



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 19 lutego 2021 r.

Znak: WK-610/35/4/20/21

Pan
Zdzisław Kulej
Wójt Gminy
Ciasna

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 15 września do 30 października 2020 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej **Gminy Ciasna**, za okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 października 2020 r. Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli podpisanym 21 grudnia 2020 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 i przeprowadzenia w 2018 r. postępowania w trybie przetargu nieograniczonego pn.: „Rewitalizacja obszaru ulic: Lublinieckiej, Stawowej, Dobrodzieńskiej poprzez zagospodarowanie terenu w celu nadania funkcji rekreacyjnej i gospodarczej na działkach nr 352/14, 269/2 – etap I” stwierdzono, że zamawiający:*
 - *określił warunki udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej w sposób nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia, który mógł uniemożliwić ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, czym naruszono art. 22 ust. 1a w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r, poz. 1579), zgodnie z którymi zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiającą ocenę zdolności do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności, ponadto zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie*

uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości.

Zamawiający wymagał, aby wykonawcy wykazali m.in.: że wykonali w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy, w tym okresie, co najmniej trzy roboty budowlane podobne wg zamawiającego do objętych przedmiotem zamówienia. Zamawiający wskazał, że uzna warunek za spełniony jeśli wykonawca wykaże wykonanie co najmniej jednej pracy z każdego rodzaju, tj.:

- jedną pracę polegającą na zagospodarowaniu terenów zieleni (parki, zieleńce, tereny rekreacyjne itp.),*
- jedną pracę polegającą na budowie lub przebudowie budynku o kubaturze min. 150 m³,*
- jedną pracę polegającą na budowie placów lub chodników z kostki brukowej.*

Z powyższego określenia warunku w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej wynika, że zamawiający wymagał wykazania trzech robót budowlanych, po jednej z każdej określonej przez zamawiającego branży (zatem robami budowlanymi a nie usługą musiały być również prace polegające na zagospodarowaniu terenów zieleni). Przy czym zamawiający nie określił (oprócz kubatury budowanego czy przebudowanego budynku) parametrów wykonanych wcześniej robót budowlanych, takich jak chociażby powierzchnia zagospodarowanego terenu, budowanych placów, chodników czy też wartość poszczególnych robót. Tym samym, dla zamawiającego wystarczającym, minimalnym poziomem zdolności do wykonania zamówienia był fakt wykonania ww. prac, po jednej dla każdej branży, tak by w sumie były to trzy roboty, w tym dla zagospodarowania terenu nie było istotne jaka jest powierzchnia zagospodarowanego terenu czy też wartość wykonanych prac.

Analogicznie, dla zamawiającego nie była istotna również powierzchnia czy wartość wcześniej wybudowanych przez wykonawców chodników czy placów z kostki brukowej tylko sam fakt ich wcześniejszego wykonywania. Należy również podkreślić, że przedmiotem zamówienia była rewitalizacja, gdzie w ramach jednego zadania przewidziano wykonanie szeregu różnych branżowo robót budowlanych, co wymagało ich koordynacji i odpowiedniej organizacji pracy. Pomimo tego faktu, za roboty o podobnym charakterze, pozwalające w ramach warunku zdolności technicznej lub zawodowej ocenić zdolność wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, zamawiający uznał wykonanie prac osobno dla każdej z ww. branż (trzy umowy). Tym samym, za zdolnego do wykonania zamówienia zamawiający musiałby uznać wykonawcę, który faktycznie nie wykonał dotychczas, w ramach jednego procesu inwestycyjnego, zadania, na którego zakres składałyby się różne branżowo prace, dopiero w całości w swej złożoności odpowiadające przedmiotowi zamówienia. Natomiast z faktu, że zamawiający nie wskazał minimalnych wymaganych powierzchni lub wartości wykonanych wcześniej robót związanych z zagospodarowaniem terenu czy też budową chodników placów, a także z faktu, że przy tak określonym warunku zamawiający nie mógłby uznać doświadczenia wykonawcy, który wykonał wcześniej dwie nawet identyczne z przedmiotem zamówienia roboty wynika, że warunek powyższy oparto na wymogu formalnym, tj. zawarciu trzech umów, których dopiero łączny zakres można uznać za podobny do przedmiotu zamówienia. Wprawdzie w złożonych przez pracownika odpowiedzialnego za określenie warunków udziału w postępowaniu wyjaśnieniach czytamy, że „Doświadczenie wykonawców byłoby ocenione w ten sam sposób zarówno w jednym zadaniu lub umowie, jak również oddzielnie”, nie mniej jednak zamawiający zapisu o takiej treści nie zamieścił przy określaniu warunków udziału w postępowaniu. Zamawiający natomiast jest związany treścią określonych przez siebie warunków i nie ma możliwości dowolnego ich interpretowania. Wymagania, które określa zamawiający, wynikają wprost z literalnego brzmienia ogłoszenia i specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Ocena

