

Wrocław, 29 kwietnia 2019 roku

WK.WR.40.8.2019.112

**Pani
Elżbieta Zakrzewska
Burmistrz Miasta Kowary**

**ul. 1 Maja 1a
58-530 Kowary**

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 ze zm.) przeprowadziła w okresie od 14 stycznia do 29 marca 2019 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Miasta Kowary. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli podpisanym 3 kwietnia 2019 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Ponadto w okresie od 19 do 22 marca 2019 r. przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej Miejskiego Ośrodka Kultury w Kowarach, z której sporządzono odrębny protokół. W oparciu o ustalenia tej kontroli, Izba wystosowała do Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury wystąpienie pokontrolne przekazane pani Burmistrz do wiadomości.

Nieprawidłowości i uchybienia w zakresie gospodarki finansowej Miasta Kowary wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

Przekazane gminie przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kowarach sprawozdania Rb-27S z wykonania planów dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2016 r. i za okres od początku roku do 30 września 2018 r., Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do 30 września 2018 r., oraz Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na 31 grudnia 2016 r. i 30 września 2018 r., Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na 31 grudnia 2016 r. i 30 września 2018 r., podpisane przez Główną Księgową MOPS w Kowarach jako główny księgowy oraz jako osoba zastępująca kierownika jednostki, zostały przyjęte bez uwag i włączone odpowiednio do sprawozdań zbiorczych i łącznych gminy. Zgodnie odpowiednio z § 14 ust 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.) oraz § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 109 ze zm.), sprawozdanie

podpisują główny księgowy (skarbnik) i kierownik jednostki (dysponent funduszu, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego, kierownik jednostki obsługującej), natomiast zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 4 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) sprawozdania, w imieniu jednostki, są sporządzane i przekazywane przez kierowników jednostek organizacyjnych podległych jednostkom samorządu terytorialnego. Złożenie podpisu przez jedną osobę (Główną Księgową) w miejscu przeznaczonym dla Głównej Księgowej oraz w miejscu przeznaczonym dla kierownika jednostki (w zastępstwie) jest sprzeczne z zakresem kompetencji Głównej księgowej określonych w art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm., następnie Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.). Jednostki otrzymujące sprawozdania budżetowe (Rb-27S, Rb-28S) były obowiązane sprawdzić je pod względem formalno-rachunkowym na podstawie § 9 ust 3 powołanego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 9 ust. 3 powołanego rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Obowiązek sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym otrzymywanych sprawozdań w zakresie operacji finansowych (Rb-N, Rb-Z) wynikał z § 10 ust. 6 powołanego rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Brak należytej kontroli formalno-rachunkowej otrzymywanych sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych wynika z niewystarczającej kontroli zarządczej rozumianej, zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków Burmistrza, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

W sprawozdaniach sporządzonych za okres od początku roku do 31 grudnia 2017 r.: Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych zawyżono o 2.679 zł skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja Podatkowa obliczone za okres sprawozdawczy w zakresie odroczenia na raty lub odroczenia terminu płatności w podatku od nieruchomości. W sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP wskazano powyższe skutki w wysokości 6.026 zł, przy czym kwota 3.347 zł dotyczyła decyzji wydanej w 2017 r., a kwota 2.679 zł dotyczyła decyzji wydanej w 2016 r. Powyższym naruszono zapisy § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b w związku z § 8 ust. 3 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.).

W sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, wg stanu na koniec IV kwartału 2017 r. i na koniec IV kwartału 2018 r., nie wykazano

zobowiązań płatnych w ratach, wynikających z umowy o świadczenie usług VOIP nr 24/2017 z dnia 5 czerwca 2017 r., w której ustalono, że płatność ceny urządzenia (centrala IPPBX) płatna będzie w ratach miesięcznych po 77 zł przez okres 36 miesięcy. W trakcie kontroli skorygowano sprawozdanie wg stanu na koniec IV kwartału 2018 r. i wykazano zobowiązanie z powyższego tytułu w wysokości 1.414 zł, zgodnie z ewidencją księgową prowadzoną na koncie 300 „Rozliczenie zakupu”. Nie wykazywanie w sprawozdaniu Rb-Z, wynikających z ewidencji księgowej oraz z zawartej umowy, zobowiązań płatnych w ratach stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, zgodnie z którym sprawozdanie jednostkowe sporządzane jest przez kierownika jednostki „na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki”. Zgodnie z § 1 ust. 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do ww. rozporządzenia „w części A sprawozdania Rb-Z należy wykazać wartość nominalną zobowiązań jednostki na koniec danego okresu sprawozdawczego według tytułów dłużnych (...) oraz wobec grup wierzycieli”, natomiast z § 2 ust. 1 pkt 2 cytowanej instrukcji wynika, że „w układzie przedmiotowym w sprawozdaniu Rb-Z, prezentowane są zobowiązania (...) wynikające z kredytów i pożyczek - rozumiane jako zobowiązania wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek, jak również z umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach (tzw. sprzedaż na raty) (...)”.

