



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 10 lutego 2020 r.

Znak: WK-610/33/4/19/20

Pan
Dariusz Polowy
Prezydent Miasta
Racibórz

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach 29 października 2019 r. do 6 grudnia 2019 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej **Miasta Racibórz** za okres od 1 stycznia 2015 r. do 6 grudnia 2019 r.

Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 grudnia 2019 r. przez Prezydenta Miasta Racibórz oraz Skarbnika Miasta, którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce kontrolowanej.

Poniżej przedstawiam poszczególne nieprawidłowości, wskazując wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wykonywanie czynności służbowych, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137).

W zakresie zamówień publicznych:

- *W zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w 2018 r. w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane w zadaniu inwestycyjnym pn.: „Budowa miejskiego placu zabaw na terenie Ogródka Jordanowskiego przy ul. Stalmacha w Raciborzu” stwierdzono, że Zamawiający zaniechał przeprowadzenia procedury wyjaśnienia i/lub uzupełnienia dokumentów potwierdzających spełnienie warunku udziału w postępowaniu, dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej i udzielił niniejszego zamówienia Wykonawcy, który nie wykazał spełnienia tego warunku udziału w postępowaniu. Powyższym naruszono przepisy art. 26 ust. 3 i/lub 4 w zw. z art. 24 ust. 1 pkt 12 oraz art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.).*

Zamawiający w postanowieniu § 7 pkt 2.3.1. specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co zostało powtórzone także w sekcji III.1.3 ogłoszenia o zamówieniu, w sposób następujący określił warunek udziału w postępowaniu, dotyczący zdolności technicznej lub zawodowej: „Zamawiający uzna ww. warunek za spełniony jeżeli Wykonawca wykaże, że w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy, w tym okresie, wykonał

należycie, w szczególności zgodnie z przepisami prawa budowlanego i prawidłowo ukończył przynajmniej dwa zadania dotyczące budowy placów zabaw na kwotę min. 100.000,00 zł brutto każde oraz przynajmniej dwa zadania dotyczące zagospodarowania terenu zielonego na kwotę minimum 70.000,00 zł brutto każde, w tym wykonania nasadzeń: drzew, krzewów i bylin.”.

W celu potwierdzenia spełniania przez Wykonawcę ww. warunku udziału w postępowaniu Zamawiający żądał Wykazu robót budowlanych wraz z podaniem ich rodzaju, wartości, daty, miejsca wykonania i podmiotów, na rzecz których roboty te zostały wykonane z załączeniem dowodów określających, czy te roboty zostały wykonane należycie, w szczególności informacji o tym czy roboty zostały wykonane zgodnie z przepisami prawa budowlanego i prawidłowo ukończone.

Ciężar wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu spoczywa na Wykonawcy, którego wybrano do realizacji zamówienia. Wykonawca w „Wykazie robót” wykazał łącznie cztery zadania referencyjne, w tym: dwa zadania dotyczące budowy placów zabaw oraz dwa zadania w zakresie zagospodarowania terenu zielonego. O ile uprzednio wykonane przez Wykonawcę zadania, obejmujące budowę placów zabaw nie budzą wątpliwości w kontekście potwierdzenia przez Wykonawcę spełnienia warunku udziału w postępowaniu, o którym mowa powyżej, to w odniesieniu do jednego z dwóch wykazanych zadań referencyjnych, polegających na zagospodarowaniu terenu zielonego, nie można ustalić, czy obejmuje ono swym zakresem rzeczowym wymagane przez Zamawiającego łącznie nasadzenia: drzew, krzewów i bylin.

Otóż, Wykonawca w złożonym Wykazie robót, w miejscu gdzie zgodnie ze wzorem tego dokumentu, stanowiącym załącznik do SIWZ miał wskazać: „szczegółowy opis przedmiotu zamówienia” podał jedynie nazwę tego zadania, tj.: „Zielone wyspy Miasta – rozwój terenów zieleni w Rydułtowach”.

Natomiast z treści referencji dla tego zadania, wystawionej przez Burmistrza Miasta Rydułtowy, która została przedłożona przez Wykonawcę w celu wykazania, że zadanie to zostało wykonane należycie, zgodnie z przepisami prawa i prawidłowo ukończone wynika, że: „[...] W ramach zadania wykonano uporządkowanie i zagospodarowanie ww. terenów oraz wprowadzenia nasadzeń zieleni wysokiej i niskiej z naciskiem na stosowanie rodzimych gatunków roślin oraz nowej niezbędnej infrastruktury technicznej [...]”.

Nie sposób zatem ustalić, czy w ramach tego zadania referencyjnego, Wykonawca zrealizował nasadzenia wszystkich wymaganych przez Zamawiającego w tymże warunku - rodzajów roślinności, tj. drzew, krzewów i bylin.

Za przygotowanie i przeprowadzenie niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada p. Mirosław Lenk – były Prezydent Miasta Racibórz, który nie skorzystał ze swojego uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 2 ww. ustawy i nie powierzył pisemnie wykonywania zastrzeżonych dla niego czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pracownikom Zamawiającego.

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad członkami komisji przetargowej w zakresie badania, czy wykonawca, którego oferta została oceniona jako najkorzystniejsza, spełnia warunki udziału w postępowaniu, stosowanie do przepisów: art. 26 ust. 3 i/lub 4 w zw. z art. 24 ust. 1 pkt 12 oraz art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz.1843 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie gospodarki nieruchomościami:

– *W toku kontroli realizacji umowy zlecenia z dnia 2 stycznia 2014 r., przedmiotem której było odpłatne powierzenie Katowickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej S.A. (zwanej dalej KSSE S.A.) prowadzenia w imieniu Miasta Racibórz i na jego rzecz w 2016 r. dwóch przetargów pisemnych na sprzedaż nieruchomości stanowiących działki o nr: 165/7 o pow. 1,1071 ha oraz 166/7 o pow. 1,2211 ha, stwierdzono, że:*

➤ *w ogłoszeniu o przetargu pisemnym nieograniczonym uwarunkowano udział w przetargu na sprzedaż ww. nieruchomości od wykupienia „Specyfikacji istotnych warunków przetargu” za cenę 10.000,00 zł netto, w której zawarto dodatkowe warunki przetargu, kryteria oceny ofert pod kątem przedsięwzięcia gospodarczego planowanego w terenie Strefy, szczegółowy opis nieruchomości oraz informacje o dostępnej infrastrukturze.*

Zgodnie z § 16 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1490 z późn. zm.) w ogłoszeniu o przetargu pisemnym nieograniczonym zamieszcza się w szczególności informacje o terminie i miejscu, w którym można zapoznać się z dodatkowymi warunkami przetargu. Ponadto, w myśl § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, warunkiem przystąpienia do przetargu jest wniesienie wadium w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o przetargu.

Z przepisów tych nie wynika możliwość uzależnienia udziału w przetargu od nabycia specyfikacji określającej dodatkowe warunki przetargu.

Ponadto, zgodnie z § 5 ww. umowy, KSSE S.A. wykonując obowiązki określone w umowie stosować miała m.in. przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wraz z aktami wykonawczymi.

Z kolei zgodnie z § 4 ww. umowy, do obowiązków KSSE S.A. należało m.in. sporządzenie specyfikacji istotnych warunków przetargu na sprzedaż nieruchomości wraz z opisem nieruchomości, za które KSSE S.A. otrzymała wynagrodzenie określone w § 7 pkt 1 tej umowy.

Przed przeprowadzeniem przetargów na zbycie nieruchomości, każdorazowo KSSE S.A. przekazywała do Miasta ww. dokumentację celem akceptacji, która została przyjęta bez uwag.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników, warunkowanie udziału w przetargu wykupieniem specyfikacji, nie stanowi kosztu dla gminy, zatem aspekt ten nie podlegał weryfikacji przy akceptacji przez Prezydenta Miasta dokumentacji opracowanej przez KSSE. Ocenie poddawane są każdorazowo warunki wynikające z umowy zlecenie jak np. wysokość należnej prowizji.

➤ *w specyfikacji istotnych warunków przetargu przy sprzedaży nieruchomości o numerze ewidencyjnym 165/7 oraz 166/7 wskazano, że proponowana cena nabycia nieruchomości musi być wyższa od ceny wywoławczej o co najmniej jedno postąpienie wynoszące nie mniej niż 1 % ceny wywoławczej z zaokrągleniem w górę do jednego tysiąca złotych, tj. nie mniej niż odpowiednio: 4.900,00 zł oraz 5.530,00 zł.*

Powyższy warunek dotyczy przetargu ustnego. Zgodnie z przepisami § 14 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu

przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1490), o wysokości postąpienia decydują uczestnicy przetargu, z tym że postąpienie nie może wynosić mniej niż 1% ceny wywoławczej, z zaokrągleniem w górę do pełnych dziesiątek złotych.

