

Wrocław, 22 lutego 2024 roku

WK.WR.40.52.2023.403

**Pan
Paweł Pirek
Burmistrz Brzegu Dolnego**

**ul. Kolejowa 29
56-120 Brzeg Dolny**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) przeprowadziła, w okresie od 22 listopada 2023 r. do 23 stycznia 2024 r., kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Brzeg Dolny. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 23 stycznia 2024 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Kontrolą w zakresie prawidłowości udzielania zamówień w trybie ustawy Prawo Zamówień Publicznych objęto następujące zamówienia: „Modernizacja dachu budynku Liceum Ogólnokształcącego w Brzegu Dolnym” – postępowanie nr Z.P.271.1.2023, „Poprawa efektywności energetycznej budynku Pałacu w Brzegu Dolnym” – postępowanie nr ZP.271.17.2022, „Termomodernizacja budynku pływalni Aquasport w Brzegu Dolnym” – postępowanie nr ZP.271.15.2022.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

Dochody budżetowe

Organ podatkowy rozpatrzył wniosek złożony 9 marca 2022 r. przez podatnika nr R000806 (os. fizyczna) o umorzenie zaległości podatkowych z tytułu I i II raty za 2022 r., tj. przed terminami płatności zobowiązań podatkowych przypadającymi na: 15 marca 2022 r. (I rata – 255 zł), 15 maja 2022 r. (II rata – 254 zł) i powołując się na art. 67a § 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm., Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm., Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.) wydał 20 lipca 2022 r. decyzję nr PL.3111.08.2022, w której w całości uwzględnił złożony wniosek. Tymczasem w dniu złożenia wniosku podatnik nie posiadał zaległości podatkowych, a więc takie postępowanie na wniosek nie powinno być wszczęte. Stosownie do art. 165a § 1 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa, gdy postępowanie na żądanie strony z jakichkolwiek przyczyn nie może być wszczęte, organ podatkowy wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

Organ podatkowy w przypadku jedenastu na dwadzieścia trzy wydane w 2022 r. decyzje w sprawie umorzenia zaległości podatkowych w 2022 r. załatwił sprawy w terminie od 83 dni do 965 dni od wszczęcia postępowania (złożenia wniosku), nie zawiadomił podatników o nowym terminie załatwienia sprawy oraz nie poinformował o przyczynach niedotrzymania terminów. Tymczasem stosownie do postanowień art. 139 § 1 oraz 140 § 1 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Organ podatkowy o każdym przypadku niezakończonym sprawy we właściwym terminie obowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Organ podatkowy we wszystkich prowadzonych w 2022 r. postępowaniach podatkowych, wszczętych na podstawie złożonych wniosków o umorzenie zaległości podatkowych, a zakończonych wydaniem decyzji, nie założył metryk spraw w trakcie prowadzonych postępowań podatkowych. Powyższe świadczyło o naruszeniu art. 171a § 1 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa, który stanowi, że w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy.

Organ podatkowy przed wydaniem decyzji nr PL.3111.26.2022 z 20 grudnia 2022 r. w sprawie umorzenia zaległości z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2019-2020 (XII rata 2019 r., I rata 2020 r.) oraz podatku rolnego za 2019 r. (raty I-IV) mimo, że nie uwzględnił w całości wniosku podatnika o nr G000005 (os. prawna) o umorzenie zaległości (odmowa umorzenia I-IV raty podatku rolnego za 2020 r.), to nie zapewnił możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Tymczasem stosownie do postanowień art. 123 § 1 oraz art. 200 § 1 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa, organ podatkowy obowiązany jest zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Przed wydaniem decyzji organ podatkowy wyznacza stronie siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego.

W przypadku wszystkich decyzji ustalających wysokość podatku od nieruchomości za lata 2021 i 2022 wytypowanych do kontroli, organ podatkowy dokonywał przypisu zobowiązania podatkowego pod datą wydania decyzji, a nie pod datą faktycznego doręczenia. Tymczasem, zgodnie z postanowieniem art. 21 § 1 pkt 2 oraz art. 212 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa, zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania. Organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia.

