



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 7 września 2018 r.

Znak: WK-610/23/4/18

Pan
Krzysztof Glajcar
Wójt Gminy
Goleszów

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 21 maja 2018 r. do dnia 29 czerwca 2018 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Goleszów, począwszy od 1 stycznia 2014 r. do dnia 29 czerwca 2018 r.

Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli, podpisanym w dniu 12 lipca 2018 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce kontrolowanej.

Poniżej przedstawiam poszczególne nieprawidłowości, wskazując wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wykonywanie czynności służbowych, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561).

W zakresie zamówień publicznych:

– *W zakresie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w 2017 r. w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane w zadaniu inwestycyjnym pn.: „Budowa drogi gminnej – ulica Krokusów w Cisownicy w 2017 r.” stwierdzono następujące nieprawidłowości:*

- *zaniechanie wezwania Wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza do uzupełnienia lub poprawienia „Wykazu robót” lub do udzielenia wyjaśnień, pomimo że dokument ten nie potwierdzał spełnienia warunku udziału w postępowaniu dot. zdolności technicznej lub zawodowej. Powyższym naruszono art. 26 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.).*

Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu (sekcja III.1.3), a także w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (pkt 6.2.3) zawarł następujące określenie warunku udziału w postępowaniu dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej: „Za minimalny poziom zdolności uznane zostanie jeżeli Wykonawca wykaże, że: w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wykonał w sposób należyty, zgodnie z przepisami prawa

budowlanego i prawidłowo ukończył co najmniej dwie roboty budowlane obejmujące swoim zakresem wykonanie podbudów i nawierzchni z betonu asfaltowego o powierzchni co najmniej 1200 m² i wartości minimum 500.000,00 każda. W zakres co najmniej jednej wykazanej roboty budowlanej winno wchodzić wykonanie podbudowy z betonu popiołowego o powierzchni 1200 m²”.

W tak określonym warunku udziału w postępowaniu, jako minimalne poziomy zdolności zostały wyrażone dwie roboty, obejmujące swoim zakresem wykonanie podbudów i nawierzchni z betonu asfaltowego:

- po pierwsze: o powierzchni co najmniej 1200 m² każda*
- po drugie: o wartości minimum 500.000,00 zł każda.*

Z „Wykazu robót”, który został złożony przez Wykonawcę na wezwanie Zamawiającego w trybie art. 26 ust. 2 ww. ustawy, nie można było natomiast ustalić, czy minimalna wartość wykazanych robót, obejmujących swoim zakresem wykonanie podbudów i nawierzchni z betonu asfaltowego o powierzchni co najmniej 1200 m² wynosiła minimum 500.000,00 zł każda. Informacji takiej nie sposób było pozyskać także z dowodów (referencji) określających czy te roboty budowlane zostały wykonane należycie

Wykonawca w „Wykazie robót” wykazał dwie następujące roboty:

- 1) Budowa infrastruktury dla Olkuskiej Strefy Aktywności Gospodarczej o łącznej wartości 5.134.380,39 zł brutto*
- 2) Budowa obwodnicy Nowej Rudy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 381 – Etap III o łącznej wartości 23.718.128,67 zł brutto.*

Przy czym, zakres rzeczowy roboty, o której mowa w poz. 1 obejmował: prace projektowe, przebudowę konstrukcji nawierzchni, kanalizacja deszczowa, roboty brukarskie, sieć oświetlenia ulicznego, sieć wodociągowa, kanał teletechniczny. Natomiast w ramach roboty, o której mowa w poz. nr 2 została wykonana m.in.: branża drogowa; branża konstrukcyjna, w tym: roboty rozbiórkowe 12 obiektów kolidujących z budową obwodnicy, wykonanie wiaduktu nad obwodnicą, wykonanie elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego np. bariery energochłonne, wygrozdzenia ruchu pieszego oraz organizacja ruchu docelowego, wykonanie murów oporowych, ekrany akustyczne; budowa sieci kanalizacyjnej deszczowej; przebudowa sieci wodociągowej; budowa oświetlenia ulicznego; zieleni drogowa itp.

W toku kontroli, Kierownik Referatu Inwestycji i Remontów w Urzędzie Gminy Goleszów, który pełnił jednocześnie funkcję Sekretarza w Komisji przetargowej, powołanej w tymże postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie wyjaśnił na jakiej podstawie przyjęto, że minimalna wartość co najmniej dwóch - spośród wykazanych przez tego Wykonawcę - robót, obejmujących swoim zakresem wykonanie podbudów i nawierzchni z betonu asfaltowego o powierzchni co najmniej 1200 m² wynosiła pożądane przez Zamawiającego minimum 500.000,00 zł każda. Wątpliwości te nie zostały wyjaśnione także w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli przez Wójta Gminy Goleszów.

Zamawiający zaniechał zastosowania w tymże postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przepisu art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych w celu ustalenia czy Wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza rzeczywiście potwierdził spełnienie warunku udziału w postępowaniu dot. zdolności technicznej lub zawodowej.

Natomiast w sytuacji stwierdzenia - na każdym etapie postępowania o zamówienie publiczne - braku spełnienia wymagań określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, obowiązkiem Zamawiającego jest wezwanie w trybie art. 26 ust. 3 ww. ustawy do złożenia, uzupełnienia, poprawienia lub do udzielenia wyjaśnień dokumentów lub oświadczeń potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu. Przepis ten

ma charakter obligatoryjny, co oznacza, że musi on znaleźć zastosowanie zarówno przed podjęciem przez Zamawiającego ewentualnej decyzji o wyborze oferty Wykonawcy, jako najkorzystniejszej lub wykluczeniu Wykonawcy z udziału w postępowaniu.

Przyczyną opisywanej nieprawidłowości było nierzetelne wykonywania obowiązków przez członków Komisji Przetargowej, powołanej na podstawie zarządzenia Wójta Gminy Goleszów Nr 146/12 z dnia 1 sierpnia 2012 r.

- zaniechanie do upływu terminu składania ofert - zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu pomimo zmiany w treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia opisu pozacenowego kryterium oceny ofert, którym Zamawiający kierował się przy wyborze oferty. Powyższym naruszono art. 38 ust. 4a pkt 1 w związku z art. 41 pkt 9 oraz art. 36 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.).

W treści ogłoszenia o niniejszym zamówieniu, w sekcji IV.2.2 Zamawiający podał następujące kryteria oceny ofert i ich znaczenie:

- ✓ Cena – 60
- ✓ Dodatkowy okres gwarancji 20
- ✓ Wysokość kary umownej 20

Natomiast zgodnie z treścią SIWZ (pkt 14.1 oraz pkt 14.1.3) Zamawiający podał następujący opis kryteriów, którymi Zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobu oceny ofert:

- Cena brutto oferty – 60%;
- Dodatkowy okres gwarancji – 20%
- Wysokość kary umownej za każdy rozpoczęty dzień opóźnienia w wykonaniu umowy – 20%

Jeden z wykonawców ubiegających się o niniejsze zamówienie zwrócił się na podstawie art. 38 ust. 1 ww. ustawy do Zamawiającego o wyjaśnienie treści SIWZ w zakresie paragrafu 9 pkt 5 ppkt 3), 4) wzoru umowy, stanowiącej załącznik do SIWZ, wnioskując jednocześnie o zmianę z „opóźnienia na zwłokę”.

W odpowiedzi Zamawiający pismem z dnia 30 stycznia 2017 r. wprowadził zmiany w treści SIWZ, polegające na zastąpieniu słowa „opóźnienia” słowem „zwłoka”:

- pkt 14.1 SIWZ otrzymuje brzmienie: „Wysokość kary umownej za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w wykonaniu zamówienia”;
- pkt 14.1.3 SIWZ otrzymuje brzmienie: „Wysokość kary umownej za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w wykonaniu umowy [P_{k3}] – 20%”.

Zawarte w ogłoszeniu o zamówieniu kryterium oceny ofert w brzmieniu „Wysokości kary umownej – 20” wymagało doprecyzowania oraz dostosowania do brzmienia treści SIWZ.

Z treści samego ogłoszenia o zamówieniu nie można było bowiem ustalić nie tylko, czy kara umowna stanowiąca to kryterium oceny ofert dotyczyć ma opóźnienia zwykłego, czy zwłoki, o jaki rodzaj kary umownej tutaj chodzi. Zgodnie z art. 41 pkt 9 ww. ustawy, ogłoszenie o zamówieniu zawiera co najmniej: kryteria oceny ofert i ich znaczenie.

