



Uchwała Nr 306/XXII/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 3 października 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Prezydenta Miasta Gliwice do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 1 września 2023 r.

Na podstawie art. 25b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1

Oddala się zastrzeżenia wniesione przez Prezydenta Miasta Gliwice pismem Nr FS.1710.1.2023 z dnia 14 września 2023 r. do wniosków nr 1, nr 3 i nr 5 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WK-610/15/4/23 z dnia 1 września 2023 r.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na posiedzeniu w dniu 3 października 2023 r. dokonało rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Gliwice pismem Nr FS.1710.1.2023 z dnia 14 września 2023 r. do wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WK-610/15/4/23 z dnia 1 września 2023 r.

Zastrzeżenia zostały wniesione pismem, które wpłynęło do Izby w dniu 14 września 2023 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zważyło, co następuje:

Wystąpienie pokontrolne, jakie zostało skierowane do Prezydenta Miasta Gliwice zostało sformułowane w związku z kontrolą kompleksową gospodarki finansowej Miasta Gliwice za okres od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2023 r. Kontrola została przeprowadzona w dniach od 8 maja do 30 czerwca 2023 r. W wystąpieniu pokontrolnym zawarto 13 wniosków, wnoszący zastrzeżenia Prezydent Miasta Gliwice zakwestionował 3 wnioski: nr 1, nr 3 i nr 5.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zważyło, co następuje.

W myśl regulacji zawartej w art. 9 ust. 3 zdanie drugie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium izby. Zgodnie z art. 9 ust. 4 tej ustawy zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa izby, a podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Wnoszone zastrzeżenia rozpatrują kolegia regionalnych izb obrachunkowych, na podstawie art. 25b ust. 1, 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Uchwały kolegium w sprawach odwoławczych zapadają zwykłą większością głosów na posiedzeniu niejawnym, a rozpatrzenie zastrzeżeń powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia ich wniesienia. Na podstawie art. 25b ust. 2 zdanie pierwsze tej ustawy - kolegium może zastrzeżenia oddalić lub uwzględnić.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, mając powyższe na uwadze, rozpatrując szczegółowo wniesione zastrzeżenia stwierdziło, co następuje:

1. W zakresie zastrzeżeń wniesionych do wniosku nr 1 o treści:

„Zaciągać zobowiązania wynikające z przedsięwzięć wykraczających poza rok budżetowy wyłącznie w ramach upoważnień limitów wydatków określonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Gliwice, stosownie do art. 226 ust. 3 pkt 4 i art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.)”.

Powyższy wniosek został sformułowany w związku ze stwierdzoną przez inspektorów kontroli nieprawidłowością opisaną w protokole oraz w wystąpieniu pokontrolnym.

W dniu 8 sierpnia 2018 r. Miasto Gliwice zawarło umowę koncesji nr KP.4223.1.2018 na świadczenie usług dla ludności na krytej pływalni „Neptun” w Gliwicach i zarządzanie tymi usługami. Przychody Koncesjonariusza stanowiły:

- pobierane pożytki, w tym opłaty pobierane od użytkowników obiektu, opłaty z tytułu najmu lub dzierżawy powierzchni, pomieszczeń (niecki basenowe, tory pływakie, baseny z hydromasażem, jezdzalnia, sauny, salka fitness, bawialnia dla dzieci),
- dopłata zamawiającego do kosztów związanych ze świadczeniem usług dla ludności na krytej pływalni „Neptun”.

Wysokość dopłaty, o której mowa wyżej w okresie 12 miesięcy ustalono na kwotę brutto 996.300,00 zł.

Zgodnie z art. 226 ust. 3 pkt 4, art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.), w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia m.in. limity wydatków w poszczególnych latach. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć.

Zgodnie z treścią wystąpienia pokontrolnego przedmiotowa umowa dotyczyła zadania, które powinno być zostać ujęte jako przedsięwzięcie w rozumieniu art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, a jej zawarcie powinno nastąpić na podstawie upoważnienia zawartego w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w oparciu o art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W konsekwencji powyższego, zadanie to powinno być zawarte w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i zawierać m.in. limit zobowiązań, o którym mowa w art. 226 ust. 3 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

W piśmie Nr FS.1710.1.2023 z dnia 14 września 2023 r. Prezydent Miasta Gliwice złożył zastrzeżenia do wniosku nr 1 wystąpienia pokontrolnego *„w odniesieniu do stwierdzenia, że zadanie to nie było niezbędne do zapewnienia ciągłości działania jednostki oraz że stanowiło ono przedsięwzięcie w rozumieniu art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych”*.

Prezydent Miasta podkreślił, że zgodnie z obowiązującymi przepisami gmina, wykonując zadania użyteczności publicznej, może przyjąć różne rozwiązania organizacyjne: wykonywać te zadania za pośrednictwem utworzonych przez siebie w tym celu jednostek organizacyjnych (art. 9 ust. 1 o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej) lub za pośrednictwem innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów: osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Zdaniem Prezydenta Miasta jednostka, która świadczy usługi dla ludności na krytej pływalni zawiera umowy 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. Dotyczą one utrzymania pływalni i zapewnienia ciągłości jej działania. Są to umowy dotyczące utrzymania wody w należytym stanie, sprzątnia, usług ratowników, dostaw energii elektrycznej, usuwania odpadów, obsługi kas i sprzedaży biletów, itp. Są to również umowy o pracę i zlecenia zawierane z osobami obsługującymi funkcjonowanie pływalni. W złożonym piśmie Prezydent Miasta podkreślił, że *„nie ma żadnej istotnej jakościowej różnicy pomiędzy sytuacją, w której ciągłość działania pływalni zapewnia jednostka organizacyjna gminy (jednostka budżetowa), zawierając umowy niezbędne do zapewnienia ciągłości działania tej jednostki, a prowadzeniem tej działalności przez spółkę komunalną lub przez osobę trzecią”*. Prezydent wskazał, że *„zarządzanie obiektem sportowym oraz świadczenie usług dla ludności na krytej pływalni wpisuje się w katalog zadań własnych gminy określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz w płaszczyznę przedmiotową gospodarki komunalnej. Funkcja*

gospodarki komunalnej sprowadza się natomiast do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych w sposób bieżący i nieprzerwany. Zadanie własne gminy związane z zarządzaniem obiektem i świadczeniem usług dla ludności na krytej pływalni może być realizowane w różnych ww. opisanych formach, jednak z zachowaniem ciągłości działania”. W ocenie Prezydenta Miasta na kwalifikowanie przedmiotowej umowy koncesji jako tzw. umowy na ciągłość, wpływa wiele czynników. Basen, będący majątkiem miasta Gliwice (par. 1 z regulaminu pływalni: „Pływalnia jest obiektem Miasta Gliwice, znajdującym się w zarządzie firmy IQ SERVICE”), działa nieprzerwanie od wielu lat na podstawie kolejno zawieranych umów koncesji (były to 3 kolejno zawarte umowy w latach 2011, 2013 i 2018). Zdaniem Prezydenta Miasta nie powinno budzić wątpliwości, że umowa wieloletnia zawarta w takim trybie nie stanowi przedsięwzięcia, gdyż służy ona zapewnieniu ciągłego świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej. Prowadzenie pływalni wymaga bowiem zapewnienia ciągłej obsługi tego obiektu przez odpowiedni personel, w tym ratowników, obsługę klientów, zapewnienia usług sprzątanania. Do funkcjonowania pływalni konieczna jest nieprzerwanie dostarczana energia elektryczna, woda, kanalizacja. Należy również zapewnić serwis i naprawę urządzeń funkcjonujących na pływalni, a także obsługę administracyjno-księgowo-biurową. Ponadto, w ocenie Prezydenta, zawarcia umowy koncesji na usługi dotyczące pływalni nie można kwalifikować, jako przedsięwzięcia w rozumieniu art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który definiuje przedsięwzięcia jako „wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z programami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 i umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym”. Prezydent wskazał, że świadczenie usług publicznych na krytej pływalni nie stanowi „programu”, „projektu”, czy „zadania”. Wszystkie te określenia dotyczą działań, które są podejmowane w związku z realizacją jakiegoś zamierzonego celu. Prezydent przytoczył definicje słownikowe tych pojęć, i tak: „przedsięwzięcie” to «projekt, działanie podjęte w jakimś celu», „program”, to «plan zamierzonych czynności, przedsięwzięć itp.», a „projekt” to *zbiór aktywności charakteryzujący się następującymi cechami: są ze sobą powiązane w złożony sposób, zmierzają do osiągnięcia celu, często poprzez wytworzenie unikatowego produktu, usługi bądź rezultatu, posiadają zaplanowany z góry początek i koniec*, natomiast „zadanie” to *określenie celu, który należy osiągnąć lub wskazanie czynności, które należy wykonać*. Zdaniem Prezydenta Miasta przedsięwzięcie charakteryzuje się więc m.in. zamkniętym okresem jego realizacji, przy czym na koniec tego okresu winien zostać osiągnięty cel przedsięwzięcia. W przypadku świadczenia usług na krytej pływalni przez czas określony (tj. czas na jaki zawarta została umowa koncesji) nie można, jak podkreśla Prezydent, mówić o zamkniętym okresie realizacji przedsięwzięcia.

Kolegium Izby nie podzieliło stanowiska Prezydenta Miasta w tym zakresie. Umowy koncesji, zawartej przez Miasto Gliwice w dniu 8 sierpnia 2018 r. z Koncesjonariuszem - firmą Bańczyk Jacek IQ Service z siedzibą w Dąbrowie Górniczej na świadczenie usług dla ludności na krytej pływalni „Neptun” w Gliwicach i zarządzanie tymi usługami nie można, zdaniem Kolegium, zakwalifikować do umów, o których mowa w art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. 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. Tego rodzaju umowy dotyczą bowiem w ocenie Kolegium obowiązkowych zadań jednostki samorządu terytorialnego realizowanych przez jednostkę nieprzerwanie (a więc również na przełomie roku budżetowego, tj. w dniu 1 stycznia). Przykładowo „umowami na ciągłość działania jednostki” mogą być umowy w zakresie zaopatrzenia jednostki w media, umowy dotyczące realizacji usług opiekuńczych, umowy na ochronę budynku, czy też umowy, które ze względu na specyfikę wynikającego z nich zobowiązania, nie zawierają żadnego określenia kwotowego (w sensie zobowiązaniowym), a służą zapewniению ciągłości działania jednostki.

Zawarta przez Miasto Gliwice umowa koncesji na świadczenie usług dla ludności na krytej pływalni „Neptun” w Gliwicach i zarządzanie tymi usługami nie spełniała, zdaniem Kolegium, ww. warunków. Umowa ta bowiem:

- nie dotyczyła obowiązkowych zadań Miasta,
- została zawarta z Koncesjonariuszem na okres 5 lat, nie było przeszkód w ocenie Kolegium do zawarcia umowy jednorocznej,
- umowa określiła zobowiązanie Miasta wobec Koncesjonariusza jako dopłatę do kosztów związanych ze świadczeniem usług dla ludności na pływalni, Koncesjonariusz pobierał korzyści, w tym opłaty od użytkowników obiektu, opłaty z tytułu najmu lub dzierżawy powierzchni, pomieszczeń (niecki basenowe, tory pływackie, baseny z hydromasażem, zjeżdżalnia, sauny, salka fitness, bawialnia dla dzieci),
- przedmiotowa umowa określała kwotowo i konkretnie wysokość dopłaty Miasta na poziomie 996.300,00 zł rocznie (płatne w okresach miesięcznych), zaś maksymalne wynagrodzenie z tytułu umowy koncesji w okresie jej trwania wynosiło 4.981.500,00 zł. Wartość zobowiązania Miasta wobec Koncesjonariusza była zatem znana, istniała więc możliwość określenia limitów wydatków z tego tytułu w poszczególnych latach.

Z wyżej wymienionych powodów umowa koncesji zawarta przez Miasto Gliwice w dniu 8 sierpnia 2018 r. na świadczenie usług dla ludności na pływalni „Neptun” nie może być zaliczona, zdaniem Kolegium, do umów, o których mowa w art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Umowę tego rodzaju należało, w ocenie Kolegium, ująć zgodnie z art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w wykazie przedsięwzięć wieloletniej prognozy finansowej Miasta Gliwice.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło uznać przedmiotowy wniosek pokontrolny nr 1 za prawidłowy i oddalić zastrzeżenia do tego wniosku.

2. W zakresie zastrzeżeń wniesionych do wniosku nr 3 o treści:

Wszczęć postępowanie podatkowe dotyczące podatników, będących właścicielami (spadkobiercami właściciela) działki 238 obr. Łabędy zabudowanej budynkami w celu prawidłowego ustalenia podstawy opodatkowania, wydać decyzję ustalającą wymiar podatku od nieruchomości za lata 2019-

2023 stosownie do art. 165, art. 21 § 1 pkt 2, art. 207 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 z późn. zm.) w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70).

Powyższy wniosek został sformułowany w związku ze stwierdzeniem przez inspektorów kontroli nieprawidłowo przeprowadzonych w latach 2019-2023 (do dnia kontroli) czynności mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności danych wykazanych przez podatników podatku od nieruchomości o posiadanych nieruchomościach, braku wezwania podatników do złożenia korekt informacji oraz deklaracji na podatek od nieruchomości, a także do wyjaśnienia przyczyn ich niezłożenia. Powyższe dotyczyło m. in. podatników, będących właścicielami (spadkobiercami właściciela) działki 238 obr. Łabędy zabudowanej budynkami na podstawie decyzji Naczelnika Powiatu w Gliwicach z dnia 29 kwietnia 1975 r. o nadaniu działki pracowniczej i ustaleniu ceny nabycia, którzy nie złożyli informacji na podatek od nieruchomości i nie zostali opodatkowani. Organ podatkowy nie przeprowadził postępowania w tym zakresie, nie wezwał podatników do złożenia wyjaśnień w zakresie opodatkowania gruntu i budynków. Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników Referatu Wymiaru Podatków, organ podatkowy nie miał wiedzy o konieczności opodatkowania ww. nieruchomości. W wyniku prowadzonego przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami postępowania komunalizacyjnego stwierdzono, że właścicielami przedmiotowej działki stały się osoby fizyczne. Faktycznie osoby te (aktualnie ich spadkobiercy) władali tą nieruchomością nieprzerwanie do dnia zakończenia kontroli. Prawni właściciele nie ujawnili w księdze wieczystej przysługującego im prawa własności względem działki nr 238 obr. Łabędy. Informacja o władaniu przedmiotową nieruchomością przez osoby fizyczne nie została przekazana do Referatu Wymiaru Podatków. W przepisach wewnętrznych nie ustalono sposobu przekazania takiej informacji.

W piśmie Nr FS.1710.1.2023 z dnia 14 września 2023 r. Prezydent Miasta Gliwice zwrócił uwagę, że „Pismem znak FS.1710.1.2023 z dnia 3 sierpnia 2023 r. (UM.668534.2023) w sprawie wyjaśnień do otrzymanego Protokołu kontroli, informowaliśmy iż, postępowanie o którym mowa we wniosku zostało przeprowadzone i zakończone wydaniem w dniu 14 czerwca 2023 r. decyzji ustalających podatek od nieruchomości za lata 2018-2023; w związku powyższym, wniosek nr 3 nie jest zasadny”.

Kolegium Izby analizując ww. treść zawartą w złożonym w dniu 14 września 2023 r. piśmie uznało, że nie spełnia ona wymogów określonych w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Z ww. przepisu ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wynika jednoznacznie, że przesłanką wniesienia zastrzeżeń przez kontrolowaną jednostkę może być wyłącznie zarzut błędnej wykładni prawa lub jego niewłaściwe zastosowanie. Zatem w zgłoszonych zastrzeżeniach nie mogą być podnoszone innego rodzaju przesłanki. Rolą kolegiów regionalnych izb obrachunkowych nie jest dokonywanie ponownej weryfikacji i oceny ustaleń dokonanych w toku przeprowadzonej kontroli lecz wyłącznie rozpoznanie wyraźnie sformułowanych i wyartykułowanych zarzutów w zakresie błędnej wykładni prawa lub jego

niewłaściwego zastosowania. Podkreślić należy, że zgodnie z poglądami prezentowanymi w literaturze z zakresu wykładni prawa, podstawami podnoszonego zarzutu w zakresie błędnej wykładni prawa lub jego niewłaściwego zastosowania winny być takie elementy, jak: wyraźne wskazanie na czym polega zastosowana błędna wykładnia, jakie dyrektywy wykładni ona narusza oraz jaka jest prawidłowa wykładnia i w oparciu o jakie dyrektywy i argumenty podnoszący ten zarzut ją ustalił (vide np.: L. Morawski „Zasady wykładni prawa” Toruń 2006, M. Zieliński „Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki” Warszawa 2012”). Przypadek błędnej wykładni prawa polega na mylnym rozumieniu treści lub znaczenia przepisu prawnego, zaś niewłaściwe zastosowanie normy prawnej polegać może na wadliwym wyborze normy prawnej lub błędnym identyfikowaniem ustalonego stanu faktycznego z określonym przepisem prawnym i tym samym nieadekwatnym określeniu skutków prawnych wynikających z tego przepisu. W złożonym piśmie Prezydent Miasta nie przedstawił argumentów prawnych co do naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie we wniosku pokontrolnym nr 3, poinformował jedynie o wykonaniu kwestionowanych przez inspektorów w trakcie kontroli czynności prawnych.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby oddaliło zastrzeżenia złożone do wniosku pokontrolnego nr 3.

3. W zakresie zastrzeżeń wniesionych do wniosku nr 5 o treści:

Ująć w księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego w Gliwicach nieruchomości przekazane jednostce budżetowej – Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej w Gliwicach, a zarządzane przez spółki Miasta Gliwice, tj. ZBM I TBS sp. z o.o. oraz ZBM II TBS sp. z o.o., stosownie do postanowień art. 18 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.), § 2 pkt. 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów 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 (Dz.U. z 2020 r. poz. 342) w związku z art. 3 ust. 1 pkt 14 i 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.), a także ppkt 3 ust. 1 i 2 zarządzenia organizacyjnego Nr 90/19 Prezydenta Miasta Gliwice z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad gospodarowania majątkiem trwałym miasta Gliwice.

Powyższy wniosek został sformułowany w związku ze stwierdzoną przez inspektorów kontroli następującą nieprawidłowością:

W latach 2019-2023 (do 31 maja 2023 r.) wyksięgowano z ewidencji Urzędu Miejskiego w Gliwicach i ujęto w ewidencji Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Gliwicach (zwanego dalej ZGM), będącej jednostką budżetową, środki trwale (grunty i budynki) zarządzane przez spółki: ZBM I TBS Sp. z o.o. i ZBM II TBS sp. z o.o., co było niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 12 i pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.) oraz z postanowieniami § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów 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 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1911 z późn. zm.) w związku z art. 18 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.). Zgodnie z postanowieniami § 1 pkt 1 statutu ZGM stanowiącego załącznik do uchwały Nr XV/269/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2003 r. wraz ze zmianami, do zadań ww. jednostki należy m.in. nadzór nad realizacją umów o administrowanie i zarządzanie nieruchomościami lokalowymi i budynkowymi będącymi własnością Gminy oraz znajdującymi się w jej posiadaniu. Rada Miejska w Gliwicach w ww. uchwale nie wskazała mienia, w które należało wyposażyć jednostkę. Nieruchomości te ujęto w ewidencji księgowej ZGM. Nieruchomości zostały wyksięgowane z ksiąg rachunkowych Urzędu Miasta Gliwice na podstawie dowodów PT (protokołów zdawczo-odbiorczych) sporządzonych przez pracowników Wydziału Gospodarki Nieruchomościami w oparciu o pkt 3 ppkt 2 zarządzenia organizacyjnego Nr 90/19 Prezydenta Miasta Gliwice z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad gospodarowania majątkiem trwałym miasta Gliwice oraz w oparciu o wcześniejszą regulację, tj. zarządzenie organizacyjne Prezydenta Miasta Gliwice Nr 78/12 z dnia 15 grudnia 2012 roku. Zgodnie z pkt 3 ppkt 2 ww. zarządzeń organizacyjnych „w księgach prowadzonych w miejskich jednostkach organizacyjnych ewidencjonuje się majątek stanowiący własność miasta Gliwice (...) przekazany w trwały zarząd jednostce organizacyjnej, a także zarządzany i/lub użytkowany przez jednostkę organizacyjną w związku z wykonywaniem przez nią jej zadań statutowych”. Nieruchomości tych nie przekazano jednak do jednostki (ZGM) w zarząd, w administrowanie czy w trwały zarząd. Jej zadanie zgodnie z postanowieniami ww. statutu polegało jedynie na nadzorze realizacji umów o administrowanie. Nieruchomości te nie powinny być zatem ujęte w księgach rachunkowych Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej a w księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego w Gliwicach.

W piśmie Nr FS.1710.1.2023 z dnia 14 września 2023 r. Prezydent Miasta Gliwice, odnosząc się do ww. wniosku poinformował, że *„Mając na uwadze fakt, że wniosek został sformułowany na podstawie stwierdzonej przez organ kontrolujący nieprawidłowości polegającej na przekazaniu jednostce Zakład Gospodarki Mieszkaniowej nieruchomości bez zastosowania form dopuszczonych przez ustawę o gospodarce nieruchomościami, składam zastrzeżenie zarówno odnośnie stwierdzonych nieprawidłowości, jak i co do przyjętego przez kontrolującego sposobu ich usunięcia, tj. poprzez ujęcie w księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego w Gliwicach nieruchomości przekazanych jednostce budżetowej - Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej w Gliwicach, a zarządzane przez spółki Miasta Gliwice, tj. ZBM I TBS Sp. z o.o. oraz ZBM II TBS Sp. o.o. Podtrzymujemy stanowisko zaprezentowane w toku kontroli oraz w piśmie odmawiającym podpisania protokołu kontroli. Niemniej jednak zostanie dokonane dodatkowe formalne umocowanie przeniesienia nieruchomości do jednostki budżetowej – Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej - poprzez podjęcie zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie przekazania enumeratywnie wskazanych nieruchomości do zarządzania przez tę jednostkę. (...) Zastosowanie opisanego powyżej rozwiązania usunie podstawę sformułowania wniosku nr 5, którym w ocenie Inspektorów Regionalnej Izby*

Obrachunkowej w Katowicach był brak podstawy prawnej dla przekazania, a w następstwie ujęcia tych nieruchomości w księgach rachunkowych jednostki Zakład Gospodarki Mieszkaniowej”.

Kolegium Izby analizując ww. treść zawartą w złożonym w dniu 14 września 2023 r. piśmie uznało, że nie spełnia ona wymogów określonych w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Jak wspomniano wcześniej, przesłanką wniesienia zastrzeżeń przez kontrolowaną jednostkę może być wyłącznie zarzut błędnej wykładni prawa lub jego niewłaściwe zastosowanie. Przedstawione przez Prezydenta Miasta zastrzeżenia nie zawierają argumentacji stanowiącej merytoryczne uzasadnienie podstawy ich wniesienia. Zdaniem Kolegium Prezydent nie wskazał, na czym polega zastosowana we wniosku błędna wykładnia prawa, bądź niewłaściwe (wadliwe) zastosowanie normy prawnej czy też błędne identyfikowanie ustalonego stanu faktycznego z określonym przepisem prawnym i tym samym nieadekwatne określenie skutków prawnych wynikających z tego przepisu. Prezydent Miasta poinformował, w ocenie Kolegium, o zamierzonych czynnościach prawnych mających na celu podjęcie uregulowań w zakresie zgodności prowadzonej ewidencji księgowej nieruchomości przekazanych Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej z zaistniałym stanem faktycznym. Zaniechanie dopełnienia wymogów formalnych pisma stanowiącego zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego stanowi jego istotną wadę prawną i jest podstawą do oddalenia zastrzeżeń do wniosku pokontrolnego nr 5.

Mając na uwadze dokonane ustalenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, stosownie do art. 25b ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, uchwaliło jak w § 1 uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej