



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Znak: WK-610/17/4/20

Katowice, 18 września 2020 r.

Pan
Mariusz Rembak
Wójt Gminy
Niegowa

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 27 kwietnia do 10 lipca 2020 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej **Gminy Niegowa**, za okres od 1 stycznia 2016 r. do 10 lipca 2020 r. Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 lipca 2020 r., 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 przygotowania i przeprowadzenia w 2018 r. postępowania w trybie przetargu nieograniczonego pn.: „Odnawialne źródła energii szansą poprawy jakości środowiska naturalnego w Gminie Niegowa” stwierdzono, że zamawiający:*

➤ określił warunki udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej w sposób nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia, który mógł uniemożliwić ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, czym naruszono art. 22 ust. 1 a w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.), zgodnie z którymi zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiającą ocenę zdolności do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności, ponadto zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. Zamawiający wymagał, aby wykonawcy wykazali m.in. wykonanie w ciągu ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie, minimum 2 robót polegających na montażu instalacji solarnych o łącznej powierzchni kolektorów min. 1500 m² na jedno zadanie, w tym min. 1 roboty realizowanej w systemie

„zaprojektuj i wybuduj”, jednocześnie jednak zamawiający wskazał, że wykonanie jednego zadania z montażem kolektorów o powierzchni 3000 m² lub większej nie spełnia warunku wykonania 2 zadań. W złożonych przez osoby dokonujące opisu warunków udziału w postępowaniu wyjaśnieniach wskazano, że „(...) Zamawiający wymagał wykazania się doświadczeniem w zrealizowaniu co najmniej dwóch usług. Powyższe oznacza, że oczekiwał wykazania się przez wykonawców krotnością, a więc powtarzalnością w wykonywaniu usługi o oczekiwanym zakresie, a tym samym biegłością w jej realizacji. Owa krotność (w tym przypadku dwukrotność) wyraża stopień zaawansowania doświadczenia wykonawcy. Zatem zrealizowanie jednej usługi zostało przez Zamawiającego uznane za niewystarczające dla realizacji zamówienia i z tego względu, w treści warunku wiedzy i doświadczenia wymagał, aby wykonawcy posiadali doświadczenie w zrealizowaniu nie jednej, ale dwóch usług a nie m² instalacji”.

Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia zamieszczonym w programie funkcjonalno-użytkowym (załącznik nr 1 do SIWZ) przedmiotem zamówienia w zakresie kolektorów był „montaż jednej kompletnej instalacji kolektorów słonecznych lub paneli fotowoltaicznych na każdym budynku prywatnym, zgodnie z parametrami, określonymi dla każdego typu budynku (A, B, C lub D), zgodnie z parametrami, określonymi w projekcie technicznym danej instalacji. W przypadku, gdy instalacja kolektorów słonecznych lub paneli fotowoltaicznych na budynku prywatnym odbiega od parametrów ustalonych dla któregoś z typu budynku (A, B, C lub D), należy jej montaż wykonać zgodnie z wykonanym i uzgodnionym projektem technicznym” i dalej: „Wykończenie instalacji wymaga pozostawienia stanu budynku, w tym elewacji i elementów instalacyjnych w stanie nie pogorszonym. Wykończenie prac musi zawierać wszystkie aspekty dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa i konserwacji układu”. Analogicznie, zamawiający zastrzegł, że czynności odbiorowe dotyczyć będą odbioru każdorazowo konkretnej instalacji na danym budynku, wraz z dokumentacją fotograficzną (odbior końcowy nastąpi po wykonaniu wszystkich instalacji). Tym samym, w przypadku powyższego zamówienia owa „krotność”, którą przywołano w wyjaśnieniach faktycznie sprowadza się do powtórzenia zespołu czynności dotyczących wykonania i odbioru instalacji na 288 budynkach. Poprzez natomiast ww. opis warunku zamawiający doprowadził do sytuacji, gdy potencjalny wykonawca pomimo nabycia doświadczenia wykonania instalacji i ich odbioru na nawet dwukrotnie większej liczbie budynków niż w przedmiocie zamówienia lecz w ramach jednej umowy, nie będzie spełniał warunku, który może spełniać podmiot, który faktycznie wykonał mniej instalacji (o mniejszej łącznej powierzchni), a jego „przewaga” polegać będzie tylko na kwestii formalnej, tj. podpisaniu dwóch umów. Specyfika powyższego zamówienia polegała bowiem na tym, że wykonawcy nie muszą organizować placu budowy i wykonywać zespołu związanych z tym czynności, a tym samym nabyć potencjalne doświadczenie, lecz wykonawcy wykonują 288 mini inwestycji, polegających na dostawie odpowiednich urządzeń, ich montażu, uruchomieniu i odebraniu. Zatem, zamawiający poprzez opis warunku w powyższy sposób preferować mógł wykonawcę, który legitymował się faktycznie mniejszym doświadczeniem w wykonywaniu robót budowlanych – wykonał bowiem mniejszą ilość instalacji ale w ramach większej ilości umów.

Co za tym idzie, badanie zdolności technicznej lub zawodowej w zakresie ww. opisu w przypadku wykonawcy realizującego instalację kolektorów o powierzchni 3000 m² sprowadzone zostało do kwestii formalnej, czy roboty te zrealizowano w ramach dwóch czy też jednej umowy. Ten sam wykonawca, wg zamawiającego w przypadku pierwszym warunek spełni, w przypadku zaś drugim, warunku ww. spełniać nie będzie, i to pomimo dokładnie takiego samego zakresu wykonanych wcześniej robót budowlanych.

➤ ograniczył wykonawcom ubiegającym się wspólnie o zamówienie możliwość łączenia potencjału w zakresie zdolności finansowej poprzez postawienie wymogu, że warunek ten musi spełniać minimum jeden z wykonawców samodzielnie, czym naruszono art. 22 ust. 1a 23 ust 1, ust. 3 i ust. 5 ww. ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z tymi przepisami, Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. Wykonawcy mogą wspólnie ubiegać się o udzielenie zamówienia, przepisy dotyczące wykonawcy stosuje się odpowiednio do tychże wykonawców. Ponadto zamawiający może określić szczególny, obiektywnie uzasadniony, sposób spełniania przez wykonawców, którzy wspólnie ubiegają się o zamówienie, warunków udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione charakterem zamówienia i proporcjonalne. W zakresie sytuacji finansowej i ekonomicznej zamawiający wymagał, aby dany wykonawca wykazał, że: posiada środki finansowe lub zdolność kredytową w wysokości min. 1.000.000 zł, posiada polisę ubezpieczeniową od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności w wysokości min. 1.000.000 zł,

➤ żądał, aby w przypadku wykazania w „wykazie osób, które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia” pracowników, którymi wykonawcy nie dysponują bezpośrednio, wykonawcy przedłożyli zamawiającemu oświadczenie danej osoby o oddaniu się do dyspozycji wykonawcy na czas realizacji zamówienia i pełnienia przez ten okres funkcji wskazanej w wykazie. Powyższym naruszono § 2 ust. 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz.U. poz. 1126), zgodnie z którym w celu potwierdzenia spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji dotyczących zdolności technicznej lub zawodowej zamawiający mógł żądać m.in. wykazu osób, skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia publicznego, w szczególności odpowiedzialnych za świadczenie usług, kontrolę jakości lub kierowanie robotami budowlanymi, wraz z informacjami na temat ich kwalifikacji zawodowych, uprawnień, doświadczenia i wykształcenia niezbędnych do wykonania zamówienia publicznego, a także zakresu wykonywanych przez nie czynności oraz informacją o podstawie do dysponowania tymi osobami. Ponadto art. 22 a ust. 2 oraz 25 ust. 1 ww. ustawy Prawo zamówień publicznych stanowi iż w postępowaniu o udzielenie zamówienia, zamawiający może żądać od wykonawców wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, natomiast zobowiązanie do oddania do dyspozycji niezbędnych zasobów jest dokumentem, który służyć może do udowodnienia, że wykonawca faktycznie dysponował będzie niezbędnymi zasobami podmiotów trzecich, na których zdolnościach lub sytuacji polega.

Opisu warunków udziału w postępowaniu dokonali pracownicy Referatu Rozwoju, Ochrony Środowiska i Promocji Gminy. Nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik tego Referatu. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia zatwierdzona została przez p. Dorotę Hajto-Mazur – byłego Wójta Gminy Niegowa.

- W zakresie przeprowadzonego w 2019 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Przebudowa dróg gminnych nr 680045 S i 680046 S w miejscowości Ogorzelnik” stwierdzono, że nie dokonano niezwłocznie zwrotu wadium siedmiu wykonawcom, których oferty nie zostały wybrane jako najkorzystniejsze.

Powyższym naruszono art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania.

Wybór najkorzystniejszej oferty nastąpił 26 czerwca 2019 r. Pismo w sprawie zwrotu wadium wykonawcom biorącym udział w postępowaniu o zamówienie publiczne zostało skierowane do Referatu Finansowego 9 lipca 2019 r. tj. 13 dni od dnia wyboru najkorzystniejszej oferty. W tym samym dniu nastąpił zwrot wadium wykonawcy.

Z wyjaśnień udzielonych przez pracowników Urzędu Gminy Niegowa wynikało, że termin zwrotu wadium był pierwszym wolnym terminem, w którym pracownik mógł zająć się przedmiotową sprawą bez uchybień dla innych terminów i wywiązania z się z powierzonych obowiązków i nie wynikał z zaniedbania ani z zaniechania.

Zadania związane z terminowym zwrotem wadium należały do obowiązków pracowników Referatu Rozwoju, Ochrony Środowiska i Promocji Gminy. Nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik tego Referatu.

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Niegowa w zakresie zachowania zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, dokonywania opisu warunków udziału w postępowaniu oraz żądania dokumentów na potwierdzenie ww. warunków, stosownie do treści art. 7 ust. 1, art. 22 ust. 1a, art. 22a ust. 2, art. 23 ust. 1, ust. 3 ust. 5 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 z późn. zm.) i rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz.U. z 2020 r. poz. 1282) oraz terminowego zwrotu wadium zgodnie z art. 46 ust. 1 ww. ustawy Prawo zamówień publicznych, 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 2020 r. realizując umowę w sprawie zamówienia publicznego pn.: „Dowóz uczniów do szkół i przedszkoli na terenie Gminy Niegowa w 2020 r.” nieprawidłowo dokonywano wydatków wynikających z faktur VAT wystawionych za dowóz uczniów w kwietniu i maju 2020 r., pomimo braku świadczenia usługi. W okresie tym, na podstawie § 2 i 3a rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 410 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 493 z późn. zm.) ograniczono funkcjonowanie m.in. publicznych placówek oświatowych, natomiast zajęcia dydaktyczne realizowane były z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość.*

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W dniu 2 stycznia 2020 r. zawarto umowę nr RPV.272.11.2019 z firmą MAT-BUS z siedzibą w Żarkach, przedmiotem której było świadczenie usług przewozowych polegających na dowożeniu i odwożeniu uczniów do szkół podstawowych i przedszkoli na terenie gminy Niegowa na podstawie przekazanych przez wykonawcę biletów miesięcznych, według tras szczegółowo określonych w załączniku nr 1 do umowy i zgodnie z zatwierdzoną ofertą cenową wykonawcy. Umowa została zawarta na okres od 2 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Zadanie miało być realizowane codziennie, za wyjątkiem dni ustawowo wolnych od zajęć oraz ferii i dni świątecznych przypadających na termin realizacji umowy.

Wynagrodzenie miesięczne ustalono jako iloczyn ceny jednostkowych poszczególnych biletów i liczby przewożonych uczniów, które na dzień podpisania umowy wynosiło 20.489,76 zł brutto. W § 6 ust. 2 umowy ustalono, że w przypadku zmiany ilości przewożonych uczniów, Zamawiający niezwłocznie poinformuje o tym Wykonawcę. Zmiana ilości uczniów powoduje zmianę wynagrodzenia od następnego miesiąca kalendarzowego po miesiącu, w którym Zamawiający poinformował Wykonawcę o zmianie.

Wykonawca ww. zadania wystawił (do dnia kontroli) faktury VAT za okres, w którym nie były świadczone usługi objęte umową:

- FV 15/03/2020 z 26 marca 2020 r. na kwotę 20.408,16 zł. Do faktury dołączono zestawienie biletów miesięcznych i kserokopie protokołów przekazania biletów miesięcznych z 27 marca 2020 r. Na podstawie „Oświadczenia o zwolnieniu z należności” z 4 maja 2020 r. dokonano w tym dniu zapłaty kwoty 12.244,90 zł;

- FV 3/05/2020 z 28 maja 2020 r. na kwotę 20.408,16 zł. Do faktury dołączono zestawienie biletów miesięcznych i kserokopie protokołów przekazania biletów miesięcznych z 6 maja 2020 r. Na podstawie „Oświadczenia o zwolnieniu z należności” z 6 czerwca 2020 r. dokonano 16 czerwca 2020 r. zapłaty kwoty 12.244,90 zł.

Wymienione powyżej oświadczenia dotyczyły bezwarunkowego zwolnienia Gminy Niegowa z należności mających swoje źródło w umowie nr 1/RPV/2020 w części stanowiącej 40% kwoty należnej w związku z zakupem imiennych biletów miesięcznych w okresie od 1 do 30 kwietnia oraz od 1 do 31 maja 2020 r., „w którym zostaje ograniczone funkcjonowanie jednostek systemu oświaty poprzez prowadzenie dla wszystkich dzieci i uczniów w formie nauki zdalnej (...)”.

Oświadczenia zaakceptował p. Mariusz Rembak – Wójt Gminy Niegowa.

Opisu faktur pod względem merytorycznym dokonał Inspektor ds. działalności gospodarczej i pozyskiwania środków, natomiast zatwierdzenia pod względem merytorycznym dokonał p. Jerzy Tatarek – Sekretarz Gminy Niegowa oraz Kierownik Referatu Rozwoju, Ochrony Środowiska i Promocji Gminy. Faktury zostały przyjęte i zaakceptowane, pomimo że w kwietniu i maju usługi będące przedmiotem umowy nie były świadczone.

Z wyjaśnień udzielonych w trakcie kontroli wynikało, że dokonano zapłaty wykonawcy za dostarczone bilety miesięczne, na podstawie protokołów ich przekazania dyrektorom placówek oświatowych. Z protokołów tych wynikało, że „zgodnym zamiarem stron wyrażonym w umowie była realizacja usług przez cały okres roku szkolnego z wyłączeniem

ferii oraz wakacji, bowiem zawierając umowę wykonawca mógł liczyć na to, iż dowozy uczniów będą miały miejsce w tym okresie, a zamawiający zdawał sobie sprawę z obowiązku dowozu uczniów do szkół przez cały okres roku szkolnego, który to obowiązek wynika z właściwych przepisów. Należy wskazać, iż wykonawca pozostawał cały czas w gotowości co do realizacji przedmiotu umowy, a w celu jej wykonania musiał zaopatrzyć się w odpowiednie środki trwałe oraz personel; ponosił również inne koszty stałe związane z realizacją inwestycji. Przyczyna, dla której przewozy w miesiącach kwietniu oraz maju nie były wykonywane, były zupełnie niezawinione przez wykonawcę”. Ponadto wyjaśniono, że były podejmowane próby ugodowej zmiany umowy z wykonawcą, który nie wyraził jednak zgody na zmianę umowy.

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Wniosek nr 2

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Niegowa w zakresie kontroli wykonania zadań zgodnie z postanowieniami zawartych umów, celem dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, w wysokości wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z wymogami art. 44 ust. 3 pkt 1 i 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 dochodów podatkowych:

- *W latach 2016 - 2020 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 aktualnych deklaracji podatkowych, korekt deklaracji, do wyjaśnienia przyczyn ich niezłożenia.*

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. 274 a § 1 tej ustawy, organ podatkowy może żądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku. W myśl art. 274 a § 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.

Ponadto, organ podatkowy nie skorzystał z możliwości przeprowadzenia u 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. W myśl art. 281 § 2 ww. ustawy, celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego.

Powyższe dotyczyło:

- Ochotniczej Straży Pożarnej w Postaszowicach, która nie złożyła deklaracji na podatek od nieruchomości na lata 2016, 2017, 2018;
- Ochotniczej Straży Pożarnej w Dąbrownie, która nie złożyła deklaracji na podatek od nieruchomości na lata 2016 – 2019.

Nieruchomości wykorzystywane na cele ochrony przeciwpożarowej były zwolnione z opodatkowania na mocy uchwał Rady Gminy Niegowa:

- nr 88/XIII/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości i zwolnień w tym podatku na 2016 rok,
- nr 172/XXIII/2016 z dnia 5 grudnia 2016 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości i zwolnień w tym podatku na 2017 rok, zmieniona uchwałą nr 182/XXIV/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r.,
- nr 261/XXXV/2017 z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości i zwolnień w tym podatku na 2018 rok,
- nr II/10/2018 z dnia 5 grudnia 2018 r. w sprawie zwolnień na 2019 rok w podatku od nieruchomości,
- nr XII/85/2019 z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie zwolnień na 2019 rok w podatku od nieruchomości.

Zgodnie z art. 6 ust. 10 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.), obowiązek składania deklaracji na podatek od nieruchomości dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów niniejszej ustawy.

W trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej również stwierdzono nieprawidłowość w zakresie braku wyegzekwowania obowiązku złożenia deklaracji przez Ochotniczą Straż Pożarną w Niegowie.

Z udzielonych przez pracowników Urzędu Gminy Niegowa wyjaśnień wynika, że w związku z nadmiarem obowiązków służbowych nie dopatrzono się braku deklaracji na podatek od nieruchomości od Podatników: Ochotniczej Straży Pożarnej Postaszowicach na lata 2016 - 2018 i Ochotniczej Straży Pożarnej w Dąbrownie na lata 2016-2019.

W trakcie trwania kontroli organ podatkowy wezwał ww. podatników do złożenia deklaracji i 18 czerwca 2020 r. deklaracje zostały złożone przez jednostki.

- Ochotniczej Straży Pożarnej w Sokolnikach, która w deklaracjach na podatek od nieruchomości złożonych w latach 2016-2018 wykazywała powierzchnie budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, jednak nie został naliczony i odprowadzony podatek od nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

W trakcie trwania kontroli wezwano podatnika do przedłożenia Wójtowi Gminy Niegowa korekty deklaracji w sprawie podatku od nieruchomości za lata 2016 - 2018. W dniu 3 lipca 2020 roku ww. deklaracje wpłynęły do Urzędu Gminy Niegowa i został naliczony podatek od nieruchomości. Wysokość zobowiązania podatkowego wynikająca ze złożonych korekt deklaracji na podatek od nieruchomości wynosiła: za rok 2016 kwotę 1.605,00 zł, za rok 2017 kwotę 1.653,00 zł, za rok 2018 kwotę 1.686,00 zł.

W konsekwencji błędnie wykazano skutki udzielonych zwolnień w podatku od nieruchomości wprowadzonych uchwałami Rady Gminy Niegowa w prowadzonej ewidencji oraz sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu

terytorialnego oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych Gminy Niegowa za lata 2016 – 2018. Kwoty skutków udzielonych zwolnień zostały zawyżone o 1.605,00 zł za 2016 rok, 1.653,00 zł za 2017 rok, 1.686,00 zł za 2018 rok.

Zgodnie z zasadami sporządzania sprawozdań wynikającymi z § 3 ust. 1 pkt 10 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostki samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 109 z późn.zm.), 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 wydawanymi na podstawie ustawowych upoważnień.

Stosownie do § 7 ust. 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r., w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy, kwoty dotyczące skutków udzielonych ulg i zwolnień 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.

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia, sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych – są sporządzane przez przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu.

Zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia, 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.

Poprzednio w tym zakresie obowiązywały postanowienia rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm.) oraz instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 39 do ww. rozporządzenia.

Zgodnie z § 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, korekty rocznego sprawozdania Rb-PDP wraz z uzasadnieniem oraz rocznego sprawozdania Rb-27S, wyłącznie w zakresie danych objętych sprawozdaniem Rb-PDP, jednostki samorządu terytorialnego dokonują do 5 lat wstecz licząc od końca roku budżetowego poprzedzającego rok stwierdzenia nieprawidłowości.

Zadania z zakresu wymiaru podatku od nieruchomości, przygotowania informacji oraz prowadzenia sprawozdawczości w zakresie prowadzonych spraw należały do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Cecylia Lampa – Skarbnik Gminy Niegowa.

Wniosek nr 2

Wzmocnić nadzór na pracownikami Urzędu Gminy Niegowa w zakresie:
- dokonywania czynności sprawdzających złożonych przez podatników deklaracji podatkowych, jak również prowadzenia postępowań wyjaśniających w zakresie opodatkowania, 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.), stosownie do art. 272 pkt 1 lit. a, pkt 3, art. 274a § 1 i § 2, art. 281 § 1 i § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.),
- oraz prawidłowego ustalenia skutków zwolnień w podatku od nieruchomości oraz ich wykazania 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, pkt 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.).

Wniosek nr 3

Skorygować sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych Gminy Niegowa w zakresie skutków udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości, 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.).

- *W latach 2016 - 2020 do dnia zakończenia kontroli, wobec podatników będących osobami fizycznymi na kartach kontowych dokonywano przypisu podatku od nieruchomości pod inną datą niż data doręczenia decyzji wymiarowych. Naruszono tym § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375) w związku z art. 212, art. 21 § 1 pkt 2, art. 133 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.). Zgodnie z art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania, a stosownie do § 4 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia przypisu podatku na karcie kontowej należy dokonywać na podstawie doręczonej stronie decyzji.*

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników, powyższe wynikało z ustawień programu księgowego.

W trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej również stwierdzono nieprawidłowość w zakresie nieprawidłowego przypisywania podatków na kartach kontowych podatników – osób fizycznych.

Zadania w zakresie prawidłowego przypisywania podatków należały do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Cecylia Lampa – Skarbnik Gminy Niegowa.

Wniosek nr 4

Zapewnić prawidłowe dokonywanie przypisu podatku na kartach kontowych podatników osób fizycznych, stosownie do § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375), mając na uwadze art. 212, art. 21 § 1 pkt 2, art. 133 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 z późn. zm.).

W zakresie wykorzystania dotacji z budżetu państwa:

- *W 2019 r. nieprawidłowo wydatkowano środki pochodzące z dotacji z budżetu państwa w wysokości 215.440,02 zł na cele niezwiązane z jej przeznaczeniem. Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki m.in. z budżetu państwa, przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Ponadto, zgodnie z art. 211 ust. 1 oraz art. 217 ust. 2 ww. ustawy o finansach publicznych, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, a deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z: sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kredytów, pożyczek, prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego, nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.*

Środki z dotacji z budżetu państwa przeznaczone na zadania z zakresu pomocy społecznej i oświaty stanowiące zobowiązanie Gminy Niegowa (kwota niewykorzystanych dotacji przekazanych w 2019 r.) w wysokości 215.440,02 zł wydatkowano w dniu 31 grudnia 2019 r. na zapłatę kontrahentom siedmiu faktur VAT za roboty remontowe i budowlane.

Z wyjaśnień udzielonych przez p. Cecylię Lampa - Skarbnika Gminy Niegowa wynikało, że zapłacone faktury w dniu 31 grudnia 2019 roku nie były zobowiązaniami wymagalnymi, ale były konieczne do poniesienia. Nieopłacenie faktur za wykonanie zadań skutkowałoby brakiem możliwości ubiegania się o częściowy zwrot wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego, a w przypadku wydatków inwestycyjnych brak zapłaty za wykonane zadanie uniemożliwiłoby rozliczenie inwestycji z instytucją finansującą, co skutkowałoby zwrotem dotacji w kwocie 600.000,00 zł w 2020 r. Przyczyną braku wystarczających środków własnych na rachunku bankowym Gminy było opóźnienie w przekazaniu dotacji z UE (refundacji poniesionych wydatków za budowę wodociągów na terenie Gminy Niegowa) przez instytucję finansującą.

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Wniosek nr 5

Zapewnić prawidłowość finansowania wydatków budżetu Gminy Niegowa i prawidłowość wykorzystania środków z dotacji budżetu państwa, stosownie do art. 126, art. 211 ust. 1 oraz art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

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