



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 1 sierpnia 2018 r.

Znak: WK-610/17/4/18

Pan
Czesław Bulka
Wójt Gminy
Porąbka

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 9 kwietnia 2018 r. do 30 maja 2018 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Porąbka za okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 maja 2018 r.

Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 czerwca 2018 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 2016 r. poz. 561).

W zakresie zamówień publicznych:

– *W zakresie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w 2016 r. w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane w zadaniu inwestycyjnym pn.: „Adaptacja piętra mieszkalnego budynku Przedszkola w Czańcu przy ul. Kard. K. Wojtyły 67 na cele przedszkolne oraz I Etapu termomodernizacji obiektu obejmującego instalację c.o i urządzenie kotłowni oraz wymianę stolarki okiennej” stwierdzono następujące nieprawidłowości:*

- *określenie warunku udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia w sposób, który mógł utrudniać dostęp do zamówienia wykonawcom zdolnym do jego wykonania, czym naruszono przepis art. 22 ust. 4 w związku z art. 22 ust. 1 pkt 2 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015r., poz. 2164 z późn. zm.).*

Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu sekcja III.3.2), a także w specyfikacji istotnych warunków zamówienia [Rozdz. III pkt 2] zawarł następujący opis sposobu dokonywania oceny spełnienia warunku dotyczącego wiedzy i doświadczenia:

„Zamawiający uzna za spełniony warunek, jeżeli Wykonawca wykaże, że wykonał w ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert o udzielenie zamówienia,

a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy w tym okresie, co najmniej dwie roboty budowlane (dwa zamówienia, realizowane na podstawie dwóch odrębnych umów) odpowiadające swoim rodzajem robotom stanowiącym przedmiot zamówienia o wartości minimum 250.000,00 zł brutto każda”.

Zamawiający posłużył się tutaj pojemnym i niedookreślonym zwrotem „odpowiadających swoim rodzajem robotom budowlanym stanowiącym przedmiot zamówienia” i nie doprecyzował jednocześnie do którego z elementów przedmiotu zamówienia odnosi się zwrot: „odpowiadających”, jak również nie wskazał co należy rozumieć pod pojęciem „rodzaju”.

W takiej sytuacji użyty przez Zamawiającego w treści warunku zwrot: „odpowiadające swoim rodzajem” należy odnieść do przedmiotowego zakresu czynności, które składają się na zakres opisywanego zadania inwestycyjnego, czyli chodzi o roboty obejmujące te same, lub zbliżone czynności pod względem przedmiotowym.

Mając na uwadze zakres robót wynikający z opisy przedmiotu niniejszego zamówienia można wywnioskować, że za roboty: „odpowiadające swoim rodzajem” należy uznać w tym przypadku:

- roboty ogólnobudowlane,*
- roboty elektryczne i sanitarne,*
- instalacja c.o. oraz wyposażenie kotłowni.*

Na podstawie tak określonego warunku nie sposób natomiast ustalić czy intencją Zamawiającego było tutaj, żeby:

- każde z tych dwóch wymaganych zamówień musiało kumulować w sobie wszystkie roboty obejmujące te same, lub zbliżone czynności pod względem przedmiotowym (czyli: roboty ogólnobudowlane; roboty elektryczne i sanitarne oraz instalacja c.o. wraz z wyposażeniem kotłowni), czy też*
- zadowolającym dla Zamawiającego było faktyczne wykonanie w ramach wykazanych przez wykonawców dwóch zamówień tylko niektórych z tych robót (a jeśli tak, to jakich), a może*
- wystarczyło nabyć wiedzę i doświadczenie w wykonaniu tylko jednego z rodzajów tych robót w każdym z tych dwóch zamówień.*

Z pisemnych wyjaśnień złożonych w toku kontroli przez Wójta Gminy Porąbka wynika, że: „Intencją Zamawiającego było, aby udział w przedmiotowym postępowaniu wzięli wykonawcy posiadający wiedzę i doświadczenie z zakresu realizacji co najmniej dwóch robót ogólnobudowlanych; przy czym każda z tych robót stanowić miała kumulację co najmniej takich rodzajów robót jakie wchodziły w zakres przedmiotu postępowania, a więc robót ogólnobudowlanych wewnętrznych, robót z zakresu instalacji elektrycznych, instalacji sanitarnych oraz instalacji centralnego ogrzewania o wartości łącznej tej kumulacji robót minimum 250.000,00 zł brutto”.

W pierwszej kolejności podkreślić bowiem należy, że warunków udziału w postępowaniu nie można rekonstruować na podstawie całokształtu postanowień zawartych w SIWZ i treści ogłoszenia o zamówieniu.

Zamawiający, jeśli skorzysta ze swojego uprawnienia do określenia warunków udziału w postępowaniu to ciąży na nim obowiązek opisanie ich w treści ogłoszenia o zamówieniu i SIWZ oraz wskazania dokumentów, które służą potwierdzeniu ich spełnienia.

Ponadto zgodnie z obowiązującym wówczas przepisem art. 22 ust. 4 ww. ustawy, warunki udziału w postępowaniu winny zostać określone w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia, a nie z nim identyczny. Nałożenie w tymże postępowaniu na wykonawców obowiązku legitymowania się doświadczeniem w wykonaniu zamówienia identycznego jak niniejsze i konieczność skumulowania w jego zakresie wszystkich ww. rodzajów robót budowlanych, tj.: ogólnobudowlanych; elektrycznych i sanitarnych oraz instalację c.o.

wraz z wyposażeniem kotłowni należy uznać, za niedopuszczalne i nie można tego tłumaczyć dbałością o jakość i rzetelność wykonania przedmiotu zamówienia.

Zamawiający uniemożliwił bowiem ubiegania się o niniejsze zamówienie wykonawcom dającym rękojmię jego prawidłowej realizacji, którzy co prawda uprzednio wykonali tego typu wszystkie wymagane przez Zamawiającego rodzaje robót budowlanych jak: roboty ogólnobudowlane; roboty elektryczne i sanitarne oraz instalacja c.o. wraz z wyposażeniem kotłowni, ale roboty te zostały im zlecone na podstawie odrębnych zamówień [umów].

W opisywanym przetargu nieograniczonym nie mogli złożyć skutecznie oferty np. Wykonawcy, którzy uprzednio co najmniej dwukrotnie wykonali wszystkie ww. rodzaje robót budowlanych, ale nie zdołali ich skumulować w ramach tej samej roboty [umowy] lecz wykonali je w ramach odrębnych zleceń [np. oddzielnie na roboty ogólnobudowlane i elektryczne oraz oddzielnie na instalację c.o. wraz z wyposażeniem kotłowni].

