

Wrocław, 26 maja 2015 roku

WK.WR.40.13.2015.423

**Pan
Michał Kołaciński
Burmistrz
Miasta Oleśnicy**

**Rynek Ratusz
56-400 Oleśnica**

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 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.), przeprowadziła w okresie od 16 stycznia do 31 marca 2015 r., kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Miasta Oleśnicy, za okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 września 2014 roku. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole podpisanym 31 marca 2015 r. i pozostawionym w jednostce.

Ponadto w okresie od 19 do 30 marca 2015 r., przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej w Miejskim Ośrodku Kultury i Sportu w Oleśnicy. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości stanowiących podstawę do sformułowania wniosków pokontrolnych, dlatego Izba odstąpiła od kierowania wystąpienia pokontrolnego.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Urzędu Miasta Oleśnica, którzy przygotowywali materiały do kontroli, udzielali niezbędnych wyjaśnień oraz podejmowali, na wniosek kontrolujących działania, które pozwoliły na wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli.

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

W zakresie księgowości, sprawozdawczości i inwentaryzacji

W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 30 czerwca 2014 roku w kolumnie 10 „Saldo końcowe – Należności pozostałe do zapłaty – W tym zaległości” w dziale 756, rozdziale 75616 § 0430 „Wpływy z opłaty targowej” wykazano dane niezgodne z ewidencją podatkową (różnica 4.424,70 zł). Było to niezgodne z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 119), z którego wynika, że Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.” Ponadto zgodnie z § 3 ust. 1 załącznika Nr 39 „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, sporządza się na podstawie księgowości podatkowej.

Do kontroli zgodności danych dotyczących należności (saldo początkowych plus przypisy minus odpisy), wpływów, należności, zaległości i nadpłat w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S za I półrocze 2014 r. kontrolującym przedłożono po dwa wydruki z ewidencji podatkowej dotyczące: należności z tytułu odsetek od podatku od nieruchomości od osób prawnych (wg stanu na 31 grudnia 2013 r.) – wydruk z 10 stycznia 2014 roku na kwotę 264.243 zł i wydruk z 19 lutego 2015 roku na kwotę 275.927 zł (różnica 11.684 zł) i należności z tytułu odsetek od podatku od nieruchomości od osób fizycznych (wg stanu na 31 grudnia 2013 r.) – wydruk z 9 lipca 2014 roku na kwotę 69.136 zł i wydruk z 6 marca 2015 roku na kwotę 69.137 zł (różnica 1 zł). Błędy w systemie zostały zgłoszone w trakcie kontroli firmie Sygnity.

W ewidencji podatkowej konta ksiąg pomocniczych dotyczące podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku od środków transportowych (osoby fizyczne i prawne) wykazywały należności i zobowiązania jednostki z tytułu nadpłat, natomiast konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” (konta księgi głównej) dla wymienionych podatków posiadały salda Wn albo salda Ma, wykazywane jako „per salda”, zamiast odrębnie – salda należności (strona Wn) i salda zobowiązań (strona Ma). Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330) *Konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym, jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej.* Zgodnie z zarządzeniem Burmistrza w sprawie zasad (polityki) rachunkowości (zasady funkcjonowania konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”) oraz załącznikiem nr 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 2013 r. poz. 289) konta „Zespołu 2” są kontami aktywno-pasywnymi (dwusaldowymi) i powinny wykazywać odrębnie kwotę należności i odrębną kwotę zobowiązań.

Nie przestrzegano art. 27 ust. 2 powoływanej ustawy o rachunkowości, z którego wynika, że *Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.* Dopiero 29 marca 2013 roku wyksięgowano różnice inwentaryzacyjne w kwocie 2.200 zł, wynikające z rozliczenia inwentaryzacji za rok 2012.

W zakresie wydatków bieżących

W okresie objętym kontrolą stawki dotacji dla Przedszkola Niepublicznego przy Katolickiej Szkole Podstawowej w Oleśnicy za okres od stycznia do grudnia 2014 roku ustalano w wysokości 75% ustalonych (planowanych) w budżecie gminy wydatków w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Miasto Oleśnica, w przeliczeniu na jednego ucznia, tylko z rozdziału

80104 „Przedszkola”, zamiast wszystkich wydatków ponoszonych na funkcjonowanie przedszkoli prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Do takich wydatków na pewno zaliczyć należy koszty doskonalenia zawodowego nauczycieli, obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół (...). Zgodnie z art. 1 pkt 20) lit. c ustawy z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych ustaw (Dz.U. poz. 827), która weszła w życie 1 września 2013 roku, z wyjątkiem przepisów (...): *W ustawie z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), wprowadza się następujące zmiany w art. 90 ust. 2b-2e otrzymują brzmienie: „2b. Dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1 b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, (...).* W trakcie kontroli dokonano dwóch korekt obliczenia wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Oleśnicę w 2014 r., uwzględniając dodatkowo wydatki bieżące z rozdziałów 80114, 80146 i 80195, oraz dokonano wyliczenia miesięcznej stawki dotacji dla jednego wychowanka w niepublicznym przedszkolu w 2014 roku. W dniach 10 i 26 marca 2015 r. Miasto Oleśnica dokonało przelewu środków na rachunek Niepublicznego Przedszkola przy Katolickiej Szkole Podstawowej w łącznej wysokości 64.039,36 zł.

