

Wrocław, 11 stycznia 2010 roku

WK.60/308/K-80/09

Pan
Grzegorz Średziński
Burmistrz Miasta Duszniki Zdrój

Rynek 6
57- 340 Duszniki Zdrój

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Duszniki Zdrój w okresie od 24 września do 26 listopada 2009 roku. Ustalenia kontroli przedstawione zostały w protokole, którego jeden egzemplarz został Panu przekazany w dniu jego podpisania.

Ponadto w ramach kontroli gospodarki finansowej Gminy, w okresie od 16 do 18 oraz 23 listopada 2009 roku, przeprowadzono kontrole gospodarki finansowej Szkoły Podstawowej z oddziałami integracyjnymi im. Bronisława Czecha i Heleny Marusarzówny w Dusznikach Zdroju. W oparciu o wyniki kontroli szczegółowo przedstawione w odrębnym protokole kontroli, do Szkoły Podstawowej wystosowano wystąpienie pokontrolne (przekazane Panu do wiadomości).

Kontrolą przeprowadzoną w Urzędzie Miejskim objęto m. in. losowo wybrane operacje finansowo – gospodarcze dokonane w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2009 r. w zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych, wydatków budżetowych, prawidłowości i skuteczności gospodarowania mieniem komunalnym, inwentaryzacji mienia jednostki, a także powiązań budżetu z jednostkami organizacyjnymi gminy.

Z jej ustaleń wynika, że w wielu dziedzinach działalność Urzędu Miejskiego nie budziła zastrzeżeń, a gotowość pracowników jednostki do współpracy z kontrolującymi w zakresie przygotowywania dokumentów, opracowywaniu informacji oraz udzielaniu wyjaśnień należy ocenić pozytywnie.

W trakcie realizacji zadań przez organ wykonawczy - Burmistrza Miasta i Gminy, miały miejsce nieprawidłowości i uchybienia w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

Ewidencję księgową Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych prowadzono w dzienniku częściowym, mimo że w Zakładowym Planie Kont obowiązującym w Urzędzie Miejskim nie wyodrębniono dziennika dla ewidencji operacji związanych z funkcjonowaniem ZFŚS. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.) jednostka winna stosować przyjęte zasady rachunkowości, a obowiązkiem kierownika jednostki, w myśl art. 10 ust. 2 ww. ustawy, jest aktualizowanie tych zasad.

Żaden z kontrolowanych rachunków kosztów podróży służbowych nie był sprawdzony pod względem merytorycznym wbrew zapisom § 7 i 8 rozdziału IV Instrukcji obiegu dowodów księgowych stanowiącej załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 24/2008 Burmistrza Dusznik Zdroju z dnia 31 marca 2008 r.. Brak podpisów na dowód sprawdzenia dokumentu księgowego stwierdzono również na wszystkich dowodach PK „Polecenie księgowania”, wbrew zapisom § 4 ww. Instrukcji. Powyższym naruszono zapisy art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym dowody księgowe winny zawierać stwierdzenie sprawdzenia oraz podpis osoby dokonującej sprawdzenia.

W zakresie dochodów budżetowych

W wyniku wykorzystywania samochodu typu „mikrobus” przeznaczonego do przewozu osób niepełnosprawnych, w tym na wózkach inwalidzkich, niezgodnie z § 3 ust. 1 umowy nr D/01/05 z dnia 16 sierpnia 2005 r. zawartej pomiędzy Powiatem Kłodzkim i Gminą Miejską Duszniki Zdrój o dofinansowanie jego zakupu ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (75 % wartości), w ramach programu pn. „Program wyrównywania różnic między regionami”, Gmina w dniu 30 grudnia 2008 r. zwróciła otrzymaną dotację w kwocie 78.750 zł wraz z należnymi odsetkami w wysokości 28.789,85 zł. Zakupiony samochód został przekazany 16 grudnia 2005 r. zakładowi budżetowemu „Ośrodek Sportu i Rekreacji” jedynie na podstawie dowodu PT, bez wskazania sposobu użytkowania pojazdu, a następnie po likwidacji tego zakładu „mikrobus” przekazano wraz z innym mieniem powstałej w dniu 28 lutego 2008 r. instytucji kultury „Miejski Ośrodek Kultury i Sportu” również bez wskazania sposobu użytkowania pojazdu. Zatem niewywiązywanie się przez Gminę ze zobowiązania umownego, polegającego na wykorzystaniu pojazdu wyłącznie na cele związane z rehabilitacją zawodową, leczniczą lub społeczną osób niepełnosprawnych (co stwierdzono w wyniku kontroli przeprowadzonej przez PFRON w zakresie wykorzystania środków finansowych z funduszu), doprowadziło do nieprawidłowego wykorzystania dotacji skutkującego - zgodnie z art. 145 ustawy o finansach publicznych - zapłatą odsetek.

Organ podatkowy gminy nie żądał złożenia deklaracji podatkowych dot. podatku od nieruchomości od osób prawnych na rok 2009 od podatników (konto podatnika nr 00001770/05 i konto nr 00000848/05) wbrew przepisom art. 272 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.). Stwierdzono też znaczne opóźnienie w złożeniu przez ww. podatników deklaracji na 2009 rok, które wynosiło odpowiednio 17 i 90 dni od ustawowego terminu do ich złożenia. Organ podatkowy, realizując zadania z zakresu kontroli terminowości składanych deklaracji, winien żądać ich złożenia drogą pisemną na podstawie art. 274a § 1 ordynacji.

Kontrola prawidłowości i terminowości windykacji należności podatkowych wykazała 3 przypadki naruszenia przepisów § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.), polegające na niepodejmowaniu czynności windykacyjnych wobec podatników w wymaganym terminie, w którym upływał termin płatności III raty podatku za rok 2008.

Nieprawidłowość dotyczyła podatników podatku od nieruchomości będących osobami fizycznymi i spowodowana była nieskutecznym wykonywaniem przez organ podatkowy obowiązku kontroli terminowości wpłacania podatków, w tym nieterminowym wystawianiem upomnień określonych przepisami § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2006 roku w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 112, poz. 761) oraz art. 272 pkt. 1 lit b Ordynacji podatkowej.

Do kasy urzędu przyjmowano od osoby prawnej – spółka z o.o. (konto 00001770/05) wpłaty gotówkowe z tyt. zobowiązań podatkowych i odsetek za 2007 rok w kwocie łącznej 1889,13 zł, wbrew przepisom określonym w art. 61 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. W świetle tych przepisów - wpłaty na podatki od osób prowadzących działalność gospodarczą i prowadzących księgę rachunkową lub podatkową księgę przychodów i rozchodów następują wyłącznie w drodze przelewu na rachunek bankowy.

Dopuszczono do opóźnienia w złożeniu wniosku do PFRON za 2008 rok w sprawie rekompensaty utraconych przez gminę kwot dochodów z tytułu skutków ustawowych zwolnień podatkowych, w podatkach osób prawnych będących zakładami pracy chronionej, udzielonych za ten rok dwóm podatnikom w kwocie 74.395 zł. Wniosek Burmistrza został skierowany z opóźnieniem w dniu 18.08.2008 roku zamiast do 30 lipca 2008 roku, co było niezgodne z przepisami § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 sierpnia 2003 roku w sprawie szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom dotacji celowej ze środków PFRON (Dz. U. Nr 166, poz. 1616, ze zm.). W związku z powyższym PFRON pismem z 4 września 2008 roku poinformował Burmistrza o braku podstawy prawnej do wypłaty w 2008 roku środków z tego tytułu w wysokości 50% kwoty wykazanej we wniosku, czyli kwoty 37.197 zł, co oznaczało zmniejszenie potencjalnych dochodów gminy o ww. kwotę za 2008 rok. Natomiast w 2009 roku w związku z terminowym złożeniem przedmiotowego wniosku dochody gminy zostały zwiększone o ww. kwotę.

W zakresie zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków

Wartość szacunkową zamówienia na sporządzenie dokumentacji dot. opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kwocie 100.000 zł wskazano we wniosku sporządzonym przez pracownika ds. zamówień publicznych, skierowanym do Burmistrza, bez wskazania sposobu i daty dokonania ustalenia wartości szacunkowej zamówienia, a w protokole postępowania o udzielenie zamówienia w ogóle nie wskazano wielkości szacunkowej wartości zamówienia, co uniemożliwiło sprawdzenie dochowania terminów wskazanych w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.). W myśl art. 32 ust. 1 ww. ustawy podstawą udzielenia zamówienia jest, całkowite, szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością.

Ustalenia wartość szacunkowej zamówienia na realizację zadania pn. „Budowa boiska w ramach programu „Moje Boisko – ORLIK 2012” w kwocie 1.273.310 zł dokonano w oparciu bądź o „harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji przedsięwzięcia określonego we wniosku o dofinansowanie budowy kompleksu sportowego „Moje Boisko – ORLIK 2012” - jak wskazano w protokole z udzielenia zamówienia publicznego, bądź o „kosztorys inwestorski opracowany i przekazany wszystkim beneficjentom programu przez Ministerstwo Sportu i Turystyki”, a nie w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz.U. Nr 130, poz. 1389), przez co dokumentacja ta nie spełniała elementarnych przesłanek dla sporządzania kosztorysów inwestorskich zawartych w § 7 rozporządzenia, tj. bowiem nie posiadała strony tytułowej zawierającej nazwę obiektu lub robót budowlanych z uwzględnieniem nazw i kodów Wspólnego Słownika Zamówień i podaniem lokalizacji, wskazania nazwy i adresu zamawiającego, nazwy i adresu jednostki opracowującej kosztorys, imion i nazwisk, z określeniem funkcji osób opracowujących kosztorys, a także ich podpisów, brak daty opracowania kosztorysu inwestorskiego, brak ogólnej charakterystyki obiektu i robót, zawierającej krótki opis techniczny wraz z istotnymi parametrami, które określają wielkość obiektu lub robót.

Dokumenty wskazane jako podstawa ustalenia wartości szacunkowej zamówienia nie spełniały przesłanek art. 33 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym podstawą oszacowania wartości zamówienia dla robót budowlanych jest kosztorys inwestorski sporządzony na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, a także na podstawie planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.

W dokumentacjach dot. udzielenia zamówień publicznych na opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego oraz budowy boiska w ramach programu „Moje boisko – ORLIK 2012” stwierdzono brak informacji o opublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej wyjaśnień na zapytania oferentów oraz informacji o wynikach postępowania (wymaganych przepisami art. 38 ust. 2 i art. 92 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych). Ponadto w aktach spraw nie było informacji o wywieszeniu w siedzibie zamawiającego ogłoszenia o zamówieniu i informacji o wynikach postępowania (wymóg wynikający z art. 40 ust. 1 oraz art. 92 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych).

Gmina nieterminowo regulowała zobowiązania z tytułu usług związanych z utrzymaniem zieleni, oczyszczaniem gminy i konserwacją oświetlenia, wbrew przepisom art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.). Opóźnienia dotyczyły 33,3% skontrolowanych faktur i wynosiły od 3 do 15 dni.

W zakresie udzielania dotacji podmiotom nie należącym do sektora finansów publicznych

Burmistrz Dusznik Zdroju uznał rozliczenie dotacji udzielonej jednemu podmiotowi w ramach umów nr 20/2008 i 21/2008 z dnia 4 kwietnia 2008 r., pomimo że kwotę dotacji w wysokości 6.991,70 zł wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem, czym naruszono art. 145 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Zgodnie z warunkami konkursu i treścią umowy dotacja była przeznaczona na działalność w zakresie kultury fizycznej i sportu w okresie od dnia 4 kwietnia 2008 r. do końca 2008 roku, tymczasem z dotacji pokryto zobowiązania zaciągnięte na działalność stowarzyszenia trwającą przed dniem 4 kwietnia 2008 r.

W zakresie rozliczeń finansowych z jednostkami organizacyjnymi

Nie przestrzegano budżetowych procedur planistycznych w zakresie ustalonym przepisami art. 185 ust. 1, 2, art. 186 ust. 1 pkt 2 i art. 186 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, z których wynika, że podstawą do przekazania podległym jednostkom informacji niezbędnych do opracowania projektów ich planów finansowych jest projekt budżetu /art. 185 ust.1 ustawy/ a informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek są wskaźniki przyjęte w uchwale budżetowej gminy /art. 186 ust. 1 pkt 2 ustawy/. Rozwiązanie zastosowane w jednostce polegało na obowiązku złożenia przez podległe jednostki organizacyjne do dnia 30 września ich planów finansowych na następny rok, jeszcze przed przyjęciem projektu budżetu gminy przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Rozwiązanie takie spowodowało, że podległe jednostki organizacyjne gminy funkcjonowały w 2008 i 2009 roku faktycznie w oparciu o przyjęte pod datą 30 września poprzedniego roku plany finansowe.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe panu Burmistrzowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) wnosi o podjęcie działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia, poprzez realizację poniższych wniosków:

1. Prowadzenie ewidencji księgowej zgodnie z zasadami rachunkowości obowiązującymi w jednostce oraz aktualizowanie zasad rachunkowości, w myśl art. 4 oraz art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.);
2. Bieżące prowadzenie czynności egzekucyjnych w stosunku do podatników zalegających z wpłatami należności podatkowych zgodnie z przepisami § 3 ust. 1 i § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.);
3. Zapewnienie systematycznej kontroli terminowości składania przez podatników deklaracji podatkowych, w tym pisemne żądanie wyjaśnienia przyczyn opóźnień w ich złożeniu do organu

podatkowego gminy lub żądanie złożenia deklaracji z chwilą stwierdzenia opóźnień stosownie do przepisów art. 272 pkt 1 i art. 274a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 roku Nr 8, poz. 60 ze zm.);

4. Nieprzyjmowanie do kasy urzędu wpłat gotówkowych z tyt. zobowiązań podatkowych od osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą i prowadzących księgę rachunkową lub podatkową księgę przychodów i rozchodów, zgodnie z przepisami określonymi w art. 61 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja Podatkowa;
5. Terminowe składanie wniosków do PFRON w sprawie rekompensaty utraconych dochodów gminy z tytułu zwolnień ustawowych w podatkach osób prawnych będących zakładami pracy chronionej zgodnie z przepisami § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 sierpnia 2003 roku w sprawie szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom dotacji celowej ze środków PFRON (Dz. U. Nr 166, poz. 1616, ze zm.);
6. Dokonywanie i potwierdzanie przeprowadzania kontroli dowodów księgowych zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi oraz art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości;
7. Przestrzeganie postanowień umów zawieranych przez Gminę o udzielenie dotacji celowych, a w szczególności realizowanie celów określonych tymi umowami.
8. Dokonywanie wydatków w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240);
9. Ustalanie wartości szacunkowej zamówień publicznych zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.), a dla robót budowlanych na podstawie dokumentów określonych w art. 33 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych;
10. Dokumentowanie czynności związanych z ogłaszaniem informacji wymaganych na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych i opatrywanie datą ich dokonania.
11. Wyegzekwowanie kwot dotacji udzielonych w 2008 r., a wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, stosownie do przepisów art. 145 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), obowiązujących dla dotacji udzielonych na podstawie dotychczasowych przepisów zgodnie z art. 113 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o przepisach wprowadzających ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241);
12. Przestrzeganie procedur planistycznych ustalonych przepisami art. 248, art. 249 ust. 1 pkt 1, art. 249 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 powołanej wyżej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o wykonaniu

wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Robert Cetnarowicz

Przewodniczący Rady Miejskiej w Dusznikach Zdroju