, iż nieprawidłowe są zapisy umowy dotyczące odprowadzania pobranych opłat do 5 dnia miesiąca za miesiąc poprzedni. Kwoty pobranej opłaty winny wpływać na rachunek budżetu na koniec miesiąca”.

(dowód: akta kontroli str. 57-65, 122)

W 2011 r. Burmistrz podpisał aneksy, zawierające zapisy o terminie odprowadzenia pobranych opłat uzdrowskich sprzeczne z regulacją wynikającą z uchwały Rady Miejskiej Ciechocinka nr XXXVII/394/10 z 29 października 2010 r. oraz postanowieniami art. 47 § 4a Ordynacji podatkowej z 61 inkasentami. Łączna wartość pobranych przez tych inkasentów opłat uzdrowskich za 2011 r. wyniosła 3.412,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 57, 122)

3.5. Na podstawie umowy cywilnoprawnej dotyczącej inkasa zawartej z Sanatorium Gracja sp. z o.o. ustalono, że w kolizji z postanowieniami obowiązujących w 2011 r. i 2012 r. uchwał Rady Miejskiej Ciechocinka, umówiono się z tym podmiotem odnośnie do terminu rozliczania z gminą opłat uzdrowskich, a mianowicie w przypadkach turnusów finansowanych przez ZUS i KRUS zawarto zapisy (§ 2 ust. 4) o 14-dniowym rozliczeniu tej opłaty. Stosownie do uchwały obowiązującej w 2011 r. inkasent zobowiązany był pobierać te opłaty w dniu przybycia kuracjusza i rozliczać do 5. dnia następnego miesiąca. W roku 2012, jak już wyżej stwierdzono, termin odprowadzenia pobranych środków ustalono na ostatni dzień miesiąca.

Podając przyczyny ww. ustaleń Burmistrz Ciechocinka wyjaśnił, że „Kuracjusze kierowani przez ZUS i KRUS nie wnoszą osobiście opłaty uzdrowskiej natomiast ta opłata przelewana jest przez ZUS na rzecz sanatorium na podstawie wystawionego dokumentu księgowego. Opłata jest uiszczana jednorazowo za wszystkie osoby przebywające na danym turnusie. Zapis § 2 ust 4 jest uzasadniony tym, że powyższa opłata wpływa do sanatorium, inkasent nie musi przeprowadzać dodatkowych rozliczeń tak jak w przypadku

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm., zwana dalej „Ordynacją podatkową”.

opłat zbieranych indywidualnie. W związku z tym, nie istnieje potrzeba oczekiwania na przelew środków do końca miesiąca. Przekazywanie środków przez sanatorium odbywa się szybciej niż w przypadku opłat pobieranych od indywidualnych kuracjuszy”.

(dowód: akta kontroli str. 59 – 65, 117, 120)

Wpłaty z tytułu opłaty uzdrowskiej, sfinansowane przez ZUS i KRUS, dokonane przez ww. inkasenta wyniosły: 55,0 tys. zł w 2011 r., 57,0 tys. zł w 2012 r. i 39,8 tys. zł w I kwartale 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 128, 172)

W związku treścią art. 17 ust. 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, stanowiącego o obowiązku ponoszenia opłat uzdrowskich przez osoby fizyczne przebywające dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowskich, Burmistrz Ciechocinka odnosząc się do żądania kontrolera o wskazanie podstawy prawnej umożliwiającej pobieranie ww. opłat od ZUS i KRUS wyjaśnił, że: „Kuracjusze kierowani przez KRUS i ZUS nie wnoszą żadnych opłat w siedzibie sanatorium. Wszelkie koszty związane z pobytem w sanatorium, także te związane z przejazdem refunduje im ZUS i KRUS. Nie zmienia to ich statusu jako podatników opłaty uzdrowskiej, natomiast organ podatkowy nie może ingerować w rozliczenia kuracjuszy i organów emerytalno-rentowych”.