Natomiast z art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782 z późn. zm.) wynika, że przetarg uważa się za zakończony wynikiem negatywnym, jeżeli w przetargu pisemnym nie wpłynęła ani jedna oferta lub żaden z uczestników nie zaoferował ceny wyższej od wywoławczej. Z kolei, stosownie do § 22 ust. 2 i ust. 4 ww. rozporządzenia, przy przeprowadzeniu przetargu pisemnego, w przypadku złożenia równorzędnych ofert komisja przetargowa organizuje dodatkowy przetarg ustny ograniczony do oferentów, którzy złożyli te oferty. W dodatkowym przetargu ustnym ograniczonym oferenci zgłaszają ustnie kolejne postąpienia ceny powyżej najwyższej ceny zamieszczonej w równorzędnych ofertach, dopóki mimo trzykrotnego wywołania nie ma dalszych postąpień. Przepisy § 14 stosuje się odpowiednio.

Ze wskazanych przepisów wynika, że, przy organizowaniu przetargu pisemnego, nie można żądać aby postąpienie wynosiło co najmniej 1% ceny wywoławczej i aby oferent zaproponował cenę wyższą co najmniej o jedno postąpienie, gdyż ma zaoferować cenę wyższą od wywoławczej.

➤ bezzasadne wprowadzenie do umowy zlecenia zapisu, zgodnie z którym w przypadku uchylenia się przez wybranego oferenta od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, wadium ulega przepadkowi na rzecz Zarządzającego i Miasta w częściach równych.

Powyższym naruszono art. 4 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.). W myśl przytoczonych przepisów, dochody z majątku gminy stanowią źródło dochodów własnych gminy, a zatem brak było podstaw prawnych, by część należnych gminie dochodów własnych przekazać innemu podmiotowi.

Ponadto ustalono, że w dniu 17 lutego 2016 r. zawarto kolejną umowę zlecenie z KSSE na podstawie której, Miasto zleciło KSSE wykonanie w jego imieniu i na jego rzecz czynności przygotowawczych do przetargu oraz przeprowadzenie przetargów mających na celu wyłonienie nabywcy lub nabywców nieruchomości będących własnością Gminy.

W § 1 pkt 6 umowy zlecenia również wskazano, że „w przypadku uchylenia się przez wybranego oferenta od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, wadium ulega przepadkowi na rzecz Zarządzającego i Miasta w częściach równych”. Umowa zmieniona aneksem nr 1 z dnia 23 lutego 2017 r. obowiązywała do 31 grudnia 2018 r.

W trakcie kontroli nie stwierdzono przepadku wadium.

Projekt umowy z 2 stycznia 2014 r. został przygotowany przez pracowników Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, a umowę ze strony Miasta Racibórz podpisał p. Mirosław Lenk – były Prezydent Miasta. Zadania związane z realizacją ww. umowy należały do pracowników Wydziału Gospodarki Nieruchomościami. Nadzór w tym zakresie sprawował ówczesny Naczelnik tego Wydziału.

Wniosek nr 2

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Gospodarki Nieruchomościami w zakresie nadzoru nad prawidłowością realizacji umowy, na podstawie której Miasto Racibórz powierzy KSSE S.A. prowadzenie w imieniu Miasta i na jego rzecz przetargów na sprzedaż nieruchomości Miasta, stosownie do § 14 ust. 3,

§ 16 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1490 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23).

- *Do dnia zakończenia kontroli zaniechano opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o którym od 1 stycznia 2017 r. mowa w art. 25 ust. 1 i ust. 2 (wcześniej ww. zagadnienie regulował art. 25 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 3) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.). Zgodnie z przywołanymi przepisami, gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości przez wójta polega w szczególności na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu.*

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli wynikało, że ostatnio obowiązujący plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, został przyjęty zarządzeniem Nr 1066/2009 Prezydenta Miasta Racibórz z dnia 27 marca 2009 r. i dotyczył on lat 2009-2011.

Za przygotowanie i realizację planu wykorzystania zasobu odpowiedzialni byli: były i obecny Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami.

Osobą odpowiedzialną za gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości zgodnie z treścią art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, byli: w kadencji 2014-2018 p. Mirosław Lenk – były Prezydent Miasta Racibórz, w obecnej kadencji p. Dariusz Polowy – Prezydent Miasta Racibórz.

Wniosek nr 3

Podjąć czynności zmierzające do opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, stosownie do art. 25 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 65).

W zakresie wydatków bieżących:

- *W zakresie przygotowania i prowadzenia postępowania zmierzającego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie Miasta Racibórz w latach 2017 - 2018 stwierdzono, że:*
 - *w ogłoszeniu o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z dnia 16 grudnia 2016 r. opublikowanym w BIP, na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń, nie wskazano przewidywanego czasu trwania umowy o świadczenie tych usług. Naruszono tym art. 23 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1867 z późn. zm.), zgodnie z którym organizator publikuje ogłoszenie o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w którym zawiera m.in. przewidywany czas trwania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.*
 - *w umowie nr 1/III/DM/2018 z 28 grudnia 2017 r. o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie Miasta Racibórz zawartej*

z Przedsiębiorstwem Komunalnym sp. z o.o. (zwanym dalej Operatorem) zmienionej czterema aneksami, nie określono parametrów, według których obliczana będzie rekompensata pieniężna w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Powyższym naruszono art. 4 ust. 1 lit. b rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylając rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE. L. z 2007 r. Nr 315 z późn.zm.) w związku z art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o publicznym transporcie drogowym. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, umowy o świadczenie usług publicznych oraz zasady ogólne określają uprzednio, w sposób obiektywny i przejrzysty parametry, według których obliczane są ewentualne rekompensaty. Natomiast w myśl przywołanym przepisów ustawy, we wniosku o rekompensatę, określa się wysokość utraconych przychodów i poniesionych kosztów, obliczoną zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Na podstawie aneksu nr 1 do ww. umowy, obowiązującego od 1 stycznia 2018 r. wskazano jedynie, że z tytułu wykonywania usług, przysługuje Operatorowi rekompensata na pokrycie części kosztów usług przewozowych stanowiąca dopłatę do liczby wozokilometrów. Operator będzie otrzymywał miesięczną wypłatę rekompensaty, ustalaną na podstawie harmonogramu miesięcznego zapotrzebowania oraz stawki rekompensaty, tj. dopłaty do wozokilometra zatwierdzonej zgodnie z załącznikiem nr 2 do aneksu, uwzględniającej rozsądny zysk.

Natomiast w załączniku nr 2 do ww. aneksu nr 1, zatytułowanym „Sposób obliczania rekompensaty z tytułu świadczonych usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym” podano, że za wykonanie usług przewozowych Przedsiębiorstwo otrzymuje rekompensatę stanowiącą iloczyn wykonanych wozokilometrów i obowiązującej stawki rekompensaty do jednego wozokilometra ustalonej w aneksie do umowy. Rekompensata wypłacana będzie na podstawie danych dostarczonych przez Operatora obejmujących miesięczny okres rozliczeniowy. Przy rozliczeniu rekompensaty Organizator będzie kierował się przedłożonym przez Operatora zestawieniem planowanych i wykonanych wozokilometrów w granicach administracyjnych miasta z podziałem na linie komunikacyjne.

W umowie nie określono sposobu wyliczenia stawki rekompensaty, nie wskazano parametrów które będą stosowane do jej wyliczenia.

Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie Miasta Racibórz została w 2018 r. dwukrotnie zmieniana w zakresie wysokości stawki rekompensaty z 3,01 zł na 3,60 zł oraz 3,80 zł. Dokonując zmian stawki rekompensaty, nie uzasadniono jej wzrostu, nie wskazano jakie czynniki wpłynęły na jej wzrost.

Z wyjaśnień udzielonych w trakcie kontroli wynikało, że Miasto Racibórz jest w całości właścicielem Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o., a spółka świadczy również usługi komunalne w oparciu o zamówienia publiczne typu „In-house”, wobec tego wybrano wariant uzgodnień bezpośrednich ze względu na efektywność tego rodzaju działań i jednoczesną obecność w czasie prowadzonych uzgodnień Właściciela (Zamawiającego) oraz Wykonawcy.

Zgodnie z § 15 umowy z 28 grudnia 2018 r., wszelkie zmiany treści umowy mogą być dokonywane wyłącznie w drodze aneksów, z zachowaniem formy pisemnej pod rygorem

nieważności. Strona zainteresowana zmianą umowy przedłoży drugiej stronie pisemne propozycje zmian umowy wraz z uzasadnieniem. Druga strona jest zobowiązana w terminie 30 dni ustosunkować się do przedłożonych propozycji. W przypadku braku zgody, co do przedłożonych propozycji strony podejmą w dobrej wierze negocjacje z udziałem upoważnionych przedstawicieli. Wszelkie oświadczenia, powiadomienia, zgody lub ustalenia pomiędzy stronami w przypadkach określonych w umowie, wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności.