- określenie warunku udziału w postępowaniu w zakresie osób zdolnych do wykonania zamówienia w sposób, który mógł utrudniać dostęp do zamówienia wykonawcom zdolnym do jego wykonania, czym naruszono przepis art. 22 ust. 4 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 2 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U.2015.2164 ze zm.).

Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu sekcja III.3.4), a także w specyfikacji istotnych warunków zamówienia [Rozdz. III pkt 4] zawarł następujący opis sposobu dokonywania oceny spełnienia warunku, dotyczącego dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia:

„Zamawiający uzna za spełniony warunek, jeżeli Wykonawca wykaże że dysponuje osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, tj.:

- dysponuje min. jedną osobą pełniącą funkcję Kierownika robót budowlanych: posiadającą uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji w budownictwie w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane do kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń lub odpowiadające im uprawnienia uzyskane na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów [...]

- dysponuje min. jedną osobą pełniącą funkcję Kierownika robót sanitarnych: posiadającą uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji w budownictwie w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, wodociągowych i kanalizacyjnych lub odpowiadające im uprawnienia uzyskane na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów [...],

- dysponuje min. jedną osobą pełniącą osobą pełniącą funkcję Kierownika robót elektrycznych: posiadającą uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji w budownictwie w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych; lub odpowiadające im uprawnienia uzyskane na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów [...].

Przepisy o zamówieniach publicznych, w szczególności obowiązujący wówczas art. 22 ust. 4 ww. ustawy zobowiązywały Zamawiającego do ustalenia warunków ubiegania się o zamówienie w ten sposób, żeby były one proporcjonalne do przedmiotu zamówienia. Tym samym warunki udziału w postępowaniu nie mogą być nadmierne, zbyt wygórowane w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W tym miejscu dostrzec należy, że wskazując na wymagane uprawnienia budowlane Zamawiający posłużył się nomenklaturą, wynikającą z konkretnych aktów prawnych, a mianowicie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016r. poz. 290 z późn. zm.), gdzie w przepisie art. 14 mowa o wyżej powołanych specjalnościach oraz

rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1278 z późn. zm.), w którym w § 12 ust. 1; w § 14 ust. 3 i 5 jest mowa o ww. specjalnościach bez ograniczeń i w ograniczonym zakresie, w istocie jest tam zawarta definicja powołanych specjalności w tym kontekście.

Zgodnie z ww. rozporządzeniem:

— § 12 ust. 2: „Uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania konstrukcji obiektu lub kierowania robotami budowlanymi w odniesieniu do konstrukcji obiektu, o kubaturze do 1000 m³ oraz:

- 1) o wysokości do 12 m nad poziomem terenu, do 3 kondygnacji nadziemnych i o wysokości kondygnacji do 4,8 m;
- 2) posadowionego na głębokości do 3 m poniżej poziomu terenu, bezpośrednio na stabilnym gruncie nośnym;
- 3) przy rozpiętości elementów konstrukcyjnych do 6 m i wysięgu wsporników do 2 m;
- 4) niezawierającego elementów wstępnie sprężanych na budowie;
- 5) niewymagającego uwzględniania wpływu eksploatacji górniczej”.

— § 14 ust. 4: „Uprawnienia budowlane w specjalności, o której mowa w ust. 3, w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi przy wykonywaniu instalacji wraz z przyłączami i instalowaniem tych urządzeń dla obiektów budowlanych o kubaturze do 1000 m³”.

Przewidziane jest zatem w tym zakresie jedno ograniczenie, tj. kubatura budynku.

— § 14 ust. 6: „Uprawnienia budowlane w specjalności, o której mowa w ust. 5, w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi przy wykonywaniu instalacji wraz z przyłączami o napięciu do 1 kV w obiektach budowlanych o kubaturze do 1000 m³”.

Przewidziane są zatem w tym zakresie dwa ograniczenia, tj. napięcie instalacji oraz kubatura budynku.

Z dokumentacji projektowej, sporządzonej z datą listopad 2015 r. wynika natomiast, że: „budynek będący przedmiotem niniejszego zamówienia zlokalizowany jest w Czańcu na działce nr 1125/1 przy ul. K.K. Wojtyły 67. Przedmiotowy budynek dotychczas użytkowany jest jako przedszkole. Podstawowe parametry budynku pozostaną niezmiennione w stosunku do stanu obecnego i wynoszą:

- pow. zabudowy budynku 150,58 m²
- pow. użytkowa 334,16 m²
- kubatura 867,26 m³
- liczba kondygnacji – 3
- budynek do 12 m – grupa wysokości niski

Mając zatem na uwadze parametry budynku, będącego przedmiotem niniejszego zamówienia za nadmierne należy uznać wymaganie, żeby osoby dedykowane do pełnienia kluczowych funkcji w tym zadaniu tj.: Kierownika robót budowlanych; Kierownika robót sanitarnych oraz Kierownika robót elektrycznych musiały posiadać uprawnienia do kierowania robotami w tych specjalnościach bez ograniczeń, gdyż wystarczającym były uprawnienia w ograniczonym tylko zakresie.

Opis sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu został sporządzony przez: Kierownika Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej oraz Inspektora ds. zamówień publicznych [samodzielne stanowisko] w Urzędzie Gminy Porąbka.

Natomiast odpowiedzialność w powyższym zakresie ponosi p. Czesław Bułka – Wójt Gminy Porąbka, który nie skorzystał ze swojego uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 2

ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.) i nie powierzył pisemnie wykonywania zastrzeżonych dla niego czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pracownikom Zamawiającego.

– W zakresie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w 2017 r. w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane w zadaniu inwestycyjnym pn.: „Termomodernizacja budynku komunalnego w Kobiernicach przy ul. Żywieckiej” stwierdzono:

- określenie warunku udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej w sposób, który mógł utrudniać dostęp do zamówienia wykonawcom zdolnym do jego wykonania, czym naruszono przepis art. 22 ust. 1a w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.).

Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu sekcja III.1.3), a także w specyfikacji istotnych warunków zamówienia [Rozdz. V pkt 3] zawarł następujące określenie warunku udziału w postępowaniu dot. zdolności technicznej lub zawodowej:

„Warunek w rozumieniu Zamawiającego spełni Wykonawca, który wykaże wykonanie co najmniej 1 [jednej] roboty budowlanej odpowiadającej swoim rodzajem robotom stanowiącym przedmiot zamówienia tj. termomodernizacja stropodachu oraz ścian, a także wymiana technologii kotłowni o wartości co najmniej 500.000 zł brutto, wykonanej nie wcześniej niż w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie.

