



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 12 kwietnia 2022 r.

Znak: WK-610/43/4/21/22

Pan
Jan Słoninka
Wójt Gminy
Miedźna

Wystąpienie pokontrolne

Szanowny Panie Wójcie

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 16 listopada 2021 r. do 30 grudnia 2021 r., kontrolę kompleksową gospodarki finansowej **Gminy Miedźna** za okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 grudnia 2021 r.

Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono w protokole kontroli, podpisanym w dniu 11 lutego 2022 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

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 z późn. zm.).

W zakresie zamówień publicznych:

- *W 2019 r. przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane pn.: „Remont mostu Bronisław w Woli”, w którym zamawiający nieprawidłowo określił warunki udziału w postępowaniu w zakresie sytuacji ekonomicznej lub finansowej w sposób uniemożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, a w konsekwencji z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji.*

W ogłoszeniu o zamówieniu oraz w specyfikacji istotnych warunków zamówienia zamawiający wymagał, aby wykonawca był ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności na sumę gwarancyjną nie mniejszą niż 400.000,00 zł. Jednocześnie zamawiający zaznaczył w określeniu ww. warunku, że „W sytuacji kiedy Wykonawca nie posiada polisy ubezpieczeniowej oc oświadcza, iż jeżeli jego oferta zostanie zakwalifikowana jako najkorzystniejsza w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, zawrze z ubezpieczycielem taką polisę oc od wykonywanej

działalności gospodarczej, a następnie dostarczy ją Zamawiającemu najpóźniej w dniu zawarcia umowy na wykonania zadania”.

Tym samym zamawiający doprowadził do sytuacji, gdy wykonawca nie musiał być ubezpieczony wg stanu na dzień składania oferty, a zatem nie musiał spełniać warunku na ten dzień a mógł go spełnić później. W konsekwencji zamawiający, pomimo iż określił warunek udziału w postępowaniu w powyższym zakresie, dopuścił jednak, aby o zamówienie ubiegali się wykonawcy znajdujący się w różnej sytuacji ekonomicznej lub finansowej na dzień składania oferty. Ofertę takową mogli bowiem złożyć zarówno wykonawcy ubezpieczenie posiadający jak też wykonawcy, którzy takowe dopiero uzyskają w przyszłości, w miarę potrzeby, w przypadku zawarcia z nimi umowy o zamówienie publiczne.

Powyższym naruszono art. 22 ust. 1 pkt 2, art. 22 ust. 1a, art. 25a ust. 1, art. 26 ust. 2 i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 z późn. zm.). Stosownie do powołanych przepisów, o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu, o ile zostały one określone przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu. Zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu oraz wymagane od wykonawców środki dowodowe w sposób umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności.

W myśl art. 25a ust. 1 ww. ustawy, do oferty lub wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wykonawca dołącza aktualne na dzień składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oświadczenie w zakresie wskazanym przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Informacje zawarte w oświadczeniu stanowią wstępne potwierdzenie, że wykonawca m.in.: spełnia warunki udziału w postępowaniu. Stosownie natomiast do art. 26 ust. 2 ww. ustawy, zamawiający jest zobligowany wezwać wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia w wyznaczonym, nie krótszym niż 5 dni, terminie aktualnych na dzień złożenia oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy. I dalej, zgodnie z art. 26 ust. 3 i ust. 4 ww. ustawy, w przypadku jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 25a ust. 1, oświadczeń lub dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, lub innych dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, oświadczenia lub dokumenty są niekompletne, zawierają błędy lub budzą wskazane przez zamawiającego wątpliwości, zamawiający wzywa do ich złożenia, uzupełnienia lub poprawienia lub do udzielania wyjaśnień w terminie przez siebie wskazanym, chyba że mimo ich złożenia, uzupełnienia lub poprawienia lub udzielenia wyjaśnień, oferta wykonawcy podlega odrzuceniu albo konieczne byłoby unieważnienie postępowania. Zamawiający wzywa także, w wyznaczonym przez siebie terminie, do złożenia wyjaśnień dotyczących oświadczeń lub dokumentów, potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu. Zamawiający winien prowadzić postępowanie zgodnie z zasadami określonymi w art. 7 ust. 1 ww. ustawy, mianowicie zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadą przejrzystości. Warto również wskazać, że ww. postępowanie prowadzone było w tzw. procedurze odwróconej, zgodnie z art. 24 aa ust. 1 ustawy, tj. zamawiający najpierw dokonał oceny ofert, a następnie badał czy wykonawca, którego oferta została oceniona jako najkorzystniejsza, nie podlega wykluczeniu oraz spełnia warunki udziału w postępowaniu.

Jak zatem wynika z powyższych przepisów, zamawiający nie miał możliwości weryfikowania wykonawcy pod względem spełniania warunków udziału w postępowaniu wg własnego

uznania albo na etapie wyboru oferty najkorzystniejszej albo na etapie podpisywania umowy.

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia z dnia 11 października 2019 r. zatwierdzona została przez p. Jana Słoninkę – Wójta Gminy Miedźna.

- W 2020 r. przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane pn.: „Budowa boiska sportowego na terenie sołectwa Wola”, w którym zamawiający dokonał wyboru jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy, który w celu uzyskania zamówienia wykazał warunek udziału w postępowaniu, dotyczący zdolności technicznej lub zawodowej, w wyniku polegania na zasobach podmiotu trzeciego, który w ramach podwykonawstwa miał wykonać całość niniejszego zadania. Powyższym naruszono art. 89 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 36a ust. 1 i art. 2 pkt 9b i w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843), zgodnie z którymi Zamawiający odrzuca ofertę jeżeli jest niezgodna z ustawą. Wykonawca może powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcy. Natomiast umowa o podwykonawstwo jest to umowa w formie pisemnej o charakterze odpłatnym, której przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane stanowiące część zamówienia publicznego, zawarta między wybranym przez zamawiającego wykonawcą a innym podmiotem (podwykonawcą), a w przypadku zamówień publicznych na roboty budowlane także między podwykonawcą a dalszym podwykonawcą lub między dalszymi podwykonawcami. Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami przejrzystości.

W opisywanym postępowaniu zamawiający określił warunek w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej poprzez wskazanie, że uzna warunek za spełniony jeśli wykonawcy pokażą, że w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wykonali w sposób należyty oraz zgodnie z przepisami prawa budowlanego i prawidłowo ukończyli, co najmniej jedno zamówienie odpowiadające swoim rodzajem przedmiotowi zamówienia, tj. budowa, przebudowa lub rozbudowa boiska sportowego o wartości minimum 500.000,00 zł brutto.

W złożonej ofercie z dnia 28 maja 2020 r. wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, powołał się na zasoby podmiotu trzeciego w zakresie ww. warunku. Wykonawca oświadczył, że „w celu wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu określonych przez Zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, polegam na zasobach następującego podmiotu: (...) w następującym zakresie: doświadczenia technicznego - poświadczenie/referencja”. Ze zobowiązania podmiotu trzeciego wynikało, że zrealizuje on zadanie w zakresie: ułożenie nawierzchni poliuretanowej.

Następnie, w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego z art. 26 ust. 2 ww. ustawy, wykonawca przedłożył wykaz robót, gdzie zamieszczono informacje: zadanie pn.: „Budowa orlika lekkoatletycznego przy PSP nr 14”, zamawiający: Urząd Miasta Opole, data i miejsce wykonania: 05.04.2018 r. - 31.07.2018 r., zakres robót: budowa boiska sportowego wielofunkcyjnego o nawierzchni poliuretanowej, budowa bieżni, budowa skoczni, piłkochwyty, wyposażenie boiska w sprzęt sportowy, oświetlenie i monitoring, wartość robót: 1.634.670,00 zł brutto. Z załączonych referencji wynika, że wykonawcą zadania był podmiot trzeci, na którego zasoby powoływał się wykonawca w zakresie warunku zdolności

technicznej lub zawodowej. Wykonawca załączył zobowiązanie podmiotu trzeciego, tożsame z opisanym już powyżej, a załączonym do złożonej oferty.

Z kolei w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego w trybie art. 26 ust. 3 ww. ustawy, wykonawca wyjaśnił, że w zobowiązaniu podmiotu trzeciego doszło do omyłki pisarskiej. W załączeniu do pisma wykonawca przedłożył poprawiony załącznik, będący, wg wyjaśnień, właściwym zobowiązaniem podmiotu trzeciego. Wykonawca wyjaśnił ponadto, że: cały zakres zamówienia związanego z budową boiska sportowego na terenie sołectwa Wola zostanie zlecony podmiotowi trzeciemu jako podwykonawcy, na zasoby którego powołuje się wykonawca w niniejszym postępowaniu. Firma wykonawcy będzie uczestniczyć we wszystkich pracach - zdobywając w ten sposób wiedzę i doświadczenie techniczne. Natomiast w treści załączonego zobowiązania podmiotu trzeciego czytamy, że sposób wykorzystania zasobów będzie następujący: realizacja zadania w zakresie budowy boiska sportowego, zakres i okres udziału podmiotu trzeciego: udział w realizacji zadania, wykonanie wszystkich prac budowlanych związanych z budową boiska sportowego na terenie sołectwa Wola, doradztwo, konsultacje, wykorzystanie wiedzy technicznej, wykorzystanie doświadczenia zawodowego, w okresie od podpisania umowy z zamawiającym do zakończenia inwestycji, tj. do 30 sierpnia 2020 r.

Z przedłożonej przez wykonawcę umowy z podmiotem trzecim o podwykonawstwo z dnia 9 lipca 2020 r., jako przedmiot umowy wskazano: zamówienie pn.: „Budowa boiska sportowego na terenie sołectwa Wola zgodnie z warunkami określonymi w SIWZ”. Szczegółowy zakres robót, jak wskazały strony umowy, określony został: w dokumentacji technicznej oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W umowie wskazano szczegółowy zakres rzeczowy przedmiotu umowy.

Jak wynika z powyższego, wykonawca powierzył podwykonawcy wykonanie całości przedmiotu zamówienia, co w świetle przytoczonych powyżej przepisów było niedopuszczalne.

Pojęciem bowiem podwykonawstwa należy objąć tylko taką sytuację, w której podwykonawca zrealizuje część przedmiotu zamówienia na podstawie stosownego porozumienia z wykonawcą, i co ważne uczyni to na własne ryzyko i rachunek. Tym samym o podwykonawstwie można mówić wyłącznie wówczas kiedy usługi, dostawy lub roboty budowlane, stanowiące przedmiot umowy o podwykonawstwo, stanowią część udzielanego zamówienia publicznego. Częścią zamówienia na usługi, dostawy oraz roboty budowlane jest zatem wyodrębniony fragment wykonywanych usług, dostaw, lub robót, rozumiany jako część zakresu zamawianego świadczenia. W opisywanym postępowaniu wykonawca naruszył zasadę obowiązującą w świetle przepisów o zamówieniach publicznych, zgodnie z którą możliwość powierzenia podwykonawcom zlecenia dotyczy: jedynie „części zamówienia”, nie zaś jego całości. W sytuacji takiej ofertę tego wykonawcy należałoby, jako niezgodną z ustawą, odrzucić, na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych w zw. z art. 7 ust. 1 oraz art. 36a ust. 1 tej ustawy.

Oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu oraz oceny ofert dokonała komisja przetargowa powołana została na podstawie zarządzenia Nr 16/2020 Wójta Gminy Miedźna z dnia 7 maja 2020 r.

