

Wrocław, 18 listopada 2013 roku

WK.60/333/K-36/13

**Pan
Zbigniew Łopusiewicz
Burmistrz Stronia Śląskiego**

**ul. Kościuszki 55
57 – 550 Stronie Śląskie**

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 2012 roku, poz. 1113), przeprowadziła, w okresie od dnia 15 lipca do dnia 27 września 2013 r., kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Stronie Śląskie. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, którego jeden egzemplarz po podpisaniu pozostawiono w jednostce.

Ponadto, w okresie od 16 do 23 września 2013 roku, przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej jednostki organizacyjnej Gminy pn. Żłobek Miejski w Stroniu Śląskim. W oparciu o odrębny protokół dotyczący tej kontroli, do jednostki wystosowano wystąpienie pokontrolne, przekazane Panu do wiadomości.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miejskim wykazała, że większość zadań objętych kontrolą była realizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Wystąpiły jednak nieprawidłowości i uchybienia, szczegółowo opisane w protokole kontroli. Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Urzędu Miejskiego, którzy przygotowywali dla potrzeb kontroli dokumenty, opracowywali wymagane informacje oraz udzielali niezbędnych wyjaśnień. Ponadto podejmowane były działania, które pozwoliły wyeliminować część nieprawidłowości i uchybień w trakcie kontroli.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły, w szczególności w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej

Zobowiązania wynikające z dokumentów księgowych za miesiąc styczeń 2011 r. w kwocie 57.510,96 zł oraz styczeń 2012 r. w kwocie 634.783,70 zł regulowane były po terminach ich płatności. Opóźnienie wynosiło od 3 do 42 dni. Ponadto na podstawie noty odsetkowej nr 000293/2012 z dnia 19 grudnia 2012 r. zostały naliczone odsetki w kwocie 12,87 zł w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań z tytułu rozrachunków z kontrahentem. Powyższe stanowi naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), z którego wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zdarzenia gospodarcze wynikające z faktur z okresu objętego kontrolą na łączną kwotę 234.101,80 zł ujęto w księgach rachunkowych z naruszeniem zasady, o której mowa w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29

września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 roku nr 152, poz. 1223 ze zm.), który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Stosowano zapisy na koncie 300 „Rozliczenie zakupu”, które nie było wymienione i opisane w polityce rachunkowości jednostki, co narusza postanowienia art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości, w myśl których jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.

W sprawozdaniu finansowym sporządzonym na dzień 31 grudnia 2012 roku (bilans z wykonania budżetu) wykazano należności stanowiące persaldo konta 224 „Rozrachunki budżetu” w kwocie 69.709,61 zł. Zgodnie z zestawieniem obrotów i sald wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 roku konto 224 „Rozrachunki budżetu” prezentowało dwa salda: saldo należności Wn w kwocie 70.147,42 zł oraz saldo zobowiązań Ma w kwocie 437,81 zł. W trakcie kontroli sporządzono i przekazano korektę bilansu do Izby.

Saldo należności z tytułu dochodów budżetowych (strona Wn) konta syntetycznego 221 w kwocie 3.125.042,25 zł było niezgodne z saldem wykazanym w księgach analitycznych oraz w sprawozdaniu Rb-27S, które wynosiło 2.105.738,16 zł. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej. W trakcie kontroli uzgodniono zapisy i salda konta 221.

W zakresie dochodów budżetowych

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli podatkowych u podatników w zakresie realizacji obowiązku podatkowego stosownie do przepisów art. 281 § 1 i 2 ustawy Ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 roku (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.).

Organ podatkowy zaliczając nadpłaty na poczet bieżących zobowiązań podatkowych nie wydawał postanowień, co stanowi naruszenie art. 76 a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, który stanowi, że w sprawach zaliczenia nadpłaty na poczet zaległych oraz bieżących zobowiązań podatkowych wydaje się postanowienie, na które służy zażalenie.

Nadpłaty powstałe w podatkach w 2011 roku nie zostały rozliczone na dzień 31 grudnia 2012 r., lub zostały rozliczone częściowo (wg wydruków z systemu Radix WIP+ 3.11 „nadpłaty” na dzień 31 grudnia 2011 r. oraz na dzień 31 grudnia 2012 r.) Powyższe wskazuje na nieprzestrzeganie postanowień art. 76 § 1 i 2 ustawy Ordynacja podatkowa, które mówią, że nadpłaty wraz z ich oprocentowaniem podlegają zaliczeniu z urzędu na poczet zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę, odsetek za zwłokę określonych w decyzji, o której mowa w art. 53a, oraz bieżących zobowiązań podatkowych, a w razie ich braku podlegają

zwrotowi z urzędu, chyba że podatnik złoży wniosek o zaliczenie nadpłaty w całości lub w części na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych, z zastrzeżeniem § 2, który mówi, że nadpłaty, których wysokość nie przekracza wysokości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym, podlegają z urzędu zaliczeniu na poczet zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę, odsetek za zwłokę określonych w decyzji, o której mowa w art. 53a, oraz bieżących zobowiązań podatkowych, a w razie ich braku - na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych, chyba że podatnik wystąpi o ich zwrot.

