

Wrocław, 31 sierpnia 2018 r.

WK.WR.40.20.2018.412

Pan
Ryszard Pacholik
Wójt Gminy Kobierzyce
ul. Pałacowa 1
55-040 Kobierzyce

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) przeprowadziła, w okresie od 9 kwietnia do 5 lipca 2018 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Kobierzyce (zwaną w dalszej części wystąpienia Gminą). Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 5 lipca 2018 r., którego jeden egzemplarz przekazano Zastępcy Wójta Gminy Kobierzyce (zwanym w dalszej części wystąpienia Zastępcą Wójta).

Stwierdzone w wyniku kontroli gospodarki finansowej Gminy nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

W sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r. zaniżono skutki udzielonych ulg i zwolnień, obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) o kwotę 1.060.492,30 zł (kolumna nr 4 wiersz A.5. podatek od nieruchomości sprawozdania Rb-PDP) czym naruszono, przepisy § 3 ust. 1 pkt 10 w związku z § 8 ust. 3 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.), według stanu prawnego obowiązującego do 12 stycznia 2018 r. W wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli czynności sprawdzających w zakresie prawidłowość kwot wykazanych w kolumnie nr 4 sprawozdania Rb-PDP za lata 2013-2016 ustalono, iż naruszenie ww. przepisów rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej wystąpiło w latach 2015-2016. Pomimo, iż skutki finansowe udzielonych ulg i zwolnień, na podstawie przyjętych przez Radę Gminy Kobierzyce uchwał stanowiły odpowiednio: w 2015 r. kwotę 866.210,12 zł a w 2016 r. kwotę 758.141,31 zł to w kolumnie nr 4 sprawozdania Rb-PDP za ww. lata w wierszu A.5. podatek od nieruchomości wykazano 0,00 zł. W kolumnie nr 4 wierszu A.4. podatek rolny sprawozdania Rb-PDP za 2015 r. wykazano kwotę 14,34 zł pomimo, iż Rada nie podejmowała uchwał o zwolnieniach i ulgach w podatku rolnym.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, skutki finansowe udzielonych ulg i zwolnień, obliczonych za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) wykazane w sprawozdaniach Rb-PDP zostały odpowiednio:

- za 2015 r. zaniżone o kwotę 866.210,12 zł w podatku od nieruchomości oraz zawyżone o kwotę 14,34 zł w podatku rolnym;
- za 2016 r. zaniżone o kwotę 758.141,31 zł w podatku od nieruchomości.

W dniu 17 kwietnia 2018 r. jednostka sporządziła korekty sprawozdań Rb-27S i Rb-PDP za lata 2015-2017, w których wyeliminowała stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości.

Zobowiązania z tytułu wpłat gminy do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin w łącznej kwocie 487.278 zł (konsekwencja złożonych w trakcie kontroli korekt sprawozdań Pb-PDP za lata 2015-2017) zostały zaewidencjonowane na koncie 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami”, pomimo iż zgodnie z jego opisem zawartym w obowiązującej w Urzędzie polityce rachunkowości konto 201 nie jest właściwym kontem do ewidencjonowania rozrachunków gminy z budżetem państwa a służy do wszelkich rozrachunków i roszczeń krajowych i zagranicznych z tytułu dostaw, robót i usług, w tym również zaliczek na poczet dostaw, robót i usług.

Zgodnie z treścią art. 256 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel. Pomimo, iż wydatek dotyczący zapłaty odsetek karnych w kwocie 21.591 zł z tytułu zwiększenia kwoty wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej został poniesiony w trybie ww. artykułu to sklasyfikowano go w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa rozdział 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami paragrafie 4530 Podatek od towarów i usług (VAT).

W przypadku 4 na 20 skontrolowanych podatników podatku od nieruchomości od osób prawnych stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w deklaracjach za lata 2016-2017 a danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków, zmianą powierzchni nieruchomości zadeklarowanych w deklaracjach na 2017 r. w stosunku do tych zawartych w deklaracjach 2016 r., organ podatkowy nie skorzystał z uprawnień określonych w art. 274a §2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm., Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm. oraz Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.), zgodnie z którymi 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.

Wszczęte w trakcie kontroli przez organ podatkowy czynności sprawdzające wobec ww. podatników skutkowały:

- złożeniem przez podatnika o nr konta 1/10 wyjaśnień, które potwierdziły prawidłowość danych zawartych w deklaracjach w podatku od nieruchomości za lata 2016-2017;
- złożeniem przez podatnika o nr konta 1/583 korekt deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2016-2018 i wpłaceniu na rachunek Gminy łącznie kwoty 6.522 zł tytułem zwiększonej kwoty podatku od nieruchomości, w tym należność główna stanowiła kwotę 6.107 zł oraz odsetki karne – kwota 415 zł;
- złożeniem przez podatnika o nr konta 1/116 korekt deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2014-2018 skutkujących powstaniem na koncie podatnika nadpłaty w wysokości 284 zł, która zgodnie z wnioskiem podatnika miała zostać zaliczona na poczet podatku za miesiąc czerwiec 2018 r.;
- zwróceniem się przez podatnika o nr konta 1/367 z prośbą o przesunięcie terminu złożenia korekt deklaracji na podatek od nieruchomości do dnia 15 lipca 2018 r., w związku koniecznością przeprowadzenia czasochłonnej analizy stanu faktycznego, nad czym organ podatkowy pochylił się wydając w tym zakresie stosowne postanowienie. W przedmiotowym przypadku kontrola wykazała, iż w związku z tym, iż podatnik jest osobą prawną (spółka z o.o.) to stosownie do art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.), grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej – są to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z zastrzeżeniem ust. 2a. Natomiast fakt, iż na terenie Kompleksu Dworsko-Pałacowego prowadzona jest działalność gospodarczą m.in. usługi hotelarskie, przy opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości powinien mieć zastosowanie art. 2 ust.1 pkt 1 i 3 przedmiotowej ustawy, zgodnie z którym opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają grunty, budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ponadto w związku z tym, iż zgodnie z ewidencją gruntów podatnik jest również właścicielem gruntów sklasyfikowanych jako rolne, organ podatkowy powinien podjąć czynności w zakresie ustalenia czy grunty te nie są wykorzystywane przez podatnika do działalności gospodarczej a tym samym stosownie do postanowienia art. 2 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1892) grunty te powinny zostać opodatkowane podatkiem od nieruchomości.

W zakresie wydatków budżetowych

W wyniku działań kontrolnych stwierdzono wydatkowanie środków z udzielonych dotacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych niezgodnie z umowami zawartymi w latach 2016-2017, co skutkowało zwrotem do budżetu Gminy:

- części dotacji na realizację zadania publicznego w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu pn. „Poprawa warunków uprawiania piłki ręcznej i udział w rywalizacji sportowej w roku 2016” w kwocie 28.159,54 zł, w tym odsetki w kwocie 3.455 zł (umowa nr REKiS.SRS-0006/2016 z 24 sierpnia 2016 r. z Klubem Piłki Ręcznej Gminy Kobierzyce);
- części dotacji na realizację zadania publicznego w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu pn. „Poprawa warunków uprawiania piłki ręcznej w grudniu roku 2016” w kwocie 1.514,96 zł, w tym odsetki w kwocie 158 zł (umowa nr REKiS.SRS-0007/2016 z 20 grudnia 2016 r. z Klubem Piłki Ręcznej Gminy Kobierzyce);
- części dotacji na wykonanie prac remontowo-konserwatorskich muru wokół kościoła – kontynuacja, dla zachowania i utrwalenia substancji zabytku w kwocie 8.447 zł, w tym odsetki w kwocie 452 zł (umowa nr REKiS.U.PKPZ-0003/2017 z 2 października 2017 r. z Parafią Rzymskokatolicką pod wezwaniem Św. Wojciecha Biskupa i Męczennika w Domasławiu).

Wójt Gminy Kobierzyce zawierając umowę RŚZiZP.UM-0053/2015 z 2 czerwca 2015 r. na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Kobierzyce z okresem obowiązywania od 2 czerwca 2015 r. do 31 grudnia 2018 r. zaciągnął zobowiązanie na łączną kwotę 16.358.250 zł bez upoważnienia udzielonego przez Radę Gminy Kobierzyce, czym naruszył postanowienie art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm. oraz Dz.U. z 2016 r., poz. 446, obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) oraz art. 46 i art. 261 powołanej ustawy o finansach publicznych. W przedmiotowej sprawie przed podpisaniem ww. umowy z wynagrodzeniem ryczałtowym wynoszącym 16.358.250 zł, w tym kwota 14.241.300 zł stanowiła zobowiązanie wykraczające poza rok budżetowy 2015, Wójt nie uzyskał stosownych upoważnień do zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania udzielonego odpowiednio: na podstawie: art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym albo na podstawie art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Natomiast Skarbnik – główny księgowy budżetu dokonał kontrasygnaty na umowie nr RŚZiZP.UM-0053/2015 z 2 czerwca 2015 r. pomimo braku stosownego upoważnienia stanowiącego podstawę dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym – budżetem Gminy Kobierzyce lub Wieloletnią Prognozą Finansową, czym naruszono postanowienie art. 54 ust.1 pkt 3 lit. a) ustawy o finansach publicznych.

W trakcie kontroli uchwałą nr XXXIX/754/18 z 8 czerwca 2018 r. Rada Gminy Kobierzyce dokonała zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kobierzyce na lata 2018-2033 m.in. poprzez ujęcie w załączniku nr 2 do uchwały stanowiącym wykaz przedsięwzięć do WPF nowego przedsięwzięcia, w ramach wydatków bieżących, związanego z gospodarką odpadami (pkt 1.3.1.5). Limit nakładów finansowych w latach 2018-2027 dla ww. przedsięwzięcia określono w wysokości 59.530.300 zł, w tym limit na 2018 r. w kwocie 5.530.300 zł

(w pozostałych latach limit po 6.000.000 zł).

W związku z niewywiązaniem się przez Wykonawcę zamówienia pn. „Odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Kobierzyce” z obowiązku przeprowadzania w każdym roku szkolnym prelekcji dla uczniów szkół dot. systemu segregacji odpadów na terenie gminy Kobierzyce w łącznym wymiarze 70 godzin (po 10 godzin w 7 szkołach), do czego był zobligowany na mocy postanowień umowy RŚZiZP.UM-0053/2015 z 2 czerwca 2015 r., Zamawiający naliczył karę umowną. W tym celu przesłał Wykonawcy notę obciążeniową nr RF.NK-0026/2018 z dnia 8 maja 2018 r. na kwotę 35.000 zł. W związku z tym, iż Wykonawca nie wpłacił ww. kwoty w terminie 7 dni od odebrania noty obciążeniowej została ona potrącona z faktury Vat nr 105/04/2018, stosownie do postanowienia §14 ust. 3 umowy nr RŚZiZP.UM-0053/2015 z 2 czerwca 2015 r., zgodnie z którym „Zamawiający może potrącić naliczone kary umowne bezpośrednio z faktury Wykonawcy”. Już po dokonaniu potrącenia kary umownej w kwocie 35.000 zł, co nastąpiło 28 maja 2018 r., w związku z wątpliwościami dotyczącymi poprawności naliczenia kary umownej, 30 maja 2018 r. zwrócono wykonawcy ww. kwotę. Dnia 20 czerwca 2018 r. pismem nr RF.313.0008.2018 Zamawiający skierował do Wykonawcy zamówienia, tj. firmy P.H.U. Komunalnik Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, wezwanie przedsądowe do zapłaty kwoty 35.000 zł z tytułu kary umownej, wyznaczając firmie termin uiszczenia ww. kwoty plus należne odsetki na 7 dni od daty otrzymania wezwania. Wykonawca pouczone został, iż w przypadku nie dokonania wpłaty w wyznaczonym terminie sprawa zostanie skierowana na drogę postępowania sądowego. Do czasu zakończenia kontroli Wykonawca nie odpowiedział na przedmiotowe wezwanie przed sądem.

Zastępca Wójta Gminy Kobierzyce podpisując umowę nr RSZiZP.UM-0062/2017 z 17 lipca 2017 r., na podstawie której realizowane było zamówienie publiczne pn. „Wykonanie robót budowlanych polegających na przebudowie kuchni w budynku Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Wysokiej na podstawie dokumentacji technicznej i pozwolenia na budowę wraz z dostarczeniem Zamawiającemu wszelkich wymaganych Prawem Budowlanym dokumentów niezbędnych do formalnego zakończenia budowy”, za które Wykonawca miał otrzymać wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 320.000 zł przekroczył upoważnienie do zaciągania zobowiązań, tym samym naruszając postanowienie art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 46 i art. 261 ustawy o finansach publicznych. Na dzień podpisania ww. umowy w budżecie Gminy Kobierzyce na 2017 r. dla zadania pn. „Rozbudowa i przebudowa Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Wysokiej” (dział 801 rozdział 80101 paragraf 6050), w ramach którego realizowane było przedmiotowe zamówienie publiczne zabezpieczono kwotę 300.000 zł – załącznik nr 3 Plan zadań inwestycyjnych do uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr XXIV/433/17 z 24 marca 2017 r. Z informacji zawartych w Zestawieniu Wykonania Budżetu dla Wydatków według stanu na 16 lipca 2017 r. tj. na dzień przed zawarciem ww. umowy, dla zadania pn. Rozbudowa i przebudowa Zespołu Szkolno-

Przedszkolnego w Wysokiej - zadanie nr INW-104-017, w ramach zabezpieczonej kwoty 300.000 zł zaciągnięto już zobowiązania w łącznej kwocie 60.270 zł. Natomiast z dokumentu pn. „Rozliczenie umowy nr RŚZiZP.UM-0062/2017” wynikało, iż zobowiązanie w kwocie 320.000 zł, według stanu na dzień podpisania umowy nr RSZiZP.UM-0062/2017 z 17 lipca 2017 r., rozliczone zostało w ramach dwóch zadań inwestycyjnych tj. nr INW-104-017 – Rozbudowa i przebudowa Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Wysokiej – kwota 236.930 zł i nr INW-043-15 – Przebudowa budynku szkolnego w Kobierzycach – kwota 83.070 zł.

Pomimo, iż pismem z 7 lipca 2017 r. dołączonym do wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. na 10 dni przed podpisaniem umowy nr RSZiZP.UM-0062/2017 z 17 lipca 2017 r., Kierownik Referatu Inwestycji Nieruchomości i Środowiska wystąpił do Wójta o przesunięcie wydatków pomiędzy zadaniami w budżecie na rok 2017 r. tj. zmniejszenie o 130.000 zł wydatków przeznaczonych na realizację zadania pn. „Przebudowa budynku szkolnego w Kobierzycach” i zwiększenie o kwotę 130.000 zł planu wydatków dla zadania pn. „Rozbudowę i przebudowę Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Wysokiej”, zwiększenie planu wydatków w budżecie Gminy Kobierzyce z kwoty 300.000 zł do 1.000.000 zł tj. o 700.000 zł, nastąpiło dopiero na podstawie uchwały Rady nr XXIX /530/17 z 1 września 2017 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy na 2017 r. tj. w dniu wystawienia przez Wykonawcę faktury Vat nr 081/2017 na kwotę 320.000 zł.

Mając powyższe na uwadze, Zastępca Wójta Gminy Kobierzyce podpisując umowę, na podstawie której miało być realizowane przedmiotowe zamówienie publiczne, w ramach określonego przez Radę Gminy w Kobierzycach limitu wydatków dla zadania pn. „Rozbudowa i przebudowa Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Wysokiej” określonego w wysokości 300.000 zł oraz uwzględniając zaciągnięte już przez Gminę w ramach tego zadania zobowiązania, mógł zaciągnąć nowe zobowiązanie w ramach ww. zadania do kwoty 236.930 zł, tymczasem podpisał umowę nr RSZiZP.UM-0062/2017 z 17 lipca 2017 r. na kwotę 320.000 zł, tj. z przekroczeniem określonego przez Radę limitu o 83.070 zł.

Kontrasygnowanie przez Skarbnika – głównego księgowego budżetu umowy nr RSZiZP.UM-0062/2017 z 17 lipca 2017 r. świadczy o tym, iż nie dokonała wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym – budżetem Gminy Kobierzyce, czym naruszyła postanowienie art. 54 ust.1 pkt 3 lit. a) ustawy o finansach publicznych.

Wyboru wykonawcy ww. zamówienia publicznego pn. „Wykonanie robót budowlanych polegających na przebudowie kuchni w budynku Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Wysokiej na podstawie dokumentacji technicznej i pozwolenia na budowę wraz z dostarczeniem Zamawiającemu wszelkich wymaganych Prawem Budowlanym dokumentów niezbędnych do formalnego zakończenia budowy”, dokonano w trybie z wolnej ręki, o którym mowa w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp pomimo nie wystąpienia przesłanek wskazanych w powołanym przepisie.

W uzasadnieniu wyboru trybu z wolnej ręki zawartym we wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wskazano, iż w związku z przeprowadzoną rekrutacją do gminnych przedszkoli na rok szkolny 2017/2018 nie przyjęto 106 dzieci, zaistniała konieczność utworzenia dodatkowych oddziałów przedszkolnych, które pozwoliłyby na realizację ustawowego obowiązku zapewnienia możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego wszystkim uprawnionym do tego dzieciom. W Przedszkolu Samorządowym w Wysokiej planowano przyjąć dodatkowo 68 dzieci. Znaczny wzrost liczby dzieci korzystających z tego przedszkola pociągał za sobą konieczność dostosowania kuchni wydającej posiłki dla dzieci tak aby zachować jej odpowiednią wydajność. W związku z tym, iż dostosowanie kuchni do liczby dzieci należało wykonać przed rozpoczęciem roku szkolnego, stwierdzono że ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane było natychmiastowe wykonanie zamówienia. Sytuacja ta w ocenie Zamawiającego uniemożliwiła zachowanie terminów określonych dla innych trybów udzielania zamówienia. W wyniku rozpoznania rynku przesłano zaproszenie do złożenia oferty cenowej do dwóch wykonawców, którzy w opinii Zamawiającego posiadali wystarczające doświadczenie w tego typu robotach budowlanych posiadali odpowiedni potencjał techniczny i zasoby umożliwiające zrealizowanie przedmiotu zamówienia w krótkim czasie z zachowaniem dobrych standardów technicznych. W związku z tym, iż tylko jeden Wykonawca – firma BEM-BUD Sp z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, odpowiedziała na zaproszenie, składając ofertę na kwotę 327.180,00 zł postanowiono wskazać go jako Wykonawcę, do którego należałoby skierować zaproszenie do negocjacji. Ostatecznie w wyniku przeprowadzonych 17 lipca 2017 r. negocjacji, ww. firma zobowiązała się do zrealizowania zamówienia za kwotę 320.000 zł.

Tymczasem dla zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki w oparciu o art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, konieczne jest stwierdzenie, że wystąpiła wyjątkowa sytuacja, której zamawiający nie mógł przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia. Należy przy tym zaznaczyć, że aby zamawiający mógł udzielić zamówienia na podstawie w/w przepisu, wszystkie określone w nim przesłanki muszą zostać spełnione łącznie oraz, co istotne, musi zachodzić pomiędzy nimi związek przyczynowo – skutkowy.

W przypadku przedmiotowego zamówienia począwszy od momentu podjęcia 24 marca 2017 r. przez Radę uchwały o wprowadzeniu do budżetu na 2017 r. zadania pn. Rozbudowa i przebudowa Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Wysokiej zabezpieczając na ten cel kwotę 300.000 zł, w ramach którego sfinansowano zamówienie publiczne pn. „Wykonanie robót budowlanych polegających na przebudowie kuchni w budynku Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Wysokiej na podstawie dokumentacji technicznej i pozwolenia na budowę wraz z dostarczeniem Zamawiającemu wszelkich wymaganych Prawem Budowlanym dokumentów

niezbędnych do formalnego zakończenia budowy” do momentu zawarcia w dniu 17 lipca 2017 r. umowy z Wykonawcą na realizację przedmiotowych robót, upłynęło prawie 4 miesiące. Natomiast okres jaki upłynął od sporządzenia dokumentacji projektowej (protokół przekazania dokumentacji projektowej z 14 czerwca 2017 r.) do momentu zawarcia umowy nr RSZiZP.UM-0062/2017 wyniósł 34 dni. Można było zatem zachować terminy ustawowe przewidziane dla podstawowych trybów udzielania zamówień publicznych, jakimi stosownie do art. 10 ustawy Pzp są przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony.

Zwiększona liczba dzieci przyjętych do ZSP w Wysokiej nie stanowi wyjątkowej sytuacji, której nie można było przewidzieć zwłaszcza, że wprowadzając do budżetu zadanie pn. Rozbudowa i przebudowa Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Wysokiej w załączniku nr 6 do uchwały, stanowiącym uzasadnienie wskazano, iż w ramach przedmiotowego zadania będą realizowane prace związane z rozbudową kuchni oraz placu zabaw w związku ze zwiększeniem liczby uczniów.

Mając powyższe na uwadze, w okolicznościach faktycznych sprawy, Zamawiający nie wykazał spełnienia przesłanek określonych w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, uprawniających do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki. Tym samym naruszył zarówno: art. 10 ustawy Pzp, zgodnie z którym podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie (...) zamówienia z wolnej ręki, (...) tylko w przypadkach określonych w ustawie, jak również zasadę określoną w art. 7 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którą 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.

W przypadku dwóch zamówień publicznych tj.: pn. „Modernizacja budynku świetlicy wiejskiej wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz zagospodarowaniem terenu w miejscowości Domasław, Gmina Kobierzyce” oraz pn. „Wykonanie robót budowlanych polegających na przebudowie kuchni w budynku Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Wysokiej na podstawie dokumentacji technicznej i pozwolenia na budowę wraz z dostarczeniem Zamawiającemu wszelkich wymaganych Prawem Budowlanym dokumentów niezbędnych do formalnego zakończenia budowy”, Zamawiający wbrew postanowieniom art. 95 ust. 1 ustawy Pzp nie dochował ustawowego terminu opublikowania w Biuletynie zamówień publicznych ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publicznego. Opóźnienie wyniosło w przypadku pierwszego zamówienia – ponad 7 miesięcy natomiast w przypadku drugiego zamówienia - prawie 8 miesięcy.

Rozliczenie umowy nr RŚZiZP.UM-00114/2017 z 12 października 2017 r., na podstawie której realizowane były roboty dodatkowe do zamówienia podstawowego pn. „Przebudowa ul. Długiej, Kobierzyckiej, Lipowej w miejscowości Królikowice, Gmina Kobierzyce – etap I” nastąpiło dwoma fakturami tj. nr 2291700011 z 18 października 2017 r. na łączną kwotę wynagrodzenia w wysokości 868.867,14 zł, w tym wynagrodzenie z tytułu wykonanych robót dodatkowych stanowiło kwotę

771.154,52 zł oraz nr 2291700017 z 28 listopada 2017 r. na łączną kwotę wynagrodzenia w wysokości 910.156,94 zł, w tym wynagrodzenie z tytułu wykonanych robót dodatkowych stanowiło kwotę 29.752,26 zł. Taki stan rzeczy świadczył o niedochowaniu postanowienia §9 ust. 3 umowy nr RŚZiZP.UM-00114/2017 z 12 października 2017 r., zgodnie z którym strony postanowiły, że rozliczenie za wykonane roboty w ramach przedmiotu umowy nastąpi 1 fakturą końcową VAT jak i o naruszeniu postanowienia art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ujęcie na koncie 011 Środki trwałe wytworzonego środka trwałego w postaci przebudowanych ulic w miejscowości Królikowice nastąpiło dopiero w trakcie kontroli tj. 30 maja 2018 r., pomimo iż zakończenie prac i przekazanie do użytkowania nastąpiło 28 listopada 2017 r. Zgodnie z opisem konta 011 zawartym w obowiązujących w Urzędzie zasadach (polityce) rachunkowości na koncie 011 księguje się stan oraz zwiększenia i zmniejszenia wartości początkowej środków trwałych związanych z wykonywaną działalnością jednostki (...). Na stronie Wn konta księguje się wszystkie zwiększenia z tytułu przychodów i podwyższenia wartości początkowej środków trwałych. Zgodnie z pkt 2.1.1 ww. zasad (polityki) rachunkowości Pracownik merytoryczny odpowiedzialny za realizację inwestycji odpowiada za jej terminowe rozliczenie, sporządzenie i złożenie w referacie księgowości dokumentu OT w terminie 60 dni od daty zapłaconej końcowej faktury. Kontrola wykazała również, iż zasady przyjmowania środków trwałych na stan uregulowane zostały również w obowiązującej w Urzędzie Instrukcji kontroli finansowej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych, w której zapisano, że podstawę sporządzenia dowodu OT stanowią w przypadku przyjęcia środka trwałego z inwestycji – protokół odbioru obiektu sporządzony komisyjnie z udziałem przedstawicieli Referatu nadzorującego merytorycznie wykonanie zadania i wykonawcy. Dowód OT wystawiany jest w dniu faktycznego przyjęcia środka trwałego do użytkowania przez pracownika odpowiedzialnego merytorycznie za gospodarkę środkami trwałymi, również jeżeli środek trwały pochodzi z zakupów inwestycyjnych (...). W związku z powyższym jednostka powinna przyjąć jednolite zasady, które nie będą stały w sprzeczności z zasadami określonymi w Krajowym Standardzie Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe”.

W ewidencji księgowej nie ujęto zobowiązania, wynikającego z podpisanego 8 lipca 2014 r. porozumienia z „C.L.A. - Invest” Sp. z o.o. dotyczącego ustalenia wysokości odszkodowania za drogi, które w wyniku podziału nieruchomości z mocy prawa przeszły na rzecz Gminy Kobierzyce. Zobowiązanie według stanu na: 31 grudnia 2014 r. stanowiło kwotę 516.792 zł, 31 marca 2015 r. stanowiło kwotę 316.792 zł, 30 czerwca 2015 r. stanowiło kwotę 316.792 zł. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm., Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm. oraz Dz.U. z 2017 r. po. 2342 ze zm.), do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Ponadto art. 24 ust. 1 i 2 cyt. ustawy stanowi, że księgi rachunkowe powinny być

prorowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Zobowiązanie wynikające z powyższego porozumienia w kwocie 316.792 zł wprowadzono do ewidencji księgowej dopiero 19 sierpnia 2015 roku. Według stanu na 30 września 2015 r. nadal było ono w kwocie 316.792 zł.

Ujętych w księgach rachunkowych zobowiązań wynikających z porozumień dotyczących ustalenia wysokości odszkodowań za drogi, które w wyniku podziałów nieruchomości z mocy prawa przeszły na rzecz Gminy Kobierzyce oraz umów zakupu nieruchomości, które wynosiły odpowiednio w dniu 30 września 2015 r. - 341.792 zł, 31 grudnia 2015 r. - 451.711 zł, 31 marca 2016 r. - 59.919 zł, 30 czerwca 2016 r. - kwotę 119.919 zł, 30 września 2016 r. - 320.467 zł, 31 grudnia 2016 r. - 320.467 zł, nie wykazano w kolumnie „Zobowiązania ogółem” w rozdziale 70005 § 6050 (gdzie klasyfikowano wydatki z ww. tytułów) w jednostkowych sprawozdaniach Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych za okres od początku roku do: 30 września 2015 r., 31 grudnia 2015 r., 31 marca 2016 r., 30 czerwca 2016 r., 31 września 2016 r., 31 grudnia 2016 r. Zgodnie z §9 ust. 2 pkt 4 załącznika nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w kolumnie „Zobowiązania ogółem” sprawozdania Rb-28S wykazuje się wszystkie bezsporne zobowiązania niespłacone według stanu na koniec okresu sprawozdawczego. Ponadto §9 ust. 1 powołanego rozporządzenia stanowi, że kierownicy jednostek (...) są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz z §9 ust. 2 rozporządzenia wynika, że kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W zakresie gospodarki mieniem

W przypadku sprzedaży działek gruntowych niezabudowanych przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe zarówno w wykazie nieruchomości – cena nieruchomości jak i w ogłoszeniu o przetargu – cena wywoławcza, podane były w wartości brutto tj. zawierały podatek od towarów i usług (VAT). W konsekwencji do ustalenia wadium oraz wysokości minimalnej kwoty postąpienia przyjmowano cenę wywoławczą brutto podaną w ogłoszeniu o przetargu. Stosownie do art. 35 ust. 2 pkt 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, (Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm., Dz.U. z 2015 r. poz. 782 ze zm., Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm., Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm. obecnie Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.) w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie określa się cenę nieruchomości, natomiast zgodnie z §6 ust. 5a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1490) w wyciągu z ogłoszenia o przetargu zamieszcza się cenę wywoławczą. Zarówno cena nieruchomości jak i cena wywoławcza nie jest ceną, którą kupujący jest zobowiązany zapłacić w przypadku zakupu nieruchomości będącej przedmiotem obrotu a tym samym nie jest ceną, o której mowa w art. 3 ust.1 pkt 1 ustawy z 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. z 2017 r. poz. 1830 ze

zm.). Zgodnie z §14 ust. 5 i 6 powołanego rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, do sprzedaży nieruchomości dochodzi dopiero wtedy gdy przynajmniej jeden uczestnik zaoferuje co najmniej jedno postąpienie powyżej ceny wywoławczej a przewodniczący komisji przetargowej po ustaniu zgłaszania postąpień wywoła trzykrotnie ostatnią najwyższą cenę. Ogłoszenie osoby, która wygrała przetarg wywołuje natomiast zdarzenie, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U z 2011 r. nr 177 poz. 1054 ze zm., Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm.), zgodnie z którym opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług podlega odpłatna dostawa towarów. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 1 przedmiotowej ustawy przez dostawę towarów rozumie się przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel. Zatem opodatkowaniu podatkiem VAT nie podlega wartość nieruchomości (towar) a transakcja sprzedaży tej nieruchomości (towaru).

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponoszą: Wójt – na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, Zastępca Wójta w zakresie wykonywania czynności kierownika Zamawiającego w rozumieniu ustawy Prawo Zamówień Publicznych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych powierzonych na mocy zarządzenia Wójta nr KA 0151-0124/2010 z 23 czerwca 2010 r., Skarbnik Gminy na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zakresem czynności pracownicy merytoryczni Urzędu.

Wnioski pokontrolne

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Wójta, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.) w szczególności w zakresie:
 - a) wprowadzania do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego w postaci zapisu, każdego zdarzenia które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym stosownie do art. 20 ust.1 ustawy,
 - b) prowadzenia ksiąg rachunkowych rzetelnie, bezbłędnie aby księgi rachunkowe odzwierciedlały stan rzeczywisty stosownie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.), w szczególności w zakresie:

- a) dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy,
 - b) zasady określonej w art. 46 ustawy, zgodnie z którą jednostki sektora finansów publicznych zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obowiązkowe oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153.,
 - c) zasady określonej w art. 261 ustawy, zgodnie z którą kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.
3. Zaciąganie przez Wójta zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy zgodnie z zasadą określoną w art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie uzyskanego od Rady Gminy upoważnienia do zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania udzielonego na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym lub art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
4. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 109), w szczególności w zakresie:
- a) sporządzania sprawozdania Rb-28S w zakresie wykazywania danych w kolumnie „Zobowiązania ogółem” na podstawie ewidencji księgowej, zgodnie z §6 ust.1 pkt.1 rozporządzenia, w tym wykazywania wszystkich bezspornych zobowiązań niespłaconych według stanu na koniec okresu sprawozdawczego, zgodnie z §8 ust. 2 pkt. 4 załącznika nr 36 do rozporządzenia,
 - b) wykazywania w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP Skutki udzielonych ulg i zwolnień, obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych), zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 10 w związku z § 7 ust. 4 załącznika nr 36 do rozporządzenia.
5. Ustalenie zasad sporządzania OT „Przyjęcie środka trwałego” z uwzględnieniem postanowień KSR nr 11 „Środki trwałe”.
6. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.) w szczególności w zakresie wzywania podatników do udzielania niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, ze wskazaniem przyczyny podania w wątpliwość rzetelności zawartych w nich danych, w razie wątpliwości co do poprawności złożonych deklaracji, stosownie do art. 274a § 2 ustawy.
7. Zawieranie w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie ceny nieruchomości oraz w wyciągu z ogłoszenia

- o przetargu ceny wywoławczej z uwzględnieniem art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2017 r., poz. 1221 ze zm.).
8. Przestrzeganie przepisów w zakresie ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.), w szczególności w zakresie:
- a) przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy;
 - b) stosowania trybu wyboru wykonawcy zamówienia publicznego przy zachowaniu zasad określonych w art. 10 ustawy;
 - c) udzielania zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, wyłącznie w przypadkach łącznego wystąpienia przesłanek określonych w przedmiotowym przepisie,
 - d) zamieszczania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej, stosownie do art. 95 ust. 1 ustawy.
9. Stosowanie prawidłowej klasyfikacji budżetowej dla wydatków nieprzewidzianych, które mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel a następnie dokonywanie odpowiednich zmian planu wydatków w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków, stosownie do art. 256 ustawy o finansach publicznych.
10. Dokonywanie kontroli i oceny realizacji zadań publicznych udzielanych podmiotom spoza sektora finansów publicznych na podstawie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2018 r. poz. 1263) oraz ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków (Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.), w szczególności w zakresie prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na ich realizację.
11. Poinformowanie Izby o wynikach, w tym finansowych:
- a) z przeprowadzonych czynności sprawdzających wobec podatnika opłacającego podatek od nieruchomości o nr konta 1/367,
 - b) działań podjętych wobec firmy P.H.U. Komunalnik Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu w zakresie wyegzekwowania kwoty 35.000 zł z tytułu kary umownej za niezrealizowanie w roku szkolnym 2016/2017 wymaganej ilości godzin prelekcji w siedmiu szkołach położonych na terenie gm. Kobierzycy.

Do wiadomości:

Pani

Elżbieta Regulska

Przewodnicząca Rady Gminy w Kobierzycach

