

Wrocław, 24 czerwca 2019 roku

WK.WR.40.17.2019.217

**Pan
Robert Raczyński
Prezydent Miasta Lubina**

**ul. Kilińskiego 10
59-300 Lubin**

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 dnia 2 kwietnia do 5 czerwca 2019 r., kontrolę kompleksową gospodarki finansowej gminy miejskiej Lubin. Zakres zbadanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym i przekazanym w dniu 5 czerwca 2019 r. Naczelnikowi Wydziału Organizacji i Kadr występującemu z upoważnienia Prezydenta miasta Lubina.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracowników urzędu, którzy przygotowywali materiały do kontroli, udzielali niezbędnych wyjaśnień oraz podejmowali działania, które pozwoliły na wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli. Kontrola wykazała nieprawidłowości i uchybienia spowodowane między innymi błędną interpretacją przepisów oraz niedostateczną starannością w ich przestrzeganiu.

Stwierdzone w wyniku kontroli gospodarki finansowej gminy miejskiej Lubin nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej

W przyjętych dla budżetu, organu podatkowego i Urzędu Miejskiego w Lubinie zasadach (polityce) rachunkowości, wprowadzonych zarządzeniem Prezydenta nr 3 z 2 stycznia 2018 r. określono, że: „Przyjmuje się zasady funkcjonowania kont Urzędu Miejskiego określone w Załączniku Nr 3 do Rozporządzenia”. W świetle art. 10 ust. 1 pkt 3a ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2017 r. poz. 2342 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm. obecnie: Dz.U. z 2019 r. poz. 351), 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. Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, stanowiący załącznik nr 3 do rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. Ministra Rozwoju i Finansów

w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1911 ze zm.), jest zbiorem różnych możliwości księgowania operacji gospodarczych; mogą być one wykorzystywane przy opracowywaniu zakładowego planu kont Urzędu, lecz w takim stopniu, by przyjęte w jednostce zasady funkcjonowania kont nie budziły wątpliwości bądź nie dopuszczały dowolności księgowania operacji gospodarczych.

Zobowiązania wynikające z 3 faktur na łączną kwotę 4.192,08 zł, zostały uregulowane z opóźnieniem wynoszącym od 6 do 70 dni w stosunku do terminów płatności określonych w wystawionych fakturach, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm. aktualnie obowiązujący: Dz.U. z 2019 r. poz. 869), z którego wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W sprawozdaniu jednostkowym j.s.t. Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2018 r. oraz w sprawozdaniu Rb-Z kwartalnym o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2018 r. nie wykazano zobowiązań wymagalnych w łącznej kwocie 4.046,94 zł, wynikających z 2 faktur z terminem płatności 28 grudnia 2018 r., które zostały zapłacone 3 stycznia 2019 roku. Powyższe stanowiło naruszenie odpowiednio postanowień § 8 ust. 2 pkt 5 załącznika nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 109 ze zm.) oraz § 4 ust. 1 pkt 1 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), a także § 2 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 9 do tego rozporządzenia.

W sprawozdaniu jednostkowym j.s.t. Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2018 r., w kolumnie „Zaangażowanie” wykazano łącznie kwotę 195.242.594,75 zł, natomiast z ewidencji księgowej konta 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” wynikała kwota 195.031.013,27 zł. Różnica pomiędzy danymi wykazanymi w sprawozdaniu a ujętymi w ewidencji księgowej wynosiła 211.581,48 zł. Powyższe było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 2 powołanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym „Sprawozdania jednostkowe - są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych, kierowników jednostek obsługujących i naczelników urzędów skarbowych na podstawie ewidencji księgowej” a „Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej”.

Stwierdzono różnice pomiędzy danymi wykazanymi w sprawozdaniu zbiorczym Rb-28S za okres od początku roku do 31 grudnia 2018 r. a danymi wynikającymi ze sprawozdań jednostkowych w kolumnie 7 „Zobowiązania ogółem” w łącznej kwocie 15.368,68 zł. Było to niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 3 powołanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, stanowiącym że „sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych – są sporządzane przez przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu”.

Zwrotu kwot zabezpieczenia należytego wykonania umowy, ujętych w ewidencji księgowej kont: 240-03-Z-ALMARSKI i 240-03-Z-PROTRA, w kwotach: 2.466,98 zł, 2.290,90 zł, 1.675,98 zł, 718,28 zł, 2.049,18 zł i 22.096,07 zł dokonano z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 4 dni, 5 dni, 1 dzień, 7 dni, 143 dni i 134 dni. Powyższe było niezgodne z postanowieniami określonymi w ogólnych warunkach umowy, stanowiących załączniki do zawartych z Wykonawcami umów oraz z art. 151 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm., obecnie obowiązujący: Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.).

W sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy i Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy:

- od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r.:

- 1) skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy zostały zaniżone o kwotę 1.501,91 zł (w podatku rolnym o kwotę 464,02 zł, w podatku od środków transportowych o kwotę 1.037,89 zł),
- 2) skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa w zakresie rozłożenia na raty zostały zawyżone o kwotę 14.571 zł.

- od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 r.

- 3) skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy zostały zawyżone o kwotę 881,69 zł (w podatku rolnym o kwotę 52,43 zł, w podatku od środków transportowych o kwotę 829,26 zł).

Naruszało to przepisy § 3 ust. 1 pkt 9 i pkt 11 lit. b w związku z § 8 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.), a następnie od 2018 r. § 3 ust. 1 pkt 9 i pkt 11 lit. b w związku z § 7 ust. 4 załącznika nr 36 do powołanego rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Zanizenie w 2017 r. a następnie zawyzenie w 2018 r. skutków obnizenia górnych stawek w podatku rolnym i w podatku od środków transportowych wynikało z nieuwzględnienia przy ich wyliczaniu korekt deklaracji złożonych w 2017 r. i w 2018 r. za lata wcześniejsze, co naruszało przepisy § 3 ust. 1 pkt 12 powołanej „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych (...)”.

Na podstawie przedłożonej dokumentacji dotyczącej przeprowadzonej według stanu na 30 kwietnia 2018 r. inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych, stwierdzono że inwentaryzację środków trwałych -budynków, zaewidencjonowanych na koncie 011 „Środki trwałe” (konto analityczne 011-01 – wartość 39.467.948,81 zł) przeprowadzono metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, zamiast metodą spisu z natury, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy o rachunkowości.

W zakresie dochodów budżetowych

Decyzja nr MPWIK/PGO/8420/2017 z dnia 01 czerwca 2017 r. w sprawie rozłożenia na raty zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla Stowarzyszenia - Miejskiego Klubu Sportowego Zagłębie Lubin, została wydana (podpisana) przez Zarząd Spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. (tj. przez Prezesa oraz Wiceprezesa Zarządu) z przekroczeniem upoważnienia zawartego w uchwale nr VI/64/15 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Lubinie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Z § 1 powołanej uchwały wynika, że Rada Miejska w Lubinie upoważniła Zarząd Spółki MPWiK Sp. z o.o. w Lubinie wyłącznie do przygotowywania decyzji w sprawie odraczania terminów płatności, rozłożenia zapłaty na raty, umorzenia oraz prowadzenia ich ewidencji. Zgodnie z art. 6q ust.1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.) w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, (...) uprawnienia organów podatkowych przysługują (...) prezydentowi miasta.

W zakresie wydatków budżetowych

Kontrola wydatków bieżących Urzędu wykazała, że Prezydent Miasta Lubina przyznawał w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2019 r. dodatki specjalne na okresy miesięczne lub kwartalne z zachowaniem ciągłości, bez wskazania dodatkowych zadań i zwiększonych obowiązków (w stosunku do obowiązujących zakresów czynności). W okresie od stycznia 2018 r. do 30 marca 2019 r., przeciętne zatrudnienie w Urzędzie wynosiło 152 osoby a średnio 112 osób w każdym miesiącu otrzymywało dodatek specjalny. Łączna kwota wypłaconych w powyższym okresie dodatków specjalnych wyniosła

2.626.801,62 zł. Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm. oraz Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.) pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Naruszało to również uregulowania zawarte w obowiązującym w Urzędzie Regulaminie Wynagradzania, zgodnie z którymi „dodatek specjalny może zostać przyznany pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań”. Zatem przyznanie dodatków specjalnych bez uzasadnienia na okresy miesięczne z zachowaniem ciągłości zaprzecza istocie dodatku specjalnego wynikającego z powyższych przepisów.

Nie zostały przedłożone do rozliczenia rachunki kosztów poleceń wyjazdów służbowych o numerach: 4/2018, 6/2018/, 8/2018, 12/2018 odbytych odpowiednio 18 kwietnia 2018 r., 8 maja 2018 r., 22-23 maja 2018 r. oraz 13-14 listopada 2018 r. Było to niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U z 2013 r. poz. 167), stosownie do którego „Pracownik dokonuje rozliczenia kosztów podróży krajowej lub podróży zagranicznej nie później niż w terminie 14 dni od dnia zakończenia tej podróży”.

Za zaistniałe nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponoszą: Prezydent Miasta Lubina - na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869) oraz 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.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Panu Prezydentowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 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 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r. poz. 351), w szczególności w zakresie :
 - a) dostosowania dokumentacji opisującej przyjęte w jednostce zasady (politykę) rachunkowości do obowiązujących przepisów prawa i aktualnych potrzeb jednostki, stosownie do przepisów art. 10 ust.1 pkt 3a oraz art. 10 ust. 2 ustawy,

- b) przeprowadzania inwentaryzacji budynków metodą spisu ich ilości z natury, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869), w szczególności w zakresie dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy.
 3. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 109 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) wykazywania w sprawozdaniu Rb-28S w kolumnie „Zobowiązania wymagalne” wszystkich zobowiązań, których termin zapłaty minął przed upływem okresu sprawozdawczego, stosownie do § 8 ust. 2 pkt 5 załącznika nr 36 do rozporządzenia,
 - b) sporządzania sprawozdań jednostkowych na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, stosownie do § 6 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia,
 - c) sporządzania sprawozdań zbiorczych Rb-28S w szczególności sprawozdań jednostkowych na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu, stosownie do § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia,
 - d) wykazywania w sprawozdaniach Rb-PDP i Rb-27S w kolumnach: „skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy” i „skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa w zakresie rozłożenia na raty”, prawidłowych kwot wynikających z ewidencji księgowej, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 9, pkt 11 lit b oraz pkt 12 w związku z § 7 ust. 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia.
 4. Przestrzeganie przepisów 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), w szczególności w zakresie wykazywania w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji zobowiązań wymagalnych, stosownie do § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia oraz § 2 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 9 do tego rozporządzenia.
 5. Przestrzeganie postanowień zawartych w ogólnych warunkach umowy stanowiących załączniki do zawartych z Wykonawcami umów, w szczególności w zakresie terminowego zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania, z uwzględnieniem art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.).

6. Zobowiązanie Zarządu Spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Lubinie do przestrzegania postanowień uchwały nr VI/64/15 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Lubinie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2015 r. poz. 2217) oraz stosowanie art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.).
7. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.), w szczególności w zakresie przyznawania dodatków specjalnych, stosownie do art. 36 ust. 5 ustawy.
8. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 167), w szczególności w zakresie przedkładania do rozliczenia rachunków kosztów podróży służbowych, stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia.

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 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. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pani

Bogusława Potocka

Przewodnicząca Rady Miejskiej Lubina