Na pytanie odnośnie do wskazania osób odpowiedzialnych, dat oraz formy dokonania z ww. dwoma sanatoriami uzgodnień polegających na zaniechaniu pobierania tej opłaty od osób wskazanych w ustawie i uchwałach Rady Miejskiej oraz dopuszczeniu do pobierania tej opłaty od ZUS i KRUS Burmistrz Ciechocinka wyjaśnił, że: „Tut. organ podatkowy nie dokonywał uzgodnień z inkasentami w zakresie poboru opłaty uzdrowskiej od kuracjuszy kierowanych przez KRUS i ZUS. Sanatorium Gracja i Sanatorium ZNP przekazują tut. organowi podatkowemu opłatę uzdrowską za ww. grupę kuracjuszy”.

(dowód: akta kontroli str. 128, 172)

W ocenie NIK, obowiązujące przepisy Ordynacji podatkowej nie dawały swobody w zakresie poboru opłaty uzdrowskiej od ww. podmiotów. I tak, zgodnie z art. 9 ww. ustawy inkasent był obowiązany do pobrania podatku (także opłaty uzdrowskiej, do której stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej z uwagi na postanowienia art. 2 § 1 pkt 3) od podatnika podatku. Podatnikiem zaś, w rozumieniu art. 7 Ordynacji podatkowej, były osoby fizyczne, które na mocy ustawy podatkowej (tj. art. 17 ust. 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych) podlegały obowiązkowi podatkowemu.

3.6. We wszystkich skontrolowanych uchwałach (nr XXVII/305/09 z 11 grudnia 2009 r., nr XXXVII/394/10 z 29 października 2010 r., nr XIV/113/11 z 21 listopada 2011 r., nr XXV/200/12 z 19 listopada 2012 r.) przyjęto zapis stanowiący, że wynagrodzenie inkasentom wypłacane jest do 15-go dnia każdego miesiąca, w którym inkasent wpłacił pobraną kwotę. Zapis ten nie był technicznie wykonalny, gdyż dopiero po zakończeniu każdego miesiąca znana była kwota wpłaconych przez danego inkasenta dochodów, jej prawidłowe ustalenie warunkowało wyliczenie należnego inkasentowi wynagrodzenia (10% pobranych dochodów) i zweryfikowanie w tym zakresie kwoty wynagrodzenia ujętej w wystawionym przez inkasenta rachunku (fakturze). Dopiero tak sprawdzone rachunki (faktury) podlegały rozliczeniu. Na podstawie zbadanej próby 20 rozliczeń (5 sztuk w każdym roku) stwierdzono, że w praktyce wynagrodzenia inkasentom wypłacano z dołu do 15. dnia następnego miesiąca po rzetelnym przeprowadzeniu wyżej przytoczonych czynności.

Kwestionowane zapisy w uchwałach przyjęto w ślad za przedłożonymi przez Burmistrza Ciechocinka projektami uchwał. Wyjaśniając przyczyny zaproponowania ww. zapisów, których zastosowanie w praktyce nie było możliwe Burmistrz wyjaśnił: „Zapis w § 4 ust. 2 w projektach i uchwałach Rady Miejskiej Ciechocinka w sprawie określenia wysokości stawki opłaty uzdrowskiej, zarządzenia jej poboru w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wynagrodzenia za inkaso w następującym brzmieniu: „w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, w którym inkasent wpłacił pobraną kwotę”.

Ww. cyt. został uchwalony mając na celu zgodność z umową dotyczącą inkasa. Umowy dotyczące inkasa zawierane z poszczególnymi inkasentami przedstawiają, że inkasent jest

zobowiązany do rozliczenia się z pobranej opłaty, w tym do przekazania pobranej opłaty w terminie do 5 dnia następującego miesiąca po ich pobraniu.

W związku z powyższym wynagrodzenie dla inkasentów było wypłacane w terminie do 15 dnia miesiąca za miesiąc poprzedni. Termin przekazania zebranych kwot opłaty do 5 dnia miesiąca był terminem końcowym. Zdarzały się przypadki, że inkasenci przekazywali opłatę w miesiącu, w którym została pobrana jednak nigdy nie nastąpiły problemy ze wzajemnym rozliczeniem się gminy i inkasentów w zakresie pobranych opłat i wypłaconego wynagrodzenia prowizyjnego”.

(dowód: akta kontroli str. 56 – 57, 121, 184 – 185)

Na pytanie o wyjaśnienie mechanizmu przygotowywania projektów uchwał na bazie umów cywilnoprawnych oraz wzajemnej hierarchii uchwał i umów Burmistrz Ciechocinka wyjaśnił, że: „Pytanie dotyczy relacji pomiędzy uchwałą Rady Miejskiej dotyczącą opłaty uzdrowskiej a umów zawieranych z inkasentami. Z przepisów prawa wynika, że podstawą do pobierania opłaty uzdrowskiej i zawierania w tym celu umów z inkasentami jest uchwała Rady Miejskiej, która, jak wiadomo, jest aktem prawa miejscowego, natomiast umowa jest oświadczeniem woli dwóch stron. W związku tym bezspornym jest, że umowa z inkasentem może być zawarta po wejściu w życie uchwały Rady Miejskiej, tym niemniej należy mieć na uwadze, że w momencie, gdy uchwała jest podejmowana to jest w większości w grudniu danego roku, opłata uzdrowska już jest pobierana przez inkasentów na podstawie uchwały obowiązującej w danym roku, w związku z tym funkcjonuje określony mechanizm wzajemnych relacji pomiędzy gminą a inkasentami, którzy w znacznej ilości przypadków są osobami prawnymi. Dlatego niecelowe jest zapisywanie w uchwale na kolejny rok innych rozwiązań niż te, które już obecnie funkcjonują, są sprawdzone, a strony są zadowolone ze współpracy”.

(dowód: akta kontroli str. 127, 170)

3.7. Zgodnie z projektami przedstawionymi przez Burmistrza, w uchwale obowiązujących w 2012 i 2013 r. przyjęto rozwiązanie nakładające na inkasentów obowiązek odprowadzenia pobranych opłat uzdrowskich na rachunek bankowy Urzędu, podczas gdy w latach wcześniejszych w uchwale wskazano także możliwość ich wpłaty gotówką do kasy Urzędu. Co do zasady pobrane opłaty uzdrowskie są obcymi dla inkasentów, bo należnymi gminie środkami finansowymi. Ich wpłata na własne rachunki bankowe, a następnie przelewanie na rachunek gminy stwarza dodatkowe ryzyko np. wynikające z zajęć komorniczych takich rachunków oraz powoduje wydłużeniu procesu rozliczeń. Wpłata zaś na rachunek gminy w placówkach bankowych i pocztowych wiąże się z dodatkowymi kosztami i stratą czasu. Wobec powyższych utrudnień szereg inkasentów nadal preferuje wpłaty gotówkowe w kasie Urzędu.

Burmistrz Ciechocinka wyjaśniając przyczyny zaproponowania w projektach uchwał zapisów o obowiązku wpłaty opłat uzdrowskich na rachunek bankowy bez możliwości wpłat tych pieniędzy do kasy Urzędu wyjaśnił, że „wpłaty przez inkasentów na rachunek bankowy są optymalnym rozwiązaniem, a przepisy nie nakazują radzie gminy aby ustanowiła obowiązek wpłat opłaty uzdrowskiej do kasy urzędu. Jeżeli jednak taka wpłata zostanie dokonana, zostanie przyjęta przez organ podatkowy”.

Zdaniem NIK, zawarta w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁸ definicja inkasenta stanowi, że jest nim osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, zobowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie do kasy urzędu lub na właściwy rachunek bieżący urzędu. Także w zasadach rozliczeń inkasentów, zawartych w § 28 tego rozporządzenia mowa o wpłatach pobranych kwot do kasy. Tak więc powyższe przepisy wskazują, że wpłata gotówkowa w kasie jest przewidzianą prawem formą rozliczeń pobranych na rzecz gminy podatków i opłat. Stanowią one także argument przemawiający za przywróceniem ww. rozwiązania wpłat gotówkowych inkasentom dokonującym poboru opłaty uzdrowskiej na rzecz gminy Ciechocinek.

Stwierdzone nieprawidłowości w łącznej kwocie 1.997,7 tys. zł obejmowały:

⁸ Dz. U. Nr 208 poz.1375.