spełnienia wymagań winna zostać dokonana w oparciu o literalne brzmienie ukształtowanych przez zamawiającego wymagań co zapobiega jakiegokolwiek uznaniowości na etapie oceny wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Nie jest więc dopuszczona rozszerzająca, niewyartykułowana interpretacja opisu warunku udziału w postępowaniu oraz dokonana w oparciu o nią ocena spełnienia warunku udziału w postępowaniu. Należy odrzucić interpretacje oparte na intencjach, dorozumianym znaczeniu w obliczu danej sprawy o udzielenie zamówienia publicznego.

- zaniechał wezwania wybranego wykonawcy do uzupełnienia dokumentów, złożenia wyjaśnień w zakresie warunku zdolności technicznej lub zawodowej, czym naruszono art. 26 ust. 3 i ust. 4 w związku z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z powołanymi przepisami, jeżeli wykonawca nie złożył oświadczeń lub dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, 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 ww. oświadczeń lub dokumentów.

W złożonym na wezwanie zamawiającego (w zakresie warunku zdolności technicznej lub zawodowej) wykazie robót, wykonawca wykazał poniższe roboty:

- przebudowa i zagospodarowanie Rynku Praskiego oraz ulic: Stawowej, Wschodniej, Wąskiej, części ulic: Zamkowej, Podzamcze, Grodzkiej, Podrzeczce wraz z infrastrukturą oraz zagospodarowanie i urządzenie przestrzeni Wzgórza Zamkowego i przedpola zamki wraz z odtworzeniem fosy w Sieradzu” dla zamawiającego: Miasto i Gmina Sieradz, w rubryce wykazu robot pn.: „Istotne cechy zrealizowanej inwestycji (Ilość, klasa drogi, wartość inwestycji itp.) wykonawca zapisał: „Wg referencji” (w referencji z dnia 2 marca 2018 r. czytamy, że zakres robót obejmował: roboty drogowe, sanitarne, elektryczne, oświetleniowe, telekomunikacyjne oraz roboty budowlane. Poszczególne inwestycje realizowano w strefie ochrony konserwatorskiej pod nadzorem archeologicznych. W referencji podano również m.in.: klasę drogi, długość drogi, ilość metrów kwadratowych nawierzchni jezdni i miejsc parkingowych z masy bitumicznej oraz chodników z kostki granitowej, powierzchnię ścieżki rowerowej z masy bitumicznej oraz powierzchnię zjazdów z kostki betonowej i granitowej, ilość miejsc z płyt azurowych,

- rewitalizacja ul. Daszyńskiego w Trzebnicy polegająca na przebudowie ulicy na odcinku od ul. Polnej do ul. Matejki, dla zamawiającego Miasta Trzebnica, w rubryce wykazu robot pn.: „Istotne cechy zrealizowanej inwestycji (Ilość, klasa drogi, wartość inwestycji itp.) wykonawca zapisał: „Wg referencji”. W tych z kolei podano m.in.: zakres rzeczowo-finansowy prac, w tym powierzchnię kostki granitowej i płyt granitowych,

- budowa targowiska II etap, dla zamawiającego Miasta Blachowni, w rubryce wykazu robot pn.: „Istotne cechy zrealizowanej inwestycji (Ilość, klasa drogi, wartość inwestycji itp.) wykonawca zapisał: „Wg referencji”. Z referencji wynika, że dane techniczne wzniesionych obiektów są następujące: dwa zespoły pawilonów handlowych wraz z towarzyszącą infrastrukturą (łącznie 10 sztuk), o pow. zabudowy: 213,20 m², powierzchni całkowitej: 216 m², pow. użytkowej: 178,72 m² i kubaturze (brutto) pawilonów: 483,62 m³. Z powyższego wykazu nie wynika zatem, które ze wskazanych robót stanowią wymagane przez zamawiającego prace polegające na budowie placów lub chodników, z przedłożonego poświadczenia wynika bowiem jedynie powierzchnia położonej nawierzchni z kostki i płyt granitowych. Zamawiający wymagał natomiast, aby wykonawcy wykazali wykonanie robót

budowlanych polegających m.in. na budowie placów lub chodników. Pojęcie „chodnik” zdefiniowane zostało w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 poz. 470). Zgodnie z art. 4 pkt 6 tej ustawy, chodnik to część drogi przeznaczona do ruchu pieszych. Pojęcie budowy określono natomiast w art. 3 pkt 6 ustawy – Prawo budowlane, zgodnie z którym przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego.

Z przedłożonych przez wykonawcę dokumentów wynika, że wykonane przez niego prace dotyczące placów czy chodników miały charakter przebudowy, tj. zgodnie z art. 3 pkt 7a ustawy – Prawo budowlane, polegały na wykonywaniu robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego (dotyczy prac w Sieradzu), czy też rewitalizacji (prace w Trzebini).

Z przedłożonych przez wykonawcę dokumentów (oświadczeń) w żadnym razie jednoznacznie nie wynika, że wykonane przez niego roboty budowlane miały przymiot budowy. Można bowiem zadać pytanie, czy w obydwu wykazanych przypadkach chodniki czy też place już istniały, a roboty budowlane miały raczej charakter remontu (odtworzenia) a nie budowy czyli wznoszenia nowego obiektu budowlanego, odbudowę czy też inne prace określone w art. 3 pkt 6 ustawy – Prawo budowlane.

Opisu warunków udziału w postępowaniu dokonał Inspektor ds. gospodarki mieszkaniowej, budownictwa i inwestycji kubaturowych. Postępowanie przeprowadziła komisja przetargowa powołana na podstawie zarządzenia Wójta Gminy Ciasna Nr RSO.SE.120.25.2014 z dnia 26 sierpnia 2014 r. Specyfikację istotnych warunków zamówienia oraz protokół postępowania zatwierdził p. Zdzisław Kulej – Wójt Gminy Ciasna.

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Ciasna oraz innymi osobami po stronie instytucji zamawiającego, w tym nad członkami komisji przetargowej, w zakresie przygotowania oraz prowadzenia publicznych postępowań o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości mniejszej niż progi unijne, co w szczególności dotyczy:

- określania warunków udziału w postępowaniu zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, zgodnie z art. 16 pkt 1, art. 57 pkt 2, art. 112 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2019 z późn. zm.),
- składania przez wykonawców wymaganych przez zamawiającego prawidłowych podmiotowych środków dowodowych, potwierdzających spełnianie wymaganych warunków, stosownie do treści art. 273 ust. 1 pkt 2 i art. 274 ust. 1 ustawy, 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 r. poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie dochodów podatkowych:

- *W latach 2016 - 2020 do dnia kontroli, nieprawidłowo przeprowadzono czynności mające na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności wykazanych przez podatników podatku od nieruchomości danych o posiadanych nieruchomościach oraz nie wezwano podatników do złożenia aktualnych deklaracji i informacji podatkowych, korekt deklaracji i informacji, do wyjaśnienia przyczyn ich niezłożenia.*

Zgodnie z art. 272 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.), organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Stosownie do art. 274 a § 1 tej ustawy, organ podatkowy może żądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku. W myśl art. 274 a § 2 tej ustawy, 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.

