



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 10 lutego 2019 r.

Znak: WK-610/34/4/19/20

Pani
Urszula Bujak
Wójt Gminy
Panki

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 30 października do 2 grudnia 2019 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej **Gminy Panki** za okres od 1 stycznia 2015 r. do 2 grudnia 2019 r.

Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 grudnia 2019 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 a następnie realizacji w 2018 r. zamówienia publicznego pn.: „Przebudowa ciągu dróg gminnych nr 693 043 S – ul. 3-go Maja, Nr 693 006 S – ul. Słoneczna, 693 003 S – ul. Wspólna oraz przebudowa skrzyżowania tych dróg z drogami powiatowymi Nr 2032S ul. Zielona, Nr 2035 S, ul. Powstańców Śląskich i przebudowa ul. Wspólnej m. Panki, gm. Panki” stwierdzono:*

➤ *do ustalenia wartości zamówienia, przyjęto kosztorysy inwestorskie niespełniające wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389). Na stronach tytułowych ww. kosztorysów brak było podpisów osób sporządzających kosztorysy. Stosownie do postanowień § 7 pkt 1 lit. d) ww. rozporządzenia, kosztorys inwestorski obejmuje stronę tytułową zawierającą imiona i nazwiska, z określeniem funkcji osób opracowujących kosztorys, a także ich podpisy. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.) wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu*

inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Z wyjaśnień pracowników Urzędu Gminy Panki wynikało, że projektant przekazał kosztorysy inwestorskie w wersji elektronicznej, które dla potrzeb przeprowadzenia postępowania o zamówienie zostały wydrukowane w Urzędzie.

➤ *nieprawidłowo ustalono wartość zamówienia na kwotę 2.053.433,33 zł netto (wskazaną następnie w protokole postępowania o zamówienie jako wartość zamówienia ustaloną przez zamawiającego) podczas gdy zgodnie z kosztorysami inwestorskimi wartość ta wynosiła 3.198.862,90 zł netto. Powyższym naruszono art. 32 ust.1 i art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.). Stosownie do powyższych przepisów, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej.*

Pismo w sprawie ustalenia wartości zamówienia podpisała p. Joanna Kiepuska – były Skarbnik Gminy Panki. Protokół postępowania o zamówienie sporządził Młodszy Referent ds. inwestycji.

➤ *w trakcie realizacji zamówienia dokonano istotnej zmiany umowy w zakresie przedmiotu zamówienia w części dotyczącej budowy mostu bez zachowania formy pisemnej tej zmiany oraz przesłanek dopuszczalnej zmiany umowy, tj. z naruszeniem przepisów art. 139 ust.1 i ust 2 ww. ustawy Prawo zamówień publicznych w związku z 77 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.) oraz art. 140 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 144 ust. 1e pkt 2 lit. a i art. 144 ust. 2 ww. ustawy prawo zamówień publicznych.*

Przedmiotem umowy nr 32/2018 z dnia 15 maja 2018 r. o ww. zamówienie publiczne były m.in. roboty budowlane polegające na rozbiórce istniejącego mostu w ciągu ul. Wspólnej i budowa nowego mostu. Projekt budowlany dotyczący budowy mostu został opracowany na etapie przygotowania postępowania o zamówienie na podstawie umowy o dzieło Nr 30/2017 z dnia 29 czerwca 2017 r. zawartej z Firmą Optovia z Wrocławia i jako element dokumentacji projektowej posłużył do opisu przedmiotu zamówienia, a następnie do skalkulowania ceny ofert (dokumentacja projektowa stanowiła załącznik do siwz) a następnie był integralną częścią ww. umowy zamówienie publiczne. Natomiast z pozwolenia na roboty budowlane w części dotyczącej budowy mostu, udzielonego Decyzją Starosty Kłobuckiego z dnia 5 października 2018 r. wynikało, że do pozwolenia na budowę zgłoszono inny projekt budowlany tj. projekt opracowany przez firmę ViaCon Sp. z o. o. z Leszna.

Powyższe oznacza że roboty budowlane w zakresie budowy mostu realizowano w oparciu o inny projekt budowlany niż wskazany w umowie o zamówienie. Ponadto do kontroli nie przedłożono aneksu do umowy o zamówienie, którym wprowadzono by zmiany umowy w zakresie przyjętych rozwiązań projektowych, nie przedłożono również innej pisemnej dokumentacji (typu protokoły konieczności itp.) w której strony umowy potwierdziły by konieczność wprowadzenia takich zmian.

Z wyjaśnień udzielonych przez p. Urszulę Bujak – Wójta Gminy Panki wynikało, że według jej wiedzy wszelkie uzgodnienia w ww. zakresie nastąpiły w formie ustnej pomiędzy Wykonawcą a p. Bogdanem Praskim – byłym Wójtem Gminy Panki, działającym ówczesnie w imieniu zamawiającego.

Ponadto z wyjaśnień pracowników Urzędu Gminy Panki wynikało, że zamienna dokumentacja projektowa wykonana została na koszt Wykonawcy zamówienia (Gmina nie poniosła wydatków na nową dokumentację projektową).

Powyższe fakty świadczą o tym, że w trakcie realizacji zamówienia faktycznie dokonano zmiany umowy w części dotyczącej robót budowlanych budowy mostu bez zachowania pisemnej formy tej zmiany.

