

Wrocław, 6 października 2014 r.

WK.60/304/K-34/14

Pani
Renata Surma
Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej

ul. H. Sienkiewicza 6
57 – 500 Bystrzyca Kłodzka

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 2012 r., poz. 1113 ze zm.) przeprowadziła, w okresie od 12 czerwca do 5 września 2014 r., kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Bystrzyca Kłodzka. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, którego jeden egzemplarz, po podpisaniu, pozostawiono w jednostce.

Ponadto w okresie od 18 sierpnia do 3 września 2014 r. przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej Szkoły Podstawowej Nr 1 w Bystrzycy Kłodzkiej. W oparciu o odrębny protokół dotyczący tej kontroli, do jednostki wystosowano wystąpienie pokontrolne, przekazane Pani do wiadomości.

Pozytywnie należy ocenić zaangażowanie pracowników Urzędu Miasta i Gminy oraz ich gotowość do współpracy z kontrolującymi w zakresie przygotowania wymaganych do kontroli dokumentów, informacji oraz niezbędnych wyjaśnień. Ponadto, na wniosek kontrolujących, podejmowane były działania, które pozwoliły w trakcie kontroli wyeliminować część nieprawidłowości i uchybień.

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

W zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej

Nie przestrzegano terminów płatności zobowiązań, wynikających z faktur VAT i rachunków za dostawy i usługi (26 dowodów księgowych z miesięcy: grudnia 2012 r., stycznia i grudnia 2013 r.), co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 ze zm.), który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Odpowiedzialność za powyższe opóźnienia ponoszą pracownicy merytoryczni, którzy nieterminowo przekazywali dokumenty do Wydziału Finansów i Budżetu.

Wydatki na zakup materiałów, wyposażenia, usług remontowych (faktury o numerach: 3/2012 z dnia 19 listopada 2012 r., 247/2012 z dnia 31 grudnia 2012 r., 2975/11/2013 z dnia 27 listopada 2013 r.), zaklasyfikowano w paragrafach innych niż były przewidziane do stosowania dla tego typu wydatków w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej

klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. nr 38, poz. 207 ze zm.) tj. zakupione materiały, wyposażenie były klasyfikowane w paragrafach przeznaczonych dla zakupu usług remontowych lub pozostałych w §4300, 4270, zakupy usług remontowych w paragrafie przeznaczonym na wydatki na zakupy inwestycyjne w §6060.

Za powyższe nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Skarbnik Gminy.

Należności z tytułu dochodów pobieranych przez Urzędy Skarbowe w kwocie 80.804,24 zł oraz należności od PUP Kłodzko z tytułu prac społecznie użytecznych w kwocie 5.208 zł nie były zaewidencjonowane w księgach rachunkowych, a zostały wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-27S na dzień 31 grudnia 2013 r., co było niezgodne z zapisami § 9 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2010 nr 20, poz. 203), który wskazuje, że kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Za powyższe nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Zastępca Skarbnika Miasta i Gminy.

Nakłady poniesione na roboty wykonane w ramach realizacji zadania pn. „Remont drogi gminnej dz.(część) nr 199/2 w kierunku posesji nr 34 w m. Nowa Łomnica, km 0+574-0+879 – zniszczonej w wyniku intensywnych opadów deszczu i powodzi 2011 r.” w kwocie 242.985,34 zł tj.: budowę urządzeń odwadniających drogę, wykonanie przepustów, budowę studni rewizyjnych, wykonanie koryta pod drogą i na zjazdach, położenie warstw odsączających, ułożenie korytek betonowych i płyt ażurowych jako zabezpieczenie skarp rowu oraz wykonanie robót bitumicznych, zostały zakwalifikowane jako koszty remontu drogi (klasyfikacja wydatku w rozdziale 60078 §4270). Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku realizacji zadania pn. „Remont Wiejskiego Ośrodka Kultury w Nowym Waliszowie” na kwotę 334.807,75 zł. Nakłady poniesione na wykonanie robót elewacyjnych, izolację fundamentów, wymianę drenażu, wykonanie nowej sieci kanalizacji deszczowej wokół budynku, wykonanie centralnego ogrzewania, wykonanie instalacji elektrycznej i instalacji sanitarnej, przebudowę składu opału oraz wymianę okien i drzwi, zakwalifikowane zostały jako koszty remontu budynku (klasyfikacja wydatku w rozdziale 01041 §§ 4270, 4277). Powyższe było niezgodne z art. 31 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r., nr 152, poz. 1223 ze zm.), który stanowi, że wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego powiększają koszty jego ulepszenia, polegającego na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji i powodującego, że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia przewyższa posiadaną przy przyjęciu do używania wartość użytkową, mierzoną okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych przy pomocy ulepszanego środka trwałego, kosztami eksploatacji lub innymi miarami.