Ponadto, w przeprowadzonym ww. postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz w przeprowadzonym w tym samym trybie w 2019 r. postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane pn.: „Remont mostu Bronisław w Woli” stwierdzono, że w ogłoszeniach o zamówieniu zamawiający wskazał fakultatywne przesłanki wykluczenia wykonawcy z postępowania, o których mowa w art. 24 ust. 5 pkt 1 ww. ustawy, tj.

z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę: w stosunku do którego otwarto likwidację, w zatwierdzonym przez sąd układzie w postępowaniu restrukturyzacyjnym jest przewidziane zaspokojenie wierzycieli przez likwidację jego majątku lub sąd zarządził likwidację jego majątku w trybie art. 332 ust. 1 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. - Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2019 r. poz. 243, 326, 912 i 1655) lub którego upadłość ogłoszono, z wyjątkiem wykonawcy, który po ogłoszeniu upadłości zawarł układ zatwierdzony prawomocnym postanowieniem sądu, jeżeli układ nie przewiduje zaspokojenia wierzycieli przez likwidację majątku upadłego, chyba że sąd zarządził likwidację jego majątku w trybie art. 366 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 498, 912, 1495 i 1655). Jednocześnie jednak zamawiający nie wskazał w ogłoszeniu o zamówieniu ani w SIWZ oświadczeń lub dokumentów, w oparciu o które dokona takiej weryfikacji, czym naruszono art. 25 ust. 1 pkt 3, art. 36 ust. 1 pkt 6, art. 41 pkt 7a w związku z art. 25a ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Stosownie do wskazanych przepisów, w ogłoszeniu o zamówieniu oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia zamieszcza się wykaz oświadczeń lub dokumentów potwierdzających brak podstaw wykluczenia wykonawcy z postępowania. Do oferty lub wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wykonawca dołącza aktualne na dzień składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oświadczenie w zakresie wskazanym przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Informacje zawarte w oświadczeniu stanowią wstępne potwierdzenie, że wykonawca nie podlega wykluczeniu oraz spełnia warunki udziału w postępowaniu. W stanowiącym załącznik nr 3 do SIWZ dla ww. postępowań o zamówienie wzorze oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu, zawarto do podpisania przez wykonawcę oświadczenie o treści: „Oświadczam, że nie podlegam wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 12 – 23 ustawy Pzp”. Oświadczenie powyższe, jak wynika z jego treści, nie dotyczyło zatem fakultatywnych przesłanek wykluczenia.

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Miedźna dokonującymi czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o zamówienie publiczne w zakresie:

- przygotowania oraz przeprowadzania postępowania z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości, stosownie do treści art. 16 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.),
- określania warunków udziału w postępowaniu w sposób umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności, zgodnie z art. 112 ust. 1 ww. ustawy,
- rzetelnej oceny ofert i bezwzględnego odrzucenia oferty wykonawcy, który samodzielnie nie wykazał spełnienia warunku udziału w postępowaniu i powołał się na potencjał podmiotu trzeciego - podwykonawcy całości przedmiotu zamówienia, stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 3 oraz art. 462 ust. 1 w zw. z art. 118 ust. 1 ww. ustawy,
- dokonywania prawidłowej oceny przesłanek fakultatywnych wykluczenia z postępowania jeśli zamawiający je przewiduje, zgodnie z art. 109 w zw. z art. 266 oraz art. 125 w związku z art. 273 ust. 2 ww. ustawy, mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).

W zakresie wydatków z tytułu wynagrodzeń:

- *W 2019 r. nieprawidłowo naliczono i wypłacono nagrodę jubileuszową Inspektorowi w Biurze Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości, który nabył prawo do nagrody jubileuszowej w dniu 19 czerwca 2018 r. poprzez przyjęcie do obliczenia tej nagrody wynagrodzenia pracownika z dnia obliczenia nagrody zamiast z dnia jej wypłaty, które było korzystniejsze dla pracownika.*

Powyższym działaniem naruszono § 8 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 936 z późn. zm.), zgodnie z którym podstawę obliczania nagrody jubileuszowej stanowi wynagrodzenie przysługujące pracownikowi samorządowemu w dniu nabycia prawa do nagrody, a jeżeli dla pracownika samorządowego jest to korzystniejsze – wynagrodzenie przysługujące mu w dniu jej wypłaty.

Zgodnie z art. 38 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 z późn. zm.), nagroda jubileuszowa przysługuje w wysokości po 20 latach pracy - 75% wynagrodzenia miesięcznego.

W dniu 20 maja 2019 r. dokonano obliczenia nagrody jubileuszowej z okazji 20-lecia pracy na podstawie wówczas obowiązujących składników wynagrodzenia (zgodnie z angażem). W dniu 27 maja 2019 r. ustalono wyższe składniki wynagrodzenia dla tego pracownika. Zmiana nie została uwzględniona przy wypłacie nagrody jubileuszowej w dniu 19 czerwca 2019 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami p. Ewy Ligenza – Skarbnika Gminy Miedźna, podstawa wyliczenia nagrody pomyłkowo nie została skorygowana. Różnica pomiędzy wyliczoną kwotą nagrody jubileuszowej, a kwotą która winna być prawidłowo ustalona wynosiła 225,00 zł.

Nagrodę jubileuszową wypłacono w dniu 19 czerwca 2019 r. Listę płac nr 02/06/19 z dnia 4 czerwca 2019 r. zatwierdził do wypłaty p. Jan Słonika – Wójt Gminy Miedźna. Kontroli merytorycznej dokonał Kierownik Referatu Organizacyjnego, a formalno-rachunkowej dokonał Referent w Referacie Finansowym. Kontroli wstępnej dokonała p. Ewa Ligenza – Skarbnik Gminy Miedźna.

Czynności związane z naliczeniem składników wynagrodzeń wykonywał pracownik Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Ewa Ligenza – Skarbnik Gminy Miedźna.

Wniosek nr 2

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Finansowego w zakresie prawidłowego naliczania i wypłacania nagród jubileuszowych, stosownie do postanowień § 8 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1960) oraz art. 38 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 530), 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 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).

Wniosek nr 3

Dokonać naliczenia i wypłaty różnicy pomiędzy wypłaconą a należną kwotą nagrody jubileuszowej z okazji 20-lecia pracy dla Inspektora w Biurze Gospodarki

Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu Gminy Miedźna, stosownie do postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1960) oraz art. 38 ust 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 530), 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 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).

- *W kadencji 2014 - 2018 p. Bogdan Taranowski – były Wójt Gminy Miedźna nie wykorzystał urlopu wypoczynkowego za 2016 r. i 2017 r. Powyższe było niezgodne z art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917 z późn. zm.). Stosownie do ww. przepisu, urlopu niewykorzystanego w terminie ustalonym zgodnie z art. 163 ww. ustawy należało pracownikowi udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego. Ponadto, w myśl art. 152 Kodeksu pracy, pracownikowi przysługuje prawo do corocznego, nieprzerwanego, płatnego urlopu wypoczynkowego. Pracownik nie może zrzec się prawa do urlopu.*

Łączna ilość dni niewykorzystanego urlopu przez p. Bogdana Taranowskiego – byłego Wójta Gminy Miedźna wyniosła 68 dni za lata 2016 - 2018, w tym 44 dni zaległego urlopu wypoczynkowego za lata 2016 - 2017.

W związku z rozwiązaniem stosunku pracy z wyboru (wygaśnięciem mandatu wójta w kadencji 2014 - 2018) wypłacono ekwiwalent pieniężny z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego.

Nieprawidłowość w zakresie nieudzielenia zaległego urlopu wypoczynkowego za lata 2011 - 2013 Wójtowi Gminy Miedźna została stwierdzona także w trakcie poprzednio przeprowadzonej kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Miedźna, co znalazło odzwierciedlenie w wystąpieniu pokontrolnych Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Znak: WK-610/18/4/17 z dnia 19 września 2017 r.

Pani Renata Łuniewska – Sekretarz Gminy, która wykonywała czynności z zakresu prawa pracy wobec Wójta Gminy Miedźna, informowała Wójta Gminy o obowiązku wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego.

Wniosek nr 4

Zapewnić prawidłowe wykorzystanie urlopów pracownikom Urzędu Gminy Miedźna, stosownie do art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1320 z późn. zm.) oraz art. 152 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy, 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 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).

W zakresie księgowości:

- *W latach 2019 - 2021 (do dnia kontroli), zaniechano bieżącego ewidencjonowania w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Miedźna zmian w stanie środków trwałych na koncie 011 „Środki trwałe” w grupie 0 „Grunty” w związku z nabyciem przez Gminę prawa własności nieruchomości w drodze komunalizacji na mocy decyzji Wojewody Śląskiego. Naruszono tym art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r.*

o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 z późn. zm.). Zgodnie z przytoczonymi przepisami, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych sprawozdań.

Naruszono tym również zasady funkcjonowania ww. konta 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 powyższymi przepisami, konto 011 służy do ewidencji stanu oraz zwiększeń i zmniejszeń wartości początkowej własnych środków trwałych związanych z wykonywaną działalnością jednostki, które nie podlegają ujęciu m.in. na koncie 013. Na stronie Wn konta 011 ujmuje się wszelkie zwiększenia, a na stronie Ma - zmniejszenia stanu i wartości początkowej środków trwałych.

Tożsame zapisy dotyczące funkcjonowania konta 011 zostały uregulowane w zakładowym planie kont dla jednostki budżetowej Urząd Gminy Miedźna, stanowiącym załącznik Nr 3b do zarządzenia Nr 59/2018 Wójta Gminy Miedźna z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości wraz ze zm.

Powyższe dotyczyło ujęcia w dniu 25 listopada 2021 r. w księgach rachunkowych Urzędu Gminy na koncie 011 na podstawie dowodu OT nr 0/01720 z dnia 5 grudnia 2019 r. o wartości 8.900,00 zł - działki nr 1207/5 o pow. 0,0178 ha nabytej w 2019 r. na podstawie decyzji Wojewody Śląskiego Nr NWXV.7532.1.195.2017 z dnia 7 listopada 2019 r., która stała się ostateczna z dniem 22 listopada 2019 r., z opóźnieniem wynoszącym 2 lata po dniu uprawomocnienia się tej decyzji.

Zgodnie z wyjaśnieniami p. Ewy Ligenza - Skarbnika Gminy Miedźna, przyczyną zaniechania ujęcia w roku 2019 w ewidencji księgowej Urzędu Gminy Miedźna nieruchomości nabytej na podstawie Decyzji Wojewody Śląskiego było pominięcie poprzez przeoczenie 1 egzemplarza dowodu OT, stanowiącego podstawę ujęcia w ewidencji działki nr 1207/5.

W konsekwencji w bilansie jednostki Urzędu Gminy Miedźna sporządzonym wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. zaniżono środki trwałe o kwotę 8.900,00 zł.

Bilans jednostki budżetowej Urząd Gminy Miedźna podpisali: p. Ewa Ligenza – Skarbnik Gminy oraz p. Jan Słoninka – Wójt Gminy.

Zadania związane z ewidencją środków trwałych należały do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Ewa Ligenza – Skarbnik Gminy Miedźna.

Wniosek nr 5

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Miedźna w zakresie bieżącego ujmowania w księgach rachunkowych na koncie 011 środków trwałych z tytułu nabycia nieruchomości gruntowych na podstawie decyzji komunalizacyjnych, z uwzględnieniem art. 20 ust. 1, art. 24 ust. 1 oraz ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r., poz. 217

z późn. zm.), zasad funkcjonowania konta 011 wynikających z postanowień załącznika 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 2020 r. poz. 342), 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 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).

- *W 2018 r. nie ujęto na pozabilansowym koncie 999 „Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat” zaangażowania wydatków związanych z wypłatą dodatku specjalnego przyznanego pracownikowi z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. oraz zaangażowania wydatków z tytułu pochodnych od tego wynagrodzenia, tj. składek na ubezpieczenia społeczne i składek na Fundusz Pracy.*

Zaangażowania wydatków przyszłych lat z tego tytułu winno zostać ujęte według klasyfikacji budżetowej w dziale 750 – „Administracja publiczna”, rozdziale 75023 „Urzędy gmin”, paragrafach: 4010 „Wynagrodzenia osobowe pracowników”, 4110 „Składki na ubezpieczenia społeczne” i 4120 „Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy”.

Powyższe było niezgodne z opisem konta 999 zawartym 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 ze wskazanymi przepisami, konto 999 służy do ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych przyszłych lat, które mają być zrealizowane w latach następnych. Na stronie Wn konta 999 ujemuje się równowartość zaangażowanych wydatków budżetowych w latach poprzednich przeznaczonych do realizacji w roku bieżącym. Na stronie Ma konta ujemuje się wysokość zaangażowania wydatków lat przyszłych. Ewidencja szczegółowa do konta 999 jest prowadzona według podziałek klasyfikacyjnych. Na koniec roku konto 999 może wykazywać saldo Ma oznaczające zaangażowanie wydatków lat przyszłych.

Tożsame zapisy były zawarte w załączniku nr 4 do zarządzenia Nr 38/2016 Wójta Gminy Miedźna z dnia 30 grudnia 2016 r. ze zmianami oraz załączniku nr 3b do zarządzenia Nr 59/2018 Wójta Gminy Miedźna z dnia 31 grudnia 2018 r.

Pismem z dnia 26 stycznia 2018 r. p. Bogdan Taranowski – ówczesny Wójt Gminy przyznał pracownikowi dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych obejmujący okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r., czyli okres 2 lat, wynoszący miesięcznie kwotę 1.000,00 zł. Zaangażowanie jednego roku to kwota 12.000,00 zł plus pochodne od tego wynagrodzenia.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników, ujmowano angażowanie środków z tytułu wynagrodzeń i pochodnych na podstawie pisma z Referatu Organizacyjnego przekazywanego do Referatu Finansowego, które stanowiło roczną kalkulację wynagrodzeń będącą jednocześnie rocznym planem wszystkich wynagrodzeń klasyfikowanych

w paragrafie 4010 i pochodnych od wynagrodzeń klasyfikowanych w paragrafach 4110 i 4120.

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej Urzędu i budżetu (organu) należały do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Ewa Ligenza – Skarbnik Gminy Miedźna.

Wniosek nr 6

Zapewnić prawidłowe angażowanie środków na pozabilansowym koncie 999, stosownie do zasad funkcjonowania tego konta zawartych 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 2020 r., poz. 342), 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 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).

- Na dzień otwarcia ksiąg rachunkowych 2018 r., 2021 r. na poszczególnych kontach: budżetu (organu) i jednostki Urząd Gminy Miedźna wykazano stany aktywów i pasywów w kwotach innych od występujących na dzień ich zamknięcia w roku poprzednim, tj. 31 grudnia 2017 r. i 31 grudnia 2020 r. Naruszono tym art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2017 r., poz. 2342 z późn. zm.), zgodnie z którym wskazane w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia stany aktywów i pasywów należy ująć w tej samej wysokości, w otwartych na następny rok obrotowy księgach rachunkowych.

Powyższe dotyczyło kont budżetu (organu): 224 „Rozrachunki budżetu” oraz kont jednostki Urząd Gminy: 240 „Pozostałe rozrachunki”, 234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami”.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników, powyższe wynikało z przekształceń kont na dzień 1 stycznia 2018 r. i wprowadzania ich sald jako salda innych kont do bilansu otwarcia. Przełom roku 2017/2018 był w Urzędzie Gminy okresem wdrażania nowych systemów informatycznych. Brak było dostatecznej wiedzy dotyczącej zasad funkcjonowania nowych systemów informatycznych, co wynikało głównie z braku dostatecznej ilości szkoleń i dostępności firmy wdrażającej.

Ponadto, nieprawidłowo zamknięto na koniec 2019 r. pozabilansowe konto 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych”, bo według zestawienia obrotów i sald księgi głównej – syntetyka za rok 2019 – wykazywało ono saldo po stronie Ma w kwocie 1.233.585,73 zł.

Zgodnie z zasadą funkcjonowania pozabilansowego konta 980 określonego 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.), konto na koniec roku nie powinno wykazywać salda.

Jako przyczynę pozostania salda na tym koncie wskazano pomyłkowe, podwójne domknięcie konta 980 w niektórych oddziałach.

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej Urzędu i budżetu (organu) należały do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Ewa Ligenza – Skarbnik Gminy Miedźna.

Wniosek nr 7

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Finansowego w zakresie wprowadzania do ksiąg rachunkowych Urzędu Gminy Miedźna i do ksiąg rachunkowych budżetu (organu) bilansu otwarcia kont rozrachunkowych zgodnie z danymi wynikającymi z bilansu ich zamknięcia oraz zamykania pozabilansowego konta 980, z uwzględnieniem wymogów art. 5 ust. 1 i art. 13 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U z 2021 r., poz. 217 z późn. zm.) i zasad funkcjonowania ww. kont określonych w rozporządzeniu 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 2020 r. poz. 342), 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 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

W zakresie ustaleń ogólno-organizacyjnych:

- *W 2021 r. w Urzędzie Gminy w Miedźnej audyt wewnętrzny prowadzony był przez usługodawcę, pomimo ujętej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwoty dochodów i przychodów oraz kwoty wydatków i rozchodów w kwocie wyższej niż 100.000 tys. zł. Powyższym naruszono art. 278 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.), według którego w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100.000 tys. zł.*

W uchwale Nr XXIX/217/2020 Rady Gminy Miedźna z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie budżetu gminy Miedźna na 2021 r. ujęto kwotę dochodów i przychodów o wartości 106.871.533,02 zł oraz kwotę wydatków i rozchodów o wartości 106.871.533,02 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami p. Renaty Łuniewskiej – Zastępcy Wójta Gminy Miedźna, od roku 2010 w myśl art. 278 ust 3 ustawy o finansach publicznych prowadzony jest audyt, a czynności audytowe realizowane są przez usługodawcę na podstawie corocznie zawieranych umów. W 2020 r. po przyjęciu uchwały Nr XXIX/217/2020 Rady Gminy Miedźna w sprawie budżetu gminy Miedźna na 2021 r. w związku z przekroczeniem kwoty 100 000 tys. zł, prowadzono rozmowy z audytorem obsługującym gminę w zakresie realizacji czynności audytowych w ramach umowy o pracę co spotkało się z odmową. W trakcie roku przeprowadzono również 2 rozmowy z osobami posiadającymi kwalifikacje do prowadzenia audytu, nie mniej jednak żadna osoba nie była zainteresowana podjęciem zatrudnienia. Prowadzona na bieżąco analiza realizacji budżetu na rok 2021 pozwalała jednak na stwierdzenie, że wykonanie budżetu odpowiednio po stronie dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów będzie poniżej progów wymagających prowadzenie audytu w formie zatrudnienia na umowę o pracę.

Audyt w 2021 r. był przeprowadzony na podstawie umowy z dnia 4 stycznia 2021 r. zawartej przez Gminę Miedźna z usługodawcą.

Za gospodarkę finansową jednostki oraz realizację zadań związanych z audytem wewnętrznym odpowiedzialność spoczywa na p. Janie Słoninka – Wójcie Gminy Miedźna.

Wniosek nr 8

Zapewnić prowadzenie audytu wewnętrznego przez audytora zatrudnionego w jednostce, jeżeli w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczy wartość 100.000 tys. zł, z uwzględnieniem wymogów art. 275 pkt 1 w związku z art. 278 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 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 z późn. zm.), 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 wносить do **Kolegium** tutejszej Izby, **w terminie 14 dni** od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Z poważaniem
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
Daniel Kołodziej

Elektronicznie podpisany przez Daniel Kołodziej