Organ podatkowy, podatnikom o nr: N006497, N001438, N001030 wydał decyzje ustalające wysokość podatku od nieruchomości w latach 2021 i 2022, za nieruchomości będące we współwłasności (wspólność małżeńska) i doręczał je jednemu z nich. Tymczasem stosownie do postanowień art. 3 ust. 4 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r.

poz. 1170 ze zm., Dz.U z 2022 r. poz. 1452 ze zm.), jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy od nieruchomości lub obiektu budowlanego ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach. Jeżeli nieruchomość stanowi współwłasność, decyzję ustalającą wysokość podatku od nieruchomości doręcza się wszystkim współwłaścicielom, również wtedy gdy współwłaścicielami są małżonkowie. Stosownie do zapisów art. 145 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela – temu przedstawicielowi. W konsekwencji braku doręczenia decyzji wszystkim współwłaścicielom, zobowiązanie podatkowe ciążyło tylko na jednym współwłaścicielu (małżonku), co było niezgodne z obowiązującą zasadą odpowiedzialności solidarnej za zobowiązanie podatkowe, zawartą w art. 92 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

Organ podatkowy w niedostateczny sposób dokonywał czynności sprawdzających mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami oraz stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów wobec podatników o nr: J000035, J000082, J000123, J000135, J000069 (os. prawne), N003195, N006034, N004429 (os. fizyczne), co było niezgodne z postanowieniami art. 272 pkt 2, 3 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa. W trakcie kontroli organ podatkowy podjął działania, których konsekwencją było złożenie korekt deklaracji/informacji na podatek od nieruchomości przez podatników o nr: J000035, J000082, J000135 (os. prawne), N004429 (os. fizyczna). Podatnikom o nr: J000035, J000082 (os. prawne), N004429 (os. fizyczna) zwiększono zobowiązanie podatkowe za lata 2018–2023 o łączną kwotę 42.107 zł oraz podatnikowi nr J000135 (os. prawna) zmniejszono zobowiązanie podatkowe za lata 2019–2023 o łączną kwotę 80.877 zł. Podatników o nr: J000123, J000069 (os. prawna), N003195, N006034 (os. fizyczne) w trakcie kontroli wezwano do złożenia korekt deklaracji/informacji podatkowych.

Dług publiczny

W księgach rachunkowych budżetu (Organu) pod datą 31 grudnia 2022 r. ujęto (zapis Wn 909 i Ma 260-05) na podstawie pisma PKO Bank Polski S.A. niewymagalne (prognozowane) odsetki za okres od 1 stycznia do 24 maja 2023 r. w łącznej kwocie 952.163 zł (wynikające z umów organizacji i obsługi emisji obligacji z: 1 grudnia 2016 r., 20 grudnia 2017 r., 19 października 2018 r., 6 maja 2019 r., 21 maja 2020 r., 11 października 2021 r. i 28 listopada 2022 r.), zamiast niewymagalne odsetki z wyceny bilansowej zobowiązań z tytułu emisji obligacji wyłącznie za okres sprawozdawczy do końca 2022 r. (art. 28 ust. 1 pkt 8 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości; Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm., obecnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.), tj. odsetki naliczone przez PKO Bank Polski S.A. za okres od 25 listopada do 31 grudnia 2022 r. w kwocie 222.206 zł. Termin płatności łącznej kwoty odsetek za okres rozliczeniowy od 25 listopada 2022 r. do 24 maja 2023 r. przypadał na 24 maja 2023 roku. Odsetki ustalone podczas wyceny bilansowej zobowiązań z tytułu emisji