Dokumentem będącym podstawą obliczenia rekompensaty było zestawienie przychodów i kosztów działalności operacyjnej (podstawowej) w ujęciu porównawczym wg poszczególnych oddziałów: wynik za 2017 r. (za 12 miesięcy) w porównaniu z rokiem 2016, za 7 miesięcy 2018 r. oraz za 2018 r. wyszczególniający wpływy i koszty z nimi związane. Z zestawienia tego nie wynikało aby Przedsiębiorstwo wkalkulowało w wyliczenie rekompensaty rozsądny zysk.

Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., każda rekompensata wynikająca z zasady ogólnej lub z umowy o świadczenie usług publicznych musi być zgodna z art. 4, bez względu na sposób udzielenia zamówienia.

W załączniku do ww. rozporządzenia wskazano, iż wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, który równoważny jest sumie wpływów, pozytywnych czy negatywnych, jakie wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych wywiera na koszty i przychody podmiotu świadczącego usługi publiczne. Wpływ ten oceniany jest przez porównanie stanu, w którym zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych jest wypełniane, ze stanem, jaki istniałby w przypadku niewypełnienia zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych. Aby obliczyć wynik finansowy netto, właściwy organ kieruje się następującym systemem obliczania: koszty poniesione w związku ze zobowiązaniem z tytułu świadczenia usług publicznych minus wszystkie dodatnie wpływy finansowe wygenerowane na sieci obsługiwanej w ramach danego zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, minus przychody taryfowe i jakiegokolwiek inne przychody wygenerowane podczas wypełniania danego zobowiązania plus rozsądny zysk, równa się wynik finansowy netto.

Z wyjaśnień udzielonych w trakcie kontroli wynikało, że w 2018 r. nie zmienił się planowany zakres i wielkość usług przewozowych w stosunku do roku 2017, wobec tego wysokość stawki rekompensaty ustalona została na podstawie kosztów usług komunikacji miejskiej ponoszonych w poprzednich latach. Taki sposób przyjęcia stawki rekompensaty, zdaniem Miasta gwarantował, że nie przekroczyła ona kwoty niezbędnej do pokrycia wyniku finansowego netto w odniesieniu do kosztów poniesionych i przychodów osiągniętych podczas realizacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, ponieważ wskazywała na to analiza kosztów poniesionych przez Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w 2017 r. związanych z realizacją usług komunikacji miejskiej.

Prowadzenie spraw wynikających z wykonywania przez Prezydenta Miasta zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego, w tym przygotowanie i realizację umowy o świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie Miasta Racibórz powierzono Inspektorowi w Wydziale Dróg Miejskich, którego zakres odpowiedzialności obejmuje m.in. prawidłowe i terminowe wykonywanie zadań, o których mowa w zakresie czynności. Nadzór w tym zakresie sprawował były Naczelnik Wydziału Dróg Miejskich.

Wniosek nr 4

Podjąć działania zmierzające do zmiany umowy nr 1/III/DM/2018 z 28 grudnia 2017 r. o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie Miasta Racibórz celem określenia parametrów, według których obliczana będzie rekompensata, mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1 lit. b rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE. L. z 2007 r. Nr 315 z późn.zm.) w związku z art. 53 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2475 z późn. zm.), kalkulując w niej rozsądny zysk zgodnie z załącznikiem do ww. rozporządzenia, określającym zasady mające zastosowanie do przyznawania rekompensaty.

Wniosek nr 5

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Dróg Miejskich w zakresie przygotowania treści ogłoszeń o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu, stosownie do art. 23 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2475 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

- *W 2019 r. w Urzędzie Miasta Racibórz dokonano wydatku bez pokrycia w planie finansowym jednostki, czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869). Zgodnie ze wskazanymi przepisami, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych, a dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Zasada nieprzekraczalności limitów określonych w planie finansowym wynika również z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.*

Ustalono, że w dniu 12 sierpnia 2019 r. dokonano wydatku na kwotę 30.180,00 zł wynikającego z faktury VAT nr F/2019/07/001046 z tytułu wykonywania usługi udostępnienia dostępu do programu SIGMA w pełnym zakresie funkcjonalnym dla 24 jednostek. Wydatku dokonano z działu 801 „Oświata i wychowanie”, rozdziału 80195 „Działalność podstawowa”, paragrafu 4300 „Zakup usług pozostałych”.

Przed dokonaniem wydatku, wysokość planu finansowego w tej podziałce klasyfikacji budżetowej wynosiła 63.050,00 zł, natomiast wartość wykonanych wydatków wynosiła 42.594,60 zł. Po dokonaniu zapłaty ww. faktury wydatki wykonane w tym paragrafie wynosiły 72.774,60 zł. Wobec tego przekroczono plan finansowy o 9.724,60 zł.

Z § 13 pkt 3 załącznika do zarządzenia Nr RC.120-31/2018 Prezydenta Miasta Racibórz – Kierownika Urzędu Miasta z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji dotyczącej obiegu, zatwierdzania i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta Racibórz, wynikało, że realizacja zadań budżetowych powinna być wykonywana zgodnie

z zatwierdzonym planem finansowym w ramach posiadanych środków na dany rok budżetowy. Zatwierdzenie dowodu pod względem merytorycznym oznacza, że środki na realizację określonej operacji gospodarczej zabezpieczone są w planie finansowym jednostki organizacyjnej.

Zgodnie z §3 ust.1 pkt 1 ww. instrukcji, kontrola finansowa dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta Racibórz dokonywana jest m.in. w formie kontroli wstępnej, przedmiotem tej kontroli jest również działanie mające na celu sprawdzenie, czy realizowane wydatki mają swoje odbicie w planie finansowym jednostki i są z nim zgodne.

Plan finansowy Urzędu w ww. podziałce klasyfikacji budżetowej został zmieniony zarządzeniem Nr 358/2019 Prezydenta Miasta Racibórz z dnia 30.08.2019 r. na podstawie złożonego przez Wydział Edukacji, Kultury i Sportu wniosku EKS.4.7.2019.

Wykonanie dyspozycji środkami pieniężnymi oraz wstępnej kontroli zgodności ww. operacji, pomimo braku zabezpieczenia środków finansowych w planie finansowym Urzędu Miasta na dokumentach, dokonał Kierownik Referatu ds. Budżetu i Analiz w Wydziale Finansowym, zatwierdzenia do wypłaty dokonał Naczelnik Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu.

Wniosek nr 6

Zapewnić dokonywanie wydatków w granicach obowiązującego planu finansowego Urzędu Miasta Racibórz zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

W zakresie rozliczeń z tytułu wniesionych depozytów:

- *Do 2019 r. zaniechano dokonania zwrotu wykonawcom zabezpieczeń należytego wykonania umów, których termin zwrotu upłynął w latach 2007, 2014 i 2015, co było niezgodne z art.151 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.). W myśl przywołanego przepisu, zamawiający zwraca zabezpieczenie należytego wykonania umowy w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane. Kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi powinna być zwrócona nie później niż w 15 dniu po upływie okresu rękojmi za wady.*

Powyższe dotyczyło 3 wykonawców, którzy wpłacili zabezpieczenia należytego wykonania umów na nieoprocenowany rachunek depozytowy Urzędu Miasta Racibórz:

- *Firmie DHI Polska Sp. z o.o., kwotę 11.685,00 zł należało zwrócić w dniu 28 września 2014 r., natomiast zwrotu dokonano przelewem w dniu 16 maja 2019 r., tj. 1691 dni po terminie wynikającym z umowy nr 17/2013 z 08.03.2013 r. zawartej na „Wykonanie koncepcji gospodarowania wodami opadowymi na terenie Miasta Racibórz”,*
- *Firmie LTC Sp. z o.o., kwotę 2.825,52 zł należało zwrócić w dniu 15 kwietnia 2015 r., natomiast zwrotu dokonano przelewem w dniu 31 lipca 2019r. tj. 1568 dni po terminie wynikającym z umowy 46/2009 z dnia 23.06.2009 r. zawartej na „Dostawę sprzętu i oprogramowania dla projektu – Rozwój elektronicznych usług publicznych w UM Racibórz – Część I”,*

➤ Firmie KOFAX 2 Cieszyn - kwotę 4.479,84 zł, stanowiącą zabezpieczenie należytego wykonania umowy, wpłaconego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „Dzierżawę 8 sztuk kserokopiarek cyfrowych, należało zwrócić w dniu 30 stycznia 2007 r. W trakcie kontroli, tj. dnia 26 listopada 2019 r. bankowym poleceniem przelewu kwota przekazana została na dochody Urzędu Miasta Racibórz.

Ponadto, zaniechano terminowego przekazania do Miejskiego Zarządu Budynków w Raciborzu wadium wpłaconych przez trzech najemców lokali niemieszkalnych na poczet czynszu po podpisaniu umów najmu na łączną kwotę 1.584,00 zł.

Było to niezgodne z § 1 ust. 14 regulaminu przetargów o najem lokali użytkowych i garaży w zasobie Gminy Miasta Racibórz z późn.zm., zatwierdzonego zarządzeniem Nr 4/2010 Prezydenta Miasta Racibórz z dnia 17 grudnia 2010 r., gdyż uczestnik, który wygra przetarg na poszczególny lokal użytkowy i zostanie najemcą lokalu, to wpłacone przez niego wadium zalicza się na poczet czynszu.

Powyższe dotyczyło umów:

- nr 218/OGM/2014 podpisanej dnia 25 czerwca 2014 r., wpłacone wadium na kwotę 564,00 zł przekazano do MZB w Raciborzu w dniu 3 kwietnia 2019 r. (WB nr 36) na wniosek MZB z dnia 27 marca 2019 r., (pismo z dnia 2 kwietnia 2019 r. skierowane przez Wydział Lokalowy do Wydziału Finansowego w sprawie przekazania wadium na poczet czynszu do MZB w Raciborzu),

- nr 239/OGM/2017 podpisanej w dniu 4 lipca 2017 r., wadium na kwotę 580,00 zł przekazano do MZB w Raciborzu w dniu 4 września 2019 r. (WB nr 83) na wniosek MZB z dnia 23 lipca 2019 r., (pismo z dnia 3 września 2019 r. skierowane przez Wydział Lokalowy do Wydziału Finansowego w sprawie przekazania wadium na poczet czynszu do MZB w Raciborzu),

- nr 304/OGM/2018 podpisanej w dniu 21 września 2018 r., wadium na kwotę 440,00 zł przekazano do MZB w Raciborzu w dniu 24 maja 2019 r. (WB nr 58) na wniosek MZB z dnia 14 marca 2019 r. (pismo z dnia 22 maja 2019 r. skierowane przez Wydział Lokalowy do Wydziału Finansowego w sprawie przekazania wadium na poczet czynszu do MZB w Raciborzu).

Miejski Zarząd Budynków w Raciborzu nie zwracał się do Wydziału Finansowego Urzędu Miasta Racibórz po podpisaniu umów z najemcami o przekazanie na poczet czynszu wadium wpłaconego w przetargu na najem lokali użytkowych, które powinny zostać przesłane na poczet czynszu bezpośrednio po zawarciu umowy. Zastrzeżenie zaliczenia wadium w poczet czynszu najmu lokalu dopiero po wykonaniu remontu określonego w umowie najmu dotyczyło tylko lokali mieszkalnych.

Przyczyną nieterminowego przekazania wadium na poczet czynszów było informowanie z dużą zwłoką Wydziału Lokalowego przez MZB w Raciborzu o zawarciu umów najmu lokali użytkowych przez przeoczenie pracownika i przeświadczenie, że informację do Wydziału Lokalowego należy przekazać po zakończeniu remontu przez najemcę lokalu użytkowego.

Zgodnie z § 27 pkt 5 zarządzenia Nr RC.120-12/2014 Prezydenta Miasta Racibórz – Kierownika Urzędu Miasta z dnia 4 marca 2014r. w sprawie: wprowadzenia instrukcji dotyczącej obiegu, zatwierdzania i kontroli finansowej dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta Racibórz, a następnie § 27 pkt 4 zarządzenia Nr RC.120-31/2018 Prezydenta Miasta Racibórz - Kierownika Urzędu Miasta z dnia 14 czerwca 2018 r., terminowe składanie do wydziału finansowego wniosków o zwrot zabezpieczenia (z podaniem kwoty podlegającej zwrotowi oraz numerem rachunku bankowego, na który

należy dokonać zwrotu – przy zabezpieczeniach w pieniądzu) po uprzednim sprawdzeniu zasadności zwrotu należało do pracowników wydziałów merytorycznych Urzędu Miasta Racibórz: Inwestycji i Urbanistyki, Organizacyjnego, Komunalnego.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników, przyczyną zaniechania zwrotu zabezpieczeń należytego wykonania było przeoczenie lub brak przepływu informacji pomiędzy Wydziałami.

Wniosek nr 7

Zapewnić terminowy zwrot zabezpieczenia należytego wykonania umów oraz kwot pozostawionych na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi, stosownie do art. 151 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 z późn. zm.) oraz zgodnie z § 27 pkt 5 zarządzenia Nr RC.120-12/2014 Prezydenta Miasta Racibórz – Kierownika Urzędu Miasta z dnia 4 marca 2014 r., a następnie § 27 pkt 4 zarządzenia Nr RC.120-31/2018 Prezydenta Miasta Racibórz - Kierownika Urzędu Miasta z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie: wprowadzenia instrukcji dotyczącej obiegu, zatwierdzania i kontroli finansowej dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta Racibórz.

Wniosek nr 8

Zapewnić bieżące przekazywanie informacji przez Miejski Zarząd Budynków w Raciborzu bezpośrednio po podpisaniu umów najmu lokali użytkowych, celem terminowego przekazywania na poczet czynszu wadium wpłaconych w przetargu, zgodnie z § 1 ust. 14 zarządzenia Nr 4/2010 Prezydenta Miasta Racibórz z dnia 17 grudnia 2010 r. wprowadzającego regulamin przetargów o najem lokali użytkowych i garaży w zasobie Gminy Miasta Racibórz z późn.zm., mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie dochodów podatkowych:

- *W latach 2015 - 2019 do dnia kontroli, nieprawidłowo przeprowadzono czynności mające na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności wykazanych przez podatników podatku od nieruchomości danych o posiadanych nieruchomościach oraz nie wezwano podatników do złożenia korekt deklaracji podatkowych, do wyjaśnienia przyczyn ich niezłożenia, a podatników podatku od nieruchomości, osób fizycznych do złożenia aktualnych informacji podatkowych. Zgodnie z art. 272 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.), organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Stosownie do art. 274a § 1 tej ustawy, organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku. W myśl art. 274a § 2 tej ustawy, w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.*

Powyższe dotyczyło:

➤ podatników o numerze karty kontowej PN001776/P, PN001822/P, PN001781, PN001777/P, PN001775/P, PN001782/P, PN001785, PN001868/P, PN001784, PN1783/P (osoby prawne), będącymi jednostkami oświatowymi, którzy w deklaracjach na podatek od nieruchomości za lata 2015 - 2019 nie deklarowali do opodatkowania pomieszczeń zajętych przez pielęgniarki.

Zwolnienie z podatku od nieruchomości dla szkół i placówek oświatowych określa art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanym przepisem, zwolnione z podatku od nieruchomości są publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne objęte systemem oświaty oraz prowadzące je organy. Zwolnienie to nie dotyczy jednak przedmiotów opodatkowania zajętych na działalność gospodarczą inną niż działalność oświatowa. Mając na uwadze przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn.zm.), a następnie ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59 z późn. zm.), określające działalność prowadzoną w ramach systemu oświaty, należy stwierdzić, iż obejmuje ona kształcenie i wychowanie dzieci i młodzieży. Działania, które powinien zapewnić system oświaty, określa art. 1 ww. ustawy. Są to m.in. działania zapewniające realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny, możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez różne podmioty. Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 10, art. 3 oraz art. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217 z późn zm.), działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania są działalnością w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych. Świadczenia zdrowotne mogą być udzielane m.in. przez osoby fizyczne wykonujące zawód medyczny lub przez grupową praktykę pielęgniarek. W świetle przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.), a obecnie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 646 z późn zm.), a także ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, która dla określenia pojęcia działalności gospodarczej odwołuje się do przepisów tej ustawy, działalność w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych stanowi działalność gospodarczą. Zgodnie z art. 83a ustawy o systemie oświaty, obecnie art. 180 ust.1 ustawy prawo oświatowe, prowadzenie szkoły lub placówki oraz zespołu nie jest działalnością gospodarczą. Z powyższego wynika, że zwolnienie z art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie dotyczy nieruchomości lub ich części zajętych na udzielanie świadczeń zdrowotnych. Zwolnienie z podatku od nieruchomości dotyczy tylko nieruchomości zajętych na działalność oświatową.

W trakcie kontroli wezwano ww. podatników do udzielenia wyjaśnień w zakresie zaniechania opodatkowania gabinetów pielęgniarek oraz złożenia odpowiednich korekt deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2015 - 2019.

Podatnicy o nr kartach kontowych: PN001776/P, PN001822/P, PN001781, PN001777/P, PN001775/P, PN001782/P, PN001785, złożyli korekty deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2015 – 2019. Podatnikom przypisano podatek od nieruchomości w łącznej kwocie 2.488,00 zł. Podatnicy wpłacili należny podatek.

Podatnicy o nr kart kontowych: PN001868/P, PN001784/P, PN001783/P do dnia kontroli nie złożyli korekt deklaracji na podatek od nieruchomości.

➤ podatników podatku od nieruchomości o nr kart kontowych PN022635/F, PN022312/F (osób fizycznych), których do dnia kontroli, organ podatkowy nie wezwał do złożenia informacji w sprawie podatku od nieruchomości.

Podatnik o nr karty kontowej PNO22635/F nie złożył informacji w sprawie podatku od nieruchomości na lata 2018 – 2019, pomimo obowiązku wynikającego z art. 6 ust.6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Podatnik nabył nieruchomość na cele związane z prowadzoną działalnością gospodarczą na podstawie aktu notarialnego z 1 grudnia 2017 r. Na podstawie ww. aktu notarialnego oraz zawiadomień o zmianach w danych ewidencyjnych wprowadzanych 4 grudnia 2018 r. oraz 9 kwietnia 2019 r. do ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Raciborskiego, organ podatkowy opodatkował nabywane przez podatnika nieruchomości.

Podatnik o nr karty kontowej PN022312/F nie złożył informacji w sprawie podatku od nieruchomości na lata 2017-2019, pomimo że nabył nieruchomość na cele związane z działalnością gospodarczą na podstawie aktu notarialnego z 12 kwietnia 2017 r.

Zgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 849 z późn zm.), osoby fizyczne są obowiązane złożyć właściwemu organowi podatkowemu informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych, sporządzoną na formularzu według ustalonego wzoru, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie albo wygaśnięcie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości lub od dnia zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w art.6 ust.3 tej ustawy.

Wymiaru podatku od nieruchomości dokonywano na podstawie danych będących w posiadaniu organu podatkowego tj. aktów notarialnych oraz danych z ewidencji gruntów.

Wzory formularzy informacji w sprawie podatku od nieruchomości zostały określone w załączniku nr 1 do:

- uchwały nr XXXIV/495/2017 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości;

- uchwały nr XLIV/662/2018 Rady Miasta Racibórz z dnia 26 września 2018 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

W trakcie kontroli wezwano podatników do złożenia stosownych informacji. Podatnicy złożyli informacje w sprawie podatku od nieruchomości.

➤ podatnika o nr karty kontowej PN00498, który w latach 2015 - 2019 wykazywał w deklaracjach na podatek od nieruchomości, powierzchnię gruntów niezgodną z postanowieniami umowy użyczenia zawartej z Gminą Racibórz w dniu 1 czerwca 2010 r. Na mocy niniejszej umowy podatnikowi użyczono m.in. grunt o powierzchni 1.288 m².

W deklaracjach na podatek od nieruchomości na lata 2015 - 2019 podatnik wykazał w pozycji „informacje o zwolnieniach” przysługujące mu na podstawie podjętych w latach 2014 – 2018 uchwał Rady Miasta Racibórz w sprawie stawek podatku od nieruchomości, grunty pozostałe o powierzchni 882,56 m².

Różnica pomiędzy zadeklarowaną, a użyczoną powierzchnią gruntów wyniosła: 405,44 m².

Skutkiem powyższego nieprawidłowo obliczono i wykazano w sprawozdaniach rocznych Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych Miasta Racibórz za lata 2015 – 2018 oraz Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r., od początku roku do dnia 31 grudnia

2016 r., od początku do dnia 31 grudnia 2017 r., od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 r., od początku roku do 30 września 2019 r., kwotę skutków finansowych wynikających ze zwolnień w podatku od nieruchomości wprowadzonych ww. uchwałami Rady Miasta Racibórz oraz skutków obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości.

Powyższe było niezgodne z zasadami sporządzania ww. sprawozdań wynikającymi z § 3 ust. 1 pkt 10 oraz § 8 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik Nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119 z późn. zm.) oraz § 3 ust. 1 pkt 10 oraz § 7 ust. 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik Nr 36 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109 z późn. zm.). Zgodnie z przytoczonymi przepisami, sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego – sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej, w sposób następujący: w kolumnie „Skutki udzielonych ulg i zwolnień ...” wykazuje się (bez ulg i zwolnień ustawowych) skutki finansowe wynikające ze zwolnień i ulg w podatkach i opłatach wprowadzonych przepisami uchwał rad gmin wydanymi na podstawie ustawowych upoważnień.

Zgodnie z § 8 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” stanowiącej załącznik Nr 39 do ww. rozporządzenia kwoty, dotyczące skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg i zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa obliczonych za okres sprawozdawczy - wykazane w odpowiednich kolumnach sprawozdania, powinny być zgodne z odpowiadającymi tym kwotom skutkami, wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów samorządowych jednostek budżetowych i jednostek samorządu terytorialnego, odpowiednio do przepisów rozporządzenia.

W myśl § 9 ust. 1 i 2 ww. rozporządzeń, kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W trakcie kontroli w dniu 7 listopada 2019 r. podatnik złożył korekty deklaracji na podatek od nieruchomości na lata 2015 - 2019, w których wykazał powierzchnię gruntów zgodną z postanowieniami zawartej ww. umowy.

Skutki zwolnień w podatku od nieruchomości wyliczone przez pracownika Urzędu wynosiły: w 2015 r. 145,96 zł, w 2016 r. 145,96 zł, w 2017 r. 145,96 zł, w 2018 r. 154,07 zł, w 2019 r. 162,18 zł.

➤ podatnika o nr karty kontowej PN000451/P, który w deklaracjach na podatek od nieruchomości na 2016 r. i na 2017, wykazał do zwolnienia na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, budowle: linie zasilaczy prądu stałego o wartości 21.310,00 zł.

Stosownie do art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.), budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to budowle, będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2017 r. zwalnia się od podatku od nieruchomości: budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym oraz zajęte pod nie grunty, jeżeli: a) zarządca infrastruktury jest obowiązany do jej udostępnienia licencjonowanym przewoźnikom kolejowym lub b) są przeznaczone wyłącznie do przewozu osób wykonywanego przez przewoźnika kolejowego, który równocześnie zarządza tą infrastrukturą bez udostępnienia jej innym przewoźnikom, lub c) tworzą linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1.435 mm.

W dniu 1 lutego 2018 r. podatnik złożył do Urzędu Miasta Racibórz roczną deklarację na podatek od nieruchomości na 2018 r., w której nie wykazał do zwolnienia żadnych budowli. Do deklaracji podatnik złożył wyjaśnienie, w którym wskazał, iż w związku ze zmianą definicji „infrastruktury kolejowej”, zwiększono do opodatkowania wartość budowli o kwotę 21.310,00 zł, tj. o kwotę, która do tej pory wykazywana była jako zwolniona z opodatkowania. W 2019 r. w rocznej deklaracji na podatek od nieruchomości podatnik, również wykazał do opodatkowania wartość ww. budowli.

Organ podatkowy nie prowadził działań w celu weryfikacji prawidłowości deklarowania przez podatnika ww. danych, w tym prawidłowości udzielonego podatnikowi zwolnienia.

W myśl art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 z późn. zm.), infrastruktura kolejowa to elementy określone w załączniku nr 1 do tej ustawy, zgodnie z którym, w skład infrastruktury kolejowej wchodzi elementy, pod warunkiem że tworzą część linii kolejowej, bocznicę kolejowej lub innej drogi kolejowej, lub są przeznaczone do zarządzania nimi, obsługi przewozu osób lub rzeczy, lub ich utrzymania: m.in. przepusty, tunele, przejścia nad i pod torami, rampy towarowe, w tym w terminalach towarowych wraz z drogami dowozu i odwozu towarów do dróg publicznych, drogi technologiczne i przejścia wzdłuż torów, mury ogradzające żywoploty, ogrodzenia, urządzenia przetwarzania i rozdziału energii elektrycznej na potrzeby zasilania trakcyjnego: podstacje, kable zasilające pomiędzy podstacjami i przewodami jezdny, sieć trakcyjna wraz z konstrukcjami wsporczy i grunty, oznaczone jako działki ewidencyjne, na których znajdują się elementy infrastruktury.

W trakcie kontroli pismem z dnia 29 listopada 2019 r. wezwano podmiot do udzielenia stosownych wyjaśnień w zakresie prawidłowości opodatkowania/zwolnienia w deklaracjach na podatek od nieruchomości budowli o wartości 21.310,00 zł.

Pismem z dnia 22 stycznia 2020 r. poinformowano, że podatnik skorygował deklarację na podatek od nieruchomości na rok 2017 wykazując do opodatkowania budowle o wartości 21.310 zł na kwotę 426 zł, a należność uregulował w dniu 17 stycznia 2020 r.

Zadania w zakresie dokonywania weryfikacji informacji podatkowych, deklaracji podatkowych dokonywania wymiaru podatków lokalnych od osób fizycznych i prawnych należały do obowiązków pracowników ds. wymiaru podatków i opłat Wydziału Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Beata Koszowska-Gralak – Skarbnik Miasta Racibórz.