Ponadto, organ podatkowy nie skorzystał z możliwości przeprowadzenia u podatników kontroli podatkowej, o której mowa w art. 281 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Zgodnie z przytoczonym przepisem, organy podatkowe pierwszej instancji mogą również przeprowadzić kontrolę podatkową u podatników. W myśl art. 281 § 2 ww. ustawy, celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego.

Powyższe dotyczyło podatników o numerach kart kontowych: 1728 i 2602 (osoby prawne) oraz 3241 (osoba fizyczna), którzy w złożonych deklaracjach i informacjach na podatek od nieruchomości za lata 2016 - 2020 podali taki sam adres siedziby. Żaden z ww. podmiotów nie wykazywał budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w składanych deklaracjach /informacjach dotyczących podatku od nieruchomości. Z ogólnodostępnych stron internetowych wynika natomiast, że na terenie nieruchomości istnieją budowle – nawierzchnia placu z płyt betonowych oraz betonowe ogrodzenie.

Podatnik, osoba fizyczna o nr karty kontowej 3241, nabył przedsiębiorstwo od podatnika-osoby prawnej o nr karty kontowej 2602 na podstawie aktu notarialnego Rep. A 1407/2019 z 18 stycznia 2019 r., z przeznaczeniem na cele prowadzonej działalności gospodarczej pod nazwą CAA Omega z siedzibą w Tarnowie. W skład przedsiębiorstwa wchodziły nieruchomości – działki nr 523/98, 534/98, 521/98, 533/98, 541/98 o łącznej powierzchni 21610 m². Podatnik o nr karty kontowej 2602 w latach 2016 - 2019 deklarował ww. powierzchnię w całości jako grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz 3389 m² budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W związku ze sprzedażą wszystkich nieruchomości, podatnik złożył korektę deklaracji na 2019 rok, wykazując do opodatkowania ww. nieruchomości tylko za styczeń 2019 r.

Podatnik o nr karty kontowej 3241 w informacji w sprawie podatku od nieruchomości złożonej 24 kwietnia 2019 r. wykazał powierzchnię 12610 m² gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i 9000 m² gruntów pozostałych oraz 2639 m² powierzchni budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i 750 m² pozostałych budynków. Organ podatkowy dokonał wymiaru podatku od nieruchomości zgodnie ze złożoną przez podatnika informacją, za okres luty 2019 r. - 2020 r.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 z dnia 12 stycznia 1991 r. ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.), opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają grunty, budynki lub ich części oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Stosownie do art. 1a ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, użyte w ustawie określenie „grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej” oznaczają grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Z kolei zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, budynkiem jest obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, a zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 2, budowla to obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Urządzeniami budowlanymi, zgodnie z art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), są urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy, jest istnienie budowli albo budynku lub ich części, obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budowli albo budynku lub ich części przed ich ostatecznym wykończeniem.

Zadania z zakresu wymiaru podatku od nieruchomości należały do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Urszula Szukalska – Skarbnik Gminy Ciasna.

Wniosek nr 2

Zweryfikować prawidłowość sporządzonych informacji oraz deklaracji na podatek od nieruchomości w zakresie nieruchomości deklarowanych przez podatnika o numerze karty kontowej 3241 za lata 2019 - 2020 oraz w zakresie budowli deklarowanych przez podatników o numerach kart kontowych 2602, 1728 za lata 2016 - 2020, stosownie do art. 274a § 1, § 2, art. 272 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.), w związku z wymogami art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 2 i ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.).