obligacji ujęto nieprawidłowo w prowadzonych w 2022 r. księgach rachunkowych Urzędu (zapis Wn 751 i Ma 201). Pod datą 31 stycznia 2023 r. w księgach Urzędu zaewidencjonowano również prognozowane na okres od 1 stycznia do 24 maja 2023 r. odsetki z tytułu emisji obligacji w kwocie 952.163 zł (równocześnie nastąpiło wyksięgowanie ich w księgach rachunkowych budżetu). Konsekwencją powyższego było wykazanie w bilansie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego według stanu na koniec 2022 r. zawyżonej o kwotę 729.957 zł sumy bilansowej (zawyżone aktywa w pozycji III „Rozliczenia międzyokresowe” i pasywa w pozycji I.1.1 „Zobowiązania finansowe krótkoterminowe”) oraz w bilansie Urzędu według stanu na koniec 2022 r. zobowiązań z tytułu dostaw i usług zawyżonych o 222.206 zł i zaniżonego o tę samą kwotę zysku netto po stronie pasywów (także w rachunku zysków i strat Urzędu sporządzonym na dzień 31 grudnia 2022 r.). Powyższe oznacza naruszenie zasady określonej w art. 4 ust. 2 powołanej ustawy o rachunkowości, zgodnie z którą jednostki obowiązane są do ujmowania zdarzeń, w tym operacji gospodarczych, w księgach rachunkowych i wykazywania w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Skutkiem powyższego było także zawyżenie zobowiązań z tytułu odsetek od wyemitowanych obligacji w sprawozdaniu Rb-28S (rozdział 75702 § 8110) za okres od początku roku do:

- 31 grudnia 2022 r. o kwotę 222.206 zł,
- 31 marca 2023 r. o kwotę 1.174.369 zł.

Błędne ustalenie w prowadzonych w 2022 r. księgach rachunkowych Organu kwoty niewymagalnych zobowiązań z tytułu odsetek od wyemitowanych obligacji za okres sprawozdawczy (wycena bilansowa) oraz ich ujęcie w księgach rachunkowych Urzędu świadczy również o nierzetelnym przeprowadzeniu inwentaryzacji:

- zobowiązań finansowych z tytułu wyemitowanych obligacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników według stanu na 31 grudnia 2022 r.; z wystawionego przez PKO Bank Polski S.A. potwierdzenia salda na dzień 31 grudnia 2022 r. wynikało zobowiązanie Gminy z tytułu umów organizacji i obsługi emisji obligacji w łącznej kwocie 27.322.206 zł (w tym: zobowiązanie główne w kwocie 27.100.000 zł i odsetki za okres od 25 listopada do 31 grudnia 2022 r. w kwocie 222.206 zł), a saldo Ma konta Organu 260 „Zobowiązania finansowe” według stanu na 31 grudnia 2022 r. wynosiło 28.052.163 zł (w tym: saldo Ma konta 260-04 w kwocie 27.100.000 zł i saldo Ma konta 260-05 w kwocie 952.163 zł). Różnica pomiędzy stanem wynikającym z ksiąg rachunkowych, a stanem wykazany przez bank wynosiła 729.957 zł,
- zobowiązań z tytułu dostaw i usług (saldo Ma konta Urzędu 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”) według stanu na 31 grudnia 2022 r. drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. W trakcie jej przeprowadzania nie stwierdzono różnic inwentaryzacyjnych w kwocie 222.206 zł, tymczasem

na powyższe saldo składały się niewymagalne odsetki od wyemitowanych obligacji za okres od 25 listopada do 31 grudnia 2022 r. w kwocie 222.206 zł (wycena bilansowa), które powinny być ujęte w księgach budżetu.

Powyższe świadczyło o naruszeniu art. 26 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 4 ust. 3 pkt 3 powołanej ustawy o rachunkowości. Celem inwentaryzacji jest ustalenie w sposób udokumentowany rzeczywistego stanu aktywów i pasywów na dany dzień oraz doprowadzenie stanów ewidencyjnych do stanów rzeczywistych (urealnienie sald wykazanych w księgach rachunkowych). Inwentaryzacja w drodze weryfikacji polega na porównaniu ujętych w ewidencji księgowej składników aktywów i pasywów, niezinventaryzowanych pozostałymi metodami, z odpowiednimi dokumentami oraz wyjaśnieniu i rozliczeniu ewentualnych różnic.

