



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 1 sierpnia 2018 r.

Znak: WK-610/17/4/18

Pan
Czesław Bułka
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,

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

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 umożliwiając 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 wprowadził 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

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 Bulka – 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.

- 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 wydzierżawianiem 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.).

- 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 urządzonym, 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.

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, niezmieniające 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 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

- 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. plac 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

- 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 Bułka – 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 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