Wniosek nr 3

Wzmocnić nadzór na pracownikami Referatu Finansowego Urzędu Gminy Ciasna w zakresie dokonywania prawidłowych czynności sprawdzających złożonych przez podatników informacji oraz deklaracji podatkowych, jak również prowadzenia postępowań wyjaśniających w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości, mając na uwadze wymogi ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1170 z późn.zm.), stosownie do art. 272 pkt 1 lit. a, pkt 3, art. 274a § 1 i § 2, art. 281 § 1 i § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 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 dochodów z najmu i dzierżawy:

- *W latach od 2017 r. do dnia kontroli, nie naliczono i nie egzekwowano od osób prowadzących działalność gospodarczą, nieterminowo regulujących należności z tytułu czynszu za wynajmowane nieruchomości komunalne, kwoty rekompensaty za koszty odzyskiwania należności.*

Naruszono powyższym art. 10 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.), a od 1 stycznia 2020 r. art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 118). Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o terminach, zapłaty w transakcjach handlowych wierzycielowi, od dnia nabycia uprawnienia do odsetek, przysługiwała od dłużnika, bez wezwania, równowartość 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.

Stosownie do art. 10 ust. 1 i ust. 1a i ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych wierzycielowi, od dnia nabycia uprawnienia do odsetek, przysługuje od dłużnika, bez wezwania, rekompensata za koszty odzyskiwania należności, stanowiąca równowartość kwoty: 1) 40 euro – gdy wartość świadczenia pieniężnego nie przekracza 5000 złotych; 2) 70 euro – gdy wartość świadczenia pieniężnego jest wyższa niż 5000 złotych, ale niższa niż 50 000 złotych; 3) 100 euro – gdy wartość świadczenia pieniężnego jest równa lub wyższa od 50 000 złotych. Równowartość kwoty rekompensaty jest ustalana przy zastosowaniu średniego kursu euro ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski ostatniego dnia roboczego miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym świadczenie pieniężne stało się wymagalne.

Powyższe dotyczyło jednego kontrahenta, który w ww. okresie nieterminowo opłacił łącznie 8 faktur. Zwłoka w zapłacie należności wynosiła od 1 do 21 dni.

Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez pracowników Urzędu Gminy Ciasna, najemcy lokali użytkowych, których dotyczyłby przypis rekompensaty 40 euro byli w zwłoce z zapłatą za czynsz przez kilkudniowy okres czasu i bez wezwania uregulowali należność wraz z odsetkami i nie były podejmowane wobec nich działania windykacyjne, w związku z czym nie poniesiono żadnych kosztów mających na celu odzyskanie należności. Naliczenie takiej rekompensaty wiązałoby się z dochodzeniem jej na drodze sądowej i byłoby związane z egzekucją komorniczą, które z pewnością przewyższałyby kwotę przypisaną rekompensaty.

Zadania w zakresie windykacji należności cywilnoprawnych z tytułu czynszów mieszkalnych i użytkowych należały do Podinspektora ds. księgowości. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Urszula Szukalska – Skarbnik Gminy Ciasna.

Wniosek nr 4

Przeanalizować terminy płatności należności cywilnoprawnych przez kontrahentów prowadzących działalność gospodarczą, a w przypadku nieterminowych wpłat podjąć działania w celu dochodzenia należności, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 935 z późn. zm.).

W zakresie sprawozdawczości:

- *W lutym 2020 r. nieprawidłowo sporządzono Rb-ST - roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2019 r. poprzez zaniżenie środków w pozycji „Stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego” o kwotę 2.005.030,14 zł zgromadzoną na rachunku bankowym lokat. Powyższe było niezgodne z zasadami sporządzania sprawozdania Rb-ST zawartymi w § 22 ust. 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 z późn.zm.). Stosownie do ww. przepisu, w sprawozdaniach rocznych wykazuje się stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dowodów bankowych.*

W sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2019 r. (sporządzonym z datą 20 lutego 2020 r.) jako stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykazano kwotę 5.311.489,96 zł. Natomiast faktyczny stan środków pieniężnych na rachunku budżetu (konto 133 – „Rachunki bankowe”) na koniec 2019 r. wynosił kwotę 7.316.520,10 zł, powstała różnica to 2.005.030,14 zł. Kwota ta wynikała z salda Wn konta 133-5 „Lokaty” na koniec roku 2019 i dotyczyła lokaty bankowej terminowej, zgodnie z bankowym potwierdzeniem salda na 31 grudnia 2019 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników Urzędu Gminy Ciasna, przyczyną niewykazania lokaty bankowej w sprawozdaniu Rb-ST było przeoczenie pracownika, podczas przenoszenia danych z ewidencji księgowej do sprawozdania, spowodowane nadmiarem obowiązków.

Zadania w zakresie przygotowania danych do ujęcia w sprawozdaniu Rb-ST w 2019 r. należały do Inspektora ds. księgowości. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Urszula Szukalska – Skarbnik Gminy Ciasna. Sprawozdanie Rb-ST na koniec 2019 r. podpisali: p. Zdzisław Kulej – Wójt Gminy Ciasna oraz, z upoważnienia Skarbnika Gminy Ciasna, Inspektor ds. księgowości.

Wniosek nr 5

Sporządzać sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego stosownie do zasad sporządzania tego sprawozdania zawartych w § 22 ust. 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564) oraz wzmocnić nadzór w tym zakresie nad pracownikami Referatu Finansowego, 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 gospodarki pieniężnej:

- *W okresie grudzień 2019 r. - luty 2020 r. na koniec dekady oraz na koniec miesiąca sporządzano jeden wspólny raport kasowy dla rachunków bankowych dochodów, wydatków i odpadów komunalnych, co było niezgodne z procedurami wewnętrznymi wprowadzonymi „Procedurą w zakresie gospodarki kasowej. Instrukcja kasowa” stanowiącą załącznik nr 7 do zarządzenia Nr 104/2006 Wójta Gminy Ciasna z dnia 29 grudnia 2006 roku w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) prowadzenia rachunkowości, ze zm. Zgodnie z § 17 pkt 1 instrukcji, dla każdego rachunku bankowego powinien być sporządzany oddzielny raport.*

Za prawidłowe sporządzanie raportów kasowych był odpowiedzialny Podinspektor ds. obsługi kasy oraz księgowości budżetowej. Raporty kasowe sprawdzał Inspektor ds. księgowości. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Urszula Szukalska – Skarbnik Gminy Ciasna.

W trakcie kontroli dokonano uaktualnienia zasad polityki rachunkowości. W dniu 20 października 2020 r. Wójt Gminy Ciasna wydał zarządzenie Nr RSO.SE.120.19.2020 w sprawie aktualizacji ustalonej dokumentacji przyjętych zasad polityki rachunkowości. Stosownie do § 1 tego zarządzenia, wprowadzono zmiany w załączniku 7 do zarządzenia Nr 104/2006 z dnia 29 grudnia 2006 roku w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) prowadzenia rachunkowości (ze zmianami), polegające na zmianie brzmienia § 17 ust. 1 załącznika nr 7 do zarządzenia Nr 104/2006 Wójta Gminy Ciasna z dnia 31 grudnia 2006 roku: „Raporty kasowe sporządza się za okres jednej dekady i jednego miesiąca dla:

- rachunku bankowego ZFŚS,*
- rachunków bankowych jednostki budżetowej Urzędu Gminy”.*

Zadania w zakresie właściwego zorganizowania rachunkowości jednostki należały do p. Urszuli Szukalskiej – Skarbnika Gminy Ciasna. Stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, ustalenie i aktualizacja dokumentacji opisującej przyjęte w jednostce zasady rachunkowości, było obowiązkiem p. Zdzisława Kuleja – Wójta Gminy Ciasna.