- opłatę uzdrowską pobraną w latach 2010-2013 przez osoby (pracowników sanatoriów) niewskazane przez Radę Miejską Ciechocinka jako uprawnieni inkasenci – 1.830,5 tys. zł,
- ww. opłatę pobraną w 2010 r. przez osoby prowadzące kwatery prywatne pomimo niewyznaczenia ich jako inkasentów – 15,4 tys. zł,
- opłatę uzdrowską, wpłacaną przez jednego z inkasentów, w terminach określonych w umowie zawartej z tym inkasentem niezgodnie z postanowieniami stosownej uchwały Rady Miejskiej – 151,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 126, 170)

Ocena częstkowa

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przygotowywanie i przedłożenie radzie miejskiej projektów uchwał zawierających wadliwe rozwiązania oraz realizowanie przyjętych uchwał w sposób sprzeczny z postanowieniami organu stanowiącego gminy.

4. Dochody z dotacji z budżetu państwa dla Ciechocinka jako gminy uzdrowskiej wyniosły:

- 2010 r. – 2.708.765,00 zł,
- 2011 r. – 2.963.059,00 zł,
- 2012 r. – 3.065.836,00 zł.

Dotacja za 2013 r. nie wpłynęła do gminy w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 6 – 14)

Wydatki gminy na zadania wymienione w art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowskim przedstawiały się następująco:

- w 2010 r. wyniosły 5.831,0 tys. zł i dotyczyły przede wszystkim budowy nawierzchni ulic, budowy i remontów ciągów pieszych, budowy punktów świetlnych i przebudowy oświetlenia, dostawy kwiatów jednorocznych do obsadzeń rabat i dywanów kwiatowych, zagospodarowania terenu targowiska i budowy pawilonów handlowych,
- w 2011 r. wyniosły 10.555,7 tys. zł i dotyczyły m. in. budowy nawierzchni ulic, przebudowy oświetlenia, budowy fontanny i urządzenia terenu wokół niej, rewitalizacji budynku byłego kina „Zdrój”,
- w 2012 r. wyniosły 13.733,3 tys. zł i dotyczyły odnowy funkcji publicznych zdegradowanych terenów miasta, rozbudowy i przebudowy parkingu oraz pola namiotowego i kempingowego (wraz z zapleczem) przy ul. Kolejowej, budowy nawierzchni ulic, budowy i remontu ciągów pieszych.

(dowód: akta kontroli str. 27 – 29)

Ocena częstkowa

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie środków uzyskanych przez gminę Ciechocinek z tytułu posiadania statusu uzdrowska na zadania określone w art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowskim.

Dopiero w toku kontroli NIK, podjęto działania w celu wyegzekwowania od inkasentów będących osobami prawnymi lub jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej obowiązku przekazania organowi podatkowemu danych o osobach realizujących w tych podmiotach obowiązki z zakresu inkasa. Przepisy art. 31 Ordynacji podatkowej nakładały na ww. podmioty obowiązek przedłożenia takich danych jeszcze przed odprowadzeniem środków, co w przypadku opłaty uzdrowskiej nastąpiło w 2006 r.

Pobór opłaty uzdrowskiej nie był też przedmiotem zadań audytora wewnętrznego zatrudnionego w Urzędzie. Pan Burmistrz w swoich wyjaśnieniach z 23 lipca 2013 r. nie podał przyczyn zaniechania działań w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 128, 172)

Powyższe zaniechania, zdaniem NIK, utrudniły ujawnienie w przygotowywanych uchwałach wadliwych zapisów i nieprawidłowości w toku realizacji zadań związanych z poborem i rozliczeniem opłaty uzdrowskiej.

Zdaniem NIK, uzasadniony wydaje się, stosowany w innych gminach uzdrowskich, zapis wprowadzający możliwość i obowiązek uiszczenia opłaty uzdrowskiej przez osobę zobowiązaną w kasie urzędu gminy w sytuacjach, kiedy nie doszło do zapłaty za pośrednictwem inkasenta np. w przypadkach, gdy osoby przybywające do uzdrowska w celach turystycznych korzystają z pokoi udostępnianych przez osoby nieprowadzące działalności gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 57 – 121)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, wnosi o:

- Przestrzeganie postanowień uchwał Rady Miejskiej Ciechocinka w zakresie zasad poboru opłaty uzdrowiskowej i określenia inkasentów tej opłaty.

V. Pozostałe informacje i pouczenia.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 4 września 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler

Dyrektor

Piotr Graca
główny specjalista kontroli państwowej

Piotr Miklis

.....
podpis

.....
podpis

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.