Stosownie natomiast do art. 139 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy prawo zamówień publicznych, do umów w sprawach zamówień publicznych, stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Umowa wymaga pod rygorem nieważności zachowania formy pisemnej. Stosownie do art. 77 § 1 ww. ustawy Kodeks cywilny, uzupełnienie lub zmiana umowy wymaga zachowania takiej formy, jaką ustawa lub strony przewidziały w celu jej zawarcia. Ponadto zmiana była istotna w rozumieniu art. 144 ust. 1e pkt 2 lit a ww. ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie bowiem z ww. przepisem, zmianę postanowień zawartych w umowie lub umowie ramowej uznaje się za istotną, jeżeli nie zmienia ogólnego charakteru umowy lub umowy ramowej i zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: zmiana wprowadza warunki, które, gdyby były postawione w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to w tym postępowaniu wzięliby lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęto by oferty innej treści. Stosownie natomiast do art. 144 ust. 2 ww. ustawy Prawo zamówień publicznych, postanowienie umowne zmienione z naruszeniem ust. 1e podlega unieważnieniu.

Wynagrodzenie umowne wykonawcy nie uległo zmianie w związku ze zrealizowaniem zamówienia w innym zakresie niż przewidziany w umowie (dokumentacji projektowej będącej integralną częścią umowy).

Zadania w zakresie przygotowania postępowania o zamówienie publiczne oraz następnie nadzór nad jego realizacją należały do pracowników Inspektoratu Inwestycji i Infrastruktury, nadzór w tym zakresie pełnił ówczesny Kierownik tego Inspektoratu.

Za prawidłową gospodarkę finansową Gminy Panki odpowiedzialność ponosił do dnia 5 listopada 2018 r. p. Bogdan Praski – były Wójt Gminy Panki stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Panki w zakresie:

- prawidłowego ustalania wartości zamówienia na roboty budowlane stosowanie do przepisów art. 32 ust.1 i art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U z 2019 poz. 1843 z późn. zm.) oraz wymogów § 7 pkt 1 lit. d) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389),

- sprawowania właściwego nadzoru nad realizacją inwestycji, zgodnie z art. 139 ust.1 i ust 2, oraz art. 144 ust. 1e pkt 2 lit. a i art. 144 ust. 2 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 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

- *W 2019 r. wprowadzono do ksiąg rachunkowych Urzędu zaniżoną wartość początkową środka trwałego powstałego w wyniku inwestycji pn: „Przebudowa ciągu dróg gminnych nr 693043 S – ul. 3-go Maja, Nr 693006 S – ul. Słoneczna, 693003 S – ul. Wspólna oraz przebudowa skrzyżowania tych dróg z drogami powiatowymi Nr 2032S ul. Zielona, Nr 2035 S, ul. Powstańców Śląskich i przebudowa ul. Wspólnej m. Panki, gm. Panki” o koszty dokumentacji projektowej w wysokości 15.375,00 zł.*

Naruszono tym art. 28 ust. 8 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351). Zgodnie ze wskazanym przepisem, cena nabycia i koszt wytworzenia środków trwałych w budowie, środków trwałych obejmuje ogół ich kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, montażu, przystosowania i ulepszenia, do dnia bilansowego lub przyjęcia do używania.

Powyższym naruszono również zasady funkcjonowania konta 011 określone w załączniku nr 3 do 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 z późn. zm.). Zgodnie z opisem tego konta, konto 011 służy do ewidencji stanu oraz zwiększeń i zmniejszeń wartości początkowej środków trwałych związanych z wykonywaną działalnością jednostki, które nie podlegają ujęciu na kontach: 013, 014, 016 i 017. Na stronie Wn konta 011 ujmuje się w szczególności: przychody nowych lub używanych środków trwałych pochodzących z zakupu gotowych środków trwałych lub inwestycji oraz wartość ulepszeń zwiększających wartość początkową środków trwałych.

Powyższe dotyczyło kosztów wykonania dokumentacji projektowej, poniesionych na podstawie faktury VAT z dnia 8 września 2016 r. na kwotę 15.375,00 zł. Koszty wynikające z ww. faktury ujęto w ewidencji do konta 080 – „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” na koncie analitycznym o nr 080 – 60016-6050-W-15-185, natomiast wszystkie pozostałe koszty dotyczące tej inwestycji na łączną kwotę 3.115.032,41 zł ujęto na innym koncie analitycznym o nr 080 – 60016-6050-W-19-122. W 2019 r. sporządzono dokument OT, na podstawie którego ujęto w ewidencji konta 011 zwiększenie wartości środka trwałego na kwotę 3.115.032,41 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników Urzędu Gminy Panki, to błąd wynikający z przeoczenia. Dokument OT zostanie skorygowany w bieżącym roku budżetowym, na podstawie którego skorygowane zostaną również zapisy w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Panki.

Sporządzenie dokumentu OT należało do pracowników komórki merytorycznej, tj. Inspektoratu Inwestycji i Infrastruktury, zgodnie z Instrukcją kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo – księgowych ustalonej zarządzeniem Nr 120.21.2016 Wójta Gminy Panki z dnia 28 października 2016 r., natomiast prowadzenie ewidencji konta 080 należało do pracowników Inspektoratu Finansowego.

Nadzór nad pracownikami Inspektoratu Inwestycji i Infrastruktury sprawował Kierownik tego Referatu, natomiast nadzór nad pracownikami Inspektoratu Finansowego sprawowała p. Agnieszka Balas – Skarbnik Gminy Panki.

Wniosek nr 2

Dokonać weryfikacji wartości początkowej środków trwałych powstałych w wyniku ww. inwestycji, mając na uwadze art. 28 ust.8 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351 z późn. zm.) oraz zasady funkcjonowania konta 011 określone w załączniku nr 3 do 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 z późn. zm.) oraz wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Panki w zakresie prawidłowego ustalania wartości środków trwałych powstałych w wyniku inwestycji, mając na uwadze ww. przepisy oraz 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.).

W zakresie długu publicznego:

- *W Wieloletniej Prognozie Finansowej przyjętej uchwałą Nr 4.40.2018 Rady Gminy Panki z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Panki na lata 2018 - 2028, ujęto w poszczególnych latach budżetowych wartości z tytułu spłaty rat zaciągniętych kredytów, pożyczek i emisji obligacji w innych kwotach niż wynikające z obowiązujących harmonogramów spłat ww. zobowiązań wynikających z zawartych umów kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji. Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.*

Kwoty wskazane w Wieloletniej Prognozie Finansowej (przed zmianami) w poz. 14.1 „Spłaty rat kapitałowych oraz wykup papierów wartościowych, o których mowa w poz. 5.1., wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych” wykazane były w innych wysokościach w poszczególnych latach niż wynikało to z umów kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji, co przedstawiało się następująco:

| | <i>Umowy:</i> | <i>WPF</i> |
|--------------------|------------------------|----------------------|
| <i>- rok 2019:</i> | <i>895.230,50 zł</i> | <i>756.834,00 zł</i> |
| <i>- rok 2020:</i> | <i>1.039.651,61 zł</i> | <i>745.047,61 zł</i> |
| <i>- rok 2021:</i> | <i>1.060.181,90 zł</i> | <i>694.558,77 zł</i> |
| <i>- rok 2022:</i> | <i>975.292,00 zł</i> | <i>654.892,00 zł</i> |

| | | |
|-------------|-----------------|------------------|
| - rok 2023: | 967.492,00 zł | 461.092,00 zł |
| - rok 2024: | 886.992,00 zł | 45.592,00 zł |
| - rok 2025: | 877.809,00 zł | 11.409,00 zł |
| - rok 2026: | 866.400,00 zł | 0,00 zł |
| - rok 2027: | 866.400,00 zł | 0,00 zł |
| - rok 2028: | 866.435,72 zł | 0,00 zł |
| - rok 2029: | 1.000.000,00 zł | nie uwzględniono |

Powyższe różnice dotyczyły niewykazanych kwot zobowiązań z tytułu wykupu obligacji wynikających z umowy z 19.12.2018 r. w łącznej kwocie 2.000.000,00 zł oraz wynikały, zgodnie z wyjaśnieniami p. Agnieszki Balas – Skarbnika Gminy Panki, z błędów rachunkowych w zakresie wykazania zobowiązań z tytułu wykupu obligacji z umów emisji obligacji z 8.07.2014 r. oraz 7.09.2018 r. Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej został sporządzony przed powołaniem jej na Skarbnika Gminy Panki (co nastąpiło w dniu 26 listopada 2019 r.), natomiast po objęciu funkcji Skarbnika Gminy nie zdążyła zweryfikować tego projektu i nanieść stosownych poprawek przed jego zatwierdzeniem przez Radę Gminy Panki.

Dane w zakresie wykupu obligacji skorygowano w Wieloletniej Prognozie Finansowej w poz. 14.1 dopiero po zmianach dokonanych uchwałą Nr 6.59.2019 Rady Gminy Panki z dnia 25 marca 2019 r.

Ponadto, w ww. WPF po zmianie wprowadzonej uchwałą Nr 18.11.2019 Rady Gminy Panki z dnia 18 listopada 2019 r. również nieprawidłowo wykazano dane w poz. 14.1. „Splaty rat kapitałowych oraz wykup papierów wartościowych, o których mowa w poz. 5.1., wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych” poprzez wykazanie w tej pozycji splaty rat kredytów planowanych dopiero do zaciągnięcia, w kwocie po 75.516,00 zł na lata 2024 – 2028 oraz w kwocie 895.000,00 zł na rok 2030.

Powyższe było niezgodne ze wzorem wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 92 z późn. zm.). Zgodnie ze wzorem wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego stanowiącym załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia w pozycji 14.1 powinny być wykazane dane o spłacie rat kapitałowych oraz wykup papierów wartościowych, wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych.

W trakcie kontroli zarządzeniem Nr 0050.96.2019 Wójta Gminy Panki z dnia 2 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Panki na lata 2019-2030 dokonano zmiany w zakresie kwot wykazanych w poz. 14.1. Po zmianie kwoty pozostających do splaty kredytów, pożyczek i wykupu obligacji zaprezentowano prawidłowo.

Zadania w zakresie opracowania projektów Wieloletniej Prognozy Finansowej należały: do 26 listopada 2018 r. do p. Moniki Wilczyńskiej – byłego Skarbnika Gminy Panki oraz następnie od 27 listopada 2018 r. do p. Agnieszki Balas – Skarbnika Gminy Panki. W myśl art. 230 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych: inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany oraz przedłożenie jej organowi stanowiącemu należały do p. Urszuli Bujak – Wójta Gminy Panki.

Wniosek nr 3

Zapewnić uwzględnianie w Wieloletniej Prognozie Finansowej rzetelnych (obiektywnych) wartości, tj. wynikających z zawartych umów, w zakresie spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych przez Gminę Panki, mając na uwadze art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) oraz postanowienia załącznika nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 92 z późn. zm.) oraz wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Panki w zakresie przygotowywania projektów Wieloletniej Prognozy Finansowej, mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

- *W 2018 roku nieterminowo uregulowano jedną ratę pożyczki zaciągniętej umową pożyczki Nr 423/2010/335/OW/ot-st/P z dnia 20 grudnia 2010 r. zawartej z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach. Zgodnie z harmonogramem spłaty tej pożyczki, termin spłaty raty upływał w dniu 15 października 2018 r., natomiast spłaty dokonano w dniu 14 listopada 2018 r. tj. 30 dni po terminie. Powyższym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanym przepisem, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W związku z nieterminową spłatą ww. raty pożyczki Gmina poniosła dodatkowe koszty w postaci odsetek w kwocie 36,72 zł.*

Osobą odpowiedzialną za wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi była p. Monika Wilczyńska – były Skarbnik Gminy Panki.