W zakresie dochodów budżetowych

W przypadku 3 z 10 skontrolowanych postępowań dotyczących windykacji zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, organ podatkowy nie podjął działań informacyjnych oraz nie przesłał zobowiązanym upomnień obejmujących następujące zaległości: dla zobowiązanego o nr kartoteki 30-00044551 za grudzień 2016 r. w wysokości 60 zł należności głównej, dla zobowiązanego o nr kartoteki 30-00004802 za grudzień 2016 r. w wysokości 45 zł należności głównej, dla zobowiązanego o nr kartoteki 30-00004434 za grudzień 2016 r. w wysokości 60 zł należności głównej. Zgodnie z § 7 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2367 ze zm., Dz.U. z 2017 r. poz. 1483 ze zm.) wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne lub jeśli z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany”. Organ wobec wszystkich wyżej wymienionych zobowiązanych prowadził działania windykacyjne za okresy wcześniejsze i późniejsze, polegające na wysłaniu upomnień i wystawieniu tytułów wykonawczych.

Przed podaniem do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do

sprzedaży, od przyszłych nabywców (w drodze bezprzetargowej) pobierano wadium zabezpieczające zawarcie przyszłej umowy notarialnej w wysokości ryczałtowej 1.000 zł na podstawie § 13 uchwały Rady Miejskiej w Kowarach w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości Miasta Kowary w brzmieniu nadanym uchwałą nr XXII/105/16 z dnia 18 marca 2016 r. Na podstawie ewidencji księgowej ustalono, że w okresie od 18 marca do 31 grudnia 2016 r. pobrano ww. wadium w wysokości 29.000 zł, w 2017 r. - 31.000 zł, w 2018 r. - 37.000 zł i w okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2019 r. - 12.000 zł. Do momentu podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, o którym mowa w art. 35 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm., obecnie Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.) nieruchomości te pozostają poza obrotem i są niedostępne dla osób ubiegających się o ich zakup. Zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje burmistrz, a gospodarowanie polega m.in. na zbywaniu nieruchomości.

W zakresie wydatków budżetowych

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na realizację usługi w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych położonych na terenie Gminy Miejskiej Kowary, przeprowadzonym w 2018 r. w ogłoszeniu o zamówieniu przesłanym do publikacji w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej i opublikowanym w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu nie zamieszczono informacji na temat konieczności wniesienia przez wykonawców wadium w wysokości 15.000 zł., co stanowiło naruszenie art. 41 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm., obecnie: Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.).

Ponadto w przedmiotowym postępowaniu, zwrotu wadium wniesionego przez wykonawcę, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, dokonano w dniu 25 lutego 2019 r. (w wysokości 15.057,65 zł wraz z odsetkami), pomimo że umowa z wykonawcą została zawarta w dniu 30 marca 2018 roku. Zgodnie z art. 46 ust. 1a ustawy prawo zamówień publicznych zamawiający zwraca wadium wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

W 2016 r. naliczono i wypłacono wynagrodzenie dla członków Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, za udział w każdym posiedzeniu Komisji oraz za udział w przeprowadzeniu kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych przyjmując za podstawę naliczenia kwotę 1.850 zł, zamiast 1.750 zł. Zgodnie z zapisami § 9 ust. 1 uchwały nr XIX/83/15 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 17 grudnia 2015 r., w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Kowarach na 2016 r., wynagrodzenie dla

członków Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, za udział w każdym posiedzeniu Komisji oraz za udział w przeprowadzeniu kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych, ustalone zostało na poziomie 10% minimalnego wynagrodzenia w 2015 r., dla członków komisji i 12% minimalnego wynagrodzenia w 2015 r., dla przewodniczącego i sekretarza komisji. Minimalne wynagrodzenie w 2015 r. wynosiło 1.750 zł i zostało ustalone Rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1220). W wyniku przyjęcia nieprawidłowej podstawy przy ustalaniu wynagrodzenia członkom Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wypłacono w 2016 wynagrodzenie w wysokości o 1.614 zł wyższej od kwoty, która powinna być wypłacona zgodnie z zasadami przyjętymi w uchwale nr XIX/83/15 Rady Miejskiej w Kowarach.

W zakresie gospodarki mieniem

W dokumentacji z przeprowadzonej inwentaryzacji metodą spisu z natury wg stanu na 31 grudnia 2018 r., znajdowały się dokumenty nie wskazane w Instrukcji Inwentaryzacyjnej, jako służące do umieszczania na nich wyników spisu z natury rzeczowych składników majątkowych. Komisja Inwentaryzacyjna wyniki spisu z natury części składników majątkowych, umieściła na dokumentach nazwanych: „Zestawienie sprzętu komputerowego Komputery i Laptopy”, „Zestawienie sprzętu komputerowego Drukarki i kserokopiarki”, „Zestawienie sprzętu komputerowego Inne”, „Zestawienie Środków trwałych 600-682 urządzenia 31.12.2018 r.”, „Zestawienie Środków trwałych Dział 800 na dzień 31.12.2018 r.”, „Zestawienie środków trwałych własnością Urzędu Miejskiego w Kowarach na dzień 31.12.2018 r., 101 budynki, 122 lokale „mieszlane”, spółdzielcze własnościowe”. Powyższe było niezgodne z pkt III.7 Instrukcji Inwentaryzacyjnej stanowiącej załącznik nr 9 Zarządzenia Burmistrza Miasta Kowary nr 154/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. ze zm., który stanowi, że wyniki spisu z natury rzeczowych składników majątku należy umieścić na wydrukach z systemu STW+, w przypadku braku możliwości dokonania spisu z natury przy wykorzystaniu systemu STW+ spis należy dokonać na arkuszach spisu z natury.

W zakresie rozliczeń finansowych jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi

Zarząd jednostki samorządu terytorialnego nie przesłał jednostkom informacji niezbędnych do opracowania projektów ich planów finansowych na rok 2018, czym naruszył art. 248 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.).

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponoszą Burmistrz na podstawie art. 53 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych i art. 4 ust. 5 powołanej ustawy o rachunkowości, Skarbnik na podstawie art. 54 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zakresami czynności pracownicy merytoryczni Urzędu Miejskiego.

Wnioski pokontrolne

Przekazując powyższe do wiadomości Pani Burmistrz, 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 stosownych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) poprzez:
 - a) podjęcie działań zapewniających właściwą kontrolę formalno-rachunkową otrzymywanych przez jednostkę sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w szczególności kontrolę w zakresie podpisów osób sporządzających sprawozdania, stosownie do art. 68 ust. 1 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy,
 - b) przekazywanie jednostkom organizacyjnym gminy informacji niezbędnych do opracowania projektów ich planów finansowych, stosownie do art. 248 ust. 1 ustawy.
2. Wykazywanie w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja Podatkowa obliczonych za okres sprawozdawczy w zakresie rozłożenia na raty zgodnie z § 3 ust 1 pkt 11 lit. b oraz § 7 ust. 4 załącznika nr 36 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 109 ze zm.).
3. Przestrzeganie przepisów 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), w szczególności w zakresie:
 - a) sporządzania sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji zgodnie z ewidencją księgową, stosownie do § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia,
 - b) wykazywanie zobowiązań jednostki na koniec danego okresu sprawozdawczego zgodnie z § 1 oraz § 2 ust. 1 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia.
4. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1483 ze zm.), w szczególności w zakresie podejmowania działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w przypadkach zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zgodnie z § 7 ust. 1.

5. Zaprzestanie pobierania wadium zabezpieczającego zawarcie przyszłej umowy notarialnej przed dniem wprowadzenia nieruchomości do obrotu, określonym w art. 35 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.).
6. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) sporządzania ogłoszenia o zamówieniu zgodnie z art. 41 pkt 8 ustawy,
 - b) zwrotu wadium wykonawcy, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą, zgodnie z art. 46 ust. 1a ustawy.
7. Naliczanie i wypłacanie wynagrodzenia Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, zgodnie z zasadami określonymi w uchwałach Rady Miejskiej w Kowarach w sprawie przyjęcia Miejskich Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.
8. Przestrzeganie zapisów Instrukcji Inwentaryzacyjnej stanowiącej załącznik nr 9 Zarządzenia Burmistrza Miasta Kowary nr 154/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. ze zm., w szczególności w zakresie ujmowania wyników spisu z natury rzeczowych składników majątkowych zgodnie z pkt III.7 instrukcji.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:
Pan
Maciej Michella
Przewodniczący
Rady Miejskiej w Kowarach