

Wrocław, 21 października 2022 roku

WK.WR.40.33.2022.425

**Pan
Tomasz Frischmann
Burmistrz Miasta Oława**

**plac Zamkowy 15
55-200 Oława**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) przeprowadziła, w okresie od 19 lipca do 10 października 2022 r., kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Miasta Oława. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 10 października 2022 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Kontrolą w zakresie prawidłowości udzielania zamówień w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych objęto następujące zadania: „Budowa ścieżki rowerowej od ul. Rybackiej do mostu na rzece Oława przy ul. Lipowej w mieście Oława” i „Modernizacja budynku mieszkalnego przy ul. Kutrowskiego 4,4A,4B,4C w Oławie”.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miejskim w Oławie wykazała nieprawidłowości i uchybienia spowodowane nieprzestrzeganiem obowiązujących przepisów prawa oraz niewykonaniem przez Burmistrza wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym nr WK.WR.40.52.2018.425 z 13 lutego 2019 r. (wystosowanym po kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu przeprowadzonej w 2018 r.) w zakresie:

- wykazywania w sprawozdaniu finansowym zdarzeń gospodarczych zgodnie z ich treścią ekonomiczną (wniosek pokontrolny nr 1 lit. b), stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.),
- przeprowadzania w stosunku do podatników czynności sprawdzających mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności deklaracji z przedstawionymi dokumentami (wniosek pokontrolny nr 7 lit. b), stosownie do art. 272 pkt 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.).

Niewykonanie wniosków pokontrolnych w ww. zakresie świadczy o niedostatecznej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm., Dz.U.

z 2022 r. poz. 1634 ze zm.). Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków burmistrza, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy.

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

Ustalenia ogólnooorganizacyjne

Burmistrz nie udzielił zatrudnionemu od 3 stycznia 2018 r. Kierownikowi gminnej jednostki budżetowej pn. „Placówka Wsparcia Dziennego” (dalej: Placówka) pełnomocnictwa do jednoosobowego działania, określonego w art. 47 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm, Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm., Dz.U. z 2022 r. 559 ze zm.), wyjaśniając, że „wszelkie oświadczenia woli, zaciąganie zobowiązań w imieniu Gminy Miasto Oława w zakresie (...) Placówki (...) były i są podpisywane przez Burmistrza (...) przy kontrasygnacie Skarbnika (...).” W okresie objętym kontrolą księgi rachunkowe tej jednostki prowadzone były przez Urząd na podstawie § 1 ust. 2 rozdziału 4 Statutu Placówki, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Rady nr XXXVII/259/17 z 30 listopada 2017 r., z którego wynikało, że gospodarka finansowo-księgowa Placówki prowadzona jest przez Urząd, zamiast na podstawie uchwały organu stanowiącego określającej zakres wspólnej obsługi oraz jednostkę obsługującą, podjętej na podstawie art. 10a – 10c powołanej ustawy o samorządzie gminnym. Powyższe świadczy o braku podstawy prawnej do powierzenia prowadzenia ksiąg rachunkowych Placówki innej jednostce sektora finansów publicznych, a tym samym do prowadzenia ich w Urzędzie.

Księgowość i sprawozdawczość

Do końca lipca 2022 r. nie zamknięto ksiąg rachunkowych za 2021 r. prowadzonych dla: Miasta (organu) i Urzędu, tymczasem Rada zatwierdziła sprawozdanie finansowe j.s.t. za 2021 r. w dniu 31 maja 2022 r. (uchwała Rady nr LI/318/22). Powyższe naruszało postanowienia zawarte w art. 12 ust. 4 i 5 powołanej ustawy o rachunkowości, z których wynika, że ostateczne zamknięcie i otwarcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy. Ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe. W trakcie kontroli 1 sierpnia 2022 r. nastąpiło ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych za 2021 r. (opóźnienie w ich zamknięciu wynosiło 47 dni).

Salda kont dziennika częściowego P20 „ul. Gajowa” według stanu na 31 grudnia 2020 r.: Wn konta 080-0020-020 „Projekty – GAJOWA” i Ma konta 800-02 „Fundusz jednostki” były w kwocie 73.412,71 zł i zostały uwzględnione w bilansie Urzędu sporządzonym na dzień 31 grudnia 2020 r. (w kol. „stan na koniec roku”) odpowiednio w: aktywach w poz. A.II.2 „Środki trwałe w budowie

(inwestycje)” i pasywach w poz. A.I „Fundusz jednostki”. Salda ww. kont nie zostały ujęte w księgach rachunkowych Urzędu prowadzonych w 2021 roku. Tym samym księgi rachunkowe były prowadzone z naruszeniem zasady ciągłości, o której mowa w art. 5 ust. 1 powołanej ustawy o rachunkowości, zgodnie z którą wykazane w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia stany aktywów i pasywów należy ująć w tej samej wysokości, w otwartych na następny rok obrotowy księgach rachunkowych. W konsekwencji wartość środków trwałych w budowie i funduszu jednostki wykazana w bilansie sporządzonym na dzień 31 grudnia 2021 r. (w kolumnie „stan na koniec roku”) została zaniżona o kwotę 73.412,71 zł w stosunku do stanu faktycznego (w kolumnie „stan na początek roku” bilansu sporządzonego na koniec 2021 r. wykazano dane niewynikające z ksiąg rachunkowych 2021 r., ale zgodne ze stanem faktycznym).

Powyższe świadczy również o nierzetelnym przeprowadzeniu inwentaryzacji stanu środków trwałych w budowie (inwestycji) i funduszu jednostki drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników według stanu na 31 grudnia 2021 r., a tym samym o naruszeniu art. 26 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy o rachunkowości. W wyniku weryfikacji stanu środków trwałych w budowie nie ujawniono bowiem pominiętych w księgach rachunkowych otwartych dla 2021 roku kosztów środków trwałych w budowie poniesionych w 2020 r. na projekt pn. „Budowa drogi gminnej na osiedlu Nowy Otok w Oławie – ul. Gajowa” w kwocie 73.412,71 zł (saldo Wn konta 080-0020-020 z dziennika częściowego P20 według stanu na 31 grudnia 2020 r.), a przy weryfikowaniu stanu funduszu jednostki – funduszu powstałego z tytułu poniesionych w 2020 r. wydatków na realizację tego projektu (saldo Ma konta 800-02 z dziennika częściowego P20 według stanu na 31 grudnia 2020 r.).

W trakcie kontroli (na przełomie lipca i sierpnia 2022 r.) skorygowano powyższy błąd i ujęto w księgach rachunkowych 2021 r. stan aktywów (środków trwałych w budowie) i pasywów (fundusz jednostki) w wysokości zgodnej ze stanem na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych 2020 roku. Należy jednak zauważyć, że błąd został ujawniony po zatwierdzeniu w dniu 31 maja 2022 r. sprawozdania finansowego Miasta Oława sporządzonego na dzień 31 grudnia 2021 roku.

W bilansie Urzędu sporządzonym na dzień 31 grudnia 2021 r. niezgodnie z treścią ekonomiczną (czyż naruszono art. 4 ust. 2 powołanej ustawy o rachunkowości) wykazano:

- w aktywach w poz. B.II.1 „Należności z tytułu dostaw i usług” należności z tytułu dochodów budżetowych (saldo Wn konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” pomniejszone o salda Ma konta 290 „Odpisy aktualizujące należności”), zamiast w poz. B.II.4 „Pozostałe należności”,
- w pasywach w poz. D.II.1 „Zobowiązania z tytułu dostaw i usług” zobowiązania z tytułu nadpłat w dochodach budżetowych (saldo Ma konta 221), zamiast w poz. D.II.5 „Pozostałe zobowiązania”.

Powyższe nie miało wpływu na sumę bilansową.

W sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2021 r. w pozycji „stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego” oprócz środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych budżetu (organu) Miasta (saldo Wn konta 133 „Rachunek budżetu”) wykazano również środki pieniężne zgromadzone na rachunku bankowym Urzędu (rachunku bieżącym jednostki „Vat – dochody”) w kwocie 383,69 zł. Naruszono tym samym § 22 ust. 1 załącznika nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm.), który stanowił, że w sprawozdaniach rocznych Rb-ST wykazuje się stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dowodów bankowych.

W sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych j.s.t. (obejmującym swoim zakresem Urząd i organ) za 2021 r. nie ujęto:

- należności w łącznej kwocie 51.567.851,05 zł,
- dochodów wykonanych w łącznej kwocie 51.279.528,82 zł,
- dochodów otrzymanych w łącznej kwocie 49.242.003,98 zł,
- należności pozostałych do zapłaty w łącznej kwocie 288.322,63 zł,
- zaległości netto (w łącznej kwocie 244.921,35 zł) i nadpłat (w łącznej kwocie 0,40 zł)

z tytułu: dochodów budżetowych pobieranych przez urzędy skarbowe na rzecz j.s.t. w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. (rozdz. 75601 §§ 0350 i 0910; rozdz. 75615 §§ 0500 i 0910; 75616 §§ 0360, 0500 i 0910), udziałów j.s.t. w opłacie od napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 września 2021 r. (rozdz. 75618 § 0270), udziałów j.s.t. w podatku PIT za rok budżetowy 2021 r. (rozdz. 75621 § 0010), udziałów j.s.t. w podatku CIT w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. (rozdz. 75621 § 0020), co było niezgodne z przepisami zawartymi w rozdziale 1 załącznika nr 36 do powołanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, stanowiącego instrukcję sporządzania sprawozdań jednostkowych Rb-27S.

Powyższe dochody i udziały wykazano tylko w sprawozdaniu zbiorczym Rb-27S za 2021 r. (na podstawie informacji udostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych). Było to niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 3 powołanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, z którego wynika, że przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego sporządza sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych (na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego j.s.t.).

W sprawozdaniu jednostkowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych j.s.t. za 2021 r. nie uwzględniono wielkości wykazanych w sporządzonych odrębnie ośmiu sprawozdaniach Rb-28S (dla następujących projektów: „Laboratoria przyszłości”, „Przebudowa przejść dla pieszych”,

„Program MALUCH+ 2021”, „wydatki finansowane z RFIL”, „Zielony Zakątek projekt EFS”, „Gajowa”, „Piec – projekt”, „SUPER START – projekt”). Zgodnie zaś ze wskazanym § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej powinno być sporządzone jedno sprawozdanie jednostkowe Rb-28S j.s.t. za dany okres sprawozdawczy obejmujące swoim zakresem Urząd i organ.

Dochody budżetowe

Organ podatkowy w niedostateczny sposób dokonywał czynności sprawdzających, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami wobec podatników podatku od nieruchomości o numerach ewidencyjnych: 1/187894 i 1/328, co skutkowało zaniżeniem przypisu podatku na lata 2021 - 2022 łącznie o kwotę 10.080 zł. Powyższe było niezgodne z postanowieniami art. 272 pkt 3 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa. W trakcie kontroli Organ podatkowy przeprowadził postępowania podatkowe, w wyniku których ustalono domiar podatku ww. podatnikom na kwotę 10.080 zł, wpłaconą przez zobowiązanych.

Wydatki budżetowe

Terminy realizacji zadań publicznych pn. „Budowa ścieżki rowerowej od ul. Rybackiej do mostu na rzece Oława przy ul. Lipowej w mieście Oława” oraz „Modernizacja budynku mieszkalnego przy ul. Kutrowskiego 4,4A,4B,4C w Oławie” zostały wskazane w specyfikacjach warunków zamówienia na konkretny dzień i w konsekwencji przeniesione do zawartych umów bez wskazania obiektywnej przyczyny. Było to niezgodne z postanowieniami art. 436 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 poz. 2019 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.).

W okresie od 29 kwietnia do 7 października 2019 r. dokonano wydatków na dokapitalizowanie spółki miejskiej „Termy Jakuba” w kwocie 1.150.000 zł, tymczasem w uchwale budżetowej (uchwała Rady nr IV/25/18 z 28 grudnia 2018 r.) plan wydatków w rozdziale 92601 „Obiekty sportowe” 6030 „Dokapitalizowanie spółki z o.o. pn. Baseny Miejskie „Termy Jakuba” pełniące obowiązki zarządzającego basenami” na powyższy cel został określony na kwotę 900.000 zł. Dopiero uchwałą Rady nr XVIII/107/19 z 30 grudnia 2019 r. - po upływie 84 dni od dokonania wydatku z przekroczeniem planu o kwotę 250.000 zł w dniu 7 października 2019 r. zwiększono planowane wydatki do kwoty 1.150.000 zł. Powyższym naruszono postanowienia art. 44 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy o finansach publicznych.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą: Burmistrz Miasta Oława na podstawie art. 53 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych

i art. 4 ust. 5 powołanej ustawy o rachunkowości oraz zgodnie z zakresami czynności pracownicy merytoryczni Urzędu Miejskiego w Oławie.

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 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości 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 2022 r. poz. 1634 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) dokonywania wydatków publicznych, m.in. dotyczących dokapitalizowania spółek miejskich, w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej, stosownie do postanowień art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy,
 - b) zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, stosownie do postanowień art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy.
2. Prowadzenie ksiąg rachunkowych Placówki Wsparcia Dziennego w tej jednostce lub powierzenie ich prowadzenia innej jednostce sektora finansów publicznych, na zasadach określonych w art. 10a – 10c ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. 559 ze zm.).
3. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) wykazywania w bilansie zdarzeń gospodarczych zgodnie z ich treścią ekonomiczną, stosownie do postanowień art. 4 ust. 2 ustawy,
 - b) ujmowania w otwieranych na dany rok obrotowy księgach rachunkowych stanów aktywów i pasywów w wysokości, w której były one wykazane w księgach rachunkowych na dzień zamknięcia poprzedniego roku obrotowego, stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 ustawy,
 - c) dokonywania ostatecznego zamknięcia ksiąg rachunkowych Miasta (organu) i Urzędu najpóźniej w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego przez Radę, stosownie do postanowień art. 12 ust. 4 i 5 ustawy,
 - d) przeprowadzania rzetelnej inwentaryzacji w drodze weryfikacji, stosownie do postanowień art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy.

4. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2022 r., poz. 144), w szczególności w zakresie:
 - a) sporządzania sprawozdania jednostkowego Rb-28S j.s.t. za dany okres sprawozdawczy (obejmującego swoim zakresem Urząd i organ) na podstawie wszystkich dzienników częściowych, stosownie do postanowień § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia,
 - b) ujmowania w sprawozdaniach jednostkowych Rb-27S j.s.t. dochodów budżetowych pobieranych przez urzędy skarbowe na rzecz j.s.t. i udziałów j.s.t. w: opłacie od napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml, podatku PIT i CIT na podstawie ewidencji księgowej, stosownie do postanowień rozdziału 1 załącznika nr 37 do rozporządzenia w związku z § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia,
 - c) wykazywania w pozycji „stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego” sprawozdań Rb-ST danych na podstawie dowodów bankowych, stosownie do postanowień § 20 ust. 1 załącznika nr 37 do rozporządzenia.
5. Dokonywanie, w szczególności wobec podatników podatku od nieruchomości, czynności sprawdzających mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, stosownie do postanowień art. 272 pkt 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.).
6. Przestrzeganie ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.), w szczególności w zakresie ustalania terminu realizacji zamówienia, stosownie do postanowień art. 436 pkt 1 ustawy.

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 przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. 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
Krzysztof Mazurek
Przewodniczący Rady Miejskiej w Oławie