Za prawidłową gospodarkę finansową Gminy Panki odpowiedzialność ponosił do 20 listopada 2018 r. p. Bogdan Praski – były Wójt Gminy Panki, stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wniosek nr 4

Wzmocnić działania w zakresie zapewnienia terminowego regulowania obciążających Gminę Panki zobowiązań z tytułu pożyczek w celu niedopuszczenia do zapłaty odsetek, stosownie do art. 44 ust. 3 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 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

- *W dniu 5 grudnia 2017 r. zawarto umowę pożyczki nr 294/2017/335/OA/poe/P z dnia 5 grudnia 2017 r. z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach na kwotę 1.265.500,00 zł z przeznaczeniem na modernizację źródeł ciepła w budynkach indywidualnych realizowanej w ramach Programu ograniczania niskiej emisji dla Gminy Panki – etap I bez wcześniejszego uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach o możliwości jej spłaty. Pozytywną opinię o możliwości spłaty tej pożyczki Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wyraził uchwałą Nr 4200/VII/252/2017 z dnia 13 grudnia 2017 r.*

Powyższe było niezgodne z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanym przepisem, w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o udzielenie pożyczki zarząd tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty pożyczki.

Umowa pożyczki została zawarta przez p. Bogdana Praskiego – byłego Wójta Gminy Panki przy kontrasygnacie dokonanej przez p. Jolanę Kiepurę – byłego Skarbnika Gminy Panki.

Wniosek nr 5

Zaciągać zobowiązania wynikające z umów pożyczek po uzyskaniu pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości jej spłaty, w celu niedopuszczenia do zapłaty odsetek, stosownie do art. 91 ust. 2 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 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

- W latach 2017 - 2019 zawarto z Bankiem Spółdzielczym w Kłobucku umowy o kredyt w rachunku bieżącym, w których zawarto postanowienia uprawniające bank do dysponowania rachunkiem bieżącym Gminy Panki. Zgodnie z § 9 pkt 2 tych umów niespłacone w terminie odsetki od kredytu Bank ewidencjonuje na rachunku niespłaconych należności i przystępuje do ich ściągania z wpływów na rachunek bieżący bez dyspozycji Kredytobiorcy. Powyższe było niezgodne z art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.). Stosownie do wskazanego przepisu, w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.*

Powyższe dotyczyło umów:

- nr 2017/4185/13 z dnia 4 sierpnia 2017 r.*
- nr 2018/4297/13 z dnia 2 stycznia 2018 r.*
- nr 2019/4577/13 z dnia 10 stycznia 2019 r.*

Umowy o kredyt w rachunku bieżącym obowiązujące w roku 2017 i w roku 2018 zawarł p. Bogdan Praski – były Wójt Gminy Panki przy kontrasygnacie p. Joanny Kiepurę – byłego Skarbnika Gminy Panki.

Umowę o kredyt w rachunku bieżącym obowiązującą w roku 2019 zawarła p. Urszula Bujak – Wójt Gminy Panki przy kontrasygnacie p. Agnieszki Balas – Skarbnika Gminy Panki.

Wniosek nr 6

Zapewnić zgodne z prawem zabezpieczenie spłaty kredytu w rachunku bieżącym zaciąganego przez Gminę Panki stosownie do art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie dokonywania wydatków:

- *W 2018 r. dokonano wydatków budżetowych, które nie miały pokrycia w planie finansowym jednostki, czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.). Zgodnie z powyższymi przepisami, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych a dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.*

Przekroczenia planu wydatków stwierdzono w dwóch przypadkach, poniesionych w następujących działach, rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej:

➤ *Dział 900 – „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90002 – „Gospodarka odpadami komunalnymi”, § 4210 – „Zakup materiałów i wyposażenia”: plan na dzień 14 lutego 2018 r. wynosił 1.500,00 zł wykonanie 1.685,10 zł, przekroczenie planu o kwotę 185,10 zł, zwiększenia planu dokonano w dniu 20 lutego 2018 r. o kwotę 500,00 zł. Wydatek dotyczył uregulowania zobowiązania z tytułu faktury VAT z dnia 6 lutego 2018 r. na kwotę 1.685,10 zł za zakup pojemników na odpady.*

➤ *Dział 752 – „Obsługa długu publicznego”, rozdział 75702 – „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zaliczanych do tytułu dłużnego - kredyty i pożyczki”, § 8110 – „Rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego”: plan na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosił 175.000,00 zł, wykonanie 176.363,38 zł, przekroczenie planu o kwotę 1.363,38 zł. Wydatek dotyczył uregulowania zobowiązania z tytułu odsetek od kredytu w rachunku bieżącym w kwocie 2.111,31 zł naliczonych w wyciągu bankowym do rachunku budżetu z dnia 28 grudnia 2018 r.*

➤ *Dział 750 – „Administracja publiczna”, rozdział 75095 – „Pozostała działalność”, § 4100 – „Wynagrodzenia agencyjno-prowizyjne”: plan na dzień 20 grudnia 2018 r. wynosił 35.791,40 zł, wykonanie 36.023,68 zł, przekroczenie planu o kwotę 232,28 zł, zwiększenia planu dokonano w dniu 24 grudnia 2018 r. o kwotę 232,28 zł.*

Wydatek dotyczył uregulowania zobowiązania z tytułu podatku dochodowego od wynagrodzeń naliczonego w liście płac z dnia 22 listopada 2018 r. w kwocie 930,00 zł.

