

Wrocław, 3 października 2023 roku

WK.WR.40.33.2023.440

**Pan
Robert Lewandowski
Burmistrz Gminy Żmigród**

**plac Wojska Polskiego 2-3
55-140 Żmigród**

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 2023 r. poz. 1325) przeprowadziła, w okresie od 13 czerwca do 25 sierpnia 2023 r., kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Miasta i Gminy Żmigród. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 25 sierpnia 2023 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Kontrolą w zakresie prawidłowości udzielania zamówień w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych objęto następujące zadania: „Budowa drogi Bychowo-Żmigród w ramach zadania: Budowa ścieżek rowerowych w południowo-zachodniej części Gminy Żmigród” – zamówienie nr IRL.271.4.2021, „Modernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Willowej 33,35,37 w Żmigrodzie” - zamówienie nr IRL.271.7.2021, „Budowa pełnowymiarowego boiska piłkarskiego ze sztuczną nawierzchnią w Żmigrodzie” - zamówienie nr IRL.271.4.2022.

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

Ustalenia ogólnooorganizacyjne

Plany audytu wewnętrznego na 2020 r., 2021 r. i 2022 r. zostały sporządzone odpowiednio: 11 maja 2020 r., 7 czerwca 2021 r. oraz 4 stycznia 2022 r., tymczasem stosownie do zapisów art. 283 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.) do końca roku kierownik komórki audytu wewnętrznego (którym stosownie do postanowień § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz.U. z 2018 r. poz. 506) jest także usługodawca niezatrudniony w jednostce) w porozumieniu z kierownikiem jednostki przygotowuje na podstawie analizy ryzyka plan audytu na następny rok.

Pomimo nieuregulowania przez Burmistrza szczegółowych zasad, sposobu i trybu przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych przy dokonywaniu wydatków, a także zasad rozliczania płatności dokonywanych przy ich wykorzystaniu, Dyrektor Zespołu Placówek Kultury w Żmigrodzie do 16 czerwca 2023 r. był w posiadaniu służbowej karty płatniczej. Stosownie do zapisów art. 247 ust. 3 powołanej ustawy o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych przy dokonywaniu wydatków z budżetu jednostki samorządu

terytorialnego oraz innych samorządowych jednostek organizacyjnych i osób prawnych, a także zasady rozliczania płatności dokonywanych przy ich wykorzystaniu, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia prawidłowości i gospodarności dokonywania wydatków.

Księgowość i sprawozdawczość

W zarządzeniu nr 120.53.2020 z 10 listopada 2020 r. Burmistrz postanowił o przeprowadzeniu inwentaryzacji składników majątkowych Gminy Żmigród wg stanu na 31 grudnia 2020 roku. Na tej podstawie pracownicy Urzędu przeprowadzili również inwentaryzację w drodze spisu z natury środków trwałych, pozostałych środków trwałych (wyposażenia) przekazanych do używania: Ośrodkowi Sportu i Rekreacji, Zespołowi Pałacowo-Parkowemu i Gminnemu Centrum Informacji będącymi komórkami organizacyjnymi wyodrębnionymi w ramach Zespołu Placówek Kultury w Żmigrodzie, Szkole Podstawowej im. Bolesława Chrobrego w Żmigrodzie, Ochotniczym Strażom Pożarnym w Żmigrodzie, Korzeńsku, Bychowie, Barkowie, Borzęcinie, Powidzku, Garbcach i Niezgodzie. Przeprowadzenie drogą spisu z natury inwentaryzacji środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych powierzonych innym jednostkom stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.), zgodnie z którym inwentaryzację własnych składników aktywów powierzonych innym jednostkom (kontrahentom) przeprowadza się poprzez uzyskanie od nich potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów.

W księgach rachunkowych budżetu na koncie 901 „Dochody budżetu” w niewłaściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej ujęto, zrealizowane przez Urząd obsługujący organ podatkowy jednostki samorządu terytorialnego, dochody budżetu wynikające ze sprawozdania jednostkowego Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do 31 grudnia 2022 roku. W rozdziale 70005 § 0920 zamiast 70007 § 0920 ujęto 14,33 zł, w rozdziale 75616 § 0910 zamiast 75621 § 0020 ujęto 114.605 zł, w rozdziale 90005 § 6257 zamiast 90015 § 6257 ujęto 22.080,27 zł. Powyższe pozostawało w sprzeczności z zasadami funkcjonowania konta 901 określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie 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 2020 r. poz. 342), zgodnie z którymi ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 901 powinna umożliwiać ustalenie stanu poszczególnych dochodów budżetu według podziałek planu finansowego.

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 o nr: R005408, R004019, R005605, R003733, R004468, R004489 (os. fizyczne), J000104, J000095, J000173 (os. prawne), co było niezgodne z postanowieniami art. 272 pkt 2, 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm., 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., Dz.U. z 2022 r. poz. 2651

ze zm.). W trakcie kontroli organ podjął działania, których konsekwencją było wydanie decyzji dla podatników nr: R005605, R003733, R004489 i złożenie korekt deklaracji na podatek od nieruchomości przez podatnika nr J000173, w wyniku których zwiększono zobowiązanie podatkowe za lata 2018-2023 o łączną kwotę 5.184 zł. Wobec podatnika o nr R004468 organ podatkowy podjął działania, których konsekwencją było wydanie decyzji, na podstawie której zwiększono zobowiązanie podatkowe za lata 2018-2023 o kwotę 1.128 zł. Organ podatkowy, wobec tego podatnika, ponownie w niedostateczny sposób przeprowadził czynności sprawdzające, tj. nie ustalono w jakich okresach (terminach), działki nr 53/2 i 54/2 były (są) zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Podatników o nr R005408, R004019 (os. fizyczne), J000104, J000095 (os. prawne), w trakcie kontroli wezwano do złożenia korekt informacji/deklaracji podatkowej.

Organ podatkowy, podatnikom o nr konta podatkowego R005408 wydał decyzję ustalającą wysokość podatku od nieruchomości na 2022 r., za nieruchomość będącą we współwłasności i doręczył jednemu z nich. Zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 4 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.), jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy od nieruchomości lub obiektu budowlanego ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach. Jeżeli nieruchomość stanowi współwłasność, decyzję ustalającą wysokość podatku od nieruchomości doręcza się wszystkim współwłaścicielom, również wtedy gdy współwłaścicielami są małżonkowie. Stosownie do zapisów art. 145 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela - temu przedstawicielowi. W konsekwencji braku doręczenia decyzji wszystkim współwłaścicielom, zobowiązanie podatkowe ciążyło tylko na jednym współwłaścicielu (małżonku), co było niezgodne z obowiązującą zasadą odpowiedzialności solidarnej za zobowiązanie podatkowe, zawartej w art. 92 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

W przypadku 8 decyzji ustalających wysokość podatku od nieruchomości oraz łącznego zobowiązania pieniężnego na 2022 r., Organ podatkowy dokonywał przypisu zobowiązania podatkowego z dniem wydania decyzji ustalającej wysokość podatku, a nie z dniem doręczenia. Zgodnie z postanowieniem art. 21 § 1 pkt 2 oraz art. 212 ustawy Ordynacja podatkowa, zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania. Organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia.

W latach 2018-2021 Organ podatkowy, wobec podatnika o nr R004363 w niedostateczny sposób dokonywał czynności sprawdzających mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. W wyniku kontroli organ podjął działania, których konsekwencją było wydanie decyzji, na podstawie których zwiększono zobowiązanie podatkowe o kwotę 2.016 zł. Ponadto, organ podatkowy nie wszczął z urzędu wobec tego podatnika postępowania podatkowego w sprawie zmiany decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe na 2022 rok, pomimo że w decyzji wystawionej na 2022 rok podatnikowi ustalono zobowiązanie za nieruchomość gruntową (za 12 m cy), którą podatnik dzierżawił od Gminy od 2016 roku, a Gmina nieruchomość sprzedała 3 marca 2022 r. Powyższe było niezgodne z postanowieniami art. 272 pkt 3 oraz art. 165 § 1, 2 ustawy Ordynacja podatkowa. W trakcie kontroli wydano decyzję zmniejszającą wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości na 2022 r. o kwotę 11.544 zł.

Organ podatkowy dla jednego podatnika prowadził dwa konta podatkowe: nr R003733 (podatek od nieruchomości, podatek rolny) oraz nr N000866 (podatek od nieruchomości), co było niezgodne z postanowieniami zawartymi w § 11 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 208, poz. 1375).

Wydatki budżetowe

Realizując zamówienie publiczne pn. „Modernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Willowej 33, 35, 37 w Żmigrodzie” oraz „Budowa pełnowymiarowego boiska piłkarskiego ze sztuczną nawierzchnią w Żmigrodzie” Zamawiający opublikował w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wykonaniu umowy odpowiednio: 1 sierpnia 2023 r., podczas gdy protokół końcowego odbioru robót podpisano 7 października 2022 r. oraz 13 stycznia 2023 r., pomimo że roboty odebrano protokołem końcowym 22 listopada 2022 roku. Było to niezgodne z art. 448 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm., Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm., Dz.U. z 2023 r. poz. 1605).

Zobowiązania wynikające z:

- faktury nr 4/D/09/2022 z 9 września 2022 r. na kwotę brutto 1.309.462,58 zł dot. zadania pn. „Budowa ścieżek rowerowych w południowo-zachodniej części Gminy Żmigród” uregulowano: w wysokości 653.311,65 zł - 5 dni po terminie płatności, w wysokości 400.000 zł - 8 dni po terminie płatności,
- faktury nr 03/10/2022 z 7 października 2022 r. na kwotę brutto 233.700 zł dot. zadania pn. „Modernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Willowej 33,35,37 w Żmigrodzie” uregulowano: w wysokości 83.700 zł - 9 dni po terminie płatności, w wysokości 150.000 zł 30 dni po terminie płatności.

Powyższym naruszono postanowienia art. 44 ust. 3 pkt 3 powołanej ustawy o finansach publicznych.

Gospodarka mieniem

Wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę w 2021 r. tj. części działki nr 71/4 AM-13 obręb Żmigród oraz sprzedaży w latach 2019-2021 tj. działek o nr 55/1, 1/26, 3/22 nie zostały zamieszczone na stronie internetowej Urzędu www.zmigrod.com.pl. Stosownie zaś do zapisów art. 35 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.) wykazy zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu.

W przypadku sprzedaży w trybie przetargu nieograniczonego nieruchomości stanowiącej działkę nr 3/22, ogłoszenie nr 9/2021 o pierwszym przetargu na sprzedaż nieruchomości Gminy Żmigród, nie zostało podane do publicznej wiadomości poprzez opublikowanie na stronie internetowej Urzędu oraz na stronie podmiotowej Urzędu w Biuletynie Informacji Publicznej. Stosownie do postanowień § 6 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r., poz. 1490 ze zm.) ogłoszenie o przetargu podlega publikacji na stronach internetowych i na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu obsługującego właściwy organ.

W przypadku sprzedaży działki nr 3/22 nie podano do publicznej wiadomości informacji o wyniku przetargu, poprzez zamieszczenie jej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Urzędu na okres

co najmniej 7 dni. Stosownie do postanowienia § 12 ust. 1 powołanego rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, właściwy organ podaje do publicznej wiadomości, zamieszczając w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu go obsługującego na okres co najmniej 7 dni, informację o wyniku przetargu.

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

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 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) terminowego regulowanie zobowiązań, stosownie do postanowień art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy,
 - b) określenia przez Burmistrza szczegółowych zasad, sposobu i trybu przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych przy dokonywaniu wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz innych samorządowych jednostek organizacyjnych i osób prawnych, a także zasad rozliczania płatności dokonywanych przy ich wykorzystaniu w przypadku zamiaru korzystania ze służbowych kart płatniczych, stosownie do postanowień art. 247 ust. 3 ustawy,
 - c) sporządzania do końca roku rocznych planów audytów wewnętrznych na następny rok, stosownie do postanowień art. 283 ust. 3 ustawy.
2. Przestrzeganie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.), w szczególności w zakresie przeprowadzania inwentaryzacji składników majątkowych powierzonych innym jednostkom zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy.
3. Dokonywanie zapisów w księgach rachunkowych budżetu na koncie 901 „Dochody budżetu” zgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie 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 2020 r. poz. 342).

4. Przestrzeganie ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) dokonywania czynności sprawdzających złożonych informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych (IN-1) i deklaracji na podatek od nieruchomości (DN-1), mających na celu stwierdzenia formalnej poprawności dokumentów oraz ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, stosownie do postanowień art. 272 pkt 2 i 3 ustawy,
 - b) doręczania decyzji ustalających zobowiązanie podatkowe wszystkim ze współwłaścicieli w celu powstania solidarnej odpowiedzialności za to zobowiązanie, stosownie do zapisów art.145 § 1 w związku z art. 92 § 1 ustawy,
 - c) dokonywania przypisów zobowiązań podatkowych pod datą skutecznego doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalających wysokość tego zobowiązania, stosownie do postanowień zawartych w art. 21 § 1 pkt 2 oraz art. 212 ustawy,
 - d) wszczynania z urzędu postępowań podatkowych w sprawie zmiany wysokości zobowiązania podatkowego, stosownie do postanowień zawartych w art. 165 § 1, 2 ustawy.
5. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wynikach (w tym finansowych) przeprowadzonych działań w stosunku do podatników o nr kont podatkowych R005408, R004019 (os.fizyczne), J000104, J000095 (os. prawne).
6. Podjęcie działań wobec podatnika o nr R004468 (os. fizyczna) w związku z ponownie niedostatecznym przeprowadzeniem czynności sprawdzających, polegających na braku ustalenia w jakich okresach (terminach), działki nr 53/2 i 54/2 były/są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej oraz poinformowanie o wynikach (w tym finansowych) podjętych działań.
7. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 208, poz. 1375), w szczególności w zakresie prowadzenia odrębnych kont dla poszczególnych podatników w każdym podatku, zgodnie z postanowieniami zawartymi w § 11 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia.
8. Publikowanie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o wykonaniu umowy w terminie wskazanym w art. 448 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.).
9. Przestrzeganie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.), w szczególności w zakresie zamieszczania wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę oraz zbycia na stronie internetowej Urzędu www.zmigrod.com.pl, stosownie do zapisów art. 35 ust. 1 ustawy.
10. Przestrzeganie rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2021 poz. 2213), w szczególności w zakresie:
 - a) publikowania na stronie internetowej Urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszeń o przetargach, stosownie do § 6 ust. 7 rozporządzenia,

- b) podawania do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o wynikach przetargów, stosownie do zapisów § 12 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 przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. Zastrzeżenie 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 błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan
Jerzy Czyżowicz
Przewodniczący Rady Miejskiej w Żmigrodzie