

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
ul. Targowa 18, tel. 368-11-22 (25)
Kielce 16, skr. poczt. 11
25-520 KIELCE
290339370

Kielce, dnia 9 stycznia 2017 r.

WK – 60/38/ 72 /2016

Pan Bogusław Włodarczyk
Starosta Opatowski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych,¹ przeprowadziła w okresie od 14 września 2016 roku do 7 listopada 2016 roku w Starostwie Powiatowym w Opatowie kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu za 2015 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli przekazano w dniu 8 listopada 2016 roku. Starosta i Skarbnik odmówili podpisania protokołu. Starosta pismem S.1710.5.2016 z dnia 5 grudnia 2016 roku wyjaśnił przyczyny odmowy podpisania protokołu kontroli oraz poinformował o usunięciu części nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli. Po zakończeniu czynności kontrolnych Starosta pismem G.II.6847.32.2016.P z dnia 23 listopada 2016 roku poinformował o usunięciu innych nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli.

W wyniku kontroli stwierdzono niżej opisane nieprawidłowości i uchybienia, które powstały na skutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową Powiatu.

Wykazane nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły, w szczególności:

W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

W dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości wprowadzonej Zarządzeniem Starosty Nr 47/2011 z dnia 30 września 2011 roku określono, że księga inwentarzowa do konta 013 „Pozostałe środki trwałe” jest prowadzona techniką ręczną, podczas gdy faktycznie w Starostwie ewidencja analityczna prowadzona była od 2013 roku metodą komputerową przy zastosowaniu programu komputerowego WSTE – System środki trwałe ewidencja. W konsekwencji w powyższej dokumentacji nie zawarto opisu informatycznego zawierającego wykaz programu oraz nie określono wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, stosownie do art.10 ust.1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości².

Burmistrz pismem z dnia 5 grudnia 2016 roku poinformował Izbę o usunięciu nieprawidłowości poprzez dokonanie aktualizacji zasad (polityki) rachunkowości zarządzeniem nr 62.2016 Starosty Opatowskiego

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 561, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych,

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm., dalej ustawa o rachunkowości,

z dnia 28 listopada 2016 roku. W związku z powyższym odstąpiono od wydania wniosku pokontrolnego dotyczącego tej nieprawidłowości.

W 2015 roku na koncie 011 „Środki trwałe” ujęto z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 3 miesięcy zwiększenie wartości środków trwałych (odebranych 3 inwestycji) na łączną kwotę 4.196.184,13 zł. Powyższe było wynikiem nieterminowego sporządzania dowodów „OT”. Nieprawidłowość narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Na koncie 013 „Pozostałe środki trwałe”, dowodami „OT” z dnia 30.12.2015 roku ujęto 2 sztuki Notebook Lenovo o jednostkowej wartości początkowej na kwotę 4.360,00 zł. Ponadto ustalono, że w ewidencji analitycznej (księdze inwentarzowej) prowadzonej do konta 013 „Pozostałe środki trwałe” zaewidencjonowano środek trwały pn. „Kasa pancerna” na kwotę 17.339,41 zł. Ewidencjonowanie środków trwałych na koncie 013 „Pozostałe środki trwałe” zamiast na koncie 011 „Środki trwałe” o jednostkowej wartości początkowej wyższej od określonej w art.16 f ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych³ narusza § 6 ust. 3 oraz zasady funkcjonowania kont 011 i 013 określone w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.⁴

Stwierdzono, że w 2015 roku na koncie pozabilansowym 998 "Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego" ujęto wartość zaangażowania na podstawie zawartych 4 umów po około 1 do 4 miesięcy od daty ich zawarcia 4 umów. Nieprawidłowość narusza zasady funkcjonowania konta 998 określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku.

Uzyskane w 2015 roku dochody ze sprzedaży nieruchomości w kwocie 95.728,00 zł zaklasyfikowano w § 0870 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych”, zamiast w § 0770 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”. Nieprawidłowość narusza postanowienia załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵.

W zakresie wydatków bieżących

Na listach obecności potwierdzających obecność radnych na Sesji Rady Powiatu i Komisji odnotowywano adnotację przy danym nazwisku dotyczącą usprawiedliwienia nieobecności radnego

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1888 z późn. zm., dalej ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych,

⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku,

⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 z późn. zm., dalej rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych,

natomiast w dokumentacji brak jest dowodów usprawiedliwienia nieobecności o których mowa w § 3 pkt. 4 uchwały nr I.6.2014 Rady Powiatu w Opatowie z dnia 1 grudnia 2014 roku w sprawie ustalenia diet dla radnych powiatu. Starosta pismem z dnia 5 grudnia 2016 roku przedstawił sposób realizacji nieprawidłowości poprzez wprowadzenie nowych zasad uchwałą Rady Powiatu w Opatowie Nr XXV.60.2015 z dnia 30 listopada 2016 roku. W związku z powyższym odstąpiono od wydania wniosku pokontrolnego dotyczącego tej nieprawidłowości.

Powiat jest właścicielem nieruchomości, które nie zostały oddane w posiadanie na rzecz podmiotów zewnętrznych oraz jednostek organizacyjnych Powiatu. Są to zarówno użytki rolne jak również grunty zabudowane i zurbanizowane. Zatem Powiat jest podatnikiem podatku rolnego na podstawie art. 1 i art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym⁶ oraz podatku od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1-2 oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych. Powiat zaniechał złożenia za 2016 rok oraz lata wcześniejsze deklaracji na podatek rolny, co narusza art. 6a ust. 8 ustawy o podatku rolnym oraz zaniechał złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości, co narusza art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁷. W konsekwencji powyższego zaniechano zapłaty należnego gminom Powiatu Opatowskiego podatku rolnego i podatku od nieruchomości.

Na podstawie dokumentacji Starostwa ustalono, że według stanu na 31.12.2015 roku:

- przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości jest 7 działek gruntu o łącznej powierzchni 15.374 m². Działki zabudowane są następującymi budynkami: 4-kondygnacyjny o pow. zabudowy 869 m², 1-kondygnacyjny o pow. zabudowy 321 m², 2-kondygnacyjny o pow. zabudowy 371 m², 4 kondygnacyjny o pow. zabudowy 211 m², który został wynajęty.

- przedmiotem opodatkowania podatkiem rolnym są 3 działki gruntu o łącznej powierzchni 5.110 m².

Jednocześnie ustalono, że Starosta, zaniechał złożenia za 2016 rok oraz lata wcześniejsze deklaracji na podatek od nieruchomości oraz na podatek leśny w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa, które nie zostały oddane w posiadanie na rzecz podmiotów zewnętrznych, co narusza art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym⁸. Obowiązek złożenia deklaracji podatkowej przez Starostę w imieniu Skarbu Państwa wynika z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami⁹, zgodnie z którym zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej.

Skarb Państwa jest podatnikiem podatku od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1-2 ustawy o podatku leśnym oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W czasie kontroli sporządzono stosowne zestawienia nieruchomości podlegających opodatkowaniu za lata 2011-2016, lecz nie sporządzono deklaracji podatkowych.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 617 z późn. zm., dalej ustawa o podatku rolnym,

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm., dalej ustawa o podatkach i opłatach lokalnych,

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 374 z późn. zm., dalej ustawa o podatku leśnym,

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm., dalej ustawa o gospodarce nieruchomościami,

Starosta w załączeniu do pisma z dnia 5 grudnia 2016 roku przesłał do RIO dokumenty potwierdzające przekwalifikowanie gruntów oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako tereny komunikacyjne na grunty rolne, nieużytki oraz drogi o pow. 11.900 m². Starosta uznał, że grunty sklasyfikowane jako dr-drogi wyłączone są z opodatkowania.

Izba wyjaśnia, że zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie podlegają opodatkowaniu grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych. Zatem jeżeli przedmiotowe grunty nie zostały zajęte pod pasy drogowe dróg powiatowych, to podlegają one opodatkowaniu na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W zakresie zamówień publicznych

Zamawiający dokonując ustalenia wartości szacunkowej zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Bankowa obsługa budżetu Powiatu Opatowskiego, wraz z jego jednostkami budżetowymi powiązanych z budżetem Powiatu Opatowskiego w okresie od 1.06.2015 do dnia 31.05.2017 r.” uwzględnił w niej wysokość wydatków w kwocie 120.000,00 zł netto za wykonanie przelewów nie stanowiących wartości zamówień tego samego rodzaju. Kwota ta określała wydatki które zamawiający mógłby ponieść w okresie późniejszym. Powyższe narusza art. art. 34 ust. 1 pkt.1, ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰.

W wyniku kontroli postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Wykonanie obsługi prawnej wydziałów komórek Starostwa Powiatowego w Opatowie, oraz jednostek organizacyjnych Powiatu Opatowskiego: Zarząd Dróg Powiatowych w Opatowie w roku 2013” stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Zamawiający uznał, iż cena oferty najkorzystniejszej złożonej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Wykonanie obsługi prawnej wydziałów komórek Starostwa Powiatowego w Opatowie, oraz jednostek organizacyjnych Powiatu Opatowskiego: Zarząd Dróg Powiatowych w Opatowie w roku 2013”. jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia, lecz nie zwrócił się do wykonawcy o udzielenie wyjaśnień, w tym o złożenie dowodów, dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny co narusza art. 90 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zamawiający bezpodstawnie odrzucił ofertę złożoną w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Wykonanie obsługi prawnej wydziałów komórek Starostwa Powiatowego w Opatowie, oraz jednostek organizacyjnych Powiatu Opatowskiego: Zarząd Dróg Powiatowych w Opatowie w roku 2013” ze względu na rażąco niską cenę bez uprzedniego wezwania Wykonawcy do złożenia wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny czym naruszył art. 90 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zamawiający w trakcie badania ofert pod względem spełniania warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Wykonywanie obsługi prawnej wydziałów komórek Starostwa Powiatowego w Opatowie, oraz jednostek organizacyjnych Powiatu Opatowskiego: Zarząd Dróg

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm., dalej ustawa Prawo zamówień publicznych

Powiatowych w Opatowie w roku 2013" nie wezwał Wykonawców do uzupełnienia brakujących dokumentów czym naruszył art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W kosztorysie inwestorskim na roboty budowlane, opracowanym w ramach realizacji zamówienia publicznego pn. „Rozbudowa, przebudowa oraz termomodernizacja obiektu Domu Pomocy Społecznej w Sobowie filia w Suchodółce”, cena brutto obliczona została przy uwzględnieniu 23 %, zamiast 8 % podatku VAT dla prac wewnątrz budynku. Nieprawidłowość narusza art. 41 ust 2, ust. 12, ust. 12a, ust. 12b ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług. Stosownie do w/w przepisów obniżoną stawkę podatku stosuje się do dostawy, budowy, remontu, modernizacji, termomodernizacji, lub przebudowy obiektów budowlanych lub ich części zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym. Przez budownictwo objęte społecznym programem mieszkaniowym należy rozumieć obiekty budownictwa mieszkaniowego lub ich części, z wyłączeniem lokali użytkowych, oraz lokale mieszkalne w budynkach mieszkalnych sklasyfikowanych w Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych w dziale 12, a także obiekty sklasyfikowane w PKOB w klasie ex 1264 – wyłącznie budynki instytucji ochrony zdrowia świadczących usługi i zakwaterowanie z opieką lekarską i pielęgniarską zwłaszcza dla ludzi starszych i niepełnosprawnych, z zastrzeżeniem art. 41 ust. 12b ustawy o podatku od towarów i usług. Zgodnie z art. 41 ust. 12b ustawy o podatku od towarów i usług, do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym, określonego w art. 41 ust. 12a nie zalicza się budynków mieszkalnych jednorodzinnych których powierzchnia użytkowa przekracza 300 m², oraz lokali mieszkalnych których powierzchnia użytkowa przekracza 150 m². Stanowisko Izby potwierdza interpretacja Ministra Finansów PT8/033/26/237/SBA/14/RD3615 z dnia 16 kwietnia 2014.

Błędne określenie stawki podatku VAT na etapie sporządzenia kosztorysu inwestorskiego skutkowało tym, iż Zamawiający na etapie badania i oceny ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, nienależnie przyjął jako obowiązującą stawkę podstawową tj. 23% podatku VAT dla prac wewnątrz budynku. Na przetarg wpłynęły 4 oferty, w tym 3 z nich zawierały 23 % podatku VAT, zaś 1 zawierała stawkę mieszaną 8 % i 23 % podatku VAT. Oferty zawierające 23 % podatku VAT uznano za ważne, zaś ofertę zawierającą stawkę mieszaną 8 % i 23 % podatku VAT odrzucono, jako zawierającą błędy w obliczeniu ceny na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zamawiający nie określił w SIWZ, w tym we wzorze umowy oraz wzorze oferty sposobu obliczenia ceny ofertowej w zakresie podatku VAT, co narusza art. 36 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawiera co najmniej opis sposobu obliczenia ceny.