Zadania w zakresie dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym wykonywały: do 29 czerwca 2018 r. p. Jolanta Kiepusa – były Skarbnik Gminy Panki, od 27 listopada 2018 r. p. Agnieszka Balas – Skarbnik Gminy Panki.

Wydatki zatwierdzili do zapłaty: w pierwszym przypadku p. Elżbieta Wachowska – były Sekretarz Gminy Panki, w pozostałych dwóch przypadkach, p. Urszula Bujak – Wójt Gminy Panki.

Wniosek nr 7

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Panki w zakresie dokonywania wydatków zgodnie z planem finansowym, stosownie do art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 254 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 i art. 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

W zakresie dochodów z podatku od nieruchomości:

- *W latach 2015 - 2020 (do dnia kontroli), nieprawidłowo przeprowadzono czynności sprawdzające w zakresie wykazywanych przez podatników danych w deklaracjach na podatek od nieruchomości, celem ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Organ podatkowy nie wzywał podatników do udzielenia w wyznaczonym terminie niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji wskazując przyczyny poddania w wątpliwość rzetelności danych w nich zawartych. Naruszono tym art. 272 pkt 3 oraz art. 274a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanymi przepisami, 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.*

Powyższe dotyczyło następujących podatników:

- *podatnika o numerze karty kontowej P017 (osoba prawna), który w składanych deklaracjach w latach 2017 - 2019 w pozycji F - „Informacja o przedmiotach zwolnionych”, w której należało podać powierzchnię lub wartość budowli przedmiotów zwolnionych oraz przepis prawa – z jakiego tytułu występuje zwolnienie nie wykazywał żadnych danych pomimo, że w okresie objętym kontrolą korzystał ze zwolnienia określonego w art. 7 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.), bowiem był posiadaczem nieruchomości wchodzących w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym. Stosownie do art. 6 ust. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych obowiązek składania deklaracji na podatek od nieruchomości, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów niniejszej ustawy.*

Ponadto, w dniu 31 maja 2017 r. podatnik złożył korektę deklaracji na podatek od nieruchomości na rok 2017, polegającą na zmniejszeniu powierzchni budynków podlegających opodatkowaniu. W pisemnym uzasadnieniu załączonym do tej korekty podatnik wyjaśnił, że dokonuje korekty w związku z nowelizacją art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którą od 1 stycznia 2017 r. zwolnieniu podlegają również budynki związane z infrastrukturą kolejową w związku z czym zwolnieniu podlega wykazany do opodatkowania budynek podstacji trakcyjnej o powierzchni 283,6 m².

W powyższej korekcie deklaracji nie uwzględniono gruntu na którym położony jest ww. budynek. Podatnik w latach 2015 - 2016 deklarował do opodatkowania gruntu o łącznej powierzchni 1.276 m², po ww. korekcie powierzchnia gruntów zadeklarowanych do opodatkowaniu na rok 2017 jak również na lata 2018 - 2019 nie uległa zmianie.

Zgodnie z art. 7 ust.1 pkt 1 ww. ustawy – w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. zwalnia się od podatku od nieruchomości:

1) grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym, która:

- a) jest udostępniana przewoźnikom kolejowym lub*
- b) jest wykorzystywana do przewozu osób, lub*
- c) tworzy linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm.*

Powyższe oznacza, że zwolnieniu podlegają również grunty z którymi związane są budynki i budowle korzystające ze zwolnienia, przy czym zwolnieniu podlega powierzchnia gruntu w granicach działek ewidencyjnych (tj. całe działki), a nie tylko część zajęta pod budynek lub budowle.

Ponadto ustalono, że zgodnie z wypisem z ewidencji gruntów nieruchomości działka na której posadowiony jest ww. budynek zwolniony z opodatkowania, ma powierzchnię 4.696 m², w tym powierzchnia zaklasyfikowana jako tereny zabudowane (symbol Bi) wynosiła 2.128 m² (pozostała powierzchnia sklasyfikowana jest jako użytek rolny), natomiast podatnik w deklaracjach na podatek składanych w latach 2015 - 2019 wykazywał do opodatkowania grunty o powierzchni łącznej 1.276 m², tj. mniej o 852 m², co oznacza, że przed dniem 1 stycznia 2017 r. nie wykazywał ww. działki do opodatkowania bądź też wykazywał w nieprawidłowej wysokości.

Do dnia zakończenia kontroli nie wezwano ww. podatnika do złożenia wyjaśnień bądź uzupełniania (skorygowania) deklaracji za lata 2015 – 2019.

- podatnika o numerze karty kontowej 007 (osoba fizyczna), który w latach 2015 - 2019 prowadził działalność gospodarczą polegającą na wydobywaniu kopalin zlokalizowanych na nieruchomości stanowiącej własność podatnika.

Zgodnie koncesją na wydobywanie kopalin z dnia 16 lipca 2015 r. obszar górniczy ustalono o powierzchni 0,85 ha (8.500m²), natomiast w latach 2015 - 2019 opodatkowane stawką od działalności gospodarczej były grunty ww. podatnika o powierzchni 4.500 m². Taką powierzchnię gruntów jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – wydobywanie kopalin właściciel działki zadeklarował w „Informacji w sprawie podatku od nieruchomości” na rok 2010. Podatnik ten poprzednio prowadził działalność polegającą na wydobywaniu kopalin na podstawie koncesji z dnia 12 marca 2009 r., wygaszonej z dniem 15 lipca 2015 r. decyzją Starosty Kłobuckiego z dnia 15.07.2015 r. Powierzchnię obszaru górniczego ustalono ww. koncesji na 4.500 m².

W związku z uzyskaniem nowej koncesji podatnik nie złożył informacji w sprawie zmian w przedmiocie opodatkowania nieruchomości, a organ podatkowy do dnia kontroli nie wezwał tego podatnika do złożenia wyjaśnień.

W trakcie kontroli pismem z dnia 21 listopada 2019 wezwano podatnika do złożenia Informacji w sprawie podatku od nieruchomości na lata 2015 - 2019 .

- podatnika o numerze karty kontowej P027 (osoba fizyczna), który w latach 2015 - 2019 prowadził działalność gospodarczą polegającą na wydobywaniu kopalin zlokalizowanych na nieruchomości stanowiącej własność podatnika, na podstawie koncesji z dnia 16 stycznia 2006 r. na wydobywanie kopalin, w której obszar górniczy ustalono o powierzchni 1,8032 ha (18.032 m²), a po zmianie dokonanej koncesją z dnia 15 września 2017 r. obszar górniczy ustalono o powierzchni 1,9997 ha (19.997 m²). Podatnik ten w latach 2015 – 2019 deklarował do opodatkowania grunty związane z działalnością gospodarczą o powierzchni 15.000 m² .

Do dnia kontroli organ podatkowy nie wzywał tego podatnika do złożenia niezbędnych wyjaśnień w związku z deklarowaniem mniejszej powierzchni gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej od powierzchni wskazanej w koncesji.

W trakcie kontroli wezwano tego podatnika do złożenia wyjaśnień, podatnik w pisemnym oświadczeniu z dnia 22 listopada.2019 r. wyjaśnił, że pod działalność gospodarczą wykorzystuje tylko grunt o powierzchni 1,5 h, a pozostała część kopalni jest nieużywana.

Ponadto, w stosunku do ww. podatnika nie podjęto czynności sprawdzających, celem ustalenia zasadności deklarowania przez niego do opodatkowania nieruchomości w sposób przewidziany w art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tj. jako osoby prawnej, zamiast w sposób przewidziany dla osób fizycznych, stosownie do art. 6 ust. 6 i ust. 7 ww. ustawy. Z informacji zawartych w deklaracjach ww. podatników wynika, że prowadzi on działalność w formie spółki cywilnej. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące: 1) właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, z zastrzeżeniem art. 3 ust. 3 tej ustawy; 2) posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych; 3) użytkownikami wieczystymi gruntów; 4) posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie: a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości, b) jest bez tytułu prawnego, z zastrzeżeniem art. 3 ust. 2 tej ustawy. Spółka cywilna natomiast nie może we własnym imieniu nabywać praw, w tym własności nieruchomości i innych praw rzeczowych, a także praw obligacyjnych (np. zawierać we własnym imieniu umowy najmu), zatem w stosunku do spółki cywilnej nie są spełnione ww. przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1-4 ponieważ nie może być właścicielem, użytkownikiem, posiadaczem. Powyższe stanowisko zostało również potwierdzone uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2017 r. w sprawie podmiotowości podatkowej współników spółki cywilnej w podatku od nieruchomości – sygn. akt II FPS 5/16. W dniu 13 marca 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów po rozpoznaniu zagadnienia prawnego powstałego przy rozpatrywaniu skargi kasacyjnej w sprawie oznaczonej sygnaturą akt II FSK 1962/16 podjął następującą uchwałę: „W świetle art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.), podatnikiem podatku od nieruchomości są współnicy spółki cywilnej, a nie spółka cywilna”.

Zadania w zakresie spraw związanych z wymiarem podatku od nieruchomości, w tym dokonywania czynności sprawdzających deklaracje, należały: w latach 2015 - 2018 (do 26 września 2018 r.) do Podinspektora ds. wymiaru podatków i opłat, a następnie od 14 stycznia 2019 r. do Inspektora ds. wymiaru podatków i opłat. Nadzór w tym zakresie pełniły: do 8 maja 2017 r. p. Elżbieta Wachowska – były Skarbnik Gminy Panki, do 29 czerwca 2018 r. p. Jolanta Kiepusza – były Skarbnik Gminy Panki, od 20 lipca 2018 r. do 26 listopada 2018 r. p. Monika Wilczyńska – były Skarbnik Gminy Panki, następnie od 27 listopada 2018 r. – p. Agnieszka Balas – Skarbnik Gminy Panki.

Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami pracowników Urzędu Gminy Panki, informacje o koncesjach na wydobywanie kopalni nie były przekazywane pracownikom Urzędu prowadzącym sprawy z zakresu wymiaru podatków i opłat. Koncesje, które wpływały do Urzędu do wykorzystania służbowego, przekazywane były tylko do pracowników prowadzących sprawy związane z naliczaniem opłaty eksploatacyjnej tj. do Podinspektora ds. gospodarki gruntami - do 26 lutego 2018 r. a następnie od 21 marca 2018 r. do Inspektora ds. gospodarki gruntami.

W instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo – księgowych w Urzędzie Gminy Panki przyjętej zarządzeniem Nr 120.21.2016 z dnia 28 października 2016 r. nie uregulowano sposobu i zasad przekazywania tego rodzaju dokumentów do poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu.

Wniosek nr 8

Wszczać postępowanie podatkowe w trybie art. 165 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r., poz. 900 z późn. zm.) wobec podatnika o numerze konta P017 za lata 2015 - 2019 w celu ustalenia prawidłowej wysokości zobowiązania podatkowego w ww. okresie, z uwzględnieniem wymogów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 z późn. zm.).