Zamawiający dopuszcza złożenie przez Wykonawcę na potwierdzenie spełnienia warunku zamiast jednej łącznej roboty obejmującej termomodernizację dachu, ścian oraz wymianę technologii kotłowni o wartości co najmniej 500.000 zł brutto – trzech referencji: jednej na termomodernizację dachu, drugiej na termomodernizację ścian, a trzeciej na wymianę technologii kotłowni – z tym, że łączna wartość tych trzech robót nie może być niższa niż 500.000 zł”.

Zgodnie z art. 22 ust. 1a ww. ustawy: „Zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu oraz wymagane od wykonawców środki dowodowe w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiające ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności”.

Tym samym, określenie warunków podmiotowych, musi polegać na wyznaczeniu "minimalnych poziomów zdolności", a więc nawiązywać do posiadania doświadczenia w realizacji np. robót budowlanych o zbliżonym charakterze do przedmiotu udzielanego zamówienia.

Przepis art. 22 ust. 1a tej ustawy nakazuje, aby Zamawiający określał warunki udziału w postępowaniu oraz wymagane środki dowodowe w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia, w szczególności wyrażając je, jako minimalne poziomy zdolności. Powyższe ma służyć temu, że za zdolnego do wykonania zamówienia uznaje się wykonawcę, który wykaże spełnienie minimalnych wielkości, określonych przez Zamawiającego. Należy przy tym uwzględniać specyfikę zamówienia, w tym jego rodzaj, przedmiot, zakres, sposób wykonania, wartość i sposób płatności.

W wyniku tak określonego warunku udziału w postępowaniu, Zamawiający wprawdzie wyraził minimalne poziomy zdolności, jako kwotę nie mniejszą niż 500.000 zł brutto, ale odniósł tę kwotę do łącznej wartości trzech różnych rodzajowo robót, tj. polegających

z jednej strony na wymianie technologii kotłowni, a z drugiej na termomodernizacji dachu oraz ścian.

A zatem każdy z wykonawców ubiegających się o niniejsze zamówienie mógł legitymować się doświadczeniem w wykonaniu innego rodzaju wymaganych przez Zamawiającego robót o wartości zbliżonej do kwoty 500.000,00 zł brutto, byle wykonał w przeszłości jeszcze dwa inne wymagane rodzaje robót, których zakres i wartość była dla Zamawiającego bez znaczenia.

Wskutek tak określonego warunku udziału w postępowaniu, zdolność techniczna wykonawców ubiegających się o zamówienie w tymże postępowaniu przetargowym mogła odnosić się do innego rodzaju robót, co mogło uniemożliwić Zamawiającemu właściwą ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia.

Zgodnie z protokołem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, opis sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu został sporządzony przez: Kierownika Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej oraz Inspektora ds. zamówień publicznych [samodzielne stanowisko] w Urzędzie Gminy Porąbka.

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponosi p. Czesław Bułka – Wójt Gminy Porąbka.

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad pracownikami biorącymi udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w zakresie określenia warunków udziału, stosowanie do art. 22 ust. 1a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 z późn. zm.) w związku z art. 7 ust. 1 ww. ustawy Prawo zamówień publicznych, 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 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

W zakresie gospodarki nieruchomościami:

- W 2015 r. sprzedano dwie nieruchomości położone w Porąbce w trybie bezprzetargowym w celu poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych, pomimo że Gmina jako sprzedający nie wykazała, że nieruchomości te nie mogły zostać zagospodarowane odrębnie oraz mogły poprawić warunki zagospodarowania tylko jednej nieruchomości przyległej.*

Powyższym naruszono art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782 z późn. zm.), zgodnie z którym nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli przedmiotem zbycia są nieruchomości lub ich części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości.

Przedmiotem zbycia w trybie bezprzetargowym były nieruchomości gruntowe o numerach geodezyjnych działek 3266/31 i 3266/32 na podstawie umów z dnia 4 sierpnia 2015 r. i z dnia 16 września 2015 r. W powyższym przypadku zbywca (Gmina) sprzedał ww. działki na „poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej” na rzecz dwóch osób fizycznych.

Obie ww. działki powstały w wyniku podziału działki nr 3266/27 o pow. 0,1620 ha.

W wyniku tegoż podziału powstały trzy działki tj.: dwie działki wyżej wskazane (nr 3266/31

i 3266/32) oraz jedna działka o nr 3266/33, która została sprzedana w trybie przetargowym na podstawie umowy z dnia 16 września 2015 r. Nabywcami tych nieruchomości były trzy różne osoby fizyczne.

Z kolei nabywca działki o numerze 3266/32 (tryb bezprzetargowy), sprzedał następnie jej część na rzecz osoby fizycznej, która wcześniej zakupiła nieruchomość do niej przyległą w trybie przetargowym. Sprzedaży dokonano, pod warunkiem że Wójt Gminy Porąbka nie wykona prawa pierwokupu. Wójt Gminy nie wykonał przysługującego mu prawa pierwokupu.

W aktach sprawy brak dokumentacji potwierdzającej przeprowadzoną analizę uzasadniającą zastosowany tryb bezprzetargowy przy sprzedaży działek 3266/31 i 3266/32.

Zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), obowiązkiem p. Czesława Bułka – Wójta Gminy Porąbka było zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona.

Ponadto, od 2014 r. do dnia zakończenia kontroli, nie podjęto działań mających na celu naliczenie i wyegzekwowanie należności z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości oznaczonej jako działka 3266/27, a po podziale jako działki nr 3266/31 i nr 3266/32, wobec dwóch podmiotów (późniejszych nabywców), którzy wykorzystywali część ww. nieruchomości Gminy. Powyższym naruszono art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Ponadto, zgodnie z art. 25 ust. 1 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782 z późn. zm.), burmistrz gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości, a gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzeniu windykacji tych należności.

Z oświadczenia z dnia 24 kwietnia 2018 r. złożonego przez pracownika Urzędu Gminy Porąbka, wynikało że po nabyciu przez Gminę działki oznaczonej numerem 3266/27, Urząd Gminy pismem z dnia 15 września 2014 r. zlecił geodecie wskazanie granic ww. nieruchomości. Geodeta po dokonaniu analizy granic działki stwierdził, że część tej działki użytkowana jest jako ogródki przydomowe dla dwóch nieruchomości sąsiednich.

Osoby te w marcu 2015 r. wystąpiły do Gminy o nabycie części ww. nieruchomości w trybie bezprzetargowym, która to sprzedaż nastąpiła w sierpniu i wrześniu 2015 r.

Wobec powyższego, w okresie co najmniej od września 2014 r. do sierpnia i września 2015 r., tj. do dnia zawarcia umów sprzedaży, działki nr 3266/31 i nr 3266/32 (powstałe z podziału działki o nr 3266/27) były wykorzystywane jako ogródki przydomowe przez właścicieli nieruchomości przyległych, natomiast Gmina nie naliczyła i nie wyegzekwowała odszkodowania za bezumowne korzystanie z gruntu przez ww. podmioty. W Gminie Porąbka nie zostały ustalone zasady naliczania opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

Żadnemu pracownikowi Urzędu Gminy nie powierzono obowiązków w zakresie naliczania opłat za bezumowne korzystanie z gruntu.

Zadania w zakresie gospodarki nieruchomościami gminnymi wykonywał Inspektor ds. mienia komunalnego. Nadzór w tym zakresie sprawował p. Czesław Bułka – Wójt Gminy Porąbka.

Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje p. Czesław Bułka – Wójt Gminy Porąbka, zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.).

Wniosek nr 2

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Porąbka w zakresie przygotowania i prowadzenia postępowań na zbycie nieruchomości w trybie bezprzetargowym, stosownie do art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.), mając na uwadze art. 11 ww. ustawy oraz art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

Wniosek nr 3

Podjąć działania w celu naliczenia i wyegzekwowania należności z tytułu bezumownego korzystania z gminnego zasobu nieruchomości wobec właścicieli działek nr 3266/31 i nr 3266/32, którzy w okresie do dnia ich nabycia w sierpniu i wrześniu 2015 r. korzystali z ww. nieruchomości gminnych, stosownie do art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

Wniosek nr 4

Ustalić procedury w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym, w tym, naliczania opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości oraz powierzyć w formie pisemnej pracownikowi Urzędu Gminy Porąbka obowiązki w tym zakresie, 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 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

- *W latach 2014 - 2016 wdzierżawiono i wynajmowano nieruchomości komunalne na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata oraz na czas nieoznaczony bez stosowania trybu przetargowego, pomimo braku zgody Rady Gminy w Porąbce na odstąpienie od tego obowiązku. Naruszono tym art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.), zgodnie z którym zawarcie umów dzierżawy i najmu na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Rada może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.*

Powyższe dotyczyło:

- *umowy dzierżawy nieruchomości nr IGK-IV.6845.1.13.2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. z podmiotem oznaczonym wg karty kontowej nr 101307; umowa została zawarta na czas nieokreślony,*

- umowy dzierżawy nieruchomości nr IGI-IV.6845.1.14.2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. zawartej z podmiotem oznaczonym wg karty kontowej nr 3033820; umowa została zawarta na czas nieokreślony,
- umowy dzierżawy nieruchomości nr IGK-IV.6845.1.15.2015 z dnia 25 sierpnia 2015 r. zawartej z podmiotem oznaczonym wg karty kontowej nr 000086; umowa została zawarta na okres od 1 września 2015 r. do 31 sierpnia 2020 r.,
- umowy najmu nr IGK-IV.7151.1.2.2015 z dnia 25 sierpnia 2015 r. zawartej z podmiotem oznaczonym wg karty kontowej nr 000086; umowa została zawarta na okres od 1 września 2015 r. do 31 sierpnia 2020 r.,
- umowy najmu nr IGK-IV.7151.1.3.2015 z dnia 25 sierpnia 2015 r. zawartej z podmiotem oznaczonym wg karty kontowej nr 000086; umowa została zawarta na okres od 1 września 2015 r. do 31 sierpnia 2020 r.,
- umowy najmu nr IGK-IV.7151.1.1.2015 z dnia 25 sierpnia 2015 r. zawartej z podmiotem oznaczonym wg karty kontowej nr 100356; umowa została zawarta na okres od 1 września 2015 r. do 31 sierpnia 2020 r.
- umowy dzierżawy nieruchomości nr IGK-IV.6845.1.18.2016 z dnia 30 listopada 2016 r. zawartej z podmiotem oznaczonym wg karty kontowej nr 000078; umowa została zawarta na czas nieokreślony.

Zadania w zakresie prowadzenia procedur związanych z wynajmowaniem i wydzierżawieniem nieruchomości należały do Inspektora ds. obsługi mienia komunalnego w Referacie Inwestycji i Mienia komunalnego. Nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik tego Referatu.

W imieniu Gminy Porąbka ww. umowy dzierżawy i najmu zawarł p. Czesław Bułka – Wójt Gminy Porąbka.

Wniosek nr 5

Zaprzestać praktyk polegających na wydzierżawianiu i wynajmowaniu nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w trybie bezprzetargowym oraz wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Inwestycji i Mienia komunalnego w zakresie prowadzenia procedur związanych z wydzierżawianiem i wynajmowaniem nieruchomości, stosownie do art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

W zakresie dochodów budżetowych:

- *W latach 2014 - 2018 (do dnia kontroli), nie podejmowano czynności w celu wyegzekwowania od najemców gminnych nieruchomości prowadzących działalność gospodarczą, nieterminowo regulujących należności z tytułu czynszu, zwrotu równowartości kwoty 40 euro przeliczonej na złote według średniego kursu euro ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski ostatniego dnia roboczego miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym świadczenie pieniężne stało się wymagalne, stanowiącej rekompensatę za koszty odzyskiwania należności. Było to niezgodne z art. 10 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 403 z późn. zm.).*

Opóźnienia w zapłacie czynszu dotyczyło łącznie 37 faktur VAT wystawionych wobec 4 kontrahentów, zwłoka w zapłacie należności wynosiła od 1 do 16 dni.

W trakcie kontroli wystosowano wezwanie do zapłaty rekompensaty za koszty odzyskania należności wobec podmiotów, którzy w 2018 r. nieterminowo regulowali należności.

Zadania w zakresie naliczania rekompensaty należały do Inspektora ds. Księgowości Budżetowej w Referacie Finansowym. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Urszula Legut – były Skarbnik Gminy Porąbka

Wniosek nr 6

Przeanalizować terminy płatności należności cywilnoprawnych przez kontrahentów prowadzących działalność gospodarczą, a w przypadku nieterminowych wpłat podjąć działania w celu dochodzenia należności, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 684 z późn. zm.).

- *Od 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, zaniechano przeprowadzenia czynności sprawdzających mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności wykazywanych przez podatnika podatku od nieruchomości o numerze karty kontowej 96 danych o posiadanych nieruchomościach celem prawidłowego opodatkowania oraz nie wezwano podatnika do udzielenia w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia złożonych informacji.*

Naruszono tym art. 272 pkt 3, art. 274a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn.zm.). Zgodnie z przywołaną podstawą prawną, 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.

Podatnik w składanych w okresie od 2016 r. do 2018 r. deklaracjach na podatek od nieruchomości za ww. okres wykazywał do opodatkowania powierzchnię gruntów związanych

z prowadzeniem działalności gospodarczej o pow. 24.659 m², budynków związanych z udzieleniem świadczeń zdrowotnych o pow. 5.754 m², korzystając z preferencyjnej stawki dla powierzchni użytkowej tych budynków.

Zadeklarowane budynki były własnością podatnika prowadzącego działalność gospodarczą związaną z obrotem nieruchomościami, natomiast budynki były wykorzystywane przez inny podmiot, który prowadził m.in. działalność leczniczą. Zgodnie z dokumentacją podatkową oraz informacją ze strony internetowej, działalność tego podmiotu obejmowała:

- *usługi wynikające z ustawy o pomocy społecznej, tj. usługi opiekuńcze, pielęgnacyjne, wspomagające w tym usługi z zakresu szeroko rozumianej terapii zajęciowej, dedykowanej dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych oraz w podeszłym wieku,*

- usługi wynikające z ustawy o podmiotach leczniczych, tj. ambulatoryjne usługi rehabilitacyjne w zakresie rehabilitacji, porady lekarskie w ramach poradni specjalistycznych.

Dla opodatkowania budynków lub ich części „preferencyjną” stawką podatku od nieruchomości przewidzianą w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 849 z późn. zm.) niezbędnym jest ustalenie, że przedmioty te są związane (pozostają w związku) z prowadzeniem działalności leczniczej w zakresie świadczeń zdrowotnych i są zajęte przez podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych.

Co istotne, użyty w tym przepisie zwrot "zajętych" odnosi się wyłącznie do podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych, a budynki lub ich części muszą jedynie pozostawać w związku z działalnością leczniczą. Przy czym adresatem przepisu, w obydwu jego częściach, jest ten sam podmiot. Dlatego też należy przyjąć, że pomieszczenia związane z działalnością leczniczą nie mogą być wykorzystywane na inne cele niż udzielanie świadczeń zdrowotnych np. cele działalności komercyjnej czy też cele osobiste podatnika.

Natomiast z danych ogólnodostępnych na stronie internetowej podatnika (podmiotu wykorzystującego budynki) wynikało, że w budynkach tych była prowadzona, oprócz działalności leczniczej, związanej z udzielaniem ambulatoryjnych usług rehabilitacyjnych, porad lekarskich w ramach poradni specjalistycznych, również działalność gospodarcza niezwiązana z udzielaniem świadczeń zdrowotnych.

Podmiot ten, wykorzystywał zadeklarowane budynki również na prowadzenie „Domu Seniora – Pobyty „Wytchnieniowe”. Z dostępnych informacji na stronie internetowej, wynikało że „pobyty „wytchnienie” są dostępne w opcjach 1 dniowych (np. 8 godzin lub 24 godziny), a także weekendowych oraz świątecznych. W ramach prowadzonej działalności zapewniano m.in.: pełną opiekę pielęgnacyjną w trybie 24h/7dni, wraz z obsługą "hotelową", pełny pakiet wyżywienia z uwzględnieniem indywidualnych diet, zajęcia w plenerze, wycieczki rekreacyjne i krajoznawcze, opiekę Concierge – osobisty opiekun Pacjenta wspierający np. w zakupach, wyjazdach oraz innych sprawach prywatnych.

Natomiast organ podatkowy uznał, że cały zadeklarowany obiekt przez podatnika przeznaczony jest pod działalność leczniczą. Nie wezwano ww. podatnika do złożenia wyjaśnień, nie przeprowadzono postępowania wyjaśniającego w tym zakresie.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217 z późn. zm.), działalność lecznicza polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Świadczenie zdrowotne, w myśl art. 2 ust. 1 pkt 10 ww. ustawy, to działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania Zgodnie z art. 8 ustawy o działalności leczniczej, rodzajami działalności leczniczej są: 1) stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne: a) szpitalne, b) inne niż szpitalne; 2) ambulatoryjne świadczenia zdrowotne. Natomiast w myśl art. 10 ww. ustawy, ambulatoryjne świadczenia zdrowotne obejmują świadczenia podstawowej lub specjalistycznej opieki zdrowotnej oraz świadczenia z zakresu rehabilitacji leczniczej, udzielane w warunkach niewymagających ich udzielania w trybie stacjonarnym i całodobowym w odpowiednio urządzonej, stałym pomieszczeniu. Udzielanie tych świadczeń może odbywać się w pomieszczeniach zakładu leczniczego, w tym w pojeździe przeznaczonym do udzielania tych świadczeń, lub w miejscu pobytu pacjenta.

Zadania w zakresie prawidłowości dokonywania czynności sprawdzających należały do pracowników w Referacie Finansowym. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Urszula Legut – były Skarbnik Gminy Porąbka.

Wniosek nr 7

Wszcząc w trybie art. 165 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800 z późn. zm.) postępowanie podatkowe w celu prawidłowego ustalenia podstawy opodatkowania podatnika o nr karty kontowej 96 za lata 2016 - 2018, mając na uwadze wymogi ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1445).

W zakresie ksiąg rachunkowych:

- *W latach 2014 - 2016 zaniechano przeniesienia treści ksiąg rachunkowych zarówno dla budżetu jak i dla Urzędu Gminy Porąbka na informatyczny nośnik danych w sposób zapewniający trwałość zapisu informacji lub wydrukowania tych ksiąg, czym naruszono art. 13 ust. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.).*

Księgi główne Urzędu Gminy i budżetu zostały przeniesione na trwałe nośnik danych w pliku PDF zapewniającym trwałość zapisu w dniu 6 kwietnia 2018 r., tj. w trakcie kontroli.

