

Wrocław, dnia 7 kwietnia 2020 r.

WK.WR.40.4.2020.230

**Pan
Krystian Koszyła
Burmistrz Ścinawy**

**ul. Rynek 17
59-330 Ścinawa**

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 2019 r. poz. 2137), przeprowadziła w okresie od dnia 10 stycznia do 9 marca 2020 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Ścinawa. Zakres zbadanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym i przekazanym Panu Burmistrzowi w dniu 10 marca 2020 r. Ponadto, w dniach od 10 do 20 marca 2020 r. została przeprowadzona kontrola gospodarki finansowej w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Ścinawie. Izba skierowała do kierownika tej jednostki wystąpienie pokontrolne, przekazane Panu do wiadomości.

Nieprawidłowości ujawnione w wyniku kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Ścinawa wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie ustaleń ogólno-organizacyjnych

Od 26 sierpnia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. 9 marca 2020 r. stanowisko Sekretarza w Urzędzie Miasta i Gminy w Ścinawie pozostało nieobsadzone. We wskazanym okresie ogłoszono jeden konkurs na ww. stanowisko (30 grudnia 2016 r.), w wyniku którego nie została wyłoniona żadna osoba. Również prowadzona w Urzędzie rekrutacja wewnętrzna nie doprowadziła do obsadzenia stanowiska. Stosownie do art. 5 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282) „w urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim tworzy się odpowiednio stanowisko sekretarza gminy, powiatu i województwa, zwanego dalej „sekretarzem” i „nabór kandydatów na wolne stanowisko sekretarza przeprowadza się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od zwolnienia stanowiska”.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

Firma TAURON Dystrybucja S.A. do końca 2015 r., na podstawie umowy nr IN.272.22.2013 z dnia 27 grudnia 2013 r., świadczyła na rzecz Gminy Ścinawa usługi serwisu sieci i urządzeń oświetlenia drogowego na terenie miasta i gminy Ścinawa, będącego własnością TAURON Dystrybucja S.A. Za wykonane usługi firma wystawiała faktury, na podstawie których Gmina dokonywała zapłaty. Po wygaśnięciu umowy Gmina nie podpisała kolejnej, gdyż jej zdaniem wskazana w umowie stawka za 1 punkt oświetleniowy była zawyżona co powodowało nadmierne obciążenie gminy kosztami utrzymania oświetlenia drogowego. W okresie bezumownym, tj. w latach 2016-2018 TAURON Dystrybucja S.A. w

każdym miesiącu wystawiała i wysyłała do Gminy Ścinawa faktury za eksploatację oświetlenia ulicznego – koszty stałe utrzymania majątku oświetleniowego i koszty usuwania awarii, natomiast Gmina nie zgadzając się z wysokością naliczonych opłat odsyłała faktury bez ujęcia ich w ewidencji księgowej. W okresie bezumownym Gmina Ścinawa dokonywała miesięcznych wpłat na rzecz TAURON Dystrybucja S.A. za serwis majątku oświetleniowego w wysokości ustalonej przez Gminę, tj. w okresie od stycznia 2016 r. do lutego 2017 r. - 11.400 zł oraz w okresie od marca 2017 r. do września 2018 r. - 10.782,50 zł. Wpłaty dokonywane były na pisemne polecenie pracownika Referatu Inwestycji i Rozwoju. Operacje zapłaty ewidencjonowano na stronie Wn konta 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” (konto analityczne 201-30) w korespondencji z kontem 130 „Rachunek bieżący jednostki” (brak księgowania na stronie Ma konta 201-30 dokumentów stanowiących podstawę zapłaty oraz naliczenie kosztów).

W konsekwencji ww. księgowania na koniec 2018 r. konto 201-30 wykazywało saldo należności (Wn) w kwocie 364.467,50 zł, które w rozumieniu ustawy o rachunkowości, nie stanowiło aktywów, tj. kontrolowanych przez jednostkę zasobów majątkowych o wiarygodnie określonej wartości, powstałych w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści. W związku z powyższym saldo Wn konta 201-30 wg stanu na 31 grudnia 2018 r. było nierealne i nie odzwierciedlało stanu faktycznego. Było to niezgodne z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm, Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.), stosownie do którego „księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco” a „księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty”.

Saldo Wn konta 201-30 w kwocie 364.467,50 zł zostało zaprezentowane w bilansie jednostki budżetowej, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2018 r., w związku z czym zawyżone zostały należności w pozycji B.II.1 „Należności z tytułu dostaw i usług” oraz zawyżono wynik finansowy (zaniżone koszty). Powyższe naruszało art. 4 ust. 2 powołanej ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

W zakresie dochodów z tytułu podatków i opłat

Gmina Ścinawa dopłacała do finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a niedobór pomiędzy wpływami z opłat a wydatkami wyniósł w 2018 r. – 214.842,95 zł, a w 2019 r. – 168.810,50 zł. Stosownie do postanowień art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.), z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują m.in. koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, obsługi administracyjnej tego systemu oraz edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. W celu zapewnienia

sprawnego funkcjonowania systemu odbioru odpadów komunalnych, zachodzi potrzeba rozważenia ponownego skalkulowania stawki opłaty za odbiór i gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W zakresie wydatków budżetowych

Kontrola wydatków bieżących Urzędu wykazała, że Burmistrz Ścinawy w latach 2018-2019 przyznawał dodatki specjalne dla Skarbnika (nr pism, odpowiednio: KD.2122.03.2018 oraz KD.2122.01.2019), na kolejne okresy z zachowaniem ciągłości, bez wskazania dodatkowych zadań i zwiększonych obowiązków (w stosunku do obowiązujących zakresów czynności) oraz dla Inspektora ds. modernizacji i utrzymania dróg (nr pism, odpowiednio: KD.2122.09.2018 oraz OS.2122.06.2019), na kolejne okresy z zachowaniem ciągłości. Było to niezgodne z przepisami art. 36 ust. 5 powołanej ustawy o pracownikach samorządowych który stanowi, że pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny.

Dla Skarbnika, Kierownika Referatu Inwestycji i Rozwoju, Dyrektora Departamentu Rozwoju, Kierownika Referatu Funduszy Pozabudżetowych i Inicjatyw Obywatelskich, Zastępcy Kierownika Referatu Inwestycji i Rozwoju były przyznane dodatki specjalne z tytułu pełnienia określonej funkcji w powołanych przez Burmistrza Jednostkach Realizujących Projekt (JRP) dla zadania pn. „Rewitalizacja Ścinawy poprzez rozwój terenów zieleni miejskiej” i „Rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków oraz systemu wodno-kanalizacyjnego na terenie aglomeracji Ścinawa”. Kontrola wykazała, że wymienionym pracownikom wypłacono dodatki specjalne w wysokościach wyższych niż wskazane w Informacjach w sprawie przyznania dodatku specjalnego. W informacjach wskazano że wysokość dodatku specjalnego stanowi określony dla danego pracownika % wynagrodzenia zasadniczego oraz wskazano kwotę przyznanego dodatku. Kwota przyznanego dodatku była wyższa od kwoty dodatku specjalnego obliczonego od wynagrodzenia zasadniczego.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r., kwota wypłaconych dodatków specjalnych dla wymienionych pracowników, została zawyżona o kwotę 230.668,12 zł brutto. Z wyjaśnienia Burmistrza wynikało, że „dodatki specjalne zostały naliczone zgodnie z zapisem § 10 ust. 3 tj. w kwocie nieprzekraczającej 100 % łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. W informacjach błędnie wskazano, iż wysokość dodatku stanowi % wynagrodzenia zasadniczego”

Stosownie do art. 22 ust. 1 powołanej ustawy o rachunkowości „dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują (...).”

Stwierdzone przez kontrolujących nieprawidłowości w zakresie przyznawania dodatków specjalnych świadczą o niezachowaniu w kontrolowanej jednostce funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz.1870 ze zm., Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.). Zapewnienie m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania i zarządzania ryzykiem, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy o finansach publicznych, należy do obowiązków Burmistrza.

Sprawozdanie z realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2018 r. poz. 450 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.) za 2018 r. nie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, pomimo obowiązku wynikającego z art. 5a ust. 3 powołanej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W zakresie długu publicznego

Gmina Ścinawa nie wystąpiła i nie uzyskała opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o możliwości spłaty pożyczki zaciągniętej na podstawie umowy nr 74/2017/Wn01/OW-KI-YS/P z dnia 26 kwietnia 2017 r. zawartej z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie, o dofinansowanie w formie pożyczki inwestycyjnej przedsięwzięcia pn. „Rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków oraz systemu wodno-kanalizacyjnego na terenie aglomeracji Ścinawa”, współfinansowanego ze środków funduszu spójności, celem uzupełnienia wkładu krajowego dla projektów dofinansowywanych ze środków wspólnotowych. Z umowy wynikało, że udzielono pożyczki do kwoty 19.000.000 zł, na okres od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2032 r. Naruszało to art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz.1870 ze zm., Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), stosownie do którego „zaciągnięcie lub wyemitowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązania z tytułu kredytu lub pożyczki na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, wymaga uzyskania przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązania.”

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

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 powołanej ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli, a w szczególności:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282), w szczególności w zakresie:
 - a) podjęcia skutecznych działań zmierzających do obsadzenia wolnego stanowiska Sekretarza w Urzędzie Miasta i Gminy w Ścinawie, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 5 ust. 1 ustawy;
 - b) przyznawania dodatków specjalnych pracownikom Urzędu, zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy

2. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) ujmowania zdarzeń, w tym operacji gospodarczych w księgach rachunkowych i wykazywania ich w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy;
 - b) sporządzanie dowodów księgowych rzetelnie to jest zgodnie z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, stosownie do art. 22 ust. 1 ustawy;
 - c) prowadzenia ksiąg rzetelnie, tak aby dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty, stosownie do art. 24 ust. 1 i 2 ustawy.
3. Doprowadzenie do zbilansowania dochodów z tytułu opłaty za odbiór i gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, stosownie do postanowień art. 6r ust. 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.).
4. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019r. poz. 688 ze zm.), w szczególności poprzez publikację w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdań z realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, stosownie do art. 5a ust. 3 ustawy.
5. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, zapewniającej osiągnięcie celu określonego w art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy w związku z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy;
 - b) zaciągania zobowiązań z tytułu pożyczek po uzyskaniu opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty tych zobowiązań, stosownie do art. 91 ust. 2 ustawy.

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 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 Marek Szopa
Przewodniczący
Rady Miejskiej w Ścinawie