Natomiast we wzorze umowy w sprawie zamówienia publicznego, stanowiącej załącznik do SIWZ, Zamawiający przewidział aż 13 różnych rodzajowo kar umownych, którymi mógł być obciążony Wykonawca.

Przepisy o zamówieniach publicznych nie przesądzają, czy w zakresie opisu kryteriów oceny ofert istotniejszym elementem postępowania jest ogłoszenie o zamówieniu czy treść SIWZ. Niewątpliwie jednak treść tych dokumentów powinna być ze sobą zgodna.

Ponadto, art. 38 ust. 4a pkt 1 ww. ustawy stanowi, że: „Jeżeli w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego zmiana treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia prowadzi do zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu, zamawiający zamieszcza ogłoszenie o zmianie ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych”.

Zmiana SIWZ prowadząca do zmiany ogłoszenia o zamówieniu każdorazowo ma miejsce w przypadku, gdy Zamawiający dokonuje zmiany postanowienia SIWZ, który w tożsamej lub zbliżonej postaci występuje również w ogłoszeniu o zamówieniu. Dotyczy to w szczególności postanowień dotyczących np. warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów oceny ofert. Jeżeli zatem dokonanie zmiany nastąpi tylko w SIWZ, a w ogłoszeniu o zamówieniu pozostanie opis w wersji pierwotnej to występuje niezgodność z dokonaną przez Zamawiającego zmianą.

Modyfikacja kryterium oceny ofert dot. „Wysokości kary umownej” poprzez zastąpienie słowa opóźnienie pojęciem zwłoka musiała zatem wiązać się z wykonaniem przez Zamawiającego stosownych procedur, określonych w art. 38 ust. 4a ww. ustawy i to przed upływem terminu składania ofert. Jednak Zamawiający nie dokonał zmiany treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia

Ponadto dopuszczenie przez Zamawiającego do rozbieżności pomiędzy treścią SIWZ, a ogłoszeniem o zamówieniu mogło mieć wpływ na krąg podmiotów zainteresowanych postępowaniem, a także doprowadziło do złożenia nieporównywalnych ofert przez wykonawców, którzy czerpali wiedzę o postępowaniu z tych dwóch różnych źródeł, albo na podstawie treści SIWZ w pierwotnym brzmieniu.

Wskutek zmiany opisu kryterium oceny ofert dot. „Wysokości kary umownej” wyłącznie w treści SIWZ – bez zamieszczenia w BZP stosownego ogłoszenia o zmianie ogłoszenia w tym zakresie - w czterech złożonych w tymże przetargu ofertach, Wykonawcy zaoferowali – wysokość kary umownej „za opóźnienie”, natomiast dwóch wykonawców zaoferowało wysokość kary umownej „za zwłokę”.

Powyższe prowadzi do nieporównywalności ofert w tymże postępowaniu, gdyż tego rodzaju rozbieżności są o tyle istotne, że opóźnienie jest to uchybienie przez Wykonawcę terminowi bez względu na przyczyny, natomiast zwłoka jest to opóźnienie kwalifikowane, a zatem takie, za które Wykonawca ponosi odpowiedzialność.

Za przygotowanie i przeprowadzenie niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia odpowiadał p. Krzysztof Glajcar – Wójt Gminy Goleszów.

- W zakresie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w 2016 r. w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane w zadaniu inwestycyjnym pn.: „Adaptacja poddasza SP Dzięgielów” stwierdzono określenie warunku udziału w postępowaniu dot. zdolności technicznej lub zawodowej, w sposób pozwalający go uznać jako nieproporcjonalny w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz utrudniający dostęp do zamówienia wykonawcom zdolnym do jego wykonania. Powyższym naruszono art. 22 ust. 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.). Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu (sekcja III.3.2), a także w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (Rozdział V.1.2) zawarł następujące określenie warunku udziału w postępowaniu dotyczącego posiadania wiedzy i doświadczenia:
„Zamawiający uzna, że Wykonawca spełnił warunek posiadania niezbędnej wiedzy i doświadczenia, jeżeli wykaże, że wykonał w ciągu ostatnich 5 lat przed dniem wszczęcia

postępowania, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy, w tym okresie, co najmniej dwie roboty budowlane, których przedmiotem była budowa, rozbudowa, przebudowa lub modernizacja obiektu o kubaturze co najmniej 2000 m³ i wartości minimum 400.000 zł każda z nich”.

Jak natomiast wynika z projektu architektoniczno-budowlanego, opracowanego z datą marzec – kwiecień 2016 r. przedmiotem niniejszego zamówienia była: „adaptacja istniejącego strychu na poddasze użytkowe z pracownią komputerową, biblioteką szkolną”. Przy czym, kubatura strychu wynosi 461,00 m³ i nie ulega zmianie.

Zgodnie z obowiązującym wg stanu na dzień wszczęcia niniejszego postępowania przepisem art. 22 ust. 4 ww. ustawy, opis sposobu dokonania oceny spełniania warunków, o których mowa w ust. 1, powinien być związany z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalny do przedmiotu zamówienia.

W wyniku nowelizacji, wprowadzonej ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo Zamówień Publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1020), która weszła w życie 28 lipca 2016 r. usunięto obowiązujący wówczas ww. przepis art. 22 ust. 4 ustawy i wprowadzono regulację art. 22 ust. 1a ustawy, zgodnie z którą Zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu oraz wymagane od wykonawców środki dowodowe w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiające ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności.

Nowelizacja przepisów pozostawiła jednakże punkt spójny pomiędzy dotychczasowo obowiązującą regulacją a nowym przepisem, a mianowicie odniesienie do tego, że ukształtowane przez Zamawiającego warunki udziału w postępowaniu mają być proporcjonalne do przedmiotu zamówienia.

Zasada proporcjonalności oznacza, że opisane przez Zamawiającego warunki udziału w postępowaniu muszą być uzasadnione wartością, charakterystyką, zakresem, stopniem złożoności lub warunkami realizacji danego zamówienia, nie powinny także ograniczać dostępu do zamówienia wykonawcom dającym rękojmię należytego wykonania.

W opisywanym przypadku, żądanie w warunku udziału w postępowaniu dot. wiedzy i doświadczenia uprzedniego wykonania co najmniej dwóch robót budowlanych, których przedmiotem była budowa, rozbudowa, przebudowa lub modernizacja obiektu o kubaturze co najmniej 2000 m³ każdego z nich było nadmierne, nieproporcjonalne do przedmiotu zamówienia, którym określono adaptację poddasza [strychu] SP Dziegielów o kubaturze jedynie 461,00 m³.

Z protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wynika, że opis sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków udziału w niniejszym postępowaniu sporządzili: Kierownik Referatu Inwestycji i Remontów w Urzędzie Gminy Goleszów oraz Główny Specjalista ds. Inwestycji i Remontów w tymże Referacie. Za przygotowanie i przeprowadzenie niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada p. Krzysztof Glajcar – Wójt Gminy Goleszów.

- W zakresie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w 2016 r. w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane w zadaniu inwestycyjnym pn.: „Stabilizacja osuwiska na zboczu Góry Chełm” stwierdzono określenie warunku udziału w postępowaniu dot. zdolności technicznej lub zawodowej, w sposób pozwalający go uznać jako nieproporcjonalny w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz utrudniający dostęp do zamówienia wykonawcom zdolnym do jego

wykonania. Powyższym naruszono przepis art. 22 ust. 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.).

Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu sekcja (III.3.2), a także w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (Rozdział V.1.2) zawarł następujące określenie warunku udziału w postępowaniu dotyczącego posiadania wiedzy i doświadczenia: „Zamawiający uzna, że Wykonawca spełnił warunek posiadania niezbędnej wiedzy i doświadczenia, jeżeli wykaze, że wykonał w ciągu ostatnich 5 lat przed dniem wszczęcia postępowania, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy, w tym okresie, co najmniej dwie roboty budowlane, których przedmiotem było wykonanie sieci drenarskiej na powierzchni minimum 5 ha każda z robót”.

Po wszczęciu niniejszego postępowania, a przed upływem terminu składania ofert jeden z oferentów zwrócił się do Zamawiającego na podstawie art. 38 ust. 1 ww. ustawy o wyjaśnienie treści SIWZ w zakresie cytowanego powyżej warunku udziału w postępowaniu i zapytał: „Czy Zamawiający uzna referencje, jeżeli wykonawca przedstawi jedną robotę budowlaną, której przedmiotem będzie wykonanie sieci drenarskiej na powierzchni min. 10 ha”. W odpowiedzi Zamawiający pismem z dnia 19 maja 2016 r. wyjaśnił, że „[...] przedłożenie jednej roboty budowlanej, choć o powierzchni co najmniej 10 ha, nie będzie potwierdzało spełnienia powyższego warunku”.