Przygotowanie postępowania bez zachowania należytej staranności spowodowało, że Zamawiający otrzymał oferty nieporównywalne, tj. zawierające różne stawki podatku VAT.

W zaistniałej sytuacji Zamawiający nie mógł poprawić ofert na podstawie art. 87 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, albowiem nie wskazał w SIWZ stawki podatku VAT.

Zamawiający nie mógł również dokonać odrzucenia oferty zawierającej stawkę mieszaną 8 % i 23 % podatku VAT na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, w której cena została obliczona w inny sposób niż zamawiający zakładał lub uznał za zgodne z przepisami prawa podatkowego.

W roku 2014 dokonano wydatku w kwocie 115.019,98 zł brutto na zakup sprzętu medycznego w postaci 4 szt. paneli jednostanowiskowych, 8 szt. paneli dwustanowiskowych, 7 szt. paneli

trzystanowiskowych. Sprzęt medyczny został przekazany na podstawie umowy użyczenia Spółce Twoje Zdrowie, a następnie Spółce TOP MEDICUS do wykorzystania na prowadzenie działalności leczniczej tj. na stacjonarne i całodobowe świadczenia szpitalne. Wydatek został dokonany bez podstawy prawnej, albowiem Starostwo Powiatowe nie jest podmiotem leczniczym oraz nie wykonuje działalności leczniczej. Nieprawidłowość narusza art. 3 i art. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹¹ oraz art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych¹². Powiat nie mógł również udzielić podmiotowi wykonującemu działalność leczniczą dotacji na inwestycje, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego, co wynika z art. 114 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej.

W zakresie rozliczenia udzielonych dotacji

W 2015 roku z budżetu Powiatu przekazano środki własne na funkcjonowanie Warsztatu Terapii Zajęciowej prowadzonego przy Domu Pomocy Społecznej w Zochcinku w formie dotacji podmiotowej zaklasyfikowanej w § 2580 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych”. Dom Pomocy Społecznej w Zochcinku jest własną jednostką budżetową Powiatu Opatowskiego a to znaczy, że nie może być uznawany jako jednostka niezaliczana do sektora finansów publicznych. Powyższe narusza art. 11 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym finansowanie Domu Pomocy Społecznej jako jednostki organizacyjnej winno być realizowane jako wydatki bieżące poprzez zasilenie własnej jednostki budżetowej przez Starostwo Powiatowe.

W 2015 roku meldunki o stanie osobowym uczniów w szkołach ZDZ w Opatowie za miesiące maj i czerwiec 2015 roku nie posiadają daty wpływu do Starostwa Powiatowego. Nieprawidłowość narusza § 40 pkt. 1 oraz 42 pkt. 1 ppkt. 1 i 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18.01.2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹³, zgodnie z którym „punkt kancelaryjny rejestruje przesyłki wpływające” oraz „przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny rejestruje na podstawie danych zawartych w treści pisma - w przypadku gdy istnieje możliwość otwarcia koperty i zapoznania się z treścią pisma oraz danych na kopercie”.

W zakresie gospodarki mieniem komunalnym

W 2015 roku Starostwo prowadziło ewidencję nieruchomości Powiatu, przedstawiającej bieżący stan nieruchomości należących do powiatowego zasobu nieruchomości oraz zachodzących w niej zmian. Ewidencja nie zawiera informacji o budynkach i lokalach znajdujących się w powiatowym zasobie nieruchomości. Powyższe narusza art. 23 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 25b ustawy o gospodarce nieruchomościami, oraz w związku z art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1638 z późn. zm., dalej ustawa o działalności leczniczej

¹² Dz. U. 2016 poz. 1870 z późn. zm., dalej ustawa o finansach publicznych,

¹³ Dz. U. z 2011 r. Nr 14 poz. 67 z późn. zm., dalej rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych

i kartograficzne¹⁴. Gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości polega w szczególności na ewidencjonowaniu nieruchomości zgodnie z katastem nieruchomości. Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami.

Brak w ewidencji kolumn dotyczących oznaczenia nieruchomości w zakresie pełnej zgodności z katastem nieruchomości, tj. powierzchni budynków i lokali, w tym powierzchni znajdującej się we władaniu podmiotów, którym je udostępniono oraz powierzchni nierozdysponowanych narusza art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z art. 20 ust. 1-2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Również ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa nie zawiera informacji o budynkach i lokalach znajdujących się w tym zasobie nieruchomości.

Starosta w załączeniu do pisma z dnia 5 grudnia 2016 roku przesłał do RIO wydruki z ewidencji zasobu nieruchomości Powiatu zawierające informacje dotyczące budynków i lokali. Wobec powyższego odstąpiono od wydania wniosku pokontrolnego dotyczącego tej nieprawidłowości.

Na 2015 rok nie opracowano planu wykorzystania zasobu Powiatu. Nieprawidłowość narusza art. 23 ust. 1d ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W 2015 roku w bezumownym posiadaniu Powiatowego Zarządu Dróg znajdowały się 4 działki o łącznej powierzchni 0,1850 ha, położone w pasie dróg powiatowych. Nie uregulowano prawnej formy władania nieruchomościami niezbędnymi do wykonywania działalności statutowej przez Powiatowy Zarząd Dróg poprzez ustanowienia trwałego zarządu nieruchomościami. Przedmiotowe nieruchomości ustawowo nie podlegają ustalaniu opłat rocznych. Stwierdzona nieprawidłowość narusza art. 43 ust. 1 i 5, w związku z art. 4 pkt 10, art. 44 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Starosta w załączeniu do pisma z dnia 23 listopada 2016 roku przesłał do RIO decyzje na podstawie których oddano przedmiotowe nieruchomości w trwały zarząd. Wobec powyższego odstąpiono od wydania wniosku pokontrolnego dotyczącego wydania przedmiotowych decyzji.

Kontrola wydanych w 2015 roku decyzji o oddaniu w trwały zarząd nieruchomości wykazała następujące nieprawidłowości:

a) Decyzją z dnia 29.12.2015 roku ustalono opłatę roczną w wysokości 6.182,78 zł, stanowiącą 0,3 % wartości gruntu pod drogami w kwocie 20.274,66 zł oraz wartości budowli 2.040.651,05 zł. Wartość nieruchomości ustalono na podstawie ich wartości księgowej, zamiast wartości nieruchomości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Nieprawidłowość narusza art. 83 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym opłaty z tytułu trwałego zarządu ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3. Przepis art. 67 ust. 3 stanowi o wartości nieruchomości. Określenie wartości nieruchomości regulują przepisy działu IV rozdział 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiące iż wartość rynkową określa się dla nieruchomości, które są

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 z późn. zm., dalej ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne

lub mogą być przedmiotem obrotu. Rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego.

Starosta w załączeniu do pisma z dnia 23 listopada 2016 roku przesłał do RIO zmienioną z dniem 1 grudnia 2016 roku decyzję w sprawie trwałego zarządu zawierającą opłatę roczną w wysokości 3.515,44 zł ustaloną na podstawie operatu szacunkowego. Nadpłata za grudzień 2016 roku w wysokości 225,92 zł została zwrócona.

Wobec powyższego odstąpiono od wydania wniosku pokontrolnego dotyczącego zmiany przedmiotowej decyzji.

b) Decyzją z dnia 27.01.2015 roku oddano w trwały zarząd nieruchomości na rzecz Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie. Nieruchomość przeznaczono na utworzenie placówki opiekuńczo wychowawczej. Opłata roczna została ustalona w wysokości 876,22 zł i stanowi 0,3 % od wartości nieruchomości w kwocie 292.073 zł. Wartość nieruchomości w celu wyliczenia opłaty rocznej ustalono na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego we wrześniu 2013 roku przez rzeczoznawcę majątkowego. Rzeczoznawca nie umieścił na operacie szacunkowym stosownej klauzuli o jego aktualności. Nieprawidłowość narusza art. 156 ust. 1 i ust. 3-4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego. Operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia. Operat szacunkowy może być wykorzystywany po upływie 12 miesięcy, po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego. Potwierdzenie aktualności operatu następuje przez umieszczenie stosownej klauzuli w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę, który go sporządził.

c) Opłaty roczne za pierwszy rok po ustanowieniu trwałego zarządu ustalono proporcjonalnie w stosunku do pozostałych miesięcy do wykorzystania w roku, zamiast proporcjonalnie w stosunku do pozostałego do wykorzystania w roku okresu trwałego zarządu, tj. do liczby dni, co narusza 82 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powyższe spowodowało zaniżenie ustalonych w 2015 roku 2 opłat rocznych w łącznej kwocie 62,81 zł.

W 2015 roku przeprowadzono postępowanie przetargowe na wydzierżawienie nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem Szpitala Powiatowego. W dniu 28.07.2015 roku zawarto umowę dzierżawy nieruchomości oraz użyczenia ruchomości. Wadium wniesione w pieniądzu przez oferenta nie zaliczono na poczet czynszu dzierżawnego, co narusza § 5 ust. 8 Uchwały Zarządu Powiatu nr 15.27.2015 z dnia 28.05.2015 roku w sprawie przyjęcia regulaminu w sprawie zasad wydzierżawiania, wynajmowania nieruchomości będących własnością Powiatu. W piśmie z dnia 14.12.2015 roku Kierownik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Mieniem poinformował Wydział Finansowy, aby zwrócić wadium wraz z odsetkami naliczonymi od dnia 11.09.2015 roku.

W związku z powyższym w dniu 16.12.2015 roku zapłacono odsetki za nieterminowy zwrot wadium w wysokości 65,38 zł.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej, a także niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej. Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Powiatu Opatowskiego poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Starosta oraz Skarbnik ponoszą w odpowiednim zakresie, odpowiedzialność z tytułu nadzoru, za opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały, na Skarbniku Powiatu. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych. Organem wykonawczym Powiatu jest Zarząd Powiatu, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Powiatu, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem Powiatu, (art. 32 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Zarząd wykonuje zadania Powiatu przy pomocy Starostwa Powiatowego (art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym), natomiast Starosta organizuje pracę Zarządu Powiatu i Starostwa Powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami Powiatu oraz reprezentuje Powiat na zewnątrz (art. 34 ust.1). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Starostwa, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Staroście (kierowniku jednostki) zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe ustalenia kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wnosi o ich wykorzystanie celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez realizację niżej przedstawionych wniosków pokontrolnych oraz podjęcie innych niezbędnych działań w celu niedopuszczenia do powstania podobnych nieprawidłowości w dalszej działalności.

1. Operacje gospodarcze ujmować w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną, na właściwych kontach, zgodnie z zasadami funkcjonowania kont określonymi w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku.
2. Operacje gospodarcze dotyczące zwiększenia lub zmniejszenia stanu środków trwałych ujmować w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego (miesiąca), w którym zdarzenia nastąpiły, zgodnie z art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości.
3. Zapewnić, aby dowody dotyczące zmian w stanie środków trwałych były sporządzane i przekazywane do Wydziału Finansowego w terminie umożliwiającym ujęcie zdarzeń w księgach rachunkowych poszczególnych okresów sprawozdawczych.
4. Środki trwałe o wartości wyższej niż 3.500,00 zł ujmować na koncie 011 „Środki trwałe” i w księgach pomocniczych do tego konta, zgodnie z § 6 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca

2010 roku i stosownie do zasad funkcjonowania tego konta określonych w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku.

5. W księgach rachunkowych na bieżąco ujmować zaangażowanie wydatków na koncie 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”, tj. jako etap poprzedzający płatność wydatków stosownie do zasady funkcjonowania konta 998 określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku.
6. Dochody ze sprzedaży nieruchomości, dochody ze sprzedaży rzeczy ruchomych klasyfikować, zgodnie z postanowieniami załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
7. W deklaracji Powiatu w oraz deklaracji Skarbu Państwa w sprawie podatku od nieruchomości prawidłowo wykazywać do opodatkowania grunty i budynki, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, na podstawie ewidencji zasobu nieruchomości powiatowych oraz ewidencji zasobu Skarbu Państwa jak również innych dokumentów. W deklaracjach wykazywać również nieruchomości zwolnione ustawowo, w tym grunty zadrzewione i zakrzewione oraz nieużytki na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W deklaracji nie wykazywać nieruchomości nie podlegających opodatkowaniu, zgodnie z art. 2 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 2 i pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.
8. Deklaracje sporządzać na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.
9. Sporządzić i przesłać do właściwych gmin według miejsca położenia nieruchomości deklaracje Powiatu za lata 2011-2016 sprawie podatku od nieruchomości i podatku rolnego oraz deklaracje Skarbu Państwa za lata 2011-2016 sprawie podatku od nieruchomości i podatku leśnego.
10. Ustalenia wartości szacunkowej dokonywać w oparciu o łączną wartość zamówień tego samego rodzaju udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym stosownie do art. 34 ust. 1 pkt. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Przy wycenie szacunkowej uwzględniać tylko opłaty faktycznie poniesione przez Zamawiającego, związane z prowadzeniem rachunku bieżącego oraz rachunków pomocniczych tzn. wszelkie opłaty, prowizje, odsetki oraz inne świadczenia mające charakter wynagrodzenia z tytułu wykonywanych usług bankowych stosownie do art. 34 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych.
11. Dokonywać z należytą starannością oceny oferty pod względem zaoferowanej ceny, a w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 90 ust. 1, ust. 1a ustawy Prawo zamówień publicznych wezwać Wykonawcę do złożenia wyjaśnień w sprawie zaoferowania rażąco niskiej ceny gdy zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia, a także gdy cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia; wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień.
12. Odrzucać tylko ofertę wykonawcy, który na wezwanie Zamawiającego nie złożył wyjaśnień w sprawie

- rażąco niskiej ceny lub jeżeli dokonana ocena wyjaśnień wraz z dostarczonymi dowodami potwierdza, że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia stosownie do art. 90 ust 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.
13. W przypadku stwierdzenia braku w złożonej ofercie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu wzywać Wykonawców do ich uzupełnienia stosownie do art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.
 14. Przestrzegać obowiązku oceny wykonanych kosztorysów inwestorskich, o których stanowi art. 33 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, pod względem prawidłowości zastosowanej stawki podatku VAT dla robót budowlanych w budownictwie kubaturowym, stosownie do art. 41 ust 2, ust. 12, ust. 12a, ust. 12b ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług. Określać w SIWZ sposób obliczenia ceny ofertowej w zakresie podatku VAT, stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo zamówień publicznych, w celu prawidłowego stosowania przepisów art. 87 i art. 89 ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie wyjaśnień dotyczących złożonych ofert, zasad poprawiania ofert przez zamawiającego, przesłanek odrzucenia oferty.
 15. Zaniechać dokonywania wydatków na zakup aparatury i sprzętu medycznego, o której stanowi art. 114 pkt 3 ustawy o działalności leczniczej, albowiem Starostwo Powiatowe nie jest podmiotem leczniczym oraz nie wykonuje działalności leczniczej, stosownie do art. 3 i art. 4 ustawy o działalności leczniczej.
 16. Środki finansowe na funkcjonowanie Warsztatu Terapii Zajęciowej przy Domu Pomocy Społecznej w Zochcinku pochodzące ze środków własnych Powiatu przekazywać własnej jednostce budżetowej na realizację jej planu finansowego, zgodnie z art. 11 ustawy o finansach publicznych.
 17. Zamieszczać na dokumentach wpływających do Starostwa Powiatowego datę wpływu, stosownie do § 40 pkt. 1 oraz 42 pkt. 1 ppkt. 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.
 18. Opracować plany wykorzystania zasobu Powiatu, zgodnie z art. 23 ust. 1d ustawy o gospodarce nieruchomościami.
 19. Wartość nieruchomości w celu określenia opłaty rocznej za oddanie nieruchomości w trwały zarząd ustalać na podstawie aktualnego operatu szacunkowego, zgodnie z art. 156 ust. 1 i ust. 3-4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
 20. Opłaty roczne za pierwszy rok po ustanowieniu trwałego zarządu określać proporcjonalnie w stosunku do pozostałego do wykorzystania w roku okresu trwałego zarządu, tj. do liczby dni, zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dokonać zmiany wydanych w 2015 roku decyzji w tym zakresie.
 21. Wadium wniesione w pieniądzu przez oferenta biorącego udział w przetargu na wydzierżawienie nieruchomości zaliczać na poczet czynszu dzierżawnego, zgodnie z § 5 ust. 8 Uchwały Zarządu Powiatu nr 15.27.2015 z dnia 28.05.2015 roku w sprawie przyjęcia regulaminu w sprawie zasad wydzierżawiania, wynajmowania nieruchomości będących własnością Powiatu.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje od Pana Starosty zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków zawartych w wystąpieniu służy prawo złożenia zastrzeżeń na podstawie art. 9 ust. 3 i ust. 4 przedmiotowej ustawy do tutejszego Kolegium, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Do wiadomości:

Rada Powiatu Opatowskiego


ZASTĘPCA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach
mgr Zbigniew Rękas