



PREZYDENT MIASTA GLIWICE

FS.1710.1.2023

Gliwice, 03.07.2023 r.

nr kor. UM.634158.2023



**Szanowny Pan
Daniel Kołodziej
Prezes Izby
REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA
ul. GRABOWA 3
40-172 KATOWICE**

ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice
Tel. +48 32 231 30 41
Fax +48 32 231 27 25
boi@um.gliwice.pl
www.gliwice.eu

Godziny pracy Urzędu
Miejskiego:
poniedziałek - środa:
8:00 - 16:00;
czwartek: 8:00 - 17:00;
piątek: 8:00 - 15:00

Prezydent Miasta

ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice
Tel. +48 32 239 11 82
Fax +48 32 231 27 25
pm@um.gliwice.pl

W odpowiedzi na pismo proszę powołać się na nr sprawy: FS.1710.1.2023

Dotyczy: Wyjaśnienia odmowy podpisania protokołu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta Gliwice

Na podstawie art. 9 pkt.1a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, składam pisemne wyjaśnienia przyczyn odmowy odpisania protokołu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta Gliwice.

Kwestionujemy zapisy protokołu w zakresie:

1. str.40 protokołu *„Organ podatkowy nie skorzystał z możliwości przeprowadzenia u ww. podatników kontroli podatkowej, o której mowa w art. 281 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Zgodnie z przytoczonym przepisem, organy podatkowe pierwszej instancji mogą również przeprowadzić kontrolę podatkową u podatników. Zgodnie z art. 281 § 2 ww. ustawy, celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego”.*

Podtrzymujemy stanowisko, iż art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 70) w przypadku nieruchomości lub obiektu budowlanego stanowiącego współwłasność przewiduje solidarne opodatkowanie wszystkich współwłaścicieli, z zastrzeżeniem sytuacji określonych w ust. 4a-6 tegoż artykułu. Do stanu faktycznego przedmiotowej nieruchomości zastosowanie ma ust. 5 stanowiący, że jeżeli wyodrębniono własność lokali, obowiązek podatkowy odnośnie podatku od nieruchomości

od gruntu i od części budynku stanowiących nieruchomości wspólną ciężą na właścicielach w zakresach odpowiadających ich udziałowi w nieruchomości wspólnej. Przepis ten stanowi *lex specialis* względem ogólnej normy regulującej zasady opodatkowania przedmiotów znajdujących się współwłasności, tym samym ją wyłącza. Należy zauważyć, że ustawodawca świadomie i wprost pominął kwestię opodatkowania udziału w budowlu związanego z własnością wyodrębnionego lokalu. Rolą organów podatkowych nie jest wypełnianie „luk ustawowych” w przepisach prawa podatkowego, ani ich interpretacja rozszerzająca. Powyżej wskazana norma prawna w naszej ocenie nie daje podstaw do opodatkowania placów utwardzonych i latarni wokół budynku w którym kupujący nabywali wyodrębnione lokale. Ponadto Podatnik nie zna wartości placu utwardzonego oraz oświetlenia ulicznego, ponieważ nabył lokal z przypadającym udziałem w częściach wspólnych, nie posiada w swojej ewidencji środków trwałych tych budowli. Mając powyższe na uwadze, zarówno wezwanie w toku czynności sprawdzających, jak i kontrola u Podatnika nie są działaniami, które powinny być podejmowane w tej sprawie.

2. str. 47 i 48 protokołu *„Organ podatkowy nie przeprowadził postępowania w tym zakresie, nie wezwał podatnika/podatników do złożenia wyjaśnień w zakresie opodatkowania ww. gruntów. Stosownie do art. 272 pkt 3 i art. 274 a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800 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; 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. W myśl art. 21 § 3, § 5 ww. ustawy, jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Jeżeli przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, wysokość zobowiązania podatkowego ustala się zgodnie z danymi zawartymi w deklaracji, chyba że przepisy szczególne przewidują inny sposób ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego albo w toku postępowania podatkowego stwierdzono, że dane zawarte w deklaracji, mogące mieć wpływ na wysokość zobowiązania podatkowego, są niezgodne ze stanem faktycznym.”*

Informujemy iż, przedmiotowa działka podlega zwolnieniu ustawowemu określone w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tym samym jej nie zadeklarowanie nie wywołało skutków finansowych dla budżetu miasta Gliwice. W tym miejscu należy też wskazać, iż w/w zwolnienie ustawowe nie jest w żaden sposób rekompensowane Miastu przez budżet państwa, tak więc ewentualne niezgodności wynikające z wykazania przez podatnika w załączniku

ZDN-1 nie powodują, iż Miasta otrzymało zbyt wysoką lub za niską kwotę subwencji rekompensującej skutki zwolnienia.

Dodatkowo wskazać należy, iż brak zadeklarowania wszystkich zwolnionych z mocy ustawy działek w załączniku do deklaracji ZDN-1, nie stanowi czynu karalnego w myśl ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 654), jak za złożenie wadliwej deklaracji podatkowej. Jeżeli więc zachowanie to nie doprowadziło w konsekwencji do narażenia na uszczuplenie podatku, nie dochodzi do wyczerpania znamion czynu zabronionego, określonych w art. 54 lub 56 tego kodeksu. Podkreślić też należy, iż brak jest w takiej sytuacji podstawy prawnej do wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego, ponieważ podatek wykazany do zapłaty w deklaracji jest w takiej samej wysokości, jak kwota która byłaby określona w decyzji. Podkreślamy również iż, przedmiotem kontroli była gospodarka finansowa i realizacja dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, a nie szczegółowość wypełniania przez organ podatkowy przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, które nie mają wpływu na wysokość realizowanych dochodów.

3. str. 102 protokołu „[Na stronie internetowej pływalni Neptun nie zamieszczono informacji w jaki sposób Koncesjonariusz będzie realizował program „RODZINA 3+”, również na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Gliwicach, nie wskazano aby pływalnia Neptun oferowała zniżki w ramach programu Rodzina 3+.](#)”

W odniesieniu do uwag dot. informowania o realizacji programu Rodzina 3+, uchwały Rady Miasta w tym zakresie stanowią, że „potwierdzeniem możliwości korzystania z ulg, które zostały przewidziane dla członków rodzin wielodzietnych jest symbol/naklejka informująca o honorowaniu Karty „Rodzina 3+” umieszczona w witrynach lub innych widocznych miejscach obiektów uczestniczących w programie”. Ani umowa, ani uchwały nie wymagają informowania o warunkach udziału w programie na stronach Koncesjonariusza czy na stronie miasta. „Promocję programu w mediach” z uchwały należy czytać jako promocję programu samego w sobie. Informacje o programie Rodzina 3+ były zamieszczane m.in. na stronie miasta. Niezasadne jest zatem stwierdzenie, że na stronie Koncesjonariusza nie zamieszczono informacji, w jaki sposób będzie on realizował program RODZINA 3+.

4. str. 105 protokołu „[uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zwiierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć](#)”.

W gliwickich uchwałach w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, w tym na rok 2018 (i kolejne), w § 4 czytamy, że Rada Miasta upoważnia prezydenta do zaciągania:

- 1) zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć określonych w Załączniku Nr 2 do Uchwały;
- 2) zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Pominięcie tego faktu w protokole rzutuje na interpretację wyników kontroli, gdyż umowa koncesji jest zaliczana jako umowa na ciągłość. Ciągłość działania odnosi się do obowiązku zapewnienia przez JST realizacji określonych zadań publicznych, które zakładają w szczególności konieczność świadczenia określonych usług publicznych w sposób nieprzerwany (systematyczny), co zgada się z założeniami umowy koncesji. Do 2012 r. umowy wieloletnie zapewniające ciągłość działania JST były wykazywane w odrębnym załączniku przedsięwzięć do WPF. Następnie zapis ten skreślono i od 2012 r. umowy takie nie są już wymieniane jako kategoria „wieloletnich przedsięwzięć”. Określając przedmiot umów wieloletnich na zapewnienie ciągłości działania JST, stwierdzić należy, że pojęcie to nie znajduje bezpośredniej definicji w przepisach obowiązującego prawa. Umowy wieloletnie skutkują wydatkami budżetu każdego roku w okresie ich trwania. Z kolei zgodnie z art. 216 ust. 2 FinPubU, wydatki budżetu przeznacza się na sfinansowanie zadań JST. Oznacza to, że umowy wieloletnie z art. 228 ust. 1 pkt 2 FinPubU powinny posiadać związek z realizacją zadań publicznych JST. Zadania publiczne określają ustawy ustrojowe prawa samorządowego oraz ustawy materialne prawa administracyjnego. Do szczególnych zadań samorządu i wydatków budżetu w doktrynie zalicza się zadania w zakresie zarządu mieniem i infrastrukturą służącą realizacji zadań merytorycznych oraz zadania z zakresu zarządzania finansami JST. W określeniu, że określone wydatki wieloletnie i umowy z tym związane miałyby służyć „zapewnieniu ciągłości działania danej JST”, należy upatrywać zakup i zapewnienie sobie przez JST wieloletnich świadczeń niemających charakteru jednorazowego (doraźnego) ale świadczeń ciągłych. Wynika to z zapisu art. 228 ust. 1 pkt 2 FinPubU, z którego treści należy wywieść, że wykonanie umowy ma charakter ciągły, gdyż dokonywane jest w roku bieżącym (budżetowym) zawarcia takiej umowy i w latach (roku) kolejnych. Znamienny jest również „ciągły charakter” otrzymywanego świadczenia i jego cel, jakim jest zapewnienie ciągłości działania danej JST (jej jednostek budżetowych). Jednostka Samorządu Terytorialnego realizuje zadania JST. Umowa o powtarzalnych świadczeniach ma służyć permanentności działania JST w celu realizacji określonego zadania publicznego lub zadań, jako takich. Uznać w konsekwencji należy, że każda z umów z art. 228 ust. 1 pkt 2 FinPubU powinna zapewniać ciągłość dostaw lub ciągłość usług w cyklu i płatnościach wykraczających poza jeden rok budżetowy. Aby umowę realizowaną w roku budżetowym (jej zawarcia) i w roku kolejnym lub latach kolejnych uznać za „umowę niezbędną dla zapewnienia ciągłości działania danej jednostki samorządu terytorialnego” w rozumieniu art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.; dalej: FinPubU) umowa taka musi wykraczać płatnościami poza rok budżetowy i zarazem zapewniać JST świadczenie ciągłe niezbędne dla realizacji określonego i permanentnego zadania publicznego JST lub umowa taka musi zapewniać świadczenie ciągłe niezbędne dla utrzymywania w należytych stanie (sprawności) znajdującej się na stanie jednostki budżetowej infrastruktury służącej realizacji zadań publicznych JST.

5. str. 125 protokołu „*Natomiast dla przedsiębiorstw przygotowujących sprawozdanie finansowe zgodnie z ustawą o rachunkowości najprostszą formułą – odwołującą się do kategorii zaczerpniętych z polskiej rachunkowości – będzie iloraz aktywów obrotowych i zobowiązań krótkoterminowych. Przy czym, także w polskiej literaturze można odnaleźć korekty podstawowej formuły tego miernika. Dla przykładu, D. Wędzki [2003, s. 262], modyfikując podstawową formułę wskaźnika bieżącej płynności, do zobowiązań krótkoterminowych dodał inne krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe:*

$$\begin{array}{l} \text{Wskaźnik} \\ \text{bieżącej płynności} = \\ \text{finansowej} \end{array} = \frac{\text{aktywa obrotowe}}{\text{zobowiązania krótkoterminowe} + \text{inne krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe}}$$

Ponadto T. Maślanka [2013, s. 255–264] podkreśla, że na potrzeby analizy finansowej należałoby podstawową formułę wskaźnika skorygować poprzez wykluczenie zobowiązań i należności handlowych powyżej 12 miesięcy, które są uwzględnione w krótkoterminowych rozrachunkach w sprawozdaniu finansowym. T. Cicirko i J. Kosińska [2010, s. 85] wskazują, że konieczność skorygowania należności krótkoterminowych o należności handlowe o okresie spłaty powyżej 12 miesięcy pojawiła się w 2002 r., kiedy to została znowelizowana ustawa o rachunkowości. Kolejnym krokiem będzie skorygowanie mianownika formuły o kolejne kategorie – uwzględnienie rezerw krótkoterminowych i krótkoterminowych biernych rozliczeń międzyokresowych – które dla celów zarządczych mają podobny charakter do zobowiązań krótkoterminowych [Maślanka, 2013, s. 255–264]. Podejście zgodne z powyższą metodologią reprezentują M. Sierpińska i T. Jachna [2004, s. 146]. Autorzy zaprezentowali skorygowaną formułę omawianego wskaźnika, którą można łatwo wyliczyć w oparciu o bilans przygotowywany zgodnie z polską ustawą o rachunkowości. Podobne stanowisko w zakresie wyliczania wskaźnika bieżącej płynności finansowej i definiowania aktywów oraz zobowiązań bieżących przyjmuje K. Stępień [2008, s. 116]. Wszystkie przedstawione powyżej modyfikacje podstawowej wersji wskaźnika płynności bieżącej mają za zadanie udoskonalenie tego miernika poprzez zwiększenie wartości informacyjnej uzyskiwanych danych. Jednakże G. Michalski [2004, s. 88] zwraca uwagę na fakt, że nie opracowano jeszcze wskaźnika, który spełniałby wszystkie pożądane postulaty”.

Powyższe zapisy, nie zawierały się w treści pytań kontrolujących, zatem nie mogliśmy się do nich odnieść.

6. str. 125 i 129 protokołu zawierają zapisy sugerujące jakoby zamawiający w dokumentach zamówienia nie określił warunków w sposób przejrzysty oraz obiektywny, z czym nie można się zgodzić. Trudno również zaakceptować zapis protokołu, iż Zamawiający nie potrafił uzasadnić, jakie konkretnie względy przemawiały za tym, żeby dla oceny zdolności Wykonawcy do wykonania zamówienia koniecznym było ustanowienia minimalnego wskaźnika bieżącej płynności na poziomie: „co najmniej 1,7”.

7. na stronie 139 i 140 zaznaczono błędy które nie zostały wskazane w pracach nad protokołem w wersji roboczej, co może rzutować na ocenę prawidłowości udzielania dotacji:

- pismo o sygn. KSP.423.2.2021 z dnia 18 19 sierpnia 2021 r. z Wydziału Kultury i Sportu kierowane do Prezydenta Miasta z informacją o wpłynięciu wniosku złożonego przez SPR Sośnica Gliwice Sp. z o.o. oraz dofinansowanie w formie dotacji zadań z zakresu wsparcia rozwoju sportu (...);

-w dniu 9 23 sierpnia 2021 r. ogłoszono wyniki otwartego konkursu, kwota przyznanej dotacji dla Stowarzyszenia 100.000,00 zł.

8. str. 177 protokołu *"Do 31 grudnia 2021 r. Miasto Gliwice wpłaciło na rzecz ww. spółki:*

- wadium w wysokości: 828.650,00 zł (zapłata nastąpiła w dniu 22 listopada 2021 r.);

- zaliczka w wysokości 4.143.250,00 zł (zapłata nastąpiła w dniu 17 grudnia 2021 r. zgodnie z postanowieniami ww. umowy z dnia 13 grudnia 2021 r.)

Do zapłaty pozostało: 11.601.100,00 zł."

Uważamy że, twierdzenie „pozostało do zapłaty” zostało użyte na wyrost. Na dzień 31.12.2021 nie byliśmy w żaden sposób zobowiązani do zapłaty w/w kwoty.

9. str. 179 protokołu *„Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 28 oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2020 r. poz. 217 z późn. zm.) przez zobowiązania warunkowe rozumie się obowiązek wykonania świadczeń, których powstanie jest uzależnione od zaistnienia określonych zdarzeń. Ponadto zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną”.*

Podtrzymujemy stanowisko przedstawione w piśmie z dnia 07.06.2023 r., zgodnie z którym brak było podstaw do rozpoznania zobowiązań warunkowych w związku z zawarciem umowy przedwstępnej z 13.12.2021 r.

10. str. 188 protokołu *„Skutkiem powyższego ww. wartości nie zostały ujęte po stronie aktywów w bilansach Urzędu Miejskiego w Gliwicach”.*

Informujemy że, w przypadku przekazania nieruchomości do jednostki budżetowej są one wykazywane w bilansie po stronie aktywów tej jednostki, a także w łącznym bilansie miasta Gliwice, obejmującym dane z bilansów samorządowych jednostek budżetowych, a także w bilansie skonsolidowanym oraz w informacji o stanie mienia miasta Gliwice.

Regulacje organizacyjne, pozwalające na przekazywanie majątku do jednostki budżetowej, i w konsekwencji jego wyksięgowanie z ewidencji księgowej Urzędu, zostały przyjęte w 2012 r. i dotychczas nie były kwestionowane, w tym przez RIO w Katowicach.

Jednocześnie informujemy, że przygotowujemy dodatkowe wyjaśnienia do protokołu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej, które prześlemy do Państwa w późniejszym terminie. Możliwość przekazania dodatkowych wyjaśnień uzgodniono z Panią Katarzyna Sasińską Głównym Inspektorem Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej RIO Katowice.

Dodatkowo zwracamy uwagę, iż na stronie 221 protokołu zaznaczono fakt, że podczas czynności kontrolnych w przypadku stwierdzonych uchybień lub nieprawidłowości dokonany był instruktaż pracowników jednostki w zakresie przepisów prawa oraz ich stosowania w praktyce. Podkreślić należy fakt, że tylko pracownik Wydziału Kadr, Szkoleń i Płac potwierdził, iż otrzymał instruktaż w trakcie kontroli. Wobec tego rozumiemy, że nie było więcej stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

Z poważaniem

Agnieszka Dylewska

Skarbnik Miasta Gliwice

/podpisano elektronicznie/

Adam Neumann

Prezydent Miasta Gliwice

/podpisano elektronicznie/