Jednocześnie Zamawiający dopuścił w tymże postępowaniu możliwość, żeby:

- dany podmiot wykonawczy samodzielnie zrealizował tylko jedną robotę, polegającą na wykonaniu sieci drenarskiej o powierzchni minimum 5 ha, natomiast drugą taką robotę wykonawca mógł już wykazać za pomocą podmiotu trzeciego oraz
- wykonawcy wspólnie ubiegający się o to zamówienie, mogli zsumować swoje potencjały w tym zakresie, poprzez złożenie się przez każdego wykonawcę [konsorcjanta] po jednej robocie, polegającej na wykonaniu sieci drenarskiej o powierzchni minimum 5 ha każda z robót.

Tym samym, tak określony warunek udziału w postępowaniu dot. posiadania wiedzy i doświadczenia nie pozwalał na porównanie doświadczenia nabytego przez Wykonawców ubiegających się o niniejsze zamówienie, gdyż

- wykonawca, który samodzielnie zamierzał potwierdzić spełnienie tego warunku, musiał w tym celu wykazać się powtarzalnością w wykonywaniu tego rodzaju robót, poprzez uprzednie wykonanie co najmniej dwóch takich robót, natomiast
- wykonawcy wspólnie ubiegający się o zamówienie, lub wykonawcy którzy w celu potwierdzenia tego warunku zamierzali skorzystać z zasobów podmiotu trzeciego mieli możliwość wykazania po jednej tylko robocie, przez każdego z wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie lub wykonawcę oraz podmiot trzeci.

Sumowanie robót wykonanych przez dwa różne podmioty wykonawcze (np. wykonawcę oraz podmiot trzeci lub wykonawców wchodzące w skład konsorcjum), nie stwarza natomiast takiej sytuacji, jak wykonanie tych robót przez jednego wykonawcę.

Zsumowanie doświadczeń dwóch odrębnych podmiotów wykonawczych – nie oznacza, że wspólnie odpowiadają oni w zakresie doświadczenia wykonawcy, który wykonał dwukrotnie wymagane roboty budowlane.

Tak określony warunek udziału w postępowaniu dot. wiedzy i doświadczenia może być rozumiany jako nieproporcjonalny w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz niepozwalający porównać doświadczenia nabytego przez wykonawców ubiegających się o niniejsze zamówienie.

Opis sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków udziału w niniejszym postępowaniu sporządzili: Kierownik Referatu Inwestycji i Remontów w Urzędzie Gminy Goleszów oraz Główny Specjalista ds. Inwestycji i Remontów w tymże Referacie.

Za przygotowanie i przeprowadzenie niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia odpowiadał p. Krzysztof Glajcar – Wójt Gminy Goleszów.

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad pracownikami biorącymi udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w zakresie:

- określenia warunków udziału w postępowaniu oraz późniejszej oceny doświadczenia wykonawców
- opisu kryteriów, którymi Zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty,
- zmiany treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, prowadzącej do zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu

stosowanie do art. 22 ust. 1a oraz art. 26 ust. 3 w zw. z art. 7 ust. 1; art. 38 ust. 4a pkt 1 w zw. z art. 41 pkt 9 oraz art. 36 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 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 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

W zakresie wydatków bieżących:

- *W latach 2016 oraz 2017 Wójt Gminy Goleszów przedłożył Radzie Gminy do zatwierdzenia wnioski taryfowe dla zbiorowego oczyszczania ścieków na lata 2017 oraz 2018, pomimo że zostały sporządzone niezgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1, w związku z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886 z późn. zm. – uchylone dnia 3 marca 2018 r.). W myśl ww. przepisów, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ustala niezbędne przychody dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat planowanych na rok obowiązywania taryf, uwzględniając w szczególności koszty eksploatacji i utrzymania. Ponadto koszty, o których mowa powyżej, planuje się na podstawie kosztów poniesionych w roku obrachunkowym poprzedzającym rok, w którym wprowadzana jest taryfa, ustalonych na podstawie ewidencji księgowej kosztów sporządzonej zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem planowanych zmian warunków ekonomicznych wpływających na poziom kosztów w roku obowiązywania taryfy.*

Obecnie powyższe kwestie reguluje rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 472 z późn. zm.).

W załączonych opisach do złożonych wniosków przez Wodociągi Ziemi Cieszyńskiej Sp. z o.o. o zatwierdzenie taryfy dla zbiorowego odprowadzania i oczyszczania ścieków na 2017 oraz 2018 rok, w tabeli „C – ustalenie poziomu niezbędnych przychodów” oraz w tabeli „D – Alokacja niezbędnych przychodów według taryfowych grup odbiorców usług w roku obowiązywania nowej taryfy” Spółka ujmowała koszty, których nie ponosiła, tj. koszty umorzenia środków trwałych dzierżawionych od Gminy Goleszów, eksploatowanych na podstawie umowy nr UG-218/08 z dnia 15 grudnia 2008 r.

Przez cały okres trwania ww. umowy (do dnia kontroli) środki trwałe eksploatowane przez WZC SP. z o.o. pozostawały w księgach Gminy Goleszów

Kwoty wykazane jako amortyzacja w tabeli C i D wniosków o zatwierdzenie taryf faktycznie stanowiły wynagrodzenie z tytułu czynszu należnego Gminie Goleszów na podstawie § 7 ust. 2 umowy nr UG-218/08 z dnia 15 grudnia 2008 r. (obowiązującej od 1 stycznia 2009 r.). Wartość czynszu na 2017 r. określona była aneksami nr 8 z dnia 30 grudnia 2016 r. na kwotę 72.000 zł oraz na 2018 r. aneksem nr 9 z dnia 29 grudnia 2017 r. na kwotę 90.000 zł.

Pan Krzysztof Glajcar – Wójt Gminy Goleszów wyjaśnił, że do wniosków złożonych przez Wodociągi Ziemi Cieszyńskiej Sp. z o.o. o zatwierdzenie taryfy, nie wnoszono uwag w zakresie amortyzacji, gdyż faktycznie w pozycji amortyzacja był uwzględniony czynsz dzierżawny, który ustalano pomiędzy stronami.

Pracownikiem odpowiedzialnym za weryfikację taryfy na lata 2017 - 2018 był Główny specjalista ds. inwestycji i remontów, który służbowo podlegał Kierownikowi Referatu Inwestycji i Remontów.

Wniosek nr 2

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Goleszów w zakresie weryfikacji wniosku o zatwierdzenie taryfy przekazywanego przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, mając na uwadze wymogi art. 24c ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2018 r. poz. 1152) oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 472 z późn. zm.), a także art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

W zakresie rachunkowości i sprawozdawczości:

- *W latach 2016 - 2018 (do dnia kontroli) w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Goleszów zaniżano obroty konta 130-002 – „Rachunek bieżący wydatków” o wartość naliczonego podatku od towarów i usług podlegającego odliczeniu. Powyższe było niezgodne z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych oraz zasadami funkcjonowania kont księgowych, które opisane zostały w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 2013 r. poz. 289 z późn. zm.). Było to również niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 130 opisanymi w obowiązującym od stycznia 2018 r. rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. 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). W myśl powyższych zasad, na stronie Ma konta 130 ujmuje się m.in.*

zrealizowane wydatki budżetowe zgodnie z planem finansowym jednostki w korespondencji z właściwymi kontami zespołów: 1, 2, 3, 4, 7 lub 8.

Ponadto, zgodnie z art. 28 ust. 11 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.), na dzień powstania zobowiązania ujmuje się je w księgach rachunkowych według wartości nominalnej czyli w kwocie brutto.

W księgach Urzędu Gminy dokonywano ujemnego zapisu technicznego na stronie MA konta 130-002 (wydatki), którym zdejmowano wartość podatku naliczonego VAT podlegającego odliczeniu w korespondencji z kontem 225, co powodowało zaniżenie faktycznego wykonania kasowego wydatków w danej klasyfikacji budżetowej o wartość podatku VAT naliczonego do odliczenia. W poszczególnych latach zmniejszono wydatki w sumie o kwotę 336.174,05 zł podatku VAT naliczonego do odliczenia, w tym: w 2016 r. o kwotę 239.950,48 zł, w 2017 r. o kwotę 84.319,60 zł, w 2018 r. (do miesiąca kwietnia włącznie) o kwotę 11.903,97 zł.

Taki sposób prowadzenia ewidencji podatku Vat naliczonego do odliczenia został przyjęty w pkt 4 załącznika nr 8 do zarządzenia Nr 0050.287.2015 Wójta Gminy Goleszów z dnia 31 grudnia 2015 r., a następnie Nr 0050.243.2016 Wójta Gminy Goleszów z dnia 30 grudnia 2016 r. sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości oraz zakładowego planu kont dla budżetu Gminy oraz jednostki Urzędu Gminy Goleszów. Z przyjętych zasad wynikało, że w zakresie ewidencji kasowo zrealizowanych wydatków budżetowych dotyczących zakupów związanych z działalnością opodatkowaną przyjęto zasadę, iż poniesione wydatki budżetowe ujmuje się w ewidencji księgowej w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej w kwocie netto, natomiast podatek VAT na koncie 225 z odpowiednią klasyfikacją budżetową.

W księgach rachunkowych jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek budżetowych wydatki ujmuje się w kwotach faktycznie zrealizowanych wydatków na rachunku bankowym, co wynika z § 5 obowiązującego od 1 stycznia 2018 r. 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. Wcześniej w tym zakresie obowiązywał § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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.

Projekt załącznika nr 8 do ww. polityki rachunkowości dotyczącego zasad ewidencji księgowej w zakresie podatku VAT przygotowali: Beata Kubaczka – Skarbnik Gminy i Zastępca Skarbnika oraz Inspektorzy ds. księgowości budżetowej.

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej należały do Inspektorów ds. księgowości budżetowej. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Beata Kubaczka – Skarbnik Gminy.

Wniosek nr 3

Zaniechać zaniżania wydatków z tytułu podatku naliczonego do odliczenia (niezwróconego jeszcze przez urząd skarbowy) w księgach rachunkowych Urzędu

Gminy Goleszów oraz wyceniać aktywa pieniężne, czyli dochody i wydatki budżetowe w wartości nominalnej, jak również dostosować zasady ewidencji księgowej w zakresie podatku VAT, stosownie do art. 28 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r., poz. 395 z późn. zm.), zasad funkcjonowania konta 130 określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie szczególnych zasad 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), 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 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

– W latach 2016 - 2018 nieprawidłowo prowadzono księgi rachunkowe Urzędu Gminy Goleszów, co polegało na:

- zaniechaniu ujęcia w księgach rachunkowych sześciu faktur VAT wystawionych w miesiącach: listopad 2016 r., styczeń, luty, marzec 2017 r., marzec 2018 r. oraz faktur korygujących do nich wystawionych. Wartość ww. faktur oraz ich korekt „zerujących” pierwotnie wynosiła 97.053,37 zł brutto (netto 87.417,57 zł).
- ujęciu w nieprawidłowej wartości dwunastu faktur VAT poprzez pomniejszenie ich wysokości o kwotę 30.930,77 zł brutto (netto 26.822,19 zł), wynikającą z faktur korygujących do nich wystawionych, których także nie ujęto w księgach rachunkowych urzędu w latach 2016 - 2017.

Powyższe było niezgodne z art. 20 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.), gdyż do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej, zwane „dowodami źródłowymi” - zewnętrzne obce - otrzymane od kontrahentów.

Ponadto w myśl art. 24 ust. 3 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, m.in. jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe.

Ponadto, zgodnie z § 3 pkt 1 zarządzenia Nr 51/09 Wójta Gminy Goleszów z dnia 22 kwietnia 2009 r. w sprawie Instrukcji sporządzania, obiegu, kontroli oraz archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych (ze zmianami), dowodem księgowym jest dokument potwierdzający dokonanie operacji gospodarczej lub finansowej w określonym miejscu i czasie, a prawidłowo wystawiony dowód księgowy stanowi podstawę do zaksięgowania do w odpowiedniej ewidencji. W § 4 ww. zarządzenia ustalono, że prawidłowy dowód księgowy to dowód stwierdzający fakt dokonania operacji gospodarczej, zgodnie z jej rzeczywistym przebiegiem, który zawiera m.in. opis operacji oraz jej wartość.

Inspektor ds. księgowości budżetowej w Urzędzie Gminy Goleszów dokonujący księgowania wyjaśnił, iż niepoprawne księgowanie korekt faktur VAT w powyższym okresie nie było czynnością powtarzającą się, lecz wynikało z przeoczenia, co ostatecznie nie wpływało na sprawozdawczość. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Beata Kubaczka – Skarbnik Gminy Goleszów.

Wniosek nr 4

Do ksiąg rachunkowych Urzędu Gminy Goleszów wprowadzać wszystkie dowody księgowe dokumentujące rzeczywisty przebieg operacji gospodarczych, zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 pkt 1 oraz art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.), mając na uwadze postanowienia zarządzenia Nr 51/09 Wójta Gminy Goleszów z dnia 22 kwietnia 2009 r. w sprawie Instrukcji sporządzania, obiegu, kontroli oraz archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych (ze zmianami).

- *W latach 2015 - 2018 (do dnia kontroli) niebieżąco ujęto w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Goleszów operacje gospodarcze w zakresie obrotu nieruchomościami z naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.), zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy jako okres sprawozdawczy rozumie się okres, za który sporządza się sprawozdanie finansowe w trybie przewidzianym ustawą lub inne sprawozdania sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych. Ponadto, zgodnie z art. 21 ust. 5 pkt 1 ww. ustawy, księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco m.in. wtedy, gdy pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych.*

Powyższe dotyczyło trzech decyzji Wójta Gminy Goleszów w sprawie nabycia nieruchomości z mocy prawa oraz dwóch umów zbycia nieruchomości, tj.:

- *w 2015 roku nabyto nieruchomości gruntowe o numerach 3590/1 obr. 5 oraz 1526/1 obr. 5 o łącznej wartości księgowej 3.230,00 zł. Do ksiąg rachunkowych ww. środki trwale przyjęto 20 lipca 2016 r., pomimo że uprawomocnienie decyzji nastąpiło do dnia 31 grudnia 2015 r.,*
- *w 2016 roku nieruchomość o numerze 3527/13 obr. 5 o wartości księgowej 270,00 zł. Do ksiąg rachunkowych środki trwały przyjęto 31 stycznia 2017 r., pomimo że uprawomocnienie decyzji nastąpiło do dnia 31 grudnia 2016 r.,*
- *w 2016 roku zbyto dwie nieruchomości gruntowe, co potwierdzono aktami notarialnymi, o łącznej wartości księgowej 1.578,00 zł. W księgach rachunkowych powyższe sprzedaże ujęto 22 czerwca 2018 r. (w trakcie kontroli).*

Przyczyną niebieżącego ujęcia w księgach operacji związanych z nabyciem oraz zbyciem nieruchomości było:

- *dla operacji nabycia nieruchomości w 2015 r., nieterminowe przekazanie dowodów OT przez Inspektora ds. nieruchomości do Referatu Finansowego, stanowiących podstawę do ujęcia w księgach. Jak wyjaśnił Inspektor ds. gospodarki nieruchomościami, nie otrzymał ww. decyzji w roku uprawomocnienia od Inspektora ds. gospodarki ziemią w Referacie Ochrony Środowiska, ponieważ oboje przebywali na dłuższym zwolnieniu lekarskim,*
- *dla operacji nabycia nieruchomości gruntowej w 2016 roku dowód OT został zaksięgowany do nieprawidłowego okresu sprawozdawczego przez Inspektora ds. rachunkowości budżetowej,*
- *dla operacji zbycia nieruchomości w 2016 r. Inspektor ds. rachunkowości budżetowej nie otrzymał aktów notarialnych od Inspektora ds. nieruchomości, jednak w ich posiadaniu byli pracownicy zajmujący się wymiarem podatków.*

Skutkiem powyższego było także zaprezentowanie nieprawidłowych danych w bilansach Urzędu Gminy Goleszów za lata 2015 - 2017 w części dotyczącej aktywów trwałych – grunty.

Bilanse sporządziła Zastępca Skarbnika Gminy. Powyższe bilanse Urzędu Gminy Goleszów podpisali p. Beata Kubaczka – Skarbnik Gminy oraz p. Krzysztof Glajcar – Wójt Gminy Goleszów.

Sporządzenie i przekazanie do Referatu Finansowego dowodów OT dotyczących nabycia nieruchomości należało do obowiązków Inspektora ds. Nieruchomości, który służbowo podlegał p. Krzysztofowi Glajcarowi – Wójtowi Gminy Goleszów.

Zadania w zakresie prowadzenia ksiąg inwentarzowych środków trwałych oraz comiesięcznego uzgadniania wszystkich urządzeń analitycznych z syntetyką należały do Inspektora ds. księgowości budżetowej. W powyższym zakresie pracownik podlegał służbowo p. Beacie Kubaczka – Skarbnikowi Gminy Goleszów.

Ponadto, niebieżące ujęcie w księgach rachunkowych Urzędu Gminy operacji związanych z obrotem nieruchomościami przez Gminę Goleszów, świadczy o nieprawidłowo przeprowadzonej inwentaryzacji w drodze weryfikacji gruntów ujętych w ewidencji księgowej Urzędu Gminy na dzień: 31 grudnia 2015 r., 31 grudnia 2016 r. oraz 31 grudnia 2017 r. Na ostatni dzień roku nie stwierdzono różnic pomiędzy stanem faktycznym, a stanem wynikającym z ewidencji księgowej. Powyższym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanym przepisem, jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację gruntów drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Ww. weryfikację przeprowadzono poprzez porównanie danych z gminnym zasobem nieruchomości. Ponieważ zmiany w stanie mienia nie zostały terminowo ujęte w gminnym zasobie nieruchomości, w trakcie inwentaryzacji gruntów nie stwierdzono różnic pomiędzy gminnym zasobem a ewidencją księgową. Zaniechano porównania danych wynikających z ewidencji księgowej z innymi dokumentami – w tym przypadku decyzjami oraz umowami zbycia nieruchomości.

Załącznik do protokołu z przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów drogą weryfikacji podpisali pracownicy przeprowadzający weryfikację, tj. Inspektor ds. księgowości budżetowej oraz Inspektor ds. Gospodarki Nieruchomościami, a zatwierdzili p. Beata Kubaczka – Skarbnik Gminy oraz p. Krzysztof Glajcar – Wójt Gminy Goleszów.

Zgodnie z wyjaśnieniami p. Krzysztofa Glajcar – Wójta Gminy Goleszów, w związku z długą nieobecnością w pracy Inspektora ds. nieruchomości, ewidencja gminnego zasobu nieruchomości w odniesieniu do powyższych sprzedaży, poprzez przeoczenie, nie została zaktualizowana, o czym nie mieli świadomości do dnia kontroli.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 23 ust. 1, 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.), wójt gminy zobowiązany jest do prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości.

Ponadto, w myśl § 6 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 2013 r.

poz. 289 z późn. zm.), inwentaryzacja nieruchomości powinna zapewnić porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją zasobu nieruchomości. Obecnie powyższą kwestię reguluje § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie zasad 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).

Do dnia zakończenia kontroli dokonano zmniejszenia stanu nieruchomości o dokonane ww. sprzedaże w ewidencji księgowej jak i w gminnym zasobie nieruchomości.

Wniosek nr 5

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Goleszów w zakresie ujmowania zdarzeń gospodarczych do odpowiedniego okresu sprawozdawczego oraz zapewnić terminowe przedkładanie przez pracownika merytorycznego do Referatu Finansowego dowodów OT dokumentujących nabycie nieruchomości celem bieżącego ujmowania zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych jak również zaprezentowania prawidłowej wartości aktywów w bilansie Urzędu Gminy Goleszów, stosownie do art. 20 ust. 1 i art. 25 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

Wniosek nr 6

Przeprowadzać inwentaryzację gruntów w drodze weryfikacji poprzez porównanie ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.), a także zapewnić bieżące prowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości stosownie do art. 25 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 23 ust. 1, 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.), w związku z wymogami § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie zasad 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).

- *Do dnia zakończenia kontroli w polityce rachunkowości regulującej sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych Urzędu Gminy Goleszów nie ustalono sposobu wyceny nieruchomości gruntowych pod drogami nabywanymi z mocy prawa przez Gminę Goleszów w drodze decyzji Starosty, Wojewody bądź Wójta, w których nie określono wysokości odszkodowania dla poprzedniego właściciela. Natomiast zgodnie z wymogami art. 4 ust. 1 oraz 3 pkt 4, a także art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.), jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Rachunkowość jednostki obejmuje m.in. wycenę aktywów. Jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią*

zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące m. in. metod wyceny aktywów.

Ponadto, stosownie do art. 28 ust. 2 ustawy o rachunkowości, jeżeli nie jest możliwe ustalenie ceny nabycia składnika aktywów jego wyceny dokonuje się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu. W art. 28 ust. 6 tejże ustawy, ustawodawca wskazuje, że za wartość godziwą przyjmuje się kwotę, za jaką dany składnik aktywów mógłby zostać wymieniony, a zobowiązanie uregulowane na warunkach transakcji rynkowej, pomiędzy zainteresowanymi i dobrze poinformowanymi, niepowiązаныmi ze sobą stronami.

Ponadto, zgodnie z art. 150 ust. 2 oraz 151 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.) wartość rynkową określa się dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu. Wartość rynkową nieruchomości stanowi szacunkowa kwota, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych pomiędzy kupującym a sprzedającym, którzy mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, działając z rozeznaniem i postępując rozważnie oraz nie znajdując się w sytuacji przymusowej.

Decyzją Starosty Cieszyńskiego z dnia 21 października 2016 r. znak WB-MB 7331/2/2016 Gmina Goleszów nabyła z mocy prawa działkę pod drogę nr 812/8 o pow. 0,449 ha, w miejscowości Cisownica, w zamian za odszkodowanie. Do ksiąg rachunkowych na stan inwentarza (nabytą) zakupioną nieruchomość wprowadzono w listopadzie 2016 r. w kwocie 4.490,00 zł wyliczoną jako iloczyn liczby metrów kwadratowych oraz wartości 10 zł za 1m². W decyzji nr WN.638.61.2016.St z dnia 2 stycznia 2018 r. Starosta Powiatu Cieszyńskiego orzekł odszkodowanie na rzecz poprzedniego właściciela nieruchomości w wysokości 13.250,00 zł.

Na dzień ujmowania ww. nieruchomości w księgach rachunkowych Urząd Gminy był w posiadaniu informacji o cenach gruntów, z której wynikało, że ceny za 1m² gruntu w Cisownicy mieściły się w przedziale od 21,81 zł do 97,21 zł. Średnia cena rynkowa z całego przedziału transakcji dla tej okolicy wynosiła 56,94 zł.

Inspektor ds. gospodarki nieruchomościami dokonywał wyceny na podstawie ustaleń zawartych w notatce z dnia 5 kwietnia 2011 r., przyjmując stawkę 10,00 zł za m², która nie była aktualizowana do dnia kontroli. Notatka została podpisana przez p. Krzysztofa Głajcara – Wójta Gminy Goleszów, p. Beatę Kubaczka – Skarbnika Gminy Goleszów, Zastępcę Skarbnika oraz Inspektora ds. nieruchomości.

Pomimo, że Urząd Gminy posiadał informacje o cenach rynkowych gruntów w Goleszowie, nabywane przez Gminę nieruchomości na podstawie:

- ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2031 z późn.zm.)
 - art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz.872 z późn.zm.),
 - art. 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
- do ksiąg rachunkowych Urzędu Gminy grunty były ujmowane wg wartości znacznie odbiegającej od ceny rynkowej.

Przygotowanie projektu zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Gminy w powyższym zakresie należało do p. Beaty Kubaczka – Skarbnika Gminy Goleszów.

Wniosek nr 7

Przygotować i przedłożyć Wójtowi Gminy Goleszów projekt zasad wyceny nieruchomości nabywanych przez Gminę Goleszów w drodze decyzji z mocy prawa, mając na uwadze art. 4 ust. 1 i ust. 3 pkt 4, art. 10 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, art. 28 ust. 2 i 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.), art. 150 ust. 2 i art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.), a ponadto art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

- W latach 2016 - 2017 zaniechano ujmowania w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Goleszów na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki” operacji gospodarczych związanych z naliczeniem i przekazaniem odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Naruszono tym zasady funkcjonowania konta 240 opisane w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 2013 r. poz. 289 z późn. zm.).

Powyższą nieprawidłowość stwierdzono również w trakcie poprzedniej kontroli, co znalazło odzwierciedlenie w wystąpieniu Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, Znak: WK- 6100/21/ 4/14 z dnia 29 grudnia 2014 r.

W trakcie kontroli, odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych za miesiąc maj 2018 r. został ujęty w księgach Urzędu Gminy Goleszów na podstawie dowodu PK nr FAP0000002304 z dnia 31 maja 2018 r. na prawidłowych kontach, tj. 405 „Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia” w powiązaniu z kontem 240.

W zakresie dochodów budżetowych:

- Do dnia zakończenia kontroli zaniechano zawarcia aneksów do dwóch umów najmu lokali mieszkalnych z dnia 1 stycznia 1992 r. w zakresie ustalenia nowych stawek czynszu, wprowadzonych zarządzeniami Wójta Gminy Goleszów w latach 2014 oraz 2015. Stosownie do postanowień § 8 ww. umów, wszelkie zmiany warunków umowy wymagały formy pisemnej. Zmiana wysokości czynszu wynikająca ze zmian w ogólnie obowiązujących przepisach w tym zakresie, nie wymagała zachowania okresu wypowiedzenia i następowała w formie aneksu do umowy. Powyższe dotyczyło umów zawartych w dniu 1 stycznia 1992 r. z najemcami o numerach ewidencyjnych 105003 oraz 106001. Do ww. najemców wysłano tzw. „naliczenia” informujące o zmianach stawek czynszu za 1 m², przesyłkami listowymi niebędącymi przesyłkami rejestrowanymi.

Zgodnie z art. 76 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.) jeżeli strony zastrzegły w umowie, że określona czynność prawna między nimi powinna być (a za zmianą w dniu 8 września 2016 r. niniejszej ustawy, ma być) dokonana w szczególnej formie, czynność ta dochodzi do skutku tylko przy zachowaniu zastrzeżonej formy.

Na podstawie art. 77 ust. 1 oraz art. 78 § 1 ww. ustawy Kodeks cywilny, zmiana umowy wymaga zachowania takiej formy, jaką ustawa lub strony przewidziały w celu jej zawarcia, zaś do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli.

Z wyjaśnień udzielonych przez p. Krzysztofa Glajcar – Wójta Gminy Goleszów wynikało że, z uwagi na dużą ilość wysyłanych powiadomień o wypowiedzeniu stawki czynszowej (ok. 160 szt.) przeoczono fakt, iż w przypadku lokatorów o kodach 105003 oraz 106601 winno to być zrobione w formie aneksu do umowy a nie powiadomienia.

Ponadto, nie udokumentowano zachowania pisemnej formy oraz nie posiadano dowodu doręczenia wypowiedzenia stawki czynszów dla najemców o numerach ewidencyjnych identyfikacyjnych 107005, 109003, 201005, 202001, 204005, 208004, 208005, 208009, 109003 oraz 208004.

Zgodnie umowami zawartymi z ww. najemcami w sprawach nieuregulowanych umową zastosowanie mieć będą przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 8a ust. 1 i 3 powyższej ustawy, właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, wypowiadając jego dotychczasową wysokość, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem terminów wypowiedzenia. Wypowiedzenie wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie.

Ponadto, w myśl art. 77² ww. ustawy Kodeks cywilny, do zachowania dokumentowej formy czynności prawnej wystarcza złożenie oświadczenia woli w postaci dokumentu, w sposób umożliwiającą ustalenie osoby składającej oświadczenie.

Do najemców lokali mieszkalnych wysyłano przesyłkami listowymi niebędącymi przesyłkami rejestrowanymi tzw. „naliczenia”, informujące o zmianach stawek czynszu za 1 m², wprowadzonych zarządzeniami Wójta Gminy Goleszów Nr 0050.27.2014 z dnia 11 lutego 2014 r. oraz Nr 0050.32.2015 z dnia 9 lutego 2015 r. (obowiązującego obecnie) w sprawie określenia stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych.

Urząd Gminy nie posiadał kopii, ani potwierdzenia doręczenia ww. naliczeń.

Z wyjaśnień pracowników Urzędu wynikało, że prawdopodobnie pracownik sporządzający wypowiedzenia stawek czynszu najemcom lokali mieszkalnych sporządził je w jednym egzemplarzu, a jedynym dokumentem potwierdzającym wysyłkę wypowiedzeń stawek czynszu najemcom lokali mieszkalnych jest rejestr korespondencji wychodzącej prowadzony w systemie informatycznym eSOD wspomagającym czynności kancelaryjne. Wypowiedzenia zostały wysłane listem zwykłym i Gmina nie posiada dowodów skutecznego doręczenia tych dokumentów.

Zadania w zakresie przygotowania aneksów do umów najmu na lokale mieszkaniowe oraz czynności dotyczących naliczeń czynszów odpowiedzialny był Specjalista ds. mieszkaniowych. Nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik Referatu Komunalnego.

Wniosek nr 8

Dokonać zmiany w formie aneksów do umów najmu lokali mieszkalnych zawartych z najemcami o numerach ewidencyjnych 105003 oraz 106001 stawek czynszów wprowadzonych zarządzeniem Nr 0050.32.2015 Wójta Gminy

Goleszów z dnia 9 lutego 2015 r. w sprawie określenia stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych, stosownie do postanowień zawartych w § 8 umów z 1 dnia stycznia 1992 roku, mając na uwadze art. 76, art. 77 i art. 78 §1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 z późn. zm.).

Wniosek nr 9

Zapewnić dokonywanie zmian stawek czynszów w formie pisemnej stosownie do postanowień art. 8a ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234 z późn. zm.) mając na uwadze art. 77² ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 z późn. zm.).

- *Do dnia zakończenia kontroli, do ksiąg rachunkowych Urzędu Gminy Goleszów nie przypisano należności z tytułu kosztów procesu oraz kosztów zastępstwa procesowego w łącznej kwocie 1.300,00 zł, czym naruszono art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.) zgodnie z którym, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.*

Nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym z dnia 7 grudnia 2007 r. o syng. Akt VI Nc 1487/07 Sąd Rejonowy w Cieszynie zasądził od powoda (najemcy lokalu mieszkalnego) na rzecz Gminy Goleszów należność główną wraz z odsetkami oraz koszty procesu na kwotę 700 zł, w tym koszty zastępstwa procesowego 600 zł. Tego typu należności były przypisywane do ksiąg rachunkowych w momencie ich wpływu na rachunek bankowy Urzędu Gminy.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), rachunkowość jednostek budżetowych obejmuje wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów.

Obowiązki w zakresie przypisywania należności do ksiąg rachunkowych Urzędu Gminy należały do inspektora ds. księgowości budżetowej. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Beata Kubaczka – Skarbnik Gminy Goleszów.

Ponadto, nieterminowo podejmowano czynności windykacyjne wobec ww. dłużnika, dopuszczając tym samym do przedawnienia wierzytelności, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ww. ustawy o finansach publicznych. Stosownie do tego przepisu, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

W dniu 21 maja 2008 r. komornik sądowy umorzył postępowanie egzekucyjne wobec dłużnika, które zostało wszczęte na podstawie wniosku wierzyciela tj. Gminy Goleszów. Od tego terminu do dnia kontroli Gmina Goleszów nie pojęła żadnych czynności w celu przerwania biegu przedawnienia zasądzonej należności.

Stosownie do art. 254 pkt 1 ww. ustawy o finansach publicznych, w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązuje m.in. zasada gospodarki finansowej dotycząca pobierania dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

Zgodnie z art. 118 oraz 125 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.) termin przedawnienia dla zasądzonych wierzytelności z tytułu czynszów mieszkaniowych wynosi lat dziesięć. Obecnie w związku ze zmianą przepisów od dnia 9 lipca 2018 r. dla ww. rodzaju należności okres przedawnienia wynosi sześć lat.

Ponadto, w myśl art. 23 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do obowiązków wójta należy podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących m.in. własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu.

W Gminie Goleszów obowiązywało zarządzenie Nr 106/07 Wójta Gminy z dnia 10 października 2007 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji w sprawie windykacji należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z pkt 3 oraz 6 niniejszej instrukcji informacja o zaległości przekazana została pracownikowi Referatu Komunalnego przez pracownika Referatu Finansowego. W związku z koniecznością skierowania sprawy na drogę sądową pracownik Referatu Komunalnego przekazał akta sprawy radcy prawnemu.

Na podstawie pkt 9 tej instrukcji w przypadku nie wykonania wyroku przez dłużnika radca prawny wszczyna egzekucję przedstawiając odpis wniosku egzekucyjnego Referatowi Finansowemu.

Pani Beata Kubaczka – Skarbnik Gminy Goleszów oraz p. Krzysztof Glajcar – Wójt Gminy Goleszów wyjaśnili, że podczas sporządzania wykazu dotyczącego windykacji i egzekucji należności Gminy Goleszów (za wyjątkiem podatków lokalnych) na potrzeby kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej radca prawny wypełniając poszczególne pozycje tabeli wykazał, iż ww. postępowanie zostało umorzone przez Komornika Sądowego dnia 21.05.2008 r. o czym Referat Finansowy oraz pracownik merytoryczny nie został poinformowany.

Pan Krzysztof Glajcar – Wójt Gminy Goleszów wyjaśnił, że nie można wskazać imiennie osoby odpowiedzialnej za dopuszczenie do przedawnienia zaległości objętej nakazem upominawczym, wydany przez Sąd Rejonowy w Cieszynie – Sąd Grodzki w sprawie VI Nc 1487/07, ponieważ wewnętrzne przepisy nie regulują tej kwestii, a nikomu w zakresie czynności nie została przypisana taka odpowiedzialność.

Nadmienić jednak należy, że prowadzenie egzekucji należności Gminy należało do obowiązków Kancelarii Adwokackich, co wynikało z umów zawartych z nimi przez Gminę Goleszów, a obowiązujących w okresie biegu przedawnienia ww. wierzytelności. W umowach nie zawarto zapisów o odpowiedzialności Kancelarii, w przypadku narażenia Gminy na negatywne skutki finansowe, z powodu nienależytego wykonania warunków umowy obsługi prawnej.

Zgodnie z art. 117 § 2 ww. kodeksu cywilnego, po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia.

W myśl art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, za całość gospodarki finansowej Gminy Goleszów odpowiada p. Krzysztof Gajcar – Wójt Gminy Goleszów.

Wniosek nr 10

Na bieżąco przypisywać zasądzone na rzecz Gminy Goleszów należności z tytułu kosztów procesu oraz kosztów zastępstwa procesowego, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r.

poz. 395 z późn. zm.), mają na uwadze art. 40 ust. 2 pkt 2 oraz 68 i 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.)

Wniosek nr 11

Zapewnić terminowe prowadzenie egzekucji wierzytelności Gminy Goleszów mając na uwadze art. 42 ust. 5 oraz 254 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), w związku z art. 118 oraz 125 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.).

W zakresie sprzedaży nieruchomości:

- *W 2015 r. i 2017 r. sprzedano dwie nieruchomości gminne w trybie bezprzetargowym dla poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.), pomimo braku weryfikacji, czy sprzedawane działki mogły w sposób funkcjonalny poprawić warunki zagospodarowania innych działek sąsiednich, stanowiących własność innych osób (fizycznych i prawnych). Zgodnie z ww. przepisem, nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości.*

Powyższe dotyczyło:

- *działki o nr 237/2, o pow. 0,0763 ha (2015 r.), do której oprócz działek będących własnością przyszłego nabywcy oraz działki gminnej, przylegała działka stanowiąca własność innej osoby prawnej (innej spółki z o.o.), której w sposób funkcjonalny mogła poprawić warunki zagospodarowania działka 237/2;*
- *działki o nr 3718/10, o pow. 0,1412 ha 2017 r., do której oprócz działek będących własnością przyszłego nabywcy oraz działki gminnej, przylegała: działka stanowiąca własność Skarbu Państwa, a także dwie działki stanowiące własność innego podmiotu (osoby fizycznej), których w sposób funkcjonalny mogła poprawić warunki zagospodarowania działka 3718/10).*

Nie wykazano aby sprzedawane działki mogły poprawić warunki zagospodarowania wyłącznie nieruchomości stanowiących własność osób, na rzecz których dokonano sprzedaży tych działek. Nie zaszły zatem okoliczności zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym z art. 37 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy.

Zadania w zakresie prowadzenia spraw dotyczących sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Gminy, w tym organizowanie przetargów na zbycie nieruchomości gminnych, należało do zakresu obowiązków Inspektora ds. Gospodarki Nieruchomościami. Nadzór w tym zakresie sprawował p. Krzysztof Glajcar – Wójt Gminy Goleszów.

Wniosek nr 12

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Goleszów w zakresie przygotowania oraz przeprowadzania postępowań na zbycie nieruchomości, stosownie do art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 121 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 ust. 1 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

- *W przeprowadzonym w 2016 r. przetargu ustnym nieograniczonym na sprzedaż nieruchomości gruntowej niezabudowanej położonej w Goleszowie, oznaczonej jako działka nr 3271/5 o pow. 0,0960 ha stanowiącej własność Gminy Goleszów – w zawiadomieniu o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży z dnia 19 września 2016 r. skierowanym do osoby ustalonej jako nabywca nieruchomości:*

- *zaniechano zamieszczenia informacji o uprawnieniu organizatora przetargu, polegającym na zatrzymaniu wadium w przypadku, gdy osoba ustalona jako nabywca nie przystąpi bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy. Było to niezgodne z art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.). Stosownie do ww. przepisu, jeżeli osoba ustalona jako nabywca nieruchomości nie przystąpi bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy w miejscu i w terminie podanych w zawiadomieniu, organizator przetargu może odstąpić od zawarcia umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi. W zawiadomieniu zamieszcza się informację o tym uprawnieniu.*

W ww. przypadku nie zaistniały przesłanki do zatrzymania wadium.

- *nie zachowano 7 dniowego terminu zawarcia umowy sprzedaży od dnia doręczenia zawiadomienia o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży. Pismem z dnia 19 września 2016 r. (data odbioru 21 września 2016 r.) zawiadomiono nabywcę o miejscu i terminie zawarcia aktu notarialnego na dzień 26 września 2016 r.*

Powyższym naruszono art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.), zgodnie z którym organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości. Wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia.

Zawiadomienie z dnia 19 września 2016 r. podpisała p. Grażyna Porębska-Jochacy – Zastępca Wójta Gminy Goleszów.

Zadania związane z przygotowaniem projektu zawiadomienia należały do Inspektora ds. Gospodarki Nieruchomościami. Nadzór w tym zakresie sprawował p. Krzysztof Glajcar – Wójt Gminy Goleszów.

Wniosek nr 13

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Goleszów w zakresie ujmowania w zawiadomieniu o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, informacji wynikających z art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz w zakresie terminu zawarcia umowy sprzedaży zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 ust. 1 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

W zakresie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości:

- W latach 2016 - 2018 do dnia kontroli na kartach kontowych podatników podatku od nieruchomości - osób fizycznych dokonywano przypisu należności z tytułu podatku przed dniem powstania zobowiązania, czyli przed dniem doręczenia decyzji. Naruszono tym § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375), zgodnie z którym przypisu podatku na karcie kontowej należy dokonywać na podstawie doręczonej stronie decyzji, w związku z art. 212, art. 21 § 1 pkt 2, art. 133 § 1 Ordynacji podatkowej. Zgodnie z ww. przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.) zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania. Organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia.

Powyższe stwierdzono na przykładzie 5 podatników, którym dokonano przypisu zobowiązania z tytułu podatku od nieruchomości od 4 do 57 dni przed datą powstania zobowiązania, tj. przed datą doręczenia decyzji organu podatkowego.

Zgodnie z wyjaśnieniami, przypis należności z tytułu naliczanych podatków, dokonywany był przed dniem powstania zobowiązania, tj. przed dniem skutecznie doręczonej decyzji podatkowej z uwagi na konstrukcję programu Rekord Posesja, która powodowała, że w chwili generowania decyzji kwota podatku była automatycznie zapisywana na karcie kontowej.

Osobami odpowiedzialnymi merytorycznie w powyższym zakresie byli pracownicy ds. wymiaru podatków w Referacie Finansowym. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Beata Kubaczka – Skarbnik Gminy Goleiszów

Wniosek nr 14

Zapewnić prawidłowe dokonywanie przepisu należności z tytułu podatku od nieruchomości na kartach kontowych podatników, stosownie do § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375), mając na uwadze art. 212, art. 21 § 1 pkt 2, art. 133 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r., poz. 800 z późn. zm.).

- Do dnia kontroli organ podatkowy zaniechał wezwania podatników podatku od nieruchomości do złożenia korekt informacji podatkowych oraz dokonania czynności sprawdzających celem ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Podatników nie wezwano do udzielenia w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia ww. informacji wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w nich zawartych. Zgodnie z art. 274a § 1, § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.), organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku. 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. Stosownie do art. 272 pkt 3 ww. ustawy, organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Powyższe dotyczyło:

- podatnika o nr ewidencyjnym 22/94, którego nie wezwano do złożenia korekty informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, gruntach i lasach po sprzedaży nieruchomości w 2015 r. oraz po nabyciu nieruchomości w 2016 r.

Podatnik ten nie złożył w 2015 r. korekty informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, gruntach i lasach w związku ze sprzedażą nieruchomości, działki na podstawie aktu notarialnego z dnia 29 maja 2015 r.

Podatnik ten nie złożył także w 2016 r. korekty informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, gruntach i lasach w związku z dokonaną na jego rzecz darowizną w postaci działki, na podstawie umowy darowizny w formie aktu notarialnego z dnia 22 listopada 2016 r.

Organ podatkowy na podstawie zawiadomienia o zmianach w ewidencji gruntów i budynków (które wpłynęło do Urzędu Gminy Goleszów ze Starostwa Powiatowego w Cieszynie 23 czerwca 2015 r.) dokonał odpisu podatku (odpis podatku z tytułu sprzedaży w decyzji z 1 lipca 2015 r. nr Fn.3123.O.81.2015 zmieniającej wymiar łącznego zobowiązania pieniężnego za rok 2015).

Organ podatkowy na podstawie zawiadomienia o zmianach w ewidencji gruntów i budynków (które wpłynęło do Urzędu Gminy Goleszów ze Starostwa Powiatowego w Cieszynie 19 grudnia 2016 r.) dokonał wymiaru podatku w związku z dokonaną na rzecz podatnika darowizną (w postaci działki) w decyzji wymiarowej na 2017 r. z dnia 1 lutego 2017 r. od stycznia 2017 r.

W trakcie kontroli wezwano podatnika do złożenia kompletnej i aktualnej informacji o nieruchomościach i informacji o gruntach. W dniu 15 czerwca 2018 r. podatnik złożył nową informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych na 2018 r.

- podatnika o nr ewidencyjnym 12/4136, którego w 2016 r. nie wzywano do złożenia aktualnej informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, gruntach i lasach, w związku ze zmianami dotyczącymi sprzedaży podatnikowi przez Gminę Goleszów lokalu użytkowego nr 4 o pow. użytkowej: 107,22 m² z udziałem w gruncie i częściach wspólnych budynku wynoszącym 2797/10000 na podstawie aktu notarialnego nr 2783/2015 z dnia 28 września 2015 r. Podatnik ten złożył ostatnią informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych, gruntach i lasach na rok 2007. Podatnik ten nie złożył w 2016 r. korekty informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, gruntach i lasach w związku ze sprzedażą na jego rzecz udziału w nieruchomości zabudowanej na podstawie aktu notarialnego nr 2783/2015 z dnia 28 września 2015 r.

Podatnik powinien zostać wezwany do złożenia informacji podatkowej według aktualnie obowiązującego wzoru, stosownie do uchwały Nr 0007.63.2015 Rady Gminy Goleszów z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie określenia wzorów formularzy informacji i deklaracji podatkowych.

Organ podatkowy na podstawie zawiadomienia o zmianach w ewidencji gruntów i budynków (które wpłynęło do Urzędu Gminy ze Starostwa Powiatowego w Cieszynie dnia 9 lutego 2016 r.) dokonał wymiaru podatku na 2016 r.

Ponadto organ podatkowy w decyzji nr Fn.3120.4701.2016 w sprawie podatku od nieruchomości z dnia 3 lutego 2016 r. dokonał nieprawidłowego wymiaru podatku w zakresie powierzchni gruntów związanych z działalnością gospodarczą, przyjmując do opodatkowania całą powierzchnię: 423 m², pomimo iż podatnik nie był właścicielem całej

nieruchomości (był współwłaścicielem z udziałem wynoszącym 7882/10000, co oznacza, że powinien zostać opodatkowany za 333,41 m² powierzchni gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Odpisu podatku w zakresie tej powierzchni organ podatkowy dokonał na podstawie decyzji nr Fn.3120.O.17.2016 z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie zmiany decyzji ustalającej wysokość podatku od nieruchomości na 2016 r.

Dopiero w trakcie kontroli wezwano podatnika do złożenia aktualnej informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych. Podatnik złożył aktualną informację dnia 20 czerwca 2018 r.

- podatnika o nr ewidencyjnym 5/1778, którego nie wezwano do złożenia korekty informacji z dnia 15 grudnia 2015 r. o nieruchomościach i obiektach budowlanych, gruntach i lasach w związku z aktem notarialnym nr 2554/2015 z dnia 25 czerwca 2015 r., na podstawie którego podatnik zakupił w ramach prowadzonej działalności gospodarczej prawo użytkowania wieczystego nieruchomości składającej się z działek wraz z własnością stanowiącą odrębną nieruchomość budynków położonych na tej nieruchomości oraz budowli. W dniu 30 listopada 2015 r. wysłano do podatnika wezwanie do złożenia informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, gruntach i lasach IN-1, celem opodatkowania powierzchni nowo nabytych budynków oraz budowli. W dniu 15 grudnia 2015 r. do Urzędu wpłynęła informacja IN-1 od podatnika, uwzględniająca tylko grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, użytki rolne oraz budynki pozostałe związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, nie uwzględniająca natomiast budowli (51.600,00 zł). Organ podatkowy nie wezwał podatnika do złożenia korekty informacji w zakresie posiadanych budowli. Podatnik ten dopiero 29 czerwca 2017 r. złożył korektę informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, gruntach i lasach IN-1, w której wykazał jako nową - dodatkową pozycję do opodatkowania tylko wartość budowli, w pozostałych rubrykach informacji podatkowej wpisując „nie dotyczy”.

Organ podatkowy wydał decyzję nr Fn.3127.7.PD.2017 w sprawie łącznego zobowiązania pieniężnego z dnia 27 lipca 2017 r., w której ustalono wysokość należnego podatku za posiadane budowle za rok 2016 w kwocie 1.032,00 zł. Podatnik uregulował podatek za budowle w kwocie 1.032,00 zł w dniu 27 lipca 2017 r.

W trakcie kontroli wezwano podatnika do złożenia aktualnej i kompletnej informacji podatkowej. W dniu 25 maja 2018 r. podatnik złożył nową kompletną informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych.

Stosownie do wymogów art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 849 z późn. zm.), osoby fizyczne są obowiązane złożyć właściwemu organowi podatkowemu informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych, sporządzoną na formularzu według ustalonego wzoru, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie albo wygaśnięcie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości lub od dnia zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w art.6 ust. 3. Zgodnie ze wskazanym art. 6 ust.3, jeżeli w trakcie roku podatkowego zaistniało zdarzenie mające wpływ na wysokość opodatkowania w tym roku, a w szczególności zmiana sposobu wykorzystywania przedmiotu opodatkowania lub jego części, podatek ulega obniżeniu lub podwyższeniu, poczynając od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło to zdarzenie.

W myśl § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375), do udokumentowania

przypisów lub odpisów służą: deklaracje, z których wynika zobowiązanie podatkowe lub kwota zmniejszająca zobowiązanie podatkowe, decyzje.

Organ podatkowy winien wezwać podatników do złożenia korekty informacji, stosownie do wymogów art. 274 a § 1 ww. ustawy Ordynacja podatkowa, a w razie niewywiązywania się z tego obowiązku wszcząć postępowanie z urzędu na podstawie art. 165 tej ustawy.

Zadania w zakresie dokonywania wymiaru podatku od nieruchomości oraz wstępnej kontroli składanych informacji i deklaracji podatkowych należały do Inspektorów ds. wymiaru podatków i opłat lokalnych w Referacie Finansowym. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Beata Kubaczka – Skarbnik Gminy.

Wniosek nr 15

Wzywać podatników podatku od nieruchomości do złożenia korekt informacji na podatek od nieruchomości, stosownie do art. 274 a § 1, § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800 z późn. zm.) oraz wymogów art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1445).

Wniosek nr 16

Wzmocnić nadzór na pracownikami Referatu Finansowego w zakresie dokonywania weryfikacji prawidłowości składanych informacji w sprawie podatku od nieruchomości, stosownie do art. 272 pkt 3 i art. 274a § 1, § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r., poz. 800 z późn. zm.) oraz wymogów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1445), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), sprawozdanie o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych należy przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, **w terminie 30 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków pokontrolnych zawartych w niniejszym wystąpieniu przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń **w zakresie wymienionym w art. 9 ust. 4 ustawy** z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Zastrzeżenia można wnosić do **Kolegium** tutejszej Izby, **w terminie 14 dni** od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach

Krzysztof Róg