Wniosek nr 9

Wyegzekwować od podatników PN001868/P, PN001784, PN1783/P korekty deklaracji na podatek od nieruchomości, stosownie do art. 274a § 1, § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.) oraz wymogów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.).

Wniosek nr 10

Sporządzić korekty sprawozdań Rb-27S oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych Miasta Racibórz za lata 2015 - 2019 w zakresie zwolnień w podatku od nieruchomości wynikających z treści uchwał Rady Miasta Racibórz, stosownie do wymogów § 24 ust. 6 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik Nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 z późn. zm.).

Wniosek nr 11

Ponownie przeanalizować prawidłowość opodatkowania budowli będących w posiadaniu podatnika o nr kart kontowej PN000451/P, mając na uwadze art. 21, art. 272 pkt 3, art. 274a § 1, § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r., poz. 900 z późn. zm.) oraz wymogi ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 z późn. zm.), a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wszcząć wobec ww. podatnika postępowanie podatkowe w trybie art. 165 ustawy Ordynacja podatkowa w celu ustalenia prawidłowego wymiaru.

Wniosek nr 12

Wzmocnić nadzór nad pracownikami ds. wymiaru podatków i opłat Wydziału Finansowego w zakresie:

- prawidłowego dokonywania weryfikacji prawidłowości składanych deklaracji podatkowych, stosownie do art. 272 pkt 1 lit. a, pkt 3, art. 274a § 1, § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r., poz. 900 z późn. zm.), mając na uwadze wymogi ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.),
- prawidłowego wykazywania skutków zwolnień w podatku od nieruchomości w sprawozdaniach budżetowych Rb-PDP oraz Rb-27S, stosownie do § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 z późn. zm.), § 3 ust. 1 pkt 10 i 12 oraz § 7 ust. 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik Nr 36 do ww. rozporządzenia, mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie dochodów z mienia:

- *W latach 2015 - 2019 nie podejmowano lub nieterminowo podejmowano czynności egzekucyjne należności cywilnoprawnych oraz publicznoprawnych przysługujących Miastu Racibórz. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.*

Powyższe dotyczyło należności:

- *publicznoprawnych z tytułu: grzywien w celu przymuszenia do wykonania obowiązku szkolnego, opłat za zajęcie pasa drogowego, opłata dodatkowych za brak uiszczenia opłaty parkingowej, które na dzień 31 grudnia 2018 r. stanowiły kwotę 5.272,30 zł oraz na dzień 31 października 2019 r. kwotę 10.320,90 zł. Należności publicznoprawne powstały w latach 2010 - 2013.*

Wobec 12 należności publicznoprawnych z ww. tytułu po otrzymaniu postanowień o umorzeniu postępowań egzekucyjnych z urzędów skarbowych w latach 2012 - 2014 nie podejmowano ponownych czynności w celu wyegzekwowania należności.

Niebieżące prowadzenie czynności zmierzających do egzekwowania należności Gminy Miasta Racibórz przyczyniło się powstania przedawnień należności publicznoprawnych, co skutkuje niemożliwością ich dochodzenia.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, do spraw dotyczących należności publicznoprawnych, nieuregulowanych tą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60) i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800 z późn. zm.). W myśl art. 70 § 1 ustawy Ordynacji podatkowej, zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Należności nie były zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym.

- *cywilnoprawnych, z tytułu kar umownych za opóźnienie oraz za nienależyte wykonanie umów zleceń, które na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz 31 października 2019 r. wynosiły 25.559,96 zł. Powyższe dotyczyło należności od czterech kontrahentów prowadzących działalność gospodarczą:*

• *należność cywilnoprawna z tytułu nienależytego wykonania umowy zlecenia w kwocie 528,72 zł. Nakaz zapłaty został wydany dnia 14.07.2011 r.,*

• *należność cywilnoprawna z tytułu nienależytego wykonania umowy zlecenia w kwocie 1.530,34 zł. Nakaz zapłaty został wydany dnia 13.07.2011 r.*

W obydwu przypadkach pierwsze czynności egzekucyjne wszczęto dopiero wnioskami egzekucyjnymi z dnia 9.06.2019 r., które zostały zwrócone wierzycielowi Gminie Racibórz z powodu nie usunięcia braków. Do dnia zakończenia kontroli, nie przedłożono dalszych dokumentów na okoliczność egzekwowania ww. należności.

• *należność cywilnoprawna w kwocie 8.955,90 zł objęta wyrokiem karnym Sądu Rejonowego w Raciborzu Wydziału II Karnego z dnia 29.01.2002 r., czynności egzekucyjne wszczęte zostały wnioskiem z dnia 28.11.2002 r. W dniu 3 marca 2003 r. uzyskano postanowienie o umorzeniu postępowania. Do dnia kontroli nie podjęto żadnych czynności w celu wyegzekwowania należności.*

• *należność cywilnoprawna z tytułu kary umownej za opóźnienie pozostała do spłaty wynosiła 14.545,00 zł (pierwotna wartość należności opiewała na kwotę 58.072,00 zł.) Nakaz zapłaty został wydany w dniu 28.06.2007 r., w toku postępowania doszło do częściowej spłaty należności objętej pozwem, zawarta została także ugoda, jednak nie została wykonana na skutek śmierci dłużnika w roku 2009 r. Do dnia zakończenia kontroli wierzyciel nie podjął żadnych czynności w celu wyegzekwowania należności.*

W związku z brakiem podjęcia przez wierzyciela – Gminę Racibórz czynności zmierzających do wyegzekwowania należności cywilnoprawnych lub ich nieterminowe podejmowanie, egzekucja może okazać się nieskuteczna w przypadku podniesienia przez dłużnika zarzutu przedawnienia.

Zgodnie z treścią art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym dla ww. należności powstałych przed dniem 9 lipca 2018 r., jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosił lat dziesięć, a dla roszczeń o świadczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej trzy lata.

Ponadto na podstawie art. 117 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego, roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu, po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia. Bieg terminu przedawnienia należności cywilnoprawnej ulega przerwaniu, o czym stanowi art. 123 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Przerwanie biegu przedawnienia może nastąpić m.in. w wyniku podjęcia przed sądem takiej czynności, która przedsięwzięta jest bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia.

Należności nie były zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym.

Terminowe podejmowanie czynności zmierzających do egzekucji należności Miasta Racibórz należało: w zakresie należności publicznoprawnych do pracowników Wydziałów merytorycznych oraz Referatu ds. Budżetu.

W latach 2015 - 2019 (do miesiąca czerwca) czynności w zakresie egzekucji należności cywilnoprawnych powierzono podmiotowi zewnętrznemu, prowadzącemu obsługę prawną Miasta Racibórz, na podstawie umów nr OR.271.16.2017 z dnia 20 grudnia 2017 r. oraz nr OR.271.14.2019 z dnia 12 czerwca 2019 r. o usługi na pomoc prawną.

Wniosek nr 13

Przeanalizować saldo należności publicznoprawnych i dokonać odpisu należności przedawnionych, mając na uwadze art. 70 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r., poz. 900 z późn. zm.) oraz art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

Wniosek nr 14

Zapewnić terminowe podejmowanie czynności egzekucyjnych należności cywilnoprawnych oraz publicznoprawnych przysługujących Miastu Racibórz zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie inwentaryzacji:

- *Na dzień 31 grudnia 2018 r. nieprawidłowo przeprowadzono inwentaryzację w drodze weryfikacji należności i zobowiązań, wynikających z sald kont 221 – „Należności z tytułu dochodów budżetowych” oraz 240 – „Pozostałe rozrachunki”, prowadzonych w księgach Urzędu Miasta Racibórz, niezgodnie z wymogami art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.). Na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację należności spornych i wątpliwych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów dla których nie przewidziano innych metod inwentaryzacji - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.*

Ponadto, zgodnie z postanowieniami § 10 pkt 1 zarządzenia Nr RC.120-68/2015 Prezydenta Miasta Racibórz - Kierownika Urzędu Miasta z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji Inwentaryzacji w Urzędzie Miasta Racibórz, celem inwentaryzacji w drodze weryfikacji sald jest stwierdzenie, czy rzeczywiście posiadane przez jednostkę dokumenty źródłowe potwierdzają istnienie określonego salda oraz czy jest ono realne i prawidłowo wycenione.

Powyższe polegało na tym, że w wyniku inwentaryzacji nie stwierdzono różnic pomiędzy stanem wynikającym z ksiąg rachunkowych, z kont 221 i 240, a dokumentami źródłowymi, pomimo, że na dzień przeprowadzenia weryfikacji niżej wymienione salda były nierealne, przeterminowane i powinny zostać rozliczone. Dotyczyło to:

- należności publicznoprawnych Miasta Racibórz, których prawo skutecznego dochodzenia upłynęło do dnia 31 grudnia 2018 r. w związku z ich przedawnieniem, tj. niezwróconych do budżetu dotacji udzielonych z budżetu Miasta Racibórz, opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty parkingowej, grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązku szkolnego - na łączną kwotę 6.804,36 zł.

- zobowiązań wobec trzech wykonawców z tytułu zabezpieczeń należytego wykonania umowy na kwotę 18.990,36 zł, których termin zwrotu minął przed 31.12.2018 r. Zwrot ww. zabezpieczeń winien nastąpić do kwietnia i września 2014 r. oraz do stycznia 2007 r., Zwrotu dokonano dopiero w maju i lipcu 2019 r. po zgłoszeniu roszczenia przez wykonawcę, natomiast zabezpieczenie z 2007 r. przekazano na dochody trakcie kontroli, tj. 26 listopada 2019 r.

- zobowiązań z tytułu 30% zabezpieczeń należytego wykonania umów wpłaconych przez wykonawców, wobec których Miasto Racibórz posiadało roszczenia z tytułu rękojmi za wady w wykonaniu przedmiotu zamówienia – na łączną kwotę 19.732,14 zł, a w tym:

- *„Promil” K. Fieroch – kwota 7.885,53 zł,*
- *Przedsiębiorstwo Robót Drogowych sp. z o.o. – kwota 3.853,50 zł,*
- *Przedsiębiorstwo Usługowe BORBUD Sp. z o.o. - kwota 3.258,90 zł,*
- *RODAN Systems S.A. z o.o. - kwota 3.366,21 zł,*
- *TAK-BUD sp. z o.o. w likwidacji upadłościowej – kwota 1.368,00 zł.*

Pięć powyższych zabezpieczeń przelano na rachunek dochodowy Urzędu Miasta Racibórz w dniach 26 oraz 29 listopada 2019 r., z rachunku depozytowego, na którym były przechowywane. Do dnia kontroli zabezpieczenia należytego wykonania wpłacone przez firmy: „Promil” K. Fieroch, Przedsiębiorstwo Robót Drogowych sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Usługowe BORBUD Sp. z o.o. pozostawały na koncie bankowym depozytowym, a usunięcie usterek pokryto ze środków własnych Miasta Racibórz.

W ramach zatrzymanych środków firma RODAN Systems S.A. z o.o. nie była wzywana do usunięcia usterek, środki pozostawały na koncie bankowym depozytowym, 30% zabezpieczeń przekazano na dochody w trakcie kontroli.

- zobowiązania z tytułu zaliczek pobranych na pokrycie kosztów postępowań związanych ze sprzedażą nieruchomości, będących przedmiotem obrotu w latach 2006 - 2014 na kwotę 24.578,20 zł. Brak możliwości poboru powyższych opłat z tytułu zaliczek na koszty operatorów szacunkowych zostało stwierdzone podczas ostatniej kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach. Do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 6 grudnia 2019 r. pozostałość kwot wpłaconych na

poczet zakupu nieruchomości utrzymywana była na rachunku depozytowym i nie dokonano rozliczenia salda z ww. tytułu wpłaty.

Ponadto dodać należy, że ww. kwoty nie stanowiły faktycznych zobowiązań Miasta Racibórz.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników wydziałów merytorycznych Urzędu Miasta Racibórz biorących udział przy weryfikacji, zabezpieczenia nie zostały zwrócone przez przeoczenie. Wskazano także, że w obowiązujących przepisach wewnętrznych nie występują wytyczne określające postępowanie w przypadku uzasadnionego zatrzymania sumy depozytowej z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, która nie podlega zwrotowi Wykonawcy - w tym terminu przekazania dyspozycji do Wydziału Finansowego w celu rozliczenia zatrzymanej sumy depozytu z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Ponadto, Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że nie zwracał się do Referatu ds. Księgowości Jednostki Budżetowej o przyjęcie na dochody wpłat na pokrycie kosztów sporządzenia operatów szacunkowych celem wyceny nieruchomości, których skuteczne prawo dochodzenia upłynęło, przyczynami utrzymywania stanu rozrachunków było również brak sprecyzowanych ustaleń pomiędzy wydziałami oraz przekonanie, że kierowane do Referatu ds. księgowości polecenia zwrotu należności na tym etapie kończyło postępowanie, za który odpowiedzialny był ww. Wydział.

Analiza i kontrola kont rozrachunkowych, przeprowadzenie weryfikacji kont księgowych, wyjaśnienie powstałych różnic oraz inwentaryzacja roczna tych kont zgodnie z zarządzeniem Prezydenta należały do Inspektora oraz Podinspektora w Wydziale Finansowym Referatu ds. Księgowości Jednostki Budżetowej.

Do zadań Kierownika Referatu ds. Księgowości Jednostki Budżetowej realizowanych w procesie inwentaryzacji należało m.in.: weryfikacja ewidencji księgowej z ewidencją prowadzoną w poszczególnych jednostkach organizacyjnych UM w zakresie aktywów i pasywów, przeprowadzenie inwentaryzacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji stanu aktywów i pasywów, rozliczenie różnic inwentaryzacyjnych aktywów i pasywów dokonanej drogą potwierdzenia salda oraz porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników w roku, którego inwentaryzacja dotyczy.

Sprawowanie ogólnego nadzoru nad całokształtem prac inwentaryzacyjnych oraz nadzorowanie przeprowadzenia weryfikacji stanu aktywów i pasywów nie objętych inwentaryzacją w drodze spisu z natury oraz w drodze uzyskania pisemnego potwierdzenia salda od kontrahentów należało do p. Beaty Koszowskiej – Gralak – Skarbnika Miasta Raciborza.

Wniosek nr 15

Przeprowadzić inwentaryzację w drodze weryfikacji w sposób zapewniający uzyskanie rzetelnych danych o aktywach i pasywach, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351 z późn. zm.) oraz § 10 zarządzenia Nr RC.120-68/2015 Prezydenta Miasta Racibórz - Kierownika Urzędu Miasta z dnia 9 listopada 2015 r., mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

Wniosek nr 16

Rozliczyć saldo pozostałe z kwot wpłaconych na poczet zakupu nieruchomości utrzymywane na rachunku depozytowym, mając na uwadze art. 25 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65), poprzez przekazanie pobranych zaliczek na dochody Miasta Racibórz.

W zakresie ksiąg rachunkowych:

- *W dniu 31 grudnia 2018 r. ujęto roszczenie z tytułu dotacji na prowadzenie przedszkola niepublicznego na kwotę 910.007,55 zł w księgach rachunkowych Urzędu Miasta Racibórz na kontach rozrachunkowych zarówno jako należność i zobowiązanie, pomimo że na ten dzień jednostka nie posiadała żadnych rozrachunków z tego tytułu.*

Zgodnie z art. 4 ust. 1, ust. 1a, ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 29 września 2019 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.), jednostki są obowiązane stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. W celu rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostka jest obowiązana przedstawiać wszelkie dodatkowe informacje konieczne do spełnienia tego obowiązku w informacji dodatkowej. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Ww. roszczenia ujęto na koncie stronie WN konta 240/08 – „Pozostałe rozrachunki – roszczenia sporne” (bez klasyfikacji budżetowej), w korespondencji z kontem 201/31 – „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami roszczenia sporne” strona MA.

Skutkiem dokonania nieprawidłowego księgowania ww. roszczenia, zawyżono o kwotę 910.007,55 zł należności ujęte w bilansie sporządzonym przez jednostkę budżetową Urząd Miasta Racibórz w pozycji B.II.4 „Pozostałe należności” na dzień 31 grudnia 2018 r.

Powyższe roszczenie powstało w związku ze złożeniem pozwu przeciwko Gminie Racibórz w Sądzie Okręgowym w Gliwicach w dniu 7 listopada 2016 r. Pozew został oddalony, także w II instancji, postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 8 listopada 2017 r. Do dnia zakończenia kontroli strona wniosła skargę kasacyjną.

W związku z powyższym jednostka winna utworzyć rezerwę na zobowiązanie z tytułu roszczenia spornego poprzez księgowanie na kontach 761 i 840 na czas trwającego postępowania sądowego. Po uprawomocnieniu się wyroku sądu apelacyjnego ustalo ryzyko zapłaty ww. zobowiązań.

Przepis art. 35d ustawy o rachunkowości nakłada na jednostki obowiązek tworzenia rezerwy na pewne lub o dużym stopniu prawdopodobieństwa przyszłe zobowiązania, których kwotę można w sposób wiarygodny oszacować, a w szczególności na straty z transakcji gospodarczych w toku, które spowodują wydatki lub powstanie zobowiązania na skutek m.in. toczącego się postępowania sądowego, obarczonego dużym ryzykiem przegranej. Rezerwy należy tworzyć w ciągu całego okresu sprawozdawczego jednostki, w momencie gdy zaistnieją przesłanki wystąpienia określonego ryzyka, jednak na pewno nie później niż na dzień bilansowy. Rezerwa powinna być utrzymywana w księgach rachunkowych tak długo, jak długom istnieje ryzyko, z powodu którego została utworzona. Rezerwy tworzy się

na ryzyko związane ze zdarzeniami pośrednio związanymi z działalnością operacyjną, z operacjami finansowymi albo z innym ryzykiem niż ogólne ryzyko prowadzenia działalności. Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej konto 840 służy do ewidencji rezerw. Ponadto w myśl art. 35 lit d ust. 2, 3 i 4 ustawy o rachunkowości rezerwy, zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych, kosztów finansowych lub strat nadzwyczajnych, zależnie od okoliczności, z którymi przyszłe zobowiązania się wiążą. Powstanie zobowiązania, na które uprzednio utworzono rezerwę, zmniejsza rezerwę.

Niewykorzystane rezerwy, wobec zmniejszenia lub ustania ryzyka uzasadniającego ich utworzenie, zwiększają na dzień, na który okazały się zbędne, odpowiednio pozostałe przychody operacyjne, przychody finansowe lub zyski nadzwyczajne.

Dokumenty w tym zakresie nie zostały przekazane przez Wydział Edukacji, Kultury i Sportu do Referatu ds. Księgowości Jednostki Budżetowej celem ich ujęcia w księgach w 2016 r. Pracownicy Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu uznali zobowiązanie za niebyłe w związku z odrzuceniem pozwu przez Sąd.

Za terminowe przekazanie dokumentów do Referatu ds. Księgowości Jednostki Budżetowej odpowiedzialni byli pracownicy Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu. Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników tego Wydziału przyczyną braku przepływu informacji była zmiana zakresów czynności oraz personalnie osób odpowiedzialnych za naliczanie dotacji.

Bilans Urzędu Miasta Racibórz na dzień 31 grudnia 2018 r. podpisali: p. Beata Koszowska-Gralak – Skarbnik Miasta Racibórz oraz p. Dariusz Polowy – Prezydent Miasta Racibórz.

Za ujęcie roszczenia w księgach rachunkowych Urzędu Miasta odpowiedzialny był Podinspektor Referatu ds. Księgowości Jednostki Budżetowej w Wydziale Finansowym, nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik Referatu ds. Księgowości Jednostki Budżetowej.

W trakcie kontroli, Kierownik Referatu ds. Księgowości Jednostki Budżetowej złożył dokument PK WYD 460, na podstawie którego dokonano ujemnych zapisów na kwotę 910.007,55 zł na kontach 240/08WN i 201/31 MA oraz dokonano ponownie zapisu na ww. kwotę w księgach Urzędu Miasta na kontach 761/08 WN oraz 840/05 MA, tworząc tym samym rezerwę na zobowiązanie z tytułu roszczenia spornego.

Wniosek nr 17

Przeanalizować ryzyko zapłaty zobowiązań z tytułu dotacji na prowadzenie przedszkola niepublicznego na kwotę 910.007,55 zł oraz zasadność pozostawienia w księgach rachunkowych Urzędu Miasta Racibórz rezerwy na zobowiązania z tego tytułu, a także wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Finansowego w zakresie tworzenia rezerw na zobowiązania oraz ujmowania w księgach rachunkowych aktywów i pasywów zgodnie z ich treścią ekonomiczną, mając na uwadze art. 4 ust. 1, 1a, 2 i 4 oraz art. 35 lit. d ust. 2, 3 i 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 395 z późn. zm.) oraz wymogi rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia

13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej, mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

- *Za okres od stycznia do września 2019 r. z rachunku bankowego wydzielonego do operacji VAT w Urzędzie Miasta Racibórz dokonywano zwrotu jednostkom budżetowym podległym Gminie Racibórz nadwyżki podatku VAT naliczonego nad należnym.*

Taki sposób rozliczeń podatku naliczonego nad należnym był niezgodny z zasadą finansowania tych jednostek określoną w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.). W myśl tej zasady, jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego (finansowanie brutto). Stąd nie powstają żadne zobowiązania wobec tych jednostek. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ww. ustawy, podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany „planem finansowym jednostki budżetowej”.

Stosownie do art. 15 ust. 4a ww. ustawy, wyłącznie samorządowy zakład budżetowy może otrzymać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środki finansowe wynikające z rozliczenia podatku od towarów i usług, z tym że ich wysokość nie może być wyższa niż wynikająca z rozliczenia tego podatku związanego z tym zakładem.

Powyższe dotyczyło kwoty 92.437,87 zł z tytułu podatku VAT, który zwrócono następującym jednostkom budżetowym: Zespół Szkolno-Przedszkolny nr 3, Szkoła Podstawowa nr 3, Szkoła Podstawowa nr 1, Urząd Miasta Racibórz, Zespół Obsługi Placówek Oświatowych, Szkoła Podstawowa nr 18, Szkoła Podstawowa nr 15, Zespół Szkolno-Przedszkolny nr 4, Zespół Szkolno-Przedszkolny nr 2, Zespół Szkolno-Przedszkolny nr 1.

Nadwyżkę podatku naliczonego na należnym wynikającego z deklaracji częściowych za miesiąc grudzień 2018 r. zwrócono do jednostek budżetowych w styczniu 2019 r.

Środki z tytułu zwrotu podatku VAT, przekazanego w 2019 r. do jednostek budżetowych zawierały także kwoty podatku VAT w wyniku złożonych korekt deklaracji częściowych za okresy: luty, październik i grudzień 2016 r., marzec, maj, czerwiec i grudzień 2017 r.

Ww. zwrotów dokonywano na podstawie § 7 ust. 2 Instrukcji w sprawie scentralizowanych zasad rozliczenia podatku od towarów i usług, prowadzenia ewidencji sprzedaży i zakupów dla celów podatku oraz sporządzania deklaracji częściowych VAT przez jednostki i zakłady budżetowe Miasta Racibórz, wprowadzonej zarządzeniem Nr 1122/2016 z 28 grudnia 2016 r. oraz § 7 ust. 3 ww. Instrukcji wprowadzonej zarządzeniem Nr 295/2019 Prezydenta Miasta Racibórz z dnia 11 lipca 2019 r. (ze zmianami).

W zarządzeniach tych zapisano, że w przypadku, gdy z deklaracji VAT lub korekty deklaracji VAT dla podatku od towarów i usług wynikać będzie kwota do zwrotu, podatek zostanie przekazany jednostce na wskazany przez jednostkę rachunek bankowy, z rachunku Miasta nie później niż do 60 dni lub po otrzymaniu środków z Urzędu Skarbowego.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników, zwrot środków był realizowany jako rozrachunki z tytułu VAT.

Projekt ww. zarządzenia przygotowany został przez Kancelarię Doradcy Podatkowego Joanny Rudzkiej, zgodnie umową CRU-0492/16 z dnia 27.06.2016 r.

W uchwale nr III/31/2019 Rady Miasta Racibórz z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie budżetu Miasta Racibórz na 2019 rok zawarto upoważnienie do zwrotu podatku VAT wyłącznie zakładom budżetowym oraz prawo do zmniejszenia wydatków w roku bieżącym.

Osobami zatwierdzającymi wartość podatku VAT do zwrotu jednostkom budżetowym były: Beata Koszowska-Gralak – Skarbnik Miasta Racibórz (zwroty z dn. 23.08.2019 r., 24.10.2019 r.), Kierownik Referatu ds. Księgowości Jednostki Budżetowej (pozostałe zwroty). Osobą dokonującą księgowania zwrotów podatku VAT jednostkom budżetowym był Inspektor ds. księgowości jednostki budżetowej w Wydziale Finansowym. Nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik Referatu ds. Księgowości Jednostki Budżetowej.

Wniosek nr 18

Zaprzestać zwrotu podatku naliczonego nad należnym jednostkom budżetowym, stosownie do art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) oraz dokonać zmiany zapisów w zarządzeniu Nr 295/2019 Prezydenta Miasta Racibórz z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie scentralizowanych zasad rozliczenia podatku od towarów i usług, prowadzenia ewidencji sprzedaży i zakupów dla celów podatku oraz sporządzania deklaracji częściowych VAT przez jednostki i zakłady budżetowe Miasta Racibórz (ze zmianami), w zakresie dokonywania zwrotu jednostkom budżetowym nadwyżki podatku VAT naliczonego nad należnym, mając na uwadze art. 11 ust. 1, art. 15 ust. 4a tej ustawy.

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137), sprawozdanie o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych należy przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, **w terminie 30 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków pokontrolnych zawartych w niniejszym wystąpieniu przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń **w zakresie wymienionym w art. 9 ust. 4 ustawy** z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Zastrzeżenia można wnosić do **Kolegium** tutejszej Izby, **w terminie 14 dni** od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
Daniel Kołodziej

Elektronicznie podpisany przez Daniel Kołodziej