Nie wystawiono tytułów wykonawczych w stosunku do zaległości dotyczących III i IV raty podatku od nieruchomości za 2010 r. podatnika o nr kartoteki 00001705. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.) po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy i w oparciu o postanowienia § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia jeżeli wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym, niezwłocznie kieruje tytuł wykonawczy do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego, z zastrzeżeniem ust. 1b. Zgodnie z wyjaśnieniem złożonym przez pracownika jednostki, niezwłocznie skierowano tytuły wykonawcze do Naczelnika właściwego Urzędu Skarbowego celem podjęcia czynności egzekucyjnych w przedmiotowym zakresie. Nie dopuszczono do przedawnienia ww. należności.

W zakresie zamówień publicznych

W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia na wykonanie zadania pn.: „Utrzymanie zieleni na terenach komunalnych Gminy Stronie Śląskie w okresach V-XI 2012 r. i IV – XI 2013 r.” (pkt VI lit. B.3) Zamawiający dokonał zapisu, że w celu wykazania braku podstaw do wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia z art. 24 ust. 1 Prawa zamówień publicznych wykonawca winien złożyć m.in. oświadczenie, że Wykonawca nie zalega ze składkami ZUS ani nie posiada zaległości podatkowych, co było niezgodne z przepisami § 2 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 226, poz. 1817). Z rozporządzenia wynika, że w celu wykazania braku podstaw do wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia wykonawcy w okolicznościach, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w postępowaniach określonych w art. 26 ust. 1 ustawy zamawiający żąda, a w postępowaniach określonych w art. 26 ust. 2 ustawy zamawiający może żądać, następujących dokumentów: aktualnego zaświadczenia właściwego naczelnika urzędu skarbowego potwierdzającego, że wykonawca nie zalega z opłacaniem podatków, lub zaświadczenia, że uzyskał przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie lub rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu - wystawionego nie wcześniej niż 3 miesiące przed upływem terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia albo składania ofert; aktualnego zaświadczenia właściwego oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego potwierdzającego, że wykonawca nie zalega z opłacaniem składek na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne, lub potwierdzenia, że uzyskał przewidziane

prawem zwolnienie, odroczenie lub rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu – wystawionego nie wcześniej niż 3 miesiące przed upływem terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia albo składania ofert.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Utrzymanie zieleni na terenach komunalnych Gminy Stronie Śląskie w okresach V-XI 2012 r. i IV – XI 2013 r.” wybrana została oferta, która nie spełniała warunków udziału w postępowaniu tj. formularz ofertowy (przedłożony w Urzędzie przez Zakład Komunalny Sp. z o. o.), zawierał kserokopię polisy na ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej (Seria OCM Nr 0092052), w której okres ubezpieczenia obowiązywał w okresie od 25 stycznia 2011 r. do 24 stycznia 2012 r., zatem w dniu rozpatrywania ofert tj. 15 maja 2012 r. polisa nie była ważna. Powyższe naruszało przepisy art. 24 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U z 2013 r., poz. 907 ze zm.). tj. z postępowania o udzielenia zamówienia wyklucza się również wykonawców, którzy nie wykazali spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Zgodnie z art. 24 ust. 4 wymienionej ustawy ofertę wykonawcy wykluczonego uważa się za odrzuconą.

Przy ustalaniu wartości zamówienia pn.: „Turystyczne zagospodarowanie zbiornika i terenu rekreacji działka 279/8, obręb Stara Morawa, Gmina Stronie Śląskie – Zeroborder – Szlak turystyki aktywnej, wraz z zakupem niezbędnego sprzętu” w kwocie 4.006.288,04 zł nie została uwzględniona wartość zamówień uzupełniających, przewidzianych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, niezgodnie z przepisami art. 32 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W zakresie mienia komunalnego

W 2 przypadkach podano do publicznej wiadomości informację o ogłoszeniu przetargów (27 dni przed wyznaczonym terminem przetargu) z naruszeniem przepisów § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.), który stanowi, że właściwy organ podaje do publicznej wiadomości ogłoszenie o przetargu co najmniej na okres 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu.

W przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego ich najemcom Gmina pobrała od nabywcy koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży w kwocie 366 zł. Przedmiotowe należności zostały pobrane w oparciu o uregulowania, wynikające z § 4 ust. 5 pkt 3 uchwały nr XXVII/256/05 Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 21 lutego 2005 r. w sprawie ustalenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Stronie Śląskie. W myśl art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje organ wykonawczy gminy. Gospodarowanie to polega m.in. na wykonywaniu czynności określonych w art. 23 ust. 1, obejmujących zapewnienie wyceny zbywanych nieruchomości, zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem oraz określonych z art. 25 ust. 2 polegających na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w

niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. W tym stanie rzeczy pokrywanie przez nabywców nieruchomości ww. kosztów nie znajduje uzasadnienia.

W 3 przypadkach stwierdzono, że nie wprowadzano na bieżąco do ksiąg rachunkowych operacji sprzedaży nieruchomości, a sprzedaży z dnia 9 grudnia 2011 r. nieruchomości gruntowej o wartości księgowej (zgodnie z kartoteką środka trwałego) wynoszącej 1.352 zł nie ujęto w ewidencji księgowej konta 011. Powyższe stanowi o naruszeniu przepisów art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym oraz art. 24 ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

W objętym kontrolą okresie Gmina nie prowadziła postępowań dotyczących naliczenia opłaty adiacenckiej, mimo, że w związku z zakończeniem zadania inwestycyjnego związanego z budową infrastruktury technicznej (budowa kolektora sanitarnego) przesłanki, o których mowa w art. 144 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) zaistniały dla 345 właścicieli nieruchomości.

Przyczynami opisanych powyżej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa i jego błędna interpretacja, a także brak należytej kontroli wewnętrznej, przejawiający się brakiem nadzoru położonych nad pracą podległych im pracowników. Odpowiedzialność w tym zakresie ponosi Burmistrz oraz Skarbnik Gminy.

Wnioski pokontrolne

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

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.) w szczególności poprzez:
 - a) ujmowanie zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego, w których zdarzenia te wystąpiły, tak aby księgi rachunkowe prowadzone były rzetelnie i bieżąco w rozumieniu art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ustawy,
 - b) uaktualnienie przyjętych zasad (polityki) rachunkowości jednostki, stosownie do wymogu art. 10 ust. 2 ustawy, w szczególności w zakresie zakładowego planu kont ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
 - c) uzgadnianie zapisów i sald na kontach pomocniczych z zapisami i saldami na kontach księgi

- głównej zgodnie z postanowieniami art. 16 ust. 1 ustawy,
2. Regulowanie zaciągniętych zobowiązań w terminach i na zasadach wynikający z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U z 2013 roku, poz. 885 ze zm.).
 3. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.) w szczególności poprzez:
 - a) przeprowadzanie kontroli podatkowych u podatników w zakresie realizacji obowiązku podatkowego stosownie do przepisów art. 281 § 1 i 2 ustawy,
 - b) wydawanie postanowień w sprawie zaliczania nadpłat na poczet bieżących zobowiązań podatkowych zgodnie z postanowieniami art. 76 a § 1 ustawy,
 - c) rozliczanie nadpłat w podatkach w oparciu o postanowienia art. 76 § 1 i 2 ustawy.
 4. Przestrzeganie przepisów § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.) w zakresie terminowego wystawiania tytułów wykonawczych.
 5. Stosowanie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. z 2013 r., poz. 231) w zakresie wymaganych od Wykonawcy zaświadczeń o niezaleganiu z opłacaniem podatków potwierdzonych przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego oraz zaświadczeń właściwego oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych potwierdzających, że wykonawca nie zalega z opłacaniem składek na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne.
 6. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U z 2013 r., poz. 759 ze zm.) w zakresie:
 - a) wykluczania z postępowania o udzielenie zamówień wykonawców, którzy nie spełniają warunków udziału w postępowaniu, zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 4,
 - b) ustalania wartości zamówień z uwzględnianiem wartości zamówień uzupełniających jeżeli Zamawiający takie przewiduje, zgodnie z art. 32 ust. 3.
 7. Nie pobieranie od nabywców nieruchomości kwot dotyczących kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży stosownie do dyspozycji art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).
 8. Podawanie do publicznej wiadomości informacji o ogłoszeniu przetargu z zachowaniem terminów, o których mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207 poz. 2108 ze zm.).
 9. Poinformowanie Izby o podjętych działaniach w sprawie opłat adiacenckich w związku z zakończeniem zadania inwestycyjnego związanego z budową infrastruktury technicznej (budowa

kolektora sanitarnego) i wystąpieniem przesłanek, o których mowa w art. 144 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

10. Wyeliminowanie pozostałych nieprawidłowości i uchybień szczegółowo opisanych w protokole.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienia 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, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Ryszard Suliński

Przewodniczący Rady Miejskiej
w Stroniu Śląskim