Wniosek nr 9

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Panki w zakresie dokonywania prawidłowych czynności sprawdzających deklaracje w sprawie podatku od nieruchomości oraz prowadzenia postępowań wyjaśniających w zakresie opodatkowania, stosownie do art. 272 pkt 3, art. 274a § 1 i § 2, art. 281 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.) oraz wymogów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 z późn. zm.), 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 10

Uzupełnić procedury przepływu dokumentów w Urzędzie Gminy Panki w zakresie przekazywania kopii koncesji na wydobywanie kopalni oraz wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Panki w zakresie przepływu informacji oraz w zakresie dokonywania prawidłowych czynności sprawdzających deklaracje w sprawie podatku od nieruchomości i prowadzenia postępowań wyjaśniających w zakresie opodatkowania, stosownie do art. 272 pkt 3, art. 274a § 1 i § 2, art. 281 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.) oraz wymogów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 z późn. zm.), 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.).

W zakresie wynagrodzeń:

- *W sierpniu 2018 r. nie wypłacono wynagrodzenia w terminie ustalonym w zarządzeniu Nr 120.34.2016 Wójta Gminy Panki z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Gminy Panki (ze zmianami), wobec 4 pracowników Urzędu Gminy Panki: p. Agnieszki Balas – ówczesnie Głównego Księgowego Urzędu (obecnie Skarbnika), p. Moniki Wilczyńskiej – byłego Skarbnika, p. Elżbiety Wachowskiej – byłego Sekretarza oraz p. Bogdana Praskiego – byłego Wójta. Powyższe naruszało § 8 pkt 4 ww. Regulaminu wynagradzania, zgodnie z którym wynagrodzenie wypłacane jest co miesiąc z dołu do 28-go dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy – zgodnie z żądaniem pracownika.*

Stosownie natomiast do art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.), wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Wyплаты wynagrodzenia wobec wyżej wymienionych pracowników dokonano w dniu 14 września 2018 r.

Z wyjaśnień p. Agnieszki Balas – Skarbnika Gminy Panki wynikało, że wypłaty wynagrodzenia za sierpień 2018 r. dokonano w dniu 14 września 2018 r. z powodu braku środków wystarczających na wynagrodzenia dla ww. osób na dzień 28 sierpnia 2018 r. Ustalono, że na rachunku bieżącym na dzień 28 sierpnia 2018 r. r debet konta bankowego Gminy Panki opiewał na kwotę –1.499.621,77 zł. Dostępne środki wynosiły 378,23 zł, natomiast kwota wynagrodzeń niewypłaconych za sierpień wyniosła 22.392,95 zł.

Za prawidłową gospodarkę finansową jednostki odpowiedzialność ponosił p. Bogdan Praski – były Wójt Gminy Panki, stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

- *W 2018 r. nie wypłacono dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2017 r. w ciągu pierwszych trzech miesięcy roku kalendarzowego następującego po roku, za który przysługiwało to wynagrodzenie wobec wszystkich pracowników Urzędu Gminy Panki. Powyższym naruszono art. 5 ust 2 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 2217 z późn. zm.).*

Wyплаты dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2017 r. dokonano w dniach: 6 kwietnia 2018 r. wobec dwóch pracowników, 30 kwietnia 2018 r. wobec jednego pracownika, w dniu 8 maja 2018 r. dla wszystkich pozostałych pracowników Urzędu Gminy Panki.

Z wyjaśnień p. Agnieszki Balas – Skarbnika Gminy Panki wynikało, że wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2017 r. dokonano w terminie późniejszym z powodu braku wystarczających środków. Ustalono, że w dniu 31 marca 2018 r debet konta bankowego wynosił –1.358.608,91 zł. Dostępne środki wynosiły 141.391,09 zł.

Za prawidłową gospodarkę finansową jednostki odpowiedzialność ponosił p. Bogdan Praski – były Wójt Gminy Panki, stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

Wniosek nr 11

Zapewnić terminowe regulowanie zobowiązań Urzędu Gminy Panki z tytułu wynagrodzeń pracowników, stosownie do § 8 pkt 4 zarządzenia Nr 120.34.2016 Wójta Gminy Panki z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Gminy Panki (ze zmianami) oraz z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wobec pracowników, stosownie do art. 5 ust 2 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1872), mając na uwadze art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie dotacji udzielonych z budżetu:

- *W latach 2018 - 2019 nieprawidłowo przeprowadzono kontrolę złożonych sprawozdań końcowych z wykonania zadań publicznych oraz wykorzystania udzielonych dotacji, w których rozliczono jako prawidłowe wydatki poniesione przed terminem umowy oraz dokonano nieprawidłowego przeniesienia wydatków pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztorysu.*

Stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.), organizacje pozarządowe przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego. Zgodnie z art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 stycznia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.), wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. W myśl art. 17 pkt 3 ww. ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania.

Powyższe dotyczyło dotacji przyznanych zgodnie z umowami:

- *nr 5/2017 z dnia 15 lutego 2017 r. o wsparcie realizacji zadania publicznego w zakresie ochrony i promocji zdrowia oraz upowszechniania kultury fizycznej i sportu w Gminie Panki w roku 2017 pn. „Propagowanie wśród dzieci, młodzieży i dorosłych aktywności ruchowej poprzez rozwijanie dyscyplin sportowych w zakresie gier zespołowych oraz organizowanie zawodów i imprez sportowo rekreacyjnych”, Zgodnie ze złożoną w dniu 9 lutego 2017 r. ofertą a następnie z zawartą umową łączny koszt całkowity realizowanego zadania miał wynieść 53.000,00 zł w tym z dotacji 50.000,00 zł oraz środki własne w wysokości 3.000,00 zł. Zapisy zawartej umowy stanowiły, że suma wydatków finansowanych z dotacji w danej kategorii kosztów wykazana w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego ma być zgodna z sumą kosztów określonych w umowie.*

Zgodnie z sprawozdaniem końcowym z wykonania zadania publicznego złożonym w Urzędzie Gminy Panki w dniu 29 stycznia 2018 r. wykorzystanie dotacji na wydatki poniesione w poszczególnych kategoriach kosztów było niezgodne z zawartą umową, a mianowicie koszty:

- *plac szkoleniowych, przejazdy i transport na zawody oraz zajęcia treningowe, obsługa techniczno-organizacyjna zawodów, wyżywienie, napoje itp. wynosiły: zgodnie z umową 25.000,00 zł, zgodnie ze sprawozdaniem 26.392,92 zł, różnica + 1.392,92 zł,*
 - *zakupu sprzętu sportowego, odzieży sportowej, środków czystości, materiałów i usług związanych z bieżącym przygotowaniem obiektu do realizacji zadania wynosiły zgodnie z umową 9.400,00 zł, zgodnie ze sprawozdaniem 12.279,47 zł, różnica + 2.879,47 zł.*
- *nr 107/2018 z dnia 6 grudnia 2018 r. o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą „Piłkarskie Panki – propagowanie wśród dzieci, młodzieży i dorosłych aktywności ruchowej, poprzez organizowanie zajęć i zawodów sportowo-rekreacyjnych*

w Klubie Sportowym Panki”, gdzie rozliczając zrealizowane zadanie dotowany uwzględnił w rozliczeniu koszty, których realizacji nastąpiła przed okresem obowiązywania umowy.

Zgodnie z § 2 pkt 1 umowy, termin realizacji zadania publicznego: od 7 grudnia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. Natomiast zgodnie ze sprawozdaniem złożonym w dniu 28 stycznia 2019 r. z wykonania zadania publicznego wraz z kopiami faktur i rachunków rozliczając dotację, Klub pokrył z środków pochodzących z dotacji koszty:

- przewozu osób zrealizowanych w dniach: 30 września 2018 r., 6 października 2018 r., 20 października 2018 r. – 2 przejazdy, 10 listopada 2018 r. Każdy przejazd za kwotę 250,00 zł.

- delegacji sędziowskich, tj. opłaty za sędziowanie meczy piłkarskich runda jesienna 2018 które odbyły się w okresie od 11 sierpnia do 17 listopada 2018 r. na łączną kwotę 4.950,00 zł.

Z udzielonych wyjaśnień wynika, że kwota nieprawidłowo rozliczonej dotacji wynosi 6.200,00 zł i w związku z powyższym Klub zostanie wezwany do ponownego jej rozliczenia

Zgodnie natomiast z art. 252 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności.

Rozliczenia dotacji przyznanej na podstawie ww. umowy z dnia 15 lutego 2017 r. i z dnia 6 grudnia 2018 r. dokonał Kierownik Inspektoratu Organizacyjnego.

Bezpośredni nadzór w tym zakresie sprawowały: od 30 stycznia 2019 r. – p. Krystyna Kubat – Sekretarz Gminy Panki a poprzednio od 9 maja 2017 r – p. Elżbieta Wachowska – były Sekretarz Gminy Panki.

Wniosek nr 12

Wezwać do ponownego rozliczenia dotacji udzielonych na podstawie umów nr 5/2017 z dnia 15 lutego 2017 r. i nr 107/2018 z dnia 6 grudnia 2018 r. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowego wykorzystania środków finansowych, wyegzekwować ich zwrot do budżetu, mając na uwadze postanowienia ww. umów, art. 16 ust. 1 i art. 17 pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r., poz. 688 z późn. zm.) oraz art. 251 ust. 4 i art. 252 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

Wniosek nr 13

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Panki w zakresie dokonywania weryfikacji sprawozdań z wykonania zadania, a także dokumentów stanowiących podstawę rozliczenia realizacji zadań publicznych przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych, stosownie do postanowień zawieranych umów oraz art. 17 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie gospodarki nieruchomościami:

- *W latach 2017 - 2019 w sporządzanych wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie zamieszczano informacji o terminie do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Było to niezgodne z przepisami art. 35 ust. 2 pkt 12 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie, określa się termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2.*

Powyższe stwierdzono w przypadku czterech procedur sprzedaży nieruchomości tj.: dwóch nieruchomości gruntowych oznaczonych jako działka o nr 248/8 i działka o nr 164 (każda w trybie przetargu ustnego nieograniczonego) oraz dwóch nieruchomości lokalowych (w trybie bezprzetargowym oraz w trybie przetargu ustnego nieograniczonego).

Zadania w zakresie sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży należały do byłego pracownika zatrudnionego na stanowisku Podinspektora ds. gospodarki gruntami a następnie do Inspektora ds. gospodarki gruntami. Nadzór nad pracownikami sprawowały: od 30 stycznia 2019 r. – p. Krystyna Kubat – Sekretarz Gminy Panki, a poprzednio: od 9 maja 2017 r. – p. Elżbieta Wachowska – były Sekretarz, od 1 listopada 2015 r. do 31 grudnia 2016 r. – p. Sylwia Piątkowska – były Sekretarz Gminy Panki.

Wniosek nr 14

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Panki w zakresie sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zgodnie z wymogami art. 35 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 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 2019 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