W zakresie sytuacji finansowej gminy

W 2013 r. Pani Burmistrz zgodnie z podpisanymi umowami, udzieliła pożyczek na kwotę ogółem 1.034.772 zł, przekraczając o 234.772 zł limit, określony przez Radę Miejską zapisem § 10

pkt. 4 uchwały nr XXXVII/380/12 z 7 grudnia 2012 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy Bystrzyca Kłodzka na rok 2013, (ze zmianą wprowadzoną uchwałą nr XLVI/442/13 z 13 maja 2013 r.), zgodnie z którym Rada Miejska upoważniła Burmistrza do udzielania w roku budżetowym pożyczek z budżetu do kwoty 800.000 zł. Z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „i” ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) wynika kompetencja rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym.

W zakresie dochodów budżetowych

Wykazywanie (powtarzanie) w kolejnych upomnieniach, kierowanych do podatników, tych samych pozycji należności podatkowych było niezgodne z przepisami § 3 ust. 1 i 3 oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.), z których wynika, że jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy. Przykładowo w wielopozycyjnych upomnieniach kierowanych do podatnika o numerze konta 13-8127/00/ w 2013 r. wysłano upomnienie nr U-4 z dnia 6 lutego 2013 r. na kwotę 1064 zł z tytułu zaległości w podatku od nieruchomości powstałej w 2012 r. z nieuiszczonej w terminie 3 i 4 raty, a następnie w dniu 2 października 2013 r. wystawiono kolejne upomnienie Nr U-1514 na kwotę 2.781,20 zł, z tytułu ww. 3 i 4 raty za 2012 r. oraz kolejnych niezapłaconych rat z 2013 r., w tym raty 1,2 i 3. Podobnie do podatnika o numerze konta 13-9121/00 w 2013 r. wysłano upomnienie nr U-567 z dnia 21 maja 2013 r. na kwotę 12.913,95 zł z tytułu zaległości z 1-4 raty podatku od nieruchomości za 2012 r. oraz 1-2 raty tego podatku za 2013 r., a następnie upomnieniem Nr U-2399 z 29 listopada 2013 r. wystawionym w kwocie 17.136,10 zł z tytułu ww. zaległości doliczono ratę 3 i 4 zaległości za 2013 r. oraz odsetki.

Nie zwrócono nadpłaty podatku w kwocie 1.006 zł, wykazanej na dzień 31 grudnia 2013 r. na kontach podatnika o nr: 14-00005000/00, 13-00005552/00 i 01-00002107/00, czym naruszono przepisy art. 76 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 z zm.), z których wynika, że nadpłaty wraz z ich oprocentowaniem podlegają zwrotowi z urzędu. W związku z powyższym, podczas niniejszej kontroli, organ podatkowy wydał Postanowienie nr Fn.3110.8.2014 z dnia 18 lipca 2014 r. o stwierdzeniu nadpłaty w podatku rolnym w kwocie 1006 zł i podjął działania w zakresie zwrotu ww. kwoty.