Dziennik oraz zestawienie obrotów i sald kont syntetycznych i analitycznych drukowano w terminach wynikających z ustawy o rachunkowości.

W pkt 20 ppkt 2) i 3) zasad prowadzenia rachunkowości w Urzędzie Gminy Porąbka, wprowadzonych zarządzeniem Wójta Gminy Porąbka Nr 152/2009 z dnia 31 grudnia 2009 r. wraz z późn. zm. wskazano, że przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy zapewnić wydruki ksiąg rachunkowych w formie kolejno numerowanych stron, z oznaczeniem pierwszej i ostatniej, sumowane na kolejnych stronach w sposób ciągły w roku obrotowym, nie później niż na koniec roku obrotowego, przy czym za równoważne z wydrukiem uznaje się przeniesienie treści ksiąg rachunkowych na inny komputerowy nośnik danych, zapewniający trwałość zapisu informacji, przez czas nie krótszy od wymaganego dla przechowywania ksiąg.

Wobec tego w polityce rachunkowości Gminy Porąbka nie ustalono zasad przechowywania ksiąg rachunkowych.

Zadania w zakresie archiwizacji ksiąg rachunkowych zarówno budżetu jak i Urzędu Gminy Porąbka nie zostały powierzone żadnemu pracownikowi Urzędu.

Zadania w zakresie wykonywania określonych przepisami prawa obowiązków w zakresie obsługi finansowo-księgowej Gminy i Urzędu należały do p. Urszuli Legut – byłego Skarbnika Gminy Porąbka.

Wniosek nr 8

Zapewnić terminowe przeniesienie treści ksiąg rachunkowych zarówno dla budżetu jak i dla Urzędu na informatyczny nośnik danych, zapewniający trwałość zapisu informacji lub wydrukowanie tych ksiąg rachunkowych, zgodnie z art. 13 ust. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.).

- *W latach od 2014 r. do 2017 r. nieprawidłowo kwalifikowano jako wydatki inwestycyjne wydatki na zakup masy asfaltowej wykorzystanej do remontów dróg gminnych. Powyższym naruszono art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U.*

z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.) w związku z art. 16j ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 z późn. zm.). Zgodnie z powyższymi przepisami, zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Środki trwałe, uznaje się za ulepszone, jeżeli przed wprowadzeniem do ewidencji wydatki poniesione przez podatnika na ulepszenie stanowiły co najmniej 30% wartości początkowej.

Przez remont można uznać wszelkie działania przywracające pierwotny stan techniczny środka trwałego wraz z wymianą zużytych składników technicznych. Istotą remontu jest przywrócenie (odtworzenie) pierwotnego stanu technicznego środka trwałego, niezminiającego jego charakteru i funkcji, następujące w trakcie eksploatacji środka trwałego i wynikające z tej eksploatacji.

Różnica pomiędzy nakładami ponoszonymi na remont a nakładami ponoszonymi na ulepszenie (modernizację) środków trwałych polega więc na tym, że remont zmierza do podtrzymania, odtworzenia wartości użytkowej środka trwałego i jest rodzajem naprawy, wymiany zużytych elementów, natomiast w wyniku ulepszenia (modernizacji) środek trwały zostaje unowocześniony lub przystosowany do spełniania innych, nowych funkcji, zyskuje istotną zmianę cech użytkowych.

W powyższej sytuacji, zakupiona masa asfaltowa służyła jedynie do przywrócenia stanu pierwotnego remontowanych dróg.

Z ewidencji księgowej konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” wynikało, iż w ww. okresie Gmina ponosiła wydatki na remonty dróg, a mianowicie:

- w 2014 r. o łącznej wartości 75.058,15 zł, co dotyczyło 77 remontów dróg,
- w 2015 r. o łącznej wartości 82.351,90 zł, co dotyczyło 51 remontów dróg,
- w 2016 r. o łącznej wartości 79.783,63 zł, co dotyczyło 53 remontów dróg,
- w 2017 r. o łącznej wartości 124.919,89 zł, co dotyczyło 59 remontów dróg.

Z wyjaśnień udzielonych przez pracowników Urzędu Gminy w Porąbce, wynikało że błędnie uznawano zakup masy asfaltowej do remontu dróg jako nakłady na inwestycje i finansowano z wydatków majątkowych. W 2018 r. umowę na zakup masy asfaltowej zaangażowano w ramach wydatków bieżących.

Zadania w zakresie planowania wydatków bieżących należały do p. Urszuli Legut – byłego Skarbnika Gminy Porąbka.

– W latach od 2017 do dnia zakończenia kontroli, nieprawidłowo ewidencjonowano w księgach rachunkowych budżetu i Urzędu Gminy Porąbka operacje gospodarcze związane z rozliczeniem scentralizowanego VAT, poprzez:

- nieustalenie zasad klasyfikacji zdarzeń gospodarczych związanych z rozliczeniem scentralizowanego VAT Gminy Porąbka, w opisie konta 224 „Rozrachunki budżetu” ujętym w załączniku nr 1 zakładowego planu kont dla Urzędu Gminy Porąbka wprowadzonym zarządzeniem Nr 47/2012 Wójta Gminy Porąbka z dnia 12 kwietnia 2012 r. z późn. zm. oraz zarządzeniem Nr 190/2017 Wójta Gminy Porąbka z dnia 11 grudnia 2017 r. Od 2017 r. operacje gospodarcze w powyższym zakresie ewidencjonowano w księgach rachunkowych budżetu (organu) na koncie 224 „Rozrachunki budżetu”.

W dokumentacji przyjętych zasad (polityce) rachunkowości nie określono również zasad ewidencji operacji związanych z rozliczeniem podatku VAT w księgach Urzędu Gminy Porąbka w opisie konta 225 „Rozrachunki z budżetami”. Na dzień 31 grudnia 2017 r. ww. konto, służące do ewidencji rozrachunków z Urzędem Skarbowym z tytułu VAT, rozliczeń VAT naliczonego i VAT należnego, wykazywało saldo Wn w kwocie 9.921,51 zł.

Powyższym naruszono art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 z późn. zm.), zgodnie z którym jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące zakładowego planu kont, ustalającego m.in. przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń.

Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 1, 2, 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 2013 r., poz. 289 z późn. zm.), ustalając zakładowy plan kont, należy się kierować następującymi zasadami:

- konta wskazane w planach kont należy traktować jako standardową liczbę kont, która może być ograniczona jedynie o konta służące do księgowania operacji gospodarczych niewystępujących w jednostce lub placówce albo uzupełniona o konta zgodne co do treści ekonomicznej, w tym również przy wykorzystaniu symboli kont, które nie mają zastosowania w jednostce;

- plan kont dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być uzupełniony, w miarę potrzeby, o właściwe konta planu kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych;

- zakładowy plan kont powinien zapewniać możliwość sporządzenia sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach.

Tożsame zasady uregulowane zostały w § 20 ust. 1 pkt 1, 2, 4 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1911).

- nieprawidłowe uregulowanie zasad ewidencji zwrotu podatku VAT naliczonego w danym roku budżetowym, z naruszeniem zasady kasowej wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego określonej w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.). Stosownie do ww. przepisu plany kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, powinny uwzględniać m.in., że dochody i wydatki ujmuje się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą.

Ponadto, zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., w celu ustalenia nadwyżki lub deficytu budżetów jednostek samorządu terytorialnego operacje dotyczące ich dochodów i wydatków są ujmowane w księgach rachunkowych na odrębnych kontach księgowych w zakresie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na bankowych rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych, z wyjątkiem operacji szczególnych określonych w odrębnych przepisach.

W zarządzeniu Nr 220/2016 Wójta Gminy Porąbka z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie dokonania zmian w instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Gminy Porąbka wskazano, że:

- zwroty dokonane w okresie od 1 stycznia do 31 stycznia roku następnego – zachowuje się do dochodów roku, którego dotyczą,

- zwroty dokonane po dniu 31 stycznia – do dochodów roku bieżącego.

Zwrotu podatku VAT z Urzędu Skarbowego dokonano 12 lutego 2018 r., dlatego też dochody z tym związane ujęto w księgach rachunkowych 2018 r.

- nieustalenie w księgach rachunkowych budżetu na koncie 224 „Rozrachunki z budżetami” kwoty należności wobec Urzędu Skarbowego z tytułu zwrotu VAT. Z ewidencji księgowej do konta 224-09 „Rozrachunki z tytułu VAT 23% i 8%” na dzień 31 grudnia 2017 r. wynikała należność w wysokości 15.220,57 zł. Natomiast z deklaracji dla podatku od towarów i usług Gminy Porąbka za grudzień 2017 r. wynikał zwrot podatku na rachunek Gminy w wysokości 80.653,00 zł, tj. nadwyżka VAT naliczonego nad należnym.

Powyższym naruszono art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2017 r., poz. 2342 z późn. zm.), zgodnie z którym jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

W trakcie kontroli, pracownicy Urzędu Gminy nie wyjaśnili kwoty 15.220,57 zł stanowiącej saldo Wn konta 224.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Skutkiem niewłaściwej ewidencji księgowej rozliczeń Gminy Porąbka z Urzędem Skarbowym, w sprawozdaniu Rb-27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2017 r. nie wykazano należności z tytułu zwrotu podatku VAT z Urzędu Skarbowego w paragrafie 097 „Wpływy z różnych dochodów”.

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej rozliczeń wynikających z centralizowanego VAT należały do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Urszula Legut – były Skarbnik Gminy Porąbka, do której obowiązków należało również opracowanie projektów zarządzeń Wójta Gminy Porąbka w sprawie kontroli i obiegu dokumentów finansowych w urzędzie.

Zadania w zakresie ustalania w formie pisemnej i aktualizowania dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości należały do p. Czesława Bułka – Wójta Gminy Porąbka, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Wniosek nr 9

Ustalić w zakładowym planie kont dla Urzędu Gminy Porąbka zasady ewidencji zdarzeń gospodarczych dotyczących rozliczeń scentralizowanego VAT, mając na uwadze art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a, art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r., poz. 395 z późn. zm.) oraz § 20 ust. 1 pkt 1, 2, 4 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych

jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1911) oraz zaprowadzić prawidłową ewidencję księgową w tym zakresie, stosownie do art. 4 ust. 1 i ust. 2, art.24 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zasad funkcjonowania kont określonych w tym rozporządzeniu.

Wniosek nr 10

Dostosować instrukcję obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Gminy Porąbka wprowadzoną zarządzeniem Nr 220/2016 Wójta Gminy Porąbka z dnia 30 grudnia 2016 r. w zakresie ewidencji zwrotu podatku VAT naliczonego w danym roku budżetowym, do zasad wynikających z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.) oraz § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1911).

- *W latach od 2014 r. do dnia kontroli, w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej w kolumnie „Dochody otrzymane” w dziale 756 „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem”, rozdziale 75621 „Udziały gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa”, § 0010 „Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych”, wykazano dochody w kwocie innej niż wynikało to z ewidencji księgowej (organu) konta 133 „Rachunek budżetu”. Naruszono tym § 3 ust. 3 pkt 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U., poz. 119 z późn. zm.), a następnie § 3 ust. 4 pkt 4 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 2018 r. poz. 109) oraz § 6 ust. 1 pkt 1, § 9 ust. 1 i ust. 2 ww. rozporządzeń. Zgodnie z przytoczonymi przepisami, udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, otrzymane z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa wykazuje się następująco: w kolumnie „Dochody otrzymane” -kwoty udziałów, które wpłynęły na rachunki bankowe jednostek samorządu terytorialnego w okresie sprawozdawczym. Sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ksiąg rachunkowych. 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.*

Powyższe dotyczyło

- *za 2014 r. wykazano dochody otrzymane w łącznej kwocie 9.004.275,00 zł. Zgodnie z ewidencją księgową (organu) konta 133 Gmina Porąbka otrzymała ww. dochody w łącznej kwocie 9.240.189,00 zł. Różnica wynosiła 235.914,00 zł,*

- za 2015 r. wykazano dochody otrzymane w łącznej kwocie 10.030.375,00 zł. Zgodnie z ewidencją księgową (organu) konta 133 Gmina Porąbka otrzymała ww. dochody w łącznej kwocie 10.311.739,00 zł. Różnica wynosiła 281.364,00 zł,
- za 2016 r. wykazano dochody otrzymane w łącznej kwocie 10.940.783,00 zł. Zgodnie z ewidencją księgową (organu) konta 133 Gmina Porąbka otrzymała ww. dochody w łącznej kwocie 11.247.014,00 zł. Różnica wynosiła 306.231,00 zł,
- za 2017 r. wykazano dochody otrzymane w łącznej kwocie 12.435.680,00 zł. Zgodnie z ewidencją księgową (organu) konta 133 Gmina Porąbka otrzymała ww. dochody w łącznej kwocie 12.777.197,00 zł. Różnica wynosiła 341.517,00 zł.
- za okres od początku roku do 31 marca 2018 r. wykazano dochody otrzymane w łącznej kwocie 2.378.902,00 zł. Zgodnie z ewidencją księgową (organu) konta 133 Gmina Porąbka otrzymała ww. dochody w łącznej kwocie 2.672.173,00 zł. Różnica wynosiła 293.271,00 zł.

Powyższe różnice wynikały z niezaliczenia do dochodów otrzymanych danego roku subwencji, która wpłynęła na rachunek bankowy Gminy w grudniu i stanowiła dochód wykonany następnego roku.

W dniu 22 maja 2018 r. sporządzono korektę sprawozdania Rb-27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2017 r., wykazując w niej dane wynikające z ewidencji księgowej.

Zadania w zakresie przygotowywania danych do sporządzenia sprawozdań Rb-27S należały do Inspektora ds. płac i księgowości budżetowej w Referacie Finansowym. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Urszula Legut – były Skarbnik Gminy Porąbka. Sprawozdania jednostkowe Rb-27S za lata 2014-2016 podpisali: p. Czesław Bułka – Wójt Gminy Porąbka oraz p. Urszula Legut – były Skarbnik Gminy Porąbka, natomiast sprawozdania jednostkowe Rb-27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2017 r. oraz od początku roku do 31 marca 2018 r. podpisali: p. Czesław Bułka – Wójt Gminy Porąbka i Zastępca Skarbnika Gminy Porąbka.

Wniosek nr 11

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Finansowego w zakresie sporządzania sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego dotyczących dochodów otrzymanych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, stosownie do § 6 ust. 1 pkt 1, § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 109), § 3 ust. 4 pkt 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 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

W zakresie długu publicznego:

- W 2015 r. Gmina Porąbka zawarła umowę o kredyt w rachunku bieżącym, w której udzieliła bankowi pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem budżetu w celu zabezpieczenia spłaty odsetek od kredytu. Naruszono tym art. 264 ust.5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), zgodnie z którym w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać

pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

W dniu 20 października 2015 r. została zawarta umowa o kredyt w rachunku bieżącym z Bankiem Spółdzielczym w Porąbce na kwotę 1.500.000,00 zł.

Zgodnie z § 10 ww. umowy, niespłacone w terminie odsetki od kredytu Bank ewidencjonuje na rachunku niespłaconych należności z tytułu odsetek i przystępuje do jej ściągania z wpływów na rachunek bieżący bez dyspozycji Kredytobiorcy.

Umowę w imieniu Gminy Porąbka podpisał p. Czesław Bułka – Wójt Gminy Porąbka, przy kontrasygnacie p. Urszuli Legut – byłego Skarbnika Gminy Porąbka.

Wniosek nr 12

Ustanawiać prawne zabezpieczenie spłaty kredytu w rachunku bieżącym zgodnie z art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

W zakresie wynagrodzeń:

- W latach od 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, pracownikom Urzędu Gminy Porąbka przyznano i wypłacono tzw. dodatek dla pracowników Urzędu Stanu Cywilnego i dodatek przedemerytalny.

Dodatek dla pracowników Urzędu Stanu Cywilnego wypłacono na podstawie § 16a regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy Porąbka na podstawie umowy o pracę wprowadzonego zarządzeniem Nr 129/2016 Wójta Gminy Porąbka z dnia 29 lipca 2016 r. Zgodnie z postanowieniami tego zarządzenia, Kierownikowi oraz Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego przysługuje dodatek z tytułu czynności związanych z przyjęciem oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński poza lokalem Urzędu Stanu Cywilnego. Dodatek przysługuje w wysokości 30% opłaty dodatkowej za przyjęcie oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński poza Urzędem Stanu Cywilnego ustalonej zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych.

Dodatek przedemerytalny wypłacono na podstawie § 16b regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy Porąbka na podstawie umowy o pracę wprowadzonego zarządzeniem Nr 134/2017 Wójta Gminy Porąbka z dnia 28 sierpnia 2017 r. Zgodnie z jego postanowieniami, pracownicy którzy nabyli uprawnienia emerytalne, lub którym brakuje nie więcej niż 6 miesięcy do uzyskania uprawnień emerytalnych mogą ubiegać się o przyznanie im dodatku emerytalnego. Warunkiem przyznania dodatku jest złożenie przez pracownika wniosku o jego przyznanie wraz z wnioskiem o rozwiązanie stosunku pracy na mocy porozumienia stron, w związku z zamiarem przejścia na emeryturę. Pracownikom, którzy złożą wniosek w okresie 6 miesięcy przed przejściem na emeryturę przyznanie dodatku jest obligatoryjne, a jego miesięczna wysokość brutto wynosi 500,00 zł.

Z wykazu sporządzonego przez pracowników Urzędu Gminy Porąbka wynikało, że w latach 2016 - 2018:

- dodatek dla pracowników Urzędu Stanu Cywilnego wypłacono w 2016 r. jednemu pracownikowi w wysokości 300,00 zł,

- *dodatek przedemerytalny w 2017 r. wypłacono dwóm pracownikom w łącznej wysokości 4.000,00 zł, natomiast w 2018 r. (od stycznia do kwietnia) czterem pracownikom w łącznej wysokości 4.483,34 zł.*

Przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 902 z późn. zm.), ani też inne przepisy powszechnie obowiązujące nie przewidują możliwości przyznawania pracownikom samorządowym „dodatku dla pracowników Urzędu Stanu Cywilnego” oraz „dodatku przedemerytalnego”.

W art. 36 ww. ustawy, wskazano, że pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych oraz określono, iż przysługuje: wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa, jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Jednocześnie przepis ten stanowi, iż może zostać przyznany dodatek funkcyjny, dodatek specjalny oraz nagroda za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, przy czym dodatek specjalny może zostać przyznany z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

Za przygotowanie projektów regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy Porąbka w latach 2016 - 2017 odpowiedzialny był Inspektor ds. kadr. Nadzór w tym zakresie sprawował p. Czesław Bulka – Wójt Gminy Porąbka.

Wniosek nr 13

Dostosować regulamin wynagradzania pracowników Urzędu Gminy Porąbka w zakresie warunków i sposobu przyznawania dodatków do art. 36 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1260).

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) 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 wnieść do **Kolegium** tutejszej Izby, **w terminie 14 dni** od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
Daniel Kołodziej