W zakresie wynagrodzeń:

- *Zaniechano udzielenia zaległego urlopu wypoczynkowego p. Zdzisławowi Kulej – Wójtowi Gminy Ciasna za lata 2016 - 2017 w liczbie 52 dni w terminie do 30 września 2017 r. oraz za rok 2017 w liczbie 26 dni w terminie do dnia 30 września 2018 r., co było niezgodne z art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 z późn. zm.). Stosownie do ww. przepisu, urlopu niewykorzystanego w terminie ustalonym zgodnie z art. 163 (tj. zgodnie z planem urlopów) 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, którego pracownik nie może się zrzec. Urlopu wypoczynkowego w liczbie 24 dni nie udzielono p. Zdzisławowi Kulej – Wójtowi Gminy Ciasna również w roku 2018.*

W dniu 30 listopada 2018 r. wypłacono p. Zdzisławowi Kulej – Wójtowi Gminy Ciasna ekwiwalent pieniężny w kwocie 37.142,72 zł brutto za niewykorzystany urlopu wypoczynkowy

w łącznej liczbie 76 dni, w tym 52 dni za lata 2016 - 2017 (za 52 dni kwota ekwiwalentu wynosiła 25.413,44 brutto).

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono również w trakcie poprzedniej kontroli, co znalazło odzwierciedlenie w wystąpieniu pokontrolnym Znak: WK-610/4/4/16 z dnia 17 czerwca 2016 r.

Czynności z zakresu prawa pracy wobec Wójta Gminy Ciasna wykonywała p. Albina Pogoda – Sekretarz Gminy Ciasna oraz p. Urszula Szukalska – Skarbnik Gminy Ciasna (w czasie nieobecności Sekretarza Gminy Ciasna), zgodnie z zarządzeniem Nr 88/2011 Wójta Gminy Ciasna z dnia 20 czerwca 2011 r. oraz stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902 z późn. zm.).

Wniosek nr 6

Zapewnić prawidłowe udzielanie urlopów Wójtowi Gminy Ciasna, zgodnie z art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 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 r. poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie gospodarki nieruchomościami:

- Do dnia zakończenia kontroli nie ustanowiono trwałego zarządu na rzecz Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Ciasnej: Przedszkole w Ciasnej - Oddział Zamiejskowy w Glinicy i w Zborowskim. Było to niezgodne z art. 43 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.), zgodnie z którym trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomościami przez jednostkę organizacyjną.

Jednostka dysponowała nieruchomościami przeznaczonymi na potrzeby ww. oddziałów zamiejskowych na podstawie umowy użyczenia.

Przyczyną powyższego był nieuregulowany stan prawny nieruchomości.

Zgodnie z wyjaśnieniami p. Zdzisława Kulej – Wójta Gminy Ciasna, nieruchomości znajdują się w budynkach, w których mieszczą się inne instytucje i lokale mieszkalne oraz na działkach, które wymagają przeprowadzenia podziału geodezyjnego. Przeprowadzenie procedury ustanowienia trwałego zarządu na ww. nieruchomościach będzie się wiązać z wydatkowaniem znacznych publicznych środków finansowych. Natomiast obecna forma - użyczenie - nie jest związana z wydatkowaniem publicznych środków.

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono również w trakcie poprzedniej kontroli, co znalazło odzwierciedlenie w wystąpieniu pokontrolnym Znak: WK-610/4/4/16 z dnia 17 czerwca 2016 r.

Zadania związane z gospodarowaniem mieniem komunalnym należały do Inspektora ds. Gospodarki Gruntami w Referacie Gospodarki Komunalnej. Nadzór w tym zakresie należał do Kierownika tego Referatu.

Wniosek nr 7

Ustanowić trwałe zarząd na nieruchomościach pozostających we władaniu jednostek budżetowych Gminy Ciasna, mając na uwadze art. 43 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 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 wносить 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