Pobierano od nabywców nieruchomości gminnych (lokali mieszkalnych, użytkowych i nieruchomości gruntowych zbywanych w trybie bezprzetargowym) zaliczki pieniężne w kwocie 600 zł na poczet sprzedaży oraz opłaty dotyczącej kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży, sporządzenia operatów szacunkowych, podziałów geodezyjnych i innych dokumentów niezbędnych

do realizacji transakcji. Wpłata zaliczki stanowiła warunek uruchomienia procedur sprzedaży i traktowana była jako zabezpieczenie zwrotu kosztów przygotowania przez gminę nieruchomości do sprzedaży w przypadku odstąpienia kontrahenta od zakupu nieruchomości. Na dzień 31 grudnia 2013 r. na koncie depozytowym wykazano kwotę 17.400 zł dotycząca wpłaconych na konto Urzędu Miasta i Gminy w latach 2007-2013 przez potencjalnych nabywców nieruchomości na poczet sprzedaży tych nieruchomości. Podstawę do ww. działań organów gminy stanowiły regulacje zawarte w § 6 obowiązującej w gminie uchwały Nr XIX/136/2000 Rady Miejskiej z dnia 7 lutego 2000 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Bystrzyca Kłodzka, zmienionej uchwałą z dnia 19 grudnia 2005 r. (opublikowaną w Dolnośląskim Dzienniku Urzędowym z 2006 r. Nr 44, poz. 694 ze zm.). Stosowane przez gminę regulacje nie znajdują uzasadnienia w przepisach art. 35 ust. 2 pkt 6 oraz 23 ust. 1 i 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami z których wynika, że dysponenti mienia publicznego są jedynymi podmiotami zobowiązanymi do zapewnienia wyceny nieruchomości. Kierując się orzecznictwem (Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1807/11) przyjąć należy, że przerzucanie /w jakiegokolwiek formie/ ww. obowiązków na nabywcę, w tym w szczególności w zakresie pokrywania kosztów sporządzenia operatów szacunkowych nie znajduje prawnego uzasadnienia.

Z § 6 ust. 5 załącznika nr 1 do ww. Uchwały Rady Miejskiej wynika, że kwoty zaliczek pobrane na poczet transakcji niezrealizowanych przepadają, a więc stanowią dochód gminy, co jest w sprzeczności z przepisami art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.). Z przywołanych wyżej przepisów ustawy o dochodach wynika, że kwoty powyższe nie stanowią ustawowego źródła dochodów gminy do czasu sfinalizowania transakcji sprzedaży ani nie mogą być zakwalifikowane do innych dopuszczalnych źródeł dochodów gminy wykazanych w powyższym przepisie ww. ustawy. Kwota z transakcji niezrealizowanych zgromadzona na rachunku depozytowym na dzień 31 grudnia 2013 r. wynosiła 17.400 zł.

W ogłoszeniu o przetargu na sprzedaż nieruchomości gruntowej rolnej o pow. 0,62 ha położonej w m. Marcinków podano informację o wartości nieruchomości, zamiast jej cenę wywoławczą do przetargu, co oznacza niezgodność z przepisami § 13 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207 poz. 2108 ze zm.), z których wynika, że "ogłoszenie o przetargu ustnym nieograniczonym powinno zawierać informacje o danych wymienionych w art. 35 ust. 2 u.g.n. oraz o cenie wywoławczej".

Nie przestrzegano obowiązku sporządzenia przez właściwy organ i podania na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości, przeznaczonych do dzierżawy na rzecz dotychczasowych dzierżawców i podania informacji o wywieszeniu tego wykazu przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu. Powyższy obowiązek wynikał z przepisów art. 35 ust. 1 i ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami, w myśl których oddanie nieruchomości

w najem lub dzierżawę na czas oznaczony powyżej 3 miesięcy, jeżeli strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość wymaga podania do wiadomości publicznej wykazu nieruchomości. Dotyczyło to: umowy dzierżawy działek nr: 163, 164, 158, 126, 188, 135, 183 o pow. ogólnej 12,1594 ha w Obrębie Zacisze, umowy dzierżawy działki nr 109 o pow. ogólnej 1,7 ha w Obrębie Zabłocie. Pracownikiem odpowiedzialnym za powyższą nieprawidłowość jest kierownik referatu geodezji i gospodarki nieruchomościami w gminie.

W zakresie zamówień publicznych

Ogłoszenie o zamówieniu, którego szacunkowa wartość wynosiła 1.929.300 zł tj. 479.973 euro na kredyt długoterminowy zostało przekazane do opublikowania w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 10 września 2012 r., a termin składania ofert wyznaczono na dzień 12 października 2012 r., tj. po 32 dniach od opublikowania ogłoszenia, co było niezgodne z art. 43 ust. 2 pkt. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.), który stanowi, że jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, termin składania ofert nie może być krótszy niż 40 dni od dnia przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej drogą elektroniczną (...).

Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia na kredyt długoterminowy zostało przekazane do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej 28 stycznia 2013 r., po upływie 80 dni od daty zawarcia umowy, tymczasem z art. 95 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych wynika, że jeżeli wartość zamówienia albo umowy ramowej jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej, zamawiający przekazuje ogłoszenie o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej.

Odpowiedzialność w zakresie wyżej opisanych nieprawidłowości ponosi Skarbnik Gminy.

Przyczynami opisanych powyżej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa i jego błędnej interpretacji, a także brak należytej kontroli wewnętrznej, przejawiający się brakiem nadzoru położonych nad pracą podległych im pracowników. Odpowiedzialność w tym zakresie ponosi Burmistrz oraz Skarbnik Gminy.

Wnioski pokontrolne

Przekazując powyższe do wiadomości Pani Burmistrz, 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, opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Dokonywanie wydatków budżetowych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).
2. Klasyfikowanie wydatków w paragrafach zgodnych z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053).
3. Przestrzeganie przepisów Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119), szczególnie w zakresie § 9 ust. 2, który stanowi, że kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.
4. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.), a w szczególności w zakresie:
 - a) ustalania terminu składania ofert zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt. 1 ustawy,
 - b) przekazywanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, zgodnie z art. 95 ust. 2 ustawy.
5. Udzielanie pożyczek z budżetu do wysokości kwot, określonych przez Radę Miejską, stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „i” ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
6. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz.330 ze zm.), a w szczególności art. 31 ust. 1 w zakresie ewidencjonowania na zwiększenie środka trwałego kosztów jego ulepszenia, polegającego na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji i powodującego że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia przewyższa posiadaną przy przyjęciu do używania wartość użytkową, mierzoną okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych przy pomocy ulepszonego środka trwałego, kosztami eksploatacji lub innymi miarami.
7. Przestrzeganie przepisów § 4 ust. 1 Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 656) w zakresie poprawnego wystawiania upomnień do poszczególnych zaległości podatkowych.
8. Podejmowanie bezzwłoczne czynności zmierzających do terminowego zwrotu nadpłat podatków, z chwilą ich wystąpienia, zgodnie z przepisami art. 76 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa (Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.).
9. Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) w szczególności w zakresie:
 - a) zaprzestanie pobierania zaliczek pieniężnych na poczet sprzedaży nieruchomości gminnych i obciążania nabywców tych nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia, stosownie do art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2,

- b) sporządzanie i ogłaszanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy na rzecz dotychczasowych dzierżawców, stosownie do przepisów art. 35 ust. 1 i 1b ustawy,
- c) poinformowanie izby o działaniach zmierzających do doprowadzenia do zgodności z prawem dotychczas stosowanych w gminie zasad gospodarowania nieruchomościami.

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 daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Artur Pokora

Przewodniczący Rady Miejskiej
w Bystrzycy Kłodzkiej