W zawartej 31 grudnia 2012 roku umowie nr DG.272.5.1.2012 na realizację zadań z zakresu ochrony bezdomnych zwierząt z terenu Miasta Oleśnicy nie wskazano w jej postanowieniach urządzeń i środków, przy pomocy których zwierzęta będą wyłapywane, środków do przewozu zwierząt oraz miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska. Powyższe było niedopełnieniem obowiązku wynikającego z § 5 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. Nr 116, poz. 753) z którego wynika obowiązek wskazywania w umowach tego typu urządzeń i środków, przy pomocy których zwierzęta będą wyłapywane, środków do przewozu zwierząt oraz miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska.

W zakresie zamówień publicznych

Po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego na „Wykonanie kanalizacji deszczowej od pl. Staszica do ul. Kochanowskiego w Oleśnicy” i wyborze wykonawcy z którym zawarto umowę o roboty budowlane nr ZP/PN/4/2012 z 15 marca 2012 r. (za 1.549.800 zł brutto), z terminem realizacji inwestycji do 29 czerwca 2012 r., ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego opublikowano na stronie internetowej <http://bip.um.oleśnica.pl/article/articleview/4103/1/56> oraz na portalu bip.portal.uzp.gov.pl dopiero 31 lipca 2012 r., po zrealizowaniu zamówienia publicznego. Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało wprawdzie zamieszczone w biuletynie oraz na tablicy ogłoszeń 9 marca 2012 r. i niezwłocznie przekazane uczestnikom postępowania za

zwrotnym potwierdzeniem odbioru stosownie do art. 92 ust. 1 i 2 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r., Nr 113 poz. 759), jednakże nieopublikowanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia niezwłocznie po zawarciu umowy naruszało art. 95 ust. 1 ustawy Pzp, który stanowi, że jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 powołanej ustawy, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Po odbiorze technicznym zrealizowanej inwestycji, na podstawie protokołu odbioru robót z 28 czerwca 2012 r., do ewidencji środków trwałych dowodem OT nr 2753 wprowadzono z datą 31 grudnia 2012 r. na konto 011-2 „Obiekty Inżynierii Lądowej i Wodnej” wartość 1.736.965,45 zł. Nastąpiło to jednak przed zgłoszeniem informacji o rozpoczęciu użytkowania obiektu do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Oleśnicy, które miało miejsce dopiero 19 lutego 2013 r. wbrew wydanej przez Starostę Powiatu Oleśnickiego Decyzji Nr I-421/2011 w zakresie pozwolenia na budowę z 5 lipca 2011 r., w której pouczonego inwestora o możliwości przystąpienia do użytkowania obiektu po upływie 21 dni od dnia doręczenia do właściwego organu nadzoru budowlanego zawiadomienia o zakończeniu robót a to oznaczało, że środek trwały w chwili przyjęcia nie był zdalny do użytku z formalnego punktu widzenia. Zgodnie z definicją środka trwałego zawartą w art. 3 pkt. 15 ustawy rachunkowości środki trwałe stanowią, z zastrzeżeniem pkt 17, rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdalne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Fakt wystawienia dowodu OT bez spełnienia wymogu decyzji był również niezgodny z § 17 ust. 7 instrukcji kontroli finansowej i obiegu dokumentów finansowo–księgowych w Urzędzie Miasta Oleśnicy wprowadzonej Zarządzeniem Nr 291/VI/2012 Burmistrza z 21 grudnia 2012 r., ponieważ dowód OT wystawiany jest w dniu faktycznego przyjęcia środka trwałego do użytkowania przez pracownika odpowiedzialnego merytorycznie.

W zakresie gospodarki mieniem komunalnym

W §32 ust. 1 uchwały nr XXIV/200/04 z dnia 26 listopada 2004 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości Miasta Oleśnicy, Rada Miasta Oleśnicy wskazała, że „koszty opracowania dokumentacji niezbędnej do zbycia nieruchomości (koszty wyceny nieruchomości, koszty opracowań geodezyjnych, ogłoszenia do publicznej wiadomości) oraz koszty sporządzenia umowy notarialnej i założenia ksiąg wieczystych ponosi nabywca”. Sprzedając nieruchomości Miasto Oleśnica oprócz ceny sprzedaży doliczało koszty przygotowania dokumentacji do sprzedaży, w tym wyceny. W 6 skontrolowanych procedurach sprzedaży dokonanych w latach 2012 – III kwartał 2014 r., łączna kwota obciążenia nabywców z ww. tytułu wyniosła 7.650,00 zł. Ustanowiony przepisami przedmiotowej uchwały obowiązek pokrywania przez nabywców kosztów nie znajduje uzasadnienia w przepisach, ponieważ stosownie do zapisów zawartych w art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.

o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., obecnie obowiązujący: Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.), na organie gospodarującym zasobem nieruchomości ciąży obowiązek zapewnienia wyceny zbywanej nieruchomości i podania jej ceny w wykazie nieruchomości przeznaczonych m.in. do sprzedaży. Kierując się orzecznictwem należy wskazać, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1807/11 uznaje za sprzeczne z postanowieniami ustawy o gospodarce nieruchomościami, przerzucanie na nabywców kosztów opracowania dokumentacji niezbędnej do zbycia nieruchomości.

W przypadku sprzedaży nieruchomości położonych w Oleśnicy przy ul. gen. J. Hallera 13, ul. Reja 7/9 oraz ul. Wiejskiej 30, nabywcom nieruchomości nie doręczono zawiadomień o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży (termin i miejsce zawarcia umowy ustalano telefonicznie), co naruszało art. 41 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stosownie do którego, organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Dostarczenie zawiadomienia pozwala stosować art. 41 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który mówi, że jeżeli osoba ustalona jako nabywca nieruchomości nie przystąpi bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy w miejscu i terminie podanym w zawiadomieniu, organizator przetargu może odstąpić od zawarcia umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi – ta informacja powinna być również zamieszczona w zawiadomieniu.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) i art. 4 ust. 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.), Skarbnik Miasta Oleśnicy – na podstawie art. 54 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych, oraz zgodnie z zakresami czynności pracownicy merytoryczni Urzędu.

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 stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie zapisów obowiązującego w jednostce zarządzenia w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, w szczególności w zakresie wykazywania na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” sald należności i zobowiązań jednostki budżetowej z tytułu nadpłat (sald odzwierciedlających rzeczywisty stan rozrachunków).

2. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 119), a w szczególności:
 - a) § 9 ust. 2 rozporządzenia w zakresie wykazywania w sprawozdaniach kwot zgodnych z danymi, wynikającymi z ewidencji księgowej;
 - b) § 3 ust. 1 załącznika nr 39 do rozporządzenia, z którego wynika, że sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej.
3. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.), w szczególności w zakresie rozliczania w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji ujawnionych w toku inwentaryzacji różnic między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych, stosownie do art. 27 ust. 2 ustawy.
4. Naliczanie i przekazywanie dotacji podmiotowych dla niepublicznych przedszkoli stosownie do obowiązującego prawa miejscowego i przepisów ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., 256, poz. 2572 z późn. zm.), a zwłaszcza art. 90 ust. 2b ustawy w związku z art. 1 pkt 20) lit.c ustawy z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. poz. 827).
5. Określanie w zawieranych umowach z zakresu ochrony bezdomnych zwierząt urzędzeń i środków, przy pomocy których zwierzęta będą wyłapywane, środków do przewozu zwierząt oraz miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska stosownie do §5 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U 116, poz. 753).
6. Przestrzeganie ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.) w szczególności w zakresie niezwłocznego publikowania ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publicznego po zawarciu umowy, stosownie do art. 95 ust. 1 ustawy.
7. Ujmowanie w ewidencji środków trwałych efektów inwestycyjnych po spełnieniu wszystkich wymogów formalnych, stosownie do §17 ust. 7 instrukcji kontroli finansowej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miasta Oleśnicy wprowadzonej Zarządzeniem Nr 291/VI/2012 Burmistrza Miasta Oleśnicy z 21 grudnia 2012 r. oraz art. 3 pkt. 15 ustawy z 29 września o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm..).
8. Przestrzeganie zapisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) nie obciążania nabywców nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, stosownie do art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy,
 - b) zawiadamiania nabywców nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, w sposób określony w art. 41 ust. 1 ustawy.
9. Dostosowanie zasad finansowania przygotowań do zbycia nieruchomości do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa (zapis § 32 uchwały Rady Miasta Oleśnicy nr XXIV/200/04 z dnia 26 listopada 2004 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi

w skład gminnego zasobu nieruchomości Miasta Oleśnicy) oraz poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o działaniach podjętych w tym zakresie.

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 o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenia 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 jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Wiesław Piechówka

Przewodnicząca Rady Miejskiej w Oleśnicy