

Wrocław, 19 lipca 2017 roku

WK.WR.40.27.2017.206

Pan Rafael Rokaszewicz
Prezydent Miasta Głogowa

Rynek 10
67-200 Głogów

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 561), przeprowadziła w okresie od 11 kwietnia do 6 lipca 2017 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Miejskiej Głogów. Zakres zbadanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym i przekazanym Zastępcy Prezydenta Miasta Głogowa w dniu 6 lipca 2017 r.

Ponadto, w dniach od 12 do 28 czerwca 2017 r. została przeprowadzona kontrola gospodarki finansowej Przedszkola Publicznego Nr 2 w Głogowie. W oparciu o ustalenia kontroli, zawarte w odrębnym protokole, Izba wystosowała do Dyrektora Przedszkola wystąpienie pokontrolne, przekazane Panu Prezydentowi do wiadomości.

W trakcie kontroli podjęto działania, które pozwoliły na wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli, m.in.: dokonano zmiany przepisów wewnętrznych wskazując sposób rozliczania i wykorzystywania kart płatniczych, dostosowano ewidencję księgową kont 980 „Plan finansowy jednostki”, 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” i 983 „Zaangażowanie wydatków środków europejskich roku bieżącego” do obowiązujących zasad ujmowania operacji na tych kontach, obciążono pożyczkobiorców notą z tytułu błędnie naliczonych odsetek od udzielonych pożyczek w roku 2014 i 2015.

Pozostałe nieprawidłowości ujawnione w wyniku kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Miejskiej Głogów wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

Operacje dotyczące wpływów środków pieniężnych na rachunek bankowy Budżetu Gminy Miejskiej z tytułu zwrotów niewykorzystanych środków na wydatki w 2015 r. i w 2016 r. ujmowano w ewidencji konta 133/BG „Rachunek budżetu” na stronie Ma ze znakiem minus. Było to niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 133 określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających

siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 289 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r., poz. 760), stosownie do którego: „Konto 133 służy do ewidencji operacji pieniężnych dokonywanych na bankowych rachunkach budżetu. Zapisy na koncie 133 są dokonywane wyłącznie na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić zgodność zapisów między jednostką a bankiem. (...). Na stronie Wn konta 133 ujmuje się wpływy środków pieniężnych na rachunek budżetu (...).”

Wpływ na rachunek bankowy Urzędu zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji (udzielonej w 2016 r.), ujęto w ewidencji księgowej ze znakiem minus: konto 130 „Rachunek bieżący” (Ma) i 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” (Wn), co było niezgodne z zasadami ewidencji operacji gospodarczych na tych kontach, wynikającymi z przyjętych zasad rachunkowości (załącznik nr 5 do zarządzenia Prezydenta Miasta Głogowa nr 24/2012 z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie zasad rachunkowości (ze zm.)).

Na koncie 080-261 „Przebudowa ul. Wiśniowej” w 2015 r. nie ujęto kosztów nadzoru inwestorskiego sprawowanego przy zadaniu „Przebudowa ulicy Wiśniowej w Głogowie”, co było niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 080 „Środki trwale w budowie (inwestycje)”, określonymi w „Zasadach funkcjonowania kont syntetycznych Urzędu Miejskiego” (załącznik Nr 5 do ww. zarządzenia Prezydenta Miasta Głogowa nr 24/2012 z 20 lipca 2012 r.). Ustalając wartość środka trwałego uzyskanego w wyniku ww. inwestycji realizowanej w ramach zadania inwestycyjnego pn.: „Przebudowa ul. Wiśniowej” (dowód przyjęcia środka trwałego OT Nr 42/15 z 25.09.2015 r., kwota 798.248,69 zł), nie uwzględniono kosztów nadzoru inwestorskiego, mimo wymogu art. 28 ust. 8 powołanej ustawy o rachunkowości, stosownie do którego: „Cena nabycia i koszt wytworzenia środków trwałych w budowie, środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmuje ogół ich kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, montażu, przystosowania i ulepszenia, do dnia bilansowego lub przyjęcia do używania (...)”.

W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu Miejskiego w Głogowie za okres od początku roku do 31 grudnia 2015 r. wykazano dochody wykonane w rozdziale 85212 §2010 w kwocie 14.583.863,38 zł i rozdziale 85215 §2010 w kwocie 73.292,98 zł, tymczasem z danych z ewidencji księgowej wynikały kwoty zrealizowanych dochodów odpowiednio 14.657.290,50 zł i (-)134,14 zł. Powyższe naruszało zapis § 6 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014 r. Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 119 ze zm., obecnie obowiązujący: Dz.U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.) oraz § 3 ust. 1 pkt 4 załącznik Nr 39 do powołanego rozporządzenia.

W sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2015 r. w poz. E2.2 kredyty i pożyczki długoterminowe, nie wykazano zobowiązania w kwocie 1.360.660 zł wynikającego z umowy kupna nieruchomości gruntowej na raty (akt notarialny Rep. A nr 1070/2015 z 5 marca 2015 r.). Było to niezgodne z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora

finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1773) oraz § 2 ust. 2 pkt 6 i § 3 pkt 7 załącznika nr 9 do powołanego rozporządzenia.

W zakresie dochodów budżetowych

W 5 przypadkach (na 11 objętych kontrolą) nie dokonano z urzędu zwrotu nadpłat w podatkach: w 2013 r. w kwocie 3.907 zł, w 2015 r. w kwocie 1.800 zł, w 2016 r. w kwocie 4.722 zł, wbrew art. 76 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm., obecnie obowiązujący Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.). Dotyczyło to podatników nr: 1/91, 1/97, 1/152, 45 i 185, którzy nie posiadali żadnych zaległości podatkowych i nie złożyli wniosku o zaliczenie nadpłaty w podatku na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych. Zwrotu nadpłaty w wysokości 2.583 zł powstałej w 2016 r. na koncie podatnika podatku rolnego nr 2/4 dokonano dopiero w trakcie kontroli, tj. 26 maja 2017 r., a należne odsetki w wysokości 49 zł wypłacono 12 czerwca 2017 r., pomimo iż korekta deklaracji skutkująca powstaniem nadpłaty oraz wnioski o jej zwrot złożone zostały przez podatnika 23 listopada 2016 r. Takie postępowanie było niezgodne z art. 77 § 2 pkt 2 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa, stosownie do którego „W przypadku skorygowania deklaracji: (...) przez podatnika - nadpłata podlega zwrotowi w terminie 3 miesięcy od dnia jej skorygowania”.

W przypadku należności z tytułu bezumownego korzystania z gruntów (zaległości powstałe w latach 2008, 2010 i 2011) na łączną kwotę 12.430,54 zł nie skorzystano z możliwości prowadzenia postępowania egzekucyjnego w trybie i na zasadach określonych w ustawie z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm., obecnie: Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.), co doprowadziło do upływu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r. poz. 380 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.). Zgodnie art. 42 ust. 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.) jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

W stosunku do zaległości za lata 2006-2016 w łącznej kwocie 73.746,48 zł (według stanu na 31 grudnia 2016 r.) od 8 dłużników, spośród 15 objętych kontrolą ((dotyczy należności z tytułu: wpływów opłaty za użytkowanie wieczyste w kwocie 11.487,10 (płatnik nr 3100107), czynszu za dzierżawę gruntów w kwocie 23.439,38 zł (płatnicy nr: 3510505 i 4120000), przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w kwocie 31.520,00 zł (płatnicy nr: 3064616, 3070795, 3913360) i odpłatnego prawa nabycia własności w kwocie 7.300,00 zł (płatnicy nr: 3081648 i 3646528))), po bezskutecznym upływie terminów zapłaty określonych w wezwaniach do zapłaty, nie kierowano spraw dochodzenia należności na drogę postępowania sądowego na podstawie powołanej ustawy Kodeks postępowania cywilnego. Pomimo, iż pracownicy Referatu Windykacji Urzędu Miejskiego w Głogowie, zwracali się do Zespołu Radców Prawnych z wnioskami o skierowanie spraw

dochodzenia wyżej wymienionych należności na drogę sądową – pozwy takie nie zostały złożone. Według zasad wynikających z § 18 ust. 1 i ust. 3 „Instrukcji określającej prowadzenie egzekucji należności podatkowych i publicznoprawnych oraz windykacji należności cywilnoprawnych”, Zespół Radców Prawnych zobowiązany był do niezwłocznego wszczęcia i prowadzenia windykacji sądowej, podejmując czynności zmierzające do przymusowego ściągnięcia należności w drodze postępowania sądowego w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania cywilnego. Ustalony podczas kontroli stan faktyczny, świadczył o braku nadzoru i nieprawidłowym funkcjonowaniu kontroli zarządczej, o której mowa w art. 69 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy o finansach publicznych.

W zakresie wydatków budżetowych

Przekazanie dotacji przez Gminę Miejską Głogów w wysokości 12.990 zł dla Stowarzyszenia Osób Niepełnosprawnych Ruchowo „SOLAR” nastąpiło w dniu 30 maja 2014 r., tj. 7 dni po terminie wynikającym z umowy nr WK.DPSiZ.39.2014 z 26 maja 2014 r. Stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 powołanej ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W zakresie gospodarki odpadami komunalnymi

W latach 2013-2016 wydatki gminy związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi tj. wynagrodzenia pracowników Działu Gospodarki Odpadami Komunalnymi oraz wykup gruntu, który w formie aportu przekazany został Głogowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu SITA Sp. z o.o. w Głogowie, zostały ujęte w ewidencji księgowej w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa”, rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” (w 2016 r. - 846.000 zł) i w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale 75023 „Urzędy miast” (w 2013 r. - 222.375,31 zł, w 2014 r. - 388.788,19 zł, w 2015 - 416.361,31 zł, w 2016 r. - 433.423,17 zł), zamiast w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami”. Stosownie do zapisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2010 r. nr 38, poz. 207 ze zm., następnie Dz.U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 580), wydatki gmin związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 1289) - ujmuje się w rozdziale 90002.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponoszą: Prezydent Miasta Głogowa – za całość gospodarki finansowej oraz zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz.

1870 ze zm.) i art. 4 ust. 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.), Skarbnik Gminy Miejskiej Głogów – na podstawie art. 54 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych oraz pracownicy merytoryczni Urzędu Miejskiego w Głogowie - zgodnie z zakresami czynności.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe do wiadomości, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości między innymi poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.), w szczególności w zakresie określania wartości środka trwałego uzyskanego w wyniku inwestycji poprzez objęcie ogółu kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, zgodnie z art. 28 ust. 8 ustawy.
2. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 760), w szczególności w zakresie zasad funkcjonowania konta 133 „Rachunek budżetu”.
3. Przestrzeganie zasad ewidencji operacji gospodarczych na kontach: 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, 130 „Rachunek bieżący”, 244 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”, stosownie do opisu tych kont zawartego w obowiązujących jednostkę zasadach rachunkowości (Zarządzenie Prezydenta Miasta Głogowa nr 24/2012 z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie zasad rachunkowości).
4. Sporządzanie sprawozdań jednostkowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ewidencji księgowej zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.) oraz § 3 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 39 do rozporządzenia.

5. Sporządzanie sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na podstawie ewidencji księgowej jednostki, sprawozdania lub innych wiarygodnych dokumentów poświadczających istnienie danego zobowiązania, stosownie do § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1773) oraz § 2 ust. 2 pkt 6 i § 3 pkt 7 załącznika nr 9 do rozporządzenia.
6. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) bieżącej analizy nadpłat w podatkach i opłatach lokalnych oraz ich rozliczania, stosownie do art. 76 § 1 ustawy;
 - b) dokonywania zwrotu nadpłat w terminach wynikających z art. 77 ustawy.
7. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązań, w tym mających charakter cywilnoprawny, zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy;
 - b) terminowego regulowania zobowiązań, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy;
 - c) zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy.
8. Podejmowanie wobec dłużników należności cywilnoprawnych działań określonych w ustawie z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.), mających na celu wyegzekwowania należnych jednostkom samorządu terytorialnego świadczeń i niedopuszczenie do ich przedawnienia.
9. Przestrzeganie zapisów „Instrukcji określającej zasady prowadzenia egzekucji należności podatkowych i publicznoprawnych oraz windykacji należności cywilnoprawnych w Urzędzie Miejskim w Głogowie”, (zarządzenie Prezydenta Miasta Głogowa Nr 22/4/2013 z 30 grudnia 2013 r.), w szczególności w zakresie wszczynania i prowadzenia windykacji sądowej należności cywilnoprawnych przez radców prawnych, stosownie do § 18 ust. 1 i ust. 2 Instrukcji.
10. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 580), w szczególności w zakresie klasyfikowania wydatków związanych z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w rozdziale 90002 (z uwzględnieniem art. 6r ustawy

z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - Dz.U. z 2017 r. poz. 1289)

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 i ust. 4 powołanej ustawy z 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 wniosku zawartego 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

Andrzej Koliński

Przewodniczący Rady Miejskiej w Głogowie