Gospodarka mieniem

Wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia o nr: GR.6840.10.2020 z 11 sierpnia 2020 r. – działka nr 388/8, 388/10 AM 1 obr. Brzeg Dolny; GR.7125.12.13.2020 z 19 sierpnia 2020 r. – lokal niemieszkalny 3 przy ul. Sienkiewicza; GR.6840.22.2021 z 23 grudnia 2021 r. – działka nr 207/4 AM 3 obręb Godzięcin nie zostały opublikowane na stronie internetowej Urzędu www.brzegdolny.pl lub <https://pion.umbrzegdolny.nv.pl/> (portal informacji o nieruchomościach Urzędu). Stosownie zaś do zapisów art. 35 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.) wykazy zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu.

Ogłoszenie o II przetargu ustnym nieograniczonym nr GR.6840.10.1.2020 z 12 listopada 2020 r. na zbycie m.in. działek o nr: 388/8, 388/10 nie zostało podane do publicznej wiadomości poprzez publikację na stronach internetowych Urzędu. Tymczasem stosownie do postanowień § 6 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1490 ze zm.) ogłoszenie o przetargu podlega publikacji na stronach internetowych i na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu obsługującego właściwy organ.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą: Burmistrz Brzegu Dolnego na podstawie na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) i art. 4 ust. 5 powołanej ustawy o rachunkowości, Skarbnik Gminy Brzeg Dolny na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zakresami czynności pracownicy merytoryczni Urzędu Miejskiego w Brzegu Dolnym.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Burmistrza, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383), w szczególności w zakresie:
 - a) dokonywania przypisów zobowiązań podatkowych pod datą doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalających wysokość tego zobowiązania, stosownie do postanowień art. 21 § 1 pkt 2 oraz art. 212 ustawy,
 - b) wydawania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, gdy postępowanie na żądanie strony z jakichkolwiek przyczyn nie może być wszczęte, stosownie do postanowień art. 165a § 1 ustawy,
 - c) zapewniania stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwiania wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, materiałów i zgłoszonych żądań oraz wyznaczania stronom siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, stosownie do postanowień art. 123 § 1 oraz art. 200 § 1 ustawy,
 - d) załatwiania spraw wymagających przeprowadzenia postępowania dowodowego bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a spraw szczególnie skomplikowanych – nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania oraz zawiadamiania stron w każdym przypadku niezakończona sprawy we właściwym terminie wraz z podaniem przyczyn niedotrzymania terminu i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, stosownie do postanowień art. 139 § 1 oraz art. 140 § 1 ustawy,
 - e) doręczania decyzji ustalających zobowiązanie podatkowe wszystkim ze współwłaścicielami w celu powstania solidarnej odpowiedzialności za to zobowiązanie, stosownie do postanowień art. 145 § 1 w związku z art. 92 § 1 ustawy,
 - f) zakładania metryk spraw w prowadzonych postępowaniach podatkowych, stosownie do postanowień art. 171a § 1 ustawy,
 - g) dokonywania czynności sprawdzających złożonych informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych i deklaracji na podatek od nieruchomości, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, stosownie do postanowień art. 272 pkt 2 i 3 ustawy.

2. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wynikach (w tym finansowych) przeprowadzonych działań wobec podatników o nr: J000123, J000069 (os. prawne), N003195, N006034 (os. fizyczne).
3. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) ujmowania w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych zgodnie z ich treścią ekonomiczną, w celu rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego w sprawozdaniach finansowych, stosownie do postanowień art. 4 ust. 2 ustawy,
 - b) przeprowadzania rzetelnej inwentaryzacji w drodze weryfikacji, stosownie do postanowień art. 26 ust. 1 pkt 3 w związku art. 4 ust. 3 pkt 3 ustawy.
4. Przestrzeganie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.), w szczególności w zakresie zamieszczania wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia na stronie internetowej Urzędu www.brzegdolny.pl, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy.
5. Przestrzeganie rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 2213), w szczególności w zakresie publikowania ogłoszeń o przetargach na stronie internetowej Urzędu www.brzegdolny.pl, stosownie do § 6 ust. 7 rozporządzenia.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Andrzej Lech

Przewodniczący Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym