

Wrocław, 7 września 2012 roku

WK.60/421/K-40/12

**Pan
Sławomir Błażewski
Burmistrz Gminy
Oborniki Śląskie**

**ul. Trzebnicka 1
55-120 Oborniki Śląskie**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła, w okresie od 11 lipca do 2 sierpnia 2012 roku, w Urzędzie Miejskim w Obornikach Śląskich kontrolę problemową w zakresie tworzenia i gospodarowania funduszem sołeckim w latach 2009-2011 oraz prawidłowości zlecania przez gminę zamówień publicznych, związanych z remontem dróg. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 2 sierpnia 2012 roku i pozostawionym w jednostce.

Stwierdzone podczas przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Obornikach Śląskich kontroli problemowej nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie tworzenia i gospodarowania funduszem sołeckim

Stwierdzono, że kwota bazowa wyliczona przez Gminę na 2010 rok i 2011 rok została ustalona w nieprawidłowej wysokości. W 2010 roku do wyliczenia kwoty bazowej wzięto niewłaściwą kwotę dochodów bieżących Gminy oraz nieprawidłową liczbę mieszkańców zamieszkałych na terenie Gminy wg stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o 2 lata, ustaloną przez GUS, ponadto wyliczając kwotę funduszu dla danego sołectwa wzięto niewłaściwą liczbę mieszkańców sołectwa wg stanu na dzień 30 czerwca roku, poprzedzającego rok budżetowy. Natomiast w 2011 roku do wyliczenia kwoty bazowej wzięto nieprawidłową liczbę mieszkańców zamieszkałych na terenie Gminy, co było niezgodne z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim (Dz. U. nr 52, poz. 420 ze zm.). Konsekwencją nieprawidłowego wyliczenia kwoty bazowej, stanowiącej składową do wyliczenia wysokości funduszu sołeckiego dla poszczególnych sołectw, była niewłaściwa wysokość funduszu pozostawiona do dyspozycji sołectw w 2010 i 2011 roku oraz nieprawidłowa wysokość kwot, ujętych we wnioskach w sprawie zwrotu części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego z budżetu Państwa za w/w lata.

W przypadku wszystkich 14 zbadanych wniosków, złożonych przez sołectwa, stwierdzono, że organ wykonawczy nie dokonał należytej ich weryfikacji, co spowodowało nieodrzućcenie wniosków nie spełniających warunków, określonych w art. 4 ust. 2-4 ustawy o funduszu sołeckim. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły: uchwalania wniosków niezgodnie ze statutami poszczególnych sołectw (niezachowana minimalna liczba uprawnionych mieszkańców warunkująca

ważność zebrania wiejskiego oraz niezachowany termin uchwalenia wniosku przez zebrania wiejskie), niezgodności między datami faktycznie odbytych zebrań, a datami na listach obecności, dołączonych do wniosków oraz ujmowania zadań we wnioskach nieprecyzyjnie (rezerwa na zdania nieprzewidziane).

W ramach funduszu sołeckiego wprowadzano nowe przedsięwzięcia w trakcie roku budżetowego, skutkiem czego było podejmowanie przez Gminę stosownych uchwał oraz potraktowanie wydatków poniesionych w trakcie realizacji nowych zadań jako „wydatków w ramach funduszu sołeckiego” i wykazywanie ich w kolumnie 10 sprawozdania rocznego Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego oraz we wniosku o zwrot z budżetu Państwa części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego.

Stwierdzono także, że w kolumnie 10 sprawozdań Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego sporządzonego za 2010 i 2011 rok, wykazywano wszystkie wydatki poniesione przez Gminę na sołectwa, a nie tylko te zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego, co było niezgodne z przepisem § 8 ust. 2 pkt 7 załącznika nr 39 do rozporządzenia ministra finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 20, poz.103), który stanowi, że „w kolumnie ”Wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego” wykazuje się wydatki, o których mowa w art. 2 ust.5 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim.

W związku z tym, iż we wniosku o zwrot z budżetu państwa części wydatków Gminy, wykonanych w ramach funduszu sołeckiego za 2010 rok kwota do zwrotu została zawyżona o 4.790,24 zł, w trakcie kontroli, tj. w dniu 2 sierpnia 2012 roku Gmina dokonała zwrotu pobranej za 2010 rok w nadmiernej wysokości dotacji celowej wraz z odsetkami, w łącznej kwocie 5.387,38 zł. Ponadto, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami dotyczącymi wniosku o zwrot z budżetu państwa, złożonego za 2011 rok i nie otrzymaniem, do dnia zakończenia kontroli, stosownej dotacji z budżetu Państwa w zakresie części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego w 2011 roku Burmistrz poinformował, że po zweryfikowaniu przedmiotowego wniosku zostanie sporządzona i przesłana do Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu stosowna korekta.

W zakresie zlecenia przez gminę w 2010 roku zamówień publicznych związanych z remontem dróg

Poniesione przez Gminę w 2010 roku wydatki na remont dróg, zaklasyfikowane w rozdziale 60016 § 4210, §4270, §4300 i §6050 wyniosły łącznie 2.471.390,95 zł i dotyczyły wyłącznie umów zleceń, zawieranych z Wykonawcami bez stosowania ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 roku Nr 113, poz. 759 ze zm.), które można było podzielić na dwa rodzaje tj.:

- umowy zlecenia, które zostały zawarte i rozliczone w 2010 roku,
- umowy zlecenia (nie posiadające daty i numerów), które dotyczyły roku 2010, ale zostały rozliczone w 2011 roku.

Łączna wartość umów zleceń, zawartych i rozliczonych w 2010 roku, dotyczących prac remontowych dróg gminnych polegających na dostawie, wbudowaniu i utwardzeniu niesortu kamiennego granitowego, korytowaniu i plantowaniu podłoża remontowanych dróg, wykonywaniu rowów melioracyjnych wzdłuż dróg oraz remontów przepustów, wyniosła 1.829.361,14 zł brutto, a wypłacone Wykonawcom wynagrodzenie zamknęło się w kwocie 1.827.319,96 zł. Natomiast wartość umów zlecenia zawartych w 2010 roku z terminem rozliczenia w 2011 roku wyniosła 854.971,96 zł.

Biorąc pod uwagę moment udzielenia zleceń, rodzaj zleconych prac oraz możliwość wykonania prac przez jednego Wykonawcę Gmina, traktując każde zlecenie jako samodzielne zamówienie, naruszyła postanowienia art. 32 ust. 1 i ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, w myśl których „Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, a Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości”. Ponadto niedopuszczalnym, w świetle art. 32 ust. 2 powołanej ustawy, podziałem zamówienia na części jest traktowanie jako odrębnych kilku zamówień, dotyczących tego samego przedmiotu zamówienia, co miało miejsce w omawianych przypadkach, jeżeli Zamawiający dysponuje o nich wiedzą w chwili przygotowywania postępowania w celu udzielenia któregośkolwiek z nich. Gmina zawierając w 2010 roku umowy zlecenia o tożsamym charakterze powinna wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, tj.:

- tożsamość rodzajową zleceń,
- wysokość zabezpieczonych w roku budżetowym środków finansowych (rozdział 60016),
- moment zawarcia umowy (rok budżetowy),
- możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę,

czego nie uczyniła.

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej przepisy oraz zestawienie, ukazujące moment udzielania w 2010 roku poszczególnych zleceń - w rozbiciu na miesiące stwierdzono, iż wartość zleceń zrealizowanych i rozliczonych w 2010 roku, wyrażona w kwocie brutto, przekroczyła znacznie równowartość 14.000 euro w następujących miesiącach: styczniu, marcu, kwietniu, maju, lipcu, sierpniu i grudniu 2010 roku. Przekroczenie kwoty 14.000 euro nastąpiło również w przypadku zlecania przedmiotowych robót w danych miesiącach 2010 roku konkretnym Wykonawcom.

Ponadto w 2010 roku Gmina zawarła z czterema firmami 20 umów zlecenia, których rozliczenie finansowe miało nastąpić dopiero w 2011 roku. Przedmiotowe zlecenia nie posiadały numerów ani dat ich zawarcia. Przedmiotowe umowy nie zawierały kontrasygnaty Skarbnika Gminy Obornik Śląskich ani osoby przez niego upoważnionej, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.), który stanowi, że „jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub

osoby przez niego upoważnionej”. Żadna z umów zleceń nie została zarejestrowana w prowadzonym w Urzędzie rejestrze umów zleceń.

Dokonując porównania kwot wynikających z faktur z kwotami, określonymi w umowach zlecenia z 2010 roku stwierdzono, że w umowach zawartych z trzema firmami zastosowano stawkę podatku od towarów i usług (Vat) w wysokości 23%, mimo iż w 2010 roku obowiązywała stawka 22%. Podatek Vat uległ zwiększeniu z 22% na 23% dopiero z dniem 1 stycznia 2011 roku, w związku z nowelizacją ustawy z 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.), w oparciu o postanowienia ustawy z 26 listopada 2010 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. Nr 238, poz. 1578 ze zm.) oraz ustawy z 16 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o transporcie drogowym (Dz.U. Nr 247, poz. 1652 ze zm.). Ponadto zgodnie z postanowieniem art. 41 ust. 14a powołanej ustawy o podatku od towarów i usług „W przypadku czynności podlegającej opodatkowaniu podatkiem, która została wykonana przed dniem zmiany stawki podatku, dla której obowiązek podatkowy powstaje w dniu zmiany stawki podatku lub po tym dniu, czynność ta podlega opodatkowaniu według stawek podatku obowiązujących dla tej czynności w momencie jej wykonania”. Wykonawca Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe Budropol wystawił faktury na łączną kwotę 620.633,91 zł brutto, natomiast z zawartych umów zleceń wynikało, iż wynagrodzenie miało wynieść 614.727,11 zł brutto. Ustalono, iż różnica w kwocie 5.906,80 zł wynikała z zastosowania przez Wykonawcę podwyższonej od 1 stycznia 2011 roku z 22% do 23% podstawowej stawki podatku od towarów i usług VAT.

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 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420 ze zm.), a zwłaszcza w zakresie:
 - a) prawidłowego wyliczania kwot, o których mowa w art. 2 ust.1 ustawy,
 - b) weryfikacji złożonych przez sołectwa wniosków, zgodnie z art. 4 ustawy,
 - c) ujmowania we wniosku o zwrot z budżetu państwa wydatków, o których mowa w art.2 ust.4 ustawy.
2. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 20, poz. 103) w zakresie wykazywania w sprawozdaniu Rb 28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 7 załącznika nr 39 do rozporządzenia.

3. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wyniku przeprowadzonej weryfikacji danych zawartych we wniosku o zwrot z budżetu państwa części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego za 2011 roku z dokumentacją źródłową wraz z jej skutkami finansowymi.
4. Przestrzeganie postanowień ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 roku nr 113, poz. 759 ze zm.) a w szczególności:
 - a) ustalania przez Zamawiającego wartości zamówienia z należytą starannością stosownie do postanowienia art. 32 ust. 1 ustawy,
 - b) nie dzielenia lub nie zaniżania wartości zamówienia przez zamawiającego w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, stosownie do art. 32 ust. 2 ustawy,
 - c) w przypadku dopuszczania możliwości składania ofert częściowych albo udzielania zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, określać wartość zamówienia jako łączną wartość poszczególnych części zamówienia, stosownie do postanowienia art. 32 ust. 4 ustawy,
5. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej o podjętych czynnościach w celu wyegzekwowania od Wykonawcy kwoty 5.906,80 zł, wynikającej z zastosowania przez Wykonawcę podwyższonej z 22% do 23% podstawowej stawki podatku od towarów i usług VAT, czym zwiększeniu uległa, określona w zleceniach wysokość wynagrodzenia brutto.
6. Przestrzegania przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.), w szczególności w zakresie kontrasygnowania przez skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej, czynności prawnych skutkujących powstaniem zobowiązań pieniężnych, stosownie do art. 46 ust. 3 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, 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

Roman Głowaczewski

Przewodniczący Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich.