



*Sekretarz
Skorski
17.07.2015*

**Uchwała Nr 181/g220/I/15
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 9 lipca 2015r.**

Działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 z późn. zm.) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

postanawia:

- 1) uwzględnić zastrzeżenia Wójta Gminy Damnica w odniesieniu do wniosku zawartego w pkt 9 lit. a wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku Nr WK/0804/20/36/K/2014 z dnia 26 maja 2015r.,**
- 2) oddalić zastrzeżenia Wójta Gminy Damnica do wniosków zawartych w pkt 4 lit. a, pkt 9 lit. b, pkt 10 i pkt 11 lit. b ww. wystąpienia pokontrolnego.**

UZASADNIENIE

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził w okresie od dnia 3 grudnia 2014r. do dnia 27 marca 2015r. kontrolę kompleksową gminy Damnica. Celem kontroli – obejmującej lata: 2010 – 2013 – było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Gminy i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

Wyniki kontroli ujęto w protokole kontroli podpisanym przez obie strony w dniu 27 marca 2015r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Grzegorzowi Jaworskiemu – Wójtowi Gminy Damnica.

W związku z wynikami przeprowadzonej kontroli kompleksowej sformułowane zostało wystąpienie pokontrolne o numerze WK/0804/20/36/K/2014 z dnia 26 maja 2015r., w którym wskazano nieprawidłowości dostrzeżone podczas kontroli, jak również zawarto wnioski mające na celu usunięcie stwierdzonych uchybień oraz zapobieżenie ich ponownemu wystąpieniu w przyszłości.

W **pkt 4 lit. a** wystąpienia pokontrolnego wskazano jako nieprawidłowość:

- sporządzenie zbiorczego sprawozdania Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za 2013 rok na podstawie sprawozdań jednostek budżetowych gminy oraz sprawozdania gminy Damnica – Organ na podstawie m. in. zapisów konta 901 – „Dochody budżetu”, czym naruszono postanowienia § 2 ust. 3 w zw. z § 3 ust. 2 załącznika Nr 39 – Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego do obowiązującego do dnia 23 stycznia 2014r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

W **pkt 9 lit. a i lit. b** wskazano nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych i realizacji zawartych umów, tj.:

a) ustalenie szacunkowej wartości robót budowlanych na przebudowę drogi gminnej w m. Zagórzycy etap I (umowa Nr 271.11.2011 z dnia 30 września 2011r. z ceną: 403.013,13 zł) w oparciu o ceny aktualnie występujące na rynku, czym naruszono postanowienia art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 907 z późn. zm.).

Stosownie do wskazanego przepisu wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie:

- kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym,
- planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.

b) Wypłacenie wynagrodzenia za wykonanie robót dodatkowych (zleconych umową Nr IB.7011.21.2012 z dnia 9 listopada 2012r. z ceną 16.224,71 zł) do zadania: Przebudowa drogi gminnej w m. Zagórzycyca etap II (umowa nr W.1.272.10.2012 z dnia 25 października 2012r.) w wysokości 16.224,71 zł w dniu 28 grudnia 2012r., tj. przed dniem spełnienia warunku do otrzymania wynagrodzenia, którym był bezusterkowy końcowy odbiór robót (którego dokonano w dniu 1 marca 2013r.), czym naruszono postanowienia w/w umów oraz art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

W § 4 umowy Nr IB.7011.21.2012 zawarto odesłanie w sprawach nią nieuregulowanych do postanowień umowy głównej nr W.1.272.10.2012 – m. in. do zagadnienia terminu i warunków płatności wynagrodzenia. Sprawy te zostały uregulowane w § 5 ust. 1 i 2 umowy nr W.1.272.10.2012 w następujący sposób: „Rozliczenie za wykonane roboty będzie się odbywało na podstawie faktury VAT złożonej na dziennik podawczy zamawiającego, płatne przelewem na nr konta wykonawcy (...) za prace zakończone odbiorem końcowym robót. Integralnym załącznikiem będzie bezusterkowy protokół końcowego odbioru robót, potwierdzony przez Kierownika Budowy, Inspektora Nadzoru i Zamawiającego. Termin płatności faktury ustala się na 14 dni po bezusterkowym odbiorze wykonanego zadania”.

W **pkt 10** wystąpienia pokontrolnego wskazano jako nieprawidłowość:

- dokonanie w 2012 roku modernizacji trzech zatoczek autobusowych (wartość nakładów ogółem: 13.852,62 zł) znajdujących się w pasach dróg powiatowych (nie wchodzących w skład mienia komunalnego gminy Damnica), czym naruszono art. 19 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 20 pkt 4 i art. 20 f pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 460) w zw. z art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.).

W **pkt. 11 lit. b** wskazano nieprawidłowość dotyczącą naruszenia przepisów wewnętrznych jednostki tj.:

- dokumentowanie wypłacenia gotówką w kasie Urzędu Gminy wynagrodzeń na podstawie list płac (71 list płac – wszystkie poddane kontroli) własnymi zbiorczymi dowodami wypłaty wystawionymi przez kasjera, które następnie nie były sprawdzone pod względem merytorycznym i formalnym oraz nie były zatwierdzone do wypłaty, czym naruszono § 7 Instrukcji dotyczącej gospodarki kasowej w Urzędzie Gminy Damnica wprowadzonej jako załącznik Nr 6 do zarządzenia Nr 12/2012 Wójta Gminy Damnica z dnia 6 lutego 2012r. w sprawie przyjęcia zasad (polityki) prowadzenia rachunkowości dla Urzędu Gminy Damnica oraz określenia obowiązującej dokumentacji w tym zakresie.

W odniesieniu do wyżej stwierdzonych nieprawidłowości w wystąpieniu pokontrolnym, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, sformułowano, między innymi, wnioski o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości poprzez:

1. sporządzanie sprawozdań budżetowych zgodnie z postanowieniami rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej,
2. przestrzeganie Prawa zamówień publicznych, ustawy o finansach publicznych oraz zawartych z wykonawcami umów przy udzielaniu i rozliczaniu zamówień publicznych,
3. dokonywanie wydatków inwestycyjnych w zakresie zadań należących do właściwości gminy albo ich wykonywanie na mocy porozumień o przejęciu zadania do realizacji lub udzieleniu pomocy innej jednostce samorządu terytorialnego,
4. przestrzeganie wewnętrznych przepisów jednostki.

Ponadto w przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym poinformowano Wójta Gminy Damnica o przysługującym prawie zgłoszenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu (zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych) w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem Prezesa tutejszej Izby.

W dniu 10 czerwca 2015 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęło pismo Wójta Gminy Damnica z dnia 10 czerwca 2015r., w którym Wójt zgłosił zastrzeżenia do

wystąpienia pokontrolnego w części objętej pkt 4 lit. a, 9 lit. a i b, pkt 10 i pkt 11 lit. b wskazując na następujące okoliczności.

W odniesieniu do **pkt 4 lit. a** wystąpienia pokontrolnego w ocenie Wójta Gminy sprawozdania jednostkowe jednostek podległych gminie Rb-27S (w tym Urzędu Gminy) sporządzane są zgodnie z przepisami na podstawie ewidencji analitycznej, prowadzonej do konta 130 – Rachunek bieżący jednostki, w zakresie wpływów planowanych, należnych wykonywanych i otrzymanych oraz należności pozostałych do zapłaty i nadpłat. Z kolei sprawozdania jednostkowe organu na podstawie ewidencji księgowej, prowadzonej na kontach dla budżetu organu w uzgodnieniu z zapisami konta 901 – Dochody budżetu, prowadzonego według podziałek planu finansowego. Wobec powyższego dane w nich zawarte wynikają z ewidencji księgowej.

Ponadto sporządzanie oddzielnych sprawozdań z wykonania dochodów organu jest uzasadnione ze względu na wyodrębnienie ich w programie „Besti@” Systemie Zarządzania Budżetami jednostek samorządu terytorialnego.

Od dnia wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości (24 stycznia 2014r.), w którym dodano ust. 2 w § 4 Załącznika Nr 39 do przedmiotowego rozporządzenia, uregulowano kwestie sporządzania sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu z wykonania planu dochodów budżetowych, jednakże nie zmieniono programu „Besti@”, w tym zakresie.

Zatem, w ocenie Wójta Gminy Damnica, zarzut naruszenia § 2 ust. 3 w zw. z § 3 ust. 2 załącznika Nr 39 – Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego do obowiązującego do dnia 23 stycznia 2014r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej nie jest zasadny.

W odniesieniu do **pkt 9 lit. a** wystąpienia pokontrolnego Wójt podniósł, że ustalenie szacunkowej wartości robót budowlanych na przebudowę drogi gminnej w m. Zagórzycy, etap I (umowa Nr 271.11.2111 z dnia 30 września 2011r. z cena 403.013.13 zł) nastąpiło na podstawie zaktualizowanego w czerwcu 2011r. kosztorysu inwestorskiego, na kwotę 995.510,76 zł netto, którego integralną część stanowi dokument: „Kosztorys Przebudowa drogi gminnej w m. Zagórzycy – etap I”, na kwotę 365.759,22 zł netto. We wniosku o wszczęcie postępowania o zamówienie publiczne z dnia 25 sierpnia 2011r. dotyczącego przebudowy drogi gminnej w miejscowości Zagórzycy – poszerzenie jezdni, wykonanie nowej nawierzchni asfaltowej, chodników i zjazdów, realizowanej w ramach zadania inwestycyjnego „Przebudowa drogi gminnej w Zagórzycy”, omyłkowo wpisano, że ustalenie szacunkowej wartości zamówienia netto, w wysokości 365.853,66 zł, nastąpiło na podstawie analizy cen rynkowych z roku bieżącego. Wójt dodał również, iż kwota zabezpieczona w budżecie Gminy Damnica na realizację omawianego zadania została zaplanowana na podstawie zaktualizowanego kosztorysu inwestorskiego, dotyczącego I etapu inwestycji. Kwota uwzględniona w budżecie wynosiła 450.000 zł brutto, a kwota z kosztorysu inwestorskiego wynosiła 449.883,84 zł.

Zatem, w ocenie Wójta, wskazana nieprawidłowość jest bezzasadna.

W doniesieniu do **pkt 9 lit. b** wystąpienia pokontrolnego Wójt podniósł, iż wypłaty wynagrodzenia na rzecz wykonawcy w dniu 28 grudnia 2012 r. za roboty dodatkowe, stwierdzone protokołem konieczności z dnia 9 listopada 2012r., dokonano na podstawie protokołu odbioru końcowego z dnia 3 grudnia 2012r., po zrealizowaniu przez wykonawcę wszystkich robót dodatkowych, uwzględnionych w umowie nr IB.7011.21.2012 z dnia 9 listopada 2012r. Potwierdza to jednoznacznie treść pkt 5 przywołanego protokołu, stanowiącego, że „Komisja po wizji w terenie i zapoznaniu się z dokumentacją stwierdza, że roboty zostały wykonane zgodnie z zamówieniem i warunkami technicznymi na ogólną wartość 13.190,82+VAT”. Z kolei zapis zawarty w pkt 6 protokołu odbioru końcowego z dnia 3 grudnia 2012r. w brzmieniu „usunąć zastoiska wody przy wjeździe do nieruchomości nr 140/l. Termin usunięcia usterki – 30.04.2013r.” – posiada odniesienie do odrębnej działki, nieobjętej umową nr IB.7011.21.2012r. z dnia 9 listopada 2012r., jak również nieuwzględnionej w protokole konieczności, sporządzonym w tym samym dniu, a tym samym jej usunięcie nie było przedmiotem płatności dokonanej przez gminę Damnica, na rzecz wykonawcy w dniu 28 grudnia 2012r.

Usterka wskazana w punkcie 6 protokołu odbioru końcowego została stwierdzona bezpośrednio w trakcie jego trwania w dniu 3 grudnia 2012r. i pozostaje bez związku z umową nr

IB.7011.21.2012, na której podstawie dokonano powyżej przywołanej płatności na rzecz wykonawcy. Przedmiotowa usterka podlegała usunięciu, zgodnie z § 9 ust. 1 umowy Nr W1.272.10.2012 z dnia 25 października 2012r., zgodnie, z którym „wykonawca usunie wady i usterki powstałe w trakcie realizacji przedmiotu (...) w innym terminie uzgodnionym przez strony”.

Zatem, w ocenie Wójta, wydatki publiczne gminy Damnica dokonywane były w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zawartych umów.

W odniesieniu do **pkt 10** wystąpienia pokontrolnego Wójt Gminy Damnica podniósł, że konieczność realizacji przedmiotowych zadań wynikała bezpośrednio z ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg.

Z uwagi na stan techniczny terenu w obrębie wskazanych przystanków, utrzymanie czystości i porządku było możliwe jedynie po utwardzeniu tego terenu. Najbardziej gospodarną, a jednocześnie efektywną i skuteczną metodą modernizacji zatoczek autobusowych było ich utwardzenie betonem.

Wójt podkreślił przy tym, iż powyższe miało wpływ na poprawę bezpieczeństwa lokalnej społeczności, a tym samym na realizację zadań wynikających z ustawy o samorządzie gminnym.

W odniesieniu do **pkt 11 lit. b** wystąpienia pokontrolnego Wójt Gminy Damnica podniósł, że wypłata wynagrodzeń gotówką w kasie Urzędu Gminy Damnica dokonywana jest na podstawie źródłowych dowodów kasowych, sprawdzanych pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzanych do wypłaty, a mianowicie na podstawie list plac, które przechowywane są w odrębnym segregatorze. Nie są tworzone zastępcze dowody wypłat gotówki, a jedynie drukowane są zestawienia wykonanych operacji, ujętych w raporcie kasowym. Ponadto dla własnej kontroli, sporządzane są zestawienia pobrania gotówki z banku do kasy, na określone wydatki, które nie są wymagane obowiązującymi normami prawnymi, ani też faktycznie nie stanowią podstawy wypłaty.

Zatem, w ocenie Wójta, bezpodstawny jest zarzut naruszenia § 7 Instrukcji dotyczącej gospodarki kasowej w Urzędzie Gminy Damnica.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdza, co następuje:

zgodnie z art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych rozpatrują kolegia izb. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko, stosownie do brzmienia art. 9 ust. 4 powołanej wyżej ustawy, zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Wójtowi Gminy Damnica przysługiwało prawo zgłoszenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

Złożone zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, będące przedmiotem rozpoznania Kolegium Izby, dotyczą zarzutu naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie.

W zakresie zarzutu **pkt 4 lit. a** wystąpienia pokontrolnego, Kolegium tut. Izby stwierdza, co następuje.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdania zbiorcze są sporządzane przez przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego (urzędu), jako jednostki budżetowej i jako organu (§ 6 ust. 1 pkt 3), a kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (§ 9 ust. 2).

Natomiast zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 2 w związku z § 2 ust. 4 załącznika Nr 39 – Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego do w/w rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdania jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek budżetowych sporządza się w zakresie wpływów planowanych, należnych, wykonanych i otrzymanych oraz należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto (należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane) oraz nadpłaty (kwoty nadpłacone). Dochody wykonane

wykazuje się na podstawie danych księgowości analitycznej dochodów budżetowych do rachunku bieżącego - subkonto dochodów oraz do kasy jednostki i zapłaconych kartą płatniczą (tj. konta 130 „Rachunek bieżący jednostki”).

Ponadto zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 289) do przychodów urzędu jednostki samorządu terytorialnego zalicza się dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego nieujęte w planach finansowych innych samorządowych jednostek budżetowych. Dotyczy to dochodów z tytułu subwencji, dotacji, środków z UE, jak również udziałów w podatkach.

Analogicznie to zagadnienie obecnie reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W ocenie Kolegium tut. Izby sporządzenie zbiorczego sprawozdania Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za 2013 rok na podstawie sprawozdań jednostek budżetowych gminy oraz sprawozdania gminy Damnica – Organ na podstawie m. in. zapisów konta 901 – „Dochody budżetu” jest działaniem nieprawidłowym. Zatem Kolegium tut. Izby nie uwzględnia zastrzeżenia Wójta Gminy w tym zakresie.

W odniesieniu do nieprawidłowości dotyczącej ustalenia szacunkowej wartości robót budowlanych na przebudowę drogi gminnej w m. Zagórzycy, etap I - w oparciu o ceny aktualnie występujące na rynku, czym naruszono postanowienia art. 33 ust. 1 ustawy. Prawo zamówień publicznych (**pkt 9 lit. a** wystąpienia pokontrolnego), Kolegium tut. Izby stwierdza, co następuje.

Z wniosku o wszczęcie postępowania o zamówienie publiczne na „Przebudowę drogi gminnej w miejscowości Zagórzycy – poszerzenie jezdni, wykonanie nowej nawierzchni asfaltowej, chodników i zjazdów realizowanej w ramach zadania inwestycyjnego „Przebudowa drogi gminnej w Zagórzycy” określono szacunkową wartość zamówienia netto na podstawie analizy cen rynkowych z roku bieżącego. Wniosek ten został podpisany przez Wójta Gminy Damnica. Następnie z protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego dot. w/w przedmiotu zamówienia wynika również, że wartość zamówienia została ustalona w dniu 25 sierpnia 2011r. na podstawie analizy cen rynkowych roku bieżącego. Protokół z postępowania zatwierdził Wójt Gminy Damnica. Wójt złożył oświadczenie, że podczas przeprowadzonej kontroli została złożona pełna dokumentacja związana z planowaniem, zleceniem, realizacją i rozliczeniem w/wym. zadania.

Zgodnie z treścią art. 33 ust. 1 ustawy. Prawo zamówień publicznych wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie:

- kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym,
- planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.

Z zastrzeżeń Wójta złożonych do wystąpienia pokontrolnego wynika, że omyłkowo wpisano, iż ustalenie szacunkowej wartości netto w wysokości 365.853,66 PLN nastąpiło na podstawie analizy cen rynkowych z roku bieżącego.

Z kosztorysu inwestorskiego na przebudowę drogi gminnej w m. Zagórzycy wynika, że wartość zadania została ustalona na jego podstawie.

Wprawdzie z wniosku o wszczęcie postępowania, jak i protokołu z postępowania wynika, że wartość szacunkowa została ustalona na podstawie analizy cen rynkowych z roku bieżącego, to jednakże Kolegium tut. Izby uwzględniło wykazaną omyłkę i uznało, że oszacowanie prawidłowej wartości nastąpiło na podstawie wspomnianego kosztorysu.

Zatem Kolegium tut. Izby uwzględniło zastrzeżenie Wójta Gminy Damnica w tym zakresie.

Odnosząc się do nieprawidłowości dotyczącej wypłacenia wynagrodzenia za wykonanie robót dodatkowych do zadania: Przebudowa drogi gminnej w m. Zagórzycy etap II w wysokości 16.224,71 zł w dniu 28 grudnia 2012r., tj. przed dniem spełnienia warunku do otrzymania wynagrodzenia, którym był bezusterkowy końcowy odbiór robót, (którego dokonano w dniu 1 marca 2013r.), wskazanej w **pkt 9 lit. b** wystąpienia pokontrolnego, Kolegium tut. Izby ustaliło, co następuje.

W dniu 25 października 2012r. pomiędzy gminą Damnica, reprezentowaną przez Wójta Gminy, zwanym Zamawiającym a POL-DRÓG sp. z o.o. ul. Sandomierska 35 reprezentowaną przez Wykonawcę Damiana Kryszewskiego została zawarta umowa Nr W1.272.10.2012. Przedmiotem umowy była modernizacja drogi gminnej w Zagórzycy, poprzez korektę cech geometrycznych, wzmocnienie konstrukcji, budowę chodnika i zjazdów. Zakres prac obejmuje fragment drogi o długości ok. 265 m, poszerzenie jezdni do 6m, wykonanie chodnika jednostronnego z kostki betonowej typu POLBRUK o szerokości 1,5m.

Z treści § 5 ust. 1 i 2 umowy wynika, iż „Rozliczenie za wykonane roboty będzie się odbywało na podstawie faktury VAT złożonej na dziennik podawczy Zamawiającego, płatne przelewem na nr konta wykonawcy (...) za prace zakończone odbiorem końcowym robót. Integralnym załącznikiem będzie bezusterkowy protokół końcowego odbioru robót, potwierdzony przez Kierownika Budowy, Inspektora Nadzoru i Zamawiającego. Termin płatności faktury ustala się na 14 dni po bezusterkowym odbiorze wykonanego zadania”.

W dniu 9 listopada 2012r. w/w strony podpisały umowę Nr IB.7011.21.2012 na roboty budowlane. W związku z ujawnieniem w trakcie realizacji umowy konieczności wykonania robót dodatkowych, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji, której nie można było wcześniej przewidzieć, Zamawiający powierzył Wykonawcy do realizacji kolejny zakres robót. Strony określiły termin wykonania do dnia 25 listopada 2012r. i ustaliły wynagrodzenie Wykonawcy na wartość brutto 16.224,71 zł.

Ponadto w treści § 4 umowy zawarto odesłanie w sprawach nią nieuregulowanych do postanowień umowy głównej nr W.1.272.10.2012 – m. in. do zagadnienia terminu i warunków płatności wynagrodzenia. Następnie Wykonawca wystawił fakturę Nr CESDP/SFNE/1212/023 z dnia 13 grudnia 2012 roku na kwotę 16.224,71 zł, zaś zapłata nastąpiła w dniu 28 grudnia 2012 roku. Tymczasem protokół odbioru robót całości przedmiotowego zadania został podpisany dnia 1 marca 2013r. W protokole Komisja uznała, że roboty są odebrane zgodnie z umową.

Nadmienić przy tym należy, że odbiór robót budowlanych ma zasadnicze znaczenie dla rozliczeń między stronami kontraktu budowlanego. W uwagi na wzajemny charakter umowy o roboty budowlane, z chwilą odbioru aktualizuje się uprawnienie wykonawcy do żądania od inwestora wynagrodzenia. Ponadto odbiór stanowi potwierdzenie wywiązania się przez wykonawcę z jego obowiązków. W następstwie dopiero dokonanie odbioru bez zastrzeżeń, może stanowić przesłankę wydatkowania wynagrodzenia dla wykonawcy.

Biorąc pod uwagę postanowienia umowy Nr W1.272.10.2012. z dnia 25 października 2012r., a w szczególności jej postanowienia dotyczące rozliczenia za wykonane roboty, Kolegium tut. Izby oddaliło zastrzeżenia Wójta Gminy Damnica w powyższym zakresie.

Odnosząc się do nieprawidłowości polegającej na dokonaniu w 2012 roku modernizacji trzech zatoczek autobusowych znajdujących się w pasach dróg powiatowych (nie wchodzących w skład mienia komunalnego gminy Damnica), czym naruszono ustawę o drogach publicznych w związku z ustawą o samorządzie gminnym (**pkt 10** wystąpienia pokontrolnego), Kolegium tut. Izby stwierdziło, co następuje.

Stosownie do treści art. 6 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Natomiast z przepisów ustawy o drogach publicznych wynika, że zarządcami dróg dla dróg powiatowych są zarządy powiatów. Do zarządcy dróg natomiast należy m. in. utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2 tej ustawy.

Wskazany przepis nakazuje zarządcom dróg udostępnić nieodpłatnie gminie na jej wniosek część pasa drogowego w celu budowy, przebudowy i remontu wiat przystankowych lub innych urządzeń służących do obsługi podróżnych.

Z powyższego wynika, że modernizacja zatoczek autobusowych położonych w ciągu dróg powiatowych jest zadaniem powiatu jako zarządcy takich dróg. Jako sprawa zastrzeżona mocą ustawy na rzecz innego podmiotu nie może zatem wchodzić w zakres działania gminy.

Gmina może również wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu. W tym przypadku jedyną podstawą wykonywania tych zadań są porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym).

Z ustaleń kontroli nie wynika, aby gmina zawarła z właściwym powiatem porozumienie dot. wykonania w/w modernizacji, czy też udzieliła powiatowi pomocy rzeczowej.

Ponadto Wójt potwierdza fakt wystąpienia nieprawidłowości stanowiącej podstawę sformułowania wniosku zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Podkreślił, że dotychczasowe doświadczenie we współpracy z samorządem powiatu wskazuje, iż zadanie uznane za priorytetowe na poziomie gminy nie stanowi przesłanki do podjęcia się jego realizacji przez powiat.

Warto również zauważyć, że z powołanego przez Wójta przepisu art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jednoznacznie wynika, że obowiązkowym zadaniem własnym gminy jest utrzymanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg. Nie można więc w drodze wykładni celowościowej przyjmować w oparciu o ww. przepis, że gmina może w rzeczonym zakresie przedmiotowym dokonywać innych jeszcze rodzajowo czynności (np. modernizacji zatoczek autobusowych), które nie mieszczą się we wspomnianym określeniu ustawowym, czyli w zakresie utrzymania czystości i porządku.

Ponadto ugruntowane jest stanowisko w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, że w prawie administracyjnym nie obowiązuje zasada, iż to, co nie jest zabronione jest dozwolone, wręcz przeciwnie, zasadą prawa administracyjnego jest działanie ściśle na podstawach i w granicach prawa (zasada legalizmu), por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2007r. sygn. akt I OSK 50/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 czerwca 2014r. sygn. akt II SAB/Po 29/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2014r. sygn. akt I OSK 1270/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 października 2014r. sygn. akt II SA/Kr 1125/14.)

Zatem w świetle powyższych ustaleń Kolegium tut. Izby postanowiło oddalić w całości zastrzeżenie wniesione przez Wójta Gminy Damnica w przedmiotowym zakresie.

W odniesieniu do nieprawidłowości dotyczącej naruszenia przepisów wewnętrznych jednostki tj.: dokumentowania wypłacenia gotówką w kasie Urzędu Gminy wynagrodzeń na podstawie list płac (71 list płac – wszystkie poddane kontroli) własnymi zbiorczymi dowodami wypłaty wystawionymi przez kasjera, które następnie nie były sprawdzone pod względem merytorycznym i formalnym oraz nie były zatwierdzone do wypłaty, czym naruszono § 7 Instrukcji dotyczącej gospodarki kasowej w Urzędzie Gminy Damnica (**pkt 11 lit. b** wystąpienia pokontrolnego), Kolegium tut. Izby stwierdziło, co następuje.

Zgodnie z § 7 Instrukcji wypłata gotówki z kasy może nastąpić na podstawie źródłowych dowodów uzasadniających wypłatę tzn. na podstawie m. in. własnych źródłowych dowodów kasowych, dowodów wypłat KW. Własne źródłowe dowody kasowe i zastępcze dowody wypłat gotówki powinny być przed dokonaniem wypłaty sprawdzone pod względem merytorycznym i formalnym; procedura zobowiązuje do wykonania tych czynności zamieszczając na dowodach kasowych swój podpis i datę. Sprawdzone dowody zatwierdza do wypłaty Wójt i Skarbnik lub osoby przez nich upoważnione.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia przez właściwy organ jednostki kontrolowanej jest, stosownie do brzmienia art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Przypadek błędnej wykładni prawa polega na mylnym rozumieniu treści lub znaczenia przepisu prawnego, zaś niewłaściwe zastosowanie normy prawnej polegać może na wadliwym wyborze normy prawnej lub nieprawidłowej jej subsumpcji, tj. błędnym identyfikowaniem ustalonego stanu faktycznego z określonym przepisem prawnym i tym samym nieadekwatnym określeniem skutków prawnych wynikających z tego przepisu.

Wniesione przez Wójta zastrzeżenie nie zawiera zarzutu naruszenia przez tut. Izbę jakiegokolwiek przepisu prawa poprzez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a więc

nie spełnia formalnych kryteriów stawianych zastrzeżeniom w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych.

Zatem Kolegium tut. Izby nie uwzględniło zastrzeżenia Wójta w powyższym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią środek odwoławczy.



PREZES